

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3329

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Minister voor Rechtsbescherming over *de vrijheid van advocaatkeuze bij rechtsbijstandverzekeraars* (ingezonden 12 mei 2021).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën), mede namens Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 25 juni 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie waarin de vrijheid van advocaatkeuze bij rechtsbijstandverzekeraars wordt uitgebreid naar elke fase die tot een procedure bij de rechter kan leiden?¹ Wat is daarop uw reactie?

Antwoord 1

Ja. Het betreft een uitspraak op verzoek tot een prejudiciële beslissing van een Belgische rechter. In de uitspraak van het Europese Hof van Justitie wordt uitleg gegeven aan artikel 201, eerste lid, onderdeel a, van de Richtlijn solvabiliteit II, waarin de vrijheid voor een verzekerde om zijn advocaat of andere gekwalificeerde persoon te kiezen is geregeld. Die vrijheid is volgens dat artikel van toepassing bij een «gerechtelijk of administratieve procedure». Dit begrip wordt door het Hof ruim geïnterpreteerd door die uit te breiden naar de in België van toepassing zijnde bemiddelingsprocedure. Het is nog niet duidelijk wat deze uitspraak precies voor de Nederlandse situatie betekent.

Uit het oogpunt van rechtsbescherming is het belangrijk dat er voldoende keuzemogelijkheden zijn voor de burger om zijn juridische probleem op te lossen. Daarbij is vrije keuze van rechtshulpverlener van belang. Tegelijkertijd vinden wij het wenselijk dat de burger ook de keuze heeft om tegen beperkte dan wel beheersbare kosten die dienstverlening in te kunnen roepen die past bij zijn probleem.

Vraag 2

Deelt u de analyse dat deze uitspraak andermaal ruim baan geeft aan de vrijheid van advocaatkeuze, zodat het niet aangaat (of onjuist is) dat de polissen en het beleid van de rechtsbijstandverzekeraars deze vrije keuze

¹ Europese Hof van Justitie, 14 mei 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0667>

zoveel mogelijk ontmoedigen, dan wel dat deze uitspraak geen aanleiding geeft om de vrije advocaatkeuze te bemoeilijken?² Zo ja, bent u bereid om deze nieuwe uitleg van de vrijheid van advocaatkeuze in overleg met het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Orde van Advocaten (wettelijk) vast te leggen voor rechtsbijstandverzekeringen?

Antwoord 2

Bij de toepassing van Nederlandse wet- en regelgeving dient al rekening te worden gehouden met uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Aangezien het begrip «gerechtelijk of administratieve procedure» letterlijk is overgenomen in artikel 4:67 van de Wft, dat artikel 201, eerste lid, onderdeel a, van de Richtlijn solvabiliteit II implementeert, achten wij een (nadere) wettelijke regeling niet nodig. De AFM houdt toezicht op de naleving van artikel 4:67 van de Wft. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben de vrije keuze van rechtshulpverlener aanvaard en wijzen hun cliënten ook actief op deze mogelijkheid zodra dit aan de orde is. Als lid van het Verbond van Verzekeraars zijn zij als onderdeel van het stelsel van zelfregulering verplicht dit in begrijpelijke taal te doen. Naleving wordt getoetst door de Stichting toetsing verzekeraars (Stv).

Vraag 3

Heeft u kennisgenomen van de uitspraak 2021/0300 van de Geschillencommissie van het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) over de vrijheid van advocaatkeuze bij rechtsbijstandverzekeraars?³ Wat is daarop uw reactie?

Antwoord 3

Ja. In de uitspraak beredeneert het Kifid met een verwijzing naar de uitspraak van het Hof van Justitie dat een verzekerde in geval van een beroep op de rechtsbijstandverzekering in elke fase die kan leiden tot een procedure bij een rechterlijke instantie een beroep kan doen op de vrije keuze voor een rechtshulpverlener. Tegen deze uitspraak is beroep aangetekend bij de Commissie van Beroep van het Kifid.

Vraag 4

Heeft u kennisgenomen van de blogs «Vrije advocaatkeuze» en «Vrije advocaatkeuze: rechtsbijstandsverzekeraars hebben geen Plan B»?^{4, 5} Wat is daarop uw reactie?

Antwoord 4

Ja. In de artikelen wordt gesteld dat een verruiming van de vrije keuze voor een rechtshulpverlener tot hogere kosten voor rechtsbijstandsverzekeraars leidt. Wij vinden het van belang dat rechtsbijstandsverzekeraars zich aan hun juridische verplichtingen houden. Zij dienen zelf te bepalen hoe zij dit vormgeven. Het is mij niet bekend of zij n.a.v. de uitspraken van het Europese Hof van Justitie en Kifid daarbij een «plan B» (nodig) hebben.

Vraag 5

Vreest u dat deze uitspraak van de Geschillencommissie van het Kifid, wanneer deze in hoger beroep in stand blijft, ertoe kan leiden dat rechtszoekenden eerder het maximale budget van de rechtsbijstandverzekering bereiken waardoor zij later in een proces mogelijk geen aanspraak meer kunnen maken op de rechtsbijstandverzekering?

² Steinz, T., «Klant heeft nauwelijks iets aan uitbreiding vrije advocaatkeuze», 29 juni 2020, <https://www.amweb.nl/schade/blog/2020/06/klant-heeft-nu-nauwelijks-iets-aan-uitbreiding-vrije-advocaatkeuze-101123787>

³ Geschillencommissie van het Kifid, 31 maart 2021, <https://www.kifid.nl/judgement/uitspraak-2021-0300-bindend/>

⁴ Ruinaard, E., «Vrije advocaatkeuze», 19 april 2021, <https://www.amweb.nl/branche/blog/2021/04/vrije-advocaatkeuze-101129241>

⁵ Steinz, T., «Vrije advocaatkeuze: rechtsbijstandverzekeraars hebben geen Plan B», 29 april 2021, <https://www.amweb.nl/schade/blog/2021/04/vrije-advocaatkeuze-rechtsbijstandverzekeraars-hebben-geen-plan-b-101129564>

Antwoord 5

Rechtsbijstandsverzekeraars kunnen zelf invulling geven aan de uitspraak, bijvoorbeeld door een wijziging van polisvoorwaarden of in de werkprocedures. De maximale kostenvergoeding voor externe juridische dienstverlening dient zodanig te zijn dat de vrije keuze voor een rechtstbijstandverlener niet illusoir wordt.

Vraag 6

Klopt het dat – zolang als de Nederlandse overheid geen beperking aanbrengt op de kosten – het de rechtstbijstandverzekeraars is toegestaan om deze beperkingen via artikel 288 WVEU zelf aan te brengen waarbij evenwel is gebleken dat zij enorme verschillen in maximale budgetten hanteren van tussen de € 3.000 en € 30.000 bij zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat?⁶

Antwoord 6

Binnen de kaders van het recht zijn rechtstbijstandsverzekeraars vrij zelf keuzes te maken. Dit maakt een vergelijking lastig, omdat de verschillende bedragen ook kunnen voortkomen uit verschillen in de omvang van de geboden dekking of de structuur van de verzekering. Zo kan een maximumbedrag gelden voor het gehele juridische geschil of alleen voor één procedure. Het maakt ook uit of het maximum geldt inclusief of exclusief andere verzekerde kosten, zoals deurwaarderskosten, griffiegeld of voor het inschakelen van een deskundige. Verschillen in eigen risico wegen ook mee. Een burger kan zelf kiezen onder welke polisvoorwaarden met bijbehorende dekking hij een verzekering wenst af te sluiten. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat een rechtstbijstandsverzekeraar beperkingen kan stellen aan de kosten die worden vergoed voor de inschakeling van een rechtshulpverlener door de verzekerde. De vrijheid van keuze voor een rechtshulpverlener mag echter niet door de beperking van de te vergoeden kosten illusoir worden gemaakt. Het is aan de rechter om in een concreet geval te beoordelen of er zodanige beperkingen zijn gesteld dat hiervan sprake is.

Vraag 7

Acht u het niet wenselijk dat – ongeacht de vrijheid die de rechtstbijstandsverzekeraars op dit punt zouden hebben – rechtstbijstandsverzekeraars in elk geval de kosten moeten dekken van de gemiddelde procedures die in de diverse rechtsgebieden gevoerd kunnen worden omdat bij lagere bedragen het keuzerecht illusoir kan worden en het Europese Hof van Justitie dat in zijn uitspraken niet toestaat?

Antwoord 7

Wij achten het aan de rechter om te bepalen in hoeverre rechtstbijstandsverzekeraars beperkingen mogen aanbrengen in de dekking zonder het recht op vrije keuze rechtshulpverlener aan te tasten. Daarnaast heeft het Verbond van Verzekeraars laten weten dat bij veel verzekeraars de verzekerde bij het aanschaffen van een verzekering een keuze kan maken tussen verschillende bedragen voor externe rechtshulp. Wij vinden het van belang dat verzekerden die keuze hebben, gelet op het risico dat zij willen verzekeren. Voor het voeren van een gerechtelijke of administratieve procedure door een eigen jurist of advocaat in dienstbetrekking geldt geen kostenmaximum omdat dit vergoeding in natura betreft. Dit duale karakter is kenmerkend voor Nederlandse rechtstbijstandsverzekeringen en draagt bij aan laagdrempelige toegang tot rechtstbijstand.

Vraag 8

Bent u bereid om een onderzoek uit te laten voeren of voldoende gevolg wordt gegeven aan de door het Europese Hof van Justitie voorgeschreven grote betekenis en bescherming van de vrije advocaatkeuze alsmede naar de kosten van de gemiddelde procedures die in de diverse rechtsgebieden gevoerd kunnen worden, omdat bij lagere bedragen het keuzerecht illusoir

⁶ Consumentenbond, 24 december 2020, <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering/vrije-advocaatkeuze#no4>

kan worden en het Europese Hof dat in zijn uitspraken niet toestaat? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

De vrije keuze voor een rechtshulpverlener bij rechtsbijstandverzekeringen heeft onze aandacht. Naar dit onderwerp is ook onderzoek verricht.⁷ De verruiming van de vrije keuze voor een rechtshulpverlener maakt volgens het onderzoek dat voor de Nederlandse praktijk de nadruk is komen te liggen op kostenbeheersing. Dit is niet vreemd omdat in Nederland, veel meer dan in de andere onderzochte landen, een grote discrepantie bestaat tussen de hoogte van premies van de rechtsbijstandverzekering en die van het gemiddeld uurtarief van een advocaat. Anders dan in Duitsland en Oostenrijk ontbreekt een middel zoals tariefregulering (van het uurtarief van een advocaat). Daarnaast zijn de tarieven van advocaten in Nederland fors hoger dan in de onderzochte landen. Dat kan spanning opleveren met bovengenoemde rechtspraak dat de dekking niet zodanig laag mag zijn dat de vrije keuze voor een rechtshulpverlener niet illusoir mag worden gemaakt. Dit geeft ons aanleiding nader naar dit onderwerp te kijken. Wij zullen na overleg met het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Orde van Advocaten beoordelen of er aanvullend onderzoek nodig is en zo nodig het WODC vragen om te bezien of dit past binnen de onderzoeksagenda van volgend jaar.

Vraag 9

Bent u bereid om, als de uitkomsten van dat onderzoek daartoe aanleiding geven, met een voorstel te komen tot invoering van standaard beperkingen (minimale maximumtarieven) om te voorkomen dat rechtsbijstandverzekeraars een te forse beperking invoeren waardoor de vrijheid van advocatenkeuze illusoir wordt gemaakt, dan wel om gezamenlijk met het Verbod van Verzekeraars en de Nederlandse Orde van Advocaten tot een andere oplossing te komen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Als het overleg met Verband en de Nederlandse Orde van Advocaten heeft plaatsgevonden bepalen we of en welke maatregel passend is. Hierbij tekenen wij aan dat het vaststellen van minimumtarieven een zwaar middel zou zijn. Zoals hierboven aangegeven kunnen verzekerden zich ook nog op de geldende jurisprudentie beroepen als zij vinden dat door een te lage uitkering van de rechtsbestandsverzekeraar het recht op vrije keuze voor een rechtshulpverlener illusoir wordt gemaakt.

Vraag 10

Kunt u deze vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 10

Ja.

⁷ Holthirichs, D. B. (2018). Vrijheid verzekerd? Een onderzoek naar de reikwijdte van de vrije advocaatkeuze in rechtsbijstandverzekeringen. Heerlen: Open Universiteit.