

Vergaderjaar 2008–2009

**31 753**

**Rechtsbijstand**

**Nr. 13**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2009

Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2008 is een motie aangenomen van het lid Van Vroomhoven-Kok (Tweede Kamer 2007–2008, 31 200 VI, nr. 54), waarin wordt gevraagd de Tweede Kamer te informeren indien de voorgestelde ophoging van de competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken zich niet zou vertalen in een daling van de premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen.

Met deze brief geef ik aan hoe ik de motie wil uitvoeren. Ter voorbereiding van deze brief zijn gesprekken gevoerd met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en het Verbond van Verzekeraars.

### **1. Rechtsbijstandverzekeringen**

Een rechtsbijstandverzekering vormt in de ogen van een toenemend aantal burgers een welkome aanvulling op het klassieke aanbod van rechtsbijstand, vooral omdat daarmee het risico van financiële calamiteiten als gevolg van hoge kosten van rechtsbijstand kan worden afgedekt. De rechtsbijstandverzekering leidt, in tegenstelling tot veel andere schadeverzekeringen, niet tot een schade-uitkering in geld maar tot de verstrekking (in natura) van een dienst. De reden hiervan is dat de schade doorgaans moeilijk te taxeren valt. De verzekeringsvorm laat zich het beste typeren als de verzekering van kosten van juridische of andere deskundige bijstand en proces- en gerechtskosten. Onder de kosten van rechtsbijstand die onder de dekking van een rechtsbijstandverzekering vallen zijn – afhankelijk van de polisvoorwaarden – veelal begrepen:

- het recht op juridisch advies en rechtsbijstand in een procedure;
- honoraria en de voorschotten van de advocaat, gerechtsdeurwaarder en andere ingeschakelde deskundigen;
- de proces- en gerechtskosten en kosten van getuigen, arbitrage en bindend advies;
- de kosten van de tegenpartij, voorzover deze op grond van een rechterlijke uitspraak, arbitraal vonnis of een bindend advies ten laste van de verzekerde komen.

Wat betreft de dekking geldt dat de polissen veelal modulair zijn opgebouwd. Veelvoorkomende modules zijn «verkeer, consumentenangelegenheden en wonen» en «werk en inkomen».

#### *Werking van de markt*

De markt voor rechtsbijstandverzekeringen is geen afzonderlijke relevante markt, maar maakt onderdeel uit van de schadeverzekeringsmarkt.<sup>1</sup> De schadeverzekeringsmarkt kenmerkt zich door een relatief lage concentratiegraad en weinig toetredingsdrempels. Anders gezegd: de markt is gespreid over een groot aantal maatschappijen en nieuwe maatschappijen kunnen betrekkelijk eenvoudig tot deze markt toetreden. Volgens gegevens van het Centrum voor Verzekeringstatistiek (CVS) waren er in 2007 in totaal 71 verzekeringsmaatschappijen die een rechtsbijstandpolis aanboden. Er valt voor de consument dus genoeg te kiezen.

Verder signaleert de NMa op dat de schadeverzekeringsmarkt als geheel een zekere verzadigd karakter kent, met geringe groei. Dit alles maakt dat de concurrentie tussen maatschappijen groot is en vooral op prijs plaats vindt. De rechtsbijstandverzekering onderscheidt zich op het punt van de verzadiging wel van andere schadeverzekeringen, nu de markt voor rechtsbijstandverzekeringen jaarlijks met circa 2% groeit. Normaliter zou dit leiden tot minder concurrentie op prijs en een relatief groot rendement, ware het niet dat een rechtsbijstandsverzekering meer dan andere schadeverzekeringen opportunistisch gedrag (*moral hazard*) van de kant van de verzekerde kan uitlokken. Hierbij is van belang dat een rechtsbijstandverzekering een *offensieve* verzekering is. In tegenstelling tot een motorrijtuigenverzekering of inboedelverzekering die defensief van aard zijn en waar de verzekerde er geen belang bij heeft schade te veroorzaken, dan wel zo veel mogelijk te beperken, heeft iemand met een rechtsbijstandverzekering maar een beperkte prikkel om zijn claimgedrag te beperken. Vanuit de gedachte: «de premie is al betaald», zal men waarschijnlijk eerder geneigd zijn een procedure te starten of door te zetten. Verzekeraars trachten dit gedragseffect te ondervangen door een eigen risico of *no-claim* regeling.

Overigens wordt er in de literatuur op gewezen dat de invloed van de beschikbaarheid van een rechtsbijstandverzekering op het aantal claims beperkt is.<sup>2</sup> In de periode 1999–2003 steeg het aantal rechtsbijstandverzekeringen aanzienlijk – gezinspolissen met 66% en de aan de autoverzekering gekoppelde polissen met 11% – terwijl het aantal claims per 100 polissen gelijk bleef of iets daalde. Daar staat tegenover dat uit de Geschillenbeslechtingdelta<sup>3</sup> valt op te maken dat burgers met een rechtsbijstandverzekering minder vaak passief zijn, vaker rechtsbijstand inschakelen en hun geschil vaker door een derde beslecht zien.

#### *Premie*

De premiestelling is afhankelijk van meerdere factoren. Verzekeraars berekenen de premie op basis van het te verwachte aantal claims (kosten die de verzekeraar moet maken om het juridische probleem van de verzekerde op te lossen). Een actuair juiste premie is gelijk aan de verwachte kosten (schade) plus een toeslag voor administratiekosten. Daaraan wordt een winstmarge toegevoegd die – afhankelijk van aanwezigheid van voldoende concurrentie op de verzekeringsmarkt – hoog of laag kan zijn. Voor de bepaling van de hoogte van de verwachte kosten, is dus een goede berekening van de claimfrequentie van belang. Hierbij is voor de verzekeraar van belang dat de verwachte schade per consument verschilt. Bovendien zullen geïnformeerde consumenten slechts een premie willen betalen die in een redelijke verhouding staat tot de risico's die men loopt.

<sup>1</sup> Monitor Financiële sector 2003 en 2004, NMa.

<sup>2</sup> H.O. Kerkmeester – De invloed van rechtsbijstandverzekeringen op de beslechting van geschillen: een economisch perspectief (Aansprakelijkheid Verzekeringen en Schade, 2005–6).

<sup>3</sup> Geschillenbeslechtingdelta – Ter Voert en Van Velthoven, p. 152.

Een verzekeraar weet echter niet op voorhand hoeveel rechtsbijstandspolissen hij zal verkopen. Daar komt bij dat de bereidheid een verzekering af te sluiten hoger zal zijn, naarmate men het waarschijnlijker acht dat men een beroep op de polis zal doen. Indien de verzekeraar echter de premie moet verhogen omdat hij te veel verzekerden met een hoog risico op claims aantrekt, wordt de premie weer te hoog voor mensen met een laag claimrisico. Het laatste bevat het gevaar dat mensen met een gering claimrisico hun verzekering opzeggen, waardoor de premie verder omhoog moet en de verzekeraar in een neerwaartse spiraal terechtkomt. Voor rechtsbijstandverzekeringen geldt dat de jaarlijkse premie relatief gering is. De kosten van de door de Consumentenbond als *beste koop* beoordeelde gezinspolis bedraagt € 153,= en de premie voor een alleenstaande € 115,=.<sup>1</sup> Voor een dergelijk bedrag kan de verzekeraar zich niet een gedetailleerd vragenformulier voor de beoordeling van de potentiële risico's op schadeclaims permitteren. Dit leidt ermede toe dat de winstmarges voor verzekeraars relatief beperkt zijn.

## 2. Verplichte procesvertegenwoordiging

Zoals gezegd is de rechtsbijstandverzekering primair een natura verzekering. Rechtsbijstand aan verzekerden wordt in beginsel verstrekt door juristen en advocaten in dienst van de verzekeraar.<sup>2</sup> In het laatste geval zijn verzekerden in beginsel vrij in de keuze van een advocaat. In de praktijk kan het leeuwendeel van de zaken intern door de verzekeraar worden afgehandeld. Bij een beperkt aantal zaken is inschakeling van een externe advocaat noodzakelijk. Bijvoorbeeld, omdat er sprake is van een belangenconflict,<sup>3</sup> specifieke deskundigheid, capaciteitsproblemen of omdat het een procedure betreft waar procesvertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven.

Het feit dat voor juristen in dienst van rechtsbijstandverzekeraars de toegang tot de advocatuur openstaat, neemt niet weg dat het procesdomein van de advocatuur voor verzekeraars een zeker financieel risico in zich bergt. Immers, indien inschakeling van externe advocaat noodzakelijk is, kan de verzekeraar weinig invloed uitoefenen op de uiteindelijke declaratie. Dit risico wordt versterkt doordat verzekerde geen prikkel ervaart tot het maken van een financiële afweging, wat in voorkomende gevallen tot zowel onnodige rechtsbijstand als kostenverhoging kan leiden. Sommige rechtsbijstandverzekeraars trachten dit probleem te ondervangen door met advocatenkantoren vaste afspraken te maken over de uitbesteding van zaken en de honorering daarvan.

### *Voorstel verhoging competentiegrens*

De Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman) en ter uitwerking daarvan de Commissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (Commissie Hofhuis)<sup>4</sup> hebben geadviseerd de kantongrens te verhogen tot € 25 000 en de categorie consumentenkoop, ongeacht de hoogte van de vordering, volgens de regels van de kantonprocedure te behandelen. Dit advies is door het Kabinet overgenomen. Op 20 februari 2009 heeft de Ministerraad ermee ingestemd een wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State te zenden dat ertoe strekt de bevoegdheid van de kantonrechter om zaken te behandelen te verruimen.

## 3. Gevolgen van de premiestelling rechtsbijstandverzekeraars

In de onderhavige motie ligt de veronderstelling besloten dat de voorgenomen verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter (ophoging van de competentie naar € 25 000) zich zou moeten vertalen in een daling

<sup>1</sup> Beste Koop onderzoek Consumentenbond, april 2008.

<sup>2</sup> Krachtens de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking van de Nederlandse Orde van Advocaten, juristen in dienstbetrekking bij niet-advocaten onder bepaalde voorwaarden toe kunnen treden tot de advocatuur. Rechtsbijstand verzekeraars maken in de praktijk hiervan ook gebruik. Zo heeft SRK Rechtsbijstand te Zoetermeer, welk kantoor de rechtsbijstand voor verzekerden van 13 grote rechtsbijstandverzekeraars verzorgt, 46 advocaten in dienst. Bron: «De Stand van de Advocatuur 2009. KSU Uitgeverij».

<sup>3</sup> In de Wet op het financieel toezicht is vastgelegd dat het verlenen van rechtsbijstand gescheiden dient te zijn van verzekeringsactiviteiten op andere terreinen dan rechtsbijstand. Deze regels hebben als doel het voorkomen van een potentieel belangenconflict tussen de rechtsbijstandverzekeraar enerzijds en de verzekerde anderzijds. Belangenconflicten kunnen met name ontstaan indien een verzekeraar meer dan één branche uitoefent. Bijvoorbeeld indien een multibranche verzekeraar de schadeveroorzakende partij heeft verzekerd tegen civiele aansprakelijkheid en het slachtoffer voor rechtsbijstand. In een dergelijk geval kan de verzekeraar in de verleiding komen zijn kosten tweeledig te beperken.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 75. «Ruim baan voor de burger», rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen, 15 november 2007, Raad voor de rechtspraak, Den Haag.

van de premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen. Of die veronderstelling juist is, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het voorgaande maakte al duidelijk dat de premiestelling door verschillende factoren wordt beïnvloed. Bovendien is van belang dat zaken door verzekeraars niet alleen worden uitbesteed omdat er geprocedeerd moet worden, maar ook vaak omdat advocaten beschikken over de benodigde specialistische kennis of de capaciteit ontbreekt om de zaak zelf af te handelen. Vanuit dit perspectief bezien zal de competentieverhoging slechts een beperkt prijsdrukkend effect hebben. Verder leiden niet alle zaken die een belang tot € 25 000 hebben, tot een procedure voor de rechter. Een belangrijk deel wordt tussen partijen geschikt zonder procedure en zonder dat de zaak aan de advocatuur moet worden uitbesteed. Of ze worden afgehandeld via alternatieve geschilbeslechting (arbitrage, bindend advies, geschillencommissies), waarbij nu al geen verplichte vertegenwoordiging van de advocaat bestaat. In deze zaken ontstaat daarom geen kostenbesparing, want deze zaken worden nu veelal ook door de verzekeraar zelf behandeld.

Al deze factoren in overweging nemende, verwacht ik dat de kostenbesparingen die door de competentieverhoging ontstaan, zich niet voetstoots zullen vertalen in een substantiële daling van de premiestelling rechtsbijstandsverzekering. Eerder lijkt het aannemelijk dat pas op de wat langere termijn de competentieverhoging zich kan vertalen in een stabilisering van de premie en aftopping van de premiestijging als gevolg van andere kostenstijgingen (zoals advocatentarieven, griffierechten, BTW verhogingen en kosten van externe deskundigen) alsmede inflatie.

#### **4. Conclusie en voorstel vervolgaanpak**

De markt van rechtsbijstandverzekeringen is naar mijn opvatting een concurrerende markt, waarin een gezonde competitie op basis van prijs plaatsvindt. Hieraan draagt bij dat de rechtsbijstandverzekering onderdeel uitmaakt van het grotere segment van de schadeverzekeringen. Van belang daarbij is tevens dat ook andere partijen zoals vakbonden en rechtsbijstandverzekeraars rechtsbijstand bieden. Dit maakt het speelveld waarop de rechtsbijstandverzekeraars moeten concurreren nog groter en heeft als zodanig een prijsdrukkend effect.

Zoals aangegeven verwacht ik dat de voorgenomen verhoging van de competentiegrens als positief effect zal hebben dat de premiestijging in de komende jaren zal worden gematigd. Een daling van premiestelling acht ik niet waarschijnlijk. Teneinde een en ander goed te kunnen volgen zal ik niettemin in de periodieke Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand een paragraaf ontwikkeling premiestelling rechtsbijstandverzekeringen worden opgenomen. Deze Monitor zal aan de Kamer worden toegezonden.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak