

Vergaderjaar 2009–2010

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 februari 2010

De vaste commissie voor Justitie¹, heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de staatssecretaris van Justitie over de uitvoering van motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. inzake de premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen (kamerstuk 31 753, nr. 13) ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 17 februari 2010 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Staaij (SGP), De Wit (SP), Arib (PvdA), Ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Joldersma (CDA), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Bouwmeester (PvdA), De Roon (PVV), Roemer (SP), Thieme (PvdD), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Laaper-ter Steege (PvdA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Langkamp (SP), Besselink (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Leijten (SP), Sterk (CDA), Jonker (CDA), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Van Gent (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Yücel (PvdA), Bouchibti (PvdA), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Ouwehand (PvdD), Smilde (CDA), Slob (CU) en Spekman (PvdA).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorstel om de competentiegrens voor advocaten te verhogen naar € 25 000, zodat vaker geprocedeerd kan worden zonder dat een advocaat nodig is, belangrijke commerciële kansen biedt aan de particuliere verzekeraars. Immers, zij kunnen dan vaker volstaan met een goedkopere juridisch adviseur. Genoemde leden hebben geen principiële bezwaren tegen de juridische dienstverlening door rechtsbijstandsverzekeraars. Niet alle geschillen hoeven voor een rechter te worden uitgevochten, niet alle brieven hoeven door de handen van een advocaat te gaan. Liever een goede jurist dan een slechte advocaat.

Voorts wijzen deze leden nog op de achterliggende gedachte van onderhavige motie. De leden van de CDA-fractie verwachten van de particuliere rechtsbijstandsverzekeraars dat zij hun maatschappelijke rol niet negeren. De commerciële kansen die de particuliere rechtsbijstandsverzekeraars geboden wordt, mogen niet leiden tot zakkenvullerij. Deze leden hebben altijd gesteld dat zij scherp in de gaten zullen houden of (a) de mensen voldoende waar voor hun geld geboden wordt en (b) de particuliere verzekeraars voldoende transparantie geven over de te verstrekken polissen.

De brief stelt deze leden dan ook teleur. Alhoewel zij aangeeft dat concurrentie volop aanwezig is en dat concurrentie vooral op prijs plaatsvindt, concludeert zij dat niet op voorhand valt in te schatten wat de economische consequenties zijn van het kabinetsbesluit om de competentiegrens te verhogen. Hoe verhoudt deze stellingname zich tot het onderzoek van het SEO «Het proces als domein, over de effecten van het procesmonopolie in de advocatuur», dat juist stelt dat een scherpe concurrentie tussen rechtsbijstandsverzekeraars zal leiden tot lagere premies en betere kwaliteit? Graag ontvangen deze leden een reactie.

Het baart genoemde leden zorgen dat de regering kennelijk geen moeite heeft met haar conclusie dat de concurrentie op de schadeverzekeringmarkt zich niet zozeer zal richten op kwaliteit, maar eerder op de prijs. Deelt de regering de visie van deze leden dat de kansen die de gewijzigde regelgeving de verzekeraars biedt, zich niet alleen in de prijs maar ook in de kwaliteit zou moeten openbaren? Zo ja, hoe denkt zij dit te kunnen stimuleren of bewerkstelligen? De regering concludeert tenslotte dat niet te veel effect moeten worden verwacht van de verhoging van de competentiegrens. Met andere woorden, de rechtsbijstandsverzekeraars zullen de hun geboden commerciële voordelen niet vertalen in kwaliteitverbetering van de geboden dienst of in prijsverlaging van de premie, maar vooral voor zichzelf houden. Accepteert zij daarmee, zo vragen deze leden zich af, dat de verzekeraars hun maatschappelijke rol niet hoeven te spelen? Zo nee, welke maatregelen zal zij treffen om burgers alsnog te laten meeprofiteren van de commerciële kansen die de overheid de verzekeraars biedt? Is de regering bereid om hierover in gesprek te treden met het Verbond van Verzekeraars?

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden onderschrijven de wenselijkheid die uit de motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. blijkt, namelijk dat de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter zich zou moeten vertalen in een daling van de premies van rechtsbijstandsverzekeringen. Nu uit de brief blijkt dat de staatssecretaris niet van die daling uitgaat, achten de leden van de PvdA-fractie meerdere vragen op zijn plaats.

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor haar analyse van de markt van rechtsbijstandverzekeringen. Op deze markt is, zoals de regering schrijft, in tegenstelling tot andere schadeverzekeringen, nog wel sprake van een groei. Op een groeiende markt neemt bij een gelijkblijvend aantal aanbieders doorgaans de onderlinge concurrentie af. Toch wijst de regering erop dat vanwege het claimgedrag van verzekerden er geen sprake zal zijn van een relatief groter rendement. Deze leden begrijpen niet wat het verband is tussen een groeiende markt en het claimgedrag van verzekerden. Zij wensen op dat punt een nadere uitleg.

Deze leden lezen dat, vanwege een slechts geringe prikkel om het claimgedrag te beperken, de regering vermoedt dat verzekerden waarschijnlijk eerder geneigd zijn een procedure te starten of door te zetten. Verzekeraars trachten dit gedragseffect te ondervangen door een eigen risico en/of no-claimregeling. Daarna verwijst de regering naar de literatuur waar erop gewezen wordt dat het aantal claims per 100 polissen gelijk bleef in de periode dat het aantal verzekeringspolissen aanzienlijk steeg. Deze laatste constatering lijkt de leden van de PvdA-fractie tegenstrijdig te zijn met de constatering daarvoor, waarin juist wel een verband lijkt te worden tussen een groeiende markt en claimgedrag. Zou de regering op dit punt opheldering kunnen verschaffen?

De regering stelt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie terecht dat de premiestelling afhankelijk is van meerdere factoren. Zij geeft een heldere schets van die factoren. Echter op één punt zouden de leden van deze fractie nadere uitleg willen. De factoren die de prijs van een rechtsbijstandsverzekering bepalen, zijn reeds lang bekend. Het effect van de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter is daarentegen een nieuwe factor die wel degelijk van invloed zou moeten zijn op de markt. Deze leden nemen aan dat de verhoging van die competentiegrens leidt tot een lager beroep op rechtsbijstand dan voorheen. Zo ja, hoe groot wordt dit effect geschat? Kan een indicatie worden gegeven bij hoeveel van de zaken die nu voor de kantonrechter komen rechtsbijstandverzekeraars kosten van hun verzekerden vergoeden?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering er op meerdere plaatsen in haar brief op wijst dat rechtsbijstandverzekeringen geen afzonderlijke markt vormen maar onderdeel vormen van de schadeverzekeringsmarkt. Deze leden onderschrijven de feitelijke juistheid van die stelling, maar begrijpen de portee van deze mededeling niet. Zou de regering dit kunnen toelichten? Ziet zij binnen het kader van de schadeverzekeringsmarkt vormen van verzekering of een ander aanbod van rechtsbijstand die substituten vormen voor rechtsbijstandverzekeringen? Zo ja, welke verzekeringen zijn dit?

In dit verband (blz. 4) wordt gesteld dat het speelveld waarop de rechtsbijstandverzekeringen moeten concurreren groter wordt ten gevolge van het feit dat ook andere partijen rechtsbijstand bieden. Daarbij noemt de regering rechtsbijstandverzekeraars als een dergelijke andere partij. Dit begrijpen de leden van de PvdA-fractie niet. Waarom zijn rechtsbijstandverzekeraars op de markt van rechtsbijstandverzekeringen een andere partij? Wordt er hier op gedoeld dat er meer rechtsbijstandverzekeraars op de markt actief zijn geworden?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen wel dat vakbonden als een dergelijke andere partij kunnen worden gekenmerkt. Echter is het deze leden niet bekend dat vakbonden op grotere schaal rechtsbijstand zijn of willen gaan aanbieden. Kan de regering hier op ingaan? Op welke wijze heeft de activiteit van vakbonden op het gebied van rechtsbijstand een groter prijsdrukkend effect dan voorheen?

De regering stelt dat een verzekeraar van te voren niet weet hoeveel rechtsbijstandpolissen hij zal verkopen. Maar, zo menen de leden van de PvdA-fractie, men mag toch aannemen dat vanwege de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter het voor consumenten minder

aantrekkelijk zal worden op zich te verzekeren voor de kosten van rechtsbijstand dan wel om een dergelijke verzekering aan te houden? Zo ja, hoe groot schat de regering dit effect in? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat er vele factoren op de markt van rechtsbijstandverzekeringen en de premiestelling meespelen, maar zijn ook van mening dat de factor van verhoging van de competentiegrens voor die markt ceteris paribus zal betekenen dat die markt zal krimpen. Deelt de regering die mening? Heeft zij het effect van deze verhoging op deze markt laten doorrekenen? Zo ja, door wie en kan de Kamer de resultaten van die doorrekening ontvangen? Zo nee, zou de regering die doorrekening alsnog, bijvoorbeeld door het Centraal Planbureau, willen laten doorrekenen?

Heeft de regering marktpartijen, anders dan het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Mededingingsautoriteit, bij haar analyse van de markt voor rechtsbijstandverzekeringen betrokken? Zo ja, welke en wat waren de meningen van die partijen? Zo nee, deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat verzekeraars er weinig baat bij hebben om verwachtingen te schetsen dat er sprake zal zijn van dalende premies?

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP fractie hebben met verbazing kennisgenomen van onderhavige brief. Zij hebben over deze brief de volgende opmerkingen en vragen.

Volgens het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) waren er in 2007 71 verzekeringsmaatschappijen die een rechtsbijstandpolis aanboden. Zijn dit allemaal daadwerkelijk verzekeringsmaatschappijen of zijn hier ook de «huismerken» rechtsbijstandverzekering, zoals bijvoorbeeld van de HEMA, bijgeteld? Is het juist dat er slechts een beperkt aantal afhandelaars zijn die de zaken voor de verschillende aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen behandelen? Zo ja, om hoeveel afhandelaars gaat het?

Deelt de regering de mening dat de markt voor rechtsbijstandverzekeringen grote overeenkomsten vertoont met de markt voor autoverzekeringen? Wat is de reactie van de regering op de berichten dat na een aantal jaren van prijzenslag op de markt van autoverzekeringen, de verzekeraars zich nu weer gaan richten op verhoging van de winsten waardoor de prijzen inmiddels weer met meer dan tien procent gaan stijgen? Acht de regering een dergelijke ontwikkeling voor de rechtsbijstandverzekeringen wenselijk?

Wat is het oordeel van de regering over de constatering dat rechtsbijstandverzekeringen bijdragen aan een verdere juridisering van de samenleving?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat verzekeraars weliswaar polissen willen verkopen, maar vervolgens het gebruik ervan willen terugdringen met hogere eigen risico's of aangescherpte no-claim regelingen. Naar hun mening wordt op deze wijze een opwaartse prijsspiraal tot stand gebracht, die onwenselijk is. Wat is het oordeel van de regering over deze manier van handelen van de verzekeraars?

Deze leden stellen vast dat in de praktijk bij rechtsbijstandverzekeringen een vrije advocatenkeuze ontbreekt. De verzekeraar beslist en staat hoogstens een keus toe uit advocaten waar prijsafspraken mee gemaakt zijn. Naar mening van deze leden wordt hiermee getornd aan een belangrijk principe van de rechtsstaat ten koste van het winstoogmerk van de verzekeraars. Wat is de mening van de regering op dit punt?

De leden van de SP-fractie handhaven hun in eerdere debatten geuite bezwaren tegen de verhoging van de competentiegrens naar € 25 000. De leden zien een aantal grote risico's. Als bij ingewikkelde procedures de grens komt te liggen bij € 25 000, treden al of niet goed bedoelende juridisch adviseurs naar de voorgrond over wie niemand controle heeft, maar die denken in staat te zijn om een procedure voor een dergelijk gewichtig belang te voeren. Daarnaast is er het risico van de zelfdoeners. Het risico bestaat dat goedbedoelende zelfdoeners er een puinhoop van gaan maken, met alle desastreuze gevolgen.

Verzekeraars hebben zich steeds beklaagd over de hoge oncontroleerbare kosten van advocaten die zij verplicht in moesten schakelen bij zaken met een belang van € 5 000 of hoger. Naar nu blijkt, is dit een niet op feiten berustende overdreven voorstelling van zaken geweest. Nu blijkt immers dat de kosten voor externe advocaten slechts een zeer beperkte invloed hebben op de kosten en daarmee de prijsstelling. Pas op langere termijn zal de verhoging van de competentiegrens zich vertalen in de prijs van de rechtsbijstandverzekeringen. De leden van de SP-fractie stellen vast dat die prijs niet zal dalen, maar op langere termijn wellicht in het gunstigste geval iets minder snel stijgen. Zij constateren dat het verhogen van de competentiegrens slechts bij zal dragen aan hogere winsten van verzekeraars.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de uitvoering van motie-Van Vroonhoven-Kok inzake de premiestelling van rechtsbijstandverzekering (31 200 XI, nr. 54). Deze leden zijn immers van mening dat de goede achtergrondgedachte, verlagings van de kosten voor de burger, er niet in mag resulteren dat verzekeraars meer winst zullen gaan maken, terwijl er voor de Staat hogere kosten zullen zijn door meer rechtspraak en meer belasting van de rechter door procedures met minder juridisch geschoolde deelnemers. Deze gedachtegang is volgens de leden van de VVD-fractie niet voldoende door de regering uitgesloten. Voorts hebben zij enige twijfel bij het voorspelde effect van het verhogen van de competentiegrens.

De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering te horen krijgen hoe een hogere competentiegrens ervoor kan zorgen dat er minder bij rechtsbijstandverzekeringen geclaimd zou kunnen worden. Zij zijn van mening dat ook mensen die geen rechtsbijstandverzekering hebben meer zouden gaan procederen, waardoor mensen met een rechtsbijstandverzekering misschien wel sneller een beroep op deze verzekering zouden moeten doen. Daar waar minder juridisch geschoolde mensen in procedures meedoen, kunnen de procedures relatief langer worden wat weer meer kosten met zich meebrengt. De leden van de VVD-fractie zouden voorts graag te horen krijgen of de regering het vermoeden heeft dat mensen met een rechtsbijstandverzekering minder snel een advocaat in de hand zullen nemen na een verhoogde competentiegrens.

De regering is van mening dat een belangrijk deel van de zaken tot € 25 000 niet voor de rechter komt. Zou de regering kunnen melden hoe groot dit gedeelte is?

Voorts zouden zij ter oordeelvorming graag te horen krijgen welk percentage van de zaken die nu voor de kantonrechter in aanmerking komen, op alternatieve wijze wordt beslist en hoe hoog dit percentage is bij de zaken die nu nog niet maar straks onder de kantonrechter gaan vallen.

De regering is van mening dat de kosten besparingen zich pas op langere termijn om zullen zetten in stabilisering van de premie en aftopping van de premiestijging. De leden van de VVD-fractie vragen of de verhoogde kosten voor de Staat door de verhoging van de competentiegrens (er zal sprake zijn van meer instroom van zaken en minder expertise vanwege minder juridisch geschoolde rechtshulp) ertoe zullen kunnen leiden dat verzekeraars op korte termijn meer winst maken en de burger er in die periode weinig van zal merken.

II Reactie van de Staatssecretaris van Justitie

De brief van 15 mei 2009 over de uitvoering van motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. betreffende de premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen (TK 2008–2009, 31 753, nr. 13) heeft geleid tot een aantal vragen bij de Vaste Kamercommissie, die ik in het hiernavolgende graag beantwoord.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de brief is gesteld dat niet op voorhand is in te schatten wat de economische consequenties zijn van het kabinetsbesluit om de competentiegrens te verhogen. Dit leidt tot de vraag hoe deze stellingname zich verhoudt tot het onderzoek van het SEO «Het proces als domein, over de effecten van het procesmonopolie in de advocatuur». In dit laatste onderzoek wordt juist gesteld dat een scherpe concurrentie leidt tot lagere premies en betere kwaliteit, aldus de leden van de CDA-fractie.

In het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde SEO-rapport wordt gemeld dat de mate waarin de kosten voor de verzekeraars zullen dalen sterkt afhangt met wat men nu «te veel betaalt». Verzekeraars besteden thans zaken zowel uit aan netwerkadvocaten (*preferred suppliers*) waarmee afspraken zijn gemaakt over de overdracht van zaken en de kosten daarvan, als aan overige advocaten. In het SEO-onderzoek is een steekproef genomen uit de populatie van rechtsbijstandverzekeraars en op basis daarvan een indicatie van de prijsverschillen afgeleid.

Prijsverschillen procespraktijk voor rechtsbijstandverzekeraars (naar soort dienstverlener).

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Interne jurist ¹	100%	–	–
netwerkadvoocaat	215%	117%	320%
Overige advocaten	400%	200%	1 018%
Percentage uitbesteden van het totale aantal zaken	9%	3%	20%

Bron: Het proces als domein – over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur (SEO-rapport 846, 2005).

¹ Waaronder ook een advocaat in loondienst van de rechtsbijstandverzekeraar.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel bestaan er ruime bandbreedtes tussen de opgegeven gemiddelden wat erop wijst dat er grote verschillen bestaan tussen verzekeraars onderling, maar ook tussen de verschillende soorten zaken die verzekeraars uitbesteden. Gemiddeld lijkt het uitbesteden aan een netwerkadvoocaat op uurbasis tweemaal zo duur als een jurist of advocaat in loondienst en het uitbesteden aan een andere advocaat viermaal zo duur. Volgens het SEO verschillen rechtsbijstandverzekeraars ook in sterke mate van elkaar wat betreft de uitbesteding. Er zijn verzekeraars die enkele procenten uitbesteden in verband met de verplichte procesvertegenwoordiging, maar er zijn ook – voornamelijk kleinere – verzekeraars die wel 20 procent van de zaken uitbesteden.¹ Overigens vloeit de uitbesteding van zaken niet alleen maar voort uit de verplichte procesvertegenwoordiging, maar kan deze ook gelegen zijn aan

¹ B. Baarsma en F. Felsö – Een economische blik op het procesmonopolie van de advocatuur, ESB, 10 maart 2006.

gebrek aan bepaalde expertise of capaciteitsproblemen bij de verzekeraar. In de door het SEO onderzochte periode (2003) werden door de verzekeraars bijna 20 000 zaken uitbesteed aan de advocatuur. Dit aantal bedroeg slechts een klein deel (6.7%) van het totale aantal zaken (bijna 298 000) dat in dat jaar door de verzekeraars werd behandeld. Het SEO meent dat door openstelling van het procesmonopolie de premies kunnen dalen. De door de Orde van Advocaten opgestelde toelatingseisen in combinatie met het procesmonopolie zouden een meer gediversifieerd aanbod van procesvertegenwoordiging in de weg staan, waardoor concurrentie op de markt voor juridische bijstand geen drukkend effect heeft op de prijsstelling van advocaten. Het SEO stelt verder dat het grootste voordeel voor de verzekeraars valt te verwachten van een combinatie van aanpassing (sterke vereenvoudiging) van het procesrecht en de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. Deze maatregelen leiden volgens het SEO tot een efficiëntere, eenvoudigere en goedkopere rechtsspraak. Gelet op de bevindingen van het SEO is het op zichzelf voorstelbaar dat de kostprijs van de rechtsbijstandverzekeraars enigszins zal dalen, omdat door de competentieverhoging de verzekeraar minder een beroep hoeft te doen op vrije gevestigde advocaten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat met de te eenzijdige focus op dit aspect mogelijke andere factoren van de competentieverhoging onvoldoende op hun waarde worden geschat. In dit verband is in de brief bijvoorbeeld genoemd dat uitbesteding niet alleen samenhangt met de verplichte procesvertegenwoordiging, maar ook met het specialisme dat advocaten in huis hebben. In de praktijk bieden rechtsbijstandverzekeraars in alle gevallen eerstelijnsrechtshulp. Wanneer een zaak niet onder de dekking van de verzekering valt (bijvoorbeeld echtscheidingen en strafzaken), wordt doorverwezen naar andere juridische dienstverleners. Valt een zaak wel onder de dekking, dan verleent de verzekeraar zelf tweedelijnsrechtshulp. Veel zaken (zoals verkeer- en letselzaken) worden geregeld zonder dat er een gerechtelijke procedure nodig is. In andere zaken (zoals bestuurszaken) is in de regel wel een procedure nodig. Op het geheel van de zaken die bij rechtsbijstandverzekeraars binnenkomen, vereist 3 tot 5% verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. Volgens gegevens van het Verbond van Verzekeraars hebben rechtsbijstandverzekeraars in 2008 in totaal 33 108 opdrachten verstrekt aan advocaten. De advocaatkosten hiervoor bedroegen in 2008 naar schatting € 96 mln. Onder externe advocaatkosten wordt verstaan: de kosten die een advocaat doorgaans declareert, zoals het honorarium, kantoorkosten, verschotten (bijvoorbeeld de betaling van het aan een gerechtelijke instantie ten behoeve van een gerechtelijke procedure verschuldigde griffiegeld, gerechtsdeurwaarderkosten) en BTW. Uit een grove schatting van het Verbond van verzekeraars blijkt dat ongeveer 2 000 aan advocaten uitbestede zaken een belang vertegenwoordigden tussen de € 5 000 en € 25 000. Dit betekent dat ongeveer 0,3% van het totale aantal zaken van rechtsbijstandverzekeraars bij verhoging van de competentiegrens niet per se door een advocaat behandeld hoeft te worden voor zover wordt aangenomen dat wordt uitbesteed vanwege de verplichte procesvertegenwoordiging. De praktijk leert – zoals hier voor reeds is aangegeven – dat er ook nog andere redenen zijn. Dit alles leidt tot de verwachting dat de verhoging van de competentiegrens waarschijnlijk slechts een beperkt prijsdrukkend effect zal hebben.

Voorts stellen de leden van de CDA-fractie enkele andere vragen over de werking van de markt van rechtsbijstandverzekeringen als onderdeel van de schadeverzekeringsmarkt. Deze leden wijzen er allereerst op dat de regering kennelijk geen moeite heeft met haar conclusie dat de concurrentie op de schadeverzekeringsmarkt zich niet zozeer zal richten op kwaliteit, maar eerder op prijs. Op basis hiervan vragen deze leden of de regering de visie van deze leden deelt dat de kansen die de gewijzigde regelgeving biedt, zich niet alleen in prijs maar ook in de kwaliteit zou

moeten openbaren. Hierop aansluitend vragen deze leden hoe de regering dit denkt te kunnen stimuleren of bewerkstellingen.

De vooral technische constatering dat rechtsbijstandverzekering geen afzonderlijke markt is, maar deel uitmaakt van de schadeverzekeringsmarkt is mede ontleend aan de Monitor Financiële sector 2003 en 2004 van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Dat geldt ook voor de constatering dat concurrentie in die markt zich niet zozeer richt op kwaliteit, maar eerder op prijs. Ter verdere toelichting kan dienen dat de kwaliteit van de dienstverlening van een rechtsbijstandverzekering door particulieren veelal lastig te beoordelen is. Vaak is sprake van een discrepantie tussen het kennisniveau van de verzekerde en dat van de verzekeraar. Kenmerkend voor de verlening van rechtsbijstand is bovendien dat het geen «confectiepak» is, maar maatwerk dat aan de vraagstelling van de individuele verzekerde moet worden aangepast. Bijvoorbeeld omdat de tegenpartij en de rechter onzekere factoren zijn, waarvan de invloed op voorhand moeilijk is in te schatten. Rechtsbijstandverzekeraars beschikken over juridische kennis waarover de verzekerde niet beschikt. Het gebrek aan juridische kennis is immers veelal juist de reden dat men een rechtsbijstandverzekering afsluit. De verschillen in kennis leiden ertoe dat de consument vaak moeilijk kan toetsen of de geboden kwaliteit goed is en of de prijs-kwaliteitverhouding van de polis in balans is. Omgekeerd gelden voor verzekeraars de corrigerende effecten van het reputatiemechanisme. Een gedurende vele jaren opgebouwde reputatie van een rechtsbijstandverzekeraar is een belangrijke prikkel om goede dienstverlening tegen redelijke kosten te blijven bieden en af te zien van uitsluitend korte winst. Verzekerden die niet tevreden zijn kunnen hun zaak voorleggen aan het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid). Verder krijgen consumenten door de groei van de informatie- en communicatietechnologie steeds meer toegang tot kennis die voorheen tot de exclusieve expertise van rechtsbijstandverleners behoorde. Via vergelijkingsites op internet en periodieke onderzoeken van de Consumentenbond kunnen consumenten eenvoudig een globaal beeld krijgen van de prijs-kwaliteitverhouding en de consumentenwaardering. Informatie ter beschikking gesteld door belangenorganisaties zoals de Consumentenbond en consumententelevisieprogramma's (In je recht, De Rijdende rechter, Radar e.d.) leiden er verder toe dat er sprake is van toenemend inzicht in de juridische dienstverlening. Ook deze ontwikkeling dwingt verzekeraars bij de les te blijven en te investeren in de kwaliteit van de dienstverlening.

Naar aanleiding van de constatering dat geen grote effecten moeten worden verwacht van de verhoging van de competentiegrens in termen van kwaliteitsverbetering en prijsverlaging van de premie, vragen de leden van de CDA-fractie of de regering accepteert dat de verzekeraars hun maatschappelijke rol niet hoeven te spelen. En zo nee, welke maatregelen de regering zal treffen om burgers alsnog te laten meeprofiteren van de commerciële kansen die de overheid de verzekeraars biedt. Voorts vragen deze leden ook of de regering bereid is om hierover in gesprek te treden met het Verbond van Verzekeraars.

Mij zijn geen signalen bekend dat de markt voor rechtsbijstandverzekeringen onvoldoende werkt. Dat beeld komt evenmin naar voren uit onderzoeken van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Daarbij zij opgemerkt dat niet gedeeld wordt de suggestie in de vraagstelling dat verzekeraars de markt misbruiken, door een prijsvoordeel niet ten gunste te laten komen van de consument. Vastgesteld moet worden dat er in zijn algemeenheid geen morele verplichting bestaat voor de verzekeraar een eventueel te behalen financiële voordeel te vertalen in kwaliteitsverbetering van de geboden dienst of in prijsverlaging van de premie. Een dergelijke verplichting ligt feitelijk wel opgesloten in de werking van de markt. Verzekeraars moeten zich in deze concurrerende markt namelijk onderscheiden op prijs en kwaliteit om hun marktaandeel te behouden. Het mechanisme

leidt ertoe dat eventuele prijsvoordelen al snel worden doorvertaald in een lagere prijs of een betere kwaliteit. Een verzekeraar die een substantieel hogere premie vraagt dan andere maatschappijen of structureel slechte diensten levert, wordt al snel door de markt afgestraft. Als het gaat om de maatschappelijke rol die verzekeraars hebben, dan kan worden onderkend dat zij een grote hoeveelheid mensen en bedrijven gemakkelijke toegang tot het recht verschaffen. Deze rechtsbijstand kent een vaste prijs. Wanneer men verzekerd is en men heeft een geschil dan kan men een beroep doen op rechtsbijstand zonder dat bovenop de premie nog extra kosten moeten worden gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat particulieren die niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen, belemmeringen ervaren bij het vinden van een geschikte advocaat.¹ Ook klagen zij over de prijs en onduidelijkheid van declaraties. Illustratief is bovendien dat rechtsbijstandverzekeraars verzekerden werven juist op de negatieve aspecten die verbonden zijn aan de publieke beeldvorming van de advocaat: hoge en onvoorspelbare kosten. Gelet op de toename van het aantal verkochte polissen wegen de nadelen van die kosten kennelijk zwaarder dan de beperkingen die inherent zijn aan een rechtsbijstandverzekering. Tegen deze achtergrond hebben rechtsbijstandverzekeraars een maatschappelijke functie in die zin dat zij de drempel voor de toegang tot een rechtsbijstandverlener verlagen. Uit onderzoek van het Centrum voor verzekeringsstatistiek komt naar voren dat verandering in de persoonlijke levenssituatie – de gezinssituatie of de aankoop van een huis – de meest genoemde aanleiding is om een rechtsbijstandverzekering af te sluiten.² Het bieden van zekerheid op goede en goedkope juridische hulp, is de belangrijkste reden. Eenmaal in het bezit van een polis zegt negentig procent van de verzekerden het (zeer) waarschijnlijk te vinden de verzekering te verlengen. Ook raadt een meerderheid een rechtsbijstandverzekering aan bij familie of vrienden. Consumenten schatten de deskundigheid van juristen van rechtsbijstandverzekeraars even hoog in als die van andere juridische dienstverleners en noemen vooral de lagere kosten als onderscheidend kenmerk.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de wenselijkheid die uit de motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. blijkt, namelijk dat de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter zich zou moeten vertalen in een daling van de premies van rechtsbijstandverzekeringen. In dit verband zetten deze leden vraagtekens bij de opmerking van het kabinet dat vanwege het claimgedrag van verzekerden er geen sprake zal zijn van een relatief groter rendement. Deze leden vragen daarom nadere uitleg over het verband tussen een groeiende markt en het claimgedrag van verzekerden.

De markt van rechtsbijstandverzekeringen groeit nog steeds, zij het minder snel dan een aantal jaren geleden. Een direct verband tussen het claimgedrag van verzekerden en groei van de markt ligt genuanceerder dan wel verondersteld. Uit onderzoek blijkt dat over een langere termijn beschouwd de claimfrequentie (het percentage verzekerden dat jaarlijks een beroep doet op zijn rechtsbijstandverzekering) redelijk stabiel is.

Jaar	Claimfrequentie gezinspolis
2005	13%
2006	12%
2007	12%
2008	12%

Bron: Verzekerd van Cijfers 2009, Bond van Verzekeraars

¹ Het rapport «Toegang tot advocaten. Een kwalitatief onderzoek naar belemmeringen in de toegang tot advocaten voor betalende particulieren en MKB-bedrijven.» Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2009.

² Centrum voor verzekeringsstatistiek, 2008.

De vraag naar rechtsbijstand beweegt echter wel mee met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de kredietcrisis. Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal arbeidszaken momenteel een sterke stijging vertoont.

Beroep op rechtsbijstandpolis (percentage van het totale aantal meldingen)

Jaar	Arbeidszaken	Letselzaken	Overige zaken	Verkeerszaken
2000	14%	7%	33%	45%
2001	16%	7%	35%	42%
2002	19%	7%	34%	41%
2003	22%	8%	35%	36%
2004	23%	7%	36%	33%
2005	22%	7%	38%	32%
2006	20%	8%	41%	32%
2007	18%	8%	42%	33%
2008	19%	7%	44%	29%
2009*	25%	7%	42%	27%

Bron: Verbond van Verzekeraars

* Eerste halfjaar 2009.

Door het Verbond van Verzekeraars wordt gemeld dat zij sinds de kredietcrisis een sterke toename registreren in telefonische verzoeken om advies en informatie. Het gaat daarbij vooral om zaken die direct te maken hebben met de effecten van de crisis (Icesave en DSB, hypotheek, faillissementen, sociale plannen e.d.). Het Verbond van Verzekeraars schat dat het om circa 400 000 telefonische adviesverzoeken gaat.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het kabinet verwijst naar literatuur die erop wijst dat het aantal claims per 100 polissen gelijk bleef in de periode dat het aantal verzekeringspolissen aanzienlijk steeg. Deze laatste constatering lijkt de leden van de PvdA-fractie tegenstrijdig te zijn met de constatering daarvoor, waarin juist wel een verband lijkt te worden gelegd tussen een groeiende markt en claimgedrag.

In de literatuur worden beide redeneringen gevolgd. Rechtsbijstand wordt door veel schrijvers vaak gezien als een instrument dat bijdraagt aan ordening van de samenleving. Daarbij geldt dat rechtsbijstand (toegang tot rechter) dikwijls een middel is om toegang tot andere schaarse voorzieningen te verkrijgen. Van het kunnen beschikken over rechtsbijstand gaat bovendien een zekere preventie uit. Als men weet dat de wederpartij niet vanwege de kosten hoeft af te zien van een procedure zal men eerder afzien van contractbreuk of het onrechtmatig berokkenen van schade. En als onheil toch geschiedt, zal dezelfde wetenschap partijen eerder tot een minnelijke schikking bewegen. In die zin is rechtsbijstand een instrument om zich tegen potentiële risico's – schade en de omvang van eventuele schade – te wapenen. Een rechtsbijstandverzekering verlaagt de financiële toegangsdrempel tot rechtsbijstand.

Om die reden zal zijn kosten-batenafweging eerder positief uitvallen. Zoals onderstaande tabel laat zien, blijven mensen (met een probleem) met een gezinspolis inderdaad minder vaak passief en doen ze vaker een beroep op rechtshulp.

Bezit gezinspolis rechtsbijstandverzekering, reactiepatroon in %

In bezit gezinspolis	Passieven	Doe-het-zelvers	Rechtshulpgebruikers	Aantal Problemen
Totaal	6,0	42,0	52,0	2 234
Nee	7,5	47,4+	45,1-	1 000
Ja	4,8	37,7-	57,5+	1 234

+/- Het desbetreffende percentage is significant hoger dan wel lager dan het gemiddelde van de kolom.

Bron: Geschilbeslechtingdelta 2009.

Mensen die verwachten een zeker risico op schade te lopen zullen veelal proberen hun positie te versterken ten opzichte van degenen die schade kunnen toebrengen. In deze lijn valt te verwachten dat zij vaker een rechtsbijstandverzekering zullen afsluiten. In de Geschilbeslechtingdelta 2009 is nagegaan of verzekerden en onverzekerden in dezelfde mate met (potentieel) juridische problemen te maken krijgen. Zoals blijkt uit onderstaande tabel krijgen verzekerden meer problemen dan onverzekerden. Dit wijst er op dat mensen die zich ervan bewust zijn dat ze een groter risico lopen op het ontstaan van problemen, zich eerder verzekeren en dat polishouders een probleemgeladen situatie eerder tot een probleem laten escaleren, omdat ze zich verzekerd weten van rechtsbijstand.

Frequentie van problemen, een vergelijking van respondenten met en zonder gezinspolis

	Laag inkomen		Midden inkomen		Hoog inkomen		Totaal	
	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Verzekerd								
Probleemfrequentie	2,24	2,04	1,91	1,74	2,13	1,83	1,97	1,78

Bron: Geschilbeslechtingdelta 2009.

Omgekeerd hebben ook potentiële veroorzakers van schade een prikkel zich te wapenen tegen mensen die schade op hen willen verhalen. Ook voor hen neemt het belang van een rechtsbijstandverzekering toe. Bovendien krijgen zij een prikkel om (meer) maatregelen te nemen ter verkleining van de kans op het toebrengen van schade (nadeel) aan derden, of afzien van handelingen die derden kunnen benadelen. Verder lijkt het aannemelijk dat men meer zal trachten zich «juridisch in te dekken». Door Niemeijer en Van Wijck is onderzocht hoe de determinanten van risicoacceptatie zich ontwikkelen.¹ Op basis daarvan constateren zij dat sprake is van een afnemende acceptatie van risico's. Zowel op civiel als bestuursrechtelijk gebied signaleren zij gedragspatronen die duiden op een afnemende acceptatie van risico's.

Wanneer mensen in afnemende mate accepteren dat ze risico's lopen, leidt dat naar verwachting tot een toename van het aantal rechtsbijstandverzekeringen. In de praktijk blijkt dit aantal inderdaad te groeien. Volgens cijfers van het Verbond van Verzekeraars is het aantal gezinspolissen gestegen van 1,3 miljoen in 2002 naar 2,2 miljoen in 2008, een stijging met 67%. Het aantal verkeerspolissen is in diezelfde periode met 12% afgenomen van 1,6 miljoen naar 1,4 miljoen. Deze groei hoeft overigens niet alleen voort te vloeien uit de afnemende acceptatie van risico's. Ook de marketinginspanningen van de verzekeraars kunnen een rol spelen.²

¹ B. Niemeijer en P. van Wijck – Met recht risico's reduceren, in B en M, 2007, nr. 34.

² 66% van de verzekerden noemt «uit voorzorg/voor alle zekerheid» als belangrijkste reden voor het afsluiten van een rechtsbijstandverzekering. Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008, pagina 38.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de stelling van het kabinet dat de premiestelling afhankelijk is van meerdere factoren en vinden de schets van deze factoren helder. Op één punt wensen zij nog nadere uitleg. En dat betreft de vraag of de verhoging van de competentiegrens

leidt tot een lager beroep op rechtsbijstand dan voorheen. Deze leden vragen hoe groot dit effect wordt geschat. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of een indicatie kan worden gegeven bij hoeveel van de zaken die nu voor de kantonrechter komen rechtsbijstandverzekeraars de kosten van hun verzekerden vergoeden.

Het Verbond van Verzekeraars heeft mij gemeld dat rechtsbijstandverzekeraars thans jaarlijks ongeveer 380 000 verzoeken om rechtsbijstand behandelen. De verzekeraars schatten globaal in (er zijn geen exacte cijfers voorhanden) dat circa 5 tot 10% van deze verzoeken voor de kantonrechter komen. Een belangrijk deel hiervan betreft arbeidszaken.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om toelichting op de portee van de stelling van het kabinet dat rechtsbijstandverzekeringen geen afzonderlijke markt vormen maar onderdeel vormen van de schadeverzekeringsmarkt. Daarnaast vragen zij het kabinet of zij binnen het kader van de schadeverzekeringsmarkt vormen van verzekering ziet of een ander aanbod van rechtsbijstand waarneemt die substituten vormen voor rechtsbijstandverzekeringen. Zo ja, dan willen deze leden graag weten welke verzekeringen dit zijn. De verzekeringsmarkt voor consumenten bestaat ruwweg uit drie afzonderlijke deelmarkten: schade-, pensioen- en levensverzekeringen (het onderscheid tussen de leven- en de pensioenmarkt is niet altijd even duidelijk).

Zoals in de brief van 15 mei 2009 aangegeven maken rechtsbijstandverzekeringen deel uit van de brede schadeverzekeringsmarkt. Deze markt bestaat onder andere uit verzekeringen voor motorrijtuigen, aansprakelijkheid, hulpverlening en diverse geldelijke verliezen. De markt voor schadeverzekeringen is sterk concurrerend. Er zijn veel aanbieders, de toetredingsdrempels tot deze markt zijn relatief laag en het is voor verzekerden eenvoudig van verzekeraar te wijzigen.

Gevraagd naar andere verzekeringen die componenten van rechtsbijstand bevatten, kunnen worden genoemd: de Wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen van motorrijtuigen (verkeersaansprakelijkheid), aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen, ziekteverzuimverzekeringen. Daarnaast zijn er verzekeringen die bij schade uitkeren en vervolgens de uitgekeerde schade civielrechtelijke proberen te verhalen op de veroorzaker(s) van de schade.

Kenmerkend voor de rechtsbijstandverzekering is dat de schadebehandeling vrijwel altijd in natura gebeurt (het behandelen van juridisch geschil). Op het vlak van het volume en de kennisintensiteit van het juridische apparaat, onderscheidt de rechtsbijstandverzekeraar zich duidelijk ten opzichte van andere schadeverzekeraars. Dit verklaart wellicht dat rechtsbijstandverzekeraars zich meer als een juridische dienstverlener associëren dan als verzekeraar.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een passage in de brief waarin wordt gesteld dat het speelveld waarop de rechtsbijstandverzekeringen moeten concurreren groter wordt ten gevolge van het feit dat ook andere partijen rechtsbijstand bieden. Deze leden vragen dit toe te lichten. Terecht wijzen de leden van de PvdA-fractie op een passage die wellicht verkeerd begrepen kan worden. Bedoeld is de rechtsbijstand die onder andere door vakbonden en consumentenorganisatie aan leden wordt geboden. In het lidmaatschap van FNV en CNV is een voorziening voor rechtsbijstand inbegrepen. Van belang is dat de contributiebetalingen ten behoeve van de vakbond voor een deel financieel door de werkgever fiscaalvriendelijk kunnen worden gecompenseerd. Waardoor per saldo netto de kosten van het lidmaatschap relatief laag zijn. Voor de vakbonden geldt bovendien – evenals voor veel andere ledenorganisaties – dat er doorgaans een zekere paralleliteit van belangen is. Zij hebben vooral belang bij een goede oplossing voor het juridische probleem van het

individuele lid. Gelet op deze aspecten kunnen deze ledenorganisaties als een concurrent van de rechtsbijstandverzekeraars worden gezien.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen wel dat vakbonden als een dergelijke andere partij kunnen worden gekenmerkt. Het is deze leden niet bekend dat vakbonden op grotere schaal rechtsbijstand zijn of willen gaan aanbieden. Daarom verzoeken deze leden het kabinet hierop in te gaan en tevens aan te geven op welke wijze de activiteit van vakbonden op het gebied van rechtsbijstand een groter prijsdrukkend effect heeft dan voorheen.

Het is juist dat ook vakbonden rechtsbijstand bieden. Mij zijn geen exacte cijfers bekend over het marktaandeel van vakbonden in de markt van rechtsbijstandverzekeringen. Wel blijkt uit onderstaande tabel dat vakbonden frequent door mensen met een juridisch probleem worden geraadpleegd.

Deskundige personen/organisaties die zijn benaderd voor advies of hulp (N=1 161)

	Benaderd als				Totaal	
	1e	2e	3e	4e e.v.	Aantal	%
1 Sociaal raadsman/vrouw	36	20	13	11	80	3,2
2 Maatschappelijk werk	43	36	18	17	114	4,6
3 Bureau voor Rechtshulp	39	36	19	16	110	4,4
4 Het Juridisch Loket	43	28	19	15	105	4,2
5 Wets- of rechtswinkel	34	26	17	17	94	3,8
6 Vakbond, beroepsvereniging	133	31	24	25	213	8,6
7 Vereniging Eigen Huis	50	18	11	8	87	3,5
8 Consumentenvereniging	28	12	5	9	54	2,2
9 Televisieprogramma (bijv. Kassa, Radar)	22	15	7	4	48	1,9
10 Telefonische helpdesk Consuwijzer	5	1	5	10	21	0,8
11 Rechtskundig adviseur/adviesbureau	32	26	15	18	91	3,7
12 Rechtsbijstandverzekering	132	59	38	42	271	10,9
13 Andere verzekering	21	15	4	6	46	1,9
14 Branche-organisatie (bijv. ANVR)	11	8	3	9	31	1,2
15 Schuldhelpverleningsorganisatie	5	4	7	9	25	1,0
16 Advocaat	75	81	52	73	281	11,3
17 Notaris	27	19	15	12	73	2,9
18 Ombudsman (Nationale, lokale, anders)	9	7	6	6	28	1,1
19 Politie	88	30	14	28	160	6,4
20 Kerkelijke organisatie	10	1	4	6	21	0,8
21 Politicus, politieke partij	19	9	10	7	45	1,8
22 Andere deskundige	299	96	57	34	486	19,6
Totaal benaderd	1 161	578	363	382	2 484	100,0

Bron: Geschilbeslechtingsdelta 2009.

Uit de Geschilbeslechtingsdelta 2009 blijkt ook dat vakbondsleden frequenter een beroep op rechtsbijstand doen bij probleem arbeidskwestie, dan niet-leden.

Lidmaatschap vakbond, reactiepatroon in %

Lidmaatschap vakbond	Passieven	Doe-het-zelvers	Rechtshulpgebruikers	Aantal problemen
Totaal	6,0	42,0	52,0	2 234
Probleem op/met werk, lid	7,0	18,9-	74,1+	185
Probleem op/met werk, geen lid	8,0	40,6	51,4	401
Ander type probleem, lid	3,5	41,5	55,0	453
Ander type probleem, geen lid	6,1	46,3+	47,6-	1 195

Bron: Geschilbeslechtingsdelta 2009.

Bovenstaande tabel laat zien dat het effect van het vakbondslidmaatschap niet geheel beperkt is tot arbeidskwesties. Ook bij andersoortige problemen zijn vakbondsleden vaker geneigd om in actie te komen en rechtshulp in te schakelen dan niet-leden. Blijkbaar zijn de mensen die vakbondslid worden actiever en assertiever dan anderen wanneer hun belangen op het spel staan. Overigens geldt voor de meeste arbeidskwesties geen verplichte procesvertegenwoordiging. Om die reden wordt het prijsdrukkende effect op activiteiten van vakbonden als beperkt geschat.

De leden van de PvdA-fractie menen te mogen aannemen dat het vanwege de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter voor consumenten minder aantrekkelijk zal worden zich te verzekeren voor de kosten van rechtsbijstand. Deze leden willen graag een inschatting van het kabinet hoe groot dit effect is. In dat verband vragen deze leden of het kabinet de mening deelt dat de factor van verhoging van de competentiegrens voor die markt *ceteris paribus* zal betekenen dat die markt zal krimpen.

Theoretisch beschouwd zou de verhoging van de competentiegrens kunnen leiden tot een geringere behoefte aan rechtsbijstandverzekeringen, omdat in minder zaken sprake is van verplichte bijstand door een advocaat. Anderzijds kent – ondanks het streven naar deformalisering – het civiele procesrecht nog veel voetangels en klemmen. Kennis en ervaring op het gebied van termijnen en bewijsvoering zijn dikwijls noodzakelijk om goed toegerust als procespartij te kunnen optreden. Daarbij is vaak ook kennis van het materiële recht nodig. Een partij zonder deskundige bijstand is – zekere in complexe zaken – in het nadeel, indien de andere partij zich (wel) door een deskundige laat bijstaan. Mede hierom schat het Verbond van Verzekeraars in dat de consument ook in die zaken relatief vaak gebruik zal willen maken van deskundige hulp. Daarbij komt dat het verhoudingsgewijs gaat om een klein percentage van zaken. De verhoging van de competentiegrens zal daarom volgens het Verbond geen duidelijk merkbaar effect hebben op de verkoop van rechtsbijstandverzekeringen.

Verder geldt dat er nu al een groot aantal juridische geschillen zijn die onder de competentiegrens vallen of waarvoor geen advocaat nodig is. Desondanks bestaat ook in die zaken vaak behoefte aan juridische ondersteuning. Dit heeft deels te maken met de perceptie van de rechtzoekende. Veel rechtzoekende beschouwen de term «juridisch» als synoniem voor moeilijk en ingewikkeld. Door het verhogen van de competentiegrens wordt men voor het oplossen van het conflict minder vaak gedwongen tot het inschakelen van een advocaat. Maar zoals aangegeven moet effect daarvan niet worden overschat.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet het effect van deze verhoging op de markt voor rechtsbijstandverzekeringen heeft laten doorrekenen. Een doorrekening specifiek gericht op de effecten voor de markt voor rechtsbijstandverzekeringen heeft niet plaatsgevonden. Wel kan ik melden dat onderzoek wordt geïnitieerd naar effecten van de competentieverruiming op de rechtspraak, rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners zoals de advocatuur, gerechtsdeurwaarders, incasso- en juridische adviesbureau en rechtsbijstandverzekeraars.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de regering marktpartijen, anders dan het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Mededingingsautoriteit, bij haar analyse van de markt voor rechtsbijstandverzekeringen betrokken, en of zij de mening deelt dat verzekeraars er weinig baat bij hebben de verwachting te schetsen dat er sprake zal zijn van dalende premies.

In het kader van de onderhavige motie is overleg gevoerd met het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de

Raad voor rechtsbijstand. Het overleg met de Raad voor rechtsbijstand had betrekking op de toevoeging van een paragraaf aan de periodieke Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand waarin de ontwikkeling van de premiestelling zal worden gevolgd. Een dergelijke paragraaf is inmiddels opgenomen in de eind 2009 gepubliceerde Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2008. Verder is de rol van rechtsbijstandverzekeraars uitvoerig aan de orde geweest in het Programma Duurzame en Toegankelijke rechtsbijstand ter uitvoering van de Coalitieakkoord opgenomen taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Binnen dit programma is onder andere gekeken naar de mogelijkheden een rechtsbijstandverzekering een plaats te geven binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Eén en ander heeft geleid tot het voorstel de hogere inkomens binnen de Wet op de rechtsbijstand uit te sluiten in civiele en bestuursrechtelijke zaken die door een rechtsbijstandverzekering kunnen worden gedekt. Dit voorstel is niet *con amore* ontvangen. Ik moge hier verwijzen naar het verslag van het Algemeen overleg met uw Kamer van 17 december 2008.¹ In de opmaat hiertoe hebben praktisch alle relevante actoren (advocatuur, rechtspraak, Raad voor rechtsbijstand, consumentenorganisaties en personen uit de wetenschap) mij hun opvattingen over de positie van de rechtsbijstandverzekeraars indringend kenbaar gemaakt. Daarbij ging het niet alleen over de vraag of een rechtsbijstandverzekering een alternatief voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan zijn, maar ook over premiestelling en kwaliteit van dienstverlening. Duidelijk is niet alleen dat over deze vragen de opvattingen sterk uiteenlopen, maar ook dat veel partijen er belang bij hebben de effecten van beleidsvoorstellen zwaar aan te zetten, dan wel te bagatelliseren. Dergelijk strategisch gedrag zal ook het Verbond van Verzekeraars niet vreemd zijn. Overigens kunnen verzekeraars er vanuit marketingoptiek en versterking van de concurrentiepositie er wel degelijk belang bij hebben premieverlagingen aan te kondigen.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar gegevens van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS). Volgens het CVS waren er in 2007 71 verzekeringsmaatschappijen die een rechtsbijstandpolis aanboden. Deze leden vragen of dit allemaal daadwerkelijk verzekeringsmaatschappijen zijn óf zijn hier ook de «huismerken» rechtsbijstandverzekering, zoals die van de HEMA, meegeteld. Voorts vragen zij of het juist is dat er slechts een beperkt aantal afhandelaars zijn die de zaken voor de verschillende aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen behandelen. En zo ja, dan willen deze leden graag weten om hoeveel afhandelaars het gaat. Het Verbond van verzekeraars heeft mij gemeld dat er in 2007 en 2008 respectievelijk 71 en 69 verzekeringsmaatschappijen waren die een rechtsbijstandverzekering aanboden. Deze maatschappijen waren alle daadwerkelijk verzekeringsmaatschappijen die een vergunning hebben voor de branche rechtsbijstand. Bij deze telling zijn huismerken zoals van de HEMA (uitgevoerd door DAS) meegeteld.

Wat betreft het aantal behandelaars (juristen in dienst van rechtsbijstandverzekeraars) zijn geen recente exacte cijfers bekend. Een indicatie van het aantal juristen werkzaam in deze branche is te vinden in de «Stand van de advocatuur».

Verzekeraar/Stichting Rechtsbijstand	Aantal Juristen
DAS Rechtsbijstand	340
SKR Rechtsbijstand	279
ARAG Rechtshulp	260
Achmea Rechtshulp	233
Univé Rechtshulp	151
CNV Rechtshulp	25

Bron: KSU uitgeverij, Amsterdam 2009, de Stand van de advocatuur

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 31 753, nr. 4.

De leden van de SP-fractie vragen verder of het kabinet hun mening deelt dat de markt voor rechtsbijstandverzekeringen grote overeenkomsten vertoont met de markt voor autoverzekeringen. Vanuit dat perspectief bezien vragen deze leden ten eerste wat de reactie van kabinet is op de berichten dat na een aantal jaren van prijzenslag op de markt van autoverzekeringen, de verzekeraars zich nu richten op verhoging van de winsten waardoor de premies met meer dan tien procent gaan stijgen. Deze leden willen weten of het kabinet een dergelijke ontwikkeling voor de rechtsbijstandverzekeringen wenselijk acht.

De markt van rechtsbijstandverzekeringen is niet te vergelijken met die voor autoverzekeringen. In de markt van autoverzekeringen is het in het verleden diverse malen gebeurd dat een periode van scherpe prijsconcurrentie en verlaging van premies werd gevolgd door verhoging van de premies. Bij rechtsbijstandverzekeringen is dat nog nooit in deze vorm gebeurd. Het Verbond van Verzekeraars heeft mij gemeld een dergelijke ontwikkeling ook in de nabije toekomst niet voor de hand liggend te achten. Het Verbond wijst erop dat het premievolume van rechtsbijstandverzekeringen veel geringer is dan dat van de autoverzekeringen en daarnaast vertoont de markt van rechtsbijstandverzekeringen nog steeds een autonome groei. Anders dan motorrijtuigenverzekeraars, die zich in een verzadigde markt bevinden, zijn rechtsbijstandverzekeraars niet gedwongen hun groei alleen te zoeken in het afpakken van een marktaandeel van een concurrent, maar kunnen zij nog steeds autonoom groeien.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat het oordeel van het kabinet is over de constatering dat rechtsbijstandverzekeringen bijdragen aan een verdere juridisering van de samenleving. Het in 2002 verschenen rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹ bevat een analyse van de invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen op het rechtsbestel. Het rapport noemt in het bijzonder toenemende individualisering en meer regelgeving als oorzaak van juridisering. Veel burgers zijn mondiger geworden en voorzien zichzelf van informatie. Zij maken zelf keuzes die ze vroeger aan professionals overlieten. Dat uit zich in een groter beroep op recht en rechters. Daarbij fungeert het rechtssysteem meer als laatste middel dat een heteroog en samengestelde bevolking aan elkaar en met elkaar verbindt. De behoefte in de samenleving voor elke situatie een passende oplossing te bieden leidt tot meer regelgeving. De groeiende complexiteit van de ontwikkelde en open samenleving, de doorwerking van het Europees gemeenschapsrecht (uniformering, bevordering mededinging) en de opkomst van nieuwe maatschappelijke probleemgebieden, zoals het milieu en technologische ontwikkelingen, leiden tot meer rechtsregels. Ook daardoor neemt juridisering toe. Kortom, de juridisering van de samenleving wordt gevoed uit veel bronnen.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat verzekeraars weliswaar polissen willen verkopen, maar vervolgens het gebruik ervan willen terugdringen met hogere eigen risico's of aangescherpte no-claim regelingen. Naar de mening van deze leden wordt op deze wijze een opwaartse prijs-spiraal tot stand gebracht, die onwenselijk is. En vragen zij naar wat het oordeel van kabinet is over deze manier van handelen van de verzekeraars.

De wijze waarop verzekeraars het gebruik van rechtsbijstand willen beïnvloeden is niet eenduidig. Er zijn rechtsbijstandverzekeraars die eigen risico's en no-claim regelingen gebruiken, maar er zijn ook verzekeraars die dat juist niet doen. Ook op dit punt is er dus sprake van concurrentie tussen verzekeraars. Voor zover verzekeraars dit soort maatregelen toepassen, zijn deze te beschouwen als instrumenten om premieontvangsten en kosten in balans met elkaar te brengen. Het basisprincipe van verzekeren is het afdekken van het risico van onzekere gebeurtenissen.

¹ De toekomst van de nationale rechtsstaat, een uitgave van de WRR, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

Vanwege het laagdrempelige karakter van rechtsbijstandverzekeringen kan dat ertoe leiden dat verzekerden rechtsbijstand verlangen in zaken met een betrekkelijk gering belang en/of weinig kans van slagen. Door hiervoor een drempel op te werpen kan de verzekeraar premieverhogingen voorkomen. Het opwerpen van een dergelijke drempel is niet uniek voor rechtsbijstandverzekeraars. Ook de Wet op de rechtsbijstand kent drempels ter voorkoming van het toevoegen van een advocaat voor bagatelzaken.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat in de praktijk bij rechtsbijstandverzekeringen een vrije advocatenkeuze ontbreekt. De verzekeraar beslist en staat hoogstens een keus toe uit advocaten waar prijsafspraken mee gemaakt zijn, aldus deze leden. Naar de mening van deze leden wordt hiermee getornd aan een belangrijk principe van de rechtsstaat. Voorop staat dat het karakter van een verzekering automatisch beperkingen met zich mee brengt. De kosten moeten immers allemaal uit de premie worden opgebracht en een onbeperkte keuze maakt een verzekering onbetaalbaar. Vooral met het oog op kostenbeheersing is de rechtsbijstandverzekering primair een natura verzekering. Rechtsbijstand aan verzekerden wordt in beginsel verstrekt door juristen en advocaten in dienst van de verzekeraar. In het laatste geval zijn verzekerden in beginsel vrij in de keuze van een advocaat. Heeft de verzekerde geen voorkeursadvocaat, dan wordt de zaak in de regel behandeld door een advocaat in dienst van de rechtsbijstandverzekeraars, dan wel een netwerkadvocaat. Overigens kunnen naast de voorkeur van een verzekerde, er andere redenen zijn waarom een rechtsbijstandverzekeraar een zaak aan een advocaat uitbesteedt. Bijvoorbeeld bij een collectieve actie van een groot aantal belanghebbenden of wanneer beide partijen bij dezelfde maatschappij zijn verzekerd.

Ik zie niet in dat verzekeraars aan een belangrijk principe van rechtsstaat tornen als zij trachten verzekerden te bewegen een advocaat in dienst van de verzekeraar in te schakelen of een advocaat van een kantoor waarmee een prijsafpraak is gemaakt. In het kader van de Wet op de rechtsbijstand worden komen in beginsel ook alleen advocaten voor toevoeging in aanmerking die bij de Raad voor rechtsbijstand staan ingeschreven (art. 16 Wet op de rechtsbijstand).

De leden van de VVD-fractie zouden graag van het kabinet te horen krijgen hoe een hogere competentiegrens ervoor kan zorgen dat er minder bij rechtsbijstandverzekeringen geclaimd zou kunnen worden of het kabinet het vermoeden heeft dat mensen met een rechtsbijstandverzekering minder snel een advocaat in de hand zullen nemen. In antwoord op de vraag van deze leden kan ik melden dat de verhoging van de competentiegrens niet tot doel heeft dat er meer wordt geclaimd, maar er wordt dan ook niet vanuit gegaan dat de maatregel tot minder claims bij rechtsbijstandverzekeraars zal leiden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het kabinet van mening is dat een belangrijk deel van de zaken tot € 25 000 niet voor de rechter zal komen. Hoe groot is dit gedeelte is, willen deze leden graag weten. Hoewel er geen exacte gegevens bekend zijn, blijkt uit het onderzoek «Geschilbeslechtingdelta» dat (potentieel) juridische problemen alom in het dagelijks leven aanwezig zijn. Ongeveer tweederde van de Nederlandse burgers heeft de afgelopen vijf jaar te maken gehad met één of meerdere (potentieel) civiel- of bestuursrechtelijke problemen. Een burger met een probleem kan vele verschillende trajecten voor het oplossen van geschillen bewandelen. In de meeste gevallen komen mensen die een probleem hebben in actie om een oplossing te zoeken. Ongeveer 44% van hen roept hierbij advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie. Deze burgers zijn aangeduid als rechtshulpgebrui-

kers. Een vrijwel even grote groep (46%) neemt het probleem zelf ter hand en zoekt geen hulp. De resterende 10% blijft passief, zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt ook geen hulp in. De belangrijkste overwegingen om niets te ondernemen zijn:

- het probleem heeft zichzelf opgelost;
- heb genoeg van de hele zaak/het is niet de moeite waard door te gaan;
- er kan niets meer aan worden gedaan/weet niet wat ik nog kan doen.

Gelet op deze bevindingen is het aannemelijk dat een belangrijk deel van de zaken tot € 25 000 niet aan de rechter worden voorgelegd. Dit kan overigens ook zijn omdat partijen via een alternatieve routes (geschillencommissie, mediation e.d.) hun geschil oplossen.

Voorts zouden de leden van de VVD-fractie graag vernemen welk percentage van de zaken die nu voor de kantonrechter in aanmerking komen, op alternatieve wijze wordt beslist en verder hoe hoog dit percentage is bij de zaken die nu nog niet maar straks onder de kantonrechter gaan vallen. Bij het Verbond van Verzekeraars zijn geen exacte cijfers bekend van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting. Wel kan in aanvulling hierop worden opgemerkt dat de behandeling door geschillencommissies evenals de toepassing van mediation geleidelijk toeneemt. Ondanks dat een aantal verzekeraars wel al een dekking voor mediation bieden, is het aantal mediationzaken in Nederland nog relatief beperkt. Het aanpassen van de competentiegrens leidt niet tot wijziging van de dienstverlening op dit vlak.

De leden van de VVD-fractie refereren aan de mening van het kabinet dat de kostenbesparingen pas op langere termijn zullen leiden tot stabilisering van de premie en aftopping van de premiestijging. De leden van de VVD-fractie vragen of de verhoogde kosten voor de Staat door de verhoging van de competentiegrens (er zal sprake zijn van meer instroom van zaken en minder expertise vanwege minder juridisch geschoolde rechts-hulp) ertoe zullen kunnen leiden dat verzekeraars op korte termijn meer winst maken en de burger er in die periode weinig van zal merken. Uit informatie van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat van het totale aantal binnenkomende zaken de rechtsbijstandverzekeraars, na verhoging van de competentiegrens, naar schatting 1% minder aan advocaten uitbesteden en dus meer in eigen huis gaan behandelen. Interne behandeling kost gemiddeld minder dan externe behandeling door advocaten. Vandaar dat de verhoging van de competentiegrens in beginsel kan leiden tot iets lagere kosten voor de rechtsbijstandverzekeraars. De kosten worden echter beïnvloed door een groot aantal factoren en een deel daarvan kunnen juist leiden tot een verhoging van de premie. Bijvoorbeeld: sterke toename van het beroep op de polis of stijging van de gemiddelde advocaatkosten per zaak. Ook bij verhoging van de competentiegrens worden verzekeraars geconfronteerd met aanvullende kosten zoals griffierecht, proceskosten en kosten voor externe deskundigen.