

Vergaderjaar 2016–2017

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Bij gelegenheid van het Voortgezet algemeen overleg van 27 september (Handelingen II 2016/17, nr. 4, item 22) in vervolg op het Algemeen overleg van 8 september 2016 over de gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 130), hebben de leden Van Nispen (SP) en Swinkels (D66) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht «[...] om scenario's uit te werken om de inkomensgrenzen voor gesubsidieerde rechtsbijstand te verruimen tot maximaal 20%, zodat de Kamer deze kan betrekken bij verdere besluitvorming.»¹ De motie is 4 oktober met meerderheid van stemmen aangenomen.

Daarna heeft de vaste commissie van Veiligheid en Justitie mij bij brief van 13 oktober verzocht de uitgewerkte scenario's vóór de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2017 aan de Kamer te doen toekomen.

Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie Van Nispen en Swinkels en het verzoek van de vaste commissie van Veiligheid en Justitie.

Bijgevoegd vindt u de ambtelijke notitie getiteld «Uitwerking scenario's uitbreiding bereik gesubsidieerde rechtsbijstand»². De notitie is opgesteld door medewerkers van mijn ministerie met bijdragen van het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), de Nederlandse Orde van Advocaten en het Verbond van Verzekeraars. In de notitie is een tweetal scenario's uitgewerkt waarbij de inkomensgrenzen met 10% en 20% zijn verruimd.

Binnen deze twee scenario's is een drietal varianten voor de eigen bijdrage voor een toevoeging uitgewerkt: een variant met gelijkblijvende eigen bijdragen (variant A), een variant waarvan de eigen bijdrage gelijk is aan de gemiddelde kosten per toevoeging vanwege de vergoeding aan de advocaat (variant B) en een variant met eigen bijdragen die zijn opgebouwd uit de gemiddelde kosten per toevoeging vanwege de

¹ Kamerstuk 31 753, nr. 125

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vergoeding aan de advocaat en de gemiddelde integrale uitvoeringskosten van de Wrb waaronder de beoordeling en vaststellen van een toevoeging (variant C).

De notitie beschrijft de te verwachten volume- en kosteneffecten alsook enkele andere voorziene effecten van de verruiming van de inkomensgrenzen en daarmee de uitbreiding van het bereik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Aanpak en resultaten

De scenario's zijn uitgewerkt door middel van een trendextrapolatie van het gebruik van toevoegingen in de hoogste inkomenstrede 2015 en van het huidig gebruik van het Juridisch Loket in termen van het totaal aantal klantcontacten 2015. Voor het berekenen van de volume-effecten van de uitbreiding is de aanname gedaan dat de aard en mate van het gebruik van toevoegingen en van het Juridisch Loket door de additionele groep in grote lijnen hetzelfde zal zijn als dat van de groepen gebruikers op basis waarvan de extrapolatie is uitgevoerd.

Vervolgens zijn van de berekende volume-effecten per scenario en per eigen bijdrage variant de kosteneffecten doorgerekend. De resultaten daarvan zijn weergegeven in de onderstaande tabel.³

Kosteneffecten per scenario en eigen bijdrage variant (bedragen in miljoen euro)

	Scenario I +10%	Scenario II +20%
variant A	4,4	9,0
variant B	3,4	6,9
variant C	2,6	5,2

De notitie doet, behalve verslag van de volume- en kosteneffecten, tevens verslag van een expertmeeting die in het kader van de uitwerking van de scenario's is georganiseerd en bij gelegenheid waarvan deelnemers is gevraagd naar hun appreciatie over een eventuele uitbreiding van het bereik, mede tegen de achtergrond van enkele voorziene effecten van de uitbreiding zoals verdringingseffecten in de verzekeringsmarkt en verdere regulering van advocatentarieven.

Het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand zien vanuit hun rol in de uitvoering geen bezwaren in een eventuele verruiming.

De Nederlandse Orde van Advocaten staat niet onwelwillend tegenover een verruiming maar ziet als belangrijke voorwaarde voor een eventuele verruiming de bereidheid van voldoende advocaten om op toevoegingsbasis te werken en daarmee een redelijke vergoeding voor advocaten. Zij acht verdergaande tariefregulering niet wenselijk als aan rechtzoekenden volledig kostendekkende eigen bijdragen zullen worden gevraagd.

Het Verbond van Verzekeraars ziet geen bezwaren mits het stelsel zo zou zijn ingericht dat het enkel voorziet in een vangnet voor hen die de kosten voor rechtsbijstand (op welke wijze dan ook) niet zelf kunnen dragen. Het Verbond kan niet met zekerheid aangeven of de uitbreiding tot een verdringing van de verzekeringsmarkt zal leiden.

Beleidsstandpunt

Belangrijke uitdaging voor de komende jaren is het behouden en ontwikkelen van een duurzaam en betaalbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat ertoe bijdraagt dat min- en onvermogende personen

³ In de ambtelijke notitie is een aantal voorbehouden gemaakt bij de aanpak en uitkomsten.

geconfronteerd met juridische problemen of geschillen, deze effectief weten op te lossen of kunnen doen beslechten. Hieronder wordt ingegaan op de vraag naar de noodzaak van een verruiming van de inkomensgrenzen en op de financiële effecten daarvan.

Verruiming noodzakelijk?

De vraag die allereerst gesteld dient te worden is: welke feiten en argumenten dwingen ertoe het bereik van het stelsel van rechtshulp en gesubsidieerde rechtsbijstand uit te breiden? De motie Van Nispen en Swinkels geeft hierop een antwoord met de overweging «...dat voor veel middeninkomens geldt dat een commerciële advocaat te duur is maar er geen recht bestaat op gefinancierde rechtsbijstand ...» en de constatering «...dat het ook voor middeninkomens mogelijk moet zijn om gebruik te maken van hun recht op rechtsbijstand en toegang tot de rechter...». Bij deze overweging en constatering waaruit de noodzaak van een verruiming zou blijken, plaats ik een tweetal kanttekeningen.

Ten eerste wijs ik erop dat de landkaart van de Nederlandse geschillendelta veel meer wegen naar het recht kent dan enkel de weg naar de rechter waarbij de rechtszoekende zich laat bijstaan door een advocaat. Uit het WODC-onderzoeksrapport «Rechtshulp gemist?»⁴ blijkt dat rechtzoekenden in één op de tien gevallen waarin zij zich zien geconfronteerd met een probleem of geschil, een advocaat raadplegen. In de negen andere gevallen bewandelen rechtzoekenden een ander weg.⁵ De kosten van een advocaat worden vaak als hoog ervaren, maar zijn als het belang in een zaak groot is, zelden reden om af te zien van het inschakelen van een advocaat. In geval waarin rechtzoekenden een advocaat hebben overwogen, maar toch niet hebben ingeschakeld, is dat in bijna de helft van de gevallen omdat ze de advocaat te duur vinden. Dit geldt ongeacht het inkomen, want tot dit besluit komen niet-Wrb-gerechtigden even vaak als Wrb-gerechtigden. Als rechtzoekenden afzien van een advocaat wil dit overigens niet zeggen dat ze geen rechtshulp van andere hulpverleners zoeken en krijgen.⁶ Rechtzoekenden die net buiten het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, betalen inderdaad het commerciële tarief. De overweging in de motie dat rechtzoekenden in deze groep geen commerciële advocaat kunnen betalen en daarom hun weg naar de rechter zien geblokkeerd, behoeft evenwel enige nuancering. Dat burgers veelal besluiten een andere te weg kiezen voor het oplossen van een juridisch probleem of geschil betekent niet altijd dat zij geen advocaat kunnen betalen. Burgers maken een afweging. Zij vinden een advocaat vaak te duur, maar zijn als het belang van de zaak groot is doorgaans bereid een advocaat in te schakelen en daarvoor kosten te maken. Bovendien gaat de notie dat rechtzoekenden vanwege hoge advocaatkosten hun weg naar de rechter zien geblokkeerd voorbij aan het feit dat in veel gevallen een beroep op de rechter mogelijk is zonder advocaatkosten te maken. Rechtzoekenden kunnen immers in veel gevallen een geschil aan de rechter voorleggen zonder plicht van procesvertegenwoordiging. De mogelijkheden zijn daartoe met de ophoging van de competentiegrens in civiele zaken de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid (tot vorderingen tot en met 25.000 euro).

⁴ Cahier 2015-5 Rechtshulp gemist?, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie-centrum, Den Haag

⁵ Ander wegen zien onder andere op het vragen om advies of hulp bij het Juridisch Loket, het gebruik van de rechtsbijstandsverzekering, het inschakelen van een mediator, bedrijfsjurist of jurist van een bond of vereniging waarvan de rechtzoekende lid is. Een van de wegen is voorts dat rechtzoekenden helemaal geen hulp inschakelen en het probleem zelf oplossen.

⁶ Ibid. noot 3. Naast advocaten kan juridische hulp worden verleend door bijvoorbeeld juristen van het Juridisch Loket, een rechtsbijstandsverzekeraar, vakbond of beroepsvereniging.

Daarnaast hebben rechtzoekenden uit deze groep mogelijkheden om anders dan door het inschakelen van een advocaat, bijstand te krijgen van een rechtshulpverlener. Zij kunnen bijvoorbeeld een rechtsbijstandsverzekering afsluiten of hebben afgesloten. Momenteel heeft 42,5% van de huishoudens een rechtsbijstandsverzekering⁷. Met het stijgen van het inkomen hebben de huishoudens vaker een verzekering.⁸ De dekkingsgraad onder de huishoudens boven de toevoegingsgrens ligt daardoor hoger dan dit gemiddelde percentage. Ook beschikken leden van een vakbond of beroepsvereniging over mogelijkheden om een juridisch hulpverlener van de bond en vereniging in te schakelen.

Ten tweede wijs ik op de resultaten van een eerder verricht onderzoek naar tariefregulering van advocaten, uitgevoerd door de Universiteit Groningen in samenwerking met ProFacto.⁹ De onderzoekers concluderen dat verdere tariefregulering niet per se zal leiden tot lagere prijzen en een betere toegankelijkheid van het recht voor rechtzoekenden die thans buiten het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand vallen.

Daaraan draagt onder meer bij dat advocaten rekening houden met de inkomenspositie van hun cliënten. Dit blijkt onder meer uit een inventarisatie van de websites van enkele tientallen advocatenkantoren die alternatieve vormen van tarifiering aanbieden om ook de middeninkomens te kunnen bedienen en dus ook de groep rechtzoekenden die net boven de toevoegingsgrens zitten. Vormen van tarifiering zijn onder andere het rekenen van een gematigd uurtarief, het rekenen van een vaste prijs (door bijvoorbeeld een zaak uit te drukken in punten en dat te vermenigvuldigen met een schappelijke prijs per punt), het aanbieden van een gratis kennismakingsgesprek of eenmalig oriënterend adviesgesprek tegen bijzonder tarief, het houden van een gratis inlooppreekuur, het geven van een gratis advies, het aanbieden van een strippenkaart dat recht geeft op een bepaald aantal uur juridische bijstand en het aanbieden van een abonnement.

Al met al blijkt dat veel advocaten bereid zijn langs verschillende wegen de kosten voor hun cliënten beheersbaar en betaalbaar te houden. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat de advocaat rekening heeft te houden met een gezonde bedrijfsvoering.

De Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie-Wolfsen)¹⁰ heeft kennisgenomen van het onderzoeksrapport over de tariefregulering en heeft overwogen voor de groep rechtzoekenden die buiten het stelsel vallen een aparte voorziening te treffen. Zij concludeert uiteindelijk, mede op basis van het eerder genoemde rapport «Rechtshulp gemist?», dat hiertoe geen noodzaak is.

Kosten

Uit de notitie blijkt dat rekening moet worden gehouden met een kostenstijging van minimaal 2,6 miljoen euro per jaar bij een uitbreiding van de inkomensgrenzen met 10% en de invoering van een volledig kostendekkende eigen bijdrage voor een toevoeging. De kostenstijging wordt geraamd op maximaal 9,0 miljoen euro per jaar bij een uitbreiding van de inkomensgrenzen met 20% waarbij een eigen bijdrage in rekening

⁷ Peters e.a., Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2015, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht 2016.

⁸ Zie voor een verdeling: Ter Voert e.a., Geschillenbeslechtingdelta 2014, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC, Boom Lemma, Den Haag 2015, Box 4.1, pp 90–91.

⁹ Kamerstuk 31 753, nr. 110

¹⁰ Commissie Wolfsen, Herijking rechtsbijstand Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, Den Haag, 30 november 2015.

wordt gebracht die gelijk is aan de huidige maximale eigen bijdrage. Mijn begroting biedt geen dekking voor de meerkosten die dit met zich brengt. Maar bovenal past een verdere uitbreiding van de kosten niet in het streven van het kabinet de financiële beheersbaarheid van het stelsel te vergroten.

Een kostenneutrale uitbreiding zou enkel te realiseren zijn door voor deze hoogste inkomensgroep ook een inkomensgerelateerde eigen bijdrage voor het gebruik van het Juridisch Loket te introduceren. Dit is om reden van administratieve complexiteit nauwelijks uitvoerbaar en levert hoge uitvoeringskosten op, maar belangrijker nog niet wenselijk gelet op het bijzondere belang dat ik hecht aan de laagdrempelige eerstelijns voorziening die het Juridisch Loket vormt.

Concluderend

Een eventuele verruiming van de inkomensnormen is niet noodzakelijk en leidt bovendien tot meerkosten voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarvoor geen financiële dekking is binnen mijn huidige begroting.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur