

Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?

Dutch Summary

21/2/2014

Maurits Barendrecht
Laura Kistemaker
Henk Jan Scholten
Ruby Schrader
Marzena Wrzesinska

“Article 6 ECHR guarantees to litigants an effective right of access to the courts for the determination of their "civil rights and obligations", it leaves to the State a free choice of the means to be used towards this end. The institution of a legal aid scheme constitutes one of those means but there are others such as, for example, a simplification of procedure.” (ECHR Airey v. Ireland, 1979)

Uitgebreide samenvatting

In dit rapport worden de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen vergeleken. Naast Nederland, zijn dat de omliggende landen België, Frankrijk, Duitsland en Engeland & Wales. Daarnaast werden Schotland, Ierland, Finland en Polen bekeken, omdat voor die landen via het netwerk van de Nederlandse Raad voor Rechtsbijstand goede informatie kon worden verkregen. Ook bieden deze landen nog meer inzicht in beleidsopties. Deze uitbreiding van het aantal landen maakte het ook mogelijk om zicht te krijgen op bredere Europese trends.

De achtergrond van het onderzoek is dat het beschikbare budget voor rechtsbijstand in Nederland afneemt (in Nederland waren de kosten in 2012 €495 mln. en 2018 is €334 mln. gebudgetteerd). Tegelijkertijd moet het stelsel de toegang tot het recht blijven waarborgen. In het bijzonder moet het stelsel blijven voldoen aan de vereisten die grondrechten, onder meer neergelegd in het EVRM, stellen. De andere landen in dit onderzoek staan voor vergelijkbare opgaven. Doel van dit onderzoek is om beleidsmakers te informeren over opties om een goede balans tussen kwaliteit en kosten te realiseren.

Dit rapport is in de Engelse taal geschreven, omdat uitwisseling van gegevens heeft plaatsgevonden op voorwaarde van het delen van de resultaten en om internationale validatie van de gegevens te faciliteren. Deze uitgebreide samenvatting is met name een vertaling van het samenvattende slothoofdstuk.

1. Bevindingen

De rol van gesubsidieerde rechtsbijstand in het rechtstelsel

Gesubsidieerde rechtsbijstand is relevant voor personen die toegang tot het recht zoeken voor problemen zoals vrijheidsontneming, strafzaken en familiezaken (voornamelijk gerelateerd aan echtscheidingen). In Nederland, en elders in Europa, kunnen rechtzoekenden ook een beroep doen op deze voorzieningen als zij te maken krijgen met consumentenklachten, vluchtelingen- en immigratiezaken, arbeidszaken, schuldenproblematiek, letselschade, huisvesting of sociale zekerheidskwesties.

Uit eerder onderzoek is bekend dat cliënten een proces van drie fasen doorlopen om toegang tot het recht te verkrijgen. Eerst proberen ze (juridische) informatie en advies in te winnen. Ze zoeken informatie over de te volgen procedures, inhoudelijke regels en werkwijzen van professionals. Verder zoeken ze naar uitkomsten die te verwachten zijn en die worden gezien als eerlijk en effectief.

Dan, in de tweede fase, proberen rechtzoekenden de andere partij te benaderen om tot een eerlijke oplossing te komen. De meeste problemen worden op deze manier opgelost. Dit gebeurt ook, en in toenemende mate in strafzaken. Verdachten en hun vertegenwoordigers worden betrokken in interacties met de politie en OM waar tenlasteleggingen of sancties worden overwogen en besproken. Tijdens deze interacties houden beide partijen de 'dreiging' van een rechtszaak achter de hand. Ze vragen een uitspraak van een rechter (of een andere neutrale beslisser) als ze niet tevreden zijn met het in onderhandelingen aangeboden resultaat.

In de derde fase, wanneer rechtzoekenden daadwerkelijk een zaak bij een beslissende instantie starten, leggen zij hun geschil voor aan een rechtbank, geschillencommissie of andere beslisser. Terwijl ze de procedure doorlopen blijven ze vaak onderhandelen met de andere partij. Soms is tussenkomst van deze derde partij verplicht om tot een afronding te komen, zoals in strafzaken of echtscheidingsprocedures. De rechter is dan (ook) toezichthouder op door partijen gemaakte afspraken. Deze fase van toegang tot de rechter heeft invloed op de onderhandelingsfase. Een partij die geen effectieve toegang tot de rechter heeft, zal over het algemeen met een minder goed onderhandelingsresultaat genoegen moeten nemen, en dat kan tot onrechtvaardige uitkomsten leiden.

In elk van deze drie fasen kan een rechtzoekende hulp nodig hebben. Die wordt ook aangeboden op de markt voor juridische dienstverlening. Sommige mensen hebben niet de middelen om deze juridische hulp te betalen. Gesubsidieerde rechtsbijstand kan dan nodig zijn. De gesubsidieerde rechtsbijstand kan dus betrekking hebben op juridische informatie en advies, op hulp bij het onderhandelen over een uitkomst, of op vertegenwoordiging in rechte dan wel in een procedure bij een andere beslissende instantie.

Kwaliteit en kosten van (rechtsbijstand) diensten

Voor kwaliteit van de toegang tot het recht die zo ontstaat, zijn meerdere perspectieven mogelijk. Een eerste benadering is de kwaliteit van de juridische bijstand die daadwerkelijk wordt gegeven aan personen die recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand. Is de geleverde dienst van de advocaat voldoende? Is het probleem op een eerlijke manier opgelost als gevolg van deze dienst? Was de klant tevreden met de dienst?

Een ander kwaliteitsperspectief is dat van toegang tot het recht in bredere zin. Dan gaat het erom of de rechtzoekende een eerlijke procedure en uitkomst heeft gekregen. Dan gaat het niet alleen om de persoonlijke hulp die is geleverd, maar ook naar de kwaliteit van andere elementen van het proces van toegang tot het recht. De kwaliteit van de procedure bij de rechter en de wetten die uitkomsten beïnvloeden zijn bijvoorbeeld ook inbegrepen. De twee perspectieven kunnen tot verschillende resultaten leiden. Een rechtzoekende kan door een zeer bekwame advocaat worden geholpen, maar toch tien jaar vastzitten in een zeer ingewikkelde procedure, worstelen met vele onbegrijpelijke wetten en een vrij slechte uitkomst krijgen. Anderzijds kan een rechtzoekende met een middelmatige advocaat een goed resultaat krijgen via een korte, makkelijk te begrijpen procedure met behulp van een rechter die over uitstekende vaardigheden beschikt om een conflict op te lossen.

Beide perspectieven zijn waardevol. In dit onderzoek, en in de rechtspraak over grondrechten, staat het tweede perspectief voorop. Rechtsbijstand, al dan niet via gesubsidieerde advocaten, is een middel om effectieve toegang tot het recht te krijgen. Voor sommige situaties is deze persoonlijke en (juridisch) deskundige begeleiding een onmisbaar element van toegang tot het recht; voor andere gevallen zijn goede alternatieven beschikbaar of denkbaar.

Voor burgers zijn de totale kosten van toegang tot het recht belangrijk. Om de drie fasen succesvol te doorlopen, moet een individu mogelijk geld en waardevolle tijd besteden om juridische informatie en advies en hulp tijdens onderhandelingen of bemiddelingen te verkrijgen. Als er uit de onderhandelingen geen eerlijke regeling komt, moeten kosten worden gemaakt voor een rechtszaak. Deze proceskosten kunnen bestaan uit griffierechten, kosten van experts, reiskosten en de kosten om door een advocaat te worden vertegenwoordigd.

Gesubsidieerde rechtsbijstand, dat wil zeggen een subsidie voor juridische diensten, is noodzakelijk wanneer deze diensten nodig zijn om een eerlijke uitkomst te bereiken, maar te duur zijn voor de persoon die een geschil heeft. Gesubsidieerde rechtsbijstand is traditioneel het meest gericht op de derde fase van geschilbeslechting. Een advocaat die een cliënt begeleidt in een procedure bij de rechter kan daaraan veel werk hebben en dus kostbaar zijn om in te schakelen. Door de staat gefinancierde juridische diensten kunnen ook worden aangeboden tijdens de eerste fase (informatie zoeken) en de tweede fase (onderhandeling). Aanvullende reden voor een dergelijk beleid kan zijn dat vroegtijdige tussenkomst in deze fase kan leiden tot betere uitkomsten tussen partijen, met meer kans van slagen, en lagere kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand in de derde fase (rechtszaak).

Over het algemeen gaan de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand omlaag als meer mensen, zonder intensieve persoonlijke begeleiding eerlijke uitkomsten bereiken. Bijvoorbeeld omdat duizenden mensen de kans krijgen om voor zichzelf een eerlijke uitkomst te regelen via informatie op een website. Kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand gaan ook omlaag als de prijzen van juridische diensten die nodig zijn om een probleem op te lossen dalen. In dat geval hoeven minder mensen subsidie te krijgen en hoeft per zaak minder

subsidie te worden uitgekeerd. Als alle andere factoren constant blijven, gaan de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand omhoog als juridische dienstverleners beter betaald krijgen, bijvoorbeeld om een hogere kwaliteit te bereiken.

1. De institutionele en professionele inrichting

In Engeland & Wales, Schotland, Ierland, Finland en Nederland is het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand gecentraliseerd op nationaal niveau. In Schotland, Ierland en Nederland is er een onafhankelijke raad voor de rechtsbijstand, terwijl in Engeland & Wales en Finland het ministerie van justitie het rechtsbijstandssysteem controleert. In civiele zaken in Ierland gaat de raad voor rechtsbijstand over de administratie van de gesubsidieerde rechtsbijstand en het toekennen van rechtsbijstand aan degenen die daar recht op hebben. In strafzaken regelt het ministerie van justitie de administratie van de gesubsidieerde rechtsbijstand en besluiten de rechtbanken wie recht heeft op rechtsbijstand (Par. 2.1).

Frankrijk, Duitsland, België en Polen hebben elk verschillende, meer gedecentraliseerde systemen. In Frankrijk en België wordt de beslissing om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen genomen door lokale bureaus voor rechtsbijstand die zich bij de rechtbanken bevinden. De nationale raad voor de rechtsbijstand in Frankrijk is slechts een adviesorgaan. In België worden de lokale bureaus gecontroleerd door de regionale balies (organisaties van de advocatuur). Duitsland en Polen hebben geen centrale organen. De rechtbank beslist daar op basis van de wettelijke regeling over de concrete aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand (Par. 2.1).

De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstandssystemen worden gedragen door de centrale overheden, behalve in Duitsland, waar de 16 deelstaten verantwoordelijk zijn voor de kosten. Gesubsidieerde rechtsbijstand kan de vorm hebben van een overheidssubsidie voor het gebruik van een advocaat, of kan in natura door de overheid worden verstrekt door juristen ter beschikking te stellen voor verdediging in strafzaken, of door het in stand houden van juridische adviescentra, websites of telefoondiensten. Er zijn nog geen voorbeelden van systemen die breed gebruik maken van publiek/private samenwerking, zoals het uitbesteden van bepaalde rechtsbijstandstaken aan private organisaties, of bijvoorbeeld financiering via zogenaamde *social impact bonds*.

2. Het budget voor gefinancierde rechtsbijstand

Tussen de landen zijn grote variaties in de uitgaven te zien. In verhouding tot hun Bruto Nationaal Product (BNP) besteden Engeland & Wales en Schotland het meest. Beide landen besteden ongeveer vijf keer zoveel als Duitsland, België en Frankrijk en 13 keer zoveel als Polen. Nederland en Ierland geven in verhouding tot het BNP ongeveer drie keer zoveel uit als Duitsland, België en Frankrijk. Polen geeft het minst uit van alle landen.

Per hoofd van de bevolking zijn de uitgaven aan gesubsidieerde bijstand het hoogst zijn in Engeland & Wales, gevolgd door Schotland, Nederland en Ierland, variërend van €40 tot €20. De uitgaven per hoofd van de bevolking in Finland zijn €12, gevolgd door België, Duitsland en Frankrijk, waar de uitgaven variëren van €7 tot €5 per persoon. Polen geeft het minst uit per hoofd van de bevolking, minder dan €1.

Frankrijk en België hebben een gesloten budget voor de meeste vormen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Aan elk rechtsbijstandsproduct wordt een aantal punten toegekend en aan het eind van het jaar wordt het budget gedeeld door het totaal aantal punten dat door advocaten is gerealiseerd. Elke advocaat wordt dan uitbetaald op basis van dit tarief per punt. Ierland heeft een gesloten budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand in civiele zaken. Alle andere landen hebben open budgetten. Administratiekosten liggen meestal tussen 5 en 8% van het totale budget voor rechtsbijstand (Par. 3.5-6).

Alle landen behalve Finland zoeken ook financiering door gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand geld terug te laten betalen in succesvolle rechtszaken of als achteraf blijkt dat de zaak geen rechtsbijstand waard was. Bedragen die op deze manier worden teruggevorderd zijn meestal klein, hoogstens 2% van rechtsbijstandsbegrotingen, zie ook par. 3 van deze samenvatting.

Rechtsbijstandsverzekeringen kunnen een grote invloed hebben op de beschikbaarheid van betaalbare juridische dienstverlening en ook op het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtsbijstandsverzekeringen zijn het meest prominent in Duitsland, gevolgd door Nederland, België, Frankrijk, Finland en Polen. Er waren geen gegevens beschikbaar voor Engeland & Wales, Schotland en Ierland (Par. 3.6-7).

3. Toepassingsgebieden, beperkingen en uitsluitingen

Rechtsbijstand is gewoonlijk beschikbaar voor alle rechtsgebieden die van belang zijn voor individuele burgers. Frankrijk, Duitsland, België en Polen sluiten geen soorten problemen of procedures uit van het toepassingsgebied van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ierland, Nederland en Finland sluiten bepaalde kleine of simpele soorten problemen uit. Engeland & Wales valt op, omdat het recent hele rechtsgebieden heeft uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat hier bijvoorbeeld om scheidingszaken (tenzij er aanwijzingen zijn van huiselijk geweld of kindermisbruik), letselschadezaken, of betalingsproblemenzaken tenzij er gevaar is dat iemand daardoor dakloos wordt (Par. 2.1-2).

Alle landen passen zowel inkomens- als inhoudelijke criteria toe om personen en zaken te selecteren voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Bijstand in strafzaken en eerstelijnsdiensten voor informatie en advies zijn meestal breed toegankelijk, zonder financiële of inhoudelijke toetsing. Par. 2.2 geeft meer details over de financiële drempels, eigen bijdragen, inhoudelijke criteria, uitgesloten en vrijgestelde groepen en soorten problemen. Hoofdstuk 4 bevat gedetailleerde informatie over verschillende regelingen en uitgaven per type probleem.

4. Voorzieningen

Er is meestal een breed scala van door de overheid gesubsidieerde diensten voor informatie en advies (fase 1). Advies wordt traditioneel verleend door advocaten, maar in toenemende mate ook door gespecialiseerde juridische centra zoals in Nederland de Juridische Loketten en via websites. Sommige landen hebben minder uitgebreide door de overheid gefinancierde adviesdiensten, of helemaal geen in het geval van Polen. Maar alle landen kennen vele andere bronnen van juridische informatie en advies buiten het 'publieke' rechtsbijstandssysteem. Zowel de private als de publieke sector zijn innovatieve manieren aan het ontwikkelen om informatie en advies te verstrekken. Alleen Engeland & Wales heeft een verplichte voorafgaande dienst, de telefonische toegangspoort (Par. 2.3.1, Hoofdstuk 5).

Advocaten helpen rechtzoekenden ook bij het onderhandelen en communiceren met de andere partij (fase 2). Daar plegen subsidies voor beschikbaar te zijn. Nieuwere vormen van hulp bij het onderhandelen worden ook gedekt door gesubsidieerde rechtsbijstandssystemen, behalve in Polen en Duitsland. De meest voorkomende vorm is mediation. Het gebruik van deze diensten wordt aangemoedigd, maar is niet verplicht. De omvang van het gebruik lijkt nog zeer beperkt te zijn (Par. 2.3.2).

Bijstand van een advocaat tijdens een procedure bij rechtbanken of geschillencommissies (fase 3) is overal beschikbaar. Het is meestal de duurste dienst die nodig is om tot een rechtvaardige oplossing te komen, waar het grootste deel van het budget heen gaat. In alle landen, behalve Polen, is de rechtsbijstandsgebruiker vrij om een eigen advocaat te kiezen die dan subsidie ontvangt (Par. 2.3.3).

In Frankrijk, Duitsland, Engeland & Wales, Schotland en Finland is het verplicht om eerst andere bronnen van juridische bijstand te gebruiken om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Polen en Nederland hebben zo'n verplichting niet. De meest voorkomende andere bronnen van juridische bijstand die eerst moeten worden gebruikt zijn rechtsbijstandsverzekering en lidmaatschap van een vakbond (Par. 2.2.4).

5. Effecten op minder draagkrachtige burgers en op geschiloplossing

Over de effecten van systemen van gesubsidieerde rechtsbijstand op minder draagkrachtige burgers, toegang tot het recht en geschillenbeslechting is weinig bekend. Er zijn geen gegevens die een vergelijking tussen landen mogelijk maken met betrekking tot de kwaliteit van de juridische bijstand. Verschillen in uitgaven kunnen worden verklaard door een voorkeur voor hogere kwaliteit en meer gelijke toegang tot het recht, maar ook door inefficiënties, zoals complexe procedures of monopolies die de ontwikkeling van juridische dienstverlening op de markt beperken.

Par. 3.9 bevat recente data over de kwaliteit van civiele, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspleging zoals die wordt ervaren door de bevolking in de onderzochte landen. De gegevens zijn indicaties dat de kwaliteit van toegang tot het recht het hoogst is in Nederland en Finland, op de voet gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. België en Frankrijk blijven enigszins achter. Polen scoort beter voor strafrecht dan voor civiel recht en presteert toereikend voor het niveau van het nationaal inkomen.

Als we deze indicaties over de kwaliteit (met alle voorzichtigheid die daarbij is geboden) combineren met niveaus van uitgaven, dan lijken Finland en Duitsland de meeste waarde te halen uit elke Euro die zij uitgeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Het Verenigd Koninkrijk geeft vijf keer zoveel uit om iets betere resultaten te halen dan Frankrijk en België. Engeland & Wales wordt duidelijk voorbijgestreefd door het zeer efficiënte Finland, en Duitsland haalt zeer vergelijkbare resultaten met slechts een fractie van de kosten. In Engeland & Wales kan de neiging om advocaten per uur te betalen een deel van het probleem zijn, evenals de complexiteit van bepaalde procedures bij rechtbanken.

Een andere indicator van de kwaliteit is het totaal aantal schendingen van het recht tot toegang tot de rechter zoals dat sinds 1959 wordt beschermd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en gehandhaafd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Tabel 3.10 in par. 3.9 laat voor elk land het aantal overtredingen per hoofd van de bevolking zien. Het patroon is vergelijkbaar met wat blijkt uit bevolkingsonderzoek: Duitsland en het Verenigd Koninkrijk presteren het best (laagste aantal overtredingen per inwoner), gevolgd door Nederland en Ierland. Daarna komen België en Frankrijk die veel meer schendingen hebben, en Polen als de meest frequente overtreder. Finland is een uitzondering, omdat het goed scoort op andere indicatoren van toegang tot het recht, maar slecht op het (hoge) aantal schendingen van art. 6 van het verdrag.

Wat zijn de implicaties van één ander? Nederland bereikt een hoog niveau van kwaliteit van het recht, maar kan mogelijk geld verstandiger besteden door voorbeelden te volgen van Finland en Duitsland. In die landen wordt drie keer minder uitgegeven voor een iets lagere kwaliteit. België en Frankrijk zouden hun inzet voor toegang tot het recht kunnen vergroten, omdat hun kwaliteit nog te wensen over laat, terwijl ze relatief weinig besteden aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

6. Voorgenomen of ingezette hervormingen, strategieën, trends en innovaties

Alle landen in dit onderzoek werken aan hervormingen. De meeste veranderingen zijn stapsgewijs en gericht op kostenbesparingen. Het verhogen van de kwaliteit lijkt minder op de voorgrond te staan (Par. 5.2). Publieke percepties van gesubsidieerde rechtsbijstand worden niet systematisch gemeten en het debat over rechtsbijstand is beperkt. Het debat wordt vaak gedomineerd door de juridische beroepsgroep, en heeft veelal meer kenmerken van een protest tegen bezuinigingen, en minder van een publieke discussie over het effectief realiseren van toegang tot het recht voor burgers.

Behalve Schotland, lijken de bestudeerde landen moeite te hebben met het formuleren van een bredere strategie voor toegang tot het recht. Er zijn maar een paar voorbeelden van procedurele hervormingen die zijn ondernomen als onderdeel van het beleid voor gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl de duur en de complexiteit van procedures een belangrijke kostenverhogende factor kan zijn. Het zelfde geldt voor hervormingen elders in het systeem die invloed kunnen hebben op de omvang van te subsidiëren

rechtsbijstand. Er is wel een tendens om het aantal procedures te verminderen waarbij vertegenwoordiging door een advocaat nodig is (zie par. 5.2).

Landen proberen de efficiëntie van de organisatie en het beheer van gesubsidieerde rechtsbijstandssystemen te verhogen. De focus ligt meestal op kleine aanpassingen in vergoedingen, eigen bijdragen, inkomensgrenzen en het terugvorderen van geld dat is betaald aan rechtsbijstandsgebruikers. Een duidelijke trend in de hervormingen is dat procespartijen en rechtsbijstandsgebruikers meer zelf moeten betalen. Hervormingen in Engeland & Wales en voorstellen in Nederland zijn of waren gericht op het uitsluiten van categorieën van problemen van het toepassingsgebied van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er zijn geen plannen in andere landen om deze route te volgen. Landen introduceren strengere criteria voor toelating tot gesubsidieerde rechtsbijstand en passen al bestaande criteria ook strenger toe. De vraag of de financiële voordelen van deze strengere toelatingscriteria opwegen tegen de kosten voor de toegang van het recht, kan op basis van de gegevens in dit onderzoek niet worden beantwoord.

Par. 5.1 noemt vijf trends in innovatie op het gebied van toegang tot het recht, die naar voren zijn gekomen uit eerder onderzoek. Deze paragraaf geeft daarvan voorbeelden uit de landen die in dit onderzoek worden behandeld.

1) Burgers worden beter in staat gesteld om hun verhouding met juridische dienstverleners vorm te geven en problemen op te lossen in een vroeg stadium als juridische informatie gemakkelijk toegankelijk is. In alle landen komen er bijvoorbeeld steeds meer websites met bruikbare juridische informatie en advies.

2) Hybride diensten combineren tegenwoordig vaak elementen van traditionele rollen van advocaten, mediators en rechters. Deze diensten proberen een brug te bouwen tussen de partijen door middel van verbeterde communicatie, om zo tot een redelijk rechtvaardige en neutrale uitkomst te komen.

3) *Best practices* en protocollen worden ontwikkeld om vaak terugkerende kwesties te behandelen, zoals een scheiding, een ontslag of een schuldprobleem. Deze normen kunnen tot kostenbesparingen leiden, en ook tot betere en meer transparante kwaliteit.

4) Innovaties richten zich ook op vereenvoudigde procedures bij rechtbanken en tribunalen, gespecialiseerd voor specifieke soorten geschillen die veel voorkomen zoals huurzaken, consumentenproblemen of migratiezaken (zie ook Hoofdstuk 4 en paragraaf 2 van deze uitgebreide samenvatting). Deze procedures zijn gericht op een vroege schikking, vereisen een beperkte hoeveelheid bewijs, en kunnen meestal zonder advocaat worden doorlopen.

5) De vijfde trend is om online platforms te ontwikkelen die geschillenbeslechting en toegang tot het recht in strafzaken bieden.

Deze trends worden door deskundigen gezien als veelbelovend, omdat ze de kosten van toegang tot het recht kunnen verminderen en de kwaliteit verbeteren. Voor zover bekend is er geen land dat systematisch beoordeelt of zulke trends beleidsmatig kunnen worden ondersteund om daarmee ook de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand te verlagen. De verzamelde gegevens over innovaties laten wel zien dat veel landen op ten minste enkele van deze ontwikkelingen proberen voort te bouwen.

Minimumvereisten van artikel 6 EVRM

Dit onderzoek brengt ook de eisen in kaart die voortvloeien uit het grondrecht op toegang tot het recht als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

7. Relevante regelgeving en jurisprudentie

Hoofdstuk 6 geeft een gedetailleerd overzicht en analyse van EVRM-jurisprudentie. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens past brede open geformuleerde criteria toe en sluit specifieke manieren om gesubsidieerde rechtsbijstandssystemen te organiseren niet categorisch uit. Het hof laat de aangesloten staten veel vrijheid.

8. Minimumvereisten die uit art. 6 EVRM voortvloeien

In civiele procedures is er bijvoorbeeld geen automatisch recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is vaste rechtspraak dat het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand en op toegang tot een rechter niet absoluut is en dat het kan worden onderworpen aan legitieme en evenredige beperkingen. Beslissende factoren waar het EHRM naar kijkt in civiele zaken zijn de belangen die op het spel staan, de complexiteit van de procedures, ingewikkelde juridische en feitelijke kwesties, en de emotionele betrokkenheid van de aanvrager. Het verlenen van rechtsbijstand en een vereenvoudiging van procedures zijn allebei manieren om het recht op toegang tot het recht te waarborgen.

Afhankelijk van deze factoren kan toegang tot het recht ook gewaarborgd zijn als een partij zelf, zonder rechtshulp, de procedure bij de rechter voert. Dat is met name zo als de begeleiding door hanteerbare procedurele regels en richtlijnen van de rechtbanken goed is, eventueel aangevuld met (laagdrempelige) toegang tot juridisch advies en hulp. In procedures waar procesvertegenwoordiging verplicht is, en als er voldoende belang is, moet gesubsidieerde juridische bijstand van een advocaat beschikbaar zijn voor zij die niet de financiële middelen hebben om zelf een advocaat te betalen.

Terugvordering en terugbetalingsmechanismen zijn toegestaan voor zowel civiele als strafzaken. Financiële bijdragen van rechtsbijstandsgebruikers zijn toegestaan als ze niet arbitrair en onredelijk zijn en de rechtzoekende voldoende middelen heeft om te betalen.

Uitsluiting van bepaalde typen zaken is toegestaan, mits er een hardheidsclausule is om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen in uitzonderlijke gevallen. Uitsluiting van gesubsidieerde rechtsbijstand moet niet leiden tot een ongelijkheid tussen de partijen. Als een partij in staat is om veel betere advocaten in te huren en de andere partij slechts beperkte toegang heeft tot hulp van een advocaat, mogen de ontstane verschillen in het niveau van juridische bijstand niet tot onbillijkheid leiden.

Landen hebben voor strafrechtelijke procedures minder vrijheid om het systeem in te richten. In het algemeen is gesubsidieerde rechtsbijstand nodig wanneer een verdachte wordt geconfronteerd met mogelijke detentie of al gedetineerd is. De ernst van de overtreding, de ernst van de te verwachten straf en de complexiteit van de zaak zijn doorslaggevende factoren. Wanneer de procedure vertegenwoordiging door een advocaat verplicht stelt, en het belang voldoende is, moet de staat er voor zorgen dat een advocaat beschikbaar is.

Voor rechtsbijstand tijdens hechtenis en politieverhoren zal de zogenaamde Salduz-jurisprudentie van invloed blijven. Toegang tot bijstand van een advocaat moet zijn gewaarborgd voor en tijdens verhoren op het politiebureau, zoals duidelijk blijkt uit de laatste beslissing van het EHRM over deze kwestie in de zaak *Navone v. Monaco*. Sommige landen hebben nieuwe wetgeving aangenomen om dit te kunnen waarborgen. In hoeverre en op welke manier bijstand tijdens politieverhoren ook moet worden gesubsidieerd door de staat is nog ongewis. Lidstaten hebben waarschijnlijk de nodige vrijheid om tot een effectief systeem te komen, gegeven de doelen die het EHRM stelt.

9. Benaderingen waarmee recente beleidswijzigingen zijn getoetst en aangepast aan de vereisten van het EVRM

Er zijn geen voorbeelden gevonden van een systematische aanpak in lidstaten om hervormingsvoorstellen te toetsen en aan te passen aan de vereisten van het EVRM. Beleidswijzigingen worden aangedragen in

overeenstemming met de wetgevings- en beleidsvormingstradities in de landen. Een systematische benadering kan ook moeilijk zijn vanwege de open normen en criteria die het EHRM hanteert. In Engeland & Wales heeft een gemengde commissie van de *House of Lords* en de *House of Commons* kritiek geuit op enkele elementen van recente overheidsvoorstellen (verblijfstoets, uitsluiting van gesubsidieerde rechtsbijstand voor klachten over behandeling in de gevangenis). Ze zouden een schending van het fundamentele recht op een effectieve toegang tot de rechter opleveren (Par. 5.3).

10. Elementen van gefinancierde rechtsbijstandsstelsels die niet voldoen aan de minimumvereisten van artikel 6 EVRM

Het EHRM toetst niet de systemen als zodanig, maar kijkt in individuele gevallen naar het recht op een toegankelijke oplossing van juridische problemen. Het EHRM heeft nog geen van de gebruikelijke elementen van een rechtsbijstandsstelsel (zie hiervoor onder 3) systematisch in de ban gedaan. Par. 6.1.3 geeft een overzicht van de omstandigheden waarvoor juridische vertegenwoordiging moet worden gezorgd.

11. Een case beschrijving van het Turner v. Rogers arrest

De zaak-Turner van het Amerikaanse Hooggerechtshof geeft een indicatie van de internationale rechtsvorming op het gebied van gefinancierde rechtsbijstand. Het ging hier over recht op een advocaat, dat Turner niet werd gegeven tijdens zijn verhoor over *contempt of court* (gebrek aan respect voor de rechtbank) omdat hij zijn kinderalimentatie niet betaalde. Deze procedure kon leiden tot detentie voor Turner. Het *Supreme Court* vond dat de rechten van Turner op een eerlijk proces waren geschonden, omdat Turner noch advies van een advocaat had gekregen noch had kunnen profiteren van alternatieve manieren om zijn toegang tot een eerlijk proces te waarborgen. Deze uitspraak is vooral richtinggevend, omdat het Hof uitvoerig die alternatieven beschrijft.

Het Hof laat zien dat “vervangende procedurele waarborgen” indien tezamen gebruikt, het risico van een onterechte vrijheidsberoving belangrijk kunnen verminderen en daarmee voldoende rechtsbescherming kunnen opleveren. Voorbeelden die het Hof noemt zijn:

- kennisgeving aan de verdachte dat zijn “vermogen om te betalen” het punt is waar de procedure om draait;
- het gebruik van een formulier (of iets soortgelijks) om de relevante financiële informatie van hem te verkrijgen;
- een mogelijkheid voor hem om te reageren op verklaringen en vragen over zijn financiële status (zodat hem duidelijk wordt dat het hierom draait);
- een uitdrukkelijke vaststelling door de rechtbank dat de verdachte de mogelijkheid heeft om te betalen (waarop hij kan inspelen);

Het Hof geeft ook aan dat “soms andere bijstand dan puur juridische bijstand ook grondwettelijk afdoende kan blijken”, zoals bijstand door een sociaal werker. Het Hof neemt ook mee dat toevoeging van een advocaat in een procedure nadelen kan hebben. Voor de tegenpartij (de echtgenote van Turner) kan dit immers het karakter van de procedure veranderen, deze formeler maken en tot vertraging leiden.

12. Instrumenten, waarmee een effectieve toegang tot de rechter anders dan via een procesvertegenwoordiger kan worden gewaarborgd en vormgegeven, die invloed zullen hebben op de toekomstige interpretatie van het EVRM

Ook het EHRM staat open voor alternatieven voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat. Toegang tot het recht is het doel en om dit te bereiken zijn er verschillende varianten van juridische bijstand. De zaak-Turner is in lijn met de jurisprudentie van het EHRM, dat vereenvoudiging van procedures noemt als een alternatief voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat. Een rechtzoekende kan “zichzelf vertegenwoordigen” wanneer begeleiding wordt geleverd door middel van procedurele regels en richtlijnen van de rechtbanken, in combinatie met enige toegang tot juridisch advies en hulp.

Uitsluiting van gesubsidieerde rechtsbijstand voor bepaalde soorten problemen kan toegestaan zijn als de procedures voldoende eenvoudig zijn. Alternatieven met minder ingewikkelde procedures, zoals gespecialiseerde rechtbanken, *tribunals* of geschillencommissies, kunnen dus aan de EVRM-vereisten voldoen zonder dat subsidies voor bijstand van een advocaat noodzakelijk zijn. Landen kunnen toegang tot het recht voor rechtzoekenden dus verbeteren en de noodzaak tot bijstand van een advocaat verminderen door procedures te vereenvoudigen. Betere formulieren en voldoende informatie aan rechtzoekenden kan ook bijdragen, in combinatie met beter advies en begeleiding rondom de procedure, bijvoorbeeld via een helpdesk in de rechtbank. Zulke informatie en advies kan door anderen dan advocaten worden gegeven, bijvoorbeeld door *paralegals*. Ook andere deskundigen dan advocaten kunnen rechtzoekenden vertegenwoordigen in de rechtbank, zoals in veel landen nu al gebeurt in arbeidszaken.

13. De mogelijke betekenis van internationale trends voor het Nederlandse stelsel.

Par. 3 van deze samenvatting beschrijft in detail de internationale trends die in dit rapport zijn gevonden en noemt enkele hypothesen over factoren die de kwaliteit en kosten van rechtsbijstandssystemen het meeste beïnvloeden.

2. Beleidsmogelijkheden voor de belangrijkste probleemgebieden

Hoofdstuk 4 laat zien dat elk probleemgebied zeer verschillend is wat betreft het soort probleem, de hulp die nodig is, de opzet van procedures, alternatieve manieren om juridische bijstand te verlenen en bronnen van financiering. De markt voor juridische dienstverlening ontwikkelt ook geheel verschillende producten en innovaties voor ieder soort probleem.

De verschillen in rechtsbijstandsuitgaven per type probleem zijn opmerkelijk. Ze kunnen in het ene land tien keer zo groot zijn als in een ander land. Komt dat doordat echtscheidingen of berovingen meer complex zijn in bepaalde landen? Het is aannemelijker dat de variatie in de kosten wordt veroorzaakt door verschillen in procedures en werkwijzen in de aanbodketen van de toegang tot het recht. Uitgaven per type probleem lijken vooral samen te hangen met de aard en complexiteit van de procedure. In Engeland & Wales zijn bijvoorbeeld de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand verhoudingsgewijs veel lager voor zaken die worden behandeld door gespecialiseerde tribunalen. In vergelijking met andere landen zijn de kosten daar veel hoger als ze bij gewone gerechten worden behandeld.

Dit doet vermoeden dat een ketenbenadering grote voordelen kan hebben. Beleidsmakers gaan steeds vaker naar specifieke probleemgebieden kijken, daarbij voortbouwend op de innovatietrends die hiervoor zijn genoemd. Schotland baseert de bredere strategie voor het justitiebeleid op deze ketenbenadering en vormt zo ook het beleid voor rechtsbijstand. Wat zijn nu de internationale trends per keten?

Strafrecht

In strafrechtelijke procedures is gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat vaak onmisbaar en, afhankelijk van de ernst van de mogelijke sanctie, verplicht. In 2008 oordeelde het EHRM dus dat het noodzakelijk is om toegang tot een advocaat mogelijk te maken vanaf het eerste verhoor van een verdachte door de politie. Daardoor stegen de kosten voor juridische bijstand tijdens detentie op politiebureaus en voorlopige hechtenis. De uitgaven zijn bijvoorbeeld toegenomen in Frankrijk en België, die al wetgeving hebben doorgevoerd om aan de Salduz-jurisprudentie te voldoen. Innovatie van bijstand op politiebureaus is dus nodig en gebeurt ook. Landen werken of experimenteren met *public defenders* (verdediging door juristen in dienst bij de overheid), telefonische adviesdiensten voor verdachten, *videoconferencing*, zowel in de rechtbank als tijdens politieverhoor, en het opnemen van politieverhoren. Verstrekken van meer uitgebreide informatie aan verdachten, door middel van folders, online of andere nieuwe media, is een nog weinig ontwikkelde route.

Strafrecht neemt in veel landen tot 50% van het rechtsbijstandsbudget in beslag. Innovatie van strafrechtelijke procedures kan dus tot aanzienlijke besparingen leiden. Kleine strafrechtelijke overtredingen kunnen worden afgehandeld door het openbaar ministerie, onder toezicht van een rechter. Frankrijk biedt bijvoorbeeld een bemiddelingsprocedure. In Nederland kan een boete worden opgelegd zonder tussenkomst van een rechter. Het is minder waarschijnlijk dat alternatieve financieringsvormen, zoals rechtsbijstandsverzekering, hier kunnen werken.

In enkele landen, waaronder Nederland, wordt voor complexe strafzaken nog steeds per uur betaald en niet door middel van een vaste vergoeding. Dit lijkt samen te gaan met relatief hoge niveaus van uitgaven.

Familierecht

In alle onderzochte landen leidt familierecht tot veel rechtszaken. De meeste van deze problemen hebben te maken met echtscheidingen of samenwonenden die uit elkaar gaan. Familierecht wordt traditioneel niet gedekt door een rechtsbijstandsverzekering en het neemt een groot deel van de begrotingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in beslag (17 tot 37% in de landen waar wij gegevens over hebben). De gemiddelde kosten per product en de uitgaven per hoofd van de bevolking variëren enorm. Engeland & Wales gaf in 2012 meer dan 15 keer zoveel uit als België. In sommige landen komen mensen met familieproblemen eerder in aanmerking voor rechtsbijstand. Maar de complexiteit van de rechtsgang is waarschijnlijk de hoofdoorzaak van de verschillen in uitgaven. Landen proberen scheiding op gemeenschappelijk verzoek te bevorderen en bemiddeling wordt aangemoedigd, maar de invloed daarvan op de kosten lijkt beperkt. De belangrijkste manier om kosten voor familierechtelijke problemen in de hand te houden lijkt vereenvoudiging van procedures en vermindering van het aantal (vervolg)procedures die uit één scheiding voortkomen.

Consumentenproblemen met goederen of diensten

Veel juridische problemen hebben te maken met het (ver)kopen van goederen of diensten, maar gegevens over uitgaven van gesubsidieerde rechtsbijstand op dit gebied zijn beperkt beschikbaar. Overheden zijn terughoudend om rechtsbijstand voor deze problemen te subsidiëren omdat het om grote aantallen kan gaan. Soms zijn deze problemen in het geheel van rechtsbijstand uitgesloten. Het gaat vaak om kleine geldbedragen en van consumenten wordt verwacht dat ze veel van deze problemen zelf op kunnen lossen. Er is een duidelijke trend richting gespecialiseerde en vereenvoudigde gerechtelijke procedures en het gebruik van geschillencommissies als alternatief voor een gerechtelijke procedures in consumentenzaken waarbij rechtshulp door advocaten wordt geleverd. Rechtsbijstandsverzekeringen, rechtshulp via consumentenorganisaties, collectieve acties namens groepen van consumenten en advocaten/adviesdiensten voor een vast bedrag zijn in veel landen beschikbaar op de particuliere markt.

Vluchtelingen- en immigratierecht

Dit is ook een omvangrijke groep van problemen, zowel qua aandeel in het budget als qua uitgaven per product. Het aantal vluchtelingen- en immigratiezaken wordt sterk beïnvloed door immigratiepatronen en vluchtelingenstromen. Deze zaken worden meestal behandeld door gespecialiseerde *tribunals*. In Engeland & Wales, dat zulke gespecialiseerde rechtbanken heeft opgericht, zijn de gemiddelde rechtsbijstandskosten voor deze zaken duidelijk lager dan voor andere typen problemen. Nederland geeft relatief het meeste uit aan deze zaken in vergelijking met de andere landen.

Arbeidszaken

Arbeidszaken nemen gewoonlijk 3 tot 5% van de begrotingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in beslag. Er zijn veel van deze zaken, maar er is een grote verscheidenheid aan leveranciers van gespecialiseerde diensten. Daarnaast zijn er veel alternatieven voor juridische bijstand door een advocaat. Rechtsbijstandsverzekeraars en vakbonden zijn belangrijk op dit gebied. Gespecialiseerde rechtbanken kunnen efficiënte en vereenvoudigde procedures aanbieden die geen vertegenwoordiging door een advocaat vereisen. België heeft bijvoorbeeld het

pleitmonopolie van advocaten afgeschaft voor arbeidszaken. Ook in Frankrijk en Nederland is procesvertegenwoordiging niet verplicht.

Schuldproblemen

Schuldproblemen gaan vaak samen met andere soorten problemen, zoals scheiding of ontslag. Schuldproblemen kunnen ook tot nieuwe problemen leiden, zoals huur- of huisvestingkwesties. Een ketenbenadering, die zich richt op de onderliggende oorzaken en niet alleen op de juridische vragen die aan de orde zijn, kan leiden tot een vermindering van het aantal zaken waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand nodig is. Schuldsanering wordt in veel landen aangeboden aan burgers om ze te helpen hun schulden onder controle te krijgen en om verdere problemen, zoals dakloos worden, te voorkomen.

Letselschade

Procedures in letselschadezaken kunnen langdurig en kostbaar zijn, mede vanwege de kosten voor expertise. Voor burgers kunnen deze procedures behoorlijk stressvol zijn. Omdat omvangrijke schadeclaims lastig te beoordelen zijn, kunnen onderhandelingen over een schikking met verzekeringsmaatschappijen duur en tijdrovend worden. De trend in de onderzochte landen is echter om juridische bijstand te financieren door middel van alternatieven voor gefinancierde rechtsbijstand. Het gaat dan om *no cure no pay*-arrangementen met advocaten, of om wetgeving en afspraken die kosten verschuiven naar de verweerders (en hun verzekeraars). Ook rechtsbijstandsverzekeringen spelen hier een belangrijke rol.

Huisvesting

Huisvestingsproblemen kunnen verbonden zijn met andere problemen, zoals schulden. Gespecialiseerde rechtbanken en rechtsbijstandsverzekeringen kunnen alternatieven voor bijstand door advocaten zijn. Problemen tussen een huurder en een verhuurder die niet ingewikkeld zijn, zoals onderhoudsproblemen, kunnen efficiënt worden opgelost buiten de rechtbank door middel van (lokale) geschillencommissies.

Sociale zekerheid

De gang naar de rechtbank is mogelijk niet de meest efficiënte manier om geschillen rondom sociale zekerheid af te handelen. Met Nederland als uitzondering, lijken uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand op dit gebied relatief gering te zijn. Sociale zekerheidssystemen hebben meestal hun eigen beroepsprocedure met gespecialiseerde rechtsgangen of *tribunals*. Vereenvoudigde en klantvriendelijke procedures, die goed te begrijpen zijn voor leken, lijken dus een effectieve manier te zijn om problemen op te lossen die te maken hebben met sociale zekerheid.

3. Factoren die invloed hebben op kwaliteit en kosten

In deze paragraaf onderzoeken we wat de gegevens zeggen over de belangrijkste factoren die invloed hebben op de kwaliteit en kosten van toegang tot het recht, zoals dat wordt gegarandeerd door gefinancierde rechtsbijstand. Eerst behandelen we negen variabelen die waarschijnlijk een grote invloed hebben op de kwaliteit en kosten. Omdat dit rapport is gebaseerd op beperkte gegevens over een beperkt aantal landen, moet het navolgende worden beschouwd als plausibele hypothesen over factoren die invloed hebben op kosten en kwaliteit, en niet meer dan dat.

- 1. Vermindering van de complexiteit van procedurele routes voor probleemcategorieën** In het algemeen zullen de kosten van gefinancierde rechtsbijstand waarschijnlijk hoger zijn als gerechtelijke procedures complex zijn. Hetzelfde geldt als twee of meer procedures nodig zijn, in plaats van één, om een conflict in een bepaalde relatie op te lossen. In deze situaties zullen meer mensen juridische bijstand nodig hebben en zal juridische bijstand duurder worden, omdat het meer moeite kost de procedure te doorlopen. Hoofdstuk 4 (zie paragraaf 2 van deze samenvatting) geeft een aantal aanwijzingen van die sterke relatie tussen uitgaven voor rechtsbijstand en de complexiteit van

procedures. Als in Engeland & Wales de uitgaven per hoofd van de bevolking voor echtscheidingszaken drie keer zo hoog zijn als in Nederland en 14 keer zo hoog als in België, dan kan dat niet worden verklaard door verschillen in het aantal echtscheidingen. Complexe procedures kunnen ook een belemmering vormen voor kwaliteit van toegang tot recht. Het vereenvoudigen van procedures wordt vaak aanbevolen in literatuur over hervorming van rechtbanken en verbetering van toegang tot het recht.

- 2. Ontwikkeling van gespecialiseerde procedures voor de meest voorkomende en urgente problemen** Veel landen kennen gespecialiseerde rechtsgangen voor arbeidszaken, sociale zekerheid, familierecht, consumentenzaken, vluchtelingen en immigratiezaken en huurkwesties. Deze procedures zijn vaak minder complex, eenvoudiger en toegankelijker voor burgers. Hoewel het aantal zaken bij deze instanties behoorlijk hoog kan zijn, geeft hoofdstuk 4 geen voorbeeld van een gespecialiseerde procedure die leidt tot relatief hoge kosten van rechtsbijstand. Integendeel, zulke procedures lijken te leiden tot lagere uitgaven per zaak dan algemene procedures voor civiele of bestuursrechtelijke zaken. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland en Engeland & Wales. Specialisatie, zowel voor diensten die rechtsbijstand leveren als voor rechtbanken, wordt algemeen aanbevolen als een manier om kwaliteit te verbeteren. Het lijkt dus een tamelijk veelbelovende manier om kosten te besparen en de kwaliteit te handhaven of zelfs te verhogen.
- 3. Diensten die juridische analyse integreren met andere disciplines** In gebieden zoals schuldsanering en familiegeschillen wordt juridische bijstand geïntegreerd in meer holistische diensten op basis van een interdisciplinaire aanpak. Deze dienstverlening verbetert waarschijnlijk de uitkomst voor cliënten. Het effect op de kosten is onzeker. Als integratie betekent dat meer professionals per zaak moeten worden betrokken, dan is het waarschijnlijk dat de kosten stijgen. Als één persoon de noodzakelijke vaardigheden en kennisgebieden kan combineren zullen kosten lager zijn (Par. 4.4, 4.8).
- 4. Vermindering van de diensten waarvoor een monopolie van de advocatuur geldt** Een monopolie voor de advocatuur op vertegenwoordiging in rechtbanken verhoogt waarschijnlijk de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Landen zijn dan volgens jurisprudentie van het EHRM verplicht om rechtsbijstand te verzorgen voor minder draagkrachtige burgers en voor rechtsproblemen met voldoende belang. Bovendien zet een dergelijk monopolie een rem op innovatie van juridische diensten. In Finland bestaat geen monopolie voor de advocatuur, terwijl Finland een hoog kwaliteitsniveau lijkt te halen tegen lage kosten. De trend in alle landen is om geleidelijk het aantal procedures te verminderen waar vertegenwoordiging begrensd is en om nieuwe vormen van vertegenwoordiging mogelijk te maken. Dit geeft mogelijk aan dat dit beleid de toegang tot het recht verbetert en de kosten omlaag brengt. Duitsland is uitzonderlijk. Het professionele monopolie geldt daar ook voor juridische informatie en advies, terwijl in alle andere landen een scala van markt- en overheidsdiensten is ontwikkeld die deze behoefte vervult (Par. 2.3 en 5.1)
- 5. Verbetering van juridische informatie en advies** Deze dienstverlening is nodig voor veel mensen en vrij eenvoudig te standaardiseren. Eenmaal opgesteld in de vorm van handleidingen, richtlijnen of webtekst, kan informatie en advies tegen lage marginale kosten worden geleverd aan elke extra gebruiker. Leveringsmodellen omvatten websites, telefonische hulplijnen, advies door *paralegals*, advocaten, maatschappelijk werkers, vakbonden, consumentenorganisaties of ambtenaren, en ook over-de-toonbank diensten bij centra voor informatie en advies. Kosten per klant voor informatie en advies zijn laag, in de orde van grootte van €30 tot €300, en de uitgaven voor deze eerste vorm van rechtsbijstand zijn vaak niet meer dan 10% van het totale budget voor rechtsbijstand (Par. 3.1). Het is aannemelijk dat de beschikbaarheid van betrouwbare juridische informatie het eenvoudiger maakt voor burgers om problemen samen op te lossen, maar ook om op een eerlijke manier tot een uitspraak in een procedure te komen. Het is echter moeilijk een goed bedrijfsmodel te vinden voor informatie en advies, dus overheidssubsidies blijken vaak nodig (Par. 2.3.1-2 en 5.1).
- 6. Vaste vergoedingen in plaats van uurtarieven voor rechtsbijstandsadvocaten** De meeste gesubsidieerde rechtsbijstandssystemen betalen een vaste vergoeding aan advocaten voor elk rechtsbijstandsproduct dat ze leveren, ongeacht de werkelijk bestede tijd. Engeland & Wales en

Nederland (voor zaken waar meer dan drie keer het aantal vooraf bepaalde uren nodig is) hebben hier belangrijke uitzonderingen op en betalen dan een vergoeding per uur dat de advocaat besteedt. Het is moeilijk voor een externe controleur om na te gaan of het aantal besteedde uren redelijk is. Ook heeft dit systeem voor de hand liggende prikkels voor advocaten om extra werk te doen, zelfs als dit van weinig toegevoegde waarde voor de cliënt is. Uitgaven voor deze regelingen hebben de neiging om snel uit de hand te lopen en zijn inderdaad aanzienlijk in beide landen. Daarom zouden deze regelingen goed bekeken moeten worden. Een mogelijkheid is om aanvullende categorieën met vaste vergoedingen in te richten (bijvoorbeeld voor doodslagzaken, grote fraudekwesaties en andere vrij veel voorkomende complexe zaken). Een andere mogelijkheid is om in complexe zaken vooraf een passende vaste vergoeding te laten vaststellen door (onafhankelijke) instanties (Par. 3.6).

7. **Vaste vergoedingen op de markt voor juridische dienstverlening** Duitsland kent een traditie waarbij advocaten een vaste vergoeding krijgen die gekoppeld is aan de omvang van het belang dat op het spel staat. Cliënten met beperkte middelen die zaken hebben met een belang van €500 tot €10.000 kunnen juridische bijstand inclusief vertegenwoordiging bij de rechtbank krijgen voor vooraf duidelijke prijzen in de orde van grootte van €100 tot €2.000. In veel zaken zal worden geschikt voordat dit bedrag is bereikt. Deze traditie kan een van de verklaringen zijn waarom Duitsland (hoewel het een sterk monopolie voor advocaten heeft dat de kosten voor juridische bijstand opdrijft) lage uitgaven voor rechtsbijstand heeft. Dit lijkt te gebeuren zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Vaste vergoedingen voor advocaten betekenen bijvoorbeeld dat zij belang hebben bij kwaliteitsverbetering via standaardisatie. Het is moeilijk dit Duitse systeem ergens anders te implementeren, omdat het een vergaande tariefregulering vereist. Echter, soortgelijke effecten kunnen worden bereikt als juridische dienstverleners beginnen te werken tegen een vaste prijs, zoals ze nu in veel landen gaan doen, en als overheden dit stimuleren (Par. 3.6, 3.9 en 5.2).
8. **Gesloten budget** België en Frankrijk hebben beide een gesloten budget en ook lage kosten van rechtsbijstand als percentage van het BNP. In een gesloten budget wordt extra vraag naar gesubsidieerde juridische diensten opgevangen door het verlagen van de prijs per product. Het is mogelijk dat dit systeem uiteindelijk leidt tot kwaliteitsproblemen. In Frankrijk en België lijken rechtsbijstandsdiensten te worden verleend door advocaten met minder jaren werkervaring dan in andere landen. Bovendien scoren deze landen lager op een aantal indicatoren voor toegang tot het recht (Par. 3.6 en 3.9).
9. **Hoogte van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners** De hoogte van de vergoeding die advocaten ontvangen per rechtsbijstandsproduct is zeer verschillend per land. Op basis van de beschikbare data is het moeilijk vast te stellen welk deel van dit verschil kan worden toegeschreven aan de hoogte van de vergoedingen voor advocaten en welk deel te maken heeft met de complexiteit van de te verrichten procedurele handelingen. Er zijn echter aanwijzingen dat de effectieve vergoeding per gewerkt uur aanzienlijk lager is in Frankrijk en België dan in het Verenigd Koninkrijk en Nederland (zie Par. 3.6).

De volgende vijf variabelen lijken minder invloed te hebben op de kosten, en weinig positieve of negatieve invloed op kwaliteit.

1. **Beschikbaarheid van rechtsbijstandsverzekering** De beschikbaarheid van rechtsbijstandsverzekeringen lijkt van beperkte relevantie voor de totale kosten van rechtsbijstand. Rechtsbijstandsverzekeringen dragen vooral bij aan het betaalbaar maken van toegang tot het recht voor de middenklasse. Een dergelijke verzekering dekt waarschijnlijk niet verdediging in strafzaken of bijstand tijdens hechtenis. Werk dat te maken heeft met echtscheidingen worden meestal ook niet gedekt. Een goed functionerende markt voor rechtsbijstandsverzekeringen kan wel bevorderlijk zijn voor de kosten en kwaliteit van diensten die te maken hebben met consumentenzaken, bestuursrechtelijke procedures, sociale zekerheid, arbeidszaken en letselschade. Rechtsbijstandsverzekeringen komen vaker voor in continentaal Europa dan in Engeland & Wales,

Schotland en Ierland. Uitgaven aan verzekeringen per hoofd van de bevolking zijn het hoogst in Nederland en Duitsland (Par. 3.7). Een mogelijke verklaring is dat de kosten van het verlenen van juridische diensten meer voorspelbaar zijn in deze landen (met name in Duitsland) en dat verzekeraars rechtshulpverleners in dienst mogen nemen en dus zelf kunnen aansturen (Nederland).

2. **Vermindering van het aantal juridische problemen** Hoewel in deze studie weinig gegevens over dit onderwerp zijn verkregen (zie hoofdstuk 4), is het onwaarschijnlijk dat het aantal problemen zeer verschillend is in de onderzochte landen. Bovendien kunnen de aantallen misdrijven, echtscheidingen, ontslagen, de migratiepatronen en de schuldenniveaus, die de belangrijkste oorzaken zijn van de vraag naar rechtsbijstand, niet echt worden beïnvloed door beleid op het gebied van rechtsbijstand.
3. **Mediation** Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het aanbieden van mediation of bemiddeling als een aparte dienst een wezenlijke impact heeft op de begrotingen van rechtsbijstand. Zelfs in familierecht wordt er weinig gebruik van (subsidies voor) mediation gemaakt (Par. 4.4). Wel kan het bijdragen aan oplossingen die meer duurzaam en effectief zijn. Bovendien kan integratie van kennis over conflictbemiddeling in andere juridische diensten helpen om het repertoire te vergroten en daarmee de kwaliteit van procedures en resultaten te verhogen.
4. **Verhoging van eigen bijdragen en inkomensniveau om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand** Hoewel dit duidelijk strategieën zijn die kosten besparen en ze eenvoudig zijn te implementeren, behoren ze niet (meer) tot de grote hervormingen die worden overwogen in de landen waar hier verslag over wordt gedaan. Dit doet vermoeden dat er weinig (meer) te besparen valt met deze maatregelen zonder dat een bedreiging ontstaat voor de kwaliteit van de toegang tot het recht of dat sterke politieke weerstand optreedt.
5. **Terughalen van kosten voor rechtsbijstand bij gebruikers, tegenpartijen, of andere financieringsbronnen** Landen proberen uit de opbrengst van een gewonnen procedure de kosten van rechtsbijstand terug te halen, rechtsbijstand in onterecht ingestelde procedures te verhalen, of de verliezende tegenpartij te laten betalen. Het is moeilijk de effecten van deze maatregelen vast te stellen, maar ze lijken weinig geld op te brengen. In de meeste landen waarover gegevens bestaan gaat het om 1 tot 2% van het totale budget. Zelfs met meer en efficiëntere handhaving van deze regels zal de opbrengst waarschijnlijk laag blijven, omdat het nu eenmaal vaak gaat om bijstand in strafzaken, familieproblemen, immigratiekwesaties of consumentenproblemen. Er zijn geen of geringe financiële belangen en niet heel veel procedures die achteraf objectief gezien kansloos zijn. De mogelijkheden van verhaal zijn meestal beperkt, ook als dat in termijnen zou geschieden (een leenstelsel, dat alleen in Duitsland bestaat, maar daar weinig wordt toegepast).

Variabelen met een onzekere invloed op de kosten en kwaliteit, en die nader onderzoek verdienen zijn de volgende:

1. **Producten en prikkels voor onderhandeling en schikking** Op de markt voor juridische dienstverlening zijn nieuwe producten ontstaan waarbij de cliënt eerst betaalt voor juridische informatie en advies, dan voor een poging om het conflict bij te leggen, en vervolgens voor procesvertegenwoordiging. Deze aanpak wordt gekopieerd in sommige rechtsbijstandssystemen. In deze opzet is er meer ruimte voor interactie gericht op minnelijke oplossingen en dus besparingen, omdat minder zaken uitmonden in kostbare rechtszaken. Gegevens over geschillen die worden geschikt zonder tussenkomst van een rechter, dus door diensten die helpen om te onderhandelen en communiceren met de andere partij, zijn beperkt. Maar er lijkt ruimte voor verbetering op dit gebied. Een systeem waarbij de rechtzoekende (en de overheid die steunt) betaalt voor een oplossing, in plaats van voor procedures, is het overwegen waard. Het biedt een stimulans om snel een oplossing te zoeken.
2. **Vermindering van de soorten problemen waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar is** In Engeland & Wales is rechtsbijstand niet meer beschikbaar voor een aantal van de meest voorkomende civiel- en bestuursrechtelijke geschillen. Voor deze zaken bestaan wel gespecialiseerde *tribunals* met

vrij eenvoudige procedures waarbij juridische bijstand niet noodzakelijk is of beschikbaar is lage kosten. De Nederlandse overheid is ook van plan om consumentenzaken en verhuurder/huurderproblemen uit te sluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze uitsluitingen worden echter bekritiseerd door de advocatuur in beide landen, omdat ze kunnen resulteren in lagere kwaliteit van toegang tot het recht. Het is ook mogelijk dat kosten van onopgeloste problemen worden verschoven naar burgers of andere organisaties die te maken hebben met deze problemen. Bovendien moeten staten gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen voor strafzaken waarin vrijheidsbeneming een mogelijke uitkomst is, of voor zaken waar juridische bijstand of vertegenwoordiging is verplicht. Beperking van de soorten problemen waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar is, is dus alleen mogelijk voor kleinere strafzaken, en voor procedures waarvoor juridische bijstand niet verplicht is en die toegankelijk zijn voor een onervaren persoon die toegang het recht zoekt. Daarom ligt het voor de hand deze strategie te overwegen in combinatie met een analyse van de manier waarop deze problemen kunnen worden opgelost zonder gesubsidieerde rechtsbijstand, en als dat nodig is, worden uitgevoerd in combinatie met het ontwikkelen van vereenvoudigde en gespecialiseerde procedures voor dit soort problemen.

4 Conclusies

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is zeer consistent geweest in het vormen van een argumentatielijns die ook de belangrijkste uitkomst is van deze vergelijkende studie. Het gaat om toegang tot het recht, en gesubsidieerde rechtsbijstand door advocaten is één van meerdere manieren om die toegang te verwezenlijken. Wat er nodig is voor toegang tot het recht, en onder welke omstandigheden landen moeten bijspringen met subsidies, hangt af van het soort probleem en van de context waarbinnen de kwestie moet worden opgelost. De procedurele omgeving en de beschikbaarheid van (innovatieve) juridische diensten op de markt horen bij de belangrijkste variabelen die beleidsmakers kunnen beïnvloeden om de toegang tot het recht te waarborgen.

Wanneer de systemen van de negen landen met elkaar worden vergeleken, komen enorme verschillen naar voren in de manier waarop procedures zijn opgezet voor de meest voorkomende en urgente problemen van burgers. Niettemin zijn deze problemen vaak vergelijkbaar, ook wat betreft hun frequentie. Landen hebben ook nogal verschillende tradities voor de regulering van advocaten en andere aanbieders van (juridische) diensten die betrokken zijn bij het oplossen van deze kwesties. Procedures en regulering van juridische diensten lijken ook een belangrijke verklaring te zijn voor de verschillen in uitgaven.

Wat ontbreekt is een betrouwbare maatstaf voor de kwaliteit van toegang tot het recht en dus voor de effectiviteit van het geld dat wordt uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. De indicatoren van kwaliteit die beschikbaar zijn, doen vermoeden dat de landen ook aanzienlijk verschillen in de hoeveelheid (toegang tot het) recht die ze weten te creëren per Euro, Pond of Zloty die wordt uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

Rechtsbijstandssystemen kunnen worden verbeterd, en de kosten kunnen in de hand worden gehouden, door te werken aan de hoogte van subsidies en door de vergoedingen aan advocaten aan te passen. De gegevens in dit rapport, en de voorbeelden die worden gegeven door de omringende landen, laten zien hoe systemen kunnen worden geïnnoveerd op een meer inhoudelijke en holistische manier. Vooral door de samenhang met andere elementen van het rechtssysteem te verbeteren, zodat toegang tot het recht minder kostbaar wordt voor burgers en overheden en leidt tot betere uitkomsten voor burgers.

Legal Notice

Advisory Board

Chairman

- Prof. dr. mr. E. Niemeijer (Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam)

Members

- Dr. mr. J.B.J. van der Leij (WODC, Den Haag);
- Mr. E.J.C. van der Vlis, (Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Rechtsbestel, Den Haag);
- Dr. M.J. ter Voert (WODC, Den Haag);
- Mr. J. Hemelaar (Ad Astra Advocaten, Leiden).

© 2014 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Contact

Maurits Barendrecht

Research Director

T +31 70 762 0700

M +31 6 4292 1812

maurits.barendrecht@hiil.org

HiiL.org

HiiL is an advisory and research
institute for the justice sector

