



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand

Een vergelijkende studie naar Nederland, Finland en Schotland

Scholte, R.; ter Weel, B.; Westerveld, M.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Scholte, R., ter Weel, B., & Westerveld, M. (2017). *Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand: Een vergelijkende studie naar Nederland, Finland en Schotland*. (SEO-rapport ; No. 2017-58). SEO Economisch Onderzoek. <http://www.seo.nl/pagina/article/internationale-verkenning-kosten-gesubsidieerde-rechtsbijstand/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand



Amsterdam, september 2017
In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie

Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand

Een vergelijkende studie naar Nederland, Finland en Schotland

Robert Scholte
Bas ter Weel
Mies Westerveld (Universiteit van Amsterdam)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-58

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het Nederlandse stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand verschilt onder andere door de gehanteerde scheiding tussen de eerste en tweede lijn van het stelsel in Finland en Schotland. Juridische loketten kunnen mogelijk kostenbesparingen realiseren door advocaten in private dienst spreekuren te laten geven. Het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen leidt tot een overbeveling van publieke naar private kosten, maar heeft mogelijk ongewenste effecten voor de toegang tot rechtsbijstand.

Nederland kent een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand dat zich kenmerkt door toegang middels juridische loketten en een scheiding tussen de eerste en tweede lijn. Andere landen kiezen voor een andere indeling van het stelsel. Recent zijn voorstellen gedaan tot herijking van het stelsel van rechtsbijstand in Nederland. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft mede naar aanleiding hiervan aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen. Hiertoe wordt het Nederlandse stelsel met dat van Finland en Schotland vergeleken. Ook wordt onderzocht in hoeverre maatregelen die in deze landen zijn genomen in het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand inpasbaar zijn en wat dit mogelijk voor gevolgen heeft voor de kosten.

De centrale vraag in dit rapport is wat geleerd kan worden van een verkenning van de stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand van Nederland, Finland en Schotland met betrekking tot de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze vraag wordt aan de hand van twee specifieke maatregelen beantwoord. Ten eerste, wat zou het inzetten van advocaten in de eerste lijn voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand? Ten tweede, wat zou het aanwenden van een rechtsbijstandsverzekering voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Vergelijking stelsels Nederland, Finland en Schotland

Nederland kent in vergelijking met Finland en Schotland een sterkere scheiding van de eerste en tweede lijn. In Nederland wordt enkel geprocedeerd door advocaten in private dienst, terwijl dit in Finland en (in mindere mate) in Schotland ook gebeurt door advocaten in publieke dienst. In Schotland voeren advocaten in private dienst werkzaamheden uit die in Nederland hoofdzakelijk uitgevoerd worden door lager gekwalificeerde – en daardoor minder dure – professionals die werkzaam zijn bij juridische loketten. Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is per hoofd van de bevolking duurder dan het Finse en goedkoper dan het Schotse stelsel. De kosten per toevoeging in Nederland zijn lager dan de kosten per zaak in Finland en ongeveer gelijk aan de kosten per zaak in Schotland.

Het in kaart brengen van de doelmatigheid van de verschillende stelsels is erg ingewikkeld gebleken. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van verschillende definities, institutionele verschillen en ontbrekende gegevens. Er is daarom gekozen om een echtscheidingscase uit werken. Zelfs bij het uitwerken van deze case bleken er zulke grote verschillen tussen de landen te bestaan dat een integraal kwantitatief oordeel over de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel bijna onmogelijk is. Niettemin blijkt uit de case dat de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor een vergelijkbare echtscheiding in Schotland hoger zijn dan in Nederland, dat er in Finland voor relatief eenvoudige

echtscheidingen minder vaak een beroep wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand dan in Nederland en dat de laagste inkomens in Nederland een hoge eigen bijdrage betalen ten opzichte van Finland en Schotland.

Scenario 1 – advocaten in de eerste lijn

Om de eerste lijn te verstevigen kunnen juridische loketten advocaten die werkzaam zijn bij private organisaties spreekuren laten verzorgen of zij kunnen advocaten in loondienst nemen. Deze advocaten dienen zich te richten op de geschillen die oplosbaar zijn zonder een gang naar de rechtszaal, maar in de huidige situatie net iets te complex zijn voor de professionals die werken bij het Juridisch Loket. Op deze wijze kan mogelijk het aantal verwijzingen naar de tweede lijn en de daarmee gepaard gaande kosten beperkt worden. Advocaten die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket en een vaste vergoeding ontvangen hebben namelijk een kleinere productieprikkel dan advocaten in de tweede lijn, mits zij niet kunnen doorverwijzen naar hun eigen private bureaus.

Scenario 2 – vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen heeft naar schatting gevolgen voor ongeveer dertig procent van de zaken waarvoor een beroep gedaan wordt op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit zijn de zaken die verzekeraar zijn; het overgrote deel van de zaken is niet verzekeraar. De invoering van deze beleids optie wordt op drie manieren geanalyseerd: de verzekeraarbare zaken kunnen uitgesloten worden van gesubsidieerde rechtsbijstand, er kan verplicht worden gesteld om gebruik te maken van alternatieve bronnen van rechtsbijstand en de eigen bijdrages voor verzekeraarbare zaken kunnen verhoogd worden. Alle drie de varianten leiden tot een besparing van de algemene middelen en een overheveling van publieke naar private kosten.

Invoeren scenario's in Nederland

Scenario 1 – advocaten in de eerste lijn

Juridische loketten kunnen ervoor kiezen om advocaten in te huren voor eerstelijns werkzaamheden. Dit kunnen zij op twee manieren doen. Zij kunnen één of meerdere advocaten een arbeidscontract aanbieden, bijvoorbeeld voor een bepaald aantal uren in de week of op nul-urenbasis. Als alternatief kunnen zij de diensten van één of meerdere advocaten inhuren om op periodieke basis spreekuren te houden. De laatste optie lijkt kansrijker, want deze optie pakt positief uit voor de flexibiliteit van de juridische loketten en vermijdt discussies omtrent de onafhankelijkheid van advocaten.

Scenario 2 – vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Er zijn geen praktische redenen waarom het belang van rechtsbijstandsverzekeringen niet vergroot kan worden. Het niet afgeven of het verhogen van kosten van toevoegingen voor verzekeraarbare zaken kan ertoe leiden dat rechtzoekenden afzien van rechtsbijstand. Het is twijfelachtig of dit maatschappelijk gezien acceptabel is. Degenen die in de huidige situatie gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben veelal lage inkomens. Hun mogelijkheden en bereidwilligheid om rechtsbijstandsverzekeringen af te sluiten zijn waarschijnlijk beperkt. Een vergelijkbare redenering geldt wanneer de eigen bijdrages voor verzekeraarbare zaken substantieel stijgen. Mensen zullen niet in staat zijn deze extra bijdrage te betalen. Ten slotte zal het invoeren van de verplichting om alternatieve vormen van rechtsbijstand aan te spreken, indien men over een verzekering beschikt, weinig gevolgen hebben zolang er geen centrale registratie is. De financiële prikkel om te melden dat

men een rechtsbijstandsverzekering heeft, neemt niet toe door de beleidswijziging, zolang alsnog een beroep kan worden gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Beperkingen bepalen gevolgen scenario's

Het doorrekenen van de effecten van het invoeren van de scenario's in Nederland gaat gepaard met beperkingen. Het ontbreken van een duidelijke link tussen de geleverde inspanning en het resultaat, het gebrek aan integrale data over kosten en baten en de verschillen in de wijze waarop de systemen van rechtsbijstand in Nederland, Schotland en Finland zijn ingericht, maken het onmogelijk om een harde effectmeting uit te voeren. Daarom zijn de berekeningen in dit onderzoek gebaseerd op aannames die zijn gevalideerd op basis van het beschikbare cijfermateriaal, de literatuur en de interviews die zijn gehouden met experts in de drie landen. De uitkomst van de berekeningen geeft daarmee een effectrichting aan, terwijl de exacte omvang van de gerapporteerde effecten minder duidelijk is.

English summary

The Dutch system for subsidised legal aid differs from the systems in Finland and Scotland because of, among other things, the separation of primary and secondary legal aid. Legal services counters may be able to reduce costs by having private lawyers provide consultations. Increasing the importance of legal expenses insurance leads to a transferral of public to private costs and may also harm the universal accessibility of legal aid within the Netherlands.

The Netherlands has a system for subsidised legal aid that is characterised by access through legal services counters and a separation between primary and secondary legal aid. Other countries have established a different structure for the system. Recently, there has been discussion about the need to restructure the system for legal aid in the Netherlands. The Ministry of Security and Justice asked SEO Amsterdam Economics to investigate this matter. To this end, the system of the Netherlands shall be compared to the systems adopted in Finland and Scotland. SEO will also examine the extent to which the measures taken in these countries can be implemented in the system for legal aid in the Netherlands and the cost implications this may entail.

The question that is central to this report is what can be learned from investigating the systems for subsidised legal aid in the Netherlands, Finland, and Scotland, with regard to the efficiency of the Dutch system for subsidised legal aid. This question will be answered by means of two specific scenarios. Firstly, in what ways will the costs of the Dutch system for subsidised legal aid be affected by using lawyers to provide primary legal aid services? Secondly, in what ways will the costs of the Dutch system for subsidised legal aid be affected by the use of legal expenses insurance?

Comparing the systems of the Netherlands, Finland, and Scotland

Compared to Finland and Scotland, the primary and secondary forms of legal aid are more clearly separated in the Netherlands. In the Netherlands, legal action is only taken by privately employed lawyers, while in Finland and (to a lesser extent) in Scotland, this is done by public lawyers as well. In Scotland, privately employed lawyers perform activities that are, in the Netherlands, mainly performed by lower-qualified (and therefore cheaper) professionals working at legal services counters. The Dutch system for subsidised legal aid is more expensive per capita than the Finnish system and less expensive per capita than the Scottish system. The costs per legal aid certificate in the Netherlands are lower than the costs per dispute in Finland, and approximately equal to the costs per dispute in Scotland.

Determining the efficiency of the different systems has turned out to be quite complicated. This is mainly due to differences in definitions, institutional differences, and missing data. In order to clarify we have opted to work out the details of a divorce case. Even while working out this case, there turned out to be such great differences between the countries, that it is next to impossible to reach an integral quantitative judgement on the efficiency of the Dutch system. Nonetheless, it is evidenced by the case that the costs of subsidised legal aid for a similar divorce case in Scotland are higher than in the Netherlands; that for relatively simple divorce cases, people less often appeal for subsidised legal aid in Finland than they do in the Netherlands; and that in the Netherlands, the lowest incomes pay a higher contribution compared to Finland and Scotland.

Scenario 1 –lawyers providing primary legal aid

In order to reinforce the primary form of aid, legal services counters can employ lawyers or have lawyers from private organisations provide consultations. These lawyers should focus on the disputes that are solvable without going to court but which are slightly too complex in the current situation for the professionals who work at legal services counters. This way the number of referrals to the secondary form of aid and the related costs can be limited. After all, lawyers who work for legal services counters and receive a fixed compensation have a lower production stimulus than lawyers who provide secondary legal aid services in the current situation, provided that the lawyers who work for legal services counters cannot refer cases to their own private organisations.

Scenario 2 – increasing the share of legal expenses insurance

Increasing the share of legal expenses insurance is estimated to affect approximately thirty percent of the disputes for which an appeal to subsidised legal aid is made. These are the disputes that are insurable; most of the disputes for which people use subsidized legal aid are not insurable. The implementation of this policy is analysed in three ways: the insurable disputes can be excluded from subsidised legal aid, it can be made mandatory to make use of alternative forms of legal aid, and the contributions for insurable disputes can be increased. All three variations lead to ‘a’ saving of public resources and a transferral of public to private costs, but to what extent is hard to say.

Implementing scenarios in the Netherlands

Scenario 1 – lawyers providing primary legal aid

Legal services counters that want to make use of the services of currently private lawyers for primary legal aid can do this in two ways. They can offer one or several lawyers an employment contract, for instance for a certain hours a week or on the basis of a zero hour contract. Or they can hire (one or several) lawyers’ services for periodic consultation. The second option seems preferable as it provides more flexibility for legal services counters and it avoids issues of lawyer’s independence.

Scenario 2 – increasing the share of legal expenses insurance

There are no practical reasons why the share of legal expenses insurance cannot be increased. Not issuing or increasing the costs of additions for insurable disputes can cause people who seek justice to forgo legal aid. It is questionable whether this is socially acceptable. The ones who make use of subsidised legal aid in the current situation mostly have a low income. Their options and willingness for taking out a legal expenses insurance are probably limited. Similar arguments can be made when the contributions for insurable disputes were to rise substantially. People will not be able to afford this extra contribution. Finally, the implementation of the obligation to make use of other forms of legal aid will have little consequence if there is no central registration. As long as appeals can also be made to subsidised legal aid, the financial stimulus to report will not increase because of this policy change.

Limitations concerning the determination of the consequences of scenarios

When working out the effects of the implementation of these scenarios in the Netherlands, limitations arise. The lack of a clear connection between the efforts and the result, the lack of integral data on costs and advantages, and the different ways in which the systems of legal aid are structured in the Netherlands, Scotland, and Finland, make it impossible to perform a definite quantitative impact assessment. Because of this, the calculations in this study are based on assumptions that are validated on the basis of the available numbers, literature, and the interviews that were conducted

with experts in the three countries. The results of these calculations thus indicate an impact direction, while the precise scope of the reported effects is less clear.

Inhoud

Samenvatting	i
English summary	v
1 Inleiding	1
2 Vergelijking van stelsels	9
2.1 Vormgeving en kosten.....	9
2.2 Doelmatigheid.....	10
3 Casestudy – gesubsidieerde rechtsbijstand bij echtscheidingen	15
3.1 Nederland	15
3.2 Finland.....	17
3.3 Schotland	18
3.4 Conclusies.....	20
4 Scenario 1 – Advocaten in eerste lijn	21
4.1 Achtergrond	21
4.2 Het scenario.....	21
4.3 Berekeningen.....	27
5 Scenario 2 – Vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen	31
5.1 Achtergrond	31
5.2 Het scenario.....	31
5.3 Berekeningen.....	37
6 Conclusies en beperkingen onderzoek	43
Literatuur	45
Bijlage A Geraadpleegde personen	47

1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand, de effecten van het inzetten van advocaten in de eerstelijnsrechtsbijstandsverlening en het uitsluiten of duurder maken van gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer een rechtzoekende een beroep kan doen op een rechtsbijstandsverzekering. Het doel wordt bereikt door de systemen in Nederland, Finland en Schotland met elkaar te vergelijken.

Aanleiding onderzoek

Toegang tot juridische hulp is van groot belang voor het functioneren van de rechtsstaat. Deze toegang wordt deels gesubsidieerd door de staat, waardoor mensen die de kosten van rechtsbijstand niet volledig kunnen dragen alsnog rechtsbijstand kunnen ontvangen. De manier waarop de toegang is geregeld en de effecten daarvan op de totale kosten en de verdeling van die kosten is een keuze die in verschillende Europese landen op een andere manier is gemaakt. Uit onderzoek van HiiL (2014) is gebleken dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen Europese landen in de gemiddelde kosten per zaak.

Recent heeft het kabinet een herijking van het stelsel van rechtsbijstand in Nederland voorgesteld. In het consultatiewetsvoorstel uit 2014 heeft deze herijking voor het eerst een concrete vorm gekregen. Dit voorstel kreeg echter geen enthousiast onthaal in de politieke arena en heeft geleid tot twee moties die de regering oproepen om alternatieve financieringsvormen te onderzoeken en te bezien waarom de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland oplopen. De commissie ‘Herijking rechtsbijstand’ is aan de slag gegaan met deze moties en heeft onderzoek gedaan naar de kostenstijging in Nederland (Commissie Wolfsen, 2015), terwijl de Orde van Advocaten een eigen onderzoek heeft ingesteld naar een duurzamer stelsel (Commissie Barkhuysen, 2015).¹ Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen, onder meer ten behoeve van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, naar een internationale vergelijking van de uitgaven per toevoeging.²

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt gevraagd om een vergelijking van de systemen van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland, Finland en Schotland om een beeld te krijgen van de doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland. Ten tweede wordt gevraagd de verwachte gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland te bepalen wanneer er wordt overgegaan op een stelsel waarin advocaten werkzaam zijn in de eerste lijn (Scenario 1 in dit rapport) en/of het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen wanneer juridische hulp wordt ingeschakeld (Scenario 2 in dit rapport).

¹ Zie Westerveld (2016) voor een analyse van deze twee rapporten.

² Zie het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Veiligheid en Justitie door de Algemene Rekenkamer in 2014.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit rapport is wat geleerd kan worden van een verkenning van de stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand van Nederland, Finland en Schotland met betrekking tot de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit leidt tot twee meer specifieke invullingen van deze vraagstelling. Ten eerste, wat zou het inzetten van advocaten in de eerste lijn voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand? Ten tweede, wat zou het aanwenden van een rechtsbijstandsverzekering voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Om deze vraagstelling van een antwoord te voorzien, brengen we de volgende informatie en analyses in beeld.

Vergelijking stelsels Nederland, Finland en Schotland

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn vormgegeven en hoe de kosten zijn opgebouwd. In de analyse van de stelsels wordt ook gekeken in hoeverre verschillen in totale kosten voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en in de kosten per zaak/toevoeging/verrichting tussen de verschillende landen worden verklaard. Om de verschillen tussen de stelsels in Nederland, Finland en Schotland op meer detailniveau in beeld te brengen en mogelijk uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand, werken we in hoofdstuk 3 een case uit. Het gaat hier om een echtscheidingszaak, waarbij duidelijk wordt dat verschillende landen hier op een andere manier mee omgaan, wat leidt tot verschillen in kosten. Voor een groot deel zijn de verschillen in uitkomsten tussen de drie landen te verklaren door verschillen in instituties en cultuur.

Scenario 1 – advocaten in de eerste lijn

Een van de scenario's om de rechtsbijstand efficiënter te maken, laat zien wat het effect is van het inzetten van advocaten in de eerstelijnsrechtsbijstand. We gaan in hoofdstuk 4 in op de overwegingen om advocaten in de eerste lijn in te zetten en voor welke type zaken dat het meest efficiënt zou zijn. Het is daarbij belangrijk te bezien welk type dienstverband deze advocaten hebben en of ze ook in de tweede lijn werkzaam mogen zijn.

Scenario 2 – vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Het tweede scenario om tot efficiencywinst te komen, beschouwt het aanwenden van een rechtsbijstandsverzekering alvorens gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden gevraagd. Verschillende landen kennen verschillende regels die we in hoofdstuk 5 in kaart brengen en leiden tot verschillende aantallen rechtsbijstandsverzekeringen en de aanwending daarvan.

Invoeren scenario's in Nederland:

Ten slotte gaan we in op de vraag in hoeverre de onderzochte scenario's in het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand inpasbaar zijn. Wat zou het inzetten van advocaten in de eerste lijn voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand? Wat zou het afhankelijk maken van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand van de verzekeraarbaarheid van het geschil voor gevolgen kunnen hebben voor de kosten van het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand? Deze vragen worden in de hoofdstukken 4 en 5 beantwoord.

De scenario's

De gevolgen van twee scenario's zijn het voornaamste onderwerp van dit onderzoek. Het rapport behandelt de volgende scenario's:

Box 1.1 De scenario's

Scenario 1 – Advocaten in eerste lijn

Juridische loketten huren advocaten in om eerstelijnswerkzaamheden uit te voeren. Het doel is dat zaken in de eerste lijn worden opgelost. Er worden twee varianten van dit scenario onderzocht:

Variant 1 – extern werkzame advocaten verzorgen spreekuren bij juridische loketten

Variant 2 – advocaten komen in loondienst van het Juridisch Loket

Scenario 2 – vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Het belang van rechtsbijstandsverzekeringen in het Nederlandse stelsel voor rechtsbijstand wordt vergroot. Er worden drie varianten geanalyseerd waarop dit ingevuld kan worden:

Variant 1 – Het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken

Variant 2 – Het verplichten van gebruik van alternatieve bronnen van rechtsbijstand

Variant 3 – Het verhogen van eigen bijdrages voor verzekerbare zaken

Het eerste scenario is het inzetten van rechtsbijstandverleners in de eerste lijn. De commissie Wolfsen heeft geconstateerd dat onvoldoende verzekerd is dat de rechtzoekende de (rechts)hulp krijgt die het meeste passend is bij het probleem en aansluit bij de behoefte (Commissie Wolfsen, 2015). De commissie Wolfsen heeft voorgesteld om, naast medewerkers van de eerstelijnsorganisatie, andere rechtsbijstandverleners in te zetten. Deze andere rechtsbijstandverleners worden in het onderhavige onderzoek gedefinieerd als advocaten. Het inzetten van deze specialisten in de eerste lijn moet ertoe leiden dat meer problemen in de eerste lijn worden opgelost, zodat een toevoeging niet nodig is. Dit scenario wordt ingevuld middels twee varianten: (i) advocaten geven spreekuren bij juridische loketten en (ii) advocaten komen in loondienst van het Juridisch Loket (bijvoorbeeld voor een aantal uren per week of op nul-urenbasis).

Het tweede scenario betreft het aanwenden van een rechtsbijstandsverzekering. Wanneer een rechtzoekende aanspraak kan maken op juridische hulpverlening, zoals een rechtsbijstandsverzekering, is het niet nodig het budget van gesubsidieerde rechtsbijstand aan te spreken. De vraag of de rechtzoekende een beroep kan doen op een private voorziening komt nu niet indringend aan de orde bij de aanvraag van een toevoeging, terwijl dit niet alleen voor de overheid maar ook voor de rechtzoekende gunstiger kan zijn. Door beroep te doen op een rechtsbijstandsverzekering, die een dekking geeft voor het probleem of het geschil van de rechtzoekende, hoeft geen eigen bijdrage te worden betaald voor rechtsbijstand in het stelsel. Door het niet verstrekken van een toevoeging wanneer iemand verzekerd is (via een rechtsbijstandsverzekering), het verhogen van de eigen bijdrage of het niet verstrekken van een toevoeging wanneer een probleem verzekeraar is, wordt mogelijk bespaard op de publieke uitgaven. Er dient wel rekening te worden gehouden met een eigen risico.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit deskresearch, interviews met experts en het uitvoeren van berekeningen waarin de gevolgen van de scenario's geschat worden.

Deskresearch

Tijdens de deskresearch zijn eerst de kenmerken van het Nederlandse systeem voor rechtsbijstand op een rij gezet. Hierbij zijn ook de belangrijkste statistieken verzameld van onder andere het aantal gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, de verschillende rechtsvelden, de hieraan verbonden kosten en de eigen bijdrages. Een belangrijke bron van informatie is de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015 (Peters e.a., 2016).

Vervolgens is de informatie verzameld die van belang is voor het beoordelen van de gevolgen en de inpasbaarheid van de beleidsvoorstellen in de Nederlandse context. Er is bijvoorbeeld nagegaan voor welke type zaken al dan niet een rechtsbijstandsverzekering beschikbaar is en wat de redenen zijn om geen rechtsbijstandsverzekering aan te bieden voor de niet-verzekerbare zaken.

Er is een overzicht opgesteld van de verwachte gedragseffecten van rechtzoekenden, medewerkers van het Juridisch Loket, advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. Het is van belang om de gedragseffecten in de scenario's in beschouwing te nemen, omdat toegang en de prikkel tot gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand veranderen als er wordt gesleuteld aan het huidige stelsel in Nederland.

Interviews met experts

De interviews hebben geleid tot een overzicht van de inpasbaarheid van de scenario's in de Nederlandse context en een verdere specificering van de te verwachten kosten. Hiervoor is gesproken met binnenlandse en buitenlandse experts. Bijlage A presenteert een overzicht van de gesprekspartners.

Er is eerst gesproken met Finse en Schotse experts om een overzicht te krijgen van de organisatie van de rechtsbijstand in deze landen. Hoofdstuk 2 presenteert een kwalitatieve en kwantitatieve vergelijking van de Nederlandse, Finse en Schotse stelsels voor rechtsbijstand. Deze interviews zijn tevens gebruikt om een beeld te krijgen van de mogelijkheden, knelpunten en te verwachte effecten van het invoeren van de twee scenario's in Nederland.

Bij de buitenlandse experts is tevens informatie opgevraagd over een concrete echtscheidingscase. Deze case is opgesteld om de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor een concrete juridische zaak tussen de drie landen met elkaar te vergelijken (zie hoofdstuk 3). De voornaamste reden om een concrete case te analyseren is dat er hierbij minder factoren zijn die de analyse verstoren, zoals verschillen in de definities van juridische problemen.

Daarnaast is er gesproken met verschillende Nederlandse experts op het terrein van de rechtsbijstand. Deze interviews hebben geleid tot dieper inzicht in de werking van het Nederlandse stelsel voor rechtsbijstand en de te verwachten effecten van de scenario's. Het betreft vertegenwoordigers van de Raad voor Rechtsbijstand, een medewerker van het Verbond van Verzekeraars, een advocaat die actief is in de gesubsidieerde rechtsbijstand, een uitvoerder van privaat verzekerde rechtsbijstand en een advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

Berekeningen scenario's

Vervolgens zijn de verwachte (gedrags)effecten die optreden na invoering van de scenario's geanalyseerd (Hoofdstuk 4 en 5). Hiervoor is gebruikgemaakt van een impact assessment raamwerk.

Bijvoorbeeld in Scenario 1 veranderen de prikkels voor rechtzoekenden en hulpverleners door het inzetten van advocaten in de eerste lijn. De prikkels in de nieuwe systematiek kunnen ertoe leiden dat minder of juist meer tijd in een zaak wordt gestoken. Advocaten in loondienst – met een vast salaris – zullen minder geneigd zijn over te gaan op een juridische procedure dan advocaten met een eigen praktijk. Als advocaten worden toegevoegd aan het Juridisch Loket is het mogelijk dat de kosten oplopen. Bijvoorbeeld in Scenario 2 hebben rechtzoekenden een grotere prikkel om een beroep te doen op een rechtsbijstandsverzekering dan in de huidige situatie, omdat het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand minder toegankelijk of aantrekkelijk wordt gemaakt.

Op basis van de resultaten van deze vorige stap berekenen we de gevolgen van de twee beleidsvoorstellen voor het gebruik en de kosten van het Nederlandse stelsel. Hierbij wordt rekening gehouden met de volgende factoren:

- het aantal gebruikers per type zaak (verzekeraar of niet-verzekeraar),
- de gemiddelde kosten per zaak,
- de totale kosten per zaak,
- het totaal aantal gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand,
- de toewijzing van de kosten, oftewel komen zij terecht bij de rechtzoekende zelf of bij het publieke stelsel.

De kosten van de maatregelen zijn op jaarbasis geschat. De kosten van de implementatie van de scenario's zijn buiten beschouwing gelaten. Hierbij is rekening gehouden met een onzekerheidsmarge om de mogelijke effecten in te kaderen. Het is op basis van een ex ante evaluatie van de effecten van de voorgestelde maatregelen onmogelijk om precieze puntschattingen van de kosten en baten te geven.

Keuze voor Finland en Schotland

Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in deze studie vergeleken met het stelsel in Finland en Schotland. Er zijn verschillende redenen waarom een vergelijking met deze twee landen zinvol is, waarbij we ons bij deze keuze vooral baseren op het rapport van Hiil (2014).

Ten eerste zijn er overeenkomsten met Nederland die een vergelijking mogelijk maken:

- Beide landen kennen – net als Nederland – een op nationaal niveau gecentraliseerd systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand,
- In beide landen hebben recent (discussies over) wijzigingen plaatsgevonden met betrekking tot de toegang tot het systeem van rechtsbijstand en het in de hand houden van de kosten. In Schotland gaat het bijvoorbeeld om het *Making Justice Work* programma, dat met name de toegang tot rechtsbijstand moderniseert. In Finland is de beloning voor rechtsbijstand omhoog gegaan en is het aantal loketten drastisch verminderd in de meer rurale gebieden. Dit heeft geleid tot discussies over toegang tot rechtsbijstand,
- Voor een vergelijking van landen is het belangrijk om de opzet van de procedures per geschil te vergelijken.

Ten tweede zijn er verschillen in toegang en efficiëntie:

- De kosten per hoofd van de bevolking verschillen tussen de landen. In Finland zijn de kosten per capita laag, terwijl ze in Schotland relatief hoog zijn,

- In Nederland en Schotland controleert een onafhankelijke Raad voor Rechtsbijstand het systeem, terwijl in Finland het ministerie van Justitie de controle uitvoert,
- Schotland en Nederland laten gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand geld terugbetalen in succesvolle rechtszaken. In Schotland is het tevens zo dat gebruikers geld terug moeten betalen als achteraf blijkt dat de zaak geen rechtsbijstand waard was. Finland ziet af van terugbetaling,
- Finland heeft een netwerk van advocaten in loondienst (*in-house* advocaten) en is actief aan het kijken naar mogelijkheden tot vernieuwing. Schotland formuleert als een van de weinige landen een ‘brede strategie ten aanzien van de gesubsidieerde rechtstand’,
- Finland en Schotland kennen in principe de regel dat eerst andere bronnen moet worden aangeboord voordat gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden genoten. Het meest voorkomend zijn een rechtsbijstandsverzekering en lidmaatschap van een vakbond.

Internationale vergelijkingen rechtsbijstandssystemen

Het vergelijken van rechtsbijstandssystemen tussen landen is uitdagend. De voornaamste reden is dat rechtsbijstand functioneert in zowel een bredere juridische context als in een maatschappelijke context van hoe de verzorgingsstaat in een land is ingericht. Dat leidt ertoe dat een succesvol systeem in Land A niet zomaar is in te voeren in Land B. Een meer of minder effectief en efficiënt systeem van rechtsbijstand zegt waarschijnlijk meer over het functioneren van het totale juridische systeem en de maatschappelijke context waarin dit gebeurt dan over het stelsel van rechtsbijstand zelf. Het is daarom belangrijk om de vormgeving van de verschillende systemen op hoofdlijnen in beeld te brengen.

Om de vormgeving en kosten in beeld te brengen, is de beschikbare wetenschappelijke en beleidsliteratuur bestudeerd en zijn interviews gehouden met experts in Nederland, Finland en Schotland (zie Hoofdstuk 2). De volgende aandachtspunten komen uit deze inventarisatie naar voren:

- De definitie van rechtsbijstand verschilt tussen landen. In sommige landen is dit beperkt tot werkzaamheden geleverd door advocaten. In andere landen behoren hiertoe ook werkzaamheden geleverd door andere professionals,
- De telling van juridische problemen verschilt tussen landen. Nederland heeft bijvoorbeeld een specifiek stelsel dat gebaseerd is op toevoegingen,
- De verwerking van juridische problemen verschilt tussen landen. Dit gebeurt onder andere in rechtszalen, in tribunalen, op administratieve wijze of middels zelfhulp,
- Er zijn verschillen in het belang van enerzijds generalistische en anderzijds specialistische adviesbureaus en advocaten,
- Er zijn verschillen in toegang tot en beroep op rechtsbijstandsverzekeringen,
- Er zijn verschillen in het beheren van budgetten. Sommige landen werken met een gesloten envelop (inschrijving), anderen met een open budget. Daarnaast zijn sommige landen bereid tekorten te accepteren, maar andere niet,
- Verschillen in definities van boekjaren bemoeilijken vergelijkingen van statistische gegevens tussen jaren. Dit geldt met name voor Schotland,
- Er is ambiguïteit in de interpretatie van stelsels. Bijvoorbeeld in Finland is er volgens het rapport van HiiL (2014) sprake van een gecentraliseerd rechtsbijstandssysteem, maar in de praktijk is dit niet het geval,

- De juridische en beleidscontext is van invloed op het type juridische probleem dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Bijvoorbeeld problemen op het gebied van sociale zekerheid binnen een land hangen af van het stelsel van sociale voorzieningen. Daarnaast zijn er verschillen tussen landen in de mate waarin zij dit soort geschillen als juridisch opvatten. Bijvoorbeeld het aantal zaken op het gebied van recht op speciaal onderwijs hangt samen met de voorzieningen op het gebied van speciaal onderwijs,
- Er zijn intrinsieke verschillen tussen rechtssystemen die gevolgen hebben voor rechtsbijstand. Dit leidt tot verschillen in de opbouw van kosten. Bijvoorbeeld in bepaalde rechtsbijstandssystemen zijn de uitgaven aan advocaten hoog, maar de uitgaven aan rechtszaken laag. Andere rechtsbijstandssystemen vertonen een gespiegeld patroon.

2 Vergelijking van stelsels

De vormgeving van de stelsels verschilt aanzienlijk tussen de drie landen. Dit leidt tot verschillen in het aantal toevoegingen/zaken en daarmee tot verschillen in de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het doel van de internationale verkenning van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand is om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het Nederlandse systeem ten opzichte van Schotland en Finland. Daarnaast worden in het verlengde van de discussie over doelmatigheid twee specifieke scenario's uitgewerkt. Het eerste scenario onderzoekt de meerwaarde van het inzetten van advocaten in de eerste lijn. Het tweede scenario betreft de effecten van het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer een rechtzoekende een beroep kan doen op een rechtsbijstandsverzekering alsmede het afhankelijk stellen van de hoogte van de eigen bijdrage van de verzekeraar van het type probleem.

Om dit doel te bereiken wordt eerst het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland vergeleken met dat in Finland en Schotland.

2.1 Vormgeving en kosten

Tabel 2.1 vergelijkt de belangrijkste kenmerken van de rechtsbijstandssystemen in Nederland, Schotland en Finland. Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kenmerkt zich door een strikte scheiding tussen een eerste en een tweede lijn. Die begrippen behoeven enige toelichting. Met de eerste lijn wordt bedoeld de instanties waar de burger als eerste terecht kan voor een antwoord op een (rechts)vraag. Deze instanties kunnen eventueel doorverwijzen naar een meer specialistische hulpverlener. In Nederland wordt in de context van de gesubsidieerde rechtsbijstand onder de eerste lijn het Juridisch Loket verstaan en zijn de rechtshulpverleners naar wie vervolgens wordt doorverwezen gedefinieerd als de tweede lijn. Tegelijkertijd is het onderscheid in de praktijk niet altijd even hard. Rechtzoekenden kunnen hun juridisch probleem ook direct voorleggen aan een advocaat die hen hieromtrent adviseert (eerstelijns werk) en zo nodig een toevoeging aanvraagt voor het meer specialistische tweedelijns werk. De Commissie Wolfsen maakt in dit kader een onderscheid tussen de definitie van de twee lijnen en het eerste- of tweedelijns werk. Daarmee wordt zichtbaar dat rechtsbijstandsverleners in de tweede lijn ook eerstelijns werk kunnen doen.

We beginnen met een aantal kerncijfers (zie Peters e.a., 2016). Nederland kent een systeem van toevoegingen die worden verleend in de tweede lijn. In 2015 zijn er bijna 380 duizend reguliere toevoegingen (inclusief extra-urenzaken) afgegeven. Daarnaast zijn er ruim 13 duizend mediation en bijna 10 duizend lichte adviestoevoegingen afgegeven. Tevens waren er ruim 680 duizend klantactiviteiten van het Juridisch Loket. De mogelijkheid om deze cijfers met die in Schotland en Finland te vergelijken is beperkt, vanwege verschillende definities. Een toevoeging houdt in dat advocaten of mediators betrokken zijn bij het juridische probleem. Bepaalde juridische problemen zijn niet opgenomen in de Nederlandse cijfers omdat ze door het Juridisch Loket in de eerste lijn wor-

den opgelost, terwijl ze wel opgenomen zijn in de Schotse en Finse gegevens. De kosten in Schotland zijn per hoofd van de bevolking aanzienlijk hoger dan in Nederland en Finland. In de drie landen zijn straf- en familierecht de grootste component van de rechtsbijstand (zie Tabel 2.2).

In Schotland is rechtsbijstand primair een juridische dienst die door private partijen wordt uitgevoerd voor individuele cliënten. Dit verschilt van de praktijk in Nederland en Finland. Het zijn in Schotland hoofdzakelijk private advocaten die dienstverlening aanbieden in beide lijnen. In Nederland wordt eerstelijnsrechtsbijstand hoofdzakelijk door publieke aanbieders verzorgd, tweedelijnsrechtsbijstand door private aanbieders. In Finland worden de werkzaamheden zowel door publieke als private aanbieders verzorgd.

De systemen in Finland en Schotland zitten anders in elkaar dan in Nederland. In Schotland verschaffen hoofdzakelijk advocaten vanuit de private sector gesubsidieerde rechtsbijstand. Finland maakt geen onderscheid tussen eerstelijnsrechtsbijstand en tweedelijnsrechtsbijstand. Cliënten kunnen direct contact opnemen met private organen. Publieke organen zijn echter wel verantwoordelijk voor activiteiten die in Nederland tot de eerste lijn behoren, zoals juridisch advies. Dit vermindert de internationale vergelijkbaarheid van de kosten van het systeem.

2.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van de gesubsidieerde rechtsbijstand (primair gericht op het beleidsdoel) en de kosten (in dit geval de publieke uitgaven). We spreken over doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand als het gewenste doel tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Onderzoek naar de doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand in dit rapport vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten in verschillende landen.

De voorwaarde voor doelmatigheid is dat het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand effectief werkt. Effectief betekent hier dat het doel van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt behaald. De borging van toegankelijkheid is de belangrijkste graadmeter voor de effectiviteit. De Commissie Wolfsen (2015) benoemt dit als belangrijkste ijkpunt en ook de Algemene Rekenkamer (2013) benadrukt het belang van toegankelijkheid.

Gesubsidieerde rechtsbijstand is relevant voor minvermogende personen die toegang tot het recht zoeken. Hiil (2014) beschrijft drie fasen om toegang tot het recht te verkrijgen. Eerst proberen rechtzoekenden informatie en advies in te winnen. Dit is bedoeld om inzicht te krijgen in de regels en procedures, maar ook om een inschatting te krijgen over de kans op succes. Daarna volgt een fase van overleg met de andere partij om tot een oplossing te komen. De meeste problemen worden op deze manier opgelost. Als er geen oplossing tot stand komt leggen zij hun geschil voor aan een rechter, geschillencommissie of andere beslisser. In elk van deze drie fasen kan een rechtzoekende hulp nodig hebben. Die wordt ook aangeboden op de markt voor juridische dienstverlening. Sommige mensen hebben niet de middelen om deze juridische hulp te betalen. Gesubsidieerde rechtsbijstand kan dan nodig zijn. De gesubsidieerde rechtsbijstand kan dus betrekking hebben op juridische informatie en advies, op hulp bij het onderhandelen over een uitkomst, of op vertegenwoordiging in rechte dan wel in een procedure bij een andere beslissende instantie. Uit het meest recente Geschilbeslechtingdelta-onderzoek van het WODC (2014) blijkt niet dat de toegankelijkheid daalt.

Door digitalisering lijkt de toegang zelfs te verbeteren. HiiL (2014) concludeert dat de toegang in Finland en Nederland het best geregeld is, op de voet gevolgd door Schotland.

Gesubsidieerde rechtsbijstand is traditioneel het meest kostbaar in de derde fase van geschilbeslechting. Door de staat gefinancierde juridische diensten kunnen ook worden aangeboden tijdens de eerste fase (advies inwinnen) en de tweede fase (onderhandeling en mediation). Vroegtijdige tussenkomst door het Juridisch Loket in Nederland kan leiden tot betere uitkomsten tussen partijen, met meer kans van slagen, en lagere kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand in de derde fase (rechtszaak).

De eerste lijn fungeert als poortwachter en zou een passend advies over rechtshulp moeten geven. Een effectieve eerste lijn geeft advies en verwijst door naar de tweede lijn waar dat gewenst wordt geacht. De afstemming tussen de eerste en tweede lijn kan volgens de Commissie Wolfsen worden verbeterd. Op dit moment lijkt onvoldoende verzekerd dat de rechtzoekende in alle gevallen die (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij het probleem en aansluit bij de werkelijke behoefte. De commissie beveelt daarom een brede eerste lijn met verschillende instanties aan. Dat kunnen zijn sociaal raadslieden, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, een rechtswinkel, een vakbond, de Nationale Ombudsman, de woonbond, de Consumentenbond, maar ook een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een notaris. Daarnaast wordt gepleit voor een versterking van de kwaliteit van de eerste lijn door meer specialisten in te zetten, een aanbeveling die ook door HiiL (2014) als effectief wordt beoordeeld. In hoofdstuk 4 werken we deze aanbeveling in meer enge zin uit door middel van een scenario waarin advocaten in de eerste lijn werkzaam zijn.

Een tweede aandachtspunt is het benutten van rechtsbijstandsverzekeringen. De Commissie Wolfsen (2015) zegt daar het volgende over (p. 17): “We signaleren ook dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een overlapping kent met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet. We zien verder dat rechtzoekenden onvoldoende zicht hebben op de kosten en de kwaliteit van de verschillende routes voor rechtsbijstand en op wat ze kunnen verwachten van de begeleiding of de interventie. Ook over de inhoudelijk-juridische kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners is in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, te weinig bekend.” Bij de stelselvarianten worden twee opties geschetst om de rechtsbijstandsverzekering beter te benutten. Ten eerste een verplichtstelling, zoals in Zweden en Duitsland. Ten tweede een vrijwillige rechtsbijstandsverzekering, die het verplicht stelt om eerst de rechtsbijstandsverzekering aan te spreken, voordat men een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand kan doen. Schotland en Finland kennen een dergelijk systeem. Een variant op deze tweede optie is het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand van zaken die men vrijwillig kan verzekeren of ingeval niet-verzekerden een beroep op het stelsel doen een hogere eigen bijdrage op te leggen. In hoofdstuk 5 werken we een scenario uit waarin deze varianten op toegang en kosten worden getoetst.

De effectiviteit van het Nederlandse systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt op het terrein van toegankelijkheid goed beoordeeld, maar heeft op het terrein van kwaliteit van de dienstverlening en het benutten van alternatieven (zoals een rechtsbijstandsverzekering) te maken met kritiek (Commissie Wolfsen, 2015). Als we de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand toevoegen aan dit beeld, ontstaat een inschatting over doelmatigheid. Tussen landen is hier een groot verschil in

uitgaven te zien (Tabel 2.1). Finland lijkt het meest efficiënt, maar heeft wel te maken met een relatief hoog aantal schendingen van het recht tot toegang tot de rechter dat wordt beschermd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Volgens Hiil (2014) scoort Nederland relatief goed op de balans tussen toegang en kosten.

Een precies beeld over de effectiviteit en efficiency van de systemen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is echter moeilijk te geven. Hiil (2014) concludeert dit ook in een vergelijking van negen landen. We werken daarom in hoofdstuk 3 een case uit die meer inzicht zou moeten geven in de doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland in vergelijking met Schotland en Finland. De door de Commissie Wolfsen (2015) voorgestelde mogelijke verbeteringen worden in hoofdstuk 4 en 5 uitgewerkt.

Tabel 2.1 Internationale vergelijking rechtsbijstandssystemen op hoofdlijnen

Nederland	Finland	Schotland
Cijfers (per jaar)		
<ul style="list-style-type: none"> Ruim 400 duizend toevoegingen, 0,024 per inwoner. Vooraf straf- (29,7%), personen- en familierecht (22,3%) en asiel- en vreemdelingenrecht (13,9%). Kosten toevoegingen (inclusief extra uren-zaken) € 355 miljoen, € 18,2 per inwoner, ongeveer € 890,- per toevoeging. 	<ul style="list-style-type: none"> Ruim 82 duizend zaken, 0,015 per inwoner. Vooraf straf- (64,2%) en huwelijks- en familierecht (11,1%). Kosten bijna € 80 miljoen, € 13,5 per inwoner, ongeveer € 975,- per zaak. 	<ul style="list-style-type: none"> Bijna 210 duizend zaken, 0,039 per inwoner. Vooraf straf- (57,7%) en familierecht (16,0%). Kosten ruim € 186 miljoen, € 36,1 per inwoner, ongeveer € 885,- per zaak.
Systeem		
Er wordt onderscheid gemaakt tussen een eerste en tweede lijn. De eerste lijn fungeert als poortwachter voor de tweede lijn. Het is mogelijk om de eerste lijn over te slaan en direct met de tweede lijn contact te zoeken.	Het model staat bekend als een mixed model: cliënten kiezen zelf tussen publieke en private aanbieders. Er is geen onderscheid tussen verschillende lijnen.	Rechtsbijstand wordt uitgevoerd door de Scottish Legal Aid Board, een publiek georganiseerd orgaan dat buiten de overheid valt en niet direct controleerbaar is door de overheid, vergelijkbaar met het Juridisch Loket in Nederland.
Publiek-privaat		
<p>Eerstelijnsrechtsbijstand wordt hoofdzakelijk aangeboden door publieke organen (juridische loketten). Tweedelijnsrechtsbijstand wordt aangeboden door advocaten en andere private dienstverleners zoals mediators. Het toezicht op de rechtmatige besteding en kwaliteit rust bij de (publieke) Raad voor Rechtsbijstand.</p> <p>Advocaten in de tweede lijn werken op fee-for-service basis. Cliënten die zich wenden tot de tweede lijn dienen over een toevoeging te beschikken om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Per persoon kunnen meerdere toevoegingen afgegeven worden.</p>	<p>Publieke bureaus handelen 60 procent van de zaken af. Een verschil tussen publieke en private aanbieders is dat private advocaten in de regel enkel zaken kunnen uitvoeren die uitmonden in een rechtszaak.</p> <p>Werknemers van publieke kantoren voeren ook werkzaamheden uit buiten de rechtszaal, zoals het geven van juridisch advies en het opstellen van documenten. Van alle zaken bij publieke kantoren wordt ongeveer 35 procent afgehandeld middels gratis advies.</p>	<p>Rechtsbijstand is een juridische dienst die hoofdzakelijk door private professionals aan individuele cliënten wordt aangeboden. Daarnaast is er een kleine minderheid van civiel- en strafrecht advocaten die in publieke loondienst zijn.</p>
Toegang		
<p>Het bereik van de rechtsbijstand is 39 procent. Toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand hangt af van het inkomen en vermogen en de aard van het juridische probleem:</p> <ul style="list-style-type: none"> de gerelateerde financiële belangen dienen minstens € 500,- te bedragen voor een reguliere toevoeging, € 250,- voor een lichte adviestoevoeging het probleem dient niet zelfstandig oplosbaar te zijn de hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen 	<p>Toegang is afhankelijk van het besteedbaar inkomen. Het besteedbaar inkomen wordt vastgesteld middels het netto maandinkomen en de uitgaven. De hoogte van de eigen bijdrage neemt toe met het inkomen.</p>	<p>De middelen van een persoon bepalen of iemand toegang heeft. De dekking is aanzienlijk, ongeveer 60 procent van de bevolking. De hoogte van de eigen bijdrage is hangt af van iemands middelen. In sommige gevallen bedraagt de eigen bijdrage 100 procent van de kosten. Toch kan rechtsbijstand dan aantrekkelijk zijn vanwege spreiding van betalingen, vorm van verzekering bij verlies en lagere tarieven.</p>
Efficiëntie		
<p>Het systeem werkt goed volgens experts. Kosten zijn toegenomen door veranderingen in hoe de maatschappij aankijkt tegen rechtsbijstand en gebruikmaakt van voorzieningen. Daarnaast procederen advocaten deels vanwege prikkels tot juridisering problemen.</p>	<p>In de optiek van de experts is de efficiëntie goed.</p>	<p>Efficiëntie is matig. De kosten per hoofd van de bevolking van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn hoger dan het EU-gemiddelde. Daarentegen zijn de uitgaven aan rechtszalen/rechters relatief laag. De totale uitgaven per hoofd van de bevolking aan het juridische systeem verschillen daarom mogelijk weinig van Nederland.</p>

Bron: Peters e.a., 2016 & experts Finland en Schotland.

Tabel 2.2 Aandeel type recht in frequentie en kosten, uitgesplitst naar Nederland, Finland en Schotland

Nederland:			Finland:			Schotland:		
Type recht	Frequen- tie	Kos- ten	Type recht	Frequentie	Kosten	Type recht	Frequentie	Kosten
Straf verdachten	23,8%	35,0%	criminal	64,2%	Niet beschikbaar	criminal	57,7%	58,7%
Straf overig	5,9%	4,0%	marriage and family	11,1%		administrative	0,6%	1,1%
Personen & familie echtscheidingsgerelateerd	16,3%	13,0%	tenancy	0,9%		contract	0,1%	0,1%
Personen & familie overig	6,0%	5,0%	adjustment of the debts of a private individual	0,9%		family	16,0%	18,3%
Asielrecht	7,8%	9,0%	demand payment	1,0%		immigration and asylum	4,4%	4,0%
Vreemdelingenrecht	4,8%	4,0%	labour and equality	1,3%		labour	0,4%	0,1%
Vreemdelingenbewaring	1,3%	1,0%	damages	0,9%		social benefit	2,5%	0,6%
Verbintenissenrecht	5,9%	6,0%	real estate	0,3%		tenancy (housing)	3,2%	0,9%
Sociale voorzieningen	6,7%	5,0%	pension and social benefits	0,3%		children	5,2%	3,8%
Arbeids/ontslagrecht	3,0%	3,0%	personal estate	0,2%		other	9,9%	12,3%
Sociale verzekeringen	3,1%	2,0%	inheritance	0,2%				
Huur/verhuur	2,7%	2,0%	foreign matters, incl. asylum*	0,4%				
Bestuursrecht	2,8%	2,0%	remaining	18,3%				
Schuldsanering	1,0%	1,0%						
Restgroep privaat	0,9%	1,0%						
Bopz	6,7%	4,0%						
Erfrecht	0,3%	<1,0%						
Fiscaal recht	0,3%	<1,0%						
Faillissement	0,1%	<1,0%						
Wonen	0,2%	<1,0%						
Goederenrecht	0,1%	<1,0%						
Ambtenarenrecht	0,1%	<1,0%						
Milieurecht	0,0%	<1,0%						
Wet tijdelijk huisverbod	0,1%	<1,0%						
Overig	0,0%	<1,0%						

* Van origine viel rechtsbijstand voor asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In 2013 zijn deze zaken overgegaan naar het ministerie van Justitie. Het aantal gevallen van staatsgesubsidieerde rechtsbijstand blijft echter gering.

Bron: Peters e.a., 2016 & experts Finland en Schotland

3 Casestudy – gesubsidieerde rechtsbijstand bij echtscheidingen

Dit hoofdstuk bespreekt de verschillende manieren waarop gesubsidieerde rechtsbijstand een rol speelt bij echtscheidingen in Nederland, Finland en Schotland. Het doel is om de werking van de verschillende stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand te verduidelijken en kostenverschillen te verklaren. De vergelijking is hoofdzakelijk kwalitatief van aard, omdat het moeilijk gebleken is om vergelijkbare cijfers in de verschillende landen te achterhalen.

De vergelijking vindt plaats aan de hand van een specifieke case met de volgende kenmerken:

- Een stel dat tien jaar getrouwd is, besluit gezamenlijk om te gaan scheiden,
- Het stel is niet in staat om overeenstemming te bereiken over de afwikkeling van de scheiding,
- Het stel is getrouwd in gemeenschap van goederen,
- Het stel heeft twee kinderen. Na de scheiding zal de vrouw de grootste rol in de opvoeding van de kinderen spelen. De kinderen zullen sommige weekenden bij de man verblijven,
- De verdeling van inkomen is ongelijk. De financiële positie van de man is beter dan de financiële positie van de vrouw. Zijn fiscaal jaarinkomen van € 70.000, – is hoger dan de Nederlandse grenswaarde voor gesubsidieerde rechtsbijstand (€ 26.400, –). De vrouw heeft een lager uurloon en werkt parttime. Zij heeft een fiscaal jaarinkomen van ongeveer € 10.000, –.³

3.1 Nederland

Typisch pad

De afwikkeling van een echtscheiding moet in Nederland via een gerechtelijke procedure plaatsvinden. Het stel is in de case niet in staat om overeenstemming te bereiken over de afwikkeling van de scheiding. Daarom hebben zij in de rechtszaal twee advocaten nodig om hun te vertegenwoordigen.

De man en de vrouw kunnen beiden advies inwinnen via online- of eerstelijnsrechtshulp. Voor juridisch advies betalen zij geen eigen bijdrage. Medewerkers van het Juridisch Loket voeren in eerste instantie geen draagkrachttoets uit als iemand zich tot hen richt voor informatie. Daarna komt de man vanwege zijn inkomen niet in aanmerking voor gesubsidieerde vertegenwoordiging door een advocaat. Hij dient zelf een advocaat te zoeken en te betalen voor vertegenwoordiging in de rechtszaal. De vrouw komt wel in aanmerking voor tweedelijnsrechtsbijstand en kan een beroep doen op een gesubsidieerde advocaat. Daarvoor betaalt ze een eigen bijdrage die afhankelijk is van haar inkomen.

Maatschappelijk kosten gesubsidieerde advocaat voor verdediging vrouw

De in deze case beschreven scheiding heeft volgens de Raad voor Rechtsbijstand een gewicht van zeven punten. Advocaten ontvangen voor elk punt een vergoeding van € 127,80 inclusief btw. De

³ In deze case wordt het vermogen van het gezin niet meegenomen bij het bepalen van de eigen bijdrage.

totale vergoeding voor de advocaat bedraagt € 894,60. Deze forfaitaire vergoeding is onafhankelijk van het werkelijk aantal uren dat een advocaat aan de zaak besteedt.

Eigen bijdrage vrouw

De eigen bijdrage in personen- en familierechtszaken bedraagt € 340,- voor iemand met een fiscaal jaarkomen tot € 18.700,-.⁴ Zij neemt eerst contact op met het Juridisch Loket, voordat zij contact zoekt met de advocaat. Daarom krijgt zij een korting van € 53,-. In totaal betaalt zij een eigen bijdrage van € 287,-.

Uitsplitsing kosten gesubsidieerde rechtsbijstand naar rechtzoekende vrouw en het publieke stelsel

De totale kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand bedragen € 894,60. Hiervan betaalt de vrouw (100 procent \times € 287,- / € 894,60 =) 32 procent. De overheid betaalt de overige 68 procent.

De eigen bijdrage neemt toe met het inkomen. De vrouw zou bijvoorbeeld een eigen bijdrage van € 823,- betalen als zij een inkomen tussen de € 22.301 en € 26.400 zou hebben. Dan betaalt zij de kosten van de advocaat dus vrijwel helemaal zelf.

Totale kosten rechtszaak

De totale kosten van de rechtszaak zijn hoger dan de hierboven gepresenteerde kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor de vrouw. De man draagt de kosten voor vertegenwoordiging vanwege de hoogte van zijn inkomen namelijk volledig zelf. De casestudy gaat niet verder in op deze kosten, omdat de focus ligt op de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Kosten gesubsidieerde rechtshulp voor verschillende soorten echtscheidingen in Nederland

De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn afhankelijk van het type echtscheiding. De advocaten ontvangen vergoedingen die afhankelijk zijn van het verwachte aantal te besteden uren. De onderstaande tabel toont de kostprijzen voor de toevoegingen die het vaakst afgegeven worden rondom echtscheidingen. De echtscheiding in de case behoort tot categorie P020 'echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek'.

Tabel 3.1 Overzicht frequentie reguliere echtscheidingstoevoegingen en corresponderende kosten

Type toevoeging	Frequentie reguliere toevoegingen in 2016	Aantal vergoede uren	Kostprijs per toevoeging
Echtscheiding met nevenvorderingen (P010)	16.935	10	€ 1.278,00
Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen (P012)	3.599	10	€ 1.278,00
Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek (P020)	4.700	7	€ 894,60
Alimentatie / levensonderhoud (P030)	15.403	7	€ 894,60
Ouderlijk gezag / voogdij (P040)	7.697	7	€ 894,60
Omgangsregeling (P041)	12.970	7	€ 894,60
Boedelscheiding (P050)	3.097	12	€ 1.533,60

Bron: registratie van de Raad voor Rechtsbijstand

⁴ Zie de website van de Raad voor Rechtsbijstand: www.rvr.org.

Het schatten van de gemiddelde kosten van een echtscheiding waarbij gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend is niet mogelijk. Per echtscheiding kunnen er namelijk meerdere toevoegingen afgegeven worden en het gemiddelde aantal toevoegingen per echtscheiding laat zich moeilijk bepalen. Registratie vindt namelijk plaats op klantniveau en niet per echtscheiding. Verder gaat het in bepaalde gevallen over langdurige trajecten met verschillende soorten toevoegingen.

3.2 Finland

Typisch pad

Het is in Finland relatief eenvoudig om te scheiden. Een scheiding hoeft in tegenstelling tot Nederland niet in een rechtszaal afgehandeld te worden. Stellen die gaan scheiden worden aangemoedigd om zelf regelingen te treffen. Afspraken rondom kinderen kunnen gemaakt worden in sociale kantoren ("Social Offices") waar gespecialiseerde kindervelzijnsambtenaren actief zijn. Wanneer het alsnog tot een rechtszaak komt, dan is vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht. Zowel de man als de vrouw kunnen er in de case dan ook voor kiezen zichzelf te vertegenwoordigen. Dit is echter ongebruikelijk.

De man en de vrouw zoeken contact met de Finse equivalent van het Juridisch Loket voor eerste-lijnsrechtsbijstand. De man komt vanwege zijn inkomen echter enkel in aanmerking voor telefonisch advies. De vrouw komt in aanmerking voor uitgebreider face-to-face advies. De man komt vervolgens ook niet in aanmerking voor gesubsidieerde vertegenwoordiging in de rechtszaal. Hij dient deze kosten dus zelf te dragen. De vrouw komt hier wel voor in aanmerking. Zij kan kiezen tussen een advocaat in publieke of private dienst.

Toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand hangt af van iemands vrij te besteden inkomen. Dit inkomen volgt uit een uitgebreide formule waarin iemands netto-inkomen verminderd wordt met bepaalde kosten, zoals woonkosten en kosten voor het kinderdagverblijf. Een alleenstaande kan aanspraak doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand als zijn inkomen niet hoger is dan € 1.300,-. Het maximum is € 2.400,- bij samenwonenden. Deze methode verschilt van het Nederlandse stelsel waarin enkel gekeken wordt naar het fiscaal jaarinkomen en het vermogen.

Maatschappelijke kosten gesubsidieerde advocaat voor vrouw

De geraadpleegde experts geven aan dat het onmogelijk is om een schatting te maken van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in de huidige case. De administratie is hiervoor niet toereikend. De advocaten ontvangen geen forfaitaire vergoeding en een integrale urenadministratie ontbreekt.

Gevolg van het relatief eenvoudige scheiden in Finland is dat de echtscheidingen die leiden tot een rechtszaak waarbij beroep gedaan wordt op gesubsidieerde rechtsbijstand relatief complex zijn. Hierdoor is het verwachte aantal bestede uren van gesubsidieerde advocaten aan echtscheidings-rechtszaken in Finland gemiddeld hoger dan in Nederland.

Verdediging door private advocaten

In tegenstelling tot Nederland zijn er in Finland geen forfaitaire vergoedingen voor verschillende soorten echtscheidingen. In principe kan een advocaat tot 80 uur aan een geschil besteden, maar dit gebeurt in de praktijk weinig. Het uurtarief van een private Finse advocaat is € 136,40 incl. btw.

Dit is iets hoger dan het Nederlandse tarief van € 127,80. Dit komt deels door het hogere btw-tarief van 24 procent in Finland ten opzichte van 21 procent in Nederland.

Het op basis van een steekproef geschatte aantal uren dat in totaal aan een gemiddelde echtscheidingszaak wordt besteed is 20-30 uur. Het aantal bestede uren is dus substantieel hoger dan het aantal aan de verschillende toevoegingen verbonden uren in Nederland. Dit leidt tot hogere kosten in Finland.

Verdediging door advocaat in publieke dienst

Het is onduidelijk wat de kosten zijn van echtscheidingen wanneer advocaten in publieke dienst de verdediging verzorgen. Het bruto jaarloon van advocaten in publieke dienst bedraagt ongeveer € 48.000,- tot € 60.000,-. Het is echter onbekend hoeveel uur zij aan dit type zaak besteden.

Eigen bijdrage vrouw

Het inkomen van de vrouw is dusdanig laag dat zij geen eigen bijdrage hoeft te betalen. Pas wanneer het vrij te besteden inkomen meer dan € 600,- bedraagt, is zij een eigen bijdrage verschuldigd. De eigen bijdrage neemt toe met de beschikbare draagkracht. De eigen bijdrage bij een vrij te besteden inkomen tussen de € 600,- en € 800,- bedraagt twintig procent van de advocatenkosten plus een vaststaand bedrag van € 70,-. De eigen bijdrage is het hoogst voor degenen met een vrij te besteden inkomen tussen de € 1.150,- en € 1.300,-, namelijk 75 procent van de advocatenkosten plus een vaststaand bedrag van € 70,-.

De eigen bijdrages verschillen tussen Finland en Nederland. In Finland wordt er aan rechtzoekenden gevraagd een bepaald percentage van de juridische kosten te betalen, terwijl er in Nederland een vaste eigen bijdrage gevraagd wordt. In Finland hebben gesubsidieerde rechtzoekenden dus een financiële prikkel om te voorkomen dat advocaten (te) veel tijd aan een rechtszaak te besteden. Daarentegen hebben de advocaten in Nederland een prikkel om de hoeveelheid werk per geschil te beperken, omdat zij een vaste vergoeding ontvangen.

Uitsplitsing kosten gesubsidieerde rechtsbijstand naar rechtzoekende vrouw en het publieke stelsel

In dit voorbeeld komen de geschatte kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand volledig voor rekening van het publieke stelsel. De vrouw betaalt geen eigen bijdrage. Dit verschilt van het Nederlandse stelsel, waarin er ook aan de lage inkomens een eigen bijdrage gevraagd wordt.

Totale kosten rechtszaak

De totale kosten van de rechtszaak zijn net als in Nederland hoger dan de hierboven gepresenteerde kosten van gesubsidieerde rechtshulp voor de vrouw. De man draagt de kosten voor vertegenwoordiging vanwege de hoogte van zijn inkomen namelijk volledig zelf.

3.3 Schotland

Typisch pad

De man en de vrouw kunnen beiden eerst online rechtshulp zoeken. Als alternatief kan de vrouw contact zoeken met een private advocaat voor gesubsidieerd advies.

Daarna doet de vrouw voor rechtsbijstand bij de gerechtelijke procedure een beroep op een gesubsidieerde advocaat die in private dienst is. Enkel als de Scottish Legal Aid Board overtuigd is van het ontbreken van redelijke alternatieven kan zij daadwerkelijk beroep doen op een gesubsidieerde advocaat. Verder hangt toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand af van iemands vrij te besteden inkomen. Dit inkomen wordt bepaald door verschillende kostenposten, zoals de huur en kosten van woon- en werkverkeer, af te trekken van iemands inkomen. Iemand komt in aanmerking voor gesubsidieerd advies van een advocaat als het wekelijkse vrij te besteden inkomen niet groter is dan £ 245,-, oftewel bijna € 290,-.⁵

Het inkomen van de man is dusdanig hoog dat hij niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde vertegenwoordiging in de rechtszaal. Hij zal de kosten voor rechtsbijstand daarom zelf moeten dragen.

Overigens is het ook in Schotland niet verplicht om bij een scheiding vertegenwoordigd te worden door een advocaat. Een persoon kan zichzelf vertegenwoordigen, zelfs als er kinderen bij de scheiding betrokken zijn.

Maatschappelijke kosten gesubsidieerde advocaat voor vrouw

De geraadpleegde experts geven aan dat het niet mogelijk is om voor de case een precieze schatting te maken van de kosten van gesubsidieerde advocaten. Er is geen forfaitaire vergoeding zoals in Nederland. Ook is er geen vaststaand kostenplafond. Voor het advies ontvangt de advocaat een vergoeding van £ 95,- per bestede tijdseenheid. Er is geen vaststaande limiet aan het aantal te besteden tijdseenheden. Voor de vertegenwoordiging in de rechtszaal ontvangt de advocaat een vergoeding voor elke fase van de rechtszaak. De advocaten dienen hiervoor een claim in met een specificatie van het aantal bestede uren. Vervolgens beoordeelt de Scottish Legal Aid Board of de claims gerechtvaardigd zijn. De kosten van procesvoering zijn onvoorspelbaar, omdat er substantiële verschillen zijn tussen echtscheidingszaken in het aantal te claimen uren.

Alhoewel er geen precieze schatting gemaakt kan worden van de kosten van de case is het waarschijnlijk dat de kosten in Schotland aanzienlijk hoger zijn dan in Nederland. In het Schotse rechtstelsel wordt er onderscheid gemaakt tussen verdedigde en onverdedigde echtscheidingen. De case betreft een relatief eenvoudige verdedigde echtscheiding. Gegevens van de Scottish Legal Aid Board laten zien dat de kosten die gepaard gaan met vertegenwoordiging door een gesubsidieerde advocaat in een relatief simpele verdedigde echtscheiding al £ 1.265,-, oftewel bijna € 1.500,-, bedroegen.

Eigen bijdrage vrouw

De vrouw betaalt in de huidige case zowel voor het juridisch advies als voor de vertegenwoordiging in de rechtszaal geen eigen bijdrage. Enkel degenen die een wekelijks vrij te besteden inkomen boven de £ 105,- hebben, zijn verplicht een eigen bijdrage voor het juridische advies te betalen. De grens voor het betalen van een eigen bijdrage voor vertegenwoordiging in de rechtszaal is lager en bedraagt £ 68,-. Het inkomen van de vrouw in de huidige case is lager dan beide grenswaarden. Degenen die een inkomen hebben boven deze grenswaarden betalen een eigen bijdrage die toeneemt naarmate het inkomen stijgt.

⁵ De waarde van £ 1,- bedroeg in december 2016 gemiddeld € 1,18 (www.ecb.europa.eu).

Uitsplitsing kosten gesubsidieerde rechtsbijstand naar rechtzoekende vrouw en het publieke stelsel

Net zoals in Finland komen de geschatte kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand volledig voor rekening van het publieke stelsel. De vrouw betaalt geen eigen bijdrage. Dit verschilt van de Nederlandse situatie.

Totale kosten rechtszaak

De totale kosten van de rechtszaak zijn net als in Nederland en Finland hoger dan de hierboven gepresenteerde kosten van gesubsidieerde rechtshulp voor de vrouw. De man draagt de kosten voor vertegenwoordiging vanwege de hoogte van zijn inkomen namelijk volledig zelf.

3.4 Conclusies

De belangrijkste conclusies van de case zijn:

1. Zelfs in het concrete geval van een specifieke echtscheidingscase is het bijna onmogelijk om een internationale vergelijking van de kosten te maken en de gevonden verschillen te verklaren,
2. De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor een vergelijkbare echtscheiding zijn in Schotland naar alle waarschijnlijkheid hoger dan in Nederland. Deze bevinding komt overeen met de relatief hoge kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de Schotse bevolking,
3. Waarschijnlijk wordt er in Finland voor relatief eenvoudige echtscheidingen minder vaak een beroep gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand dan in Nederland. Daarom zijn de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand per gesubsidieerde echtscheiding relatief hoog. De betreffende zaken zijn namelijk relatief complex. Mogelijk vormt dit ook een deel van de verklaring waarom de totale kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking in Finland relatief laag zijn, terwijl de kosten per zaak relatief hoog zijn,
4. De laagste inkomens betalen voor echtscheidingen in Nederland een hoge eigen bijdrage ten opzichte van Finland en Schotland. Dit is mogelijk een deel van de verklaring voor de lagere kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking in Nederland ten opzichte van Schotland. Deze verklaring gaat echter niet op voor de geobserveerde kostenverschillen tussen Nederland en Finland.

4 Scenario 1 – Advocaten in eerste lijn

Het inzetten van advocaten in de eerstelijnsrechtsbijstand lijkt relatief eenvoudig te realiseren. Om tot een effectieve dienstverlening te komen moet wel rekening worden gehouden met enkele gedragseffecten. In termen van effectiviteit en efficiency hangt de conclusie sterk af van het aantal gevallen dat door advocaten wordt afgevangen in de eerste lijn.

4.1 Achtergrond

De Commissie Wolfsen (2015) stelt voor om de kwaliteit en expertise in de eerste lijn te verhogen.⁶ Het gaat hierbij niet alleen om juridische kennis maar ook om soft skills en het vermogen tot dejuridisering. De werkzaamheden verschuiven in de richting van het maatschappelijk werk. Het rapport van HiiL (2014) benoemt een aantal mogelijkheden voor innovatie die kostenverlagend werken en de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. Een voorstel is om de communicatie tussen advocaten, mediators en rechters te verbeteren middels een meer hybride systeem van diensten.

In dit onderzoek beperken we ons tot een eenvoudige variant die mogelijk kostenverlagend en kwaliteitsverhogend kan werken: het inzetten van advocaten in de eerste lijn.

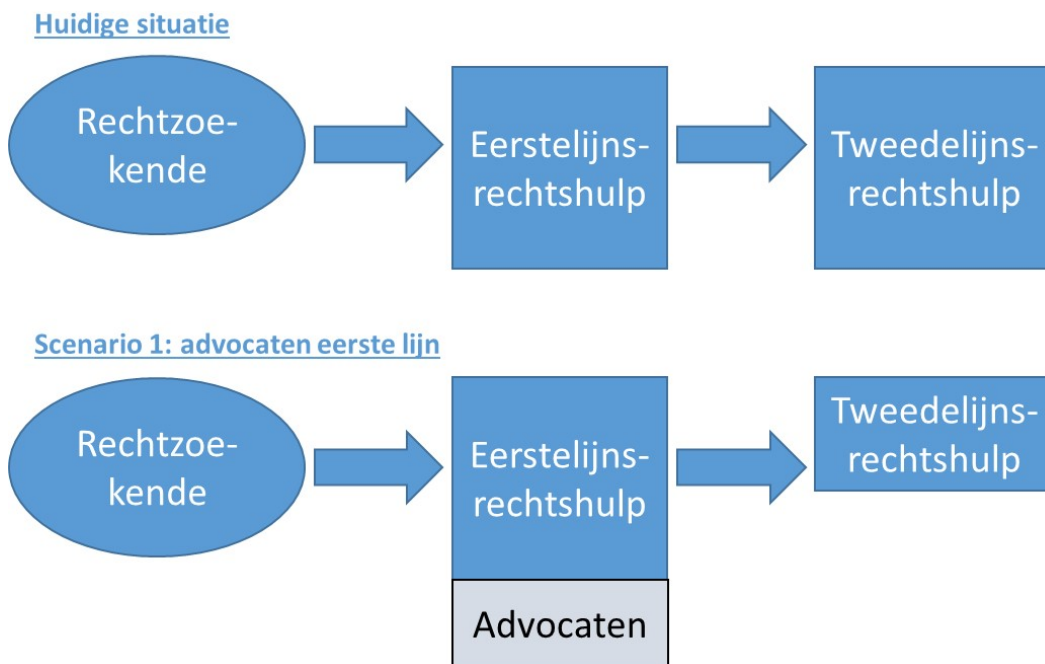
4.2 Het scenario

Door het inzetten van advocaten in de eerste lijn in Nederland verandert de afweging voor welk type problemen de overheid een oplossing biedt ‘in natura’ en voor welk type problemen subsidie wordt verstrekt, zodat de rechtzoekende zelf rechtsbijstand op de markt kan afnemen. In de operationalisering van het scenario betekent dit dat advocaten actief worden in de eerste lijn (zie Figuur 4.1). Het voorstel lijkt het sterkst op het Finse systeem, waarin advocaten ook in loondienst zijn van de Finse variant op het Juridisch Loket. Het Schotse systeem verschilt behoorlijk van de huidige situatie in Nederland. Advocaten zijn ook hier zowel in de eerste als de tweede lijn actief. Zij zijn echter hoofdzakelijk niet werkzaam voor de Schotse variant van het Juridisch Loket, maar werkzaam voor of eigenaar van private kantoren.

Er zijn meerdere manieren om het scenario vorm te geven. In de eerste variant huren juridische loketten advocaten op periodieke basis in om eerstelijnswerkzaamheden voor hun rekening te nemen. Het gaat hier om ‘spreekuren’ bij het Juridisch Loket. Advocaten blijven verder werkzaam bij private kantoren. Indien ervoor wordt gekozen de eerste lijn met advocaten te versterken, dan is dit een relatief weinig ingrijpende variant. Een tweede variant is dat juridische loketten advocaten in loondienst nemen, zoals in Finland. Deze advocaten nemen eerstelijnswerkzaamheden over van de huidige medewerkers van juridische loketten. In deze variant voeren zij echter geen tweedelijnswerkzaamheden uit.

⁶ “We stellen een qua expertise en vaardigheden brede eerste lijn voor, waarbinnen de bijstandsverleners op samenwerking zijn gericht. Dit is nodig, omdat in de eerste lijn moet worden bepaald wat de aard en omvang van het probleem is en welke deskundigheid ingezet moet worden om het probleem, dan wel delen van het probleem tot een oplossing te brengen.” (p. 18).

Figuur 4.1 Advocaten in eerste lijn (Scenario 1)



Het beoogde doel van het scenario is dat het overhevelen van werkzaamheden naar advocaten in de eerste lijn leidt tot een kostenbesparing en een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat hier om werkzaamheden die in de huidige situatie voor een groot deel uitgevoerd worden door lager gekwalificeerd personeel in de eerste lijn. Onderliggend idee is dat een versterking van de (*goedkope*) eerste lijn resulteert in minder doorstroom naar de (*dure*) tweede lijn. Idealiter leidt het scenario tot een vermindering van het aantal rechtszaken voor juridische problemen die ook in de eerste lijn kunnen worden opgelost. In de figuur neemt de omvang van de eerste lijn toe na invoering van het scenario door het aannemen van advocaten. De omvang van de tweede lijn neemt af, doordat de eerste lijn meer zaken afhandelt. De kosten dalen mogelijk doordat er in de eerste lijn een alternatief komt voor werkzaamheden die de tweede lijn in het huidige systeem uitvoert. Als we dit vergelijken met Finland, dan valt op dat Finnen vaak eerst zelf op onderzoek uitgaan en informatie inwinnen bij juridische loketten alvorens in een gerechtelijke procedure terecht te komen. In Finland handelen advocaten in publieke dienst een groot deel van de zaken af. Eén van de redenen waarom de kosten per Finse inwoner relatief laag zijn, is dat een relatief gering aantal gerechtelijke procedures wordt doorlopen. Er vindt geen overdracht (toevoeging) van de eerste naar de tweede lijn plaats, wat de transactiekosten verlaagt. In Finland wordt er overigens ook geprocedeerd door advocaten die in publieke dienst zijn. Dit is ook een mogelijkheid in Nederland, maar in de hier onderzochte beleidsvariant voeren de advocaten in dienst van juridische loketten enkel eerstelijnswerkzaamheden uit. In tegenstelling tot Finland zijn de Schotse kosten per inwoner relatief hoog. Advocaten in Schotland zijn weliswaar werkzaam in wat in Nederland de eerste lijn is, maar nauwelijks in publieke dienst. Ook zijn zij vaak zowel in de eerste als de tweede lijn werkzaam. Zij hebben daarom een financieel belang bij het overgaan van zaken in de eerste naar de tweede lijn en om door te procederen. De advocaten die in variant 1 spreken gaan geven bij juridische loketten hebben vergelijkbare prikkels. Uit de interviews is gebleken dat de private advocaten in Schotland daadwerkelijk naar zichzelf doorverwijzen. Daarnaast voeren zij eerstelijnswerkzaamheden uit die in Nederland momenteel door lager gekwalificeerd personeel uitgevoerd

worden. De private advocaten in Schotland menen overigens dat de vergoedingen die zij krijgen voor gesubsidieerde rechtsbijstand laag zijn.

Gedrag

In het huidige systeem is sprake van een ‘principaal-agentprobleem’ in de tweede lijn: de agenten/opdrachtnemers (*advocaten*) streven niet enkel de belangen van de principaal/opdrachtgevers (*overheid/ cliënten*) na bij het uitvoeren van taken voor die principaal. In het huidige systeem ervaren advocaten in de tweede lijn een productieprikkel die leidt tot calculerend gedrag en juridisering van gevallen.⁷ Zij hebben namelijk een financieel belang om te procederen en ontvangen een deel van hun vergoeding uit publieke middelen. Dit is niet noodzakelijkerwijs in het belang van de samenleving, omdat de kosten onnodig hoog kunnen zijn. De prikkel voor cliënten om te procederen is begrensd, doordat zij gedeeltelijk opdraaien voor de proceskosten. De overige kosten worden door de samenleving als geheel gedragen, waardoor iemand die volledig opdraait voor de kosten mogelijk andere beslissingen zou nemen, bijvoorbeeld het schikken van een zaak. De productieprikkel voor advocaten wordt deels geneutraliseerd door gedragsregels – die door middel van tuchtrecht en klachtencommissies worden gehandhaafd – waar advocaten zich aan dienen te houden. Handhaving van die regels en een cultuur van redelijkheid zijn hierbij cruciaal.

⁷ Dewatripont en Tirole (1999) laten zien dat als advocaten een productieprikkel hebben deze ook wordt gebruikt om door te procederen.

Tabel 4.1 De rol die advocaten vervullen in de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland, Finland en Schotland

Nederland	Finland	Schotland
<p><u>Cijfers</u> In Nederland verlenen ruim 7.500 advocaten rechtsbijstand in de tweede lijn. Daarnaast heeft het Juridisch Loket ruim 300 medewerkers.</p>	<p><u>Cijfers</u> -240 attorneys en 200 juridisch medewerkers in dienst van de staat. 1.200 advocaten en 1.400 licensed attorneys in dienst van private bureaus.</p>	<p><u>Cijfers</u> - 55 advocaten in voltijddienst van de SLAB. 2.465 private advocaten werkzaam in de rechtsbijstand. Grote overlap eerste en tweede lijn. 1.975 private advocaten werkzaam in eerste en 2.195 in tweede lijn.</p>
	<p><u>Scenario</u> In het publieke stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn advocaten in loondienst werkzaam. Zij voeren een deel van de werkzaamheden uit die in Nederland door lager gekwalificeerde medewerkers uitgevoerd worden. Zij worden hierin ondersteund door rechtsbijstandsmedewerkers ('legal aid secretaries').</p> <p>Private advocaten voeren enkel werkzaamheden in de rechtszaal uit. Zij voeren geen eerstelijnswerkzaamheden uit.</p>	<p><u>Scenario</u> Rechtsbijstand wordt grotendeels door private advocaten verzorgd. Zij verzorgen ook de werkzaamheden in de eerste lijn. Twee kanttekeningen hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - onder supervisie van een advocaat worden er werkzaamheden verricht door advocaten in opleiding en lager gekwalificeerd juridisch personeel ('paralegal advisors'). -niet-advocaten bieden vergelijkbare diensten aan namens organisaties die buiten het systeem van rechtsbijstand vallen ('tribunals'). Deze tribunals zijn gefocust op één onderwerp. Deze tribunals worden vanuit een ander budget gefinancierd. <p>Private advocaten (ongeveer 2.500) werken meestal zowel in de eerste als de tweede lijn. Zij werken op fee-for-service basis. De vergoeding bestaat uit een beloning voor de bestede tijd en een vergoeding voor elk afgehandeld onderdeel van een zaak.</p> <p>Daarnaast zijn er ongeveer vijftig advocaten die in loondienst van de overheid zijn.</p> <p>Het inhuren van advocaten in de eerste lijn leidt tot een stijging van de kosten. De tarieven van advocaten zijn hoger dan de tarieven van lager gekwalificeerde juridische professionals die vergelijkbare werkzaamheden uitvoeren.</p>

Bron: Peters e.a., 2016 & experts Finland en Schotland.

Primaire effecten

De primaire effecten die we achtereenvolgens bespreken zijn directe partiële effecten.

Kwaliteit van de dienstverlening

De geïnterviewde experts zijn van mening dat de kwaliteit van de dienstverlening, op het terrein van juridische kennis en vaardigheden, stijgt wanneer advocaten werkzaamheden van de huidige, lager opgeleide werknemers van het Juridisch Loket overnemen. Zij voeren bepaalde werkzaamheden efficiënter en effectiever uit en realiseren zo productiviteitswinst. Bijvoorbeeld hebben zij vanwege hun ervaring met procederen meer zicht op welke personen/zaken er wel of niet doorgestuurd dienen te worden naar de tweede lijn. Een belangrijk deel van het werk van het Juridisch Loket bestaat uit het informeren van de rechtzoekenden en het geven van advies. Advocaten hebben echter een hogere opleiding en zullen een hogere vergoeding per uur moeten ontvangen dan de huidige medewerkers van het Juridisch Loket. Het is echter niet meteen duidelijk of zij voldoende productiviteitswinst weten te realiseren om hun hogere vergoeding per uur te compenseren. De interviews bieden hierover geen uitsluitsel.

Minder toevoegingen

Een belangrijke kostenbesparing ontstaat als er door het inhuren van advocaten in de eerste lijn minder toevoegingen zijn. De kosten van rechtsbijstand stijgen bij toevoegingen immers sterk. Het onderliggende idee is dat er door het versterken van de eerste lijn minder doorstroom naar de tweede lijn plaatsvindt. In hoeverre er daadwerkelijk minder doorstroom plaatsvindt, is moeilijk vast te stellen. In theorie zouden er zelfs meer tweedelijnswerkzaamheden kunnen ontstaan als advocaten in de eerste lijn spreekuur houden. Zij hebben dan immers een financiële prikkel door te verwijzen omdat zij daardoor nieuwe zaken kunnen verwerven. Dit risico valt te verhelpen door, zoals in het verleden ook wel gebeurd is, de mogelijkheid naar de eigen praktijk door te verwijzen expliciet uit te sluiten.⁸ Verder lenen niet alle typen zaken zich voor oplossing van het probleem door advocaten in de eerste lijn. Het lijkt bijvoorbeeld minder waarschijnlijk dat zij rechtszaken op het gebied van straf- en vreemdelingenrecht kunnen voorkomen. Daarom is het onderzochte scenario gericht op arbeidsrecht. Dit rechtsveld vertegenwoordigt ruim twintig procent van de afgegeven reguliere toevoegingen en kosten.

Productieprikkel

Een besparing op de kosten komt mogelijk voort uit verschillen in de prikkels van advocaten in de eerste lijn en advocaten die op fee-for-service basis werkzaam zijn in de tweede lijn. Advocaten die in dienst van een Juridisch Loket zijn of een vast tarief voor een spreekuur ontvangen, ervaren geen productieprikkel en zullen mogelijk minder procederen. Zij ontvangen immers een constante vergoeding. Advocaten die ingehuurd worden voor een spreekuur en per uur factureren, hebben wel een productieprikkel en een prikkel naar zichzelf door te verwijzen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de beloningsstructuur van invloed is op het gedrag van advocaten.⁹

⁸ In het verleden hielden advocaten op een aantal specialistische deelterreinen spreekuur in de toenmalige Bureaus voor Rechtshulp waarbij als regel gold dat doorverwijzing naar het eigen kantoor niet was toegestaan.

⁹ Zie bijvoorbeeld Helland & Tabarrok (2003) en Kritzer (2002).

Flexibiliteit

Verder stijgen de vaste kosten van juridische loketten en verliezen zij flexibiliteit als zij ervoor kiezen advocaten in loondienst te nemen. In de huidige situatie is er meer flexibiliteit in de uitgaven aan het stelsel voor rechtsbijstand: advocaten in de tweede lijn ontvangen namelijk enkel een vergoeding wanneer ze werkzaamheden verrichten. Als advocaten in de eerste lijn werkzaam zijn, moet er wel voldoende aanbod van problemen zijn om hun hogere vergoeding te kunnen compenseren.

Aanbod van advocaten

Het is de vraag in hoeverre advocaten het aantrekkelijk vinden om te werken in de eerste lijn. Dit hangt af van de vormgeving van het scenario en de vergoedingen. In de huidige situatie werken veel advocaten voor private kantoren. Uit interviews is gebleken dat advocaten in de eerste lijn geïnteresseerd zijn in het houden van een spreekuur bij een juridisch loket. Zij zien dit als een vorm van klantenwerving. Dat motief vervalst als de mogelijkheid van doorverwijzing naar de eigen praktijk wordt uitgesloten. Wat dan resteert is een combinatie van een redelijke spreekuurvergoeding en betrokkenheid bij de sociale rechtshulp. Uit de interviews kwam namelijk ook naar voren dat de hoogte van de vergoeding een rol speelt voor de bereidheid spreekuur te houden. Wel dient ten aanzien van dit laatste gewaakt te worden voor negatieve zelfselectie ('adverse selection' in de economische literatuur). Mogelijk zijn advocaten die relatief moeilijk aan het werk komen vanwege hun lagere kwaliteit ten opzichte van de markt of minder gemotiveerd zijn, vaker geneigd om in loondienst te treden. Dit kan in bepaalde gevallen negatieve uitkomsten voor zowel cliënten als de eerste lijn hebben, doordat de kwaliteit van de juridische bijstand daalt of de advocaat geen productiewinst voor de eerste lijn weet te realiseren.

Secundaire effecten

Onafhankelijkheid

Het scenario roept vragen op over de onafhankelijkheid van advocaten. Dit hangt af van de vormgeving van het scenario. Als advocaten in loondienst van de juridische loketten werken zoals in Finland, geven zij aan dat de borging van hun onafhankelijke positie een aandachtspunt dient te zijn, aangezien ze slechts voor één opdrachtgever werken. Als zij daarentegen voor hun eigen kantoor blijven werken en af en toe ingehuurd worden door juridische loketten of middels een spreekuur worden ingezet, dan verliest dit vraagstuk aan relevantie. In Finland lijkt het onderwerp van onafhankelijkheid in de praktijk geen grote rol te spelen; hetzelfde geldt voor de inhouse advocaten in Schotland.

Vaardigheden en samenwerking

De eerste lijn vereist bijkomende vaardigheden van advocaten en een andere manier van samenwerken tussen advocaten, die vaker specialistische kennis hebben, en medewerkers van het Juridisch Loket, die cliënten adviseren. De Commissie Wolfsen onderschrijft dit en merkt daarover het volgende op: "Het helder krijgen van de vraag, het ervaren probleem goed kunnen analyseren, (vervolgens) goed eerstelijnswork kunnen verrichten en weten wanneer door kan of moet worden verwezen naar een andere (rechts)hulp- of bijstandsverlener vereist specifieke kennis en vaardigheden. Juridisch Loketmedewerkers en rechtsbijstandsverleners worden verondersteld te beschikken over voldoende expertise en ervaring om de eerstelijnswerkzaamheden op adequate wijze te verrichten. Alleen rechtsbijstandsverleners die daartoe gecertificeerd zijn, komen in aanmerking. Dit

zullen vaak advocaten zijn, maar het kunnen ook andere rechtsbijstandsverleners zijn. De aanwezige specialisten in de eerste lijn zorgen ervoor dat toevoegingsgelden doelmatig worden besteed.’ (p. 21).

4.3 Berekeningen

De onderstaande tekst presenteert de globale, geschatte financiële gevolgen van de twee varianten van het scenario. In de eerste variant verzorgen private advocaten op periodieke basis spreekuren bij juridische loketten. In de tweede variant nemen de loketten advocaten in loondienst.

De twee varianten zijn toegespitst op het arbeidsrecht. Het is realistisch dat in dit rechtsveld vraagstukken in de eerste lijn opgelost kunnen worden. Dit blijkt uit pilots die in 2014 uitgevoerd zijn (Drost, 2014). Het gaat hier om vraagstukken waarvoor lichte adviestoevoegingen ($n=869$ in 2015) en adviestoevoegingen voor minder dan zes uur toegewezen worden.¹⁰ Het is minder waarschijnlijk dat advocaten in de eerste lijn ook kunnen voorkomen dat personen, die in de huidige situatie zwaardere toevoegingen krijgen, naar de tweede lijn doorverwezen worden. Deze mogelijkheid laten we daarom buiten beschouwing.

Variant 1: advocaten verzorgen spreekuren bij juridische loketten

De variant

Juridische loketten kiezen ervoor om thematische spreekuren te organiseren. Dit gebeurt op periodieke basis. Hiervoor huren zij private advocaten in. Het doel van het scenario is om zoveel mogelijk zaken in de eerste lijn op te lossen. Al tijdens deze spreekuren kunnen er problemen opgelost worden (*versteving eerste lijn*), waardoor het niet nodig is om deze personen door te verwijzen naar private advocaten in de tweede lijn. Het scenario is efficiënt als de besparing die voortkomt uit de afname in doorverwijzingen groter is dan de kosten van de spreekuren. We maken hierbij de veronderstelling dat er sprake is van perfecte selectie van zaken die én door de advocaat kunnen worden opgelost én niet door een medewerker van het Juridisch Loket(al) hadden kunnen worden opgelost.

Kosten

De geschatte kosten van een spreekuur waarin één lichte adviestoevoeging of één adviestoevoeging tot zes uur voorkomen wordt, bedragen respectievelijk € 200,- en € 450,-. De kosten bestaan uit alle kosten die verbonden zijn aan het voorkomen van één toevoeging, namelijk, de vergoeding voor de advocaat, additionele werkzaamheden door het Juridisch Loket en de overheadkosten van de loketten. De vergoeding voor de advocaat dient voor de directe tijd die hij aan het spreekuur besteedt en eventuele voorbereidings- en afhandelingstijd. De additionele kosten voor het Juridisch Loket bestaan uit het afhandelen van het advies, door bijvoorbeeld het opstellen van een brief. De overheadkosten dekken de kosten van de locatie en de organisatie van de spreekuren. Het gaat hier nadrukkelijk om een schatting.

¹⁰ In totaal zijn er in 2016 bijna 1.900 adviestoevoegingen voor minder dan zes uur afgegeven op het gebied van arbeidsrecht. Dit volgt uit de registratie van de Raad voor Rechtsbijstand.

Opbrengsten

De opbrengsten van het voorkomen van een verwijzing naar een advocaat in de tweede lijn bedragen ongeveer € 295,- per niet-plaatsvindende verwijzing in het kader van een lichte adviestoevoeging en € 550,- per niet-plaatsvindende verwijzing in het kader van een adviestoevoeging tot 6 uur. Dit bedrag komt als volgt tot stand: advocaten die werkzaam zijn in de gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen een vergoeding van € 105,61 exclusief btw per uur, oftewel € 127,80 inclusief btw. Het aantal vergoede uren is afhankelijk van een puntenclassificatie. De classificatie geeft het gemiddeld aantal uren voor een type zaak aan. Een lichte adviestoevoeging heeft een gewicht van twee punten en een adviestoevoeging tot zes uur een gewicht van vier punten. Dit komt overeen met een vergoeding voor de private advocaat van ($2 \times € 127,80 \approx$) € 255,- voor lichte adviestoevoegingen en ($4 \times € 127,80 \approx$) € 510,- voor adviestoevoegingen tot zes uur. Bij deze bedragen moet € 40 aan uitvoeringskosten worden opgeteld.

De besparingen komen deels ten goede aan de cliënten en deels aan het publieke stelsel. De cliënten betalen namelijk een eigen bijdrage die voor reguliere adviestoevoegingen varieert van minimaal € 196,- voor de laagste en maximaal € 823,- voor de hoogste inkomens. Voor lichte adviestoevoegingen varieert de eigen bijdrage van € 77,- tot € 129,-. De meerderheid van de toevoegingsgebruikers betaalt de minimale eigen bijdrage.

Efficiëntie

In de bovenstaande berekeningen is het economisch efficiënt om een spreekuur te organiseren voor de lichte adviestoevoegingen en de reguliere adviestoevoegingen tot zes uur. De kosten van de spreekuren in de eerste lijn zijn namelijk lager dan de kosten van een doorverwijzing naar de tweede lijn: € 200,- en € 450,- ten opzichte van, respectievelijk, € 295,- en € 550,-. De middelen worden dus efficiënter besteed dan in de huidige situatie.

Het scenario kan op verschillende manieren tot meer efficiëntie leiden. Er kunnen schaalvoordelen zijn, omdat er veel vergelijkbare zaken bij juridische loketten terechtkomen. Gespecialiseerde advocaten kunnen deze zaken tijdens spreekuren relatief snel afhandelen. Verder kunnen de advocaten werkzaam bij juridische loketten een beroep doen op de aanwezige, goedkopere juridische professionals die over veel expertise beschikken. Een goede selectie van zaken is belangrijk voor de efficiëntie. Het is nadelig als advocaten in de eerste lijn zaken oppakken die zij niet kunnen oplossen, waardoor er alsnog toevoegingen afgegeven moeten worden, dan wel dat zaken worden opgepakt die ook door een medewerker van het Juridisch Loket tegen lagere kosten opgelost hadden kunnen worden.

Inpasbaarheid

Er zijn geen fundamentele bezwaren tegen de invoering van deze variant van het scenario in Nederland. Wel dient er rekening gehouden te worden met de volgende twee kanttekeningen.

Ten eerste zijn de bovenstaande berekeningen gebaseerd op de aanname dat relatief lichte arbeidsrechtgeschillen in de eerste lijn opgepakt kunnen worden. Daarnaast gaan de berekeningen ervan uit dat de kosten in de eerste lijn lager zijn dan in de tweede lijn. Het is echter niet empirisch vastgesteld dat de spreekuren daadwerkelijk leiden tot minder doorverwijzingen. Interviews met binnen- en buitenlandse experts hebben hiertoe ook weinig bewijs geleverd. De advocaten die de

spreekuren gaan verzorgen hebben tevens een financiële prikkel om, indien dat wordt toegestaan, naar hun eigen kantoren in de tweede lijn te verwijzen.

Verder is het nettoresultaat voor de overheid in de berekeningen negatief, terwijl de som van de maatschappelijke kosten en baten positief is. Dit komt doordat rechtzoekenden geen eigen bijdrage hoeven te betalen in de eerste lijn. De som van de maatschappelijke kosten en baten, oftewel de totale effectiviteitswinst, bedraagt (€ 295,- minus € 200,- =) € 95,- voor lichte adviestoevoegingen en (€ 550,- minus € 450,- =) € 100,- voor adviestoevoegingen tot zes uur. De minimale eigen bijdrages in de tweede lijn zijn € 77,- en € 196,-. Ter compensatie zou een eigen bijdrage gevraagd kunnen worden voor de werkzaamheden die in het scenario naar de eerste lijn verplaatst worden om het scenario voor de overheid neutraal te laten uitpakken.

Variant 2: advocaten in dienst van het Juridisch Loket

De variant

Juridische loketten nemen advocaten in dienst in plaats van de huidige, lager opgeleide medewerkers. Het doel van het scenario is net als bij variant 1 dat er minder verwijzingen naar de tweede lijn plaatsvinden. Dit gebeurt op de volgende wijze. Advocaten nemen eerstelijnswerkzaamheden over van de huidige juridische medewerkers. Mogelijk zijn zij in staat om vaker problemen zelf op te lossen dan medewerkers van het Juridisch Loket, waardoor verwijzing naar de tweede lijn niet nodig is. Per juridisch loket wordt er één advocaat in dienst genomen. De advocaat is gespecialiseerd in arbeidsrecht.

Kosten

De geschatte kosten van het scenario bedragen jaarlijks ongeveer € 35.000,- per juridisch loket. Een advocaat in (fulltime) loondienst zal naar verwachting een bruto-inkomen hebben dat circa € 25.000,- hoger is dan het bruto-inkomen van de huidige juridische medewerkers. Hier komt nog ongeveer € 10.000,- bij aan kosten voor werkgevers in de vorm van sociale premies, pensioenkosten e.d.

Opbrengsten

De geschatte opbrengsten van het voorkomen van verwijzingen naar advocaten in de tweede lijn bedragen € 295,- per niet-plaatsvindende lichte adviestoevoeging en € 550,- per niet-plaatsvindende adviestoevoeging tot zes uur (*zie berekening Variant 1*).

Efficiëntie

Het scenario is economisch efficiënt als de advocaat jaarlijks ongeveer (€ 35.000 / € 295 ≈) 119 lichte adviestoevoegingen of (€ 35.000 / € 550 ≈) 64 reguliere adviestoevoegingen tot zes uur of een combinatie van beide aantallen meer weet te voorkomen dan een huidige medewerker van het Juridisch Loket. Als de advocaat meer adviestoevoegingen weet te voorkomen, dan is de besteding van de middelen doelmatiger dan in de huidige situatie. Daarnaast dient de advocaat tegelijkertijd de werkzaamheden van de huidige juridische medewerkers die hij vervangt uit te voeren.

Inpasbaarheid

Het aantal arbeidsrechtzaken vormt een belemmering voor de inpasbaarheid van deze variant. Het aantal zaken dient namelijk groot genoeg te zijn om een advocaat in loondienst te nemen. Gezien het aantal afgegeven toevoegingen lijkt dit niet het geval te zijn voor alle dertig juridische loketten.

Een oplossing hiervoor is om advocaten te delen tussen de loketten, maar hierdoor ontstaan transactie- en coördinatiekosten. Een alternatief is om de stelselwijziging enkel door te voeren in de regio's met voldoende zaken.

Verder is het onzeker of de advocaat effectiever en efficiënter is in het uitvoeren van de eerstelijns-werkzaamheden dan de huidige medewerkers van het Juridisch Loket. De advocaat is weliswaar hoger opgeleid, maar uit de interviews is niet gebleken dat dit in alle gevallen noodzakelijk leidt tot hogere kwaliteit van dienstverlening bij juridische loketten of tot minder doorverwijzingen naar de tweede lijn. Daarnaast zijn advocaten die in loondienst van juridische loketten treden mogelijk van lagere kwaliteit of minder gemotiveerd dan degenen die werken voor private bureaus. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de rechtsbijstand die zij leveren t.o.v. de huidige dienstverlening in de tweede lijn.

Ten slotte komen de maatschappelijke kosten en baten, net als bij variant 1, niet overeen met de kosten en baten van het publieke stelsel. Dit komt doordat rechtzoekenden in de eerste lijn in tegenstelling tot de tweede lijn geen eigen bijdrage betalen. Advocaten in dienst van de eerste lijn dienen meer verwijzingen naar de tweede lijn te voorkomen, wil het saldo voor de overheid positief zijn, of er dient een eigen bijdrage in de eerste lijn ingevoerd te worden. Het invoeren van een eigen bijdrage in de eerste lijn werpt tevens een drempel op waardoor het gebruik van rechtsbijstand zal afnemen.

5 Scenario 2 – Vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Dit hoofdstuk analyseert wat de effecten zijn van het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen. In het scenario vindt een verplaatsing plaats van de publiek gefinancierde rechtsbijstand naar private rechtsbijstand. Dit houdt in dat de lage inkomens meer voor rechtsbijstand gaan betalen. We werken verschillende varianten uit.

5.1 Achtergrond

De Commissie Wolfsen (2015) stelt voor om te onderzoeken of de private rechtsbijstandsverzekering een grotere rol kan spelen. “We signaleren ook dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een overlapping kent met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet. We zien verder dat rechtzoekenden onvoldoende zicht hebben op de kosten en de kwaliteit van de verschillende routes voor rechtsbijstand en op wat ze kunnen verwachten van de begeleiding of de interventie. Ook over de inhoudelijk-juridische kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners is in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, te weinig bekend.” (p. 15). Hiil (2014) is kritisch over de effectiviteit en efficiency van rechtsbijstandsverzekeringen: “De beschikbaarheid van rechtsbijstandsverzekeringen lijkt van beperkte relevantie voor de totale kosten van rechtsbijstand. Rechtsbijstandsverzekeringen dragen vooral bij aan het betaalbaar maken van toegang tot het recht voor de middenklasse. Een dergelijke verzekering dekt waarschijnlijk niet verdediging in strafzaken of bijstand tijdens hechtenis. Werk dat te maken heeft met echtscheidingen worden meestal ook niet gedekt. Een goed functionerende markt voor rechtsbijstandsverzekeringen kan wel bevorderlijk zijn voor de kosten en kwaliteit van diensten die te maken hebben met consumentenzaken, bestuursrechtelijke procedures, sociale zekerheid, arbeidszaken en letselschade.”

De scenario's die we in dit onderzoek bekijken volgen de suggesties van de Commissie Wolfsen: (i) het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken, (ii) het verplichten van gebruik van alternatieve bronnen van rechtsbijstand en (iii) het verhogen van eigen bijdrages voor verzekerbare zaken.

5.2 Het scenario

Overwegingen vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Dit scenario vergroot het belang van rechtsbijstandsverzekeringen in het Nederlandse stelsel voor rechtsbijstand. De volgende overwegingen zijn hierbij van belang.

Efficiëntie

Naar verwachting zijn private rechtsbijstandsverzekeraars efficiënter in de uitvoering van rechtsbijstand dan het Juridisch Loket. Dit leidt tot een kostenbesparing. Private verzekeraars zijn namelijk onderworpen aan de tucht van de markt. Het marktmechanisme leidt in de regel tot efficiëntere uitkomsten.

Kwaliteit dienstverlening

Private rechtsbijstandsverzekeraars hebben meer prikkels om zaken te schikken dan private advocaten die in het huidige systeem met staatsubsidie cliënten vertegenwoordigen. De private rechtsbijstandsverzekeraars, veelal met winst oogmerk, willen namelijk de juridische kosten beperken. Deze prikkels komen niet noodzakelijk overeen met de prikkels van de cliënten of de maatschappij als geheel. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening ten opzichte van de huidige situatie. Verder daalt de transparantie op de markt wanneer het aantal schikkingen toeneemt en neemt de rechtsbescherming van de rechtzoekende af. De toegang tot een rechter bij een geschil tussen verzekeraar en cliënt is namelijk hoogdrempeliger dan in het huidige systeem waar een rechtzoekende die ontevreden is over zijn advocaat naar de Raad voor Rechtsbijstand kan stappen met de vraag de tenaamstelling van de toevoeging te veranderen. Zo kan de rechtzoekende van advocaat wisselen zonder dat hij het in de portemonnee voelt.

Publiek stelsel of private verzekeraars

Het scenario heeft gevolgen voor wie er voordeel hebben van het stelsel van rechtsbijstand en wie er voor betalen. In de huidige situatie wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gefinancierd vanuit de algemene middelen. Slechts de lage inkomens komen ervoor in aanmerking. Dit houdt in dat er een subsidie van hoge aan lage inkomens plaatsvindt. Daarnaast zijn alle burgers, inclusief degenen die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, in staat zich privaat te verzekeren.

In het scenario vindt een verplaatsing plaats van de publiek gefinancierde rechtsbijstand naar private rechtsbijstand. Dit houdt in dat de lage inkomens meer voor rechtsbijstand gaan betalen. Dit roept de vraag op wat de gevolgen zullen zijn van deze verplichting voor hun financiën. Zijn deze huishoudens in staat om de kosten op te brengen? Naar verwachting zullen weinig huishoudens rechtsbijstandsverzekeringen afsluiten indien zij hier niet toe verplicht worden. Een tweede effect is dat de totale uitgaven aan rechtsbijstand waarschijnlijk dalen als gevolg van efficiëntie en de prikkel eerder te schikken.

Rechtsbijstandsverzekeringen in Nederland, Finland en Schotland

Tabel 5.1 presenteert een overzicht van de rol van rechtsbijstandsverzekeringen in Nederland, Finland en Schotland

Tabel 5.1 Rechtsbijstandsverzekeringen in Nederland, Finland en Schotland

Nederland	Finland	Schotland
<p><u>Cijfers</u> Dekkingsgraad rechtsbijstandsverzekering in Nederland 42,5 procent. De meest voorkomende geschillen waarvoor beroep op rechtsbijstandsverzekeringen gedaan wordt zijn verkeerszaken, consumentenkwesties en arbeidsgeschillen.</p> <p><u>Rechtsbijstandsverzekeringen in Nederland</u> In Nederland komen ook degenen die een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten in aanmerking voor rechtsbijstand.</p> <p>In Nederland kan men bij verschillende verzekeraars een rechtsbijstandsverzekering afsluiten. Dit gebeurt aan de hand van losse modules.</p> <p>Verzekeraars differentiëren de premies naar postcode en soms naar leeftijd. De aankoop van een rechtsbijstandsverzekering is niet verplicht gekoppeld aan de aankoop van bijvoorbeeld auto- of inboedel/opstalverzekeringen.</p> <p>Rechtsbijstandsverzekeringen zijn niet voor alle rechtsgebieden beschikbaar. Dit geldt onder andere voor familie-, straf- en asielrecht. Dit zijn belangrijke rechtsgebieden binnen het stelsel voor rechtsbijstand.</p> <p>Gemiddelde jaarpremie gezinspolis bedroeg € 217,- in 2015.</p>	<p><u>Cijfers</u> 90 procent van de Finnen gedekt.</p> <p><u>Rechtsbijstandsverzekering in Finland</u> In Finland komen degenen die een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten niet in aanmerking voor rechtsbijstand.</p> <p>Rechtsbijstandsverzekeringen worden vaak gebundeld met inboedelverzekeringen afgesloten. Dit wordt vaak verplicht gesteld bij het tekenen van een huurcontract. Ongeveer 90% van de Finnen is gedekt.</p> <p>Er is een aantal voorwaarden verbonden aan het ontvangen van bijstand vanuit rechtsbijstandsverzekeringen: -het gaat om een juridisch probleem dat in een rechtszaal afgehandeld kan worden. Bijvoorbeeld advieswerk en het schrijven van brieven valt hier niet onder. -Er zijn geen rechtsbijstandsverzekeringen voor familie- en erfeniszaken, en nauwelijks voor strafrechtzaken. -Er zijn geen rechtsbijstandsverzekeringen voor arbeidsrechtzaken. Hiervoor wenden Finnen zich tot vakbonden.</p> <p>Een kritiekpunt op rechtsbijstandsverzekeringen is dat het maximum vergoed bedrag niet hoog genoeg is voor complexe zaken. Verzekeraars keren niet altijd de volledige juridische kosten uit.</p> <p>De verzekerde pakketten zijn grotendeels gestandaardiseerd. De verzekeraars bieden één module voor iedereen en er is weinig variatie tussen aanbieders. Sommige verzekeraars bieden wel keuze in het maximaal te vergoeden bedrag voor rechtsbijstand. Het standaard bedrag is € 10.000,-. Ruimere pakketten bieden een vergoeding van 17.000,-. Afname van zulke pakketten is echter zeldzaam.</p> <p>De premies voor rechtsbijstandsverzekeringen bedragen ongeveer € 20,- tot € 50,- per jaar. Dit is laag ten opzichte van NL.</p> <p>Een persoon die beschikt over een rechtsbijstandsverzekering heeft geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Op deze regel bestaan enkele uitzonderingen. Bijvoorbeeld wanneer de juridische kosten hoger uitvallen dan het maximale bedrag dat gedekt wordt door de rechtsbijstandsverzekering.</p> <p>Iemand die bewust geen rechtsbijstandsverzekering afsluit, komt nog wel in aanmerking voor rechtsbijstand.</p> <p>De beschikbare cijfers zijn beperkt. Zij behoren namelijk toe aan private verzekeraars.</p>	<p><u>Cijfers</u> 40-60 procent van de inwoners van het Verenigd Koninkrijk heeft een rechtsbijstandsverzekering. Typische gebieden die door rechtsbijstandsverzekeringen gedekt worden, zijn letselschade, consumentenrecht, arbeidsrecht en bescherming van eigendommen, soms ook erfeniszaken.</p> <p><u>Rechtsbijstandsverzekeringen in Schotland</u> In Schotland komen degenen die een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten niet in aanmerking voor rechtsbijstand.</p> <p>Er wordt in Schotland onderscheid gemaakt tussen before-the-event (BTE) en after-the-event rechtsbijstandsverzekeringen (ATE). De focus in het huidige onderzoek ligt op BTE- rechtsbijstandsverzekeringen. Rechtsbijstandsverzekeringen worden vaak gekoppeld met auto- en inboedel-/opstalverzekeringen verkocht. De pakketten van rechtsbijstandsverzekeringen die gekoppeld zijn aan autoverzekeringen zijn homogeen van aard. De pakketten van rechtsbijstandsverzekeringen gekoppeld aan inboedel-/opstalverzekeringen zijn meer divers.</p> <p>De beschikbare gegevens in Schotland zijn beperkt. Een verouderde studie uit 2001 geeft aan dat rechtsbijstandsverzekeringen slechts een beperkte rol spelen bij rechtszaken: slechts één procent van de onderzochte personen die kosten maken in een rechtszaak wordt ondersteund door een rechtsbijstandsverzekering.</p> <p>Rechtsbijstandsverzekeringen zijn om twee redenen geen perfecte substituten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtsbijstandsverzekeringen zijn namelijk vaak gericht op mensen die hiervoor vanwege hun middelen niet in aanmerking komen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld voor familierecht en strafrechtzaken geen rechtsbijstandsverzekeringen beschikbaar.</p> <p>Volgens de Schotse regering zijn de mogelijkheden van rechtsbijstandsverzekeringen om gesubsidieerde rechtsbijstand te vervangen beperkt: "the Scottish Gov. has shown no great interest in pushing Legal expenses insurance (LEI) as a way of replacing legal aid ... they seem to have concluded that LEI coverage is poor in the main areas of legal aid expenditure".</p> <p>Toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand is niet afhankelijk van de mogelijkheid om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Toegang wordt niet beperkt als iemand zich privaat had kunnen verzekeren. Private advocaten worden daarentegen wel gestimuleerd om te onderzoeken of iemand een rechtsbijstandsverzekering afgesloten heeft.</p> <p>De beschikbare cijfers zijn beperkt. Zij behoren namelijk toe aan private verzekeraars.</p>

Bronnen: Peters e.a. (2016), experts Finland en Schotland. en www.consumentenbond.nl.

Drie varianten

Er zijn drie manieren om het scenario in te vullen:

1. Het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken,
2. Het verplichten van gebruik van alternatieve bronnen van rechtsbijstand,
3. Het verhogen van eigen bijdrages voor verzekerbare zaken.

In de eerste variant wordt geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer verleend voor zaken die men vrijwillig kan verzekeren. In de tweede variant wordt het verplicht gesteld om eerst andere bronnen van juridische rechtsbijstand aan te spreken, voordat een rechtzoekende beroep kan doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de volgende berekeningen worden rechtsbijstandsverzekeringen onderzocht als bron van alternatieve rechtsbijstand. In de derde variant wordt de eigen bijdrage verhoogd voor juridische zaken indien een rechtzoekende zich niet verzekerd heeft, terwijl dit wel mogelijk was gegeven het type zaak.

Onderliggende cijfers en aannames – relevante rechtsgebieden

Het scenario heeft slechts gevolgen voor een minderheid van de afgegeven toevoegingen. Dit beperkt de potentiële gevolgen van de beleidswijziging. 71 procent van de toevoegingen wordt namelijk afgegeven voor niet-verzekerbare zaken (zie onderstaande tabel). De overige 29 procent van de toevoeging heeft betrekking op zaken die wel verzekeraar zijn.

Tabel 5.2 Ongeveer 70% toevoegingen niet-verzekeraar, ongeveer 30% verzekeraar

	Aantal	Totale uitgaven (x 1.000)	Percentage van de totale uitgaven
<u>Niet-verzekeraar</u>			
Straf (verdachten)	90.082	€ 121.860	35
Personen & familie echt-scheidingsgerelateerd	61.444	€ 44.788	13
Asielrecht	29.540	€ 30.795	9
Straf (overig)	22.128	€ 15.101	4
Vreemdelingenrecht	18.114	€ 14.920	4
Bopz	25.403	€ 14.044	4
Schuldsanering	3.926	€ 4.699	1
Vreemdelingenbewaring	5.084	€ 2.286	1
Totaal	255.721	€248.493	71
<u>Verzekeraar</u>			
Verbintnissenrecht	22.363	€ 20.556	6
Personen & familie overig	22.644	€ 18.452	5
Sociale voorzieningen	25.226	€ 17.791	5
Arbeids-/ontslagrecht	11.425	€ 8.918	3
Sociale verzekeringen	11.816	€ 8.477	2
Huur/verhuur	10.174	€ 8.402	2
Bestuursrecht	10.555	€ 7.928	2
Restgroep privaat	3.444	€ 2.607	1
Erfrecht	948	€ 913	<1
Fiscaal recht	1.059	€ 774	<1
Faillissement	539	€ 516	<1
Wonen	609	€ 466	<1
Goederenrecht	472	€ 458	<1
Ambtenarenrecht	361	€ 318	<1
Milieurecht	185	€ 165	<1
Wet tijdelijk huisverbod	238	€ 86	<1
Overig**	100	€ 73	<1
Totaal	122.158	€96.900	29

Toelichting: De tabel betreft vastgestelde toevoegingen (incl. BTW), reiskosten, kosten voor eventuele opvolging en administratieve kosten (exclusief eigen bijdrage en eventuele proceskosten). De uitgaven zijn inclusief extra-urenzaken, exclusief mediation toevoegingen en lichte advies-toevoegingen. De cijfers hebben betrekking op 2015.

Bron: Peters e.a., 2016

Onderliggende cijfers en aannames – rechtsbijstandsverzekeringen in Nederland

Om de gevolgen van de beleidswijziging in kaart te brengen is het van belang te bepalen hoeveel huishoudens in de huidige situatie een rechtsbijstandsverzekering afgesloten hebben. Daarnaast is het van belang om vast te stellen op welke rechtsgebieden deze rechtsbijstandsverzekeringen betrekking hebben.

Deze cijfers zijn niet met zekerheid vast te stellen. Daarom wordt er in de berekeningen gewerkt met onzekerheidsintervallen.

Volgens Peters e.a. (2016) is de dekkinggraad van rechtsbijstandsverzekeringen in de Nederlandse bevolking 42,5 procent. De dekkinggraad is lager onder degenen die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat hier namelijk om huishoudens met lage inkomens die minder geneigd zijn verzekeringen af te sluiten, omdat het kostbaar is en omdat zij nu een beroep kunnen doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De gemiddelde jaarpremie van een gezinspolis bedroeg € 217,- in 2015 (Peters e.a., 2016).

De dekkinggraad van rechtsbijstandsverzekeringen onder de laagste inkomens is ongeveer de helft van de dekkinggraad van de hele bevolking (Verbond van Verzekeraars, 2016). Daarnaast dekken de afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen meestal slechts een deel van de verzekerbare rechtsgebieden, bijvoorbeeld arbeidsconflicten. Er zijn weinig huishoudens die modules voor alle verzekerbare rechtsgebieden afsluiten. Uit een enquête onder alle toevoegingsgebruikers bleekt dat ruim zesentwintig procent van de toevoegingsgebruikers in 2013 over een gezinspolis beschikte (Peters e.a., 2016). Dit houdt overigens niet in dat deze polissen dekking boden voor alle verzekerbare zaken. Daarnaast had zes procent van de respondenten rechtsbijstand meeverzekerd via de autopolis en drie procent via het lidmaatschap van een vakbond. Het gaat hier om de toevoegingsgebruikers voor zowel verzekerbare als niet-verzekerbare zaken. Ruim de helft van degenen met een rechtsbijstandsverzekering gaf aan geen gebruikgemaakt te hebben van de verzekering omdat het type probleem niet onder het pakket viel. Ruim twintig procent gaf aan er niet aan gedacht te hebben om een beroep te doen op de polis (Peters e.a., 2016).

Op basis van de bovenstaande bevindingen wordt er in de berekeningen van uitgegaan dat degenen die in de huidige situatie een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken in 10 procent (ondergrens) tot 25 procent (bovengrens) van de gevallen over een rechtsbijstandsverzekering beschikken voor het desbetreffende rechtsgebied.

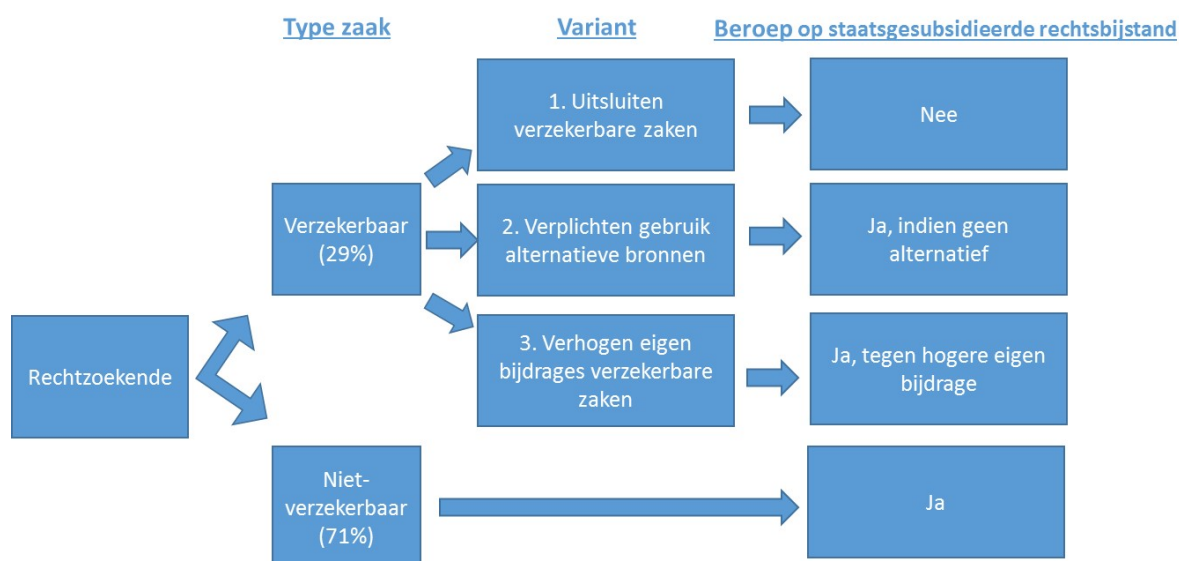
Het gebruik van de rechtsbijstandsverzekering wordt in de huidige situatie niet gestimuleerd doordat gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand niet altijd de eigen bijdrages hoeven te betalen. Er zijn namelijk advocaten die de eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand niet innen. Verder zijn er gemeentes die de bijzondere bijstand inzetten om de eigen bijdrages te compenseren (Wolfsen, A., 2015).¹¹

Overzicht scenario

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de gevolgen van het scenario. Enkel de verzekerbare zaken worden beïnvloed. Vervolgens bepaalt de gekozen variant of een rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹¹ Het rapport van de Commissie Wolfsen onderzoekt de oorzaken van kostenstijgingen in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand en mogelijkheden voor vernieuwing van het stelsel.

Figuur 5.1 Overzicht gevolgen scenario 2



5.3 Berekningen

Berekningen Variant 1 – Het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken

Gevolgen voor rechtzoekenden

Deze variant heeft gevolgen voor alle rechtzoekenden die in de huidige situatie gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken. In de huidige situatie beschikken degenen die gebruikmaken van de gesubsidieerde rechtsbijstand in slechts 10 tot 25 procent van de gevallen over een rechtsbijstandsverzekering. Dit houdt in dat de rechtzoekende in 75 tot 90 procent van de gevallen zelf dient te betalen voor rechtsbijstand in verzekerbare zaken. In de praktijk zal er veel afgezien worden van rechtsbijstandsverzekeringen, omdat de huishoudens met lage inkomens niet in staat zijn verzekeringen af te sluiten. In de huidige situatie betalen deze huishoudens overigens ook de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een deel van de huishoudens die in de huidige situatie voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen en niet over een rechtsbijstandsverzekering beschikken, zal na de stelselwijziging besluiten alsnog een verzekering af te sluiten. Naar verwachting zullen echter niet veel getroffen huishoudens hiertoe besluiten vanwege hun slechte inkomenspositie. Stel dat er door 25 procent van het totaal een rechtsbijstandsverzekering wordt afgesloten, dan dient minimaal (75 procent minus 25 procent =) 50 tot maximaal (90 procent minus 25 procent =) 65 procent van degenen die in het huidige stelsel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand hun eigen rechtsbijstand te betalen voor verzekerbare zaken.

Er zijn naar verwachting (6.409.000 personen met een inkomen en vermogen onder de Wrb-grens / 1,5 personen per huishouden ≈) 4,3 miljoen huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand (Peters e.a., 2016).

In deze variant veronderstellen we dat 25 procent van de 4,3 miljoen huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, een rechtsbijstandsverzekering afsluit. Gegeven de gemiddelde jaarpremie van € 217,- komt dit overeen met een bedrag van ongeveer (25 procent \times 4,3 miljoen \times € 217,- \approx) € 233 miljoen aan extra kosten voor de huishoudens. De verzekeraars ontvangen dit bedrag aan extra inkomsten.¹²

Gevolgen voor publieke stelsel

Deze variant leidt direct tot een jaarlijkse kostenbesparing van ongeveer € 97 miljoen voor het publieke stelsel. Dit bedrag komt overeen met het totaal aan subsidies van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken (zie Tabel 5.2).

Inpasbaarheid in Nederland

Invoering van deze variant lijkt niet meteen haalbaar en de vraag is of het efficiencyverhogend werkt. Door de maatregel worden namelijk vooral lage inkomens getroffen die weinig budget hebben voor het afsluiten van rechtsbijstandsverzekeringen. Zij zullen dan ook weinig verzekeringen afsluiten indien dit niet verplicht is. Dit leidt er in de praktijk toe dat zij geen toegang tot rechtsbijstand hebben. Om de toegang tot het recht te garanderen zal een andere oplossing moeten worden gevonden waarvan onduidelijk is of er efficiencyvoordeel mee wordt behaald. Ook in Finland en Schotland is deze variant niet ingevoerd.

Berekeningen Variant 2 – Het verplichten van het gebruik van alternatieve bronnen van rechtsbijstand

Gevolgen voor rechtzoekenden

Deze variant heeft enkel gevolgen voor degenen die in de huidige situatie gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken en tegelijkertijd beschikken over een rechtsbijstandsverzekering. De rechtzoekenden die in de huidige situatie niet over een rechtsbijstandsverzekering beschikken, hebben in deze variant geen extra prikkels om meer rechtsbijstandsverzekeringen af te sluiten dan in de huidige situatie het geval is.

In deze variant wordt er 10 tot 25 procent minder beroep gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken. De rechtzoekenden zullen in deze gevallen beroep doen op hun rechtsbijstandsverzekering in plaats van op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Gevolgen voor publieke stelsel

De variant leidt tot een besparing op de collectieve uitgaven van ongeveer (10 tot 25 procent van € 97,- miljoen \approx) € 10 miljoen tot € 24 miljoen. Deze kosten worden overgeheveld van het publieke stelsel naar private verzekeraars.

Inpasbaarheid in Nederland

Er zijn geen grote bezwaren tegen de invoering van deze variant in Nederland. Ook in Finland en Schotland is deze beperking op het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand van kracht. Het is

¹² Zie Peters e.a. (2016) voor het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat hier om de huishoudens met inkomens onder de Wrb-grens. € 217,- is een overschatting van de gemiddelde premie, omdat dit bedrag betrekking heeft op een meerpersoonshuishouden. Alleenstaanden betalen een lagere premie.

echter twijfelachtig of deze maatregel daadwerkelijk zal resulteren in een besparing voor het publieke stelsel. De bovenstaande berekeningen zijn gebaseerd op de aanname dat degenen die rechtsbijstand wensen en beschikken over een rechtsbijstandsverzekering geen beroep zullen doen op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Echter, niet alle verzekerden zijn op de hoogte van hun verzekering. Er is ook geen centrale database waarin dit geregistreerd wordt. Daarom is het twijfelachtig of deze variant zal leiden tot gedragsreacties.

Berekeningen Variant 3 – Het verhogen van eigen bijdrages voor verzekerbare zaken

Gevolgen voor rechtzoekenden

Deze variant heeft verschillende gevolgen voor degenen die een beroep doen op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken. Als een rechtzoekende alsnog een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand dan betaalt hij een hogere eigen bijdrage. Daarnaast kunnen niet-verzekerde huishoudens er door de hogere eigen bijdrages voor kiezen om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Naar verwachting zullen er weinig extra rechtsbijstandsverzekeringen afgesloten worden aangezien het veelal huishoudens met lage inkomens betreft. Door het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering vermindert de koopkracht, ook van de huishoudens die geen beroep doen op rechtsbijstand. De premies komen ten goede aan de rechtsbijstandsverzekeraars. Tevens zijn er huishoudens die in de huidige situatie reeds over een rechtsbijstandsverzekering beschikken, maar hier nog geen gebruik van maken. Na verhoging van de eigen bijdrages kiezen zij er mogelijk voor om wel gebruik te maken van hun rechtsbijstandsverzekering. Verder kunnen niet-verzekerde huishoudens die in de huidige situatie beroep zouden doen op gesubsidieerde rechtsbijstand in de nieuwe situatie afzien van rechtsbijstand, omdat de eigen bijdrages te hoog geworden zijn.

Eigen bijdrages voor gesubsidieerde rechtsbijstand

De gemiddelde betaalde eigen bijdrage van een reguliere toevoegingsgebruiker bedroeg in 2014 € 246,- (Peters e.a., 2016). De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen. Er zijn vijf verschillende treden. In 2017 betaalde 87 procent van degenen die een eigen bijdrage betaalden de laagst mogelijke eigen bijdrage. Deze bedraagt € 196,- in 2017. Voor personen- en familierechtszaken gelden er hogere eigen bijdrages. Het minimum bedraagt € 340,-. Deze zaken zijn doorgaans niet verzekerbaar.

De rechtzoekenden betalen de eigen bijdrage direct aan hun advocaten. De vergoeding voor de advocaten vanuit de algemene middelen daalt evenredig met dit bedrag. Daarom komt een verhoging van de eigen bijdrage direct ten goede aan het publieke stelsel.

Stel dat de eigen bijdrage in deze variant toeneemt met minimaal 25 procent en maximaal 100 procent. Dan stijgt de gemiddelde eigen bijdrage tot minimaal € 308,- en maximaal € 492,-. Dit zijn substantiële prijsstijgingen voor de betreffende huishoudens met lage inkomens.

Het is onduidelijk met hoeveel procent het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand afneemt door hogere eigen bijdrages. De berekeningen gaan uit van een afname van 20 procent bij een stijging van de eigen bijdrage met 25 procent, en een afname van 40 procent na een stijging van

100 procent. Een deel van deze huishoudens doet beroep op een rechtsbijstandsverzekering, de rest ziet af van rechtsbijstand. Deze percentages berusten nadrukkelijk op aannames.

Extra rechtsbijstandsverzekeringen

Een klein deel van de huishoudens met lage inkomens sluit mogelijk in een vroeg stadium een rechtsbijstandsverzekering af vanwege de hogere eigen bijdrages voor gesubsidieerde rechtsbijstand waar zij later eventueel mee te maken krijgen. De verwachte omvang van deze groep valt moeilijk te bepalen. De volgende globale schatting is gebaseerd op de aanname dat het aantal huishoudens dat een extra rechtsbijstandsverzekering afsluit afgeleid wordt uit het punt waarop de totale premiekosten van de extra afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen gelijk zijn aan de verwachte kosten van de hogere eigen bijdrages voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit komt erop neer dat 1 op de 167 huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand een rechtsbijstandsverzekering afsluiten indien de eigen bijdrage met 25 procent stijgt en 1 op de 42 indien de eigen bijdrage met 100 procent stijgt. De berekeningen hieronder laten zien hoe deze aantallen tot stand komen.

In 2014 waren er 292.109 toevoegingsgebruikers (Peters e.a., 2016). Van hen deden (31 procent \times 292.109 \approx) 90.500 personen een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken. Dit aantal berust op de aanname dat het gemiddeld aantal toevoegingen per persoon er niet van afhangt of iemand een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand voor een verzekerbare of een niet-verzekerbare zaak.

In totaal zijn er 4,3 miljoen huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit houdt in dat ongeveer (90.500 / 4.300.000 \approx) 2,1 procent van de huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand hiervan in de huidige situatie gebruikmaken vanwege een verzekerbare zaak. Deze berekening berust op de aanname dat er per huishouden slechts één toevoegingsgebruiker is.

Een stijging in de eigen bijdrage van 25 procent komt overeen met een toename van de eigen bijdrage ter waarde van (25 procent \times € 246,- \approx) € 62,-, een stijging in de eigen bijdrage van 100 procent met een toename van de eigen bijdrage ter waarde van (100 procent \times € 246,- \approx) € 246,-. Dit houdt in dat de verwachte kosten van een stijging in de eigen bijdrage van 25 procent (2,1 procent \times € 62,- \approx) € 1,30 bedragen voor een huishouden dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit bedrag komt tot stand door de kans dat een huishouden gebruikmaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand (2,1 procent) te vermenigvuldigen met de toename in de eigen bijdrage wanneer iemand gebruikmaakt van de gesubsidieerde rechtsbijstand (€ 62,-). Op vergelijkbare wijze bedragen de verwachte kosten van een stijging in de eigen bijdrage van 100 procent (2,1 procent \times € 246,- \approx) € 5,20.

De gemiddelde premie voor een gezinspolis bedraagt € 217,-. Dit houdt in dat bij een eigenbijdragestijging van 25 procent 1 op de (€ 217/€ 1,30 \approx) 167 huishoudens die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand een rechtsbijstandsverzekering zullen afsluiten. Op dit punt komen de totale premiekosten van de extra afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen overeen met de verwachte kosten van de hogere eigen bijdrages voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij een eigenbijdragestijging van 100 procent gaat het om 1 op de (€ 217/€ 5,20 \approx) 42 huishoudens. Dit aantal komt op vergelijkbare wijze tot stand.

Gevolgen voor publieke stelsel

De gevolgen van de variant voor het publieke stelsel zijn tweeledig. De hogere eigen bijdrages leiden tot een afname in het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Daardoor dalen de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Tegelijkertijd zijn er gevolgen voor de te innen eigen bijdrages. Het lagere beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand leidt tot een afname in geïnde eigen bijdrages. Daarentegen nemen de ontvangen eigen bijdrages toe wanneer een rechtzoekende alsnog een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het netto-effect voor de eigen bijdrages is afhankelijk van de omvang van de stijging in gevraagde eigen bijdrages.

Gevolgen voor kosten publieke stelsel

De kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand dalen evenredig met het aantal mensen dat afziet van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar verwachting is dit minimaal 20 en maximaal 40 procent, afhankelijk van de stijging in eigen bijdrages. Dit komt overeen met een besparing van circa (20 procent tot 40 procent \times € 97 miljoen \approx) € 19 miljoen tot € 39 miljoen.¹³

Daarnaast veranderen de inkomsten uit eigen bijdrages voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Enerzijds stijgen de eigen bijdrages per afgegeven toevoeging. Anderzijds worden er minder eigen bijdrages betaald, omdat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand afneemt.

In 2015 zijn er voor 269.434 toevoegingen eigen bijdrages betaald. De gemiddelde eigen bijdrage bedraagt € 246,-. Het totaal aan betaalde eigen bijdrage bedroeg daarom ongeveer (269.434 \times € 246,- \approx) € 66 miljoen. Hiervan komt ongeveer (31 procent \times € 66 miljoen \approx) € 20 miljoen voort uit verzekerbare zaken.¹⁴

Gevolgen voor eigen bijdrages

Gevolgen afname beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand voor ontvangen eigen bijdrages

Naar verwachting wordt er minimaal 20 procent en maximaal 40 procent minder gebruikgemaakt van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken. Dit komt overeen met een daling aan eigen bijdrages van 20 procent tot 40 procent \times € 20 miljoen \approx) € 4 miljoen tot € 8 miljoen.

Gevolgen hogere eigen bijdrages voor verzekerbare zaken

Degenen die niet afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verzekerbare zaken gaan 25 tot 100 procent meer eigen bijdrages betalen. Dit komt overeen met een stijging van (25 procent \times (€ 20 miljoen - € 4 miljoen) =) € 4 miljoen tot (100 procent \times (€ 20 miljoen - € 8 miljoen) =) tot € 12 miljoen.

Netto-effect ontvangsten eigen bijdrages voor publieke stelsel

De netto-effecten voor de inkomsten uit eigen bijdrages zijn neutraal of positief voor de overheid, afhankelijk van de omvang van de stijging in eigen bijdrages. Bij een beperkte stijging in de eigen bijdrage van 25 procent zijn de gevolgen voor de inkomsten uit eigen bijdrages neutraal: de afname in het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand leidt tot lagere inkomsten uit eigen bijdrages ter waarde van € 4 miljoen, terwijl degenen die beroep blijven doen op het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in totaal € 4 miljoen meer betalen. Een grotere stijging in de eigen bijdrages van 100

¹³ De berekening gaat ervan uit dat de eigen bijdrages evenredig verdeeld zijn over de toevoegingen.

¹⁴ De berekening gaat ervan uit dat de eigen bijdrages voor verzekerbare en niet-verzekerbare zaken gelijk zijn. In de praktijk zijn de eigen bijdrages voor verzekerbare zaken waarschijnlijk hoger dan voor niet-verzekerbare zaken. Bijvoorbeeld in het asielrecht worden weinig eigen bijdrages betaald.

procent leidt tot een stijging van de inkomsten uit eigen bijdrages voor de overheid ter waarde van € 4 miljoen. Het afgenomen beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand leidt tot een lagere inkomsten uit eigen bijdrages ter waarde van € 8 miljoen, terwijl degenen die beroep blijven doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand in totaal € 12 miljoen meer betalen.

Inpasbaarheid in Nederland

In praktische zin zijn er weinig belemmeringen die de invoering van deze variant in de weg staan. Het is van belang om precies vast te kunnen stellen welke geschillen verzekeraar zijn. In ethische zin zijn er wel vraagtekens. Het is de vraag of huishoudens met lage inkomens die gebruik wensen te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand zich hogere eigen bijdrages kunnen veroorloven. Er zullen rechtzoekenden zijn die vanwege de hogere eigen bijdrage van rechtsbijstand zullen afzien.

6 Conclusies en beperkingen onderzoek

Juridische loketten kunnen mogelijk kostenbesparingen realiseren door advocaten in private dienst spreekuren te laten geven. Het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen leidt tot een overheveling van publieke naar private kosten, maar heeft mogelijk ongewenste effecten voor de toegang tot rechtsbijstand.

Conclusies

Vergelijking stelsels Nederland, Finland en Schotland

Nederland kent in vergelijking met Finland en Schotland een sterkere scheiding van de eerste en tweede lijn. In Nederland wordt enkel geprocedeerd door advocaten in private dienst, terwijl dit in Finland en (in mindere mate) in Schotland ook gebeurt door advocaten in publieke dienst. Verder voeren advocaten in private dienst in Schotland werkzaamheden uit die in Nederland hoofdzakelijk uitgevoerd worden door lager gekwalificeerde – en daardoor minder dure – professionals die werkzaam zijn bij juridische loketten. Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is per hoofd van de bevolking duurder dan het Finse en goedkoper dan het Schotse stelsel. De kosten per toevoeging in Nederland zijn lager dan de kosten per zaak in Finland en ongeveer gelijk aan de kosten per zaak in Schotland.

Uit de vergelijking van een echtscheidingscase blijkt dat de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in Schotland hoger zijn dan in Nederland, dat er in Finland voor relatief eenvoudige echtscheidingen minder vaak een beroep wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand dan in Nederland en dat de laagste inkomens in Nederland een hoge eigen bijdrage betalen ten opzichte van Finland en Schotland.

Scenario 1 – advocaten in de eerste lijn

Om de eerste lijn te verstevigen kunnen juridische loketten advocaten in loondienst nemen of advocaten die werkzaam zijn bij private organisaties spreekuren laten verzorgen. Het is vooraf niet zeker dat het in loondienst nemen van advocaten leidt tot kostenbesparingen. Het aantal geschillen waarvoor advocaten in aanmerking komen, is mogelijk te gering om advocaten in vaste dienst te nemen en ze een aantrekkelijke baan te bieden. Een kansrijkere optie is om advocaten in te huren voor het houden van spreekuren. Dit pakt waarschijnlijk ook positief uit voor de flexibiliteit van de juridische loketten.

Scenario 2 – vergroten belang rechtsbijstandsverzekeringen

Het vergroten van het belang van rechtsbijstandsverzekeringen heeft gevolgen voor de zaken die verzekeraar zijn. Het overgrote deel van de zaken is niet verzekeraar. Naar schatting is de verhouding verzekerbare en onverzekerbare zaken ongeveer 30 procent/70 procent.

Er zijn geen praktische redenen waarom het belang van rechtsbijstandsverzekeringen niet vergroot kan worden. Het niet afgeven of het verhogen van kosten van toevoegingen voor verzekerbare zaken kan er wel toe leiden dat rechtzoekenden afzien van rechtsbijstand. Het is twijfelachtig of dit maatschappelijk gezien acceptabel is. Degenen die in de huidige situatie gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben veelal lage inkomens. Hun mogelijkheden en bereidwilligheid om

rechtsbijstandsverzekeringen af te sluiten zijn waarschijnlijk beperkt. Een vergelijkbare redenering geldt wanneer de eigen bijdrages voor verzekerbare zaken substantieel stijgen. Mensen zullen niet in staat zijn deze extra bijdrage te betalen. Ten slotte zal het invoeren van de verplichting om alternatieve vormen van rechtsbijstand aan te spreken weinig gevolgen hebben zolang er geen centrale registratie is. De financiële prikkel om dit te melden neemt niet toe door de beleidswijziging zolang ook een beroep kan worden gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Beperkingen onderzoek

De bevindingen gaan gepaard met een aantal beperkingen. Het in kaart brengen van de doelmatigheid van de verschillende stelsels is erg ingewikkeld gebleken. Dit komt onder andere doordat de geleverde rechtsbijstand en de juridische en beleidscontext op veel verschillende punten verschillen tussen de landen. Bepaalde dienstverlening wordt bijvoorbeeld in Schotland verleend door advocaten en in Nederland door lager gekwalificeerde medewerkers van het Juridisch Loket. De kosten zijn logischerwijs hoger in Schotland. Het ontbreekt echter aan goede criteria om de kwaliteit te vergelijken. Daarnaast is het moeilijk om vergelijkbare gegevens te vergaren. Nederland kent bijvoorbeeld als enige land een systeem van toevoegingen. Verder is er geen centrale database met gegevens van private rechtsbijstandsverleners. Aangezien het deel van de rechtsbijstand dat door private rechtsbijstandsverzekeraars verleend wordt verschilt tussen landen, is het niet mogelijk om de totale uitgaven aan rechtsbijstand internationaal te vergelijken.

Vanwege deze beperkingen is ervoor gekozen om een echtscheidingscase uit werken. Zelfs bij het uitwerken van deze case bleken er beperkingen te zijn die een kwantitatief oordeel over de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel bemoeilijken. Het bleek moeilijk om vergelijkbare kostengegevens te verkrijgen van een echtscheiding in Nederland, Finland en Schotland. Dit komt bijvoorbeeld doordat alleen Nederland met forfaitaire vergoedingen voor advocaten werkt. De urenadministraties in Finland en Schotland zijn niet van dusdanig niveau dat een gedetailleerde vergelijking mogelijk is.

Deze beperkingen hebben ook gevolgen voor het doorrekenen van scenario's. Het ontbreken van een duidelijke link tussen de geleverde inspanning en het resultaat, het gebrek aan integrale data over kosten en baten en de verschillen in de wijze waarop de systemen van rechtsbijstand in Nederland, Schotland en Finland zijn ingericht, maken het onmogelijk om een harde effectmeting uit te voeren. De berekeningen in dit onderzoek zijn daarom gebaseerd op aannames die zijn gevalideerd op basis van het beschikbare cijfermateriaal, de literatuur en de interviews die zijn gehouden met experts in de drie landen. De uitkomst van de berekeningen geeft daarmee een effectrichting aan, terwijl de exacte omvang van de gerapporteerde effecten minder duidelijk is.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33942, 1.
- Commissie Barkhuizen. (2015). Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand, eindrapport.
- Commissie Wolfsen. (2015). Herijking rechtsbijstand, naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Dewatripont, M. & Tirole, J. (1999). Advocates. *The Journal of Political Economy*, 107, (1), pp. 1-39.
- Drost, V., Jongebreur, W., Lindenberg, R. & Reitsma, J. (2014). Pilots eerstelijns rechtsbijstand, eindrapportage. Barneveld: Significant.
- Helland, P.E. & Tabarrok, A., (2003). Contingency Fees, Settlement Delay, and Low-Quality Litigation: Empirical Evidence from Two Datasets, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 19, (2), pp. 517-542.
- Barendrecht, M., Kistemaker, L., Scholten, H.J., Schrader, R. & Wresinska, M. (2014). Legal aid in Europe: nine different ways to guarantee access to justice? Den Haag: HiiL.
- Klein Haarhuis, C.M. & Voert, M. ter. (2014). Geschilbeslechtingdelta 2014. Den Haag. Den Haag: WODC.
- Kritzer, H.M. (2002). Lawyer Fees and Lawyer Behavior in Litigation: What Does the Empirical Literature Really Say?, *Texas Law Review*, 80, p. 1943-1983.
- Peters, S.L., van Gammeren-Zoetewij, M. & Combrink-Kuiters, L. (2014). Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Peters, S.L., van Gammeren-Zoetewij, M. & Combrink-Kuiters, L. (2016). Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Westerveld, M. (2016). Toegang tot recht en de stelselvernieuwing rechtsbijstand II. *Nederlands Juristenblad*, 1472, (29), pp. 2064-2070.
- Verbond van Verzekeraars. (2016). Verzekerd van cijfers 2016. Den Haag.

Geraadpleegde websites:

Consumentenbond: www.consumentenbond.nl.

Wisselkoersinformatie: www.ecb.europa.eu.

Raad voor Rechtsbijstand: www.rvr.org.

Bijlage A Geraadpleegde personen

Binnenlandse experts

- mevr. M. Beugel (Verbond van Verzekeraars),
- dhr. B. de Leest (Zumpolle Advocaten),
- mevr. S. Peters (Raad voor Rechtsbijstand),
- dhr. F. Schalker (SRK Rechtsbijstand),
- dhr. H. Schilperoort (Raad voor Rechtsbijstand),
- mevr. T. Spronken (Hoge Raad),
- dhr. P. van den Biggelaar (voormalig Raad voor Rechtsbijstand).

Buitenlandse experts

- mevr. K. Heine (Ministerie van Justitie Finland),
- dhr. C. Lancaster (Scottish Legal Aid Board),
- mevr. M. Kurki (Legal Aid and Public Guardianship District of Southern Finland),
- mevr. M. Muilu (Ministerie van Justitie Finland),
- dhr. A. Patterson (Centre for Professional Legal Studies),
- dhr. A. Rissanen (Universiteit van Helsinki),
- mevr. N. Solas-Iloniemi (Legal Aid and Public Guardianship District of Southern Finland).

Begeleidingscommissie

- mevr. Lia Combrink (Raad voor Rechtsbijstand),
- dhr. Krijn de Jonge (Ministerie van Veiligheid en Justitie),
- dhr. Nick Huls (Universiteit Leiden),
- mevr. Marijke ter Voert (Ministerie van Veiligheid en Justitie),
- dhr. Bas van der Leij (Ministerie van Veiligheid en Justitie),
- dhr. Matthijs Vermaat (Van der Woude de Graaf Advocaten),
- dhr. Louis Visscher (Erasmus Universiteit).



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl