

Tilburg University

Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels

Barendrecht, J.M.; van Zeeland, C.M.C.

Publication date:
2003

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Barendrecht, J. M., & van Zeeland, C. M. C. (2003). *Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels*. Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels

CENTRUM VOOR AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT
UNIVERSITEIT VAN TILBURG

Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels

in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

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

December 2003

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	I
SAMENVATTING	III
Hoofdstuk 1 Algemene inleiding op het onderzoek	1
1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling	1
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	2
1.4 Opzet van het rapport	3
Hoofdstuk 2 Het verzekeringsstelsel	5
1.1 Het verzekeringsstelsel: een algemene beschrijving	5
1.2 Het Zweedse stelsel in detail	6
1.3 Een vergelijking met de Finse variant	18
Hoofdstuk 3 Het leenstelsel	21
1.1 Het leenstelsel: een algemene beschrijving	21
1.2 Het Duitse stelsel in detail	23
1.3 Een vergelijking met de Noord Ierse variant	33
Hoofdstuk 4 Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk	35
1.1 Het bijdragestelsel: een algemene beschrijving	35
1.2 Het stelsel van Engeland en Wales in detail	36
1.3 Hervormingen in Noord Ierland en Schotland op hoofdlijnen	43
Hoofdstuk 5 Effecten van rechtsbijstandstelsels	47

Inhoudsopgave

1.1	Inleiding	47
1.2	Voor- en nadelen van het verzekeringsstelsel	47
1.3	Voor- en nadelen van het leenstelsel	51
1.4	Voor- en nadelen van het bijdragestelsel	54
1.5	De stelsels in een oogopslag	55
1.6	Trends en opties uit buitenlandse stelsels	56
1.7	Aandachtspunten	59
1.8	Conclusies	59
	Literatuurlijst	61
	Lijst van geraadpleegde personen en instanties	64
	Bijlage Quick scan	65

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 minvermogende 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).

Het 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

Samenvatting

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.

Het 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.

Het bijdragestelsel

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 contribuëren – 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

Uit de onderzochte stelsels zijn enkele trends waar te nemen die mogelijk van belang kunnen zijn voor de toekomstige inrichting van het Nederlandse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

1. Een meer subsidiaire rol voor de publiek gefinancierde rechtsbijstand, omdat éérs andere mogelijke financieringsbronnen benut moeten worden, voordat burgers aanspraak kunnen maken op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand.
2. Opvallende, sterk uiteenlopende kosten van gefinancierde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking: 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 op de gefinancierde rechtsbijstand, zoals een 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.

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.

Hoofdstuk 1 Algemene inleiding op het onderzoek

1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Het Nederlandse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is in het laatste decennium een regelmatig terugkerend thema op de politieke beleidsagenda. Het huidige stelsel werd recent nog drie maal doorgelicht.¹ Het is bovendien actueel in verband met de behandeling in de Tweede Kamer van de toekomstige inrichting van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.²

Dit onderzoek naar internationale rechtsbijstandstelsels betreft een verkennende studie naar een aantal Europese rechtsbijstandssystemen die in opzet en inrichting van het Nederlandse stelsel verschillen. De belangstelling voor andere stelsels – in het bijzonder de leen- en verzekeringsstelsels – bestaat al langer. Het onderhavige onderzoek beoogt vooral een ondersteuning te bieden voor de ontwikkeling van een beleidsvisie inzake de Nederlandse gesubsidieerde rechtsbijstand op de middellange termijn en staat derhalve los van de huidige discussie over de stelselherziening.

1.2 Probleemstelling

Het recht op rechtsbijstand voor burgers met een geringe financiële draagkracht is onder meer gewaarborgd in artikel 18 van de Nederlandse Grondwet. Deze bepaling bevat een instructie aan de overheid om een regeling te treffen voor het waarborgen van een effectieve toegang tot de rechter; daarbij beschikt de overheid over ruime beleidsmarges. Ook artikel 6, eerste en derde lid, sub c van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) laat de overheid ruimte voor beleidsvrijheid. Niettemin is deze beleidsvrijheid door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de afgelopen jaren nader ingevuld. De Europese staten dienen zorg te dragen voor een daadwerkelijke rechtsbescherming van de burgers door onder meer te zorgen voor een effectieve

* C.M.C. van Zeeland is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht. J.M. Barendrecht is hoogleraar privaatrecht en onderzoeksleider van het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht van de Universiteit van Tilburg.

1 Het onderzoek van het Verwey Jonker Instituut, Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand 2001, het advies van de Commissie Ouwerkerk, Advies van de Commissie toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 2002 en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand 2002.

2 TK 2002/03, 28 600 VI.

toegang tot de rechter; hoe dit echter wordt geregeld, is aan de individuele staat overgelaten. De wijze waarop verschillende Europese landen invulling geven aan het recht op rechtsbijstand voor minvermogende burgers blijkt dan ook te verschillen.

In dit onderzoek staan met name de leen- en verzekeringsstelsels centraal, alsmede het stelsel van het Verenigd Koninkrijk, dat beschouwd kan worden als een variant op het Nederlandse 'bijdragestelsel'. Om aan de doelstelling van het onderzoek – het bieden van een ondersteuning voor de ontwikkeling van beleid op de middellange termijn – te kunnen voldoen, worden deze drie hoofdvarianten van rechtsbijstandstelsels aan de hand van de voorbeelden Zweden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beschreven.

De daarbij te beantwoorden probleemstelling luidt: *Hoe zijn stelsels op het gebied van rechtsbijstand in een aantal Europese landen opgezet?* Om hierop afdoende te kunnen antwoorden, zal het onderzoek worden uitgevoerd aan de hand van onderstaande deelvragen, waarop het antwoord het meest relevant lijkt voor het toekomstige beleid.

- Hoe is het stelsel ingericht?
- Wat is het bereik van het stelsel?
- Welke kosten zijn verbonden aan het stelsel voor overheid en burger?
- Welke voor – en nadelen zijn aan het stelsel verbonden?
- Zijn er wijzigingen in het stelsel op komst en zo ja, waarom?

1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

- Quick scan

Het onderzoek is gestart met het uitvoeren van een quick scan van de rechtsbijstandstelsels van de lidstaten van de Europese Unie, zodat een nadere afbakening van te bestuderen Europese stelsels kon worden gemaakt.³ Aan de hand van onderstaande selectiecriteria werd bepaald welke landen verder voor het onderzoek in aanmerking zouden komen:

- Is sprake van een leen- of verzekeringsstelsel?
- Is sprake van recent doorgevoerde of aanstaande herzieningen?
- Is sprake van een opmerkelijk en relevant verschil met het Nederlandse stelsel?

De uitkomsten van de quick scan vormden aanleiding om het onderzoek uit te breiden met de beschrijving op hoofdlijnen van de rechtsbijstandstelsels van Finland, Noord Ierland en Schotland.

3 De resultaten van de quick scan zijn in de bijlage opgenomen.

- Methodologie

De gehanteerde onderzoeksmethode kan als volgt worden omschreven. In de eerste plaats bestond het onderzoek uit het uitvoeren van een internationale literatuurstudie naar de geselecteerde rechtsbijstandstelsels. Daarbij werd met name gebruik gemaakt van literatuur en (veelal nog ongepubliceerde) papers van een aantal leden van de International Legal Aid Group⁴ en werd bovendien de relevante wet- en regelgeving in het onderzoek betrokken. Voor het uitvoeren van de quick scan werd daarnaast het thema rechtsbijstand op de website van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken geraadpleegd.⁵

Daar waar geen of onvoldoende informatie beschikbaar bleek – hetgeen het geval was met Zweden vanwege het ontbreken van vertaalde wetgeving en met de BRD vanwege het ontbreken van voldoende exacte informatie – werden mondelinge interviews afgenomen met sleutelinformanten en online vragenlijsten uitgezet. Het internet bleek een grote hulp bij het onderzoek naar het stelsel in het Verenigd Koninkrijk; alle benodigde informatie kon via het web worden verkregen.

1.4 Opzet van het rapport

Na het eerste inleidende hoofdstuk wordt in de drie daaropvolgende hoofdstukken de kern van het onderzoeksrapport, gevormd door de drie aangetroffen hoofdvarianten van rechtsbijstandstelsels, beschreven:

- Een beschrijving in hoofdstuk twee van het *verzekeringstelsel*, waarin gerechtigde burgers voor een bijdrage in de kosten van rechtsbijstand primair zijn aangewezen op een (mede daartoe afgesloten) verzekering.
- Een beschrijving in hoofdstuk drie van het *leenstelsel*, waarin gerechtigde burgers de kosten van de toegewezen rechtsbijstand in beginsel in veelal maandelijkse termijnen dienen terug te betalen aan de verstreckende overheid.
- Een beschrijving in hoofdstuk vier van het *bijdragestelsel*, waarin gerechtigde burgers afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage voor de toegewezen rechtsbijstand verschuldigd zijn.

De structuur van de drie kernhoofdstukken komt steeds overeen en is als volgt opgezet. In elke eerste paragraaf wordt een algemene beschrijving van het rechtsbijstandstelsel gegeven. Bovendien komen de bijzonderheden van het

4 Met name werd gebruik gemaakt van de papers van de deelnemers aan de ILAG Melbourne Conference 2001 en de ILAG Harvard Conference 2003. De papers zijn te raadplegen op de website van de ILAG: <http://www.ilagnet.org/conferences.htm>

5 http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/legal_aid/legal_aid_gen_nl.htm

Hoofdstuk I

rechtssysteem van het betreffende land die van invloed kunnen zijn op het functioneren van het stelsel aan de orde. Vervolgens wordt in elke tweede paragraaf meer op detailniveau op het stelsel ingegaan, waarbij onderstaande onderwerpen aan de orde komen:

- A. Ten grondslag liggende visie: achtergronden en beleid.
- B. Organisatie en uitvoering van het stelsel.
- C. Kenmerken van het stelsel, met een puntsgewijze bespreking van:
 - vormen van rechtsbijstand
 - kring van gerechtigden
 - rechtsgebieden
 - financiële en inhoudelijke voorwaarden.

In hoofdstuk vijf worden de effecten van de onderzochte rechtsbijstandstelsels besproken. De voor – en nadelen voor zowel de gebruikerskant als van de zijde van de financierende overheid en de overige relevante kenmerken worden bekeken. Verder komen enkele belangrijke gesignaleerde trends en opties aan de orde, wordt gewezen op enkele punten van aandacht en sluit het hoofdstuk af met de conclusies van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Het verzekeringsstelsel

1.1 *Het verzekeringsstelsel: een algemene beschrijving*

- Kenmerken

Het verzekeringsstelsel wordt gekenmerkt door de principiële keuze van de overheid voor de toekenning van een primaire, voorliggende plaats aan (rechtsbijstand)verzekeringen 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. Slechts in nauw omschreven gevallen is nog aanspraak op de subsidiaire, door de overheid verstrekte, rechtsbijstand mogelijk.

Van een zuiver verzekeringsstelsel, dat wil zeggen een stelsel waarin een exclusieve rol is toebedeeld aan verzekeringen en waarin voor de overheid geen complementaire taak is weggelegd, is in geen van de onderzochte landen sprake. Bovendien heeft het onderzochte Zweedse (en Finse) verzekeringsstelsel een enigszins gemengd karakter omdat de burgers die aanspraak maken op de publieke gefinancierde rechtsbijstand veelal een eigen bijdrage verschuldigd zijn.

- Gradaties in verzekeringsstelsels

Verzekeringsstelsels zijn er in verschillende gradaties. Zweden, waar het private stelsel van rechtsbijstand een primaire plaats inneemt en voor het publieke stelsel slechts een subsidiaire rol is weggelegd, heeft een verzekeringsstelsel in een betrekkelijk zware variant. Daarentegen wordt in de meest lichte vorm van aanvragers van gefinancierde overheidsrechtsbijstand verwacht dat zij eerst de bestaande rechtsbijstandverzekering (of anderszins voorliggende mogelijkheden tot rechtshulp, bijvoorbeeld door een vakbond of een andere belangenvereniging) aanspreken, alvorens zij in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Wanneer echter geen verzekering is afgesloten en ook geen andere reële mogelijkheden tot rechtshulp bestaan, blijft in principe een beroep op de gefinancierde rechtshulp mogelijk. In de BRD, dat in dit rapport verder onder het leenstelsel zal worden behandeld, is sprake van deze lichte variant.

Een tussenvariant kan gevonden worden in het Finse stelsel, waar naast de primaire rol voor de legal expenses insurance tevens een aanvullende, ruimere rol bestaat voor de overheid. Dit komt onder meer naar voren door in bepaalde gevallen toch aanvullende gefinancierde rechtsbijstand te verlenen, bijvoorbeeld zodra het maximale bedrag waarvoor de verzekering dekking biedt (het zgn. plafond) is bereikt.

▪ Verzekeringsvormen

Er zijn twee verzekeringsvormen te onderscheiden. De eerste betreft de vrijwillig afgesloten stand-alone rechtsbijstandverzekering, die onder bepaalde voorwaarden dekking biedt voor de kosten van rechtshulp. De verzekering wordt primair voor de kostendekking van de rechtshulp afgesloten. Een tweede vorm is de add-on-verzekering, hetgeen inhoudt dat de dekking van de kosten van rechtsbijstand automatisch is inbegrepen bij een reeds bestaande verzekeringspolis, die voor een ander doel is afgesloten. In Zweden kan geen stand-alone rechtsbijstandverzekering afgesloten worden, maar is bij dekking van de kosten van rechtsbijstand altijd sprake van een add-on verzekering.

▪ Before-the-event en After-the-event-verzekeringen

Tot slot kan er nog een onderscheid gemaakt worden tussen Before-The-Event-verzekeringen (BTE) en After-The-Event-verzekeringen (ATE)⁶. Een BTE-verzekering wordt afgesloten voor dekking van de kosten van rechtsbijstand van een gebeurtenis die nog niet heeft plaatsgevonden, en mogelijk ook nooit zal plaatsvinden. Een ATE-polis dekt de kosten van rechtsbijstand in geval van een reeds bestaand geschil. In de meeste gevallen is sprake van een BTE-verzekering.

1.2 Het Zweedse stelsel in detail

Het Zweedse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kan met betrekking tot de civielrechtelijke rechtsbijstand sedert de laatste wetwijziging in 1996 worden omschreven als een verzekeringsstelsel. In het navolgende wordt het Zweedse stelsel op detailniveau besproken. Eerst wordt aandacht geschonken aan de achtergronden van het ontstaan van het huidige stelsel en de andere bestaande vormen van gefinancierde rechtsbijstand. Vervolgens wordt het verzekeringsstelsel nader beschouwd. Aan de orde komen: organisatie en inrichting, bereik van het stelsel en de wijze van financiering. De effecten van het verzekeringsstelsel komen in hoofdstuk vijf aan bod.

A. Ten grondslag liggende visie: achtergronden en beleid

Lange tijd gold Zweden internationaal gezien als hét voorbeeld van een rechtsbijstandstelsel dat het ideaal van gelijke toegang tot het recht voor eenieder zeer dicht naderde. Nadat de meeste burgers in de jaren zestig van de vorige eeuw onder druk van de vakbeweging gratis en automatisch verzekerd werden tegen de kosten van rechtsbijstand, zorgde de combinatie van publieke gefinancierde

⁶ De ATE-verzekering speelt in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld een rol. In hoofdstuk vier wordt hier op teruggekomen.

rechtsbijstand en de aanvullende, private dekking krachtens verzekering in de daaropvolgende jaren voor een nagenoeg optimale bescherming tegen kosten van rechtsbijstand. Het private stelsel bood dekking voor geschillen die niet onder het bereik van het publieke stelsel vielen, en vulde zo de gaten die in het publieke stelsel waren gevallen. Er was derhalve eerder sprake van een complementering van de rechtsbijstand dan van concurrentie tussen het private stelsel en het publieke stelsel.

De van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand bestond in de jaren zeventig uit een zeer uitgebreid, genereus stelsel van advies en bijstand in juridische geschillen, waarop de meeste burgers aanspraak konden maken. Door het netwerk van zesentwintig *Public Law Offices* (PLO), de van overheidswege gefinancierde publieke rechtshulpverlening, was rechtsbijstand niet alleen financieel, maar ook in praktische zin toegankelijk voor verreweg de meeste burgers.

Door de recessie in de jaren tachtig en negentig zag de Zweedse overheid zich echter genoodzaakt tot een reeks van bezuinigingen in de overheidsuitgaven. Blevende bezuinigingen in de gefinancierde rechtsbijstand in eerste instantie nog enigszins beperkt tot het aanscherpen van de criteria, in 1996 was wel degelijk sprake van ingrijpende herzieningen. De *Legal Aid Commission*, in 1993 ingesteld door de regering, stelde herzieningen voor die moesten leiden tot een jaarlijkse besparing van € 23 miljoen. In de nieuwe *Legal Aid Act 1996*⁷, die in december 1997 in werking trad, werd het beleid van de Zweedse overheid met betrekking tot de tot dan toe bestaande, primaire rol van het publieke stelsel van rechtsbijstand drastisch gewijzigd. Burgers konden onder de nieuwe wet in beginsel geen aanspraak meer maken op de publieke rechtsbijstand, maar werden geacht zich verzekerd te hebben tegen kosten van rechtsbijstand en dienden zich voor vergoeding van die kosten voortaan rechtstreeks tot hun verzekeraar te wenden.

▪ Géén verzekeringsstelsel bij andere vormen van rechtsbijstand
Zweden kent – naast *advice* en *legal aid* krachtens de *Legal Aid Act 1996* in civiele kwesties – nog enkele andere vormen van gefinancierde rechtsbijstand. Deze vormen, waarin door de overheid wordt voorzien, zijn geregeld in andere wetten en vallen niet onder het verzekeringsstelsel. Hiertoe behoort in de eerste plaats de rechtsbijstand in strafzaken (*Public Defense Counsel*).⁸ Verdachten van strafbare feiten kunnen van de bevoegde rechter een toewijzing voor rechtsbijstand krijgen (overigens kunnen verdachten voor het eerste advies wel aanspraak maken op de *Legal Aid Act 1996*). Of een eigen bijdrage verschuldigd is, is afhankelijk van het vonnis van de rechter. De rechtsbijstand is kosteloos indien de verdachte wordt vrijgesproken; een eigen bijdrage is wel verschuldigd in geval van een veroordeling.

7 Rättshjälpslagen 1996:1619.

8 Code of Judicial Procedure 1942:740.

Hoofdstuk II

De gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken is buiten de bezuinigingsronde van 1996 gebleven. Sedert de herzieningen is deze vorm van rechtsbijstand zelfs aanzienlijk toegenomen (zie tabel 1).

Verder kent Zweden nog andere soorten publieke rechtsbijstand, bijvoorbeeld kosteloze rechtsbijstand bij gedwongen psychiatrische opnames (*Assigned Counsel*)⁹, ten behoeve van slachtoffers van (bepaalde) misdrijven (*Assigned Counsel for the Plaintiff*)¹⁰, voor kinderen in voogdijgeschillen en andere procedures (*Assigned Counsel for Children*)¹¹ en kosteloze rechtsbijstand bij de verdeling van de boedel bij echtscheidingen (*Assigned Counsel for Distribution of Marital Property*). Tabel 1 laat de totale overheidsuitgaven (€ miljoen) voor alle soorten rechtsbijstand vanaf 1995 tot en met 2002 zien.¹² Tussen haakjes staan de uitgaven in euro per soort rechtsbijstand per hoofd van de bevolking vermeld.¹³

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
civil	35.9	36.6	34.7	31.1	22.2	18	15	18.3
legal aid	(4)	(4.11)	(3.80)	(3.49)	(2.49)	(2)	(1.68)	(2.05)
public defence counsel	45.7	42	45.1	50	49.6	54.5	58	62.9
	(5.13)	(4.71)	(5.06)	(5.61)	(5.57)	(6.12)	(6.51)	(7.06)
assigned counsel	5.8	5.6	5.6	6.1	6.5	6.9	7.1	7.8
	(0.65)	(0.62)	(0.62)	(0.68)	(0.73)	(0.77)	(0.79)	(0.87)
advice	0.09	0.1	0.08	0.1	0.18	0.2	0.27	0.3
	(0.01)	(0.001)	(0.008)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.003)	(0.003)
a.c. for plaintiff	3.4	3.5	3.9	5.2	5.9	8.1	8	8.9
	(0.38)	(0.39)	(0.43)	(0.58)	(0.66)	(0.91)	(0.89)	(1.00)

9 1996:1629.

10 1988:609 (Injured Party).

11 1999:97.

12 Bronnen: Domstolsverket (the National Courts Administration) en het Zweedse Ministry of Justice, Division for Procedural Law and Court Issues. De informatie is verkregen naar aanleiding van de uitgezette online-vragenlijst.

13 Zweden heeft een bevolkingsomvang van circa 8.9 miljoen inwoners.

Het verzekeringsstelsel

a.c. for children	--	--	--	--	--	0.04 (0.004)	0.11 (0.01)	0.13 (0.01)
a.c. for dmp¹⁴	--	--	--	0.03 (0.003)	0.06 (0.006)	0.06 (0.006)	0.07 (0.007)	0.07 (0.007)
eigen bijdragen	- 3 (0.33)	- 3.7 (0.41)	- 3.2 (0.35)	- 3.6 (0.40)	- 4.1 (0.46)	- 4.2 (0.47)	- 4 (0.44)	- 3.9 (0.43)
totaal	87.8 (9.80)	89.5 (10.05)	89.7 (10.07)	91.4 (10.26)	83.1 (9.33)	83.7 (9.40)	88.5 (9.94)	94.8 (10.65)

tabel 1: totale overheidsuitgaven per soort rechtsbijstand 1995 – 2002 en terug ontvangen eigen bijdragen krachtens civil legal aid (€ m) (afkortingsverschillen mogelijk in verband met het omrekenen).

B. Organisatie en inrichting van het stelsel

▪ **Organisatie van het private stelsel**

Voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken worden de inwoners van Zweden geacht aanspraak te maken op een (mede) daartoe afgesloten private verzekering, in het vervolg aangeduid als 'LEI'.¹⁵ Het betreft een verplichte, voorliggende voorziening, die door alle verzekeringsmaatschappijen onder nagenoeg dezelfde voorwaarden wordt aangeboden. Heeft men géén verzekering afgesloten, dan dient men zelf de kosten van de noodzakelijke rechtshulp te dragen. Hierop zijn slechts twee uitzonderingen. Ten eerste biedt de LEI niet op alle rechtsgebieden dekking (zie verder bij de bespreking van de rechtsgebieden). In die gevallen kunnen Zweedse burgers een beroep doen op de gefinancierde rechtsbijstand, indien zij tenminste aan de gestelde financiële criteria voldoen. Als tweede uitzondering geldt de situatie waarin burgers vanwege bijzondere omstandigheden niet over een LEI beschikken: bijvoorbeeld ex-gedetineerden in de eerste periode na de detentie en voor burgers die na een echtscheiding een nieuwe huishouding opzetten en nog geen verzekering hebben kunnen afsluiten. Gedurende een korte periode kan een beroep op de publieke gefinancierde rechtshulp worden gehonoreerd, ondanks het feit dat geen LEI afgesloten is. Dit 'pardon' is echter zeer beperkt in tijd.

▪ **Organisatie van het publieke stelsel**

De administratieve organisatie van de gefinancierde rechtsbijstand ligt bij de *Rättshjälpsmyndigheten (National Legal Aid Authority, NLAA)*, gevestigd in

¹⁴ Assigned counsel for distribution of marital property.

¹⁵ De afkorting LEI staat voor Legal Expenses Insurance.

Hoofdstuk II

Sundsvall. De NLAA is verantwoordelijk voor het hele proces van behandeling van de aanvragen voor rechtsbijstand, inclusief de betalingen aan de rechtshulpverleners. Wanneer een geschil echter aanhangig is bij de rechter, beslist deze over de toewijzing van de rechtsbijstand. *Domstolsverket (National Courts Administration)* is het overheidsorgaan dat eindverantwoordelijk is voor de organisatie en administratie van de totale gefinancierde rechtsbijstand. De *Legal Aid Board of Appeal* is het onafhankelijke beroepsorgaan.

De herzieningen van 1996 voorzien in de sluiting van zowel de National Legal Aid Authority, de Legal Aid Board of Appeal als de Public Law Offices. De NLAA was in de afgelopen jaren overigens al drastisch afgeslankt: waren er in 1973 nog zes Legal Aid Authorities, in 1990 resteerden er slechts vier en anno 2003 is de NLAA te Sundsvall als enige overgebleven. Sinds 1995 wordt ook deze NLAA bedreigd met sluiting. De reorganisatie voorziet in een herallocatie van de werkzaamheden naar de gerechten, een ontwikkeling die door de rechters in verband met de gevreesde toename in werkdruk met zorg wordt afgewacht.¹⁶ Tot op heden heeft de National Courts Administration echter geen concrete stappen gezet om daadwerkelijk tot sluiting van de NLAA over te gaan. Dit geldt eveneens voor de voorgenomen sluiting van de Legal Aid Board of Appeal.¹⁷ De zesentwintig Public Law Offices zijn in 1999 echter wél gesloten, zodat de Zweedse inwoners niet langer een beroep kunnen doen op deze publieke rechtshulpvoorziening.

C. Kenmerken van het stelsel

De van overheidswege gefinancierde rechtshulp in civiele zaken is geregeld in de Legal Aid Act 1996. De private rechtsbijstand wordt via de individueel afgesloten LEI-polissen geregeld. Hieronder komen de belangrijkste kenmerken van zowel het private als het publieke stelsel aan de orde. Voor een goed begrip van beide stelsels zijn eerst twee leeshulpen opgenomen.

16 F. Regan, *Retreat from Equal Justice? Assessing the Recent Swedish Legal Aid and Family Law Reforms*, Civil Justice Quarterly 2000, p. 179.

17 De effecten van de herzieningen van 1996 kunnen goed worden afgelezen aan de afname van het aantal beroepszaken bij de *Legal Aid Board of Appeal*. Werden er begin 1990 nog 2000 zaken behandeld, in 1997 waren er dat nog 1200 en in 1998 nog slechts 800, zie F. Regan 2000, p. 181.

Beschikt aanvrager over LEI?	
↓	
ja →	Biedt LEI dekking? → ja → geen recht
nee ↓	nee → mogelijk recht
Wordt aanvrager geacht over LEI te beschikken?	
↓	
ja →	Sprake van uitzondering? → ja → recht
nee ↗	nee → geen recht

Leeshulp 1: beoordelingskader voor de National Legal Aid Authority voor het vaststellen van het recht op *publiek* gefinancierde rechtsbijstand.

LEI	Publieke rechtsbijstand
1 geen dekking voor buitengerechtelijke rechtsbijstand (I&A, ondersteuning)	1 verplicht gesteld juridisch advies: min. 1 uur/max. 2 uur, € 130 of 50 %
2 vertegenwoordiging in juridische procedure; dekking proceskostenveroordeling	2 vertegenwoordiging in juridische procedure; geen dekking proceskostenveroordeling
3 civiele recht: ja familierecht: nee, tenzij strafrecht: nee arbeidsrecht: nee sociaal zekerheidsrecht: nee	3 civiele recht: ja familierecht: nee, tenzij strafrecht: ja arbeidsrecht: nee, tenzij sociaal zekerheidsrecht: ja
4 eigen bijdrage: € 110 + 20 % van de geschatte waarde; plafond € 11.007 p.j.	4 eigen bijdrage afhankelijk van inkomen en vermogen + standaard bedrag; plafond max. 100 werkuren

Leeshulp 2: vergelijkingstabel kosten privaat stelsel – publiek stelsel

▪ Vormen van private rechtsbijstand: de LEI

Zevenennegentig procent van de burgers heeft een LEI. Zoals reeds eerder opgemerkt, is de LEI geen stand-alone-rechtsbijstandverzekering, maar wordt door alle verzekeringsmaatschappijen aangeboden in de add-on-variant, waardoor de dekking van kosten van rechtsbijstand is geïncorporeerd in een voor een ander doel afgesloten verzekering. Het gaat daarbij om een aantal consumentenverzekeringen als household-, house owner en leisure house-verzekeringen en voorts boot- en motorrijtuigenverzekeringen. Het Zweedse Forsakringsforbundet¹⁸ bleek desgevraagd geen informatie te kunnen geven over de verschuldigde premie voor een LEI-polis; omdat sprake is van add-on zit de premie als het ware verscholen in de verschuldigde premie voor de totale verzekering.¹⁹ De premie is overigens niet inkomensafhankelijk.

▪ Vormen van publieke rechtsbijstand in civiele zaken

De Legal Aid Act 1996 voorziet in twee vormen van rechtsbijstand: het juridisch advies en rechtsbijstand in enge zin.

De eerste vorm van rechtsbijstand is het verplicht gestelde, juridische advies van minimaal een uur en maximaal twee uur door een jurist, advocaat of andere specialist op juridisch gebied. Aanvragers van rechtsbijstand (in enge zin) dienen aan te tonen dat zij juridisch advies hebben gezocht. De kosten van het juridisch advies komen over het algemeen voor rekening van de betrokkene zelf; de LEI biedt geen dekking voor deze kosten.

Rechtsbijstand in enge zin betreft de juridische vertegenwoordiging in een gerechtelijke procedure. Voor deze vorm is een eigen bijdrage verschuldigd, afhankelijk van het inkomen. Daarnaast geldt een plafond van maximum honderd werkuren van de rechtshulpverlener. Slechts in uitzonderingsgevallen kan dit maximum worden overschreden (dit blijkt met name aan de orde te zijn in voorgedingeschillen en andere juridische kwesties die in het buitenland spelen).

▪ Rechtsgebieden van de LEI

De LEI biedt dekking voor kosten van rechtsbijstand in civiele zaken. Eveneens zijn de kosten gedekt in geval van een veroordeling in de proceskosten. In de publieke gefinancierde rechtsbijstand is van dit laatste geen sprake, zodat het private stelsel ten aanzien van dit punt een grotere bescherming biedt. Een aantal geschillen is echter uitgesloten. Het betreft:

- strafrechtelijke geschillen

18 Het overkoepelende orgaan van de verzekeringsbranche in Zweden, vergelijkbaar met het Nederlandse Verbond van Verzekeraars.

19 Om enigszins een indicatie te geven: de verschuldigde maandpremie voor een inboedelverzekering inclusief LEI van een van de geïnterviewde personen bedraagt circa € 16.

- de meeste familierechtelijke geschillen²⁰
- belastingrechtelijke geschillen
- schadeclaims tussen gezinsleden onderling
- arbeidsrechtelijke geschillen²¹
- geschillen met betrekking tot het eigen bedrijf
- bestuursrechtelijke geschillen²²
- claims in verband met smaad.

▪ Rechtsgebieden in het publieke stelsel

Voor verreweg de meeste civielrechtelijke geschillen is rechtsbijstand mogelijk. Rechtsbijstand kan worden verleend door de advocatuur, maar is hier niet aan voorbehouden. Ook de rechtshulp van andere juridische specialisten wordt door de rechtsbijstand gedekt. Enkele van de belangrijkste rechtsgebieden, waarvoor toekenning van rechtsbijstand mogelijk is, zijn:

- huurrecht
- arbeidsrecht, mits geen rechtshulp via de vakbond kan worden verkregen
- sociaal zekerheidsrecht
- aansprakelijkheidsrecht en schadevorderingen
- geschillen met betrekking tot overige vorderingen
- erfrecht.

Uitgesloten zijn geschillen met betrekking tot pachtrecht, onroerende goederen en boedelverdelingen. Familierechtelijke geschillen nemen een bijzondere plaats in. De Legal Aid Act 1996 heeft dit rechtsgebied bijna geheel uitgesloten van gefinancierde rechtsbijstand. Met betrekking tot het echtscheidingsrecht is bijvoorbeeld geen rechtsbijstand mogelijk in geval van een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek.

De uitsluiting van het familierecht staat in nauw verband met ontwikkelingen

20 Geschillen met betrekking tot echtscheiding zijn in de meeste verzekeringspolissen uitgesloten, of kennen een wachttijd van twee jaar; juridische procedures die betrekking hebben op een gezamenlijk echtscheidingsverzoek zijn zonder meer uitgesloten. In sommige situaties is er wel dekking voor voogdijkwesties die niet via bemiddeling konden worden opgelost en waarvoor geen publieke gefinancierde rechtsbijstand bestaat.

21 De uitsluiting van arbeidsrechtelijke geschillen heeft een historische achtergrond. De verzekeringsmaatschappijen die in de jaren zestig de eerste LEI-polissen aanboden, waren nauw gelieerd aan de vakbonden, hetgeen onder andere bleek uit de taakverdeling: de vakbonden voorzagen hun leden van rechtshulp in geval van arbeidskwesties.

22 De uitsluiting van alle bestuursrechtelijke geschillen, inclusief alle zaken op het gebied van de sociale zekerheid, heeft te maken met de in Zweden geldende aanname dat overheidsinstanties objectief zijn in hun besluitvorming ten aanzien van individuele kwesties. Bestuursrechtelijke geschillen worden door speciale gerechten behandeld; er zijn geen kosten aan verbonden.

die hebben geleid tot hervormingen van het familierecht in 1998.²³ De Zweedse overheid heeft in dat jaar voor echtscheidingszaken een alternatief traject ontwikkeld, dat erop gericht is om gerechtelijke procedures zoveel mogelijk te beperken tot de wettelijk verplichte taak van de rechter. Gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding dienen met behulp van een eenvoudig formulier ingediend te worden, de zogenaamde 'do it yourself-divorce'. Daarnaast werd een nieuw dispute resolution mechanisme in de wet opgenomen, de co-operation talks. Door speciaal daarvoor opgeleide maatschappelijk werkers en juristen in dienst van lokale welzijnsorganisaties wordt ondersteuning geboden bij gerezen conflicten omtrent de echtscheiding, in het bijzonder bij geschillen met betrekking tot de voogdij en het bezoekrecht aan kinderen. Aan de co-operation talks zijn geen kosten verbonden; de hervormingen in het familierecht hadden geen kostenbesparing tot doelstelling.

Slechts wanneer de co-operation talks niet tot overeenstemming leiden met betrekking tot de kinderen is rechtsbijstand mogelijk. Men dient dan echter wel eerst het verplichte juridisch advies in te winnen, hetgeen een eerste, financiële drempel betekent. Bovendien geldt binnen het Zweedse echtscheidingsrecht voor geschillen waarbij kinderen onder de 16 jaar betrokken zijn een wachttijd van een half jaar voordat de echtscheiding kan worden uitgesproken. Inwoners van Zweden worden derhalve aangemoedigd om hun familierechtelijke conflicten in onderling overleg en zo veel mogelijk buiten de juridische infrastructuur te regelen. Wanneer daarbij de uitsluiting van de meeste echtscheidingsgeschillen in het private stelsel wordt betrokken, kan geconcludeerd worden dat de burgers feitelijk ontmoedigd worden om bij familierechtelijke geschillen rechtsbijstand in te roepen. Alhoewel deze uitsluiting tot een aanzienlijke reductie van overheidsuitgaven in de gefinancierde rechtsbijstand heeft geleid, is het – vanwege het kosteloze karakter van de co-operation talks – onduidelijk of er over de gehele linie besparingen zijn bereikt.

▪ Kring van gerechtigden

In het private stelsel wordt de kring van gerechtigden gevormd door de verzekerden. In het publieke stelsel geldt de volgende kring van gerechtigden. Voor het juridisch advies komen zowel rechtspersonen als natuurlijke personen in aanmerking. Op rechtsbijstand in enge zin kunnen slechts natuurlijke personen een beroep doen. Een uitzondering wordt gemaakt voor personen die een eenmanszaak voeren, mits zij onder een bepaald norminkomen blijven. Onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie hebben hetzelfde recht op rechtsbijstand als Zweedse burgers.

²³ De wet SFS 1998:319 is op 1 oktober 1998 in werking getreden.

▪ Financiële voorwaarden in de LEI

Bij een beroep op de LEI dient de verzekerde allereerst een standaard drempelbedrag van € 110 te betalen. Verder is een eigen bijdrage verschuldigd van twintig procent van de geschatte kosten van het geschil. Bovendien dekt de LEI slechts de kosten van rechtsbijstand tussen € 8.353 en € 11.138 op jaarbasis.²⁴ Er zijn geen speciale voorzieningen getroffen voor verzekerden met een geringe financiële draagkracht.²⁵

▪ Financiële voorwaarden in het publieke stelsel

De van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand is sinds de herzieningen alleen nog beschikbaar als subsidiaire voorziening. De Legal Aid Act 1996 stelt de volgende voorwaarden:

1. *Inkomsten en vermogen*

Bij een jaarincome tot € 28.100 kan men in aanmerking komen voor rechtsbijstand. Voor elk minderjarig kind dat men onderhoudt, wordt een bijtelling van € 1637 gedaan. Andere bronnen van inkomsten boven € 545, zoals renteopbrengsten en huurpenningen, worden tot het inkomen gerekend. Met afbetalingen in verband met schulden (niet de verschuldigde rente) kan tot € 545 rekening worden gehouden. Spaargelden boven € 5500 worden voor de helft in aanmerking genomen. Overige vermogensaandelen worden meegeteld.

2. *Eigen bijdragen*

Voor het juridisch advies geldt een tarief van € 130. Aanvankelijk voorzag de publieke gefinancierde rechtsbijstand niet in een tegemoetkoming in de kosten. Na maatschappelijke protesten is de Legal Aid Act 1996 op dit punt herzien en betalen aanvragers die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben een gehalveerd tarief. In gevallen van aantoonbare extreme armoede wordt het tarief tot nul teruggebracht. Voor rechtsbijstand in enge zin geldt een eigen bijdrage. Enerzijds bestaat de eigen bijdrage uit een altijd verschuldigd basisbedrag tussen 0 en € 545 en anderzijds uit een eigen bijdrage voor de kosten van de rechtshulpverlener van twee tot veertig procent, afhankelijk van het inkomen. Deze laatste bijdrage is rechtstreeks verschuldigd aan de rechtshulpverlener en dient in termijnen tijdens het

24 De omvang van de dekking verschilt per verzekeraar. Echter, het verzekeringsplafond dat door alle verzekeraars wordt gehanteerd werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw vastgesteld en is daarna niet meer aangepast, waardoor nadelige effecten als inflatie en gestegen honoraria niet zijn gecorrigeerd. Dit heeft tot gevolg dat de waarde van de verzekeringsdekking in de loop van de jaren afneemt.

25 Uit de gevoerde interviews kwam naar voren dat uitkeringsgerechtigden voorheen voor de eigen bijdrage een beroep konden doen op de sociale zekerheid. Dit is sedert de hervormingen in de sociale zekerheid niet meer mogelijk, zodat ook uitkeringsgerechtigden zelf aan de geldende financiële voorwaarden moeten voldoen.

Hoofdstuk II

verloop van de zaak te worden voldaan.

3. Overige drempels en/of plafond

Voor geschillen met een waarde van € 1950 of minder is geen rechtsbijstand beschikbaar. Voor rechtsbijstand in enge zin geldt een plafond van honderd werkuren. Het standaardtarief bedraagt € 130.

▪ Cijfermateriaal private stelsel

Van het Forsakringsforbundet werd onderstaand overzicht verkregen van de aantallen claims sinds 1997 en de totale uitgaven voor legal expenses voor de verzekeringsbranche.

	1997	1998	1999	2000	2001
Aantal claims	16.786	21.107	21.282	20.168	20.267
Uitgekeerde bedragen (€m)²⁶	30.5	41	42	45	44
Per hoofd van de bevolking €	3.4	4.6	4.7	5	4.9

tabel 2: aantal claims en totale uitgaven privaat stelsel 1997 - 2001

De totale uitgaven zijn sedert 1994 voor de verzekeringsbranche met zeventig procent toegenomen.²⁷

Het type geschillen waarin wordt uitgekeerd sedert 1997 is:

- familierechtelijke geschillen: 30 %
- geschillen met betrekking tot onroerend goed: 25 %
- schadeclaims en claims met betrekking tot schulden: 25 %
- geschillen met betrekking tot testamenten: 9 %.

▪ Cijfermateriaal publieke stelsel

Uit de overzichtstabel van de totale overheidsuitgaven per soort rechtsbijstand 1995 – 2002 (pag. 8–9) komt naar voren dat de totale overheidsuitgaven voor alle soorten gefinancierde rechtsbijstand sedert 1995 licht zijn gestegen. De overheidsuitgaven

26 In de bedragen zijn niet opgenomen de kosten voor de verzekeringsbranche. Het betreft slechts de uitgekeerde bedragen voor claims.

27 M. Kilian en F. Regan, *Legal Expenses Insurance and Legal Aid – Two sides of the Same Coin? – The Experience From Germany and Sweden*, paper van de International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003.

voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken zijn echter in vergelijking tot 1995 bijna gehalveerd. Door de stelselherziening van 1996 werd een aanzienlijke besparing op de gefinancierde civiele rechtsbijstand gerealiseerd.

Wanneer we echter kijken naar de kosten van civiele rechtsbijstand per zaak valt op dat een zaak in 2002 zeven keer zo duur is geworden. Volgens de National Legal Aid Authority kan deze kostenstijging enerzijds worden verklaard door de gestegen tarieven van de rechtshulpverlening en anderzijds door de toegenomen complexiteit van de zaken waarvoor gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
totale overheids-uitgaven (€m)	87.8	89.5	89.7	91.4	83.1	83.7	88.5	94.8
uitgaven per hoofd van de bevolking in €	9.8	10	10	10.2	9.3	9.3	9.9	10.6

tabel 3: totale uitgaven publiek stelsel.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
totale uitgaven aan civil legal aid (€m)	35.9	36.6	34.7	31.1	22.2	18	15	18.3
uitgaven per hoofd van de bevolking in €	4	4.1	3.8	3.4	2.4	2	1.6	2

tabel 4: totale uitgaven publiek stelsel in civiele zaken.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
aantal aanvragen	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2927	2587	2597	2131
aantal toewijzingen	20472	19968	8718	2129	1685	1682	1742	1526

tabel 5: aanvragen rechtsbijstand in civiele zaken en toewijzingen.

1.3 Een vergelijking met de Finse variant

In Finland is eveneens sprake van een verzekeringsstelsel, alhoewel de dekkinggraad van de Legal Expenses Insurance in vergelijking tot Zweden lager ligt: vijftien tegen zevenennegentig procent. De meest relevante verschillen met het Zweedse verzekeringsstelsel komen hieronder aan de orde.

▪ Ruimere mogelijkheden inwinnen advies en praktische ondersteuning
De mogelijkheden tot het inwinnen van advies en het verkrijgen van praktische ondersteuning zijn in het Finse stelsel ruimer. De verschillen ten opzichte van het Zweedse stelsel worden verduidelijkt in onderstaande tabel.

Finland	Zweden
mogelijkheid tot advies en ondersteuning, maximaal 100 uur per kwestie	verplicht juridisch advies van minimaal 1 uur en maximaal 2 uur
kosten: basisbijdrage € 35 en inkomensafhankelijke bijdrage	kosten: € 130
advies voorbehouden aan Legal Aid Office	advies door private sector (advocatuur en andere juridische specialisten)

tabel 6: verschillen in het rechtsbijstandstelsel van Finland en Zweden.

▪ Netwerk van publieke voorzieningen
Terwijl Zweden in 1999 koos voor sluiting van alle Public Law Offices, blijft in Finland een dergelijke voorziening in de vorm van een netwerk van zevenenzestig Legal Aid Offices onverkort bestaan. Binnen de Legal Aid Offices zijn advocaten werkzaam. Alhoewel zij van overheidswege worden betaald, werken zij onafhankelijk van de Finse overheid en vallen zij onder het toezicht van de Finse Orde van Advocaten. Aanvragers van rechtsbijstand hebben bij het voeren van een gerechtelijke procedure een vrije keuze tussen een advocaat uit de private sector en een advocaat van een Legal Aid Office. Sinds 2002 worden rechtsbijstandaanvragen, waarbij rechtshulp van een private advocaat is betrokken, eveneens door de Legal Aid Offices beoordeeld.²⁸ Het geven van juridisch advies blijft echter voorbehouden aan de Legal Aid Offices.

²⁸ Voor de wetsherziening van 2002 werden alleen de aanvragen van eigen cliënten beoordeeld.

	private advocatuur	Legal Aid Office	totaal
1998	23	11	33
1999	26	19	45
2000	28	20	48
2001	32	21	53
2002	31	22	52

tabel 7: totale Finse overheidsuitgaven (€m) voor gefinancierde rechtsbijstand, uitgesplitst in private advocatuur en publieke advocatuur.²⁹

	private advocatuur	Legal Aid Office	totaal
1998	25.245	57.638	82.883
1999	27.731	52.098	79.829
2000	29.843	55.645	85.488
2001	31.861	54.908	86.769
2002	33.342	50.216	83.558

tabel 8: totaal aantal behandelde rechtsbijstandzaken, uitgesplitst in private advocatuur en publieke advocatuur.³⁰

- **Primaire rol LEI niet in alle gevallen strikt toegepast**

Anders dan in Zweden is in Finland de mogelijkheid aanwezig om toch aanvullende publieke gefinancierde rechtsbijstand te verlenen in gevallen waarin de private LEI-polis de voorliggende voorziening is. Deze extra voorziening is alleen van toepassing op burgers die op grond van hun inkomen en vermogen in aanmerking zouden komen voor kosteloze publieke rechtsbijstand.

- **Rechtsgebieden: familierecht**

In Zweden wordt op het gebied van het familierecht - in het bijzonder het echtscheidingsrecht - slechts in uitzonderingsgevallen gefinancierde rechtsbijstand toegekend. In Finland is de uitsluiting van familierechtelijke kwesties beperkt tot gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding. Zodra in een gemeenschappelijk verzoek de voogdij over de kinderen aan de orde is, zal rechtsbijstand worden verleend. Bovendien kan in alle gevallen advies en consultatie van de plaatselijke Legal Aid Office verkregen worden.

29 Bron: Nationaal Rapport Finland, International Legal Aid Conference Harvard 2003.

30 Bron: Nationaal Rapport Finland, International Legal Aid Conference Harvard 2003.

▪ Vergelijking op overheidsuitgaven

	Zweden totaal €m	Zweden per hoofd €	Finland totaal €m	Finland per hoofd €³¹
1998	92	10.3	33	6.3
1999	84	9.4	45	8.6
2000	87.2	9.7	48	9.2
2001	87.8	9.8	53	10.1
2002	94.8	10.6	52	10

tabel 9: vergelijking totale overheidsuitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand tussen Zweden en Finland.

31 Finland heeft een bevolking van 5.200.000 inwoners; bron: homepage van Finland op de website van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken.

Hoofdstuk 3 Het leenstelsel

1.1 Het leenstelsel: een algemene beschrijving

- Kenmerken

De van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand in de BRD wordt aangeduid als leenstelsel. Kenmerkend voor het leenstelsel is dat de gerechtigde burgers, indien de financiële omstandigheden dat toelaten, in beginsel de kosten van de toegewezen rechtsbijstand dienen terug te betalen aan de verstreckende overheid. De achterliggende beleidskeuze voor het leenstelsel 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. Het uitgangspunt van gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het gebruik en de kosten van rechtsbijstand wordt tot uiting gebracht via de systematiek van het verstrekken van rechtsbijstand in de vorm van een lening. De ontvangen rechtsbijstand dient, afhankelijk van het inkomen, terugbetaald te worden via – veelal maandelijkse – termijnen. Om een goed begrip te kunnen krijgen van het Duitse stelsel, is eerst inzicht in enkele bijzonderheden van het Duitse rechtssysteem noodzakelijk.

- Duitse staatsinrichting

Zowel het *Beratungshilfegesetz*³² als het *Gesetz über Prozesskostenhilfe*, de twee wetten waarin de gefinancierde rechtsbijstand is geregeld, zijn federale wetten. Echter, voor het overige ligt de verantwoordelijkheid voor de rechtsbijstand bij de zestien deelstaten van Duitsland. Het budget voor rechtsbijstand wordt vastgesteld op deelstaatniveau en uit eigen middelen bekostigd; ook de uitvoering van de beide regelingen is volledig aan de deelstaatoverheden overgelaten. Per deelstaat wordt naar eigen inzicht beleid gemaakt met betrekking tot de uitvoering van de gefinancierde rechtsbijstand. In de praktijk, zo komt uit de afgenomen interviews naar voren, ontbreekt het tussen de deelstaten onderling en op nationaal niveau aan iedere vorm van samenhang in en samenwerking met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand. In feite lijkt er zowel op deelstaatniveau als op nationaal niveau sprake van een verwaarloosd beleidsterrein, waarvoor weinig aandacht is. Dit blijkt onder andere uit het ontbreken van statistische gegevens c.q. de beperkte beschikbaarheid van relevante data.

32 Gesetz über die Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen vom 18. Juni 1980, Bundesgesetzblatt 1980 I, p. 689.

▪ **Monopoliepositie van de advocatuur**

Een tweede bijzonderheid die samenhangt met de werking van het Duitse rechtssysteem is de volstrekte monopoliepositie van de Duitse advocatuur. Terwijl de inwoners van bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk gebruik kunnen maken van een uitgebreid netwerk van (al dan niet juridische) advies- en informatievoorzieningen van instanties die niet tot de advocatuur behoren, is de rechtshulp in de BRD – van de meest eenvoudige vorm van informatieverstrekking tot en met advisering en bijstand in complexere zaken – strikt voorbehouden aan de advocatuur. De enige uitzondering op het monopolie bestaat uit de Beratungshilfe die door medewerkers van de gerechten op verzoek van de aanvrager van rechtsbijstand kan worden gegeven. Dit komt echter alleen bij de meer eenvoudige aanvragen voor.

▪ **Wijze van honoreren van de Duitse advocatuur**

Duitsland kent een in de wet³³ vastgelegde beloningssystematiek voor advocaten, die gekenmerkt wordt door vaste tarieven per zaak. Hiermee onderscheidt Duitsland zich van de andere onderzochte landen (en Nederland), doordat aan advocaten een vast bedrag per proceshandeling wordt betaald, dat gerelateerd is aan de waarde van de vordering. Opvallend is daarbij dat de rechtsbijstandtarieven, in vergelijking met de normale tarieven, in zaken vanaf een waarde van 5000 euro worden afgetopt, zodat de kosten van rechtsbijstand ook in zaken met een groot belang betrekkelijk laag blijven. In onderstaande tabel worden de advocatenhonoraria getoond in zaken zonder rechtsbijstandtoewijzing en in zaken met rechtsbijstandtoewijzing.

waarde van de vordering in €	normale tarief in € BRAGO § 11	rechtsbijstandtarief in € BRAGO § 123
300	25	25
1200	85	85
2000	133	133
3000	189	189
5000	301	222*
10 000	486	248*
20 000	620	330*
25 000	686	371*
50 000**	1 046	391*

tabel 10: advocatenhonoraria in zaken met en zonder rechtsbijstandtoewijzing.

* Geringe afwijkingen mogelijk in verband met de omrekening van DM naar €

** In zaken met een waarde boven 50.000 euro blijkt het rechtsbijstandtarief van € 391 gelden.

33 Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung (BRAGO).

▪ Relatief veel rechtsbijstandverzekeringen

Een volgende belangrijke ontwikkeling is het relatief hoge aantal rechtsbijstandverzekeringen in Duitsland. Naar schatting is vijfenveertig procent van de huishoudens verzekerd tegen kosten van rechtsbijstand (in Nederland is dat volgens de meest recente gegevens overigens ook al 32 %). Per jaar wordt gemiddeld € 36 per huishouden aan premie betaald.³⁴ De Duitse rechtsbijstandverzekeraars keerden in 2000 € 1,5 miljard uit aan advocatenhonoraria.³⁵ Het grote aandeel van rechtsbijstandverzekeringen in Duitsland is overigens niet te wijten aan bezuinigingen in de gefinancierde rechtsbijstand, aan wetgeving of andere politieke beleidsvoering ter bevordering van de private rechtsbijstandmarkt, zoals in Zweden wel het geval is, maar betreft een ontwikkeling van de verzekeringsmarkt van oudsher. Er bestaat mogelijk een samenhang met de wijze waarop de honoraria van advocaten worden vastgesteld (vaste bedragen naar belang), die de risico's waarschijnlijk beter calculeerbaar maakt.

De dekking van de rechtsbijstandverzekeringen is ruim; slechts familierecht en strafrecht zijn uitgesloten. Een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand wordt dan ook met name voor deze twee rechtsgebieden gedaan. Verder komt uit de onderzochte literatuur naar voren dat vooral de hogere en middeninkomens een rechtsbijstandverzekering hebben; de dekkingsgraad onder de lagere inkomensklassen is laag.³⁶ In beginsel staat de beschikking over een rechtsbijstandverzekering de toekenning van gefinancierde rechtsbijstand in de weg. Uit de afgenomen interviews blijkt dat dit in de praktijk echter nauwelijks wordt getoetst.

1.2 Het Duitse leenstelsel in detail

De gefinancierde rechtsbijstand in de BRD is in twee wetten geregeld: het Beratungshilfegesetz, dat op 1 januari 1981 in werking is getreden en het Gesetz über Prozesskostenhilfe, dat eveneens begin jaren tachtig van de vorige eeuw in de modernisatieoperatie van de Zivilprozessordnung (ZPO) werd meegenomen. In het navolgende wordt het Duitse stelsel op detailniveau besproken. Aan de orde komen de aan het stelsel ten grondslag liggende visie, organisatie en inrichting en de kenmerken van het stelsel.

³⁴ Kilian en Regan 2003, p. 6.

³⁵ Per advocaat betekende dit een jaaromzet van € 30.000.

³⁶ Dit wordt in de literatuur verklaard door het gegeven dat de lagere inkomens vanwege de geringere financiële armlag prioriteiten stellen met betrekking tot soort af te sluiten verzekering, zie Kilian en Regan 2003, p. 12 – 13.

A. Ten grondslag liggende visie: achtergronden en beleid

Na de tweede wereldoorlog heeft de BRD voor wat betreft de gefinancierde rechtsbijstand gedurende lange tijd in een vacuüm verkeerd. Alhoewel er in sommige regio's voorzieningen waren getroffen in de vorm van adviesbureaus die werden georganiseerd door de plaatselijke Orde van Advocaten of de betreffende deelstaat, heeft het tot de jaren zeventig geduurd voordat er een fundamentele discussie op gang kwam naar de noodzaak van access to justice voor de burgers met de laagste inkomens. Deze ontwikkelingen hebben begin jaren tachtig geresulteerd in de Beratungshilfegesetz, de gefinancierde rechtsbijstand voor buitengerechtelijke rechtshulp en de Gesetz über Prozesskostenhilfe, de gefinancierde rechtsbijstand in juridische procedures. Sinds de inwerkingtreding van beide wetten heeft (de ontwikkeling van) de gefinancierde rechtsbijstand in Duitsland echter nauwelijks nog op de overheidsagenda gestaan en hebben er geen significante herzieningen plaatsgevonden. De voorgenomen herziening van de monopoliepositie van de advocatuur, waarbij de mogelijkheid wordt geopend voor andere juridische dienstverleners om juridisch advies te verlenen, kan mogelijk wel belangrijke effecten hebben op access to justice voor Duitse burgers. De uitbreiding lijkt zich vooralsnog te beperken tot sectoren als de dienstverlening aan asielzoekers en mediation.

B. Organisatie en inrichting

De uitvoering van de gefinancierde rechtsbijstand ligt in handen van de bevoegde gerechten. Alhoewel een aanvraag voor gefinancierde rechtsbijstand ook via een advocaat kan verlopen – en in de praktijk in de meeste gevallen ook daadwerkelijk verloopt – ligt de verantwoordelijkheid voor het gehele proces van behandeling van de aanvraag bij de gerechten. De aanvragen worden door de rechter, die tevens verantwoordelijk is voor de daaropvolgende juridische procedure, ter behandeling ingenomen. Hij toetst de aanvraag aan de financiële en inhoudelijke criteria en neemt de beslissing over toekenning of afwijzing van de rechtsbijstand. Medewerkers van het gerecht bieden in eenvoudige gevallen op verzoek van de aanvrager Beratungshilfe en zorgen voorts voor de administratieve afhandeling van de aanvraag. De gerechten zijn bovendien verantwoordelijk voor het innen van de opgelegde leentermijnen.

De deelstaatoverheid draagt zorg voor de toekenning van de budgetten voor de gefinancierde rechtshulp. Uit de afgenomen interviews komt naar voren dat de verantwoordelijkheid van de overheid zich hiertoe in de praktijk lijkt te beperken. Er schijnt niet of nauwelijks sprake te zijn van een structuur die enige mate van toezicht of controle op de uitvoering van de rechtsbijstand waarborgt.

C. Kenmerken van het stelsel

▪ Vormen van rechtsbijstand

De Beratungshilfe is de gefinancierde rechtsbijstand voor advies, juridische ondersteuning en vertegenwoordiging buiten rechte. Voor de meeste rechtsgebieden is Beratungshilfe beschikbaar, ook in strafrechtelijke kwesties. Er wordt echter geen Beratungshilfe verstrekt op het gebied van het belastingrecht.³⁷ Beratungshilfe wordt gegeven door de advocatuur en – in mindere mate – door juridische medewerkers van de Amtsgerichte (of door de medewerkers bij de overige gerechten).

De Prozesskostenhilfe betreft de gefinancierde rechtsbijstand in gerechtelijke procedures en bestaat uit de volledige betaling door de overheid van de gerechtskosten en de in de Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung gefixeerde bedragen voor advocaatkosten in rechtsbijstandzaken. De proceskosten van de wederpartij bij verlies van de zaak komen voor rekening van de aanvrager. Dit risico is echter mogelijk overzienbaar, omdat de rechtsbijstand onderhevig is aan een inhoudelijke toets en alleen zal worden toegekend als de behandelende rechter een redelijke slagingskans aanwezig acht en omdat de proceskostenveroordeling vooraf redelijk goed te calculeren is. De Prozesskostenhilfe in civielrechtelijke kwesties is, zoals eerder opgemerkt, geregeld in de Zivilprozessordnung. Daarnaast voorzien andere wetten, veelal via een verwijzingsartikel naar de ZPO, in gefinancierde rechtsbijstand op het gebied van het bestuursrecht (inclusief vreemdelingenrecht), arbeidsrecht, sociaal zekerheidsrecht en belastingrecht.

Uitgesloten rechtsgebieden zijn het faillissementsrecht en het strafrecht. Een schuldenaar in de faillissementsprocedure krijgt uitstel van betaling van de proceskosten. Voor strafrechtelijke kwesties is geen Prozesskostenhilfe beschikbaar, maar geldt een speciale regeling, de Pflichtverteidigung.

Algemeen geldt dat in beginsel geen recht op Beratungshilfe en Prozesskostenhilfe bestaat indien men de beschikking heeft over een rechtsbijstandverzekering of aanspraak kan maken op een andere vorm van rechtshulp, bijvoorbeeld via het lidmaatschap van een vakbond.

▪ Kring van gerechtigden

Natuurlijke personen en rechtspersonen (onder bepaalde voorwaarden) komen in aanmerking voor beide vormen van gefinancierde rechtsbijstand. Het Duitse staatsburgerschap is geen vereiste.

▪ Rechtsgebieden

³⁷ Op het gebied van het belastingrecht is echter wel Prozesskostenhilfe beschikbaar.

Rechtsbijstand wordt verleend op de volgende rechtsgebieden:

- civiele recht
- arbeidsrecht
- bestuursrecht, inclusief het vreemdelingenrecht
- sociaal zekerheidsrecht
- grondrechten
- andere rechtsgebieden, mits de noodzaak tot Beratungshilfe samenhangt met een van de bovenstaande rechtsgebieden
- strafrecht (slechts ten aanzien van Beratungshilfe)
- belastingrecht (slechts ten aanzien van Prozesskostenhilfe).

- Financiële en inhoudelijke voorwaarden

Burgers kunnen aanspraak maken op de Beratungshilfe indien krachtens de ZPO géén eigen bijdrage verschuldigd zou zijn bij een aanvraag voor Prozesskostenhilfe. De rechtsbijstand, verstrekt door medewerkers van het gerecht, is kosteloos; voor de Beratungshilfe door een advocaat is een eigen bijdrage van € 10 verschuldigd, tenzij de aanvrager kan aantonen dat hij de eigen bijdrage niet kan opbrengen. Onderstaande financiële criteria worden met betrekking tot de Prozesskostenhilfe gesteld.

1. Inkomsten en vermogen

§115 van de ZPO regelt met betrekking tot het vermogen dat de aanvrager, voor zover dat redelijkerwijs van hem geveerd kan worden, eerst de aanwezige vermogensbestanddelen aanwendt voor de kosten van rechtsbijstand voordat hij een beroep kan doen op Prozesskostenhilfe. Wat de wet onder vermogensbestanddelen verstaat, is echter niet geregeld. Uit de afgenomen interviews kwam naar voren dat het voor de behandelende rechter nauwelijks mogelijk is om te toetsen op de mogelijke aanwezigheid van vermogensbestanddelen (anders dan banktegoeden). In de praktijk gebeurt dit dan ook (bijna) niet.

Aan de hand van de maandinkomsten wordt berekend of men in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. Eerst wordt het bruto-inkomen vastgesteld, waarbij kinderbijslag en huursubsidie worden opgeteld. Vervolgens vindt een aftrek van bepaalde kosten plaats: verschuldigde belastingen en sociale premies, verzekeringspremies, vrijstellingsbedragen voor de aanvrager, zijn partner en eventuele kinderen (€ 353 per volwassene, € 248 per kind en € 145 indien de aanvrager belastingplichtig is), woonkosten, verzekeringspremies en bepaalde arbeidskosten. Het gedeelte van het inkomen dat vervolgens overblijft, kan worden aangeduid als ‘resterende draagkracht’ die men dient aan te wenden om de verschuldigde termijnen te voldoen.

2. Eigen bijdragen in de vorm van maandelijks verschuldigde termijnen

Aan de resterende draagkracht per maand wordt een termijnbedrag is gekoppeld dat in maximaal achtenveertig maanden aan de overheid terugbetaald moet worden. De terugbetalingsverplichting vangt aan op het moment van toewijzing van de rechtsbijstand. Wanneer de gerechtigde burger de terugbetaling echter gedurende drie maanden staakt, kan de rechtsbijstand ingetrokken worden.

resterende draagkracht per maand in €	termijnbedrag per maand in €
tot 15	0
50	15
100	30
150	45
200	60
250	75
300	95
350	115
400	135
450	155
500	175
550	200
600	225
650	250
700	275
750	300
>750	300 + toeslag boven 750

tabel 11: overzicht van de resterende draagkracht per maand en de daaraan gekoppelde leentermijnbedragen.

3. Overige drempels en/of plafond

Er wordt geen rechtsbijstand toegekend indien de te verwachten kosten van rechtsbijstand niet boven het bedrag van vier betalingstermijnen uitkomen.

4. Inhoudelijke toetsing

Naast bovengenoemde financiële criteria wordt een aanvraag voor Prozesskostenhilfe door de behandelende rechter tevens getoetst op ‘redelijke slagingskans van de procedure’. De aanvraag dient voor deze inhoudelijke toets een uitvoerige en zo volledig mogelijke beschrijving van het geschil en de vordering (c.q. verweer) te bevatten, waarbij tevens de bewijsmiddelen (of verdedigingsmiddelen) aangegeven moeten worden. Indien de rechter dit nodig

acht, wordt de wederpartij gehoord. Komt de rechter tot het oordeel dat de procedure geen redelijke kans op succes biedt, dan wordt de PKH-aanvraag afgewezen.

Bovendien wordt een aanvraag afgewezen indien de rechter oordeelt dat er sprake is van een 'mutwillige' vordering: het gaat dan om een, in vergelijking tot een vergelijkbare vordering van een redelijk handelende, draagkrachtige partij, afwijkende (onredelijke) vordering.³⁸

▪ Overzicht beschikbare cijfermateriaal

Recente valide gegevens over de totale omvang van de overheidsuitgaven voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn niet voorhanden. De laatste overheidsinformatie over de gehele BRD stamt uit 1990. Wel kan worden beschikt over (beperkte) statistische gegevens van het Bundesministerium der Justiz die naar aanleiding van het telefonische interview met een contactpersoon op het Duitse ministerie zijn verzameld. Daarnaast kan worden geput uit recent cijfermateriaal dat de geïnterviewde Duitse rechtswetenschapper in het voorjaar van 2003 bij de deelstaten heeft opgevraagd.³⁹

▪ Enkele kanttekeningen vooraf

Bij de overzichten dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst.⁴⁰

1. Het Bundesministerium der Justiz kan geen overzicht verstrekken van de deelstaatuitgaven voor rechtsbijstand (i.h.b. Prozesskostenhilfe), omdat er op federaal niveau geen informatie wordt verzameld over de totale overheidsuitgaven. De verstrekte informatie biedt dan ook geen inzicht in de uitgaven voor rechtsbijstand.
2. De onderzoeksmethode om via een inventarisatie van de (deelstaat)begrotingen meer informatie te krijgen over de rechtsbijstanduitgaven per deelstaat blijkt nagenoeg onuitvoerbaar. Een groot aantal deelstaten heeft geen aparte begrotingstitel voor rechtsbijstand in de justitiebegroting opgenomen, maar bekostigt de rechtsbijstand rechtstreeks uit het algemene budget voor het rechtsbestel.

38 W.J. Friedrich, *Neue Juristische Wochenschrift* nr. 10 1995, p. 617 – 620.

39 M. Kilian, *Civil Legal Aid and Access to Justice in Germany*, paper van de International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003 en het bijbehorende *Country Report Germany: Civil Legal Aid*.

40 De kanttekeningen kunnen worden gemaakt naar aanleiding van de verkregen informatie uit het telefonische interview d.d. 6 oktober 2003 met Ministerialrat Dr. C. Meyer-Seitz, verantwoordelijk voor het beleidsterrein rechtsbijstand op het Bundesministerium der Justiz. Alhoewel meer transparantie gewenst is in de uitgaven van de deelstaten, achtte Dr. Meyer-Seitz de kans klein dat hierin op korte termijn verandering komt. Het opleggen van een meldingsplicht via wetgeving zou mogelijk zijn, maar zou zeker tot protesten van de deelstaten leiden, omdat daarmee de autonomie van de deelstaten in het geding komt.

3. Indien de rechtsbijstand al als aparte begrotingstitel wordt opgevoerd, betreft het veelal de verwachte uitgaven; de werkelijke uitgaven worden niet geadministreerd.
4. In sommige deelstaten wordt geen onderscheid gemaakt tussen civielrechtelijke rechtsbijstand en de kosten die voor kosteloze rechtshulpverlening in strafzaken worden gemaakt.
5. Ook voor de opbrengsten uit de Ratenzahlung (de opgelegde leentermijnen) blijkt geen begrotingstitel te zijn. De opgelegde terugbetalingsplicht wordt in de praktijk geïnd door de gerechten zelf. De opbrengsten vloeien terug naar het algemene budget voor het rechtsbestel en worden niet als Ratenzahlung geboekt.
6. De BDR kent zeker tachtig rechtsbijstandbudgetten: op deelstaatsniveau hebben diverse ministeries een budget voor rechtsbijstand: het budget voor de civielrechtelijke rechtsbijstand ligt bij Justitie, de overige budgetten liggen bij de andere ministeries die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk de administratieve gerechten, arbeidsgerechten, belastinggerechten en sociale zekerheidsgerechten. Daarnaast zijn er op federaal niveau nog eens tien rechtsbijstandbudgetten.
7. Onderstaande tabellen betreffen Beratungshilfe en Prozesskostenhilfe. De kosten van de (strafrechtelijke) Pflichtverteidigung zijn niet inbegrepen.⁴¹

▪ Kosten en aanvragen voor Beratungshilfe

Beratungshilfe ⁴²	1981	1990	2000
aantal aanvragen	59.189	239.009	425.032

tabel 12: Beratungshilfe: totaal aantal aanvragen.

Beratungshilfe	1990	1995	1999 ⁴³
totale overheidsuitgaven €m	11	14	24

tabel 13: Beratungshilfe: totale overheidsuitgaven.

41 Echter met één uitzondering: in de tabel over uitgaven voor Prozesskostenhilfe per deelstaat op pagina 32 zijn sommige budgetten inclusief de Pflichtverteidigung. Sommige deelstaten maken in hun rechtsbijstandbudget geen onderscheid tussen civiele rechtsbijstand en Pflichtverteidigung.

42 Bron: Beratungshilfestatistik 2001, te raadplegen op de website van het Bundesministerium der Justiz. Opmerkelijk is dat deze statistiek vanaf het jaar 1996 geen berekening van de som aan totale overheidsuitgaven kan geven. Dit bevestigt de eerder gemaakte opmerking dat statistische gegevens slechts ten dele of helemaal niet beschikbaar zijn.

43 Kilian, 2003.

▪ Prozesskostenhilfe in civielrechtelijke kwesties⁴⁴

	1998 BRD	1999 BRD	2000 BRD	2001 BRD
PKH, civiel				
totaal aantal rechtszaken	2.22 mln	2.09 mln	2.03 mln	1.97 mln
totaal aantal PKH-aanvragen	145.238	111.425	99.371	96.605
totaal aantal toegewezen aanvragen	114.105 78.5%	82.166 73.7%	71.354 71.8%	68.302 70.7%
- met Ratenzahlung	9.568 8.4%	n.a.	n.a.	n.a.
- zonder Ratenzahlung	104.537 91.6%	n.a.	n.a.	n.a.
totaal aantal afgewezen aanvragen	31.133 21.5%	29.259 26.3 %	28.017 28.2 %	28.303 29.3%

tabel 14: Prozesskostenhilfe in civiele zaken voor de BRD.

	1998 NRW	1999 NRW	2000 NRW	2001 NRW
PKH, civiel				
totaal aantal rechtszaken	532.157	500.827	489.023	471.899
totaal aantal PKH-aanvragen	32.986	25.825	21.746	20.394
totaal aantal toegewezen aanvragen	25.823 78.3%	19.200 74.3%	15.897 73.1%	15.005 73.6%
- met Ratenzahlung	2.066 8.0%	n.a.	n.a.	n.a.
- zonder Ratenzahlung	23.757 92%	n.a.	n.a.	n.a.
totaal aantal afgewezen aanvragen	7.163 21.7%	6.625 25.7%	5.849 26.9%	5.389 26.4%

tabel 15: Prozesskostenhilfe in civiele zaken: vergelijking met Nordrhein-Westfalen.

44 De gegevens zijn verstrekt door het Duitse Ministerie van Justitie naar aanleiding van onze telefonische interviews en daaropvolgende e-mail-contacten met dr. M. Heger en Dr. C. Meyer-Seitz. De gegevens betreffen de PKH in civiele zaken voor de Amtsgerichten, Landgerichten 1^e Instanz en Landgerichten Berufungen en het Oberlandsgericht.

- Prozesskostenhilfe in familierechtelijke kwesties⁴⁵

Amtsgericht, familiezaken	2000 BRD	2001 BRD
totaal aantal familiezaken	517.671	536.548
totaal aantal toegekende PKH-aanvragen	361.080	383.164
- met Ratenzahlung	52.224 14.5%	54.317 14.2%
- zonder Ratenzahlung	308.856 85.5%	328.847 85.8%
Amtsgericht, familiezaken	2000 NRW	2001 NRW
totaal aantal familiezaken	131.423	138.080
totaal aantal toegekende PKH-aanvragen	94.947	99.357
- met Ratenzahlung	11.340 11.9%	11.584 11.7%
- zonder Ratenzahlung	83.607 88.1%	87.773 88.3%

tabel 16: Prozesskostenhilfe in familiezaken voor het Amtsgericht in de BDR en NRW.

45 Bron: het Duitse Ministerie van Justitie.

Hoofdstuk III

▪ Kosten Prozesskostenhilfe in civielrechtelijke kwesties

(pop. 1000)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (plan)
B-W 10 476	19 918	21 863	23 707	26 830	31 387	33 230	33 998	33 538	32 176	33 441	34 475	35 000
BAY 12 155	21 933	25 546	25 720	28 562	33 087	36 803	37 841	37 271	38 119	39 513	43 096	n.a.
BER 3 387	--	--	--	--	--	--	--	10 998	11 213	10 062	10 552	n.a.
BRA 2 601	--	--	--	--	--	--	--	--	9 216	--	--	--
BRE 663	--	--	--	2 847	2 970	3 322	3 495	3 346	3 058	3 094	2 846	3 099
HES* 6 052	--	--	--	--	24 953	26 923	28 673	29 288	27 854	28 638	30 491	n.a.
M-V 1 789	1 545	2 355	2 948	3 881	5 062	5 520	6 707	6 308	7 085	n.a.	n.a.	n.a.
NDS* 7 899	24 676	25 353	26 862	30 402	33 911	36 579	38 279	38 031	40 026	42 231	45 519	40 000
NRW 18 000	--	59 447	--	69 943	--	84 178	--	84 178	85 661	87 864	90 961	n.a.
R-P 4 031	10 757	11 290	11 976	13 379	13 159	14 951	14 848	15 514	16 282	17 347	19 649	19 549
SACH 4 460	2 441	4 923	6 796	7 799	9 924	11 872	14 502	14 945	15 235	13 685	14 187	13 000
THU* 2 449	--	--	--	5 683	6 148	6 148	8 448	9 216	12 348	12 066	12 602	11 181

tabel 17: overheidsuitgaven per deelstaat voor Prozesskostenhilfe in civiele zaken 1992 – 2003; 1 = €1000.⁴⁶

* Inclusief de uitgaven voor de strafrechtelijke Pflichtverteidigung.

** Van vier deelstaten werden geen gegevens verkregen. Het betreft hier ongeveer 10 % van de Duitse bevolking.

De cijfers van Nord Rhein Westfalen zijn vanwege de enigszins met Nederland vergelijkbare omstandigheden vetgedrukt.

46 Kilian 2003, Country Report Germany. Steekproefsgewijs zijn enkele van de in de tabel opgenomen gegevens – voorzover dat tenminste mogelijk was – nageetrokken door bestudering van de justitiebegrotingen van enkele deelstaten die online te raadplegen waren (Rheinland Pfalz, Sachsen en Thüringen).

- De totale geschatte⁴⁷ overheidsuitgaven voor de BDR voor Prozesskostenhilfe bedragen:

Prozesskostenhilfe	1990	2000	2001
totale overheidsuitgaven €m	177	323	358
uitgaven per hoofd van de bevolking in €⁴⁸	2.1	3.9	4.3

tabel 18: totale geschatte overheidsuitgaven voor Prozesskostenhilfe.

- Overige opmerkingen

Tachtig procent van de gefinancierde rechtsbijstand wordt in civielrechtelijke geschillen verleend en betreft voor een groot deel familierechtelijke geschillen (80%). Naar schatting wordt zeven procent besteed aan andere rechtsgebieden, uitgezonderd het strafrecht. Met betrekking tot de rechtsbijstand in strafzaken zijn nog minder gegevens beschikbaar, maar de ruwe schatting luidt dat gemiddeld tussen zestien en tweeëntwintig procent van het totale budget wordt uitgegeven aan rechtsbijstand.⁴⁹ De geïnterviewde rechtswetenschapper heeft bij de deelstaten ook navraag gedaan naar het percentage ontvangsten uit Ratenzahlung: uit de opgaven blijkt dat tussen de vijftien tot twintig procent van de verleende rechtsbijstand daadwerkelijk wordt terugbetaald.⁵⁰

Daarnaast komt de geïnterviewde tot de conclusie dat in tachtig procent van de aanvragen de rechtsbijstand wordt toegekend zonder dat een terugbetalingsverplichting wordt vastgesteld. Dit percentage wordt eveneens genoemd in andere geraadpleegde literatuur.⁵¹ Uit de verstrekte informatie van het Duitse Ministerie (zie de tabellen op pagina 30 en 31) kan echter worden afgeleid dat het percentage opgelegde Ratenzahlungen mogelijk zelfs nog lager ligt dan vijftien procent.

1.3 Een vergelijking met de Noord-Ierse variant

- Variant op het leenstelsel of een tegemoetkoming aan de burger?

47 Bronnen: Kilian 2003 en de website van de Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK). Naar schattingen van de BRAK wordt jaarlijks in 1 miljoen gevallen Beratungshilfe en/of Prozesskostenhilfe verleend.

48 De BRD heeft een bevolking van 82.499.000 inwoners; bron: homepage van de BRD op de website van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken.

49 Kilian 2003, p. 25.

50 Idem G. Meister, *Einsparmöglichkeiten bei der Prozesskostenhilfe*, ZRP 1998, Heft 5, p. 166.

51 G. Meister 1998, die op haar beurt verwijst naar Müller-Alten, ZRP 1984 en Vultejus, AnwBL 1995.

In het Noord-Ierse stelsel wordt bij een aanvraag voor rechtsbijstand inzake Legal Aid for Civil Court Proceedings aan de hand van het inkomen en het vermogen bepaald of de aanvrager een eigen bijdrage voor de gevraagde rechtsbijstand verschuldigd is. Als een eigen bijdrage wordt opgelegd in verband met het beschikbare vermogen, dient deze som, alvorens het rechtsbijstandcertificaat wordt afgegeven, in zijn geheel te worden voldaan. Wanneer een eigen bijdrage echter verschuldigd is op grond van het beschikbare inkomen, dan dient de verschuldigde som in maximaal twaalf maandelijkse termijnen te worden voldaan.⁵²

Is het Noord-Ierse stelsel dankzij het opleggen van terugbetalingstermijnen in te delen bij de leenstelsels? Beantwoording van deze vraag is al gauw een ‘woordenkwestie’, omdat gespreide betaling van bijdragen en lenen van het bedrag aan de rechtsbijstandzoeker economisch niet strikt te scheiden zijn. Wij hanteren daarom als onderscheidend criterium de achterliggende beleidsvisie van de overheid. Uit de bespreking van het Duitse stelsel in paragraaf 1.1 kwam naar voren dat het beleid van de Duitse overheid inzake de inrichting van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand als leensysteem is ingegeven door de keuze om de burgers in financiële zin te betrekken bij een verantwoorde besteding van gemeenschapsgelden. Het delen van die gezamenlijke verantwoordelijkheid uit zich onder meer in het opleggen van een terugbetalingsverplichting van (een deel van) de kosten van verleende rechtsbijstand aan de gerechtigde burger.

In Noord Ierland lijkt echter geen sprake te zijn van een dergelijke afweging, alhoewel het opleggen van een eigen bijdrage aan burgers eveneens verklaard kan worden vanuit de wens van de overheid om op een verantwoorde wijze om te gaan met gemeenschapsgelden. De beleidskeuze van de Noord-Ierse (en Schotse) overheid voor het vaststellen van afbetalingstermijnen tot een maximum van twaalf maanden is veel eerder ingegeven vanuit de gedachte dat burgers met een smalle beurs, die niettemin een eigen bijdrage verschuldigd zijn, dienen te worden ondersteund in de wijze waarop zij aan hun betalingsverplichting kunnen voldoen. Door hen de mogelijkheid te bieden de opgelegde verplichting in termijnen af te betalen, worden burgers zo door de overheid tegemoet gekomen.

Het incassorisico dat de overheid in leenstelsels loopt, lijkt in Noord Ierland en Schotland door de aanwezigheid van een centrale rechtsbijstandorganisatie minder groot te zijn dan in het Duitse stelsel, dat door de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het incassobeleid (per gerecht, zonder controle van bovenaf) kwetsbaar is.

52 Het Schotse rechtsbijstandstelsel kent een terugbetalingstermijn van 20 maanden.

Hoofdstuk 4 Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk

1.1 Het stelsel: een algemene beschrijving

- Kenmerken

Het Engels/Welsh stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kan niet worden ingedeeld bij de leen – of verzekeringsstelsels, maar zou kunnen worden omschreven als een bijdragestelsel. Een belangrijk kenmerk van een bijdragestelsel is dat gerechtigde burgers, afhankelijk van hun inkomen en vermogen, een eigen bijdrage voor de toegewezen rechtsbijstand verschuldigd zijn. In het stelsel van het Verenigd Koninkrijk spelen echter ook andere factoren een rol bij de vraag of rechtsbijstand wordt toegekend. Bij de definiëring van het stelsel als een bijdragestelsel moet dus worden opgepast dat het systeem tekort wordt gedaan in vergelijking tot het Nederlandse stelsel. Enkele kenmerkende bijzonderheden worden hieronder kort beschreven.

- Partnerships

Het stelsel voorziet in een mix van kosteloze en betaalde rechtsbijstand, dat gekenmerkt wordt door het oprichten van zogenaamde lokale partnerships waarin aanbieders van sociaaljuridische dienstverlening en rechtshulp deelnemen. Door de inrichting en de samenhang in dienstverlening hebben burgers de beschikking over een breed palet aan diensten – van self-help, vraagverheldering, educatie en training tot en met gespecialiseerde rechtshulp - die eenvoudig toegankelijk zijn; veelal op lokaal niveau, en zelfs via het internet.

- Kwaliteitsbeleid door contracten

Het deel van de rechtsbijstand waaraan wel kosten zijn verbonden heeft als belangrijk kenmerk dat die rechtshulp alleen kan worden aangeboden door rechtshulpaanbieders die daartoe een overeenkomst⁵³ hebben afgesloten met de verantwoordelijke Legal Services Commission (LSC). De vier categorieën van werkzaamheden die in het stelsel worden verstrekt, kunnen alleen door deze aanbieders worden uitgevoerd. De LSC waarborgt via het gehanteerde contractensysteem de competente uitvoering van kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand door de private sector. Het contractensysteem biedt het LSC

53 Middels het *General Civil Contract* en het *General Criminal Contract*. Er zijn twee verschillende *General Civil Contracts*: voor de advocatuur enerzijds en voor not-for-profit-organisaties anderzijds, dit in verband met verschillen in terminologie, methoden en wijze van dienstverlening.

bijvoorbeeld de mogelijkheid om aan private aanbieders scholingsverplichtingen op te leggen. De voordelen voor de rechtshulpverleners zijn met name gelegen in de gegarandeerde omzet en het verkrijgen van het *Specialist Quality Mark*.

1.2 Het stelsel in het Verenigd Koninkrijk in detail

Het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk is van kracht in slechts een deel van het Verenigd Koninkrijk: Engeland en Wales. Schotland en Noord-Ierland hebben eigen stelsels. De voorgenomen hervormingen die in de laatstgenoemde delen van het VK aanstaande zijn, komen op hoofdlijnen in paragraaf 1.3 van dit hoofdstuk aan de orde. In deze paragraaf zullen eerst de achtergronden en de beleidsvisie achter het Engels/Welshe stelsel ter sprake komen. Vervolgens wordt het bijdragestelsel verder besproken, waarbij de gehanteerde structuur van de vorige hoofdstukken opnieuw gevolgd wordt.

A. Ten grondslag liggende visie: achtergronden en beleid

De veranderingen in de gefinancierde rechtsbijstand medio 2000 hangen nauw samen met de *Lord Woolf-reforms* van het Engelse burgerlijk procesrecht, die hebben geleid tot de *Access to Justice Act 1999*. In de aanloop tot de *Access to Justice Act 1999* werd het tot dan toe bestaande stelsel van gefinancierde rechtsbijstand mede met het oog op de voorgenomen *civil justice reforms* geëvalueerd.⁵⁴ De drie belangrijkste aanbevelingen uit de evaluatie hadden betrekking op de voornaamste knelpunten van het bestaande stelsel – de sterke toename van de kosten van het stelsel voor de overheid, kwaliteitsproblemen in het aanbod van rechtshulp en een (te ruim) bereik op minder relevante rechtsgebieden – en vormden de basisdoelstellingen van het nieuwe stelsel:

1. waarborging van een betere kostenbeheersing van het stelsel;
2. verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding;
3. vergroting van de mogelijkheid om de beschikbare budgetten te richten op bepaalde speerpunten, zodat de gefinancierde rechtsbijstand wordt ingezet op die rechtsgebieden waar de behoefte aan rechtsbijstand het grootst is.

De visie van de overheid met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand kan worden gekenmerkt door de volgende steekwoorden: toegankelijk, onafhankelijk, servicegericht, kostentransparant voor de burger en betrouwbaar door het waarborgen van een hoge kwaliteit.

In april 2000 is de *Legal Aid Act 1988* vervangen door de nieuwe regelgeving, welke is neergelegd in de gewijzigde *Access to Justice Act*. De *Funding Code*,

54 Lord Chancellor's Department 1998 White Paper *Modernising Justice*, London: HSMO (Cmd. 4155).

eveneens geïncorporeerd in de Access to Justice Act, is op dezelfde datum in werking getreden. Tot slot heeft de LSC als opvolger van de *Legal Aid Board* op 1 april 2000 haar taken aangevangen.

B. Organisatie en uitvoering van het stelsel

Op grond van de Access to Justice Act is de LSC de verantwoordelijke organisatie voor het functioneren van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De LSC beheert de rechtsbijstandbudgetten en draagt zorg voor de organisatie, coördinatie en verdere ontwikkeling van zowel de civiele rechtsbijstand als de rechtsbijstand in strafzaken. De LSC coördineert beide vormen van rechtsbijstand via de *Community Legal Service* (CLS) voor de civiele tak en de *Criminal Defence Service* (CDS) voor strafzaken en werkt daarbij nauw samen met andere relevante organisaties in het werkveld.

De praktische uitvoering van de civiele rechtsbijstand vindt plaats op lokaal/regionaal niveau en wordt gekenmerkt door de samenwerking tussen verschillende rechtshulpaanbieders, die gezamenlijk een netwerk van zowel kosteloze als betaalde rechtsbijstand vormen: de *Community Legal Service Partnerships*. Enkele voorbeelden van deelnemers in zo'n partnership zijn: de advocatuur, *Citizens' Advice Bureaux*, *Law Centres* en gemeentelijke instanties en informatiecentra, waaronder bibliotheken. Via *Just Ask!*, de CLS-website, kunnen burgers online uitgebreide informatie over tal van sociaaljuridische onderwerpen opvragen.⁵⁵ In die delen van Engeland en Wales waar (nog) onvoldoende publieke rechtshulporganisaties aanwezig zijn, voorziet de LSC in telefonische hulplijnen.

Sinds 2001 kunnen alleen gecontracteerde rechtshulpaanbieders de vier categorieën werkzaamheden in de gefinancierde rechtsbijstand aanbieden, zodat de LSC haar basisdoelstellingen van kostenbeheersing en kwaliteitscontrole kan bewaken. De organisaties zijn herkenbaar aan het CLS Specialist Quality Mark. Het Quality Mark wordt eveneens toegekend aan organisaties die deel uit willen gaan maken van de CLS en al aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen.

De gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken wordt uitgevoerd door de CDS en vervangt sinds april 2001 het oude stelsel van rechtsbijstand in strafzaken. De CDS draagt er zorg voor dat verdachten van strafbare feiten advies, hulp en vertegenwoordiging kunnen krijgen. De rechtsbijstand wordt aangeboden door gecontracteerde advocaten in de private sector en door de *Public Defender Service* (PDS). De PDS is een onderdeel van de LSC en heeft eigen advocaten in dienst, maar werkt verder onafhankelijk van de LSC.

55 www.justask.org.uk

C. Kenmerken van het stelsel

1. Controlled Work	2. Licensed Work	3. Individual Case Contracts	4. Other Grant or Contract Work
<p><u>all legal help</u> (<i>advice & assistance</i>)</p>	<p><u>all approved family help</u> (<i>help with mediation & general family help</i>)</p>	<p><u>multi-party action contracts</u></p>	<p><u>family mediation</u></p>
<p><u>all help at court</u> (<i>does not include legal representation</i>)</p>	<p><u>all legal representation</u> (<i>investigative help & full representation, which is not covered by 1, 3 and section 6(8)(b) of the act</i>)</p>	<p><u>high cost case contracts</u></p>	<p><u>applications under section 6(8)(b) of the act</u></p>
<p><u>controlled legal representation before:</u> - <i>a Mental Health Review Tribunal</i> - <i>an Immigration Adjudicator</i> - <i>the Immigration Appeal Tribunal</i></p>	<p><u>all support funding not covered by 3</u> (<i>investigative support & litigation support</i>)</p>	<p><u>exceptional case contracts</u></p>	<p><u>other services as may be authorised by specific orders of directions from the Lord Chancellor</u></p>

tabel 19: vormen van rechtsbijstand.

Rechtsbijstand in civiele zaken wordt in de Funding Code ingedeeld in vier categorieën werkzaamheden, met elk een eigen contracteervorm. Iedere werkzaamheid kent bovendien verschillende *levels* in rechtsbijstand.

Uitgesloten van gefinancierde rechtsbijstand zijn personenschadeclaims. Een uitzondering geldt voor claims inzake medische kunstfouten. Burgers kunnen voor rechtsbijstand in personenschadeclaims terecht bij advocaten onder de zogenaamde *conditional fee agreements*.⁵⁶

Rechtsbijstand in strafzaken wordt onderverdeeld in drie categorieën rechtsbijstand: (1) *Advice and Assistance*, (2) *Advocacy Assistance* en (3) *Representation*.

- Kring van gerechtigden

De Access to Justice Act heeft de kring van gerechtigden beperkt tot natuurlijke personen.

- Rechtsgebieden

Rechtsbijstand wordt op ruime schaal verleend in civiele kwesties, inclusief de rechtshulp in asiel - en immigratieprocedures en in strafzaken. De rechtsbijstand is bovendien niet beperkt tot gerechtelijke procedures, maar is ook in het buitengerechtelijke traject beschikbaar en omvat tevens *Alternative Dispute Resolution*-procedures, waaronder mediation in familierechtelijke kwesties. Rechtsbijstand wordt bovendien gedurende alle fasen van een procedure voor de meeste gerechten en/of *tribunals* toegekend.

Eerder werd duidelijk dat geen rechtsbijstand voor personenschadeclaims wordt toegekend. Voorts zijn uitgesloten: zaakschadeclaims, smaad, ondernemingsrecht, opstellen van testamenten (behoudens enkele uitzonderingen) en geschillen rondom (eigendoms)overdracht en grensgeschillen.

- Financiële en inhoudelijke voorwaarden

Of men in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand is niet alleen afhankelijk van de financiële omstandigheden van de aanvrager, maar hangt tevens samen met de categorie werkzaamheden waarvoor de rechtsbijstand wordt aangevraagd. Hieronder worden eerst de algemene financiële voorwaarden opgesomd.

1. Inkomen en vermogen

Aan de hand van de inkomenssoort, gezinssituatie en aanwezige vermogen wordt bepaald of de aanvrager in aanmerking komt voor rechtsbijstand. Aanvragers met

⁵⁶ Voor de dekking van de kosten van rechtsbijstand, inclusief het risico van proceskostenveroordeling bij verlies van de procedure, kan een *After the Event Legal Expenses Insurance* worden afgesloten.

Hoofdstuk IV

een bijstandsuitkering of een werkloosheidsuitkering komen automatisch in aanmerking voor alle categorieën rechtsbijstand. Wanneer sprake is van inkomsten uit arbeid dient het bruto maandinkomen te worden bepaald. Bij een bruto maandinkomen vanaf € 3285 bestaat geen recht op gefinancierde rechtsbijstand.

Nadat het bruto maandinkomen is vastgesteld, wordt met een aantal aftrekbare posten rekening gehouden: inkomstenbelasting, alimentatie, vrijstellingsbedragen in verband met arbeid en aantal afhankelijke gezinsleden, kosten voor kinderopvang en woonkosten. Het beschikbare inkomen wordt vastgesteld door deze posten van het bruto maandinkomen af te trekken. Is het beschikbare inkomen lager dan circa € 900 of € 1000 (afhankelijk van categorie en level van rechtsbijstand, zie tabel 21), dan is er recht op rechtsbijstand.

Met betrekking tot het beschikbare vermogen gelden de volgende vermogensgrenzen (afhankelijk van categorie en level van rechtsbijstand, zie tabel 21): € 4300 of € 11.500.

Voor rechtsbijstand in strafzaken gelden andere financiële voorwaarden. Voor advice & assistance (1) geldt algemeen dat bij een bruto jaarinkomen van € 20.500 of hoger geen recht op rechtsbijstand bestaat. Het beschikbare weekinkomen mag niet hoger zijn dan € 130. Het beschikbare vermogen dient onder € 1436 te blijven. Er is voor deze vorm van rechtsbijstand geen eigen bijdrage verschuldigd. Voor Advocacy Assistance (2) geldt een inkomenslimiet van € 275 per week. De vermogensgrens ligt op € 4300. Er is ook hier geen eigen bijdrage verschuldigd. In geval van Representation (3) beslist de rechter over het toekennen van rechtsbijstand op grond van 'de aanwezige rechtsbelangen'. Of een eigen bijdrage verschuldigd is, wordt aan het einde van de gerechtelijke procedure bepaald door de rechter aan de hand van de redelijkheid in verband met de omstandigheden van het geval.

2. Eigen bijdragen

Bij een beschikbaar netto maandinkomen tot € 380 is voor géén van de vormen van rechtsbijstand een eigen bijdrage verschuldigd. Daarboven wordt een maandelijkse bijdrage vastgesteld aan de hand van de volgende tabel:

Beschikbaar maandinkomen	Eigen bijdrage per maand
€ 435	€ 15
€ 585	€ 55
€ 777	€ 123

tabel 20: eigen bijdrage per maand in relatie tot het beschikbare maandinkomen.

Een overzicht van de financiële voorwaarden (beschikbaar maandinkomen (a) en

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk

beschikbaar vermogen(b)) per categorie rechtsbijstand wordt hieronder gegeven; indien een eigen bijdrage verschuldigd is, wordt dit aangegeven met (e.b).

1. Controlled Work	2. Licensed Work	3. Individual Case Contracts	4. Other Grant or Contract Work
<u>legal help</u> a) € 900 b) € 4300	<u>approved family help</u> a) € 1000 b) € 11.500	<u>multi-party action contracts</u> (e.b., tenzij inkomen < € 380)	<u>family mediation</u> a) € 1000 b) € 11.500
<u>help at court</u> a) € 900 b) € 4300	<u>legal representation</u> a) € 1000 b) € 11.500 (e.b., tenzij inkomen < € 380)	<u>high cost case contracts</u> (e.b., tenzij inkomen < € 380)	<u>applications under section 6(8)(b) of the act</u> (e.b., tenzij inkomen < € 380)
<u>controlled legal representation</u> - <i>a Mental Health Review Tribunal</i> (e.b., tenzij inkomen < € 380) - <i>an Immigration Adjudicator</i> a) € 900 b) € 4300 - <i>the Immigration Appeal Tribunal</i> a) € 900 b) € 4300	<u>support funding not covered by 3</u> a) € 1000 b) € 11.500 (e.b., tenzij inkomen < € 380)	<u>exceptional case contracts</u> (e.b., tenzij inkomen < € 380)	<u>other services as may be authorised by specific orders of directions from the Lord Chancellor</u>

tabel 21: financiële voorwaarden per categorie rechtsbijstand.

3. Overige drempels en/of plafond

Naast bovengenoemde financiële voorwaarden in verband met inkomsten en vermogen gelden nog andere drempels en/of plafonds. Hieronder worden enkele

voorbeelden opgesomd.⁵⁷ In het algemeen geldt dat gefinancierde rechtsbijstand alleen wordt toegewezen in kwesties met betrekking tot het Engelse recht.

- Indien in een medical negligence-claim, in geval van Legal Help of Help at Court, een schadevergoeding wordt toegekend, dienen de advocaatkosten uit de ontvangen vergoeding te worden betaald: de zgn. statutory charge.
- Als de kosten van Legal Help en Help at Court uitstijgen boven € 718 is voor het vervolg van de rechtshulp toestemming van het regionale LSC-kantoor nodig.
- In het geval van General Family Help geldt een plafond van € 2100; voor het vervolg is toestemming van het regionale LSC-kantoor nodig.
- Aanvragen voor Legal Representation en Support Funding kunnen afgewezen worden indien er alternatieven voorhanden zijn, zoals een rechtsbijstandverzekering, of een alternatief voor een gerechtelijke procedure.
- Voor aanvragen betreffende procedures in het zogenaamde Small Claims Track wordt geen gefinancierde rechtsbijstand verstrekt.
- Aanvragen voor Investigative Help en Investigative Support worden alleen toegekend indien de verwachte schadevergoeding boven € 7100 uitkomt.
- Per soort rechtsbijstand worden verschillende financiële toegangsdrempels gehanteerd.⁵⁸

4. Inhoudelijke toetsing

Aanvragen voor rechtsbijstand inzake Legal Representation worden tevens inhoudelijk getoetst. De LSC beoordeelt of in een vergelijkbaar geval een privé-persoon die niet afhankelijk is van gefinancierde rechtsbijstand, bereid zou zijn om zelf de kosten van de rechtshulp te dragen. De LSC kijkt daarbij onder andere naar de slagingskansen van de procedure, de verhouding tussen kosten en baten en de aanwezigheid van alternatieve financieringsmogelijkheden. Aanvragen voor Legal Help zijn aan een minder strenge toets onderhevig. Supporting Funding is alleen beschikbaar als de redelijke kosten van onderzoek of procederen uitzonderlijk hoog liggen.

57 De Funding Code bevat een zeer uitgebreide regeling van de (financiële en overige) voorwaarden waaronder rechtsbijstand wordt toegekend (Part 1, Criteria), de geldende procedures (Procedures) en richtlijnen ten behoeve van de uitvoerders die over een aanvraag beslissen (Decision Making Guidance). Het is ondoenlijk om in het kader van dit onderzoek alle details van de Funding Code op te sommen.

58 Bijvoorbeeld om in aanmerking te komen voor Investigative Help dient de schadeclaim circa € 7100 of meer te bedragen. Claims die in het 'Small Claims Track' worden behandeld, zijn van rechtsbijstand uitgesloten.

▪ Overzicht cijfermateriaal

	2001/02	2002/03
Civil Representation	683	693
Legal Help	370	472
totaal rechtsbijstand civiel	1.053	1.165
uitgaven per hoofd van de bevolking in €⁵⁹	20	22

tabel 22: totale overheidsuitgaven voor rechtsbijstand in civiele zaken in 2001/02 en 2002/03 (€ m).

	2001/02	2002/03
totaal Criminal Defense Service	729	755
uitgaven per hoofd van de bevolking in €	14	14

tabel 23: totale overheidsuitgaven voor rechtsbijstand in strafzaken in 2001/02 en 2002/03 (€ m).

	2001/02	2002/03
totaal Legal Services Commission	1783	1922
uitgaven per hoofd van de bevolking in €	34	36

tabel 24: totale overheidsuitgaven voor rechtsbijstand (€ m) en de totale kosten per hoofd van de bevolking 2001/02 en 2002/03.

1.3 Hervormingen in Noord Ierland en Schotland op hoofdlijnen

Zowel in Noord Ierland als in Schotland staan hervormingen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand op de agenda. Omdat beide landen onderdeel zijn van het Verenigd Koninkrijk, is het niet verrassend dat de herzieningen grotendeels op

59 Engeland en Wales hebben samen een bevolking van 52.041.916 inwoners; bron: homepage van het Verenigd Koninkrijk op de website van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken.

Hoofdstuk IV

de leest van het huidige stelsel van Engeland en Wales zijn geschoeid. Dit blijkt onder meer uit de voorgenomen organisatie van het stelsel middels de instelling van het Noord Ierse equivalent van de Legal Services Commission en de inrichting van de rechtsbijstand in twee soorten services (Civil Legal Services en Criminal Defence Services), of – in Schotland - het opzetten van pilot partnerships. De voorgenomen hervormingen laten echter vanwege de lokale context van beide landen enkele afwijkingen ten opzichte van het Engels/Welshe systeem zien. De voornaamste verschillen worden hieronder besproken.

Noord Ierland

- **Registration Scheme en Code of Practice**

In Engeland en Wales oefent de LSC een van haar verantwoordelijkheden - de kwaliteitsbewaking - uit middels het contractensysteem en de Specialist Quality Mark. In het Noord Ierse stelsel wordt gekozen voor een andere vorm: de Registration Scheme en de Code of Practice. Artikel 36 van de recent goedgekeurde Access to Justice (Northern Ireland) Order 2003 regelt de registratie van rechtshulpverleners. Alleen de rechtshulpaanbieders die bij de LSC zijn geregistreerd, zijn bevoegd om publiek gefinancierde rechtsbijstand te verlenen. De registratie hangt nauw samen met de kwaliteitsnormen die gesteld worden in de Code of Practice.

- **Alternatieve financieringsmechanismen d.m.v. overeenkomsten**

In het Noord Ierse stelsel worden alternatieve financieringsmechanismen geïntroduceerd. De mogelijkheid van Conditional Fee Agreements (CFA) wordt, in vergelijking tot Engeland en Wales, op grotere schaal ingevoerd. Kennen Engeland en Wales een dergelijke financieringsvorm met name in letselschadeclaims, in Noord Ierland is in artikel 39 van de Access to Justice (NI) Order 2003 bepaald dat géén CFA's mogelijk zijn in strafzaken en in het familierecht; in alle andere gevallen wél. Daarnaast wordt de mogelijkheid van private Litigation Funding Agreements (LFA) geopend; op grond van een overeenkomst tussen een private 'financier' en een partij worden de kosten van de gerechtelijke procedure betaald door de financier. Indien de partij die de LFA is aangegaan de procedure wint, ontstaat de verplichting tot terugbetaling.

Schotland

De voorgenomen hervormingen van het Schotse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben hun oorsprong in het Schotse Consultation Paper 'Access to Justice – Beyond the Year 2000' uit 1998. Het huidige Schotse stelsel wordt niet

langer effectief genoeg geacht. Het is onvoldoende samenhangend van aard (ad hoc fasion), de geboden rechtshulpvoorzieningen zijn te gefragmenteerd en daardoor inconsistent. De Scottish Legal Aid Board (SLAB), de verantwoordelijke organisatie voor de uitvoering van de rechtsbijstand, wenst een flexibele, coherente en ‘holistische’ benadering van de nieuw op te zetten rechtsbijstand. Geselecteerde speerpunten daarbij zijn:

- het ontwikkelen van bredere mogelijkheden voor informatie, advies en ondersteuning;
- het opnemen van alternatieve methoden van geschiloplossing, zoals mediation;
- het onderzoeken van de mogelijkheid van alternatieve financieringswijzen.

In tegenstelling tot de Noord Ierse herziening, waar het stelsel bij de Access to Justice (Nothern Ireland) Order 2003 integraal wordt gewijzigd, kiest de Schotse overheid voor een gecontroleerde, door pilot projects en onderzoek onderbouwde en geleidelijke, maar niettemin fundamentele, stelselhervorming.

▪ Pilot projects⁶⁰

In 2000 is een werkgroep (ROLIAPS Group) ingesteld met onder andere de opdracht om te onderzoeken hoe een Community Legal Service in Schotland zou kunnen worden ontwikkeld, zodat de Schotse burgers beter dan voorheen in de eigen omgeving een beroep kunnen doen op samenhangende informatie- en (rechtshulp)diensten.

Naar aanleiding van de eerste bevindingen van de ROLIAPS Group is de Scottish Legal Aid Board begin 2002 gestart met vier pilot projects, die alle als doel hebben verschillende methoden te onderzoeken die kunnen bijdragen tot een verbetering van ‘access to justice’ in Schotland. Naast de pilot partnerships zijn enkele zogenaamde Part V Projects van start gegaan, waardoor de SLAB zelf advocaten in dienst gaat nemen. Verder zijn er projecten opgezet, waarin onder meer de volgende onderwerpen worden onderzocht: de mogelijke rol van niet-juristen in de juridische dienstverlening, de mogelijkheden van ICT en het hanteren van outreachende benaderingsmethoden bij de juridische dienstverlening, waarbij onder andere gedacht wordt aan schoolbezoek door rechtshulpverleners in het kader van advies en legal education aan scholieren en het geven van voorlichting aan burgers (voordat er sprake is van een juridisch probleem) door middel van het organiseren van cursussen, congressen en seminars in de plaatselijke gemeenschappen. D

⁶⁰ Zie Nationaal rapport Schotland 2003, p. 12 en C. Lancaster, *Community Legal Services: Current Developments in Scotland*, International Legal Aid Conference Harvard 2003.

Hoofdstuk IV

evaluatie van de diverse projecten wordt dit jaar nog verwacht. Alle projecten hebben tot doel om de eerder geconstateerde lacunes in het stelsel (die niet alleen geografisch van aard zijn, maar tevens betrekking hebben op het ontbreken van samenhangende diensten op bepaalde rechtsgebieden) te ondervangen.

Hoofdstuk 5 Effecten van de rechtsbijstandstelsels

1.1 Inleiding

Nadat in de vorige hoofdstukken de drie stelsels gedetailleerd zijn beschreven, worden in dit hoofdstuk de effecten van de rechtsbijstandstelsels besproken. In de volgende drie paragrafen (1.2-1.4) wordt eerst per soort stelsel een korte omschrijving gegeven van de voor- en nadelen in termen van toegang tot het recht voor de gebruikers enerzijds en de belangen van de financierende overheid anderzijds. Daarbij beperken wij ons tot de voor- en nadelen die uit de literatuur en de geraadpleegde bronnen naar voren kwamen. Er kan bovendien geen volledige kosten/baten analyse worden gegeven, omdat het onderzoek zich daar niet op heeft gericht. Zo zal bijvoorbeeld voor een verzekeringsstelsel nader moeten worden onderzocht hoe selectieproblemen en morele risico's een rol spelen. Na de opsomming van de voor- en nadelen per stelsel in vergelijking tot de huidige Nederlandse situatie komen nog een aantal specifieke kenmerken van de rechtsstelsels van de vergeleken landen, die waarschijnlijk invloed hebben op de uitvoerbaarheid van overplanting van (delen van) het besproken stelsel naar de Nederlandse situatie, aan de orde.

Paragraaf 1.5 geeft een samenvatting van de in dit onderzoek besproken ‘+ en – punten’ van de drie besproken stelsels ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie. In de daaropvolgende paragraaf 1.6 zullen de gesignaleerde trends en mogelijk interessante opties uit de buitenlandse stelsels aan de orde komen. In paragraaf 1.7 worden nog enkele bijzondere aandachtspunten besproken. De slotparagraaf bevat de conclusies (1.8).

1.2 Voor- en nadelen van het verzekeringsstelsel

De gehanteerde definitie in dit onderzoek van het verzekeringsstelsel luidde: het stelsel, waarin gerechtigde burgers voor een bijdrage in de kosten van rechtsbijstand primair zijn aangewezen op een (mede daartoe afgesloten) verzekering. Kenmerkend voor het stelsel is de principiële keuze van de overheid voor de toekenning van een primaire, voorliggende plaats van (rechtsbijstand)verzekeringen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, waardoor een subsidiaire rol overblijft voor de publiek gefinancierde rechtsbijstand. Burgers worden in een verzekeringsstelsel geacht zich op de private verzekeringsmarkt te verzekeren tegen de kosten van rechtsbijstand. Hieronder volgen de uit het onderzoek naar voren gekomen voor- en nadelen, waarbij het huidige Nederlandse stelsel als vergelijkingspunt is genomen.

Toegang tot recht

Voordelen:

- Betere bescherming door dekking proceskosten bij verlies

In een verzekeringsstelsel is het gemakkelijker mogelijk de kosten bij verlies van de procedure mede te verzekeren. De Zweedse LEI biedt aan de burgers een grotere bescherming doordat tevens de kosten van een proceskostenveroordeling bij verlies zijn verzekerd.

- Vergroting bereik stelsel

In een systeem van verzekeringen kan de toegang tot het recht verbeteren voor groepen gebruikers die in het Nederlandse stelsel (net) buiten de gefinancierde rechtsbijstand vallen.

Nadelen:

- Vermindering service?

Ten gevolge van de afstoting van de Public Law Offices, gecombineerd met de marktwerking is niet gewaarborgd dat de service aan burgers overal een even optimaal niveau heeft. Met name in dunbevolkte regio's in Noord Zweden ontbreekt het sinds de sluiting van de PLO's soms in letterlijke zin aan toegang tot rechtshulp. In Finland heeft men de publieke structuur daartoe deels in stand gelaten, met name voor advisering, maar dat brengt wel extra kosten voor de overheid mee.

- Vermindering keuzemogelijkheden

De afhankelijkheid van rechtsbijstandverzekeringen kan met zich meebrengen dat het recht van burgers op een vrije advocaatkeuze minder goed gewaarborgd wordt, omdat verzekeraars direct of indirect de keuze van een advocaat kunnen sturen, of eigen rechtsbijstandjuristen inzetten.

- Uitgesloten risico's

In een verzekeringsstelsel zullen waarschijnlijk niet alle kostenrisico's kunnen worden gedekt. Uit de evaluatie van de Legal Aid Act in 2001⁶¹ kwam als nadelig

61 *Evaluation of the Legal Aid Act of 1996 – Government Assignment Report, National Courts Administration Report No: 2001:6.* Zie uitgebreid over de Zweedse hervormingen en de evaluatie van 2001 F. Regan, *The Swedish Legal Services Policy Remix: The Shift from Public Legal Aid to Private Legal Expense Insurance*, *Journal of Law and Society*, volume 30, nr. 1, maart 2003, p. 49 – 65.

gevolg naar voren dat de LEI ten opzichte van het oude publieke stelsel voor de verzekerden een lagere beschermingsgraad biedt omdat de dekking minder ruim en minder samenhangend is.

- Hogere lasten voor de burger

De kosten voor de burger in een verzekeringsstelsel zijn door de hoge financiële drempels en het plafond hoger dan onder het oude publieke stelsel het geval was. Alhoewel de kosten voor het private stelsel niet zijn toegenomen, konden de Zweedse burgers voorheen ook een beroep doen op de publieke rechtsbijstand, en zo de kosten van de private voorziening vermijden.

- Kwetsbare onverzekerde groepen

Uit de evaluatie van de Zweedse Legal Aid Act kwam verder naar voren dat drie procent van de burgers géén LEI heeft en dientengevolge zelf in voorkomende gevallen de kosten van rechtsbijstand zal moeten dragen. De burgers zonder verzekering blijken te bestaan uit twee kwetsbare groepen: jongeren beneden 25 jaar en immigranten. De toegang tot het recht is voor hen niet optimaal gewaarborgd. Een derde kwetsbare groep wordt gevormd door burgers die afhankelijk zijn van een sociale uitkering. Alhoewel zij in het algemeen wel over een LEI beschikken, vormen de financiële drempels van de LEI een obstakel in de toegang tot het recht. Waar vroeger de sociale zekerheid nog uitkomst bood door een tegemoetkoming te geven in geval van rechtsbijstandskosten, is dat in de nieuwe sociale zekerheidswetgeving niet langer het geval. Omdat in de LEI eveneens geen voorzieningen zijn opgenomen voor verzekerden met een laag inkomen, wordt deze groep burgers feitelijk ontmoedigd om advocaten te raadplegen en juridische procedures te starten, hetgeen voor hen een verslechtering van de toegang tot het recht kan betekenen.

Positie overheid

Voordelen:

- Daling overheidsuitgaven

Door de stelselherziening in Zweden zijn de overheidsuitgaven voor civielrechtelijke rechtsbijstand aanzienlijk afgenomen (vergeleken met 1996 zijn de overheidsuitgaven in 2002 in totaal rond vijftig procent gedaald). Daarmee is de bezuinigingsdoelstelling die mede tot de herziening heeft geleid, behaald.

Nadelen:

- **Beperkte toepasbaarheid verzekeringsstelsel**

De toepasbaarheid van het verzekeringsstelsel is beperkt naar soort rechtsgebied. Zo zullen de kosten in verband met rechtsbijstand in strafzaken waarschijnlijk niet verzekeraar zijn.

- **Toezicht en monitoring**

Algemeen geldt voor een verzekeringsstelsel dat de overheid zorg dient te dragen voor toezicht op en monitoring van de verzekeringsmaatschappijen

- **Aanvullende voorzieningen blijven noodzakelijk**

Eveneens geldt algemeen voor een verzekeringsstelsel dat de noodzaak tot het treffen van aanvullende voorzieningen aanwezig blijft, mede in relatie tot de eisen van artikel 6 EVRM. De staat blijft immers zelf verantwoordelijk voor een effectieve toegang tot het recht, ook in het geval dat de overheid gekozen heeft om haar verantwoordelijkheid te delegeren aan – bijvoorbeeld – private verzekeraars.⁶² Deze verantwoordelijkheid blijft bovendien gelden, ook al besluiten de burgers in kwestie om geen verzekering af te nemen of de verschuldigde premies onbetaald te laten. Het is aan de overheid om – indien zij als alternatief systeem voor een verzekeringsstelsel kiest – wettelijke maatregelen te treffen die burgers in staat stellen daadwerkelijk een verzekering af te sluiten.

Specifieke kenmerken

- **Hoge dekkingsgraad door historische achtergrond**

Het succes van het Zweedse verzekeringsstelsel is mede te verklaren door de historische achtergrond. Doordat van oudsher werd voorzien in de standaardcombinatie van consumentenverzekering en LEI-component, heeft dit kunnen leiden tot een dekkingsgraad van 97 %. In verband met deze specifieke achtergrond is het echter de vraag of een dergelijke dekkingsgraad in Nederland haalbaar is.

- **Koppelverkoop?**

In verband met het voorgaande is nog van belang dat in de geraadpleegde literatuur een risico voor de Zweedse overheid wordt opgemerkt. Door te rekenen op de huidige verzekeringspraktijk waarin verzekeraars altijd polissen mét LEI-component aanbieden, verliest de overheid uit het oog dat door de toetreding tot de Europese Unie buitenlandse verzekeringsmaatschappijen tot de Zweedse verzekeringsmarkt zullen toetreden, en verzekeringspolissen kunnen aanbieden

62 EHRM 25 maart 1993, (89/1991/341/414), Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk.

z nder LEI-component. Deze polissen zijn vanwege de lagere kosten aantrekkelijk voor burgers. Dit brengt echter het risico met zich dat meer burgers onverzekerd zullen zijn tegen de kosten van rechtsbijstand, wat tot gevolg heeft dat de toegang tot het recht in gevaar komt. Anders gezegd en benaderd: in het private stelsel is eigenlijk sprake van een min of meer gedwongen koppel-verkoop, wat vanuit het consumentenperspectief en het concurrentieperspectief niet gunstig genoemd kan worden.

1.3 Voor- en nadelen van het leenstelsel

De gehanteerde definitie in dit onderzoek van het leenstelsel luidde: het stelsel, waarin gerechtigde burgers de kosten van de toegewezen rechtsbijstand in beginsel in veelal maandelijks termijnen dienen terug te betalen aan de overheid. Kenmerkende achterliggende beleidsvisie bij het leenstelsel is de keuze van de overheid om haar burgers in financiële zin te betrekken bij een verantwoorde besteding van gemeenschapsgelden, door de verantwoordelijkheid hiervoor te delen middels het opleggen van een terugbetalingsverplichting van (een deel van) de kosten van verleende rechtsbijstand aan de gerechtigde burger.

Toegang tot recht

Voordelen:

- **Mogelijkheden van gespreide betaling**

In het leenstelsel wordt ook een eigen bijdrage van de aanvrager verlangd in de vorm van een terugbetalingsverplichting in termijnen. Aan de hand van inkomsten, vermogen en mogelijke aftrekposten wordt het beschikbare maandinkomen berekend en wordt vastgesteld of de aanvrager in staat is een deel van de kosten van de Prozesskostenhilfe zelf te dragen middels een contributie. Het voordeel voor burgers in een leenstelsel is gelegen in het gespreid kunnen betalen van de verschuldigde bijdrage.

- **Opbrengsten van leenstelsel kunnen bereik verruimen**

Wanneer een gedegen incassobeleid wordt gevoerd kunnen de opbrengsten van het leenstelsel, indien deze worden opnieuw worden aangewend voor de gefinancierde rechtsbijstand, de toegang tot het recht voor minder draagkrachtige burgers verruimen.

Nadelen:

- Grotere lasten burger

De burger draagt uiteindelijk wel een groter deel van de lasten, wat een drempel voor de toegang tot het recht kan betekenen.

Positie overheid

Voordelen:

- Kostenbesparing

Wanneer een gedegen incassobeleid kan worden gevoerd, kan het leenstelsel tot besparingen leiden.

Specifieke kenmerken

- Risico van onnodig dure rechtshulp en juridisering van problemen

Duitse burgers kunnen zich met problemen of vragen over het recht alleen tot een advocaat wenden. Door de monopoliepositie van de advocatuur is elke andere vorm van rechtshulpverlening – zelfs de eenvoudige informatie- en adviesvoorzieningen – voorbehouden aan de advocatuur. Dit leidt voor de overheid tot uitgaven voor rechtshulp die onnodig duur is. Bovendien worden problemen, die misschien beter via andere vormen van (sociaaljuridische) hulpverlening of mediation kunnen worden opgelost, gejuridiseerd. Wanneer we echter naar de Beratungshilfe kijken vanuit de invalshoek van de burger, dan moeten we constateren dat deze vorm van rechtsbijstand eenvoudig toegankelijk is tegen geen of betrekkelijk lage kosten.

- Moeilijk verklaarbaar gering beroep op gefinancierde rechtsbijstand in de praktijk

Afgaand op cijfermateriaal van de Bundes Rechtsanwalts Kammer, het toezicht orgaan voor Duitse Advocaten, worden jaarlijks 1 miljoen aanvragen voor Beratungshilfe en Prozesskostenhilfe gedaan. Wanneer we daarbij de bevolking van de BRD in aanmerking nemen en het aantal aanvragen vergelijken met de Nederlandse situatie⁶³ en bevolking, lijkt verhoudingsgewijs weinig beroep op de gefinancierde rechtsbijstand te worden gedaan. Dit stemt overeen met de cijfers over de kosten per hoofd van de bevolking, die in Duitsland ongeveer een kwart

63 Ter indicatie: in Nederland werden in 2002 329.000 toevoegingen afgegeven en ruim een half miljoen hulpvragen door de Bureaus voor Rechtshulp afgehandeld (inclusief strafzaken, wat in het Duitse cijfer niet inbegrepen is); zie de bijdrage van M. ter Voert, Vraag en Aanbod gefinancierde rechtshulp in beeld, p. 24 – 25, in *De toekomst van de gefinancierde rechtshulp*, Den Haag 2003. In de Nederlandse cijfers zijn overigens de hulpvragen bij andere eerstelijnsvoorzieningen als wetswinkels en sociaal raadsliden niet betrokken.

van die in Nederland lijken te bedragen, waarbij echter de waarschuwing past dat het de vraag is of deze cijfers betrouwbaar danwel volledig zijn. Deels kan het verschil wellicht verklaard worden door het ruime bereik van rechtsbijstandverzekeringen, maar afdoende is deze verklaring niet. Mogelijk speelt een grotere rol dat de lasten van rechtsbijstand in zaken met kleinere belangen lager en voorspelbaarder zijn, door het Duitse systeem van beloning van advocaten.

- Onvoldoende gegevens beschikbaar over het functioneren van het leenstelsel

Er zijn onvoldoende statistische gegevens beschikbaar over het functioneren van het Duitse leenstelsel, zodat over de werking slechts aan de hand van aannames kan worden geoordeeld.

- Ontbreken van verantwoordelijk orgaan

De BRD kent, noch op nationaal niveau, noch op deelstaatniveau, een equivalent van de Zweedse Legal Aid Authority, de Engelse Legal Services Commission of de Nederlandse Raden voor de Rechtsbijstand. Het ontbreken van een verantwoordelijk orgaan voor de rechtsbijstand is waarschijnlijk mede debet aan de geconstateerde problemen in de organisatie van het leenstelsel.

- Het incassobeleid van het leenstelsel

Twee bronnen⁶⁴ maken melding van een percentage vijftien en twintig procent aan termijnbetalingen dat terugvloeit in de staatskas. Naar aanleiding van de data van het Ministerie van Justitie ligt het correcte percentage eerder in de richting van vijftien procent dan hoger. Wanneer dit incassoresultaat wordt vergeleken met de andere twee stelsels, slaat de BDR evenwel geen slecht figuur. Zo werd in Zweden in 2002 eenentwintig procent aan eigen bijdragen voor civielrechtelijke rechtsbijstand terugontvangen. In het Verenigd Koninkrijk werd in het boekjaar 2001/2002 ruim vijftien procent aan contributies geïnd. De Duitse uitvoeringspraktijk doet echter vermoeden dat het incassorisico voor de overheid bij een niet optimaal functionerend incassobeleid groot is. Dit is echter niet inherent aan het leenstelsel *an sich*, maar zoals eerder opgemerkt afhankelijk van de organisatie en de uitvoering van het incassobeleid.

- Positie van de rechter in het leenstelsel

De rechter is in het Duitse stelsel zelf verantwoordelijk voor de besluitvorming omtrent een aanvraag voor rechtsbijstand. Hieraan kunnen positieve kanten zitten, omdat de rechter goed in staat is de zinvolheid van de rechtsbijstand te beoordelen.

64 M. Kilian 2003 en G. Meister 1998.

Er blijken echter ook enkele negatieve effecten op te treden. Ten eerste bleek uit de afgenomen interviews dat het de rechters over het algemeen aan tijd en mogelijkheden ontbreekt om een aanvraag op de financiële criteria te toetsen. Met name de vermogenstoets schiet er nogal eens bij in. Het mogelijke gevolg hiervan is dat in sommige gevallen ten onrechte rechtsbijstand wordt toegekend.

Als tweede nadelig effect kan de schijn van partijdigheid van de rechter worden genoemd. Omdat de rechter bij de aanvraag van rechtsbijstand moet beoordelen of een zaak in een juridische procedure een redelijke kans van slagen heeft, kan bij de wederpartij van de rechtsbijstandgerechtigde tijdens de procedure – die immers door dezelfde rechter wordt behandeld – het idee ontstaan dat de rechter bevooroordeeld is ten gunste van de rechtsbijstandgerechtigde. Overigens: volgens de geïnterviewde rechter leeft dit probleem niet in de praktijk.

Tot slot kan de rechter in de verleiding komen verzoeken af te wijzen, om daarmee zijn workload te beïnvloeden.

1.4 Voor- en nadelen van het bijdragestelsel

Het bijdragestelsel van het Verenigd Koninkrijk houdt meer in dan alleen het kenmerk dat gerechtigden een eigen bijdrage moeten betalen. We hebben gezien dat de uitgebreide services via de partnerships en het contractensysteem andere relevante elementen zijn.

Toegang tot recht

Voordelen:

- Uitgebreide en samenhangende services door partnerships

Het stelsel van rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk biedt aan burgers een uitgebreid en samenhangend stelsel van rechtsbijstand en aanverwante hulpmogelijkheden in de vorm van lokaal opgezette partnerships, startend van kosteloze en eenvoudig toegankelijke informatie - en adviesmogelijkheden, al dan niet via het internet, tot hooggekwalificeerde juridische bijstand door advocaten.

- Alternatieve financieringsbronnen wanneer geen recht op rechtsbijstand bestaat

In het Verenigd Koninkrijk zijn adequate alternatieve financieringsmechanismen voorhanden op rechtsgebieden waar geen gefinancierde rechtsbijstand verleend wordt, zodat de toegang tot het recht gewaarborgd blijft. De afstemming heeft hier veel aandacht gekregen.

Positie overheid

Voordelen:

- Kwaliteitscontrole en budgetbeheersing dankzij contractensysteem
De overheid kan door het werken met contracten de prijs-kwaliteitverhouding van de rechtsbijstand bewaken. Bovendien kan de kwaliteit beïnvloed worden door het opnemen van kwaliteitseisen in de overeenkomsten met de rechtshulpaanbieders.

- Rechtsbijstand komt terecht daar waar het nodig is
Door regelmatig te onderzoeken op welke rechtsgebieden de behoefte aan rechtsbijstand het grootst is, kunnen de beschikbare budgetten gericht worden ingezet. Hierdoor is het Verenigd Koninkrijk het enige onderzochte stelsel dat actief beleid voert ten aanzien van aandachtsgebieden in de rechtsbijstand.

Nadelen:

- Stelsel is duur
Vooral in vergelijking tot de andere stelsels is het Engels/Welshe stelsel duur; zie tabel 25 voor een vergelijking met de overige varianten. Onduidelijk is in hoeverre dit veroorzaakt wordt door verhoudingsgewijs bewerkelijke en dure procedures in Engeland, of door het hoge niveau en de variëteit van de service die wordt geboden.

1.5 De stelsels in een oogopslag⁶⁵

- Toegang tot het recht voor de burger: voor – en nadelen naar vormen van rechtsbijstand ten opzichte van Nederland

tabel 25

	Verzekering Part.	Verzekering publiek	Leen	Bijdrage
Bereik	+	–	+	0
Kosten voor procederende burger	-	0	-	0
Kosten voor alle burgers	–	+	0	0

⁶⁵ Verklaring van de tekens: +: beter in vergelijking met het Nederlandse stelsel, 0: gelijk aan het Nederlandse stelsel, – : slechter in vergelijking met het Nederlandse stelsel.

- Positie van de overheid: voor – en nadelen naar vormen van rechtsbijstand ten opzichte van Nederland

	Verzekering	Leen	Bijdrage
Kosten	+	+	0
Toepasbaarheid strafrecht/vreemdelingenrecht	-	-	0
Kosten voor alle burgers	-	0	0

tabel 26

- Vergelijking op overheidsuitgaven in 2002: kosten per hoofd van de bevolking in €

Zweden publiek	BRD ⁶⁶ excl. strafzaken	VK	Nederland ⁶⁷
10.6	4.3	34	20

tabel 27

1.6 Trends en opties uit de buitenlandse stelsels

In de onderzochte stelsels zijn de volgende ontwikkelingen in de tijd zichtbaar.

- Subsidiariteit van de publieke gefinancierde rechtsbijstand

Uit de drie besproken stelsels valt de trend te signaleren dat burgers éérst andere mogelijke financieringsbronnen moeten benutten, voordat zij aanspraak kunnen maken op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand. Publiek gefinancierde rechtsbijstand speelt in de onderzochte landen in meer of mindere mate een subsidiaire rol.

In de BRD worden de burgers bijvoorbeeld geacht eerst gebruik te maken van

66 Voor Duitsland zijn cijfers beschikbaar uit 2001. De vergelijking van de BRD met de andere landen gaat niet helemaal op, omdat de rechtsbijstand in strafzaken niet in de Duitse cijfers is verwerkt. Wanneer we echter aannemen (zie pagina 33) dat 16 % van de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand in strafzaken wordt besteed, dan zijn de kosten per hoofd van de bevolking nog onverminderd laag te noemen (€ 5 in plaats van € 4.3).

67 Bron Toelichting Justitiebegroting 2004, p.122.

hun rechtsbijstandverzekering. In Zweden is de gesignaleerde tendens nog nadrukkelijker aanwezig door de voor burgers bestaande verplichting om zich tegen kosten van rechtsbijstand te verzekeren. In het Verenigd Koninkrijk is de trend zichtbaar door het gebruik van alternatieve financieringsmechanismen als Conditional Fee Arrangements in combinatie met een After-the-Event verzekering bij letselschadegevallen of het openen van mogelijkheden als de Litigation Funding Arrangements in Noord Ierland.

- Samenhang tussen goedkopere procedures en goedkopere gefinancierde rechtsbijstand?

De jaarlijkse kosten per hoofd van de bevolking van gefinancierde rechtsbijstand lopen per onderzocht land sterk uiteen: van € 34 in het Verenigd Koninkrijk tot € 4.30 in de BRD. Er lijkt een relatie te zijn tussen de kosten van rechtsbijstand en de kosten van juridische procedures in het algemeen, die nader zou kunnen worden bekeken. Procedures in het Verenigd Koninkrijk zijn immers over het algemeen uitvoeriger en langduriger en in Duitsland over het algemeen eenvoudiger en sneller.⁶⁸ Zweden, Finland en Nederland nemen een tussenpositie in. Dit suggereert dat de optie van het vereenvoudigen van procedures, met name de procedures waarin particulieren betrokken kunnen zijn, een effectieve manier van besparen van kosten van gefinancierde rechtsbijstand zou kunnen zijn.

- Relatie tot wijze beloning van advocaten

Met name de verhoudingsgewijs lage kosten per hoofd van de bevolking in Duitsland trekken de aandacht. Zoals we in hoofdstuk drie zagen kent Duitsland een beloningssystematiek die zich onderscheidt van de andere onderzochte landen. Advocaten krijgen in beginsel een vast bedrag per proceshandeling (per zaak) betaald, dat gerelateerd is aan de waarde van de vordering (zie tabel 10 op pagina 22). Enkele punten vallen daarbij op. Allereerst zijn de Duitse tarieven, in vergelijking met de in Nederland gehanteerde honoraria,⁶⁹ laag te noemen. Ten tweede worden de rechtsbijstandstarieven, in vergelijking met de normale tarieven, in zaken vanaf een waarde van 5.000 euro afgetopt, zodat de kosten van rechtsbijstand ook in zaken met een groot belang betrekkelijk laag blijven. Deze bijzonderheden met betrekking tot beloning van de advocaten vormen voor een deel een plausibele verklaring voor de lagere kosten per hoofd van de bevolking. De gehanteerde beloningssystematiek heeft verder waarschijnlijk de volgende effecten:

- Grotere voorspelbaarheid kosten;

68 Zie hiervoor uitgebreider A.A.S Zuckerman, *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press 1999.

69 In Nederland geldt momenteel een basisbedrag van € 82,34, dat vervolgens wordt vermenigvuldigd met een per soort procedure bepaald aantal punten; Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

- Lagere gemiddelde kosten voor particulieren, doordat een zekere kruissubsidiëring plaatsvindt van zaken met grotere belangen naar zaken met kleinere belangen.
- Lagere gemiddelde kosten, doordat Duitse advocaten sterker worden geprikkeld om efficiënter te werken.
- Daartegenover een groter beroep op rechtsbijstand (dat echter niet lijkt op te wegen tegen de eerste drie effecten).

Aannemelijk is dat dit tot gevolg heeft dat enerzijds veel meer particulieren de kosten van rechtsbijstand redelijkerwijs zelf kunnen dragen en anderzijds dat procesfinanciering door rechtsbijstandverzekeraars of door anderen gemakkelijker verkrijgbaar is.

- Breder scala in aanbod hulpverlening

Een andere tendens, die met name in het Engels/Welsh stelsel en in het Zweedse rechtssysteem te zien valt, is het aanbod van meer soorten (rechts)hulpverlening, waarbij zowel kostenoverwegingen als kwalitatieve overwegingen, zoals het verlenen van adequatere bijstand, een rol kunnen spelen. Daarbij gaat het met name om:

- ADR-mechanismen, die in het stelsel geïncorporeerd zijn, zoals family mediation in het stelsel van het Verenigd Koninkrijk;
- Aanbod van en/of (actieve) verwijzing naar andere vormen van (psychosociale of sociaaljuridische) hulpverlening, bijvoorbeeld het legal education- en trainingsaanbod van de Law Centres;
- Structureel wijzigen van het karakter van procedures, bijvoorbeeld van contradictoire procedures naar meer op co-operatie berustende procedures, zoals de kosteloze ondersteuning via co-operation talks, waardoor de uitsluiting van familierechtelijke zaken in zowel het private als publieke stelsel geen groot probleem lijkt voor de Zweedse burgers;
- Aanbod van informatie en advies, onder meer via het internet in de vorm van de Just Ask!-website en/of telefonische hulplijnen, waardoor burgers eerder in staat zijn in hun behoefte aan informatie en advies te kunnen voorzien.

- Toenemende differentiatie naar soort geschil

Tot slot is de tendens van een toenemende differentiatie naar soort geschil zichtbaar. Rechtsbijstand in strafzaken pleegt publiek te blijven. Voor civiele kwesties lijkt de gefinancierde rechtsbijstand een minder grote plaats in te nemen en spelen verzekeringen en 'no cure no pay' een toenemende rol. Bij familierecht kan

eveneens differentiatie worden toegepast door andere vormen van (rechts)hulpverlening een primaire rol toe te bedelen.

1.7 Aandachtspunten

Uit de vergelijking komen ook punten naar voren, die nader zouden moeten worden bestudeerd indien invoering van stelsels naar buitenlands voorbeeld zou worden overwogen.

- Hoge financiële drempel voor inwinnen verplicht advies in Zweden Zweedse burgers hebben door de stelselherziening te maken gekregen met een hoge financiële drempel bij het inwinnen van het verplicht gestelde juridisch advies. De hoge kosten vormen een obstakel bij de keuze om een deskundige te raadplegen bij de vraag of het in een bepaald geschil zinvol is om juridische stappen te ondernemen en zijn uit preventieoogpunt een groot nadeel van het stelsel. Omdat ook de LEI geen dekking biedt voor de kosten van het inwinnen van juridisch advies is het gevolg een keuze tussen 'alles of niets': óf er wordt afgezien van het inwinnen van advies, waardoor de toegang tot het recht feitelijk verslechtert, óf worden – omdat er toch al relatief hoge kosten zijn gemaakt – wellicht onnodige juridische procedures gestart. Op grond van schattingen in de literatuur van het aantal *missing cases* sinds de stelselherziening lijkt de stelling gerechtvaardigd dat men daadwerkelijk afziet van het inwinnen van advies.⁷⁰

- Belang adequate organisatie Het Duitse voorbeeld laat zien dat het belang van een adequate inrichting, uitvoering en toetsing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand groot is. Wanneer de organisatie te wensen overlaat, heeft dit consequenties voor het optimaal functioneren van het stelsel.

1.8 Conclusies

Geen van de onderzochte rechtsbijstandstelsels lijkt eenvoudig in Nederland toepasbare oplossingen te bieden. Het succes van het verzekeringsstelsel in Zweden is verklaarbaar vanuit de historische achtergrond, waarin rechtsbijstandverzekeringen onderdeel vormen van door gezinnen vaak gesloten verzekeringen. Bovendien lijkt het moeilijk toepasbaar in sommige rechtsgebieden, zoals strafrecht en vreemdelingenrecht. Van een leenstelsel bestaat helaas geen

70 F. Regan 2003, p. 63, meent dat er sprake is van 40.000 missing cases, waarvan er 35.000 kunnen worden toegeschreven aan de uitsluiting van het familierecht. Niettemin ontbreken nog steeds 5.000 zaken.

optimaal werkend voorbeeld, zodat over de toepasbaarheid in de Nederlandse context weinig concreets van buitenlandse ervaringen te leren valt. Het Engelse stelsel is goed met het Nederlandse te vergelijken, biedt een breder palet van diensten, maar is ook duurder.

Het onderzoek signaleert wel enkele nuttige denkrichtingen. Uit de verkregen informatie kunnen trends en opties worden gehaald die kunnen leiden tot een verbetering van de dienstverlening en tot een betere kostenbeheersing. De subsidiariteit van het publieke stelsel hoeft – mits goede alternatieven in financieringsmechanismen worden aangeboden – niet tot een verslechtering in de toegang tot het recht te leiden. En tot slot kunnen ingrepen op andere terreinen in het rechtsbestel, zoals bijvoorbeeld het vereenvoudigen en verbeteren van juridische procedures, alsmede het aanpassen van de wijze van beloning van advocaten, mogelijk tot aanzienlijke positieve effecten leiden in het rechtsbijstandstelsel.

Literatuurlijst

Commissie Ouwerkerk

Advies van de Commissie Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 2002

Friedrich 1995

W.J. Friedrich, Neue Juristische Wochenschrift nr. 10 1995, p. 617 – 620

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand 2002

Justitiebegroting 2003

Toelichting op de Justitiebegroting van 2004, p. 122

Kilian 2003a

M. Kilian, Civil Legal Aid and Access to Justice in Germany, paper van de International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003, p. 25

Kilian 2003b

Nationaal Rapport BRD 2003, paper van de International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003

Kilian & Regan 2003

M. Kilian en F. Regan, Legal Expenses Insurance and Legal Aid – Two Sides of the Same Coin? – The Experience from Germany and Sweden, paper van de International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003, p. 6, p. – 13.

Lancaster 2003

C. Lancaster, Community Legal Services: Current Developments in Scotland, International Legal Aid Conference Harvard 2003.

Lord Chancellor's Department 1998

White Paper Modernising Justice, Londen HSMO (Cmd. 4155)

Meister 1998

G. Meister, Einsparmöglichkeiten bei der Prozesskostenhilfe, ZRP 1998. Heft 5, p. 166

Literatuurlijst

Nationaal Rapport België

S. Gibens, International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003

Nationaal Rapport Finland 2003

International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003

Nationaal Rapport Noord Ierland 2003

G.A. Carnson & P. Andrews, International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003

Nationaal rapport Schotland 2003

International Legal Aid Group, Harvard Conference 2003, p.12

Regan 2000

F. Regan, Retreat from Equal Justice? Assessing the Recent Swedish Legal Aid and Family Reforms, *Civil Justice Quarterly* 2000, p. 181

Regan 2003

F. Regan, The Swedish Legal Services Policy Remix: The Shift from Public Legal Aid to Private Legal Expense Insurance, *Journal of Law and Society*, volume 30, nr. 1, maart 2003, p. 49 – 65

Ter Voert 2003

M. ter Voert, Vraag en aanbod gefinancierde rechtshulp in beeld, p. 24 – 25 in M.S. Houwerzijl, *De toekomst van de gefinancierde rechtshulp*, Den Haag 2003

Verwey Jonker Instituut

Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand 2001

Zuckermann 1999

A.A.S. Zuckermann, *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press 1999

Geraadpleegde websites

<http://www.bmj.bund.de>.

<http://www.brak.de>

<http://cms.justiz.rlf.de>

http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/legal_aid/legal_aid_gen_nl.htm

<http://www.ilagnet.org/conferences.htm>

<http://www.justask.org.uk>
<http://www.justiz.sachsen.de>
<http://www.lcd.gov.uk>
<http://www.legalservices.gov.uk>
<http://www.nilsc.org.uk>
<http://www.oikeus.fi>
<http://www.om.fi>
<http://www.rhm.dom.se>
<http://www.slab.org.uk>
<http://www.thuringen.de/de/justiz/>

Lijst van geraadpleegde personen en instanties

BRD

- Dr. M. Heger, Bundes Ministerie van Justitie
- Dr. M. Kilian, onderzoeker aan de Universiteit van Köln
- Dr. Laumen, president van het Amtsgericht Köln
- Dr. C. Meyer-Seitz, Ministerialrat Bundes Ministerie van Justitie

Verenigd Koninkrijk

- Prof. A.A. Paterson

Zweden

- Mevrouw mr. C. Arvidsson, Ministerie van Justitie, Division of Procedural Law and Court Issues
- Professor F. Regan, Flinders University Australia
- Mevrouw mr. E. Samuelsson, Hoofd Juridische Zaken National Legal Aid Authority
- De heren A. Sandström en S. Moberg van het Forsakringsforbundet
- National Courts Administration

Bijlage Quick scan

Onderzoek naar internationale rechtsbijstandstelsels
Rapportage deel 1: quick scan en selectievoorstel

1.1 Inleiding

Conform het gestelde in de startnotitie van het WODC is het onderzoek naar internationale rechtsbijstandstelsels gestart met het uitvoeren van een quick scan van de rechtsbijstandstelsels van de lidstaten van de Europese Unie. Daarbij is in eerste instantie gebruik gemaakt van de beschikbare informatie uit het Europees Justitieel Netwerk in burgerlijke en handelszaken van de website van de Europese Commissie en de National reports van deelnemers uit diverse landen aan de International Legal Aid Conference Harvard 2003⁷¹. Aan de hand van een drietal selectiecriteria werden de rechtsbijstandstelsels doorgelicht op hun bruikbaarheid voor het onderzoek. Daar waar de verkregen informatie aanleiding gaf tot nader onderzoek, werd de toepasselijke regelgeving, voor zover in vertaalde vorm beschikbaar, verder bestudeerd.

1.2 Selectiecriteria

Er is gebruik gemaakt van onderstaande selectiecriteria:

1. Is er in het onderzochte rechtsbijstandstelsel sprake van een verzekeringsstelsel of een leenstelsel?⁷²
2. Is er in het onderzochte rechtsbijstandstelsel sprake van aanstaande of zeer recent doorgevoerde herzieningen?
3. Is er in het onderzochte rechtsbijstandstelsel sprake van opmerkelijke, mogelijk relevante verschillen ten opzichte van het Nederlandse stelsel?

71 De geraadpleegde landenrapporten zijn te vinden op: www.ilagnet.org/conference/ilag2003.htm.

72 In het onderzoek wordt onder verzekeringsstelsel verstaan: het rechtsbijstandstelsel waarin burgers, ongeacht hun omstandigheden, waaronder hun financiële draagkracht, voor een bijdrage in de kosten van rechtsbijstand primair zijn aangewezen op een (mede daartoe) afgesloten verzekering die (tevens) dekking biedt voor de kosten van rechtsbijstand. Een beroep op de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand is slechts in tweede instantie mogelijk, mits aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van gefinancierde rechtsbijstand is voldaan.

In het onderzoek wordt onder leenstelsel verstaan: het rechtsbijstandstelsel waarin burgers met onvoldoende middelen van bestaan, een recht hebben op van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand, waarbij de verstrekte bijdrage in de vorm van een (partiële) lening wordt gedaan. De lening wordt in maandelijke termijnen afgelost.

1.3 *Samenvatting op hoofdlijnen van de rechtsbijstandstelsels van de lidstaten*⁷³

▪ **Vormen van rechtsbijstand**

De meeste lidstaten kennen twee vormen van rechtsbijstand: een eerste juridisch advies, waarvoor in de meeste gevallen een kleine bijdrage verschuldigd is, en rechtsbijstand in engere zin, hetgeen over het algemeen een bijdrage of een gehele dan wel gedeeltelijke vrijstelling van de gerechts- en proceskosten⁷⁴ inhoudt. Bij deze laatste vorm van rechtsbijstand wordt voorts voorzien in de volledige of gedeeltelijke betaling van het honorarium van een advocaat.

A. *Bespreking van de rechtsbijstand in de onderzochte lidstaten*

In België⁷⁵ zijn er twee stelsels van rechtsbijstand die op alle rechtsgebieden van toepassing zijn: (1) juridische eerstelijnsbijstand en tweedelijnsbijstand en (2) rechtsbijstand in de vorm van procesbijstand. De juridische eerstelijnsbijstand bestaat uit een eerste oriënterend juridisch advies. Er wordt een vaste eigen bijdrage verlangd. Voor de minstbedeelden is de bijstand kosteloos. De tweedelijnsbijstand staat open voor natuurlijke personen die over onvoldoende middelen van bestaan beschikken. Zij kunnen voor gehele of gedeeltelijke kosteloze bijstand in aanmerking komen. De bijstand bestaat uit een omstandig juridisch advies, bijstand in het kader van een procedure of een geding, waaronder de vertegenwoordiging voor de rechtbank is inbegrepen. De rechtsbijstand tot slot is na het verkrijgen van juridische tweedelijnsbijstand voor natuurlijke personen beschikbaar, indien zij kunnen aantonen dat hun inkomsten ontoereikend zijn. Rechtsbijstand bestaat uit een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de kosten van een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure.

In Finland bestaat de civielrechtelijke rechtsbijstand uit (1) juridische advisering in eenvoudige zaken en (2) juridische bijstand voor zowel buitengerechtelijke procedures als voor geschillen voor de rechter. De rechtsbijstand kan, afhankelijk van het inkomen, zowel volledig als gedeeltelijk worden toegekend. De

73 Omdat Zweden, de BRD en het Verenigd Koninkrijk in het onderzoek in ieder geval al aan de orde komen, blijven zij hier verder buiten beschouwing. Met betrekking tot de onderzochte lidstaten wordt opgemerkt dat niet alle lidstaten zullen worden besproken. Over Denemarken blijkt geen informatie beschikbaar te zijn en Griekenland voorziet slechts in zeer summiere informatie. Verder is Luxemburg buiten beschouwing gelaten.

74 Hiertoe behoren onder andere griffierechten, kosten in verband met gerechtelijke handelingen en overige administratieve kosten, waaronder publicatiekosten. Voorts vallen kosten voor deskundigen en onderzoek en vergoedingen voor getuigen of tolken hieronder.

75 Blijkens het Belgische landenrapport 2003, p. 8 en 11, heeft de Belgische federale overheid bij het parlement een wetsvoorstel inzake een verplichte *legal expenses insurance* ingediend; dit wetsvoorstel heeft, op dit moment althans, geen nader vervolg gekregen.

verschuldigde eigen bijdrage wordt aan de hand van een zestal inkomensklassen bepaald. Wanneer de verzoeker echter een rechtsbijstandverzekering tegen proceskosten heeft, komt hij niet in aanmerking. Bovendien is de rechtsbijstand in Finland, evenals in Zweden, beperkt tot maximaal 100 uur juridische bijstand. In strafzaken kent Finland het rechtsbijstandstelsel van de toegewezen raadsman.⁷⁶ Het Finse stelsel is in 2002 herzien.

Frankrijk kent voor alle rechtsgebieden de volgende vormen van rechtsbijstand: (1) (financiële) procesbijstand in een procedure, bestaande uit kosteloze hulp van een advocaat en vrijstelling van de gerechtskosten, (2) bijstand voor de diensten van een advocaat in strafrechtelijke procedures die als alternatief voor strafvervolgning kunnen dienen en (3) hulp bij de uitoefening van rechten, bestaande uit informatie en advies en voorlichting. De procesbijstand bestaat uit volledige of gedeeltelijke bijstand, een en ander afhankelijk van de financiële draagkracht van de verzoeker.⁷⁷ Indien men in aanmerking komt voor gedeeltelijke procesbijstand, wordt naar gelang het inkomen een overheidsbijdrage van 85, 70, 55, 40, 25 of 15 % toegekend. Over het aanvullend te betalen honorarium van de advocaat plegen de verzoeker en zijn advocaat overleg. Het overeengekomen bedrag wordt in een overeenkomst vastgelegd. Voor de andere kosten van de procedure geldt een volledige vergoeding. In strafzaken worden de gerechtskosten door de overheid betaald.

Ierland kent eveneens twee vormen van rechtsbijstand in civiele zaken: (1) juridisch advies en (2) rechtsbijstand. Juridisch advies, waarvoor een eigen bijdrage verschuldigd is, bestaat uit een schriftelijk of mondeling advies, gegeven door een advocaat van de Legal Aid Board (LAB) of door een door de LAB aangestelde advocaat. Rechtsbijstand behelst vertegenwoordiging door een advocaat voor specifiek omschreven gerechten. In geval van een procedure voor een tribunal wordt, met uitzondering van asielzaken, geen rechtsbijstand verleend. Wel is hulp en advies beschikbaar voor personen die overwegen een dergelijke procedure aan te spannen. Wanneer recht bestaat op rechtsbijstand, wordt door de bevoegde autoriteit een certificaat afgegeven, met daarin de machtiging tot juridische dienstverlening voor de daarin vermelde procedure of zaak. Voor rechtsbijstand is eveneens een eigen bijdrage verschuldigd. Voor juridische hulp inzake gerechtelijke procedures op basis van de Child Abduction and Enforcement of Custody Orders

76 Slachtoffers van zedenmisdrijven hebben op grond van de *Criminal Procedure Act* eveneens recht op juridische ondersteuning; zie het Finse landenrapport 2003, p. 3.

77 Als een vordering van bijzonder groot belang wordt geacht wegens het onderwerp van geschil of de te verwachten proceskosten kan een uitzondering op de voorwaarden m.b.t. de financiële draagkracht worden gemaakt.

Act en de Maintenance Orders Act worden geen voorwaarden met betrekking tot de financiële draagkracht gesteld.

In Italië komt rechtsbijstand overeen met het stelsel van patrocinio a spese dello Stato, hetgeen betekent de door de overheid betaalde verdediging voor het gerecht ten behoeve van de verdediging van minvermogenden. De rechtsbijstand in civiele zaken, handelszaken en niet-contentieuze procedures bestaat uit (1) de vrijstelling van de betaling van bepaalde kosten en (2) een voorschot van bepaalde andere kosten door de overheid. Tot deze laatste kosten behoren onder meer het honorarium en de onkosten van de advocaat, de reis - en onkosten van bijvoorbeeld rechters, rechtbankpersoneel en getuigen alsook de kosten van publicaties en ambtshalve verrichte kennisgevingen. Na iedere fase in de rechtspleging en bij het eindvonnis worden de gemaakte onkosten en honoraria door de rechter berekend. Kosten van buitengerechtelijke advisering vallen niet onder de rechtsbijstand.

Oostenrijk biedt aan burgers (1) gratis advies over juridische kwesties. Dit advies wordt verstrekt door de districtsrechtbank of door de plaatselijke orde van advocaten. Bovendien kent Oostenrijk (2) rechtsbijstand voor personen met onvoldoende financiële draagkracht. Rechtsbijstand bestaat uit een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van proceskosten. Bovendien kan de bevoegde autoriteit kosteloze procesvertegenwoordiging toewijzen. Rechtsbijstand kan worden verleend voor alle procedures in burgerlijke en handelszaken, met uitzondering van burgerlijke vorderingen in een strafzaak.

In Portugal is allereerst voor de burgers juridische informatie beschikbaar. Daarnaast kent Portugal juridische bijstand, bestaande uit (1) gratis juridisch advies (inclusief buitengerechtelijke acties en bemiddeling) door advocatenkantoren en (2) rechtsbijstand. Rechtsbijstand kan bestaan uit gehele of gedeeltelijke vrijstelling van proceskosten en gerechtskosten en betaling van het honorarium van de advocaat. Rechtsbijstand wordt verleend voor elk juridisch geschil.

Spanje kent (1) kosteloze informatiediensten voor het publiek op het gebied van de rechtspleging. Daarnaast wordt voorzien in (2) kosteloze rechtsbijstand voor personen die kunnen aantonen dat zij de proceskosten niet kunnen betalen. De rechtsbijstand bestaat uit een vrijstelling voor onder meer de kosten van advisering voorafgaand aan een proces, honoraria van advocaten en procureurs, kosten van deskundigen en overige kosten. De rechtsbijstand is verkrijgbaar voor alle, al dan niet contentieuze zaken die een bepaalde financiële waarde te boven gaan en geldt voor alle fasen van de zaak, het beroep en de tenuitvoerlegging van vonnissen inbegrepen. Het verzoek om rechtsbijstand dient te worden ingediend voordat de

procedure wordt aangespannen of, indien men verweerder is, voordat het verweerschrift wordt ingediend. Een aanvraag wordt echter ook in een later stadium gehonoreerd, indien aantoonbaar wordt gemaakt dat de financiële situatie is veranderd.

In Noord Ierland wordt rechtsbijstand verstrekt in de vorm van (1) juridisch advies en hulp, (2) rechtsbijstand in civiele zaken en (3) rechtsbijstand in strafzaken; deze laatste vorm van rechtsbijstand wordt verstrekt door de gerechten. Voor de eerste twee vormen kan een eigen bijdrage verschuldigd zijn. Voor het Noord-Ierse rechtsbijstandstelsel loopt momenteel een toetsings- en hervormingsprogramma.⁷⁸

Schotland kent twee soorten rechtsbijstand: (1) juridisch advies en hulp en (2) rechtsbijstand in civielrechtelijke rechtszaken. Voor procedures voor zogenaamde tribunals wordt, twee uitzonderingen daargelaten, geen rechtsbijstand verleent. Voor de rechtsbijstand kan, afhankelijk van de financiële draagkracht, een eigen bijdrage gevraagd worden. Evenals in Ierland wordt in Schotland een certificaat voor rechtsbijstand verstrekt. Er bestaan plannen om de Legal Aid (Scotland) Act uit 1986 op korte termijn te herzien.

- Kring van gerechtigden

In alle onderzochte lidstaten hebben zowel de eigen onderdanen als de onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie recht op rechtsbijstand. Eveneens kunnen rechtmatig verblijvende vreemdelingen aanspraak maken op rechtsbijstand. Sommige lidstaten (Ierland, Noord Ierland en Schotland) kennen geen nationaliteitseis, maar stellen de voorwaarde dat de kwestie betrekking dient te hebben op het nationale recht. De rechtsbijstand is in de meeste landen voorbehouden aan natuurlijke personen. Voor een eerste juridisch advies komen soms ook rechtspersonen in aanmerking (België, evenzo Zweden). Met name in Italië, Spanje en Portugal is de kring van gerechtigden uitgebreid met een bepaalde groep rechtspersonen, verenigingen van openbaar nut en/of organisaties zonder winstoogmerk.

- Voorwaarden voor het verkrijgen van rechtsbijstand

Er dient in alle onderzochte lidstaten aan een tweetal voorwaarden worden voldaan, wil men in aanmerking komen voor rechtsbijstand. De eerste voorwaarde betreft de financiële draagkracht van de verzoeker. Ten tweede worden voorwaarden gesteld met betrekking tot de inhoud van het geschil.

⁷⁸ In februari 2003 werd de *Access to Justice (North Ireland) Order 2003* goedgekeurd; zie landenrapport Noord-Ierland 2003, p. 3.

A. Voorwaarden met betrekking tot de financiële draagkracht

Rechtsbijstand wordt slechts dan verstrekt indien de verzoeker onvoldoende middelen van bestaan heeft om zelf de kosten van de bijstand te dragen. Dit betekent in de regel een inkomen om en nabij het bestaansminimum en geen of een zeer beperkt vermogen. Verzoekers dienen bij de aanvraag bewijsstukken te overleggen van inkomsten, vermogen, vaste lasten, eventuele schulden en persoonlijke omstandigheden, waaronder de gezinssamenstelling en eventuele onderhoudsverplichtingen. Elke lidstaat kent eigen toetsingscriteria. Enkele voorbeelden: in België wordt bijvoorbeeld het maandinkomen, eventueel aanwezige andere bestaansmiddelen en de gezinssamenstelling in aanmerking genomen. Gezinsbijlagen worden buiten beschouwing gelaten en kan er bovendien een aftrek van 10 % van het bestaansminimum worden toegepast ten laste komende personen. Een buitengewone schuldenlast kan eveneens in aanmerking genomen worden. Frankrijk daarentegen gaat uit van de gemiddelde inkomsten, van welke aard ook, uit het voorgaande kalenderjaar. Kinderbijslag en bepaalde sociale uitkeringen worden buiten beschouwing gelaten. Tevens bestaat er een vaste opslag voor de van de verzoeker ten laste komende personen. In Italië wordt gekeken naar het belastbare gezinsinkomen, blijkens de meest recente belastingaangifte. Bij het vaststellen van het inkomen wordt rekening gehouden met wettelijk belastingvrije inkomsten. In Spanje tot slot mag het totale, maandelijks gezinsinkomen niet hoger zijn dan tweemaal het nationale minimumloon.

B. Voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het geschil

Iedere lidstaat stelt tevens voorwaarden met betrekking tot de inhoud van het geschil. Algemeen wordt bij wijze van minimumgrens eisen met betrekking tot de kennelijke ontvankelijkheid en gegrondheid van de zaak gesteld. Wanneer de betreffende kwestie kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt geacht, wordt de aanvraag voor rechtsbijstand afgewezen. Een aantal lidstaten stelt aanvullende eisen: heeft de rechtszaak een redelijke kans van slagen (Schotland, evenzo BRD), is er sprake van het kennelijk te kwader trouw indienen van een vordering of verweer (Oostenrijk), is de mogelijkheid om de zaak langs niet-gerechtigde weg naar tevredenheid op te lossen beproefd (Ierland, evenzo Zweden) of wordt gekeken naar de waarde en/of het belang van de zaak (Finland, Ierland, Spanje). Een uitzondering vormt Portugal: om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen, wordt geen voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de zaak gemaakt.

- Intrekking en terugvordering van de rechtsbijstand

Alle lidstaten kennen regels met betrekking tot de intrekking van de rechtsbijstand in gevallen waarin niet langer aan de voorwaarden inzake de financiële draagkracht wordt voldaan. Wanneer in de loop van de rechtsbijstandverlening blijkt dat onjuiste verklaringen over de financiële draagkracht zijn verstrekt, feiten zijn achtergehouden of de verzoeker niet meewerkt aan de behartiging van de zaak, kan dat aanleiding geven tot beëindiging, intrekking en soms tot terugvordering van de kosten van rechtsbijstand. Ook veranderingen in de situatie van de verzoeker, waardoor hij niet langer, of niet meer in dezelfde mate aan de voorwaarden voldoet, kan leiden tot een wijziging in de toekenning van rechtsbijstand, tot opschorting of zelfs tot terugvordering (o.m. Finland en België). Schotland kent de mogelijkheid van opschorting van de rechtsbijstand, wanneer de verzoeker de verschuldigde bijdrage niet heeft betaald of anderszins zonder redelijke grond niet aan de voorwaarden heeft voldaan. Het verkrijgen van middelen als gevolg van de gewonnen rechtszaak kan eveneens aanleiding vormen tot intrekking (Frankrijk, Ierland⁷⁹). Oostenrijk kent een terugbetalingsplicht van de verstrekte rechtsbijstandbedragen tot drie jaar na het proces, indien de verzoeker in het bezit is gekomen van voldoende geld. In Italië tot slot heeft de overheid een verhaalsrecht: onder bepaalde voorwaarden kan de overheid de voorgeschoten kosten verhalen op de verliezende partij en/of de verzoeker.

▪ **Organisatie van het rechtsbijstandstelsel**

De organisatie van het stelsel toont nogal wat verschillen in de onderzochte lidstaten. Sommige lidstaten belasten publiekrechtelijke organisaties met de toewijzing en – in sommige gevallen – met de (gedeeltelijke) uitvoering van de rechtsbijstand (o.m. Legal Aid Authorities in Finland, Ierland en Schotland; in Portugal zijn sociale zekerheidsinstellingen aangewezen als bevoegde autoriteit). Andere landen hebben de organisatie van de rechtsbijstand in handen gelegd van de gerechten (Frankrijk), al dan niet in combinatie met de (plaatselijke) orde van advocaten (onder meer België, Italië, Oostenrijk en Spanje). Rechtsbijstand wordt in de regel aangevraagd via een veelal gestandaardiseerd formulier, dat bij de bevoegde autoriteit, al dan niet via elektronische weg, kan worden verkregen.

1.4 Resultaten van de quick scan

De resultaten van de quick scan kunnen als volgt worden samengevat:

Met behulp van het eerste selectie criterium – is er sprake van een

⁷⁹ Waar de rechtsbijstandsgerechtigde een afdrachtplicht heeft aan de Legal Aid Board van de als resultaat van het proces verkregen geldsommen; de Legal Aid Board heeft het recht om de gemaakte kosten voor rechtsbijstand af te trekken van de door de gerechtigde ontvangen geldsommen

verzekeringstelsel of een leenstelsel – werd duidelijk dat naast Zweden ook in Finland sprake is van een verzekeringstelsel. In beide rechtsbijstandstelsels zijn overigens naast het verzekeringselement eveneens eigen bijdrage-elementen aanwezig. In de BRD is sprake van een leenstelsel. Ook het Noord-Ierse stelsel vertoont kenmerken van een leenstelsel.

Op het tweede selectie criterium – is er sprake van recent doorgevoerde of aanstaande herzieningen – scoorde opnieuw Finland. Het Finse rechtsbijstandstelsel is op 1 juni 2002 herzien. In Noord Ierland en Schotland wordt een herziening van de civil legal aid voorbereid. De in 2000 doorgevoerde legal aid reforms in Engeland en Wales komen in de reeds voorgenomen bespreking van het Verenigd Koninkrijk aan de orde.

Het derde selectie criterium – de aanwezigheid van opmerkelijke, mogelijk relevante verschillen ten opzichte van de Nederlandse context – leverde geen bijzonderheden op.

1.5 Selectie voorstel en verantwoording

De eerste categorie van rechtsbijstandstelsels die zullen worden onderzocht zijn de in de WODC-startnotitie genoemde stelsels van Zweden, de BRD en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales). Deze stelsels zullen uitgebreid worden beschreven.

Naar aanleiding van de resultaten van de quick scan wordt voorts voorgesteld om het Finse stelsel bij het onderzoek te betrekken, zodat er een vergelijking kan plaatsvinden tussen het Finse en Zweedse verzekeringstelsel. In verband met de voorgenomen herziening in Noord Ierland en Schotland wordt tevens voorgesteld deze wijzigingen te bestuderen. Vanwege de beperkt beschikbare tijd voor het onderzoek in combinatie met het veelal ontbreken van toegankelijk, vertaald materiaal zullen het Finse, Noord Ierse en Schotse stelsel op hoofdlijnen worden behandeld.