

# De rechtsbijstandsubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand

A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides

Onderzoek en beleid, nr. 175

## Samenvatting

### Doel van het onderzoek en rapportage

Sinds 1 januari 1994 is na een lange voorbereidingsperiode de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) van kracht geworden. Deze wet verving de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (Wrom) die sinds 1 januari 1958 van kracht was. De Wrb bracht ingrijpende veranderingen aan in de sinds 1958 bestaande regeling voor rechtsbijstandsubsidie voor degenen die de kosten voor rechtsbijstand niet geheel zelfstandig kunnen opbrengen. In algemene zin beoogde men met deze structureel vernieuwde regeling een vergroting van de bestuurbaarheid en de doelmatigheid en daarmee een versterking van de politieke legitimatie van de voorziening. De wet specificeert vier doelstellingen:

- het verlenen van aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand aan hen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand geheel zelf te bekostigen;
- het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening;
- het verbeteren van de beheersbaarheid en controleerbaarheid van de uit de voorziening voortvloeiende uitgaven;
- het moderniseren van de bestuurlijke organisatie.

Het onderhavige onderzoek richt zich op de eerste doelstelling. Op zichzelf wijkt deze niet af van die in de Wrom, maar de uitvoering van dit algemene beginsel via de toegangsregulering is wel sterk gewijzigd. We hebben dit onder de noemer gebracht van de *herijking van de toegangsvoorwaarden tot de rechtsbijstandsubsidie*. Het doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de feitelijke gevolgen van deze herijking. Daartoe zijn twee algemene vragen geformuleerd.

1. In welke mate heeft de wijziging van de voorwaarden voor aanspraak op rechtsbijstandsubsidie verandering gebracht in het gebruik van rechtskundige dienstverlening?
2. In hoeverre komen de feitelijke gevolgen van de wetswijziging overeen met de beoogde gevolgen?

Veel van de onderzoeksbevindingen zijn reeds vermeld in vier afzonderlijke rapportages: het rapport 'Met recht bijstand' (Werkgroep Gebruik gefinancierde rechtsbijstand, 1995) en de drie interimrapportages 'Rechtsbijstand: krimpende markten' (Klijn e.a., 1996), 'De rechtsbijstand afgeprijsd' (Van der Schaaf, 1997) en 'Rechtsbijstand: kiezen of moeten' (Klijn e.a., 1997). De onderhavige rapportage heeft tot doel de afzonderlijke bevindingen te integreren en in hun samenhang te bekijken. Daarom is veel aandacht besteed aan de uitwerking van het theoretische kader dat ten grondslag heeft gelegen aan het zoeken naar gevolgen. Zo wordt de mogelijkheid geschapen het waarom van de gevolgen meer inzichtelijk te maken. Een van de doelstellingen van sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek is immers meer inzicht te kunnen geven in de gedragsmechanismen achter maatschappelijke verschijnselen. In de eerdergenoemde rapportages is daar onzes inziens onvoldoende aandacht aan besteed. Alvorens de specifieke onderzoeksvragen te behandelen, gaan we eerst na wat de gewijzigde toegangsregulering inhoudt, wat de gevolgen zouden moeten zijn voor rechtzoekenden en

vervolgens wat het theoretische gezichtspunt is van waaruit we naar de werking van de wet hebben gekeken.

### **De herijking van de toegangsvoorwaarden**

De wijziging van de toegang tot subsidie bestond uit een aantal maatregelen die een herformulering en aanscherping van de subsidievoorwaarden inhielden. Als sluitstuk daarop is de controle op de toepassing versterkt.

Ten eerste was er sprake van een *verlaging van de inkomensgrens* waaronder men recht heeft op subsidie. Er is verschil tussen de draagkrachtberekening voor hen die een gemeenschappelijke huishouding voeren en die voor alleenstaanden. Dat verschil in bestedingsruimte tussen beide situaties werd in de oude wet verdisconteerd doordat de inkomensgrens voor alleenstaanden  $\text{A } 175$  lager was dan de grens die gold voor samenwonenden. De Wrb sluit voor de vaststelling van de inkomensgrens aan bij de in de Algemene Bijstandswet gehanteerde methode ter bepaling van een gelijk welvaartsniveau van verschillend samengestelde huishoudens. In de Wrb is dan ook de inkomensgrens voor alleenstaanden bepaald op 70% van de grens waarbinnen samenwonenden nog aanspraak op subsidie kunnen maken. Feitelijk is zo de inkomensgrens voor alleenstaanden verlaagd en is het aantal personen dat aanspraak kan maken, op de subsidie verminderd.

Ten tweede bracht de wet een *verhoging van de eigen bijdrage* voor rechtsbijstand met zich mee. Dat gebeurde voor de twee verschillende soorten rechtsbijstand die men kan krijgen. Men kan bijstand krijgen van medewerkers van de Stichtingen Rechtsbijstand (de vroegere Bureaus voor Rechtshulp). Die hulp was onder de Wrom gratis. Onder de Wrb is hulp (van maximaal 30 minuten) in het kader van het algemeen spreekuur nog steeds gratis. Voor verdergaande hulp van maximaal 2 uur in het kader van het 'verlengde spreekuur' dient men  $f$  30 te betalen. Zaken die meer tijd vergen of bijstand door een advocaat behoren tot de tweede soort rechtsbijstand, *toevoegingsbijstand* geheten. Deze hulpverlening wordt doorgaans door zelfstandig gevestigde advocaten verleend. De overheid betaalt de advocaat dan

een vergoeding waarvan de eigen bijdrage is afgetrokken. De eigen bijdrage is met de invoering van de Wrb verhoogd. Die verhoging is in de laatste fase van de parlementaire behandeling - onder invloed van een bezuinigingsoperatie - zwaarder uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien. Dat resulteerde in een schaal van bijdragen van ten minste  $f$  110 en ten hoogste  $f$  1.300.

Ten derde was er sprake van een *aanscherping van de inhoudelijke normering*, gericht op de aard van de zaak waarvoor subsidie wordt aangevraagd. De voorwaarden waaraan een zaak moet voldoen, zijn strenger geworden. Door de regelgeving, de jurisprudentie en de daarop gebaseerde beleidsregels van de Raden voor Rechtsbijstand is een uitgebreid systeem van voorwaarden voor gesubsidieerde rechtsbijstand en toevoegingen totstandgekomen. De belangrijkste inhoudelijke weigeringsgronden voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn: het verzoek is van elke grond ontbloot, de kosten staan niet in redelijke verhouding tot het belang van de zaak, het bedrijfsmatige karakter van het probleem, en er is geen noodzaak tot rechtsbijstand omdat de rechtzoekende het probleem redelijkerwijze zelf kan afhandelen.

De gegrondheid van de zaak komt erop neer dat er enige kans van slagen dient te zijn. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als de termijn voor juridische actie verlopen is. Als het belang van de zaak op geld waardeerbaar is, moet het ten minste  $f$  200 bedragen wil men in aanmerking komen voor het verlengde spreekuur bij de Stichtingen Rechtsbijstand, terwijl het minstens  $f$  400 moet zijn wil toevoegingsbijstand gerechtvaardigd zijn. Immateriële belangen worden van geval tot geval bekeken.

De rechtzoekende kan zaken zelf afhandelen als bijvoorbeeld andere vormen van hulpverlening openstaan, zoals sociaal raadslieden, maatschappelijk werk of de gemeentelijke kredietbank. Daaronder vallen veelal aanvragen tot vergunningen en uitkeringen, zolang er nog geen conflicten zijn tussen de aanvrager en de overheid.

De werking van de subsidievoorwaarden is afhankelijk van de toepassing ervan.

Op de uitvoering van de vroegere wetgeving was onder andere door de Algemene Rekenkamer nogal ernstige kritiek uitgeoefend. Vandaar dat de Wrb een *versterking van de controle* op de subsidieverstrekking met zich mee zou moeten brengen. Dat resulteerde in een meer uitgebreide en sterker geformaliseerde aanvraag- en toetsingsprocedure waar het toevoegingsbijstand betreft. Daarnaast vond een striktere scheiding plaats tussen de

hulpverlening en de toetsing van de toevoegingsaanvraag. Onder de Wrom waren de twintig Bureaus voor Rechtshulp met beide taken belast. Onder de Wrb geschiedt toetsing van de toevoegingsaanvraag door een bureau verbonden aan een van de vijf ressortsgewijs opererende Raden voor Rechtsbijstand. Een grotere controle op de toegang tot de subsidie vloeit ook voort uit de al vermelde tijdsafgrenzing van de dienstverlening van de stichtingen. Waar onder de Wrom de medewerkers van de Bureaus voor Rechtshulp naar eigen inzicht (en regels van lokaal beleid) aan de 'ingenomen zaken' tijd konden besteden, is dat thans niet meer het geval. Door middel van door de stichtingen te formuleren jaarplannen die door de raden vervolgens moeten worden geaccordeerd, hoopt de wetgever hier meer greep op de inzet van middelen te verkrijgen.

Hoewel de maatregelen ter verscherping van de controle primair gericht zijn op de professioneel betrokken rechtsbijstandverleners, werken ze voor de rechtzoekenden uit als aanscherping van de subsidievoorwaarden. Als de inkomensgrenzen, eigen bijdragen en de inhoudelijke normering niet zo scherp in acht worden genomen, zijn ze daarmee feitelijk ook minder strikt.

### **Beoogde gevolgen**

Alle bovengenoemde maatregelen beschouwen we als prijs beïnvloedende ingrepen: in dit geval verhoging van de kostprijs van rechtsbijstand voor rechtzoekenden. Ten eerste een verhoging voor degenen die onder de Wrb nu niet meer in aanmerking voor subsidie komen terwijl dat onder de Wrom wel het geval was. Ten tweede een verhoging voor hen die nog steeds aanspraak kunnen maken op subsidie maar daarbij thans wel een hogere eigen bijdrage verschuldigd zijn. De achterliggende gedachte van de wetgever daarbij is dat een verhoging van de kostprijs rechtzoekenden dwingt tot een kritischere afweging tussen de te verwachten kosten en te verwachten baten en aanspoort tot een alternatieve keuze.

Met een verhoging van de kosten wordt beoogd hen te stimuleren tot een meer verantwoorde keuze tussen wel of niet een beroep te doen op rechtsbijstand en daarmee op overheidsmiddelen. Die doelstelling wordt in deze studie aangeduid met de term *verhoogde selectiviteit*. Daar is de voorwaarde aan verbonden dat dit niet zou moeten leiden tot het *ten onrechte verstoken blijven van rechtsbijstand*.

De maatregelen zijn daarnaast gericht op een verbetering van de bestaande ongelijkheid in de eigen-bijdragetarieven. Niet voor iedereen die aanspraak op de subsidie mocht maken, gold dat de te maken prijs-inkomensafweging even zwaar was terwijl dat wel het beleidsstreven was en is. Die doelstelling duiden wij aan met de term *grotere gelijkheid*.

### **Het traceren en waarderen van effecten**

Bij het traceren van de gevolgen van de nieuwe toegangsregeling hebben we aansluiting gezocht bij de gedachtengang van de Amerikaanse socioloog Coleman inzake de relatie tussen collectieve verschijnselen en het individuele keuzegedrag. Daarin is het uitgangspunt dat macrosociale veranderingen slechts totstandkomen via het gedrag van individuen. Het handelen van individuen wordt gezien vanuit de rationele-keuzetheorie. Deze theorie, ook wel gekarakteriseerd als doelgerichte-handelingstheorie, komt erop neer dat het handelen van individuen begrepen wordt als het maken van keuzes uit de beschikbare alternatieven. Daarbij kiest de actor dat alternatief dat hem/haar onder de gegeven omstandigheden de meest gunstige kosten-batenbalans oplevert. Het gaat om een afweging tussen pro's en contra's waarbij materiële en immateriële aspecten met elkaar wedijveren. Hoe zwaarder de kosten in verhouding tot de verwachte baten, hoe geringer de waarschijnlijkheid dat de actor een specifieke gedragsmogelijkheid verkiest. Hoe groter de baten van een mogelijke gedragsoptie, hoe meer de actor bereid is daarvoor kosten te maken.

Individuen maken die veronderstelde kosten-batenafweging niet in het luchtledige, maar onder de gegeven omstandigheden van hun situatie. Die omstandigheden beperken de vrijheid van handelen in meer of mindere mate. We maken onderscheid tussen handelingsrestricties op drie niveaus. Op *microniveau* gaat het om individuele hulpbronnen, zoals het inkomen en het sociale netwerk waarover men beschikt. Met *mesoniveau* doelen we op de organisatie van de juridische dienstverlening in ons land, die immers uitmaakt hoe moeilijk het is om gezochte hulp te verkrijgen. Ten slotte bepaalt op *macroniveau* het geldende recht of er sprake is van een probleem waarbij het recht ter oplossing kan worden aangewend.

Om de potentiële werking van de prijsverhoging te begrijpen, zijn nog twee opmerkingen van

belang. Ten eerste brengt een verhoging van de prijs van het recht op zichzelf geen wijziging in het inkomen of het netwerk van individuen (microrestricties) en ook niet in het geldende recht of de beleving van individuen van wat recht is (macrorestricties). Wél verandert er een en ander op mesoniveau: in de organisatie. Er komt een nieuwe organisatie bij (de Raden voor Rechtsbijstand met nieuwe regels) en de nieuwe regels vormen voor de advocaten en de medewerkers van de Stichtingen Rechtsbijstand omstandigheden waardoor zij in hun werk met nieuwe afwegingen krijgen te maken. Die afwegingen kunnen ertoe leiden dat de regels anders worden uitgevoerd dan voorzien en dat zou weer kunnen inhouden dat de bedoelde prijsverhoging niet op de veronderstelde wijze aan de rechtzoekenden wordt doorberekend. Dit verschijnsel wordt aangeduid met de term *onvoorzien aanbodeffect*.

Ten tweede dient men zich ervan bewust te zijn dat de invloed van een prijsverhoging beperkt is indien er geen ruimte voor afweging bestaat. Hier doet zich vooral het belang van het 'geldende recht' gelden. Als er sprake is van problemen waarbij een beroep op recht(sbijstand) formeel danwel feitelijk een afgedwongen optie is, dan mag van een prijsverhoging niet verwacht worden dat deze bijdraagt tot een 'betere' afweging. Als het al tot een verandering in afweging leidt, in casu het afzien van rechtsbijstand, hebben we van doen met het bovengenoemde ten onrechte verstoken blijven van rechtsbijstand. Het middel schiet zijn doel dan voorbij. De mate waarin rechtsbijstand gedwongen is, duiden we in dit rapport aan met de term *mate van rechte noodzaak*.

Terugkomend op de invoering van de Wrb impliceert bovenstaande dat we de nieuw getroffen maatregelen moeten interpreteren als gewijzigde omstandigheden of handelingsrestricties die bij vergelijkbare problemen thans leiden tot andere keuzes in het beroep op rechtsbijstand dan onder de Wrom het geval was. We concentreren ons op de rechtsbijstand door de advocaat. Juist deze vorm van rechtsbijstand is immers door de Wrb in prijs verhoogd. In hoeverre is er sprake van een verminderd beroep op de advocaat? Bij het interpreteren van een vermindering in rechtsbijstand dienen eventuele aanbodeffecten in de beschouwing betrokken te worden.

Of de vermindering voldoet aan de twee door de wetgever beoogde maatstaven - verhoogde selectiviteit en grotere gelijkheid - is daarmee nog niet in beeld gebracht. In hoeverre is er sprake van een bijdrage tot de selectieve werking? We hanteren daarbij het begrip rechte noodzaak. In situaties waar sprake is van grote rechte noodzaak, zou het beroep op de advocaat niet of nauwelijks mogen afnemen. Indien er feitelijk wél sprake blijkt van een afname, duidt dat onze inziens op een niet-beoogd Wrb-effect. In gevallen waar van een naar verhouding geringe rechte noodzaak sprake is, valt een afname in het beroep op rechtsbijstand te begrijpen als beoogd Wrb-effect.

De gelijkheidsdoelstelling levert minder beoordelingsproblemen op. Na te gaan valt in welke mate het beroep op de advocaat door alleenstaanden meer overeenkomt met samenwonenden. Daarnaast kan worden nagegaan of de gebruikers van rechtsbijstandsubsidie binnen de verschillende inkomenscategorieën met een gelijke drempel te maken hebben waar het de prijs-inkomensafweging betreft.

Op grond van het voorgaande zijn door ons drie onderzoeksvragen geformuleerd.

1. In hoeverre is er bij de uitvoering van de Wrb sprake van onvoorziene aanbodeffecten?
2. In hoeverre is er sprake van veranderingen in oplossingsstrategieën die niet beschouwd kunnen worden als het gevolg van een kritische afweging?
3. In hoeverre is het zo dat de door de Wrb gewijzigde prijs leidt tot een voor alle subsidiegebruikers gelijke prijs-inkomensafweging?

## Resultaten

### *Aanbodeffecten*

In de drie jaren na invoering van de wet, 1994 t/m 1996, is er sprake geweest van een reductie van 38% in de afgifte van toevoegingen in civiele en bestuursrechtelijke zaken. Vreemdelingen- en asielrecht is niet in de analyse betrokken, omdat het aantal toevoegingen dermate door andere omstandigheden dan de invoering van de Wrb is beïnvloed dat moeilijk vast te stellen is wat de zelfstandige invloed van de nieuwe subsidiereggeving is. Vanuit de rechtzoekende gezien is er sprake van drie intermediaire actoren: de Raden voor Rechtsbijstand, de advocatuur en de Stichtingen Rechtsbijstand. Bij elk van deze actoren

kunnen aanbodeffecten plaats hebben gevonden die van invloed zijn geweest op de uitvoering van de toegangsregulering. Dat kan tot gevolg hebben gehad dat de bedoelde prijsverhoging voor rechtsbijstand anders of onvolledig is doorgevoerd.

Bij de raden is nagegaan of er reden is te veronderstellen dat de inhoudelijke toetsing van de aanvragen tot rechtsbijstandssubsidie - een toetsing die uit de aard van de zaak zelf ruimte voor verschillen openlaat - geleid zou kunnen hebben tot meer afgifte dan beoogd. Onze analyse levert *geen aanwijzing op voor een aanbodeffect bij de Raden voor Rechtsbijstand* gedurende de periode 1994 t/m 1996.

Bij de advocatuur riep de inwerkingtreding van de wet - en vooral de naar haar oordeel te gebureaucratiseerde procedure ter aanvraag van een toevoeging - sterk negatieve reacties op. Er werd gerept van een ware uittocht uit de 'sociale advocatuur'. Indien juist, dan zou hier sprake zijn van een aanbodeffect dat neer zou komen op een extra kostenverhoging voor rechtzoekenden. Immers, naast de prijs zou ook een krimp van dienstverleningsaanbod extra (afstands)kosten met zich kunnen brengen. Gegevens die een dergelijk vermoeden zouden kunnen ondersteunen, ontbreken echter. Voor zover er sprake is van een krimp in het aanbod, dan is dat een gevolg van een ontwikkeling die al jaren aan de gang is en niet specifiek op conto van de Wrb geschoven kan worden. Ook *bij de advocatuur zijn geen aanwijzingen voor een aanbodeffect*.

Bij de Stichtingen Rechtsbijstand hebben zich twee verschillende aanbodeffecten voorgedaan. Enerzijds in de vorm van een doorkruising van de afgrenzing van de dienstverlening in het verlengde spreekuur en de toevoegingsbijstand; anderzijds in de vorm van het initiatief van de zogenaamde betalende praktijk. Wat die eerste vorm aangaat: de medewerkers van de stichtingen beschouwden de inperking van de verlengde spreekuurhulp tot 2,5 uur als onwenselijk zowel vanuit hun professionele invalshoek (een goede afdoening van veel problemen zou naar hun inzicht meer tijd vergen) als vanuit het oogpunt van de portemonnee van de rechtzoekenden (die in zulke gevallen de voor toevoegingsbijstand hogere eigen bijdrage zouden moeten betalen). In 1994 zijn 20%, in 1995 30% en in 1996 31% van de binnen het verlengde spreekuur behandelde zaken op een wijze afgedaan die strikt formeel gezien als toevoegingsbijstand afgeboekt hadden moeten worden. Voor 1996 komt dat neer op ongeveer 8.500 zaken. Op landelijke schaal bezien, heeft *dit verlengde 'verlengde spreekuur' het karakter van een gering aanbodeffect*. Het effect mag dan in omvang gering zijn, het geeft wel een goede illustratie van de mate waarin de werkingskracht van de wet wordt bepaald door de kracht van de tussenliggende actoren. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat de regelgeving op dat punt door een latere wetwijziging aan de praktijk is aangepast. De tweede vorm van aanbodeffect is het door een klein aantal stichtingen genomen initiatief om medewerkers onder te brengen in een aparte rechtspersoon en hen zaken te laten afdoen tegen een uurtarief dat per saldo rechtzoekenden die een naar verhouding hoge eigen bijdrage moeten betalen, financieel voordeel oplevert. Vanuit het perspectief van de wetgever betekent dit een niet-beoogde korting in de prijs van het aanbod en in die zin is het een vorm van onvoorziën aanbodeffect. *De omvang van dit aanbodeffect bij enkele Stichtingen Rechtsbijstand is ons niet bekend*.

Alles overziende *hebben er in de uitvoering van de toegangsregulering geen grote onvoorziene aanbodeffecten plaatsgevonden* die de beoogde kostenverhoging voor rechtzoekenden in een of andere richting zouden kunnen hebben doorkruist. De beoogde prijsverhoging lijkt ons in hoge mate te zijn doorberekend aan de rechtzoekenden, zoals ook de bedoeling was.

#### *Selectiviteit*

De genoemde reductie van 38% in gesubsidieerde rechtsbijstand mag men niet gelijkstellen met het minder beroep doen op de advocatuur. Ook zonder subsidie gaan rechtzoekenden naar de advocaat. De invloed van de Wrb kunnen we uitdrukken in verminderd beroep op de balie gedaan door de categorie rechtzoekenden die onder het Wrom-regime in aanmerking kwamen voor subsidie. Bij de betreffende groep was er een afname van 24% in het beroep op bijstand door de advocatuur. Tevens blijkt dat die afname optrad bij de 'middeninkomens' met een draagkracht van ongeveer f 2.000 tot f 3.000 per maand in 1994. Het betrof de groep die zowel onder de Wrom als onder de Wrb niet in de twee laagste bijdragecategorieën viel en de groep die onder de Wrom nog wel subsidie kreeg en onder de Wrb niet meer. Voor beide groepen was de hulp van een advocaat het sterkst in prijs gestegen. We zagen in algemene zin *geen afname bij de allerlaagste inkomens* (Wrb bijdragecategorieën 1 en 2) in hun beroep op de advocatuur. Zij zijn slechts met een geringe prijsverhoging geconfronteerd. In de

toeloop op de Stichtingen Rechtsbijstand hebben zich geen substantiële wijzigingen voorgedaan.

In hoeverre heeft de prijsverhoging geleid tot de beoogde kritische afweging? De verzwaarde afweging zou immers niet moeten leiden tot het ten onrechte verstoken blijven van rechtsbijstand. Het antwoord is gezocht in een vergelijking van de manier waarop rechtzoekenden hun probleem oplosten ten tijde van de Wrom met die ten tijde van de Wrb. Aanwijzingen voor niet-beoogde effecten moet men daar zoeken waar er goed bezien voor probleemhebbers in redelijkheid geen of nauwelijks mogelijkheid bestaat om een oplossing voor het probleem in kwestie te vinden buiten de advocaat om. Voor vier rechtsgebieden konden we een recht noodzaak score vaststellen. Problemen in de sfeer van de sociale zekerheid hebben een naar verhouding hoge recht noodzaak terwijl die op het terrein van 'huur' gekenmerkt worden door een naar verhouding lage. Arbeidsproblemen en problemen op het terrein van het verbintenissenrecht liggen qua recht noodzaak tussen deze twee uitersten in.

Naast deze 'recht noodzaak' is door ons ook het aspect van de hoogte van de door rechtzoekenden te verwachten baten in beschouwing genomen. Want hoewel dat aspect niet de basis vormt voor een beoordeling van het feit of afzien van rechtsbijstand al dan niet ten onrechte geschiedt, die verwachting vormt wel een belangrijke factor die het zoekgedrag van probleemhebbers verklaart. Als maatstaf voor de mogelijke baten van het zoeken naar een oplossing voor het probleem hanteren we in dit onderzoek de 'beleefde ernst' van het probleem. Op theoretische gronden verwachten we dat de invloed van de prijsverhoging vooral te traceren zou zijn in probleemsituaties met naar verhouding geringe baten voor rechtzoekenden. Die verwachting blijkt door de bevindingen ondersteund te worden. Juist daar waar de beleefde ernst naar verhouding gering was, nam het beroep op de advocaat na invoering van de Wrb af.

In hoeverre is er nu bij een afname in het beroep op de advocaat sprake van het onterecht verstoken blijven van rechtshulp? In dat kader is de belangrijkste constatering dat de laagste inkomens vergeleken met de Wrom-periode na invoering van de Wrb nauwelijks meer gebruik van een advocaat bij sociale-zekerheidsproblemen. Ze doen daar vaker dan onder de Wrom helemaal niets mee. Dit doen ze weliswaar in situaties waar ze weinig baten van de oplossing van het probleem verwachten (lage ernstbeleving), maar omdat de recht noodzaak in dit type zaken hoog is, beschouwen we de *strategieverandering in geval van sociale-zekerheidsproblemen bij de lagere inkomens als een aanwijzing voor het optreden van niet-beoogde Wrb-effecten*.

Dit krijgt een extra accent omdat we tevens vonden dat mensen met lagere inkomens in het algemeen bij geringe ernst van het probleem (en dus lagere mogelijke baten) de zaak significant vaker laten zitten dan ze dat gedaan zouden hebben als het probleem ernstiger was. De middeninkomens laten bij minder ernstige problemen weliswaar vaker de advocaat en andere deskundigen links liggen, maar in plaats daarvan proberen ze zelf de zaak op te lossen.

Op grond van ons recht noodzaak criterium beschouwen we de gevonden afnames in het beroep op de advocaat bij geringe te verwachten baten (lage ernstbeleving) op de terreinen arbeids- en verbintenissenrecht (gemiddelde recht noodzaak) en huur (lage recht noodzaak) eerder als indicaties voor het optreden van de bedoelde effecten van de Wrb. Andere rechtsterreinen, zoals familierecht en bestuursrecht, hebben we in onze analyses niet kunnen betrekken

### *Gelijkheid*

Is het beleidsstreven 'gelijke monniken, gelijke kappen' door de Wrb meer tot realiteit gebracht dan de Wrom deed? De bedoeling was ten eerste de draagkrachtberekening zo in te richten dat de prijs voor rechtsbijstand even zwaar zou drukken op de beslissing van alleenstaanden rechtsbijstand te verkrijgen als op die van niet-alleenstaanden. Ten tweede zou het eigenbijdragetarief moeten leiden tot een gelijke prijs-inkomensafweging voor iedereen die rechtsbijstand zoekt. De Wrb zou in beide situaties verbetering moeten brengen.

Vastgesteld kon worden dat een daling in het advocaatgebruik heeft plaatsgevonden daar waar de nieuwe wijze van draagkrachtbepaling ten aanzien van alleenstaanden een forse prijsverhoging inhield. *Het onder de Wrom bestaande verschil in gebruikspatroon tussen alleenstaanden en niet-alleenstaanden is thans verdwenen*.

Is voor alle inkomenscategorieën de prijsdruk in verhouding tot het inkomen nu even zwaar geworden? Anders gezegd, legt de prijs voor elke inkomenscategorie een gelijke drempel?

Onze analyses wijzen erop dat binnen het subsidiestelsel nog steeds sprake lijkt van een ongelijke prijs-inkomensafweging. Mensen met een naar verhouding lage eigen bijdrage (tot f 300) hebben een veel grotere kans op rechtsbijstand door een advocaat dan de mensen met een naar verhouding hoge bijdrage (vanaf f 500). *Nog steeds zijn de laagste inkomens wat het eigen-bijdragetarief betreft, gunstiger af dan de hogere.* Dit verschil speelt zich overigens vrijwel geheel af op het niveau van adviesbijstand. Bij procesbijstand is de recht noodzaak waarschijnlijk groter en valt er minder te kiezen.

Is er dan geen verbetering opgetreden in vergelijking met het Wrom-regime? Die vraag is lastig te beantwoorden. Een directe vergelijking kon niet uitgevoerd worden vanwege vooral de ingrijpende wijzigingen in afgrenzing van categorieën inkomens. Een complicatie vormt het feit dat het oorspronkelijk door de wetgever voorgestelde tarief nog voordat het in werking trad, onder invloed van bezuiniging gewijzigd werd. Door later - ten gevolge van dit onderzoek - aangebrachte wijzigingen in het tarief is daarin weer verandering gebracht. Voor zover wij konden vaststellen, lijkt van een substantiële verbetering van de situatie onder de Wrom als gevolg van het tarief echter geen sprake te zijn.

## **Conclusie**

Hebben die nieuwe regels nu het effect dat de wetgever veronderstelde? Is er sprake van een verhoogde selectiviteit zoals bedoeld en is er sprake van een grotere gelijkheid zoals nagestreefd? In hoeverre is er sprake van versturende aanbodeffecten? Dat zijn de vragen waarop dit onderzoek het antwoord diende te geven. Het vormt daarmee een bijdrage tot de wetsevaluatie die krachtens artikel 65 van de wet binnen een periode van vijf jaar na inwerkingtreding aan de Staten Generaal dient te worden overlegd.

Ten eerste het selectiedoel. Het beroep op (al dan niet gesubsidieerde) rechtsbijstand is als gevolg van de Wrb afgenomen. Er zijn aanwijzingen dat burgers met problemen die opgelost kunnen worden buiten het beroep op rechtsbijstand, onder invloed van de hogere prijs ook vaker afzien van de hulp van een advocaat. Dat is het geval bij huurproblemen en bij problemen in de sfeer van zakelijke overeenkomsten. Op basis van hetgeen wij daarvan weten, mag dit 'afzien' beschouwd worden als een effect dat beoogd werd. Maar daarnaast constateren we ook afzien van het beroep op rechtsbijstand in geval van sociale-zekerheidsproblemen. Gelet op de aard daarvan menen we dat hier eerder sprake is van 'afzien' dat in mindere mate beschouwd kan worden als het resultaat van een kritische afweging. We kunnen bij dit type problemen concluderen dat er een overigens niet-kwantificeerbaar effect is in de richting van het ten onrechte verstoken blijven van rechtsbijstand. Hier lijkt, anders gezegd, sprake van een belemmering op de weg naar het recht.

Ten tweede het gelijkheidsdoel. De voordelige positie van alleenstaanden ten opzicht van niet-alleenstaanden onder het Wrom-regime is nu verdwenen; een beoogd effect. Het is echter nog steeds zo dat de mensen met een naar verhouding lage eigen bijdrage (tot f 300) een veel grotere kans hebben op rechtsbijstand door een advocaat dan de mensen met een naar verhouding hoge bijdrage (vanaf f 500). Dat wijst op een ongelijkheid die in strijd lijkt met het beoogde doel.

Ten derde zijn er nauwelijks versturende aanbodeffecten gevonden. Alleen het aanbodeffect van het verlengde 'verlengde spreekuur' (van in totaal meer dan 2,5 uur rechtshulp) heeft enige betekenis. Dit aanbodeffect is voor het grootste deel tot het verleden gaan behoren met ingang van 1 juli 1998. Toen trad immers de wetwijziging in werking waarmee de tijdslimiet ten behoeve van het verlengde spreekuur is opgehoogd naar 3 uur. Daarmee wordt tevens duidelijk dat onvoorziene effecten langs twee wegen ongedaan kunnen worden gemaakt: door aanpassing van het gedrag van de actoren aan de regelgeving ofwel door aanpassing (alsnog) van de regelgeving aan het gedrag van de relevante actoren.

Op grond van deze resultaten valt te concluderen dat men de Wrb op het punt van de toegangsregeling, ondanks de afname in het gebruik van rechtsbijstand, zeker niet kan beschouwen als een stap achteruit of - nog erger - als een mislukking; kwalificaties die in commentaren en kritieken vanuit het veld bij aanvang aan te treffen waren. Er is wel degelijk sprake van een verbetering.

## **Aanbevelingen**

Tijdens de uitvoering van het onderzoek stond het beleidsoverleg tussen de staatssecretaris

en de Tweede Kamer niet stil. Daarnaast is over de resultaten van het beschreven onderzoek al enkele malen tussentijds gerapporteerd. Die rapportages hebben reeds een impuls gegeven aan een reeks initiatieven tot wijzigingen - waarvan sommigen reeds omgezet in wetswijziging - die een nadere 'fine tuning' van de toegangsregels beoogden. Terugblikkend op het onderzoek vallen er nog twee aanbevelingen voor de toekomst te doen: aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de werking van de toegangsregulering in de Wrb en aanbevelingen die betrekking hebben op de huidige situatie in ons land met betrekking tot het beroep op de juridische dienstverlening ter oplossing van problemen van mensen.

#### *De toegangsregulering in de Wrb*

1. De eerste jaren van het nieuwe Wrb-regime werden gekenmerkt door een grote mate van onderzoek en daardoor 'uitgelokt' beleidsactivisme. Het gevolg daarvan is een aanpassing van de oorspronkelijke regulering op tal van punten. In het belang van een zorgvuldig beleid is thans een periode van rust wenselijk.  
Op die wijze ontstaat zicht op de werkelijke neerslag van de regelgeving.
2. Een dergelijke 'storingsvrije' periode impliceert niet dat men geen acht behoeft te slaan op het reilen en zeilen van de toegangsregulering. Integendeel. Gepleit wordt hier voor een door de Raden voor Rechtsbijstand te institutionaliseren vorm van monitoren van de effecten. Daarbij kan men naast de uitgebreide hoeveelheid gegevens die de huidige registratiesystematiek oplevert, gebruikmaken van bestaande onderzoekinstrumenten die men zo nodig verder zou kunnen aanscherpen. Op die wijze kunnen de raden gestalte geven aan hun medebeleidsvormende taak waar het de bewaking van de toegang tot het recht aangaat.

#### *Het beroep op juridische dienstverlening ter oplossing van problemen*

3. Het onderzoek op het terrein van de rechtsbijstandverlening heeft zich sinds de jaren tachtig onder invloed van het beleidsgerichte karakter primair gericht op de vraag naar de betekenis van de prijs als sturingsmechanisme. Die aandachtsconcentratie kan beschouwd worden als versmalling van de oorspronkelijk bredere vraag naar de factoren die van belang zijn voor de ongelijke toegangskansen tot rechtsbijstand (Schuyt e.a., 1976). Die aandachtsconcentratie heeft echter tevens geleid tot een grotere mate van explicitering van achterliggende theoretische uitgangspunten. In deze studie is getracht aan dat theoretische raamwerk een verdere bijdrage te leveren. Dat heeft de relatieve onkunde met betrekking tot de betekenis van andere factoren dan de prijs van het recht weer eens zichtbaar gemaakt. Vooral de belangrijke invloed die er van het geldende recht uitgaat op de handelingsruimte die individuen al dan niet hebben om problemen ook 'buiten het recht om' af te doen, vormt een aspect waaraan in het empirische onderzoek in ons land weinig of geen aandacht is besteed. Dat heeft, zo is ook in deze studie duidelijk geworden, consequenties voor de kracht van het empirische onderzoek ten behoeve van de gewenste beleidsevaluatie. Het is ook daarom dat verder onderzoek op dit punt hier uitdrukkelijk aanbevolen wordt.
4. Naast de theoretische verheldering ontleende het onderzoek van Schuyt en de zijnen een deel van zijn veel geroemde gebruikswaarde aan het feit dat het zicht gaf op de veelheid van wegen die leiden naar een mogelijke oplossing van problemen. Of problemen opgelost worden en zo niet wat daarvan de gevolgen zijn; langs welke wegen oplossingen gevonden worden en in welke mate het rechtswegennet daartoe bijdraagt, dat zijn vragen die thans wellicht nog meer dan in de jaren zeventig antwoord verdienen. Kan het maatschappelijk klimaat van toen en daarmee de opgave van het justitiële beleid gekarakteriseerd worden als georiënteerd op 'meer recht', thans lijkt dat eerder te typeren met de leus 'weg van recht'. Stimulering van alternatieve oplossingen in de schaduw van het recht vergt echter kennis van de huidige infrastructuur van het professionele aanbod en de wijze waarop bestaande conflicten tot oplosbare problemen worden gedefinieerd. Het is bepaald geen teken van overdaad als een onderzoek van het formaat als dat van Schuyt opnieuw ter hand genomen wordt. Zeker niet indien dat voortbouwt op het thans bereikte theoretisch inzicht.