

**2009D35731**

**31 753**

## **Rechtsbijstand**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

De vaste commissie voor Justitie heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de staatssecretaris van Justitie over de uitvoering van motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. inzake de premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen (31 753, nr. 13) ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op \_.\_gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Nava

## **I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES**

### **Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorstel om de competentiegrens voor advocaten te verhogen naar € 25 000, zodat vaker geprocedeerd kan worden zonder dat een advocaat nodig is, belangrijke commerciële kansen biedt aan de particuliere verzekeraars. Immers, zij kunnen dan vaker volstaan met een goedkopere juridisch adviseur. Genoemde leden hebben geen principiële bezwaren tegen de juridische dienstverlening door rechtsbijstandsverzekeraars. Niet alle geschillen hoeven voor een rechter te worden uitgevochten, niet alle brieven hoeven door de handen van een advocaat te gaan. Liever een goede jurist dan een slechte advocaat.

Voorts wijzen deze leden nog op de achterliggende gedachte van onderhavige motie. De leden van de CDA-fractie verwachten van de particuliere rechtsbijstandsverzekeraars dat zij hun maatschappelijke rol niet negeren. De commerciële kansen die de particuliere rechtsbijstandsverzekeraars geboden wordt, mogen niet leiden tot zakkenvullerij. Deze leden hebben altijd gesteld dat zij scherp in de gaten zullen houden of (a) de mensen voldoende waar voor hun geld geboden wordt en (b) de particuliere verzekeraars voldoende transparantie geven over de te verstrekken polissen.

De brief stelt deze leden dan ook teleur. Alhoewel zij aangeeft dat concurrentie volop aanwezig is en dat concurrentie vooral op prijs plaatsvindt, concludeert zij dat niet op voorhand valt in te schatten wat de economische consequenties zijn van het kabinetsbesluit om de competentiegrens te verhogen. Hoe verhoudt deze stellingname zich tot het onderzoek van het SEO «Het proces als domein, over de effecten van het procesmonopolie in de advocatuur», dat juist stelt dat een scherpe concurrentie tussen rechtsbijstandsverzekeraars zal leiden tot lagere premies en betere kwaliteit? Graag ontvangen deze leden een reactie.

Het baart genoemde leden zorgen dat de regering kennelijk geen moeite heeft met haar conclusie dat de concurrentie op de schadeverzekeringsmarkt zich niet zozeer zal richten op kwaliteit, maar eerder op de prijs. Deelt de regering de visie van deze leden dat de kansen die de gewijzigde regelgeving de verzekeraars biedt, zich niet alleen in de prijs maar ook in de kwaliteit zou moeten openbaren? Zo ja, hoe denkt zij dit te kunnen stimuleren of bewerkstelligen?

De regering concludeert tenslotte dat niet te veel effect moeten worden verwacht van de verhoging van de competentiegrens. Met andere woorden, de rechtsbijstandsverzekeraars zullen de hun geboden commerciële voordelen niet vertalen in kwaliteitverbetering van de geboden dienst of in prijsverlaging van de premie, maar vooral voor zichzelf houden. Accepteert zij daarmee, zo vragen deze leden zich af, dat de verzekeraars hun maatschappelijke rol niet hoeven te spelen? Zo nee, welke maatregelen zal zij treffen om burgers alsnog te laten meeprofiteren van de commerciële kansen die de overheid de verzekeraars biedt? Is de regering bereid om hierover in gesprek te treden met het Verbond van Verzekeraars?

### **Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden onderschrijven de wenselijkheid die uit de motie-Van Vroonhoven-Kok c.s. blijkt, namelijk dat de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter zich zou moeten vertalen

in een daling van de premies van rechtsbijstandverzekeringen. Nu uit de brief blijkt dat de staatssecretaris niet van die daling uitgaat, achten de leden van de PvdA-fractie meerdere vragen op zijn plaats.

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor haar analyse van de markt van rechtsbijstandverzekeringen. Op deze markt is, zoals de regering schrijft, in tegenstelling tot andere schadeverzekeringen, nog wel sprake van een groei. Op een groeiende markt neemt bij een gelijkblijvend aantal aanbieders doorgaans de onderlinge concurrentie af. Toch wijst de regering erop dat vanwege het claimgedrag van verzekerden er geen sprake zal zijn van een relatief groter rendement. Deze leden begrijpen niet wat het verband is tussen een groeiende markt en het claimgedrag van verzekerden. Zij wensen op dat punt een nadere uitleg.

Deze leden lezen dat, vanwege een slechts geringe prikkel om het claimgedrag te beperken, de regering vermoedt dat verzekerden waarschijnlijk eerder geneigd zijn een procedure te starten of door te zetten. Verzekeraars trachten dit gedragseffect te ondervangen door een eigen risico en/of no-claimregeling. Daarna verwijst de regering naar de literatuur waar erop gewezen wordt dat het aantal claims per 100 polissen gelijk bleef in de periode dat het aantal verzekeringspolissen aanzienlijk steeg. Deze laatste constatering lijkt de leden van de PvdA-fractie tegenstrijdig te zijn met de constatering daarvoor, waarin juist wel een verband lijkt te worden tussen een groeiende markt en claimgedrag. Zou de regering op dit punt opheldering kunnen verschaffen?

De regering stelt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie terecht dat de premiestelling afhankelijk is van meerdere factoren. Zij geeft een heldere schets van die factoren. Echter op één punt zouden de leden van deze fractie nadere uitleg willen. De factoren die de prijs van een rechtsbijstandsverzekering bepalen, zijn reeds lang bekend. Het effect van de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter is daarentegen een nieuwe factor die wel degelijk van invloed zou moeten zijn op de markt. Deze leden nemen aan dat de verhoging van die competentiegrens leidt tot een lager beroep op rechtsbijstand dan voorheen. Zo ja, hoe groot wordt dit effect geschat? Kan een indicatie worden gegeven bij hoeveel van de zaken die nu voor de kantonrechter komen rechtsbijstandsverzekeraars kosten van hun verzekerden vergoeden?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering er op meerdere plaatsen in haar brief op wijst dat rechtsbijstandverzekeringen geen afzonderlijke markt vormen maar onderdeel vormen van de schadeverzekeringsmarkt. Deze leden onderschrijven de feitelijke juistheid van die stelling, maar begrijpen de portee van deze mededeling niet. Zou de regering dit kunnen toelichten? Ziet zij binnen het kader van de schadeverzekeringsmarkt vormen van verzekering of een ander aanbod van rechtsbijstand die substituten vormen voor rechtsbijstandverzekeringen? Zo ja, welke verzekeringen zijn dit? In dit verband (blz. 4) wordt gesteld dat het speelveld waarop de rechtsbijstandverzekeringen moeten concurreren groter wordt ten gevolge van het feit dat ook andere partijen rechtsbijstand bieden. Daarbij noemt de regering rechtsbijstandsverzekeraars als een dergelijke andere partij. Dit begrijpen de leden van de PvdA-fractie niet. Waarom zijn rechtsbijstandsverzekeraars op de markt van rechtsbijstandverzekeringen een andere partij? Wordt er hier op gedoeld dat er meer rechtsbijstandsverzekeraars op de markt actief zijn geworden? De leden van de PvdA-fractie begrijpen wel dat vakbonden als een dergelijke andere partij kunnen worden gekenmerkt. Echter is het deze leden niet bekend dat vakbonden op grotere schaal rechtsbijstand zijn of willen gaan aanbieden. Kan de regering hier op ingaan? Op welke wijze heeft de activiteit van vakbonden op het gebied van rechtsbijstand een groter prijsdrukkend effect dan voorheen?

De regering stelt dat een verzekeraar van te voren niet weet hoeveel rechtsbijstandpolissen hij zal verkopen. Maar, zo menen de leden van de PvdA-fractie, men mag toch aannemen dat vanwege de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter het voor consumenten minder aantrekkelijk zal worden op zich te verzekeren voor de kosten van rechtsbijstand dan wel om een dergelijke verzekering aan te houden? Zo ja, hoe groot schat de regering dit effect in? Zo nee, waarom niet? De leden van de PvdA-fractie erkennen dat er vele factoren op de markt van rechtsbijstandverzekeringen en de premiestelling meespelen, maar zijn ook van mening dat de factor van verhoging van de competentiegrens voor die markt ceteris paribus zal betekenen dat die markt zal krimpen. Deelt de regering die mening? Heeft zij het effect van deze verhoging op deze markt laten doorrekenen? Zo ja, door wie en kan de Kamer de resultaten van die doorrekening ontvangen? Zo nee, zou de regering die doorrekening alsnog, bijvoorbeeld door het Centraal Planbureau, willen laten doorrekenen?

Heeft de regering marktpartijen, anders dan het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Mededingingsautoriteit, bij haar analyse van de markt voor rechtsbijstandverzekeringen betrokken? Zo ja, welke en wat waren de meningen van die partijen? Zo nee, deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat verzekeraars er weinig baat bij hebben om verwachtingen te schetsen dat er sprake zal zijn van dalende premies?

### **Vragen en opmerkingen van de SP-fractie**

De leden van de SP fractie hebben met verbazing kennisgenomen van onderhavige brief. Zij hebben over deze brief de volgende opmerkingen en vragen.

Volgens het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS) waren er in 2007 71 verzekeringsmaatschappijen die een rechtsbijstandpolis aanboden. Zijn dit allemaal daadwerkelijk verzekeringsmaatschappijen of zijn hier ook de «huismerken» rechtsbijstandverzekering, zoals bijvoorbeeld van de HEMA, bijgeteld? Is het juist dat er slechts een beperkt aantal afhandelaars zijn die de zaken voor de verschillende aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen behandelen? Zo ja, om hoeveel afhandelaars gaat het? Deelt de regering de mening dat de markt voor rechtsbijstandverzekeringen grote overeenkomsten vertoont met de markt voor autoverzekeringen? Wat is de reactie van de regering op de berichten dat na een aantal jaren van prijzenslag op de markt van autoverzekeringen, de verzekeraars zich nu weer gaan richten op verhoging van de winsten waardoor de prijzen inmiddels weer met meer dan tien procent gaan stijgen? Acht de regering een dergelijke ontwikkeling voor de rechtsbijstandverzekeringen wenselijk?

Wat is het oordeel van de regering over de constatering dat rechtsbijstandverzekeringen bijdragen aan een verdere juridisering van de samenleving? De leden van de SP-fractie stellen vast dat verzekeraars weliswaar polissen willen verkopen, maar vervolgens het gebruik ervan willen terugdringen met hogere eigen risico's of aangescherpte no-claim regelingen. Naar hun mening wordt op deze wijze een opwaartse prijsspiraal tot stand gebracht, die onwenselijk is. Wat is het oordeel van de regering over deze manier van handelen van de verzekeraars?

Deze leden stellen vast dat in de praktijk bij rechtsbijstandverzekeringen een vrije advocatenkeuze ontbreekt. De verzekeraar beslist en staat hoogstens een keus toe uit advocaten waar prijsafspraken mee gemaakt zijn. Naar mening van deze leden wordt hiermee getornd aan een belangrijk principe van de rechtsstaat ten koste van het winstoogmerk van de verzekeraars. Wat is de mening van de regering op dit punt?

De leden van de SP-fractie handhaven hun in eerdere debatten geuite bezwaren tegen de verhoging van de competentiegrens naar € 25 000. De leden zien een aantal grote risico's. Als bij ingewikkelde procedures de grens komt te liggen bij € 25 000, treden al of niet goed bedoelende juridisch adviseurs naar de voorgrond over wie niemand controle heeft, maar die denken in staat te zijn om een procedure voor een dergelijk gewichtig belang te voeren. Daarnaast is er het risico van de zelfdoeners. Het risico bestaat dat goedbedoelende zelfdoeners er een puinhoop van gaan maken, met alle desastreuze gevolgen.

Verzekeraars hebben zich steeds beklaagd over de hoge oncontroleerbare kosten van advocaten die zij verplicht in moesten schakelen bij zaken met een belang van € 5 000 of hoger. Naar nu blijkt, is dit een niet op feiten berustende overdreven voorstelling van zaken geweest. Nu blijkt immers dat de kosten voor externe advocaten slechts een zeer beperkte invloed hebben op de kosten en daarmee de prijsstelling. Pas op langere termijn zal de verhoging van de competentiegrens zich vertalen in de prijs van de rechtsbijstandverzekeringen. De leden van de SP-fractie stellen vast dat die prijs niet zal dalen, maar op langere termijn wellicht in het gunstigste geval iets minder snel stijgen. Zij constateren dat het verhogen van de competentiegrens slechts bij zal dragen aan hogere winsten van verzekeraars.

### **Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de uitvoering van motie-Van Vroonhoven-Kok inzake de premiestelling van rechtsbijstandverzekering (31 200 XI, nr. 54). Deze leden zijn immers van mening dat de goede achtergrondgedachte, verlaging van de kosten voor de burger, er niet in mag resulteren dat verzekeraars meer winst zullen gaan maken, terwijl er voor de Staat hogere kosten zullen zijn door meer rechtspraak en meer belasting van de rechter door procedures met minder juridisch geschoolde deelnemers. Deze gedachtegang is volgens de leden van de VVD-fractie niet voldoende door de regering uitgesloten. Voorts hebben zij enige twijfel bij het voorspelde effect van het verhogen van de competentiegrens.

De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering te horen krijgen hoe een hogere competentiegrens ervoor kan zorgen dat er minder bij rechtsbijstandverzekeringen geclaimd zou kunnen worden. Zij zijn van mening dat ook mensen die geen rechtsbijstandverzekering hebben meer zouden gaan procederen, waardoor mensen met een rechtsbijstandverzekering misschien wel sneller een beroep op deze verzekering zouden moeten doen. Daar waar minder juridisch geschoolde mensen in procedures meedoen, kunnen de procedures relatief langer worden wat weer meer kosten met zich meebrengt. De leden van de VVD-fractie zouden voorts graag te horen krijgen of de regering het vermoeden heeft dat mensen met een rechtsbijstandverzekering minder snel een advocaat in de hand zullen nemen na een verhoogde competentiegrens.

De regering is van mening dat een belangrijk deel van de zaken tot € 25 000 niet voor de rechter komt. Zou de regering kunnen melden hoe groot dit gedeelte is? Voorts zouden zij ter oordeelvorming graag te horen krijgen welk percentage van de zaken die nu voor de kantonrechter in aanmerking komen, op alternatieve wijze wordt beslist en hoe hoog dit percentage is bij de zaken die nu nog niet maar straks onder de kantonrechter gaan vallen.

De regering is van mening dat de kosten besparingen zich pas op langere termijn om zullen zetten in stabilisering van de premie en aftopping van de premiestijging. De leden van de VVD-fractie vragen of de verhoogde kosten voor de Staat door de verhoging van de competentiegrens (er zal sprake zijn van meer instroom van zaken en minder expertise vanwege minder juridisch geschoolde rechtshulp) ertoe zullen kunnen leiden dat verzekeraars op korte termijn meer winst maken en de burger er in die periode weinig van zal merken.

## **II REACTIE VAN DE REGERING**