

INTERNATIONALE VERKENNING GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

SEO ECONOMISCH ONDERZOEK

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 overheveling 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 beleidsoptie wordt op drie manieren geanalyseerd: de verzekerbare 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 verzekerbare 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 eerstelijnswerkzaamheden. 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 verzekerbare 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 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, 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.