

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

164

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over *de vrije advocaatkeuze* (ingezonden 20 augustus 2014).

Antwoord van Staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 6 oktober 2014). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 2990.

Vraag 1

Wat is uw reactie op het arrest van de Hoge Raad waaruit volgt dat het recht op vrije keuze van een rechtshulpverlener niet afhankelijk mag zijn van een besluit van de rechtsbijstandsverzekeraar dat de zaak door een externe rechtshulpverlener zal worden behandeld?¹

Antwoord 1

De Hoge Raad heeft in zijn tussenarrest van 28 september 2012² vragen van uitleg gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: het Hof van Justitie). Vervolgens heeft de Hoge Raad arrest gewezen op 21 februari 2014 op basis van de antwoorden van het Hof van Justitie³ over de uitleg van artikel 4, eerste lid, sub a, van de richtlijn rechtsbijstandverzekering (87/344/EEG), verder: de richtlijn rechtsbijstandverzekering. De Hoge Raad concludeert daarbij dat iemand met een rechtsbijstandverzekering in natura recht heeft op vrije keuze van een rechtsbijstandverlener en dat dit recht niet afhankelijk is van een besluit van de rechtsbijstandsverzekeraar over de noodzaak om externe rechtsbijstand in te schakelen. Dit geldt zowel voor rechtszaken waarbij verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven als voor rechtszaken waarbij dat niet het geval is. Deze ontwikkeling is gunstig voor een verzekerde, die zich daardoor in voorkomende gevallen kan laten bijstaan door een advocaat van zijn keuze. Deze ontwikkeling kan overigens tot gevolg hebben dat de kosten voor dergelijke rechtsbijstand stijgen.

Vraag 2, 4, 6

Kunt u toelichten welke acties door u en verzekeraars zijn ondernomen naar aanleiding van deze uitspraak?

¹ Hoge Raad, 21 februari 2014, NJB 2014/477

² Hoge Raad, 28 september 2012, zaak 11/04252, ECLI:NL:HR:2012:BW7507

³ Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg, 7 november 2013, zaak C-442/12

Zijn inmiddels alle polisvoorwaarden van Nederlandse rechtsbijstandsverzekeraars aangepast naar aanleiding van betreffende uitspraak? Zo nee, waarom niet en op welke termijn gaat dit gebeuren? In hoeverre worden verzekerden gewezen op de mogelijkheid om te kiezen voor een eigen advocaat als er sprake is van een gerechtelijke dan wel administratieve procedure?

Antwoord 2, 4, 6

Na de uitspraak van het Hof van Justitie is er contact geweest tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën en het Verbond van Verzekeraars (verder: het verbond). Het verbond heeft gemeld dat rechtsbijstandsverzekeraars en het verbond verzekerden middels informatie op de eigen websites hebben geïnformeerd. Daarnaast hebben rechtsbijstandsverzekeraars hun werkprocessen zo aangepast dat verzekerden, op het moment dat daar recht op gaat bestaan, door de medewerker of rechtshulpverlener van de rechtsbijstandsverzekeraar worden geattendeerd op de vrije keuze. Ook zijn en worden aanpassingen doorgevoerd in de polisvoorwaarden daar waar verzekeraars dit nodig achten.

Verder is met het Ministerie van Financiën overleg gevoerd met het oog op een wenselijke aanpassing van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waarin de rechtsbijstandverzekeringen zijn geregeld.

Vraag 3

Bij welke gerechtelijke en administratieve procedures moet volgens het Hof van Justitie aan de verzekerde de mogelijkheid worden geboden om zelf zijn advocaat of elke andere persoon met de juiste kwalificaties te kiezen?⁴ Betreft het hier bijvoorbeeld ook de bezwaarfase in het bestuursrecht of een voeging in een strafzaak? Kunt u hier duidelijkheid over geven en uw antwoord toelichten?

Antwoord 3

In rechtsoverweging 22 van het Hof van Justitie hanteert het Hof de begrippen «gerechtelijke of administratieve procedures». Artikel 4 van de richtlijn rechtsbijstandverzekering geeft geen nadere duiding van deze begrippen. Het oordeel daarover is aan de rechter. In een tussenvonnis van de Amsterdamse voorzieningenrechter is recent aan de Hoge Raad de prejudiciële vraag gesteld wat wordt verstaan onder een gerechtelijke of administratieve procedure als bedoeld in artikel 4:67 van de Wet op het financieel toezicht⁵. Voorts vraagt de voorzieningenrechter aan de Hoge Raad of de procedure bij het UWV op grond van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 valt onder een gerechtelijke of administratieve procedure. De Hoge Raad heeft deze prejudiciële vraag nog niet beantwoord.

Vraag 5

Op welke wijze zijn of worden het beleid danwel de polisvoorwaarden aangepast en hebben deze aanpassingen effect of al effect gehad op de hoogte van de premies? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5

Door de verduidelijking van de regels voor vrije advocaatkeuze kunnen verzekerden in meer gevallen zelf een veelal duurdere externe rechtshulpverlener kiezen. Het verbond verwacht dat dit de kosten voor de rechtsbijstandsverzekeraar zal verhogen, wat ertoe kan leiden dat verzekeraars ervoor kiezen de premie te verhogen. Het is bij het verbond niet bekend of dit al is gebeurd. Overigens kent de schadeverzekeringsmarkt als geheel een zekere verzadiging, met relatief geringe groei. Dit maakt dat de concurrentie tussen verzekeraars groot is en vooral op premie plaatsvindt. Een verzekeraar die zijn premies sterk verhoogt, loopt het gevaar zichzelf uit de markt te prijzen. Het verbond heeft verder gemeld dat een aantal verzekeraars de bestaande maximumvergoeding naar beneden heeft bijgesteld als verzekerden ervoor

⁴ Hof van Justitie, 7 november 2013, zaak C-442/12, rechtsoverweging 22

⁵ Rechtbank Amsterdam, 18 maart 2014, zaaknummer C/13/558839/KG ZA 14-184 (Rechtspraak.nl NJF 2014/238).

kiezen zich te laten bijstaan door een zelf gekozen rechtsbijstandverlener voor het voeren van een gerechtelijke of administratieve procedure. Andere verzekeraars beraden zich nog en bezien hoe vaak verzekerden zich wensen te laten bijstaan door een zelf gekozen externe rechtshulpverlener daar waar de rechtsbijstandsverzekeraar ook zelf de hulp zou kunnen bieden. Op basis van deze ervaringen kunnen zij al dan niet besluiten tot het aanpassen van de premies, het opnemen van een eigen bijdrage, of het invoeren c.q. aanpassen van een kostenmaximum.

Vraag 7

Welke beperkingen worden door de verschillende rechtsbijstandsverzekeraars gesteld aan de vrije advocaatkeuze? Hoe is daarbij invulling gegeven aan het oordeel van het Europees Hof van Justitie dat het voor een verzekerde door de beperking van de vergoeding van de advocaatkosten niet onmogelijk mag worden gemaakt om een redelijke keuze te maken wat vertegenwoordiger betreft?⁶

Antwoord 7

In de uitspraak van het Hof van Justitie van 7 november 2013 over de vrije advocaatkeuze staat dat verzekeraars ervoor mogen kiezen de advocaatkosten, of de kosten voor een andere zelf gekozen rechtshulpverlener, te vergoeden tot een bepaald maximum. Het Hof van Justitie heeft daarbij bepaald dat de maximale vergoedingen redelijk moeten zijn; ze mogen niet tot gevolg hebben dat de verzekerde feitelijk geen keuze heeft. Dit betekent dat de verzekerde moet kunnen kiezen uit het in Nederland beschikbare aanbod van (bevoegde) deskundigen/juristen, waaronder ook de deskundigen van de rechtsbijstandsverzekeraar.

Vraag 8

Wat zijn de consequenties voor de toegankelijkheid van het recht voor midden- en lagere inkomens die geen recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand en niet in staat zijn om een commercieel advocatentarief te kunnen betalen, door eventuele gestelde beperkingen aan de vrije advocaatkeuze?

Antwoord 8

Als deze groep een rechtsbijstandsverzekering heeft of neemt, gelden de in mijn antwoord op vraag 1 genoemde consequenties ook voor hen. Er mogen voor hen niet meer of andere beperkingen aan (de vergoedingen voor) een zelf gekozen rechtshulpverlener worden gesteld dan het Hof van Justitie redelijk acht (ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 7).

Vraag 9

Wat zijn de consequenties voor de gefinancierde rechtsbijstand en de voorgenomen bezuinigingen daarop?

Antwoord 9

Dergelijke consequenties zijn er niet.

Vraag 10

Wat is uw reactie op het bericht dat steeds meer rechtsbijstandsverzekeraars de vrije advocaatkeuze frustreren?⁷

Antwoord 10

Zoals vermeld in het antwoord op vraag 7 is het verzekeraars toegestaan om beperkingen aan te brengen in de vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand, mits in de praktijk een redelijke keuze blijft bestaan voor de verzekerde ten aanzien van de vertegenwoordiging. Het recht op vrije advocaatkeuze blijft daarmee bestaan.

⁶ Hof van Justitie, 7 november 2013, zaak C-442/12, rechtsoverweging 27

⁷ <http://www.mr-online.nl/juridisch-nieuws/23706-steeds-meer-rechtsbijstandverzekeraars-frustreren-vrije-advocaatkeuze>

Vraag 11

In hoeverre mag een verzekerde zelf een advocaat in de arm nemen als een rechtsbijstandsverzekeraar niet adequaat genoeg reageert op een rechtsbijstandsverzoek?

Antwoord 11

Het verbond heeft mij gemeld dat alle verzekeraars een interne klachtenprocedure hebben voor de situatie dat een verzekerde niet tevreden is over de behandeling van een geschil. Daarna bieden verzekeraars (voor particulieren) een externe klachtprocedure bij het Kifid (het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening) aan. Het Kifid doet uitspraak in de vorm van bindend advies. Verder kent elke rechtsbijstandverzekering op grond van de richtlijn rechtsbijstandverzekering, en de Nederlandse vertaling daarvan in de Wft, een geschillenregeling (second opinion) als er sprake is van een inhoudelijk verschil van mening over de behandeling van de zaak. Als de verzekerde het niet eens is met de voorgestelde aanpak van de rechtsbijstandsverzekeraar, dan kan hij aanspraak maken op deze regeling. Een onafhankelijke derde beoordeelt de zaak dan en geeft een voor de verzekeraar bindend advies. Beide voorzieningen kunnen als uitkomst hebben dat de verzekerde alsnog beroep kan doen op de vrije advocaatkeuze nadat hij daar eerder niet voor had gekozen.

Vraag 12

Klopt het dat Spaanse rechtsbijstandsverzekeraars ook de mogelijkheid hebben om rechtsbijstand in natura te verlenen? Op welke wijze geven zij uitvoering aan de vrije advocaatkeuze en welke beperkingen stellen zij aan het vergoeden van advocaatkosten?

Antwoord 12

De richtlijn rechtsbijstandverzekering geldt voor alle lidstaten. In artikel 3 van deze richtlijn wordt lidstaten de optie gegeven rechtsbijstandverzekering in natura toe te staan. Dit geldt dus ook voor Spanje. Mij is niet bekend of Spanje hiervan gebruik heeft gemaakt. Indien dit het geval is, geldt de uitspraak van het Hof van Justitie over de vrije advocatenkeuze ook voor Spaanse rechtsbijstandsverzekeraars.

Vraag 13

Heeft deze uitspraak alleen gevolgen voor rechtsbijstandsverzekeraars of zijn er meerdere verzekeraars die genoodzaakt zijn om hun polisvoorwaarden aan te passen? Kunt u uw antwoord toelichten en daar eventueel bij aangeven wat daarin de stand van zaken is?

Antwoord 13

De reikwijdte van het arrest en de daarop gebaseerde uitspraak van de Hoge Raad is beperkt tot schadeverzekeraars die rechtsbijstand verzorgen in de vorm zoals bedoeld in de uitspraak en een uitleg hanteren die niet in overeenstemming is met de uitleg van het Hof van Justitie.

Vraag 14

Is er reeds overleg geweest met onder andere de Bond van Verzekeraars naar aanleiding van voornoemd arrest van de Hoge Raad? Zo ja, bent u bereid om de Tweede Kamer over de uitkomsten hiervan te informeren? Zo nee, waarom niet, bent u bereid dit alsnog te doen en de Kamer over de uitkomst te informeren?

Antwoord 14

Ja, ik verwijs naar mijn antwoorden hiervoor.