

91 / 29 / 2014 14:17 002

KLEMMEND ADVIES ?
een leidraad voor discussie inzake de ontwikkeling
van het aantal advies-declaraties 1982 - 1987

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
's-Gravenhage

HDORR/WODC
Ministerie van Justitie
Mei 1990

1. INLEIDING

1.1 Toenemende zorg omtrent toenemend aantal advies

Het groeiende aandeel van de binnen het raam van de gefinancierde rechtshulp als 'advies' gedeclareerde zaken is geen recent gegeven. Het vindt z'n startpunt in de door Schuyt e.a. (Schuyt, Groenendijk en Sloot, 1976) geconstateerde behoefte aan eenvoudig verkrijgbare informatie over rechten en plichten annex advies en kortdurende begeleiding bij het oplossen van problemen. Een van hun aanbevelingen ging dan ook in de richting een dergelijke vorm van hulp institutioneel te ontwikkelen. De ontwikkeling sindsdien valt kort en bondig te schetsen met behulp van enkele cijfers. De dienstverlening van de Bureaus voor Rechtshulp bestaat, de verwijzingen daargelaten, voor een zeer groot deel uit advisering (LOB, 1988: 15). Afgaand op het oordeel van cliënten bestond de dienstverlening door advocaten anno 1974/1975 voor om en nabij 14% (maximaal 32%) uit advisering (Schuyt e.a.; 1976: 172). Tenslotte blijkt uit de door Van Leeuwen gepresenteerde cijfers dat het (zuivere) advies-aandeel in de (uitbetaalde) toevoegingen tussen 1970 en 1981 oploopt van nagenoeg nihil tot 40% (van Leeuwen, 1986: 16).

Die stijging van het aantal adviesdeclaraties heeft zich in de recente jaren verhevigd doorgezet, in absolute en in relatieve zin. In 1982 werden in totaal 71454 advies-declaraties uitbetaald, in 1987 waren dat er 103054; een stijging met 44%. In diezelfde periode daalt het aantal procedures van 130.801 (1982) naar 118.490 (1987); een daling met 10%. Het aandeel van het advies op het totaal gedeclareerde aantal zaken stijgt dan ook van 35% (1982) naar 47% (1987).¹

Die laatste ontwikkeling kan men vanuit verschillend oogpunt bezien. Men kan deze opvatten als een gunstig teken, waarbij men dan (al of niet stilzwijgend) er van uitgaat dat het aantal advies-declaraties een afspiegeling vormt van een binnen een complexe samenleving als vanzelfsprekend groeiende vraag die buitengerechtelijke afhandeling krijgt. Er is echter ook een andere invalshoek denkbaar, een invalshoek waarbij de ontwikkeling van datzelfde aantal wordt beschouwd als een afspiegeling van het gedrag van de gebruikers van het bestaande honoreringssysteem. Wordt in het eerste perspectief de ontwikkeling impliciet voorzien van een plus-teken, in het tweede voorziet men het met een min. Het eerste roept suggesties op van begrippen als 'zuinig met recht' (althans met de rechter), het tweede verwijst naar het discours van de 'overdaad' dan wel het 'oneigenlijk gebruik'. Is er in eerste instantie sprake van een min of meer vanzelfsprekend resultaat van de omstandigheden, in tweede instantie heeft men het oog op een resultaat van min of meer bewust handelen van betrokken partijen.

Dat verschil in perspectief hangt samen met een verschil in kijk op de rechtshulpverlener en daarmee op diens gedrag. Aan de eerste invalshoek ligt vooral de visie ten grondslag van de primair juridisch-normatief georiënteerde professional van wie de beslissingen vooral verklaard worden door probleem-inhoudelijke overwegingen. In het tweede perspectief staat een andere kant van diezelfde professional centraal: de rationeel kosten-baten afwegende vrije ondernemer van wie de beslissingen vooral begrijpelijk zijn binnen het raam van de afweging tussen te leveren inspanning en daarmee verkregen financiële baten. Uiteraard gaat het om een analytisch onderscheid. In werkelijkheid spelen de via de verschillende perspectieven in het vizier gekregen factoren een (verschillende) rol.

Expliciet dient ook gesteld te worden dat met dit onderscheid op zichzelf geen oordeel over de juistheid wordt uitgesproken. Waar het om gaat is een analysekader met behulp waarvan men hoopt antwoorden te vinden op vragen die men stelt. De beoordeling van de uit de analyse voortvloeiende resultaten is een tweede; daarop wordt later nog teruggekomen.

Wanneer ten aanzien van de ontwikkeling van de advies-praktijk gesproken wordt in termen van 'zorgelijkheid' (openlijk dan wel verdekt), dan richt men zich op het tweede perspectief en stelt men zich de vraag in welke mate de huidige organisatie van de gefinancierde rechtshulp gevoelig is voor meer of minder duidelijk 'oneigenlijk' gebruik. Gewezen moet in dit verband worden op het in 1989 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer (TK 1988-1989, 21 125). Daarin constateert men dat een wettelijk kader ontbreekt en voorzover aanwezig zeer onduidelijk is. Ten aanzien van het feitelijk functioneren van de organisatie wordt opgemerkt dat de controle "onvoldoende en inadequaet (is), het systeem is daardoor gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik" (t.a.p. blz. 41).

¹ De onderhavige verkenning strekt zich uit over de periode 1982 - 1987. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat voor 1988 het adviesaandeel is toegenomen tot 49% en de trend heeft zich in de eerste helft van 1989 doorgezet.

Over de juistheid van dat oordeel bestaat geen overeenstemming. In dat verband ligt het in de rede om zich de vraag te stellen in welke mate er aanwijzingen zijn te ontleenen aan de praktijk die het rechtvaardigen om de ontwikkelingen met zorg gade te slaan. Die laatste vraag is de vraag van de analyse die hier beoogd wordt. Die analyse beperkt zich tot slechts een aspect van het geheel: het advies. In concreto wordt getracht antwoord te geven op twee vragen:

- 1: in welke mate is er sprake van groei van het aantal advies-declaraties;
- 2: in welke mate hangt die groei in advies samen met de organisatie van het aanbod.

Het onderhavige heeft geen andere pretentie dan een globale verkenning. Het hier gepresenteerde vormt een beredeneerde leidraad voor een in omvang bredere en in de diepte verderreikende exercitie. Daartoe ontbrak thans de tijd.

1.2 Uitgangspunten

Omwille van een goed begrip van deze verkenning is het raadzaam op deze plaats een aantal uitgangspunten te expliciteren. Deels gaat het om terminologische kwesties (wat te verstaan onder welk begrip) deels betreft het een korte toelichting van de invalshoek van waaruit naar de ontwikkeling gekeken wordt.

Als gesproken wordt over 'advies' dan betreft het de declaratie van advocaten voor verleende diensten binnen het kader van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM). Dat verdient daarom expliciet vermelding omdat onderscheid gemaakt dient te worden tussen de dienstverlening zelf en de wijze van afrekening daarvan.² De dienstverlening kan inhoudelijk gesproken variëren van een kort eenmalig advies, al of niet gecombineerd met het schrijven van een brief of het voeren van telefonisch overleg met derden dan wel het voeren van langdurige onderhandelingen.

Van belang is voorts te vermelden dat het begrip 'advies' in de periode waarover we spreken niet ongewijzigd is gebleven. Door ingrepen van regeltechnische aard hebben we anno 1982 te doen met een ander adviesbegrip dan anno 1987.

Vervolgens, zoals aangekondigd, een aantal opmerkingen betreffende het kader waarbinnen men de groei moet bezien. De declaratie moet beschouwd worden als het formele eindpunt van een gedragspatroon van verschillende rechtshulpverleners: advocaten (als aanvragers) en medewerkers van de bureaus voor rechtshulp (als leveranciers enerzijds en beoordelaars van de aanvraag anderzijds). Dat zijn de twee meest belangrijke actoren binnen een context waarvan de grenzen verder gevormd worden door de regelgeving (de WROM en het Modulbesluit), de taakopvatting van de griffies (als de declaratie beoordelende en betalende instantie) en de rechter van wie de tussenkost tegen beslissingen van het bureau of de griffie wordt gevraagd. Binnen dit systeem spelen de beide genoemde hoofdrolspelers min of meer complementaire rollen. De advocaat is voor zijn/haar omzet (en daarmee dus diens inkomen) in bepaalde mate aangewezen op deze overheidsvoorziening en zal zich, normaliter, gedragen als een bewuste consument. Men weegt de kosten tegen de baten af; het resultaat daarvan is zichtbaar in het declaratiepatroon. Voor de bureau-medewerkers vormt de WROM geen directe inkomensbron. De afweging die zij in deze maken hangt samen met de aard van hun taakopvatting enerzijds en de feitelijke werkomstandigheden anderzijds. Beide afwegingsprocessen worden beïnvloed door de van overheidswege beschikbaar gestelde financiële (toevoegingsvergoeding) en personele (formatieplaatsen) middelen. Dat zijn onderscheiden beperkingen die verschillende invloed uitoefenen op de beide afwegingsprocessen. De gemaakte afwegingen kunnen heel wel complementair zijn aan elkaar (de belangen van beide partijen worden gediend) ze kunnen ook min of meer concurrerend zijn (het belang van de ene gaat min of meer te koste van dat van de andere). Zo kan het voor een bureau, geconfronteerd met grote werkdruk en met een taakstelling die prioriteit legt bij de 'le-lijn', heel rationeel zijn om zoveel mogelijk bezoekers te verwijzen. De advocatuur heeft bij veel verwijzingen voordeel wanneer binnen bepaalde grenzen zelf de opbrengst ervan te bepalen valt. Omdat de advocaat voor een deel zelf kan bepalen in welke mate men consumeert (via de schriftelijke toevoegingsaanvraag) zal tevens de op het bureau (en in mindere mate: bij de griffie) bestaande wijze van controle een factor van belang zijn. Waar stringente controle in het vooruitzicht ligt, wordt de aanvraagruimte beperkter dan daar waar men de zekerheid heeft dat elke toetsing ontbreekt. Dat geldt in de aanvraag-fase, het geldt ook voor de declaratiefase. Naarmate toetsing minder waarschijnlijk is, bestaan er grotere kansen op onvoorziene afwijkingen van de norm die in de regelgeving besloten ligt. Tenslotte geldt in deze dat ook de houding van de overheid, de normstellende en de middelen verschaffende derde, een factor van betekenis is. Zo mag men

² Het is in elk geval van belang zich te realiseren dat uit cijfers met betrekking tot de wijze waarop de advocaat declareert geen directe conclusies zijn af te leiden over de inhoud (zo men wil: de kwaliteit) van de dienstverlening.

aannemen dat naarmate de bezuinigingsmaatregelen feitelijk grotere druk op de werkzaamheden of het inkomen van betrokkenen hebben gelegd, de kans op naleving van regels geringer wordt. Die normvervaging wordt des te 'aantrekkelijker' wanneer de actoren in dit stelsel de mogelijkheid hebben het gelag uiteindelijk op het budget van de overheid af te wentelen.

Met dit alles moge duidelijk zijn dat een ontwikkeling als hier gezien, niet beschouwd kan worden als de resultante van een specifieke actor. Omwille van een analyse kan men de onderscheiden partijen of factoren uiteraard wel min of meer isoleren. Dat zal in het navolgende ook geschieden. Bij de hier beoogde verkenning zal derhalve aandacht besteed worden aan factoren als verandering in het vergoedingsstelsel, de mogelijke variatie in de uitvoering daarvan zowel door de bureaus als de griffies en de mogelijke verandering in het declaratiegedrag van advocaten.

1.3 Opzet van deze verkenning

Nu de vraagstelling geformuleerd is en de invalshoek verduidelijkt, wordt in hoofdstuk 2 aangevangen met een beknopte weergave van het vergoedingsstelsel. Dit stelsel is in 1983 gewijzigd en heeft structurele gevolgen ten aanzien van het aantal adviezen. Inzicht daarin is noodzakelijk voor een juiste waardering van de kwantitatieve ontwikkeling.

Regelingen dienen te worden uitgevoerd. De mate waarin dat onder variabele omstandigheden geschiedt, leidt tot verschillende structuren en culturen waarbinnen advocaten, bureau-medewerkers en griffiepersoneel samenwerken. Het is van belang om die verschillen enigszins in beeld te brengen. In hoofdstuk 3 wordt dat ten aanzien van de bureaus en de griffies gedaan. Op twee manieren wordt getracht inzicht in de praktijk te krijgen. Allereerst is een aantal gesprekken gehouden met medewerkers van bedoelde instellingen binnen drie arrondissementen: Amsterdam, Arnhem en Rotterdam. Voor deze drie is gekozen omdat zij naar omvang van het aantal zaken een goede onderzoeksbasis verschaften en op grond van beschikbare gegevens bekend was dat het aandeel van de advies-declaratie binnen de praktijk duidelijke verschillen te zien gaf. Vervolgens wordt aan de hand van een kleinschalige steekproef uit door deze instellingen behandelde toevoegingen getracht een indruk te krijgen van de mate waarin sprake is van reële beoordeling door de bureaus.

Hoofdstuk 4 poogt te voorzien in een achtergrondschets voor het aldus ontstane partiële beeld. Aan de hand van landelijke cijfers met betrekking tot de periode 1982 - 1987 wordt getracht zicht te krijgen op de algemene groei en de specifieke elementen daarbinnen.

Een slotbeschouwing rondt deze exploratie af.

1.4 Ter afronding

Resteert nog een opmerking over de ontstaanswijze van deze verkenning. Het initiatief tot deze verkenning is genomen door de Hoofdafdeling Algemeen Beleid Rechtshulp (HDORR). De opzet ervan, de keuze van de drie arrondissementen, de bezoeken aan de betreffende bureaus en griffies en de verslaglegging daarvan, de opzet van de steekproef en de beoordeling ervan, dat alles is onder de verantwoordelijkheid van genoemde afdeling gedaan.

Naar aanleiding daarvan is vervolgens contact opgenomen met het WODC in de persoon van A. Klijn, met het verzoek om medewerking bij de analyse van de beschikbare registratiecijfers en de definitieve verslaglegging. Beoogd werd een breder kader waarbinnen men de ontwikkeling als geheel kan beschouwen.

2 DE WETTELIJKE REGELINGEN INZAKE ADVIESTOEVOEGING

2.1. De afgifte van toevoegingen

Om toegang te verkrijgen tot de mede van overheidswege gefinancierde rechtshulp (in het kader van de WROM) moet een rechtzoekende aan enkele voorwaarden voldoen. Bij de aanvraag dient te worden overgelegd een "verklaring omtrent inkomen en vermogen". Aan de hand van de daarop ingevulde inkomens- en gegevens over het vermogen van de verzoeker en het gezin waartoe hij/zij behoort, bepaalt het Bureau voor Rechtshulp de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Tevens worden de gegrondheid van het verzoek en het belang van de zaak beoordeeld. Daarbij gaat men af op de informatie die de rechtzoekende of diens advocaat verstrekt. De wet kent de Kroon de bevoegdheid toe regels te stellen omtrent de door de advocaat te verstrekken gegevens (art. 8 WROM). Van deze bevoegdheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Omdat bij de veelal schriftelijk gedane aanvraag in het algemeen vooraf geen zekerheid bestaat over de te verlenen rechtsbijstand wordt de toevoeging afgegeven voor advies c.q. procesbijstand. De toevoeging geldt uitsluitend voor het rechtsbelang waarvoor de toevoeging is verleend (art.15 lid 1 WROM). De toevoeging dient te worden gemuteerd indien de zaak zich inhoudelijk anders ontwikkelt dan bij de aanvraag was voorzien. Indien blijkt dat de toevoeging is verleend op onjuiste of onvolledige gegevens kan het Bureau de toevoeging wijzigen of intrekken (art. 21 lid 1 WROM). Tegen beslissingen van het Bureau betreffende de toepassing van de WROM - waaronder die tot weigering van de toevoeging - kan de belanghebbende de tussenkomst inroepen van de rechter (art.22 lid 1 WROM).

Op grond van het voorgaande valt te concluderen dat de wettelijke regeling de toetsende instantie een grote beoordelingsvrijheid laat. De Landelijke Organisatie Bureaus voor Rechtshulp (LOB) heeft met het oog hierop een "Leidraad bij het toevoegen" opgesteld waarmee de bureaus geacht worden bij de beoordeling rekening te houden. Die leidraad biedt een globaal referentiekader; slechts bij uitzondering is aangegeven hoe in concrete gevallen te handelen. Per arrondissement bestaan nadere richtlijnen. Deze zijn veelal ontstaan naar aanleiding van 'tussenkomst-jurisprudentie' en behandelen een reeks specifieke gevallen. Een uitputtend toetsingskader ontbreekt. Beoordeling vindt in de regel plaats van geval tot geval.

2.2. De vergoeding van adviestoevoegingen

De vergoeding die de advocaat voor de dienstverlening in civiele zaken ontvangt wordt geregeld in het "Besluit vergoedingen rechtsbijstand" (veelal aangeduid als 'Moduulbesluit' van kracht sedert 1 mei 1983). De regeling beoogt de vergoeding adequaat af te stemmen op de omvang van de verrichte werkzaamheden. Daartoe is de vergoeding gebaseerd op een, per soort zaak verschillend, gemiddeld bedrag.

Tot wijziging van de voorheen geldende honoreringssystematiek werd o.a. besloten op grond van de overtuiging dat de feitelijke ontwikkelingen, met name de toegenomen juridische activiteit op de zogenaamde sociale rechtsterreinen de hoogte van de vergoeding juist op dat punt onredelijk hadden doen worden. Het feitelijke effect is dan ook dat de rechtsbijstand op die gebieden hoger gehonoreerd werd dan een aantal traditionele activiteiten (op grond van hun mindere bewerkelijkheid).

Naast deze 'honoreringwijziging' is in het Moduulbesluit ook een 'definitiewijziging' van activiteiten doorgevoerd. Tot dan toe hanteerde men bij de honorering het onderscheid tussen (voor een rechtelijk college dan wel voor een andere instantie) 'gediend hebbende' en 'niet-gediend hebbende' (d.w.z. in het geheel niet-gediend hebbende) zaken. Dit onderscheid werd vervangen. Ter zake van de vergoeding maakt het besluit onderscheid tussen zaken die hebben 'gediend voor een gerecht' en 'rechtsbijstand in overige zaken' (art.4). Voor de vaststelling van de vergoeding in laatstgenoemde zaken maakt het besluit (in art.22) vervolgens nog onderscheid tussen:

- a. rechtsbijstand uitsluitend bestaande uit *rechtshulp van adviserende aard, waaronder tevens begrepen rechtsbijstand voor instanties niet genoemd in bijlage b;*
- b. rechtsbijstand bestaande uit *optreden voor een in Bijlage - b van het besluit genoemde instantie.*

c. ingetrokken en geroyeerde zaken.

Een gevolg van deze wijziging in de definities is onder meer geweest dat een aantal zaken dat voorheen als 'gediend-hebbend' werd geregistreerd (gedeclareerd) voortaan als 'advies' werd aangemerkt. Voorbeelden van instanties waarvoor thans nog slechts adviestoevoegingen worden verstrekt zijn de Huurcommissie, andere omstandigheden het College van Burgemeesters en Wethouders en de Staatssecretaris van Justitie in vreemdelingenzaken.

De aandacht wordt thans toegespitst op de rechtshulp van adviserende aard, waaronder tevens begrepen de rechtsbijstand bij deze instanties. Tot de wijziging van het vergoedingsbesluit werd voor adviezen één vast bedrag toegekend. De hoogte van de huidige vergoeding houdt een zeker verband met het aantal uren dat de raadsman aan de zaak heeft besteed. Onderstaand schema geeft die samenhang weer.

opgave aantal uren	vergoedingspercentage basisbedrag
- minder dan 3 uren	20%
- 3 uur of meer maar minder dan 8	40%
- 8 uur of meer	80%

Indien de advocaat minder dan acht uur declareert, wordt zijn opgave van het aantal uren gevolgd (art. 22 lid 1).

In geval van een declaratie voor 8 uur of meer ingediend, vindt slechts toewijzing plaats indien de griffier oordeelt dat de aanmerkelijke omvang van de werkzaamheden dat rechtvaardigt. De advocaat dient deze te specificeren. Bij een declaratie van 15 uur of meer en indien tevens sprake is van een kennelijk onredelijke verhouding tussen vergoeding en verrichte werkzaamheden kan men de griffier verzoeken om een nog hogere vergoeding toe te kennen. Bij samenhangende zaken geldt een aparte regeling (art. 20). We zien hier af van de weergave van verdere detailregelingen en volstaan met de aantekening dat tegen de beslissing van de griffier of secretaris betreffende de toepassing van het besluit, de aanvrager de tussenkomst van de rechter kan inroepen (art. 34). De op dit punt bestaande jurisprudentie vormt een factor die tevens van invloed geacht moet worden op de speelruimte van de bureau's.

2.3 Declaratie en verificatie

De toegevoegde raadsman moet op de achterzijde van de toevoeging de declaratie invullen. De controle van de declaratie door de Griffie is hoofdzakelijk een controle op de volledigheid van de gegevens.

De berekening en vaststelling van de vergoeding geschiedt aan de hand van een berekeningsformulier. Ter verduidelijking van het besluit heeft het departement van Justitie een handleiding samengesteld. Deze handleiding is na augustus 1987 niet meer bijgewerkt. De griffier wordt thans geacht het besluit zelfstandig te interpreteren en toe te passen. In de praktijk wordt nog veelal de handleiding gehanteerd.

Een griffieambtenaar vult het berekeningsformulier in aan de hand van de toevoeging. Diens naast hogere chef dient de vergoeding vervolgens te verifiëren. Die verificatie beperkt zich tot een cijfermatige controle van de berekening. De griffier van de rechtbank in het arrondissement waar de raadsman kantoor houdt, betaalt de toegekende vergoeding uit.

2.4 Het Modulbesluit en de effecten ervan

De invoering van het Modulbesluit heeft, het werd hiervoor al uiteengezet, een 'structurele' wijziging van het advies-aandeel in de registratie tot gevolg. Er is sprake van een *opwaarts* registratie-effect. Daarbij moet bedacht worden dat dit opwaartse effect zich op verschillende rechtsterreinen in verschillende mate zal voordoen, afhankelijk van zowel procesrechtelijke als van probleeminhoudelijke factoren. Het is dan ook in principe denkbaar dat zich een *daling* voordoet in het adviesaandeel, we komen daarop in hoofdstuk 4 nog terug. Per saldo mag echter een groei van het advies-aandeel binnen de declaraties verwacht worden. Bij een beoordeling van de kwantitatieve ontwikkeling van de adviestoevoegingen gedurende de periode 1982 - 1987 moet daarmee uiteraard rekening worden gehouden.

3 DE TOEPASSING VAN DE REGELS IN DE PRAKTIJK

3.1 Vooraf

Na de beschrijving in het vorige hoofdstuk van de regelgeving, gaat de aandacht uit naar de toepassing ervan in de rechtshulppraktijk. Het is aannemelijk dat daarin variatie bestaat tussen arrondissementen en daarin zijn we hier met name geïnteresseerd. Om die op het spoor te komen zijn in drie arrondissementen – Amsterdam, Rotterdam en Arnhem – medewerkers van het Bureau voor Rechtshulp en medewerkers van de griffie van de arrondissementsrechtbank geïnterviewd. Daarbij is gebruik gemaakt van een tevoren opgestelde lijst met vragen. Onderstaande waarnemingen dienen gelezen te worden gezien tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat naarmate aan de voorwaarden van toetsing en controle wordt voldaan, de kans op afwijkingen van de in de regelgeving besloten liggende normen geringer is. Alleen wanneer het belang van de zaak en de grond van de vordering beschreven zijn, kan worden getoetst of een toevoeging gerechtvaardigd is.

Naast het verzamelen van indrukken van de betrokkenen is ook getracht een meer 'geobjectiveerd' beeld van hun werk te krijgen, met name waar het gaat om het selectie- en beoordelings-gedrag van de bureaus. In hoeverre is er sprake van een bewuste selectie, dat is de achterliggende vraag. Ook hier geldt weer dat een grotere mate van controle de kans op ongewenste afwijking van de normstelling verkleint. In navolging van de Algemene Rekenkamer is een steekproef getrokken van in dit geval ongeveer duizend civiele toevoegingen in de arrondissementen Amsterdam, Rotterdam en Arnhem.

3.2 De praktijk zoals verwoord door de bureaus

Drie Bureaus voor Rechtshulp

Het aanvraagformulier; inrichting en invulling

De LOB heeft voor de schriftelijke aanvraag van een toevoeging een standaardformulier opgesteld. Naast persoonlijke en financiële gegevens van de rechtzoekende worden vragen gesteld over het rechtsprobleem (omschrijving van de zaak met een toelichting), de tegenpartij, de te leveren rechtsbijstand (de instantie en het soort bijstand met een toelichting).

Van de drie arrondissementen hanteert alleen Amsterdam dit formulier.¹ De andere twee bureaus hanteren een uitgebreider formulier. Zo vraagt Arnhem inhoudelijke informatie over hetgeen de advocaat denkt te gaan doen ("voorgenomen maatregel") en naar het reeds eerder (zelf of kantoorgenoot) toegevoegd zijn in deze zaak. Rotterdam vraagt daarenboven naar de door de advocaat in te brengen argumentatie. Ook vraagt men – als het probleem op een aantal specifieke rechtsterreinen betrekking heeft – naar de redenen waarom de advocaat deze zaak wenst te doen wanneer men niet als specialist op die terreinen vermeld staat. Bij een aanvraag voor een adviestoevoeging wil het bureau weten wat de aard van de werkzaamheden zal zijn en inzicht hebben in de geschatte duur van het advies.

Voor Amsterdam en Arnhem geldt dat het formulier ervan uit gaat dat de werkzaamheden op het moment van aanvraag nog niet aangevangen zijn. Een aanvraag onmiddellijk na het intake-gesprek dus. Dat zal in de praktijk niet altijd het geval zijn. Het werk kan (en zal) ten dele (en bij een advies in strikte zin wellicht geheel) al gedaan zijn. Rotterdam is het enige bureau (van de drie onderzochte) dat expliciet vraagt naar die situaties en naar de redenen ervan.

Een formulier waarin meer vragen worden gesteld, geeft nog geen garantie voor een groter inzicht. Dat laatste hangt primair af van de volledigheid waarmee het door de aanvrager ingevuld wordt. De volledigheid van het ingevulde aanvraagformulier wordt door de bureaus verschillend beoordeeld. De bureaus te Amsterdam en Arnhem zijn over die informatie over het algemeen redelijk tevreden. Het bureau Rotterdam meent dat de informatie die advocaten leveren sterk wisselt en vaak ook zeer algemeen van aard is, bij voorbeeld in vreemdelingenzaken en uitkeringszaken. Dit oordeel, zo bleek in de gesprekken, wordt ingegeven door de op dat bureau meer algemeen levende wens om meer inhoudelijk inzicht in afzonderlijke zaken te hebben. Ook Arnhem huldigt dit standpunt. Het bureau

¹ Amsterdam heeft een nieuw formulier in voorbereiding, zo bleek ons later.

Amsterdam acht vaker dan de andere twee het gebruik van algemene omschrijvingen voldoende. In die opvatting is, afhankelijk van het onderwerp, een aanduiding als "achterstallig onderhoud" of "loonvordering" toereikend. Inhoudelijk inzicht in het concrete probleem wordt in die gevallen niet noodzakelijk geacht.

Het oordeel omtrent de toereikendheid van de informatie hangt ongetwijfeld ook samen met de op het bureau bestaande mening omtrent de mate waarin de advocaat op het moment van aanvraag de ontwikkeling van het probleem — en daarmee zijn optreden — kan voorzien. Amsterdam en Rotterdam menen dat de advocaat dat op dat moment doorgaans redelijk kan voorzien, Arnhem is de tegengestelde mening toegedaan.

Op grond van deze opvattingen kan men zich een indruk vormen van de kwaliteit van de informatie bij de afgifte. Hoe dat beeld er in werkelijkheid uitziet zal in hoofdstuk 5 worden beschreven.

Indien de informatie bij de aanvraag onduidelijk is, stelt het bureau de advocaat nadere vragen. Bij de beoordeling of de beantwoording van de vragen voldoende is, is de totaliteit van de antwoorden van belang en niet iedere vraag afzonderlijk. Het bureau in Arnhem vraagt in een enkel geval buiten de advocaat om ook informatie op bij de cliënt. Rotterdam doet dat slechts in overleg met de advocaat. Amsterdam vindt het benaderen van een cliënt een te zwaar middel.

Het bureau Amsterdam schat dat in minder dan 5% van de aanvragen nadere vragen worden gesteld. Deze aanvragen worden niet eerst in de computer verwerkt maar direct teruggezonden. In Arnhem ligt het percentage bij ongeveer 10%. Hoeveel nadere vragen er door het bureau Rotterdam worden gesteld, is onbekend.

De antwoorden die de verzoeken tot nadere informatie opleveren, zijn naar het oordeel van de bureaus meestal voldoende om een beslissing te nemen. De medewerking van advocaten wordt over het algemeen positief beoordeeld, ook indien, zoals in Arnhem en Rotterdam met enige regelmaat gebeurt, dossiers worden opgevraagd. In Arnhem is in 1987 4% van de verzoeken onbeantwoord gebleven. Van het totaal aantal motiveringsverzoeken leidt 10 a 15% uiteindelijk tot een afwijzing; hetgeen te nauwernood een half procent van het totale percentage afwijzingen betekent.

De verwerking der aanvragen; organisatie en praktijk

Het mag bekend worden verondersteld dat de toevoegingsafgifte bij de meeste bureaus tot de taakstelling van de administratieve staf van het bureau behoort. Zij beoordeelt of de aanvraag voldoende is toegelicht en voegt al dan niet toe. De juridische staf heeft een aanvullende taak daar waar beslissingen een nader oordeel vergen van een juridische deskundige.

In het algemeen geldt dat de uitvoering van het werk mede bepaald wordt door de aanwezigheid van duidelijke richtlijnen.

De bureaus menen alle dat het wettelijk stelsel weinig mogelijkheden biedt de toevoeging af te wijzen. Vooral afwijzing vanwege een kennelijke ongegrondheid van de zaak wordt problematisch geacht. Indien sprake is van een rechtsvordering van voldoende belang zal toevoeging in de regel plaatsvinden. Redenen om af te wijzen kunnen zijn dat het gaat om zaken waar *rechtsbijstand van een advocaat niet nodig* is hetzij omdat andere instanties daarvoor beter zijn toegerust, hetzij omdat de cliënt zelf het nodige kan verrichten. Om die redenen zal rechtshulp bij het aanvragen van een vergunning of uitkering slechts bij uitzondering worden toegewezen². Ook in andere gevallen mag van de cliënt in de regel verwacht worden dat deze eerst zelf enige stappen onderneemt.

Ook zal *de zaak enige kans van slagen* moeten hebben. De bureaus zijn — het kwam hiervoor al ter sprake — in het toetsen daarvan zeer terughoudend. Niet het bureau, maar de rechter beslist uiteindelijk. Het bureau dient in die gedachtengang niet op de stoel van die rechter plaats te nemen. Ook gevestigde jurisprudentie kan wijken voor nieuwe argumenten. Wel kan het bureau nagaan of de advocaat "argumenten op zak heeft" die aan nieuwe jurisprudentie kunnen bijdragen en meer in het algemeen of de advocaat het betrokken rechtsterrein beheerst. Het aanvraagformulier van Rotterdam is daarop ingericht.

Een andere grond voor afwijzing ten slotte vormt het negatieve antwoord op de vraag *of een zaak een aparte toevoeging rechtvaardigt*. Toevoeging vindt slechts plaats indien verzoeker niet reeds eerder voor die zaak een toevoeging werd verstrekt. Probleem hierbij is echter het feit dat het begrip 'zaak' niet afgebakend is. De wet stelt slechts dat een toevoeging betrekking heeft op een rechtsbelang en geldt voor een instantie. Hoger beroep of cassatie levert een aparte toevoeging op, advies ter overweging

² Een uitzondering vormt het arrondissement Amsterdam inzake het verzoek om een verblijfsvergunning. Het bureau is van oordeel dat dergelijke verzoeken — gegeven de werkwijze van de vreemdelingendienst ter plaatse — niet zonder rechtsbijstand kunnen worden ingediend.

van dat beroep of die cassatie niet.

Op grond van het bovenstaande mag men geen hoge verwachtingen hebben van het aantal afwijzingen op inhoudelijke gronden. Uit onze navraag bleek het volgende. In totaal gaat het in Arnhem om 1,2% per jaar (ongeveer 300 van de 25.000 aanvragen) op grond van een te (gering) belang, kennelijke ongegrondheid of de omstandigheid dat reeds eerder een toevoeging werd verstrekt. In Rotterdam werd 2,4% afgewezen in 1988 (ongeveer 650 op een totaal van 27.000 toevoegingen). Amsterdam kan geen aantal geven omdat de aanvragen die worden geretourneerd niet worden geregistreerd. Amsterdam schat echter dat het aantal zeer gering is: minder dan 1%.

De praktijk op de griffies

Ruwweg kan de procedure van de afhandeling van de declaraties op de griffies van de rechtbanken Arnhem, Amsterdam en Rotterdam als volgt worden samengevat:

Voorselectie

Bestaat uit een controle op de volledigheid (bijvoorbeeld ondertekening) van de declaratie. Indien de declaratie onvolledig is, wordt deze geretourneerd.

Beoordeling van de declaratie en toeschatting van de vergoeding

De declaratie wordt beoordeeld op de toepasselijke vergoedingsregels. Er vindt geen confrontatie plaats met de gegevens die beschikbaar waren bij de afgifte van de toevoeging. Deze gegevens blijven bij het bureau. Alleen wanneer de toevoeging uitsluitend voor procesbijstand is verleend, maar niettemin voor advies wordt gedeclareerd, wordt in Amsterdam en Rotterdam steeds eerst overleg gevoerd met het bureau voordat uitbetaling plaatsvindt. In Arnhem stond de rechter de griffie dit ten tijde van het onderzoek niet toe.

Controle van de berekende vergoeding

Deze verificatie vindt veelal plaats door de afdelingschef.

Uitbetaling

De uitbetaling geschiedt door de financiële afdeling van de rechtbank.

Voor de beoordeling van adviesdeclaraties tot een tijdsinvestering van acht uur is alleen de door de raadsman opgegeven tijdsbesteding van belang. De griffie heeft geen inzicht in de zaak van de advocaat. De opgave van de advocaat wordt gevolgd. Bij declaraties van méér dan 8 uur dient, zoals vermeld in hoofdstuk 2, de advocaat de declaratie te specificeren. Uit de gesprekken bleek dat deze specificaties sterk wisselen van inhoud. De griffie Amsterdam wil de informatie inzake de uren-specificatie aanscherpen.

In Rotterdam worden sommige declaraties eerst aan de griffier voorgelegd. Indien de advocaat een onwaarschijnlijk hoge declaratie indient, stelt de griffie een lagere vergoeding vast of stelt deze nihil. Dat laatste gebeurt ook wanneer bijvoorbeeld een toevoeging voor voogdij ter declaratie aan de griffie wordt voorgelegd, terwijl voordien een toevoeging voor echtscheiding werd gedeclareerd.

De mate waarin de griffies de declaraties kunnen toetsen wordt, dat bleek boven al, mede bepaald door de ruimte die de tussenkomstrechter de griffier laat. Voor wat betreft de adviezen is dit alleen van belang voor de declaraties boven de acht uur. In Amsterdam en Arnhem ervaart de griffie de houding van de tussenkomstrechter als zeer terughoudend. De gegevens van de advocaat mogen door de griffie niet in twijfel worden getrokken. In de praktijk is ook in deze gevallen het aantal door de advocaat vermelde uren bepalend. Hij dient op zijn woord geloofd te worden. In Rotterdam heeft de tussenkomstrechter een minder terughoudende opstelling. In dat arrondissement is het niet ongebruikelijk dat door de tussenkomstrechter ook dossiers worden opgevraagd. Ook de griffier is daar onlangs voor het eerst toe overgegaan. Een aantal kantonrechters in de betrokken arrondissementen stelt zich eveneens kritisch op ten aanzien van advocatendeclaraties.

Doorgaans nemen de griffies contact op met het bureau voor rechtshulp indien er vragen rijzen inzake de toevoeging. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de griffie aan de hand van de processtukken constateert dat de cliënt een groot verzwegen vermogen bezit. In Arnhem en Rotterdam vindt overleg met het bureau voor rechtshulp plaats naar aanleiding van individuele gevallen. Alleen in Amsterdam is er sprake van een min of meer gestructureerd overleg.

3.3 Duizend toevoegingen

3.3.1 Steekproef: opzet, trekking en samenstelling

Bij de opzet van de steekproef is besloten om deze uit twee verschillende trekkingen te laten bestaan:

- een steekproef van 500 voor advies gedeclareerde toevoegingen (getrokken uit de griffiebestanden);
- een steekproef van eveneens 500 aanvragen om toevoeging (getrokken uit de op de bureaus aanwezige aanvragen).

De achterliggende gedachtengang hierbij was dat via de eerste steekproef, aangevuld met de bij het betreffende bureau aanwezige aanvraagformulieren, een totaal-overzicht mogelijk werd. De tweede steekproef, getrokken nadat ten aanzien van de aanvraag tenminste een eerste beslissing was genomen, biedt inzicht in de mate waarin aanvragen afgewezen worden. Er is op voorhand geen reden om tussen deze steekproeven verschillen te verwachten in de mate waarin ze worden aangevraagd of afgehandeld.

Over de trekking van beide steekproeven kunnen we kort zijn. Op de griffie van de rechtbanken te Amsterdam, Arnhem en Rotterdam zijn respectievelijk ongeveer 200, 100 en 200 adviesdeclaraties getrokken uit een ongeordende stapel van begin 1989 verwerkte declaraties. Getracht is bij elk het bijbehorende aanvraagformulier op te sporen om zo afloop en aanvraag met elkaar te confronteren. In 13% van de gevallen bleek dit aanvraagformulier onvindbaar; in ruim de helft hiervan betrof het voor ons onderzoek niet relevante mondelinge toevoegingen. Ruim 6% bleek dus te ontbreken. De redenen daarvoor zijn ons onbekend; evenmin is het ons vooralsnog duidelijk welke waarde men aan dit gegeven moet toekennen in het licht van een zorgvuldige uitvoering. Uiteindelijk beschikten we over 422 gedeclareerde advies-toevoegingen.

Op de bureaus zijn ongeveer 500 aanvraagformulieren getrokken waarop tenminste een eerste beslissing genomen was. Ook hier trad uiteindelijk enige uitval op (3%) vanwege het feit dat enkele — niet relevante — straftoevoegingen deel uitmaakten van de oorspronkelijke steekproef. Resterden uiteindelijk 420 aanvragen voor een toevoeging.³

Voor ons doel is het van ondergeschikt belang of het verzamelde materiaal een in alle opzichten representatief beeld geeft van de landelijke situatie. Afwijkingen worden uiteraard primair veroorzaakt door de beperkingen die voortvloeien uit de keuze van de arrondissementen; de wijze van trekken draagt daar, zo mag worden verondersteld, nauwelijks toe bij. De enig storende factor is daarin gelegen dat advocaten aanvragen en vooral declaraties stapelgewijs indienen. Bij een vergelijking naar rechtsgebied blijkt tussen de steekproef (1988/1989) en de meest recente toevoegcijfers uit de betreffende arrondissementen (1987) sprake van slechts kleine verschillen. Gerelateerd aan de totale steekproef zijn in de totale steekproef uit Amsterdam de sociale voorzieningen onderen het personen- en familierecht oververtegenwoordigd. In Arnhem zijn de sociale verzekeringen en het verblijfsrecht over- en het verbintenenrecht ondervertegenwoordigd. In Rotterdam is het personen- en familierecht duidelijk oververtegenwoordigd. Voor de bevindingen heeft dat alles weinig betekenis.

3.3.2 Het toetsingskader

De wet stelt dat er bij toevoeging sprake moet zijn van een rechtsvraag van voldoende belang. Ook mag niet eerder voor dat belang zijn toegevoegd. Tevens moet aannemelijk worden gemaakt dat voor de aanspraak enige grond is. Dat alles vooronderstelt een mogelijkheid tot toetsing van de aanvraag op die aspecten. Dat die in praktijk uitermate moeilijk zal zijn, valt bij voorbaat te vermoeden. De marginale toetsing bij de aanvang is echter een minimum-eis waaraan uit een oogpunt van zorgvuldigheid voldaan moet worden.⁴ Het is dat standpunt dat ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer tot uitdrukking komt.

De vraag die onmiddellijk rijst is uiteraard: wanneer van een toereikende controle in concreto sprake is. Dat vraagstuk is in ten principale niet via onderzoek oplosbaar. Wel kan men via onderzoek nagaan in welke mate

³ Deze laatste steekproef bevat ook aanvragen voor andere rechtsbijstand dan advisering. Dit gegeven is vanuit methodisch opzicht van belang bij de toetsing op de mate van volledigheid van invulling van aanvraagformulieren. Wanneer het beeld van de tweede steekproef niet afwijkt van de eerste, vormt dit een aanwijzing ten gunste van de veronderstelling dat de mate van volledigheid van het aanvraagformulier niet samenhangt met de aard van de voorgenomen rechtsbijstand.

⁴ Dat geldt uiteraard ook voor de controle bij de uitbetaling. Bij de aanname dat er sprake is van een stelsel dat beloont overeenkomstig verricht werk, dient in redelijkheid de omvang van de werkzaamheid aangetoond te worden. Ook hier geldt dat dan pas controle van buitenaf mogelijk is.

klaarblijkelijk voorgeschreven normen in acht genomen worden. Aangenomen dat die normen adequaat geacht worden, valt eenvoudig vast te houden aan de stelregel dat naarmate de controle geringer is, de kans op afwijkingen en daarmee onvoorziene gevolgen groter wordt. Bij een onderzoek als dit moet men er dus vanuit gaan dat de door de bureaus gehanteerde formulieren een adequate vorm van elementaire controle bij de aanvangsvormen. De kwaliteit van de uitvoering van de controle mag vervolgens door buitenstaanders opgevat worden als een indicatie voor de selectiviteit van dat systeem.

3.3.3 Toetsing van de aanvraagsituatie

Bij de hier verrichte toetsing zijn de aanvragen door medewerkers van de Hoofdafdeling beoordeeld op de mate van volledigheid bij de invulling. Door hen is nagegaan of men zich als buitenstaander een beeld kon vormen van de kwestie zodat een oordeel omtrent toevoegingswaardigheid mogelijk was.⁵

Uiteindelijk is ten aanzien van het informatiegehalte een driedeling gehanteerd :

- 1 = (nagenoeg) geen informatie;
- 2 = beperkte informatie;
- 3 = redelijke informatie;

Ter nadere toelichting omtrent welke mate van invulling welke beoordeling heeft gekregen, zijn in een bijlage twee voorbeelden vermeld en toegelicht. De resultaten van de toetsing staan vermeld in onderstaande tabel. Daarbij is terwille van het overzicht een onderscheid tussen gedeclareerde en nog niet-gedeclareerde toevoegingsaanvragen aangehouden.

Tabel 3.1 Beoordeling van mate van informatie van toevoegingsaanvragen in drie arrondissementen onderscheiden naar al of niet gedeclareerd zijn

Gedeclareerd						
mate van informatie:	geen		beperkt		redelijk	
	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)
Amsterdam	88	54	60	37	16	10
Arnhem	29	33	31	35	28	32
Rotterdam	48	28	50	29	72	42
totaal	165	39	141	33	116	27
Niet gedeclareerd						
Amsterdam	122	66	42	23	20	11
Arnhem	24	33	32	44	17	23
Rotterdam	49	30	52	32	62	38
totaal	195	46	126	30	99	23

Om te beginnen: zoals verwacht mocht worden blijken geen significante verschillen zichtbaar te zijn tussen de gedeclareerde en de niet-gedeclareerde toevoegingen.⁶

De tweede opmerking betreft de mate van volledigheid van invullen: die is opvallend gering. In ruim 2/5 van de adviesaanvragen (43%) kan men op basis van de verstrekte informatie in het geheel niet en in bijna 1/3 ervan (31%) slechts voor een beperkt deel vaststellen waarvoor in het bijzonder advies wordt aangevraagd (respectievelijk al is gegeven). Slechts 26% kan op basis van de hier uitgevoerde toetsing als redelijk worden aangemerkt. Onderscheiden naar arrondissement blijkt er sprake van een twee-deling: Rotterdam (40%) en in mindere mate (wellicht) Arnhem (28%) blijken veel vaker over de gevraagde informatie te beschikken; Amsterdam wijkt (met

⁵ Hierbij past een kanttekening. Naast het aanvraagformulier kan de advocaat toelichtende stukken meezenden, bijvoorbeeld een dagvaarding. Het Amsterdamse bureau zendt dergelijke stukken na afgifte van de toevoeging (meestal) retour. Bij toetsing van de aanvraagformulieren op zich beschikt men bijgevolg over minder informatie dan in realiteit het geval was. Hoewel men, strikt formeel redenerend, kan volhouden dat de bijlage geen excuus vormt voor een onvolledige invulling en men derhalve de toetsing eenvoudig volgens plan kan uitvoeren, niet te ontkennen valt dat daarmee de operatie aan inhoudelijke betekenis zou inboeten. Uit de aanvraagformulieren bleek echter zelden van een als bijlage meegezonden en vervolgens geretourneerde toelichting. Derhalve is de waarde van de toetsing hierdoor ook niet substantieel aangetast.

⁶ Eén uitzondering is er: het procentuele verschil in het arrondissement Amsterdam waar het betreft de nagenoeg niet-ingevoelde toevoegingsaanvragen; bij de gedeclareerde is dat procentueel lager dan bij de aanvragen: 54% versus 66%. Dit statistisch niet op toeval berustende verschil zou er op kunnen duiden dat in de loop van de afhandeling een aantal 'onbekende' adviestoevoegingen verdwijnen.

10%) in opvallend sterke mate negatief af.

Ten aanzien van Arnhem valt op dat de nog niet gedeclareerde zaken een betrekkelijk laag percentage 'voldoende' ingevulde aanvragen te zien geeft. Dat verschil wordt voor een deel bepaald door het feit dat in een aantal gevallen nog op nadere informatie werd gewacht. Bij de andere arrondissementen kon de nadere informatie al in de beschouwing worden betrokken.

Onderscheiden naar rechtsgebied blijkt de informatie bij ontslag, huur, verbintenissen en onrechtmatige daad vaak meer volledig dan bij arbeid, sociale zekerheid en verblijf. Op geen van deze drie terreinen was in meer dan de helft van de gevallen de informatie voldoende. Een vergelijking naar arrondissement levert gegeven het geringe aantal zaken een minder betrouwbaar beeld op. Op een aantal rechtsterreinen haalt Rotterdam een score van vijftig procent (ontslag, huur, verbintenissen en onrechtmatige daad). Op die twee laatste terreinen haalt ook Arnhem de vijftig procent. Amsterdam scoort op alle terreinen zeer matig.

Bij onvolledige informatie zou men, althans redenerend volgens de regels, mogen verwachten dat bureaus navraag doen bij advocaten. Dat blijkt echter niet zonder meer het geval zoals het navolgend overzicht aantoont. Het navraag-percentage geeft aan de mate waarin gerelateerd aan het aantal uiteindelijk onvolledige aanvragen inhoudelijk navraag is gedaan. Het was niet goed mogelijk uit te gaan van de aanvankelijk onduidelijke aanvragen. Navraag ter wille van de draagkrachtvaststelling bleef buiten beschouwing; die gevallen zijn voor ons doel niet relevant. Het afwijzingspercentage is gerelateerd aan het totaal aantal aanvragen dat nog niet is gedeclareerd.

Tabel 3.2 Enkele percentages met betrekking tot navraag en afwijzing in geval van onvolledige aanvragen

	Onvolledige aanvraag	Navraag	Afwijzing
Amsterdam	91%	5%	0.5%
Arnhem	72%	22%	4%
Rotterdam	60%	19%	6%

Amsterdam heeft niet alleen de meeste onvolledige aanvraagformulieren, de navraag blijkt daar zowel absoluut gesproken (4 maal minder dan de overige twee arrondissementen) als relatief gezien (de verhouding onvolledig/navraag is bij de overige twee 1:3, in Amsterdam 1:20) bijna non-existent. Ook het aantal afwijzingen op inhoudelijke gronden is opvallend laag.

Op grond van bovenstaande lijken twee conclusies te kunnen worden geformuleerd. In het algemeen gesproken mag de toetsing van de aanvraag bij deze drie bureaus gebrekkig genoemd worden. In een op de vier aanvraag-situaties levert de via het formulier verstrekte informatie een redelijke mate van inzicht op. Vervolgens ziet men dat er in dit opzicht tussen de bureaus 'een wereld van verschil' bestaat; Rotterdam en Arnhem enerzijds (die de op zichzelf al lage 'norm' enigermate benaderen) en het ver daaronder blijvende Amsterdam anderzijds. In de laatste situatie lijkt het voor een buitenstaander zo goed als onmogelijk enig inzicht op de materie in kwestie te verkrijgen.

Bezien vanuit het standpunt van de aanvrager betekent dit dat men zo goed als zeker is van het achterwege blijven van elke inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Dat dit consequenties zal hebben met betrekking tot de omvang van het uiteindelijke aantal declaraties ligt voor de hand.

4 EEN BLIK OP DE CIJFERS 1982 - 1987

4.1 Vooraf

In de Inleiding is gewag gemaakt van de geconstateerde stijging in het aantal en het aandeel van de adviestoevoegingen in de afgelopen jaren. Daar werd toen bewust volstaan met slechts een bescheiden kwantitatieve indicatie omtrent de ontwikkelingen in de jaren tachtig. Een presentatie van beschikbare gegevens en analyse ervan vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. Ten overvloede: gelet op het verkennende karakter geldt voor zowel de presentatie als de analyse dat bepaald niet naar volledigheid dan wel uitputtendheid gestreefd is.

We baseren ons hier op de registratie van de uitbetaalde toevoegingen. Omdat het 'afrekeningen' betreft, vormt het beeld dat daarop gebaseerd is géén exacte weergave van de stand van zaken in dat jaar. Dit doet voor ons onderzoek echter niet ter zake. Belangrijkste argument ten behoeve van deze keuze is dat er geen andere bron is waaruit men kan opmaken hoeveel advieszaken een bepaalde periode heeft opgeleverd en welke trend daarin op termijn te ontwaren valt.

De aandacht richt zich hierbij op de 'zuivere advies-afdoening'. In hoeverre zijn er interpreteerbare fluctuaties in de ontwikkeling daarvan te bespeuren.¹ De bij die interpretatie gehuldigde uitgangspunten worden in de navolgende paragraaf uiteengezet en daarna gehanteerd als leidraad bij de blik op de cijfers.

4.2 Een analysekader

4.2.1 Twee periodes: verschillende groeipatronen

Het zoeken naar een trend veronderstelt dat men een zekere periode kan overzien. Naarmate de periode korter is wordt het spreken in termen van trends minder goed mogelijk. In dit geval bezien we een periode van 5 jaar. Dat is op zichzelf al aan de zeer krappe kant en daarbij komt dat men deze termijn niet in haar geheel kan bezien maar moet opbreken in tweeën: de periode 1982 - 1985 naast de periode 1985 - 1987. De reden achter deze opsplitsing is gelegen in het inwerking treden van het Moduulbesluit per mei 1983. Zoals in hoofdstuk 2 gesteld is, valt dit besluit te beschouwen als een factor die tot een groei in het aantal voor advies gedeclareerde afrekeningen leidt. Die groei kan men aanduiden als intern gegenereerde groei; resultaat van een definitie-wijziging.² De omvang ervan valt op basis van de hier gebruikte cijfers niet te traceren. Tegelijkertijd met de effecten van deze stelselwijziging zijn er immers externe invloeden (ontwikkelingen in vraag en aanbod) te veronderstellen. Het feit dat men die verschillende effecten niet ontwarren kan is op zichzelf ook niet desastreus omdat wel vastgesteld kan worden dat het 'moduul-effect' na verloop van een periode uitgewerkt is en dus geen zelfstandige verklaringsfactor meer kan vormen voor verdere ontwikkelingen. Dat moment lijkt gelocaliseerd te kunnen worden in 1985. Op grond van de zogenaamde doorlooptijd die verstrijkt tussen het moment van afgifte van een toevoeging en uitbetaling mag worden aangenomen dat van de na 1985 uitbetaalde toevoegingen ongeveer 10% dateert uit in 1983 afgegeven toevoegingen.³ De periode 1982 - 1985, voortaan gemakshalve aangeduid als de 'moduul-periode', wordt afzonderlijk bezien naast de periode 1985 - 1987, de 'na-moduul-periode'.

Verondersteld wordt dat de ontwikkelingen in de na-moduul-periode een ander patroon zullen laten zien omdat deze door andere factoren wordt beïnvloed. Globaal gezegd vallen er twee groei-komponenten te onderscheiden: vraag-effecten en gedragseffecten.

¹ Onderstaand betoog laat de ontwikkeling van de 'Bijlage-b zaken' buiten beschouwing in de veronderstelling dat deze niet van invloed is op de groei van het 'zuivere advies'.

² Deze groei berust voor een deel ook op een ander declaratie-gedrag in zoverre het Moduulbesluit bepaald gedrag dwingend voorschrijft of feitelijk onmogelijk maakt. Vóór het moduulbesluit bestond de mogelijkheid voor de advocaat om voor de gedaagde gratis admittie te verzoeken - met als argument dat de kans op een procedure aanwezig is - en bij verkrijging alsnog van 'het zich stellen' af te zien, hetgeen een honorerings als 'procedure' met zich bracht. Met de invoering van het Moduulbesluit levert dit gedrag geen procedure toevoeging meer op.

³ Gezien het in werking treden van het Moduulbesluit per 1 mei 1983 moet dat aantal dus verwaarloosbaar gering zijn. De keuze voor 1982 berust op de overweging dat de in dat jaar betaalde toevoegingen nog geheel onder het oude regime werden afgegeven.

4.2.2 Vraag-effecten en gedragseffecten

Wanneer de verandering in definitie op verschillende terreinen in verschillende mate invloed heeft, zoals mag worden verwacht, dan vertaalt een groeiend beroep op de advocaat (direct of via het bureau) zich niet zonder meer in een vergelijkbare stijging van het aantal adviezen.⁴ Omdat we alleen iets weten over de uitkomst (de wijze van afhandeling) en niet over het begin (de aard van de vraag in kwestie), moeten we veronderstellen dat de vraag inhoudelijk niet gewijzigd is. Eventuele verschuiving in de verhouding tussen procedurele afwikkelingen moeten dan aan gedragseffecten (d.w.z. gedragingen van rechtshulverleners) toegeschreven worden.

Waar het gaat om gedragseffecten van de zijde van advocaten moet men zich realiseren dat we hier te doen hebben met een vorm van dienstverlening binnen het vrije ondernemerschap. Het grondschema voor het binnen dat model te verwachten gedrag berust op het streven naar een — zo gunstig mogelijke financiële honorering van hun dienstverlening.⁵ Het beste resultaat voor de advocaat hoeft natuurlijk niet het beste resultaat voor de cliënt te zijn, maar — en dat is belangrijker om te benadrukken omdat het tegendeel veelal impliciet verondersteld wordt — - behoeft daarmee geenszins in strijd te zijn.

In principe zijn er drie *profijt-arrangementen* denkbaar die de advocaat het optimale 'profijt' (van de overheid) verschaffen. De eerste strategie is eenvoudigweg de *tijdsbesteding per zaak reduceren*. Die optie is rationeel *binnen een context waarin sprake is van honorering onafhankelijk van het aantal uren dat men investeert*. De honorering van 'Bijlage-b'-zaken voldoet aan zo'n criterium en bijgevolg moet — als de gedachtengang juist is — de na-moduul-periode gekenmerkt worden door een tendens naar snellere afhandeling, of liever: een dalende tendens in de opgegeven uur-specificatie als die de werkelijke tijdsbesteding weergeeft.⁶ Omdat wij ons hier concentreren op de groei van de zuivere advies-zaken zullen we hierop niet verder ingaan; het is een zaak die nadere uitwerking verdient.

De tweede strategie is in zekere zin de omgekeerde weg: *het aantal te declareren handelingen voor eenzelfde zaak uitbreiden*. Dit arrangement kan erin bestaan dat men nu wél declareert (d.w.z. een toevoeging aanvraagt) voor zaken waarvoor men voor het Moduulbesluit dat niet deed.⁷ Het kan ook zijn dat men meer toevoegingen voor eenzelfde cliënt vraagt. Beide variaties leiden tot een groei van toevoegingen en mogelijk dus tot een groei in de advies-declaraties. Dit arrangement — herkenbaar aan een groei in de toevoegingsdichtheid dan wel een toename in de meervoudige toevoeging — mag in de na-moduul-periode verwacht worden.⁸ We beschikken niet over adequate cijfers omtrent dit verschijnsel om de ontwikkeling in beeld te kunnen brengen.⁹ De derde strategie is een rationele wijze van handelen *binnen een context waarin de honorering in zekere mate samenhangt met de tijdsinvestering*. In die omstandigheid is het te verwachten dat men *de optimale mix zoekt tussen te investeren tijd en de te incasseren honorering*. De gelegenheid daartoe doet zich met name voor bij de advies-

⁴ Uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1988 valt op te maken dat van de Nederlandse bevolking in de leeftijd van 16 jaar en ouder in 1982/1983 in totaal 5,8% contact met een advocaat had en in 1986/1987 6,3%. Daarvan was binnen het kader van de WROM respectievelijk 4,3% en 4,4%. Gegeven het kleine aantal in de steekproef moet rekening gehouden met grote onzekerheidsmarges, zodat een toename van 10% (tussen 1982 en 1987) in het aantal uitbetaalde toevoegingen niet in strijd is met die bevinding.

⁵ Geldt dit in het algemeen, het mag zeker verondersteld worden een belangrijk mechanisme te zijn onder omstandigheden waarin de betrokkenen van oordeel zijn dat de honorering op zichzelf al onvoldoende is (een idee dat door de betaler overigens wordt gedeeld) en wanneer er omstandigheden zijn die de ontvangers als apert onrechtvaardig ervaren. De wijze waarop het Moduulbesluit en de daaruit voortvloeiende '10% korting' tot stand kwam, kunnen als zodanig worden aangemerkt (Vgl. de commentaren in het Advocatenblad van die dagen; ook Klijn & Paulides; Duurder recht, minder vraag? WODC 1988, hfd 2).

⁶ Van Leeuwen, (1986 blz. 78) maakt eenzelfde veronderstelling op basis van dezelfde - iets minder geëxpliciteerde - overweging.

⁷ In het Moduulbesluit is expliciet de mogelijkheid tot declaratie van 'korte adviezen' geschapen. Hierin weerspiegelt zich - zo lijkt het - het bewuste overheidsstreven naar buiten-gerechtigde afdoening. In combinatie met de niet beoogde en niet als redelijk ervaren bezuiniging op de hoogte van de vergoeding, vormt deze mogelijkheid welhaast een 'uitnodiging' aan de advocatuur om te declareren. Het gebrek aan elke controle op de uur-specificatie nodigt vervolgens uit tot het oprekken van de tijd en daarmee het ophogen van de vergoeding.

⁸ Voor alle duidelijkheid: een dergelijk arrangement is in principe ook aanwezig te veronderstellen tijdens de moduul-periode; alleen dat kunnen we niet waarnemen met de beschikbare middelen.

⁹ Ook hier ligt een opdracht voor nadere studie. Wel valt te vermelden dat in het reeds beschreven onderzoek bij de bureaus te Amsterdam, Rotterdam en Arnhem bleek dat thans in ruim 25% van de gedeclareerde toevoegingen sprake is van een 'herhaalde toevoeging'. Dat percentage was veel hoger dan tot nu toe werd aangenomen.

declaratie.¹⁰ Omdat de feitelijke inhoud van de werkzaamheden moeilijk te specificeren valt en achteraf de feitelijke tijdsinvestering evenmin controleerbaar is, ligt het voor de hand dat zich in de na-moduul-periode een verschuiving zal manifesteren van de korte naar de langer durende adviezen. Immers de kosten, in welke zin dan ook, blijven voor de advocaat identiek terwijl de baten bijzonder sterk toenemen bij de beslissing een advies voor 'bijna 3 uur' of 'net iets meer dan 3 uur' te declareren.¹¹ Deze strategie resulteert op zichzelf niet in groei in aantal, uiteraard wel in financiële last. Het is interessant om naar de beschikbare cijfers te kijken omdat het voorkomen ervan als een toets op de juistheid van ons uitgangspunt kan fungeren. Men zou kunnen stellen dat als dit arrangement niet aangetroffen wordt, het gehuldigde uitgangspunt minder adequaat lijkt. Vandaar dat we, alvorens de veronderstelde groei in aantal te bezien, eerst nagaan of een dergelijk verschuivingspatroon in de praktijk te bespeuren valt.

Tabel 4.1 Uren specificatie van advies declaraties voor 1984 en 1988 in percentages

	<3uur		3-8 uur		8 uur>	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988
Personen- en familierecht	27	19	68	72	5	3
Arbeidsrecht						
- arbeid	18	10	76	83	6	7
- ontslag		10		82		8
Huurrecht	19	15	76	80	5	5
Sociale voorziening	18	16	76	79	6	5
Sociale verzekering	24	21	73	76	3	3
Verbintenissen						
- verbintenissen	19	15	73	79	8	6
- onrechtmatige daad	14		79		7	

Opm. Gegevens 1984 ontleend aan P. van Leeuwen, 1986: blz. 133.
Gegevens 1988 IRIS.

De bovenstaande tabel leert ons twee dingen. Allereerst dat het aandeel van de langdurige adviezen (die boven de 8 uur) zich niet of nauwelijks wijzigt. Op geen van de onderscheiden terreinen ziet men over een periode van vier jaar een toename. Als dat een aanwijzing vormt voor het inhoudelijk vrijwel onveranderde karakter van de vraag dan is het ook niet aannemelijk de wel duidelijk te signaleren verschuiving van korte naar lange adviezen toe te schrijven aan vraag-inhoudelijke wijziging. Dit te meer niet, omdat een opwaartse verschuiving van het uur-gemiddelde in deze zaken vanuit rationeel standpunt (geringe controle en geringe honorering) weinig anders dan voor de hand liggend is.

Maar ook voor bureaumedewerkers, rechtshulpverleners binnen een loondienstverband, geldt dat hun gedrag op een afweging berust. Daarbij is er geen directe relatie tussen de aard van hun dienstverlening en hun materiële honorering, maar spelen andere factoren een rol. Een belangrijke factor in deze is de taakstelling die het bureau zichzelf oplegt. De prioriteitstelling in het werk, de wijze van uitvoering daarvan moet men dan in relatie zien tot de ter beschikking staande middelen en/of de feitelijke taakstelling van andere instanties waarop men een beroep kan doen. In de Inleiding is al op de consequenties van verschillende situaties gewezen.

¹⁰ Men kan tegenwerpen dat de keus voor een advies op zichzelf niet rationeel is gegeven het feit dat een procedure beter betaalt. Dat argument stoelt echter te veel op de 'nominale' hoogte van de honorering. Het feitelijk aantal te investeren uren kan - en zal - al snel de uur-opbrengst negatief beïnvloeden (dat vormt de zakelijke kern van het door de advocatuur sinds jaar en dag geuite bezwaar tegen de te lage honorering). Daarbij komt dat de advocaat lang niet van alle kwesties 'procedures kan maken', deels uit proces-technische deels waarschijnlijk ook uit beroeps-ethische overwegingen. Dat maakt het 'advies' aantrekkelijker.

¹¹ Het verschil in betaling tussen een prestatie van 2.59 uur (f 190,-) en 3.00 uur (f 380,-) is groot. Het al eerder gememoreerde klimaat van onvrede inzake de hoogte van het tarief, doet de gedachte aan een welhaast onvermijdelijke 'sluipweg' opkomen (vgl. Klijn, Van moduul en modaal, NJB, 1989 blz. 117). Bij een feitelijke prestatie van twee uur en een declaratie voor drie uur bedraagt de uur-vergoeding f 190,- in plaats van f 95,-. Bij een prestatie van anderhalf uur ligt de uurvergoeding (die dan uitkomt op f 253,-) boven het richttarief van de Orde.

4.3 De ontwikkeling in beeld

4.3.1. De ontwikkeling op landelijke schaal

Laten we beginnen met de presentatie van de ontwikkeling aan de hand van het totaal aantal uitbetaalde toevoegingen voor de twee tijdvakken en de bijbehorende adviesdeclaraties. In de tabel is per periode de groei/afname weergegeven door de situatie van het eindjaar in verhouding te zien tot het beginjaar. Op deze wijze ziet men per periode zowel de totale verschillen als de onderlinge verschillen tussen periodes en rechtsterreinen.¹²

Tabel 4.2 Ontwikkeling van aantal uitbetaalde toevoegingen (totaal) en voor advies (landelijk)

RECHTSGEBIED	82-85 totaal	85-87 totaal	82-87 totaal	82-85 advies	85-87 advies	82-87 advies
personen - familierecht	1,013	0,903	0,915	1,236	1,079	1,333
verbintenissenrecht	1,268	1,153	1,463	1,313	1,199	1,575
verblijf	0,834	1,453	1,212	1,258	1,812	2,279
onrechtmatige daad	1,166	1,296	1,512	1,172	1,315	1,540
huur	1,017	1,229	1,251	1,038	1,241	1,289
sociale voorzieningen	1,369	1,188	1,627	2,247	1,387	3,116
arbeid	0,942	1,095	1,032	0,973	1,181	1,149
sociale verzekeringen	1,010	0,924	0,933	1,041	1,039	1,082
ontslag	0,966	0,955	0,923	0,662	1,047	0,693
overig	1,052	1,241	1,305	1,193	1,237	1,475
Totaal	1,042	1,051	1,095	1,169	1,234	1,442

Het totaal aantal uitbetaalde toevoegingen is in de periode 1982 -1987 gestegen met 10% (van 202255 naar 221544). Op het eerste gezicht levert een splitsing van deze periode in twee periodes 1982 -1985 (de moduul-periode) en 1985 -1987 (de na-moduul-periode) geen opmerkelijk verschil op - in de eerste periode 4,2%, in de tweede 5,1% - maar wanneer men dat terugreken tot een gemiddelde groei per jaar - respectievelijk 1,4% versus 2,6% - dan manifesteert zich het verschil al direct.¹³ Er is dus sprake van een sterkere groei in de na-moduul-periode in verhouding tot de moduul-periode.

Kijken we vervolgens naar de afzonderlijke rechtsgebieden. Over de totale periode 1982 -1987 bezien vertonen 'familierecht', 'ontslag' en 'sociale verzekering' een absolute afname in omvang. Die ontwikkeling manifesteert zich zowel in de moduul- als de na-moduul-periode. Het kost weinig moeite deze cijfers te zien als reflector van de maatschappelijke trends: de (tijdelijke) stabilisering der scheidingen en de aantrekkende economie (dat laatste vooral goed zichtbaar bij 'sociale verzekeringen'). Het 'arbeidsrecht' neemt absoluut niet af, maar hinkt achter in vergelijking met de forse ('verblijf', 'huur' en 'overige zaken') tot zeer sterke groei op overige gebieden ('verbintenissen', 'onrechtmatige daad' en 'sociale voorzieningen'). Interessant is het te zien dat het tempo van de groei binnen de moduul- en na-moduul-periode verschilt. Omdat we hier met totaalcijfers van doen hebben, waar het aantal adviezen deel van uitmaakt, is het voor het inzicht in de materie belangrijk om de aandacht te richten op de groeicijfers van het advies.

Men ziet dat in de periode 1982 -1987 is het aantal uitbetaalde adviestoevoegingen is gestegen met 44%. In de jaren 1982 -1985 (moduul-periode) bedroeg die stijging 17% en in de periode 1985 -1987 (na-moduul-periode) 23%. Omgerekend naar een jaarlijks gemiddelde gaat het om 5,6% in de moduul-periode tegen gemiddeld 11,7% in de na-moduul-periode. In verhouding tot de groei van het totaal aantal uitbetalingen neemt het adviesaandeel in de na-moduul-periode toe.

Ook hier is een nadere blik op de samenstellende delen, de volgende logische stap. Tegen de achtergrond van hetgeen in de voorgaande paragraaf gesteld is, moet men daarbij twee verschillende zaken in het oog houden. Op de eerste plaats mag men op grond van het verschil in oorzaken van de groeigeneratie in de onderscheiden periodes, een verschil in groeipatroon in de moduul- en de na-moduulperiode verwachten. Het Moduulbesluit zal per saldo een verhoging van het adviesaandeel tot gevolg hebben maar niet voor elk deelsterrein in eenzelfde mate. De herdefiniëring heeft geleid tot

¹² Cijfers met een waarde groter dan 1. duiden op absolute groei t.a.v. het beginpunt; cijfers kleiner dan 1. indiceren een absolute daling.

¹³ Nagenoeg hetzelfde beeld verkrijgt men wanneer men de afgegeven toevoegingen als basismateriaal neemt. Juist omdat die cijfers op een meer accurate wijze de ontwikkeling op dat moment in kaart brengen, is dit resultaat een onderstreping van de bruikbaarheid van de hier gekozen cijfers.

een herwaardering van juist de "sociale" rechtsterreinen.¹⁴ Dat brengt met zich mee dat op die terreinen het advies-aandeel naar verhouding sterker zal stijgen. Vervolgens mag men verwachten dat het groeipatroon van de moduul-periode (primair veroorzaakt door het Moduulbesluit) grotere verschillen zal laten zien dan het groeipatroon van de na-moduul-periode (wanneer de groei primair veroorzaakt wordt door externe factoren).

Om bovenstaande verwachtingen op hun juistheid te toetsen moet men per periode de ontwikkeling in het aantal adviezen relateren aan die met betrekking tot het totaal aantal. Dat levert het navolgende resultaat op. De verwachting omtrent de verschillen in 'moduul-gevoeligheid' gedurende de moduul-periode wordt grotendeels bevestigd. Men ziet aan de parallelie in de ontwikkeling van beide totalen op terreinen als 'onrechtmatige daad', 'sociale verzekeringen', 'verbintenissenrecht' (in iets mindere mate) en 'arbeid'.¹⁵ Conform de verwachting treft men grote invloed van het Moduulbesluit aan bij 'verblijf, sociale voorzieningen', en 'ontslag'.¹⁶ Opvallende uitzonderingen - d.w.z. niet in overeenstemming met de verwoorde verwachtingen omtrent het Moduulbesluit - vormen de geringe invloed van het Moduulbesluit op het terrein van het huurrecht en de daarentegen sterke toename van het advies waar het familierecht betreft. De betekenis van de systeem-interne invloed van het Moduulbesluit in deze periode kan men tot uitdrukking gebracht zien door de extreme verschillen binnen de advies-ontwikkeling (tussen een afname van 34% en een toename van 124% ligt een range van 158) te vergelijken met de veel geringere schommelingen in het totaal (tussen een afname van 17% en een stijging van 37% ligt een range van 54).

Kijkt men op eenzelfde wijze naar de na-moduul-periode dan valt een drietal zaken op. Allereerst dat nergens een afname van het aantal adviezen gesignaleerd kan worden. Op terreinen waar het totaal aantal afneemt - 'familierecht', 'sociale verzekeringen' en 'ontslag' - doet zich een stijging in het advies voor. Ten tweede ziet men dat op een aantal terreinen - 'onrechtmatige daad', 'huur' en 'overige rechtsterreinen' - de ontwikkeling in het advies gelijke tred houdt met het totaal, terwijl 'verbintenissenrecht', 'sociale voorzieningen' en vooral 'verblijf' een groeiend advies laten zien. Ten derde valt te constateren dat in de na-moduul-periode de range-verschillen binnen de totaal-cijfers nagenoeg identiek blijft aan de range in de moduul-periode (tussen afname van 8% en stijging van 45% ligt 53; was 54) terwijl de range-verschillen in de advies-ontwikkeling beduidend geringer is geworden (tussen een stijging van 3% en een van 81% ligt 78; was 158). Dat wijst er op dat de invloed van het Moduulbesluit in deze periode, conform ons uitgangspunt, substantieel minder gewicht in de schaal legt.

Het voorgaande kan ook anders verwoord worden. Afgaande op de stijging van het totaal aantal afrekeningen mag men vermoeden dat zich een groei in het beroep op de advocaat aftekent. Die groei vertaalt zich niet in een evenredige toename van procedurele afwikkeling en adviezen. Dat heeft z'n oorzaak in het feit dat die verschuiving ten dele vraag-inherent is en ten dele gedrags-bepaald. Met het eerste wordt bedoeld dat de aard van een probleem - bijv. de afhandeling van zaken van asielzoekers - vaak een bepaalde wijze van afhandeling vergt en met het stijgen van de vraag dus ook het aandeel van dat afhandelingspatroon binnen het totaal stijgt. Gedrags-invloeden kunnen daarnaast een rol spelen. Zicht op dit moeilijk te onwarren geheel verkrijgt men door af te dalen naar arrondissementsniveau. Immers deze, zo mag men veronderstellen, verschillen juist wat betreft de organisatie van het aanbod en leveren daarmee aanknopingspunten voor vergelijking op.

¹⁴ Terwille van een interpretatie van de cijfers heb ik 4 personen die bekend verondersteld konden worden met de materie gevraagd welke terreinen naar hun oordeel meer of minder door de herdefiniëring van het Moduulbesluit beïnvloed zouden worden. Hun veronderstellingen liepen nauwelijks uiteen. Zo achtte men unaniem de terreinen 'verbintenissenrecht', 'onrechtmatige daad', 'sociale verzekeringen' en 'arbeidsrecht' (exclusief 'ontslag') als weinig moduul-gevoelig, vreemdelingenrecht ('verblijf'), 'huurrecht', 'ontslag' en 'sociale voorzieningen' werden unaniem als zeer moduul-gevoelig betiteld. Opvallend was dat het personen- en familierecht door nagenoeg eenieder als ongevoelig werd getypeerd terwijl slechts een van mijn informanten wees op enige gevoeligheid ten gevolge van het gedrag dat in voetnoot 6 omschreven werd.

¹⁵ Het feit dat hier sprake is van een afname doet uiteraard aan de parallelie niets af.

¹⁶ Hier doet zich in de moduul-periode zelfs een daling van het advies voor. De verklaring ervan kan wellicht gezocht worden in gedragsreacties van advocaten daar de procedure aanmerkelijk beter gehonoreerd werden via het Moduulbesluit. Dat er sprake is van vraag-effecten (veranderende economische situatie en het daarmee wijzigen van de aard der ontslag aanvragen) is ook niet uit te sluiten.

4.3.2 Ontwikkeling binnen drie arrondissementen

Het is bekend dat de omvang van het advies-aandeel sterk varieert; Amsterdam scoort met 61% (1987) als hoogste, Leeuwarden met 29% als laagste. Anno 1985 was Amsterdam ook koploper met 51%, toen droeg Roermond met 28% de rode lamp. Deze gegevens, hoe globaal ook, suggereren al direct de twee-voudige invloed: de verschillen in de vraag en de verschillen in de wijze waarop daar ter plekke mee om wordt gegaan.

Begonnen kan worden met de vaststelling dat de ontwikkeling van het adviesaandeel in de verschillende arrondissementen sterk uiteenloopt. Dat wordt zichtbaar wanneer men de ontwikkeling van het advies afzet tegen de ontwikkeling van het totaal aantal toevoegingen in de na-moduul-periode. Landelijk gesproken groeit het aantal adviezen 1/6 maal zo snel (17%) dan het totaal aantal toevoegingen in de jaren 1985 - 1987. Lokaal zijn er groter verschillen. Zeer sterke groei - in de orde van twee maal het landelijke tempo - vertonen Haarlem (33) en Almelo (31). Volgen Zutphen (27), Groningen en Dordrecht (25) die een groeifactor van 1/4 hebben. Assen (22), Roermond (20), Amsterdam en Arnhem (beide 19) zitten met om en nabij 1/5 op het landelijke gemiddelde. Sterk daaronder blijven Rotterdam (6), Breda en Maastricht (5). Leeuwarden boekt (als enige) een negatieve groei (-2).

Zoals gezegd, voor een deel zullen deze ontwikkelingen vraag-ontwikkelingen weerspiegelen. Om de storende invloed daarvan enigzins te elimineren verdient het de voorkeur verschuivingen in wijze van afdoening *binnen* bepaalde rechtsterreinen als uitgangspunt te nemen en aldus arrondissementsgewijs te vergelijken. Naarmate de onderlinge verschillen in afdoening geringer zijn, is de ontwikkeling meer vraag-bepaald, grote onderlinge afdoeningsverschillen van op zichzelf vrij vergelijkbare rechtsgebieden suggereren naar ons oordeel invloed van de lokale organisatie. Een dergelijke analyse voert thans te ver, vandaar dat wordt volstaan met een vergelijking van de drie arrondissementen waarop hier de aandacht is toegespitst. Omwille van de overzichtelijkheid wordt in de onderstaande tabellen (tabel 4.4 t/m 4.6) de ontwikkeling van het adviesaandeel in percentages weergegeven. Daarmee verdwijnt de ontwikkeling van het absolute aantal uiteraard uit beeld. Maar die is bij de vergelijking wel in beschouwing genomen. Het landelijke beeld (tabel 4.3) is omwille van de volledigheid toegevoegd.

Globaal gesteld ziet men dat Amsterdam en Arnhem een vergelijkbaar beeld bieden in afwijking van dat te Rotterdam. Waar men bij de eerste twee arrondissementen een toename van het adviesaandeel aantreft, ziet men vaak bij Rotterdam een afname. Zo ziet men in Amsterdam en Arnhem een procentueel betrekkelijk geringe toename van het adviesaandeel bij 'onrechtmatige daad', 'huur' en verbintenissenrecht' terwijl Rotterdam daar steeds een afname vertoont. Hetzelfde patroon, zijhet dat nu de toename in Arnhem opmerkelijk veel groter is dan die in Amsterdam, doet zich voor op de terreinen 'ontslag' en 'sociale voorzieningen' en 'overige' rechtsgebieden; Rotterdam laat ook hier een afname in het adviesaandeel zien. Het feit dat terreinen zowel groei als afname vertonen waar het advies betreft, is dunkt ons een aanwijzing ten gunste van de aanbod-invloed.

Er zijn vier terreinen waar het adviesaandeel in elk arrondissement toeneemt. Een interpretatie in termen van vraag-invloed in deze wordt echter bemoeilijkt door de groter variatie in omvang van de toename. Bij 'arbeid' stijgt Rotterdam zeer gering, Arnhem meer en Amsterdam twee keer zo sterk dan Arnhem. Bij 'familierecht' ziet men een betrekkelijk geringe toename van het adviespercentage te Rotterdam, een beduidend sterkere groei in Arnhem en een nog weer sterkere toename te Amsterdam. Bij 'sociale verzekeringen' stijgt Amsterdam zeer gering, Rotterdam beduidend vaker en Arnhem zeer sterk. Alleen op het terrein 'verblijf' lijken de drie arrondissementen elkaar enigermate te evenaren in hun groei van het advies; Arnhem en Rotterdam vertonen nagenoeg eenzelfde procentuele toename terwijl Amsterdam weer een paar procentpunten meer stijgt. Het lijkt redelijk hier een voorbeeld van de naar verhouding sterke vraag-invloed te ontwaren.

01/29/2014 14:17 013

Tabel 4.3 Ontwikkeling van het adviesaandeel binnen het aantal uitbetaalde toevoegingen (landelijk)

RECHTSGEBIED	1982 adv/tot(%)	1985 adv/tot(%)	1987 adv/tot(%)
personen - familierecht	14,82	18,02	21,59
verbintenissenrecht	62,02	64,22	66,76
verblijf	39,69	59,88	74,65
onrechtmatige daad	74,73	75,08	76,13
huur	57,81	59,01	59,59
sociale voorzieningen	33,69	55,28	64,53
arbeid	56,42	58,25	62,83
sociale verzekeringen	33,90	34,96	39,34
ontslag	49,70	34,06	37,33
overig	55,11	62,51	62,27
Totaal	35,33	39,61	46,52

Tabel 4.4 Relatief aandeel adviezen op totaal aantal uitbetaalde toevoegingen (Arrondissement Amsterdam)

RECHTSGEBIED	1982 adv/tot(%)	1985 adv/tot(%)	1987 adv/tot(%)
personen - familierecht	17,28	22,29	29,86
verbintenissenrecht	61,39	70,19	75,49
verblijf	33,84	66,53	82,64
onrechtmatige daad	74,18	75,52	79,50
huur	60,45	64,34	67,36
sociale voorzieningen	46,74	67,58	73,93
arbeid	54,90	58,82	68,40
sociale verzekeringen	41,43	47,13	47,82
ontslag	58,20	41,01	46,34
overig	51,39	70,71	73,59
Totaal	39,88	50,81	60,73

Tabel 4.5 Relatief aandeel adviezen op totaal aantal uitbetaalde toevoegingen (Arrondissement Arnhem)

RECHTSGEBIED	1982 adv/tot(%)	1985 adv/tot(%)	1987 adv/tot(%)
personen - familierecht	13,75	19,85	24,46
verbintenissenrecht	61,03	65,52	67,40
verblijf	36,19	58,61	68,13
onrechtmatige daad	77,08	77,62	79,35
huur	59,27	63,01	66,60
sociale voorzieningen	27,17	54,31	65,37
arbeid	67,63	61,05	66,11
sociale verzekeringen	34,04	28,83	39,34
ontslag	39,62	30,82	43,09
overig	47,65	61,37	72,65
Totaal	33,91	40,75	48,70

Tabel 4.6 Relatief aandeel adviezen op totaal aantal uitbetaalde toevoegingen (Arrondissement Rotterdam)

RECHTSGEBIED	1982 adv/tot(%)	1985 adv/tot(%)	1987 adv/tot(%)
personen - familierecht	15,54	16,97	17,86
verbintenissenrecht	66,23	64,08	60,02
verblijf	47,03	65,06	77,83
onrechtmatige daad	75,47	78,00	70,10
huur	60,26	54,59	46,99
sociale voorzieningen	41,67	64,75	61,10
arbeid	54,82	61,76	62,28
sociale verzekeringen	32,87	36,40	40,02
ontslag	51,19	33,91	29,62
overig	59,50	63,56	60,22
Totaal	37,65	39,34	41,72

4.3.3 De rol van het bureau

Op twee manieren kan men in dit verband naar de rol van het bureau voor rechtshulp kijken. Allereerst is het bureau een 'non-profit'-organisatie in tegenstelling tot de 'profit'-basis waarop de advocatuur werkzaam is. Het denken in termen van profijt-arrangementen, geënt op het honoreringstreven, is op het bureau niet van toepassing. Waar de neerwaartse druk op de honorering als een mogelijk verklarende factor voor het genereren van een toenemend aantal adviesdeclaraties fungeerde, mag men die factor ten aanzien van de bureau's als non-existent beschouwen. Anders gezegd, de afwezigheid van een boven de groei van de vraag uitgaande groei van het adviesaandeel vormt een aanwijzing voor de redelijkheid van het verklaringsschema zoals tot nu toe gebruikt. Anderzijds mag bij de bureau's verwacht worden dat zij bij een gelijkblijvend personeelsbestand een toenemende vraag zoveel mogelijk zullen verwijzen dan wel dat zij de dienstverlening per cliënt zullen verminderen.

Bij de indeling van onderstaande tabel, met behulp waarvan getracht is deze verwachtingen te toetsen, is getracht aansluiting te zoeken bij de werkzaamheden die advocaten als 'advies' zouden kunnen declareren.

Tabel 4.7 Wijze van afhandelen van zaken door bureau's van rechtshulp in de periode 1985 - 1987*

	1985	1987
advies		
advies/informatie/hulp ingenomen	158833 (100)	172484 (109)
buiten procedure	42821 (100)	50037 (117)
	16638 (100)	17740 (107)
hulpverlening		
binnen procedure	3884 (100)	3678 (95)
verwijzing		
directe toevoeging	20356 (100)	18391 (90)
advies/verwezen	56196 (100)	41110 (122)
direct verwezen	—	27391
totaal zaken	298728 (100)	330831 (111)

* Het betreft hier een selectie van voor beide jaren beschikbare rubriceringen uit registratiecijfers mij beschikbaar gesteld door de LOB. De gegevens hebben betrekking op 97% van het totaal voor 1985 (307691) en 98% van het totaal uit 1987 (332223).¹⁷

Men ziet dat bij de bureaus in de na-moduul-periode in de 'advies'-sector geen grote wijziging plaats heeft gehad. Per saldo groeit de advies-sector (110) nagenoeg evenzeer als de groei van de vraag. De sector verwijzing laat een wat sterkere groei zien (114) waarbij, zoals al vaker opgemerkt, de directe toevoeging aan de advocaat naar verhouding sterk terugloopt. Het beeld lijkt in overeenstemming met de verwachting.

Kijkt men naar de afzonderlijke arrondissementen Amsterdam, Arnhem en Rotterdam dan treedt ook hier weer een nadere differentiatie op in het totaalbeeld. Zo valt uit tabel 4.8 af te leiden dat Rotterdam een illustratie vormt van een totaal ongewijzigde situatie. Nagenoeg geen groei in de toeloop en geen opmerkelijke verschillen in afhandeling. Duidelijk wel meer toeloop ziet men in de twee andere arrondissementen. Verschil daarbij is de wijze waarop de bureau's die toeloop afhandelen terwijl de personele ontwikkeling bij beide naar verhouding identiek blijft. Legt Arnhem een zwaarder accent op de 'eigen afhandeling', in Amsterdam leidt de grotere toeloop tot relatief minder adviezen. Het bureau neemt enerzijds meer zaken in, anderzijds wordt vaker verwezen of toegevoegd. Die laatste ontwikkeling is rationeel in een situatie waarin een verhoogde werkdruk wordt ingedamd door beperking van het aantal zelf te behandelen zaken. De groei van de adviespraktijk laat zich echter niet uitsluitend vanuit de toename van het aantal verwijzingen verklaren. Hoewel het Arnhemse bureau juist minder zaken verwees, steeg ook daar het aantal voor advies gedeclareerde zaken. De eigen werving van de advocatuur draagt daar kennelijk tenminste evenzeer toe bij.

¹⁷ Het SCR 1988 vermeldt m.b.t de bureaus een groei in toeloop van 2,5% (1983) naar 2,7% (1987). Ook hier geldt dat vanwege we marges rond dit steekproefcijfer de stijging zoals tot uitdrukking komend in de eigen registratie - tussen 1985 - 1987 een groei van 7% (309051 in 1985 versus 332160 in 1987) in het aantal bezoekers - daarmee niet strijdig is.

Tabel 4.8 Wijze van afhandelen van zaken door bureau's van rechtshulp in de periode 1985 - 1987*

	1985	1987
Amsterdam		
advies/informatie	14983 (100)	15341 (102)
ingenomen	4445 (100)	5976 (134)
toegevoegd/verwezen	7342 (100)	10343 (141)
totaal aantal zaken	26752 (100)	32660 (126)
Arnhem		
advies/informatie	10428 (100)	13027 (125)
ingenomen	2850 (100)	4371 (153)
toegevoegd/verwezen	4581 (100)	2374 (48)
totaal aantal zaken	17859 (100)	19772 (110)
Rotterdam**		
advies/informatie	(61)	(64)
ingenomen	(17)	(16)
toegevoegd/verwezen	(23)	(21)
totaal aantal zaken	27421 (100)	27048 (100)

* Amsterdam registreert als enige de contacten over reeds eerder ingenomen zaken. Dit aantal is hier buiten beschouwing gelaten. In beide jaren betrof het 13% van het totaal aan geregistreerde zaken.

** Van Rotterdam ontbreken de specificatie; gegeven het feit dat de totalen nagenoeg gelijk zijn, geeft het procentuele beeld een goede indruk.

5 SLOTBESCHOUWING

De adviespraktijk laat een onmiskenbare groei zien. Het aantal door advocaten verstrekte adviezen is tussen 1985 en 1987 opgelopen met ruim 20.000. In 1988 kwamen daar nog eens ruim 10.000 adviezen bij. Dit verkennend onderzoek bood de kans een aantal mogelijke verklaringen voor die ontwikkeling te expliciteren en aan een eerste toets te onderwerpen. Die toetsing heeft zich vooral gericht op de werking van het toevoegingsstelsel in de praktijk, of anders gezegd de wijze waarop de advocatuur en de bureaus voor rechtshulp met de regels omgaan in een situatie waarin het stelsel door het streven naar kostenbeheersing onder druk is komen te staan. Voor de advocatuur leidde die kostenbeheersing vooral tot druk op de vergoedingen. Deze werden in de onderzochte periode met gemiddeld tien procent verlaagd, terwijl prijsstijgingen bovendien niet gecompenseerd werden. Voor de bureaus voor rechtshulp had de kostenbeheersing vooral een verlaging van de per rechtzoekende en per te toetsen toevoegingsaanvraag beschikbare capaciteit tot gevolg. Van vrije ondernemers mag onder deze omstandigheden verwacht worden dat zij ernaar streven langs andere weg de honorering voor de geleverde diensten op niveau te houden. Dat kan door efficiency verbetering, maar ook door het declaratiegedrag aan te passen. Bij de bureaus zal naast efficiency verbetering zijn gezocht naar mogelijkheden de gemiddelde tijd per rechtzoekende respectievelijk toevoegingsaanvraag te verminderen. Dit kan ertoe leiden dat meer cliënten zijn verwezen of minder uitgebreide dienstverlening ontvingen en dat toevoegingsaanvragen minder aandacht kregen.

Het stelsel is in de adviespraktijk tegen "oneigenlijke" aanpassingen van het honoreringsgedrag nauwelijks bestand. De toetsing van toevoegingsaanvragen vooraf en van de declaraties achteraf is bij adviezen uiterst summier. In veel gevallen heeft de beoordelaar geen of slechts een uiterst beperkt beeld van de zaak. Bevoegdheden om dieper op een verzoek of declaratie in te gaan ontbreken of worden om uiteenlopende redenen - waaronder de rechtspraak in tussenkomst en de teruggelopen capaciteit - niet toegepast. Deze verkenning leidt echter ook tot enige nuancering van dit oordeel. In het ene arrondissement heeft de toetsing naar verhouding beduidend meer gewicht dan in het andere arrondissement. Ook de inhoud van de rechtshulpverlening heeft zich verschillend ontwikkeld.

In welke mate advocaten ook daadwerkelijk van de zwakte van het stelsel gebruik maken is moeilijk te kwantificeren. Alleen wanneer men een gedetailleerd onderzoek zou ondernemen vergelijkbaar met dat wat in het kader van het ISMO-onderzoek naar de cliëntenbijdrage is uitgevoerd zou men tot een enigszins exacte schatting kunnen komen. De hier ondernomen toets leidt in ieder geval niet tot een ontkenning van met de honorering en de capaciteit samenhangende gedragseffecten onder advocaten respectievelijk bureaus voor rechtshulp. Het is ons opgevallen dat in deze periode op alle rechtsterreinen relatief vaker geadviseerd is dan gegeven de ontwikkeling in de rechtsvraag verwacht mocht worden. Zo groeide de adviespraktijk ook daar waar men dat niet zou verwachten, zoals bijvoorbeeld bij de afhandeling van scheidingen (terwijl het absolute aantal procedures afnam). Datzelfde geldt mutatis mutandis voor andere rechtsterreinen.

Verder viel ons op dat advocaten in de achterliggende jaren meer uren per zaak zijn gaan declareren. Ook hier ligt het niet in de rede de oorzaak in de vraagontwikkeling te localiseren. Ten slotte viel te constateren dat in de onderzochte arrondissementen veel toevoegingen betrekking hadden op een reeds eerder bestaande advocaat-cliënt verhouding. In ten minste een kwart van de gevallen bleek de advocaat al eerder, en soms zelfs herhaaldelijk, aan dezelfde cliënt te zijn toegevoegd. Indien dit een typisch recent gegeven is dan is dat eveneens vanuit honoreringsoogpunt verklaarbaar. Waar zaken eerst niet afzonderlijk gedeclareerd werden zou dat thans wel het geval kunnen zijn. Kortom, naast effecten voortvloeiend uit de vraagontwikkeling, bijvoorbeeld de toeloop van asielzoekers, zijn er aanwijzingen voor het optreden van aanbodseffecten. Als zodanig valt ook te beschouwen de wijze waarop advocatuur, bureaus voor rechtshulp en in zekere mate ook de rechtbank (griffier en tussenkomstrechtster) met elkaar omgaan. Verschillen in "omgang" kunnen zowel gelegen zijn in de mate van het door bureaus naar advocaten doorverwijzen van cliënten als in de intensiteit waarmee toevoegingsaanvragen en declaraties worden getoetst.

De vraag is in welke mate men de ontwikkeling met zorg dient gade te slaan. Het advies is opzichzelf beschouwd een boven een procedure te verkiezen wijze van afhandelen. De huidige wijze van toetsing is echter van dien aard dat evenzeer sprake kan zijn van zaken waarin vroeger niet toegevoegd zou zijn. Van een toereikend niveau van toetsing is dan ook geen sprake waarmee de geloofwaardigheid van het stelsel onder druk staat. In dat opzicht is er zeker reden tot zorg. Deze verkenning is dan ook in de

eerste plaats een bijdrage om de aandacht daarvoor te verdiepen. Het stemt optimistisch dat, zoals ons tijdens het onderzoek bleek, de zorg voor de geloofwaardigheid van het stelsel door vrijwel alle betrokkenen aanwezig is. In dat kader past nader gezamenlijk beraad. Daarbij zouden twee mogelijkheden nader bezien dienen te worden. De eerste is de ontwikkeling van een adequate toetsingsstrategie. Die strategie dient dan ten minste de volgende elementen te omvatten :

- * verbetering van de aanvraagformulieren;
- * beschrijving van de toetsingsprocedures;
- * consequente toetsing van de volledigheid van de aanvraag;
- * specificatie van de verrichte werkzaamheden;
- * confrontatie van aanvraag en declaratie binnen een instantie;
- * adequate toerusting van die instantie;
- * introductie van steekproefgewijze dossiercontrole door een onafhankelijke beoordelaar.

Een toetsingsstrategie zou in bijvoorbeeld twee arrondissementen uitgewerkt en vervolgens landelijk kunnen worden ingevoerd.

De tweede mogelijkheid gaat uit van de erkenning dat de toetsing van aanvraag en declaratie op verrichtingenbasis eigenlijk per definitie problematisch is, zeker wanneer het aantal verrichtingen groot en de bepaaldheid van de verrichting gering is. Vanuit dat uitgangspunt verdient het ernstige overweging te bevorderen dat adviezen zo min mogelijk op verrichtingenbasis worden gefinancierd. Afhandeling door bureaus voor rechtshulp, zo nodig met inschakeling van advocaten op bijvoorbeeld contractsbasis zou dan een oplossing kunnen bieden.

Uiteraard is het ook mogelijk te kiezen voor een forfaitaire vergoeding van alle adviezen. Dat maakt het oneigenlijk opvoeren van uren onaantrekkelijk. Een bezwaar is echter dat daarmee naar omvang soms sterk wisselende prestaties gelijk beloond worden.

BIJLAGE

Beoordeling volledigheid toevoegingsaanvragen

Een toevoegingsaanvraag is beoordeeld op volledigheid van informatie. Van volledigheid is sprake indien het formulier en/of de verstrekte bijlagen voldoende informatie bieden over het rechtsprobleem waarop het verzoek betrekking heeft. De voor dat probleem rechtens relevante feiten en omstandigheden alsmede de rechtens relevante argumentatie die de advocaat zich voorneemt ter onderbouwing van de eis of het verweer in te brengen, dient te zijn aangegeven voorzover dat na een goed intakegesprek mogelijk is. Bij de toetsing is acht geslagen op het totaal aan informatie ongeacht bij welke vraag die is geproduceerd.

Van de toetsing volgen nu twee voorbeelden:

Omschrijving zaak : huiseigendom

Toelichting : Leden van een vereniging van eigenaren waarvan ook cliënt lid is hebben bij de kantonrechter een procedure aangespannen en verloren om cliënt te dwingen mee te werken aan een renovatie van het pand. De vereniging gaat daartegen in beroep.

Tegenpartij : twee leden van vereniging van eigenaren

Soort bijstand : procedure bij arrondissementsrechtbank

Financieel belang : f 25.000,-

Bij deze toelichting is sprake van rechtens relevante informatie over het concrete rechtsprobleem. Ook het belang is omschreven. De argumentatie en gegrondheid behoeven nauwelijks aandacht. De advocaat won de zaak in eerste instantie. Dit voorbeeld krijgt een beoordeling voldoende.

Een tweede voorbeeld:

onderwerp : loonvordering
eisend/verwerend : eisend
instantie : kantonrechter
soort bijstand :
tegenpartij : X (werkgever)
toelichting op
bijstand :
belang :
bijzonderheden :

Verzoeker vermeldt slechts een algemene aanduiding van het rechtsprobleem en gaat er kennelijk van uit dat het belang en de gegrondheid van iedere loonvordering tegen deze werkgever voor zich spreekt. Ieder inzicht in het concrete geval ontbreekt en krijgt dus als oordeel geen dan wel nagenoeg geen informatie.

Bijzondere vermelding behoeft de toetsing bij echtscheidingsverzoeken. Bij die zaken is de mededeling dat sprake is van duurzame ontwrichting van het huwelijk of uitsluitend van de wens tot echtscheiding als voldoende beoordeeld. In dergelijke zaken is rechtsbijstand verplicht en belang en gegrondheid evident. Het viel niettemin op dat veel toevoegingen met stelligheid voor een procedure aangevraagd en onderbouwd met "duurzame ontwrichting" vaak binnen korte tijd voor advies werden gedeclareerd.