

CENTRUM VOOR AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT
UNIVERSITEIT VAN TILBURG

Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken
Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels

C.M.C. van Zeeland
J.M. Barendrecht

December 2003

Samenvatting

1. Inleiding

Elke Europese staat heeft op grond van artikel 6 EVRM te zorgen voor een daadwerkelijke rechtsbescherming van burgers, door onder meer een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen. Daarbij dient ‘*access to justice*’ ook voor minder draagkrachtige burgers gegarandeerd te zijn. Hoe deze toegang tot het recht voor minvermogene inwoners echter is geregeld, wordt aan iedere individuele staat zelf overgelaten. De wijze waarop invulling wordt geven aan het recht op rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen blijkt dan ook per land anders te zijn.

Dit rechtsvergelijkende onderzoek behelst een verkennende studie in opdracht van het WODC naar een aantal Europese rechtsbijstandstelsels die in opzet en inrichting van het Nederlandse stelsel verschillen: het verzekeringsstelsel, het leenstelsel en (een variant op het Nederlandse) bijdragestelsel. Het onderzoek beoogt een ondersteuning te bieden voor de ontwikkeling van een beleidsvisie inzake de Nederlandse gesubsidieerde rechtsbijstand op de middellange termijn. Het staat derhalve los van de huidige discussie over de stelselherziening.

De probleemstelling van het onderzoek luidt: *Hoe zijn stelsels op het gebied van rechtsbijstand in een aantal Europese landen opgezet?* Aan de hand van een aantal deelvragen geeft het onderzoek hierop een antwoord. Aan de orde komen vragen naar de inrichting en het bereik van de stelsels, de kosten van de stelsels voor overheid en burger en de voor- en nadelen van de stelsels.

2. Drie rechtsbijstandstelsels onderzocht

Drie rechtsbijstandstelsels zijn onderzocht: het Zweedse verzekeringsstelsel, het Duitse leenstelsel en het bijdragestelsel van het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast werd naar aanleiding van de aan het begin van het onderzoek uitgevoerde quick scan tevens op hoofdlijnen gekeken naar enkele varianten in andere Europese landen: Finland (verzekeringsstelsel), Noord Ierland (leenstelsel en bijdragestelsel) en Schotland (bijdragestelsel).

A. Het Zweedse verzekeringsstelsel

Het verzekeringsstelsel wordt gekenmerkt door de principiële keuze van de overheid voor de toekenning van een primaire, voorliggende plaats van rechtsbijstandverzekeringen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand bestaat in beginsel geen recht, omdat burgers geacht worden zich op de private verzekeringsmarkt te hebben

verzekerd tegen de kosten van rechtsbijstand.

Alleen nog in nauwkeurig omschreven gevallen blijft een aanspraak op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand mogelijk. In Zweden heeft 97 % van de inwoners een rechtsbijstandverzekering, waardoor een bijna volledige dekking van de private gefinancierde rechtsbijstand is bereikt. Dit grote bereik heeft echter een historische achtergrond, omdat de dekking voor de kosten van rechtshulp sedert jaren een (aanvankelijk kosteloos) onderdeel vormt van door gezinnen vaak gesloten verzekeringen. Alleen al daarom is het Zweedse stelsel niet zonder meer in de Nederlandse context toe te passen.

De Zweedse overheidsuitgaven voor de publiek gefinancierde civielrechtelijke rechtsbijstand zijn sedert de stelselherziening van 1996 praktisch gehalveerd, zonder dat dit heeft geleid tot een evenredige toename in uitgaven van de verzekeraars. De verklaring hiervoor is tweeledig: enerzijds zijn bijna alle familierechtelijke geschillen (echtscheidingen met name) van (publieke en private) rechtsbijstand uitgesloten en anderzijds is voor het inwinnen van juridisch advies een hoge financiële drempel opgeworpen. Overige vormen van publieke rechtsbijstand, waaronder rechtsbijstand in strafzaken, aan slachtoffers van bepaalde misdrijven en aan kinderen zijn echter buiten de stelselherziening gebleven.

B. Het Duitse leenstelsel

Kenmerkend voor het leenstelsel is dat gerechtigde burgers, indien hun financiële omstandigheden dat toelaten, in beginsel de kosten van de toegewezen rechtsbijstand dienen terug te betalen aan de verstreckende overheid. De achterliggende beleidskeuze is de wens van de overheid om haar burgers die gebruik willen maken van de gefinancierde rechtsbijstand, te doordringen van de noodzaak om op een verantwoorde wijze om te gaan met deze maatschappelijke gelden. Dit wordt tot uiting gebracht via de systematiek van het verstrekken van rechtsbijstand in de vorm van een lening, die via vastgestelde maandtermijnen ('Ratenzahlung') terugbetaald moet worden.

De uitvoering van het rechtsbijstandstelsel ligt in handen van de gerechten. De rechters zijn belast met de beoordeling van het rechtsbijstandverzoek en de daaropvolgende behandeling van het geschil. De gerechten zijn bovendien verantwoordelijk voor de administratie van de rechtsbijstand, waaronder de inning van de Ratenzahlung. Niet de federale overheid, maar de afzonderlijke deelstaten zijn verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de rechtsbijstand. Elke deelstaat voert een eigen beleid met betrekking tot de rechtsbijstand. Bovendien kent Duitsland circa 80 afzonderlijke rechtsbijstandbudgetten, die per deelstaat door verschillende ministeries worden beheerd. Onder meer door deze inrichting van het rechtsbijstandstelsel bestaat er geen optimaal werkend voorbeeld van het Duitse stelsel.

Het Duitse stelsel is in vergelijking tot de andere twee stelsels betrekkelijk goedkoop voor de overheid. Dit valt niet toe te schrijven aan de gehanteerde leensystematiek, omdat in de praktijk slechts in circa 15 % van de gevallen daadwerkelijk de rechtsbijstand wordt terugbetaald. Het hoge percentage afgesloten rechtsbijstandverzekeringen en de wijze waarop Duitse advocaten worden beloond (met vaste tarieven per proceshandeling in een zaak) zijn waarschijnlijk wel van invloed op de lage kosten.

C. Het bijdragestelsel van het Verenigd Koninkrijk

In het stelsel van het VK wordt van burgers een eigen bijdrage verlangd, zodat – vergeleken met de twee andere stelsels, waar burgers via verzekeringspremies respectievelijk leentermijnen contribueren – kan worden gesproken van een bijdragestelsel. Enkele bijzonderheden in de inrichting van het stelsel dragen ertoe bij dat het Engelse stelsel méér inhoudt dan de benaming ‘bijdragestelsel’ doet vermoeden.

De lokale *partnerships* nemen ten eerste een belangrijke plaats in. Op lokaal niveau wordt door diverse (rechts)hulpaanbieders voorzien in een samenhangende mix van kosteloze en betaalde rechtsbijstand. Door deze vorm van inrichting en de samenhang tussen de verschillende soorten dienstverlening hebben burgers de beschikking over een breed palet aan diensten die eenvoudig en dicht bij huis toegankelijk te zijn.

Het tweede bijzondere kenmerk is het gevoerde kwaliteitsbeleid door de verantwoordelijke Legal Services Commission door middel van contracten. Dat deel van de rechtsbijstand waaraan wel kosten zijn verbonden, kan namelijk alleen worden verleend door rechtshulpaanbieders die daartoe een overeenkomst hebben afgesloten met de LSC. Hierdoor kan een competente uitvoering van kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand door de private rechtshulpverlening worden gewaarborgd. Voor de rechtshulpverleners zijn de voordelen van het contracteersysteem met name gelegen in een gegarandeerde omzet en het verkrijgen van het *Specialist Quality Mark*.

Onder rechtsbijstand zijn ook alternatieven als mediation begrepen. Voor rechtsgebieden waarop geen rechtsbijstand wordt verleend, zijn alternatieve financieringsvormen voorhanden, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid van ‘conditional fee arrangements’ bij rechtshulp in verband met personenschadeclaims. Het expliciete speerpuntenbeleid van de LSC zorgt ervoor dat de rechtsbijstand terechtkomt bij die burgers met de meeste behoefte aan rechtsbijstand. Door de uitgebreide rechtsbijstand is het stelsel voor de Engelse overheid echter kostbaar.

3 *Gesignaleerde trends en conclusie*

1. *Een meer subsidiaire rol voor de publiek gefinancierde rechtsbijstand?*

Te verwachten valt dat de rol van de gefinancierde rechtsbijstand meer en meer subsidiair van aard wordt, omdat burgers éérst andere mogelijke financieringsbronnen moeten benutten, voordat zij aanspraak kunnen maken op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand.

2. *Opvallende, sterk uiteenlopende kosten van gefinancierde rechtsbijstand*

De overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking in de onderzochte landen lopen sterk uiteen: van ruim €4 in Duitsland en €10 in Zweden tot €34 in het Verenigd Koninkrijk. Nederland neemt met €20 een middenpositie in.

3. *Mogelijk positief effect van de beloningssystematiek van Duitse advocaten*

De wijze waarop in Duitsland advocaten worden betaald heeft mogelijk een positief effect op de kosten van gefinancierde rechtsbijstand, vanwege de grotere voorspelbaarheid van kosten en gemiddelde lagere kosten voor particulieren en overheid.

4. *Breder scala in aanbod van dienstverlening.*

Rechtsbijstand lijkt niet langer beperkt tot rechtshulp in strikte zin, maar omvat in de onderzochte landen bijvoorbeeld (sociaaljuridisch) advies, aanliggende vormen van hulpverlening en mediation. Niet alleen kostenoverwegingen, maar ook kwalitatieve overwegingen spelen een rol in het aanbieden van een bredere aanbod.

5. *Toenemende differentiatie naar soort geschil.*

Strafrecht pleegt publiek gefinancierd te blijven. Voor civiel recht spelen verzekeringen en ‘no cure no pay’ een toenemende rol en in het personen- en familierecht wordt eveneens een differentiatie zichtbaar door aan andere vormen van (rechts)hulpverlening een primaire rol toe te bedelen.

6. *Conclusie*

De onderzochte rechtsbijstandstelsels lijken geen van alle eenvoudig toepasbaar in Nederlandse context. Het succes van het Zweedse verzekeringsstelsel dient tegen de historische achtergrond worden gezien. Van een leenstelsel bestaat helaas geen optimaal werkend voorbeeld. Het Engelse stelsel is goed met het Nederlandse te vergelijken, biedt een breder palet van diensten, maar is ook duurder. De gesignaleerde trends leveren wel nuttige denkrichtingen op voor mogelijke verbeteringen in de dienstverlening. Bovendien kunnen zij bijdragen tot een betere kostenbeheersing van de gefinancierde rechtsbijstand.