

Rechtsbijstand: krimpende markten

Een tussenbalans inzake de gevolgen van de
Wet op de rechtsbijstand voor de toegankelijkheid
van de rechtsbijstand

Albert Klijn
Gerard Paulides
Jacqueline van der Schaaf

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
r/21501535 's-Gravenhage

september 1996



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond van het onderzoek	1
1.2	Vraagstelling en opzet van het onderzoek	2
1.3	De status van deze tussentijdse balans	3
2	Reductie in aantal toevoegingen: de ontwikkeling in de periode 1994 -1996	5
2.1	Vraagstelling	5
2.2	Opzet van de analyse	5
2.3	Reductie in toevoegingsbijstand in civiele zaken	8
2.4	Reductie in toevoegingsbijstand in strafzaken	13
2.5	Ter afsluiting	15
3	Het beroep op de advocatuur: voor en na de inwerkingtreding van de Wrb	16
3.1	Vraagstelling	16
3.2	Opzet van de analyse	16
3.3	De reikwijdte van de Wrb	17
3.4	Het beroep op de advocatuur	17
3.5	Over gebruik en gebruikers: drie bevindingen	23
4	Substitutie nader beschouwd: verschuivingen in de toeloop	25
4.1	Vraagstelling	25
4.2	Opzet van de analyse	25
4.3	De toeloop op de Stichtingen Rechtsbijstand	27
4.4	De toeloop op particuliere organisaties	29
5	Conclusies	31

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In opdracht van de Raden voor Rechtsbijstand heeft het WODC begin 1996 een aanvang gemaakt met het zgn. 'Vervolgonderzoek rechtsbijstand'.¹ Dit onderzoek vloeit direct voort uit een eerder, onder auspiciën van de Werkgroep Gebruik Gefinancierde Rechtsbijstand, door het WODC uitgevoerd onderzoek waarvan verslag is gedaan in het rapport *Met recht bijstand* (MRB, 1995). Laatstgenoemd onderzoek was uitdrukkelijk opgezet als een eerste en daarom beperkte verkenning van de reductie in het gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand ten gevolge van de met de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) geïntroduceerde maatregelen. Het onderzoek had drie beperkingen. Aandacht werd alleen besteed aan het *kwantitatieve* aspect van de reductie. De analyse had slechts op een *korte tijdsperiode* - de eerste zes maanden na de inwerkingtreding van de wet - betrekking. Daarnaast concentreerde de analyse zich op de gevolgen in termen van het gebruik van *gefinancierde* rechtsbijstand. 'Reductie' in de door ons gebruikte zin is echter niet zonder meer gelijk te stellen met het achterwege blijven van beroep op rechtsbijstand. Het is immers heel goed mogelijk dat personen die niet meer gebruik kunnen maken van de door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand, op een andere manier rechtsbijstand inroepen bijvoorbeeld door een geheel privé te financieren advocaat of door een beroep op andere instanties. Bevordering van een dergelijke vorm van 'substitutie' is zelfs een van de expliciete oogmerken van de WRB. De vraag is derhalve in hoeverre een reductie in gebruik van gefinancierde rechtsbijstand ook een feitelijke daling in het totale gebruik van rechtsbijstand betekent. Om daarop een goed zicht te krijgen moet de reductie in het bredere verband van het totale beroep op de rechtsbijstand geplaast te worden.²

Op grond van deze overwegingen deed de werkgroep de uitdrukkelijke aanbeveling vervolgonderzoek in te stellen. Deze aanbeveling werd door de Staatssecretaris in haar mondelinge reactie op de aanbieding van het rapport (op 7 maart 1995) volmondig onderschreven. Met het onderhavige onderzoek wordt derhalve een verbreding van de analyse met betrekking tot de bovengenoemde aspecten beoogd.

- 1 Zoals gebruikelijk wordt het onderzoek gesuperviseerd door een begeleidingscommissie; de samenstelling daarvan staat weergegeven in bijlage 1.
- 2 Juist met het oog op deze beperking heeft de werkgroep het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht via een simulatie een beeld te verschaffen van de te verwachten verschuivingen in het patroon van het beroep op de advocaat. Vgl. *Met recht bijstand*, blz. 36/37; 64-71.

1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

Centraal in de vervolgstudie staat de vraag naar de gevolgen van de wet met betrekking tot de *toegankelijkheid van de gefinancierde rechtsbijstand en de consequenties daarvan voor rechtzoekenden*. Die vraagstelling vergt enige toelichting. De van overheidswege gefinancierde voorziening voor minder draagkrachtigen valt als een noodzakelijke voorwaarde voor een toegankelijke rechtspleging te beschouwen; niettemin is de omvang van de voorziening daarmee niet zonder meer te beschouwen als doel op zich. Anders gezegd, het niet langer in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand moet bezien worden op de feitelijke consequenties die daaruit voor de betrokkenen voortvloeien. Maar daarmee kan niet worden volstaan. Beleidsevaluatieonderzoek beoogt te komen tot kennis van het beleid in kwestie met het oog op een beoordeling van de inhoud, het proces dan wel de effecten daarvan. Achtergrond daarbij is de veronderstelling dat de praktijk doorgaans in meer of mindere mate afwijkt van hetgeen beoogd werd en men wil weten in welke mate er vanuit de achterliggende oogmerken noodzaak is tot bijstelling van regelgeving en/of beleid. Valt uit de Grondwet en verdragsrechtelijke bepalingen de noodzaak van een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand af te leiden, langs empirisch wetenschappelijke weg valt niet eenduidig de omvang en de aard van een dergelijke voorziening te beargumenteren. Wel kan een eventueel geconstateerd 'afzien van' een beroep op juridische bijstand bezien worden tegen de achtergrond van de beoogde gevolgen van de wet zoals verwoord in de parlementaire stukken. In velerlei bewoordingen heeft de wetgever te verstaan gegeven dat inkrimping van het vangnet er niet toe mag leiden dat burgers met serieuze problemen ten onrechte van rechtsbijstand verstoken blijven. Doelmatigheid en selectiviteit mogen uiteindelijk niet ten koste gaan van de toegankelijkheid tot de voorziening. Het onderzoek zal er uiteindelijk op gericht dienen te zijn indicaties te geven in welke mate er mogelijk sprake is van een dergelijke situaties. In dit tussenbericht moeten we op deze vraag vooralsnog het antwoord schuldig blijven.

Het voorgenomen onderzoek omvat 5 deelonderzoeken. Het betreft:

- 1 een *statistische analyse* van geregistreerde gegevens inzake het *gebruik van gefinancierde rechtsbijstand*;
- 2 een *statistische analyse* van bestaand onderzoek inzake *het beroep op rechtsbijstandsvoorzieningen door de Nederlandse bevolking*;
- 3 een *dossieronderzoek* bij twee Raden voor Rechtsbijstand *inzake de wijze waarop uitvoering* gegeven wordt aan de regelgeving;
- 4 een *telefonische enquête onder rechtzoekenden* die al of niet met succes een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand hebben gedaan *inzake de afhandeling van hun probleem*;

- 5 een *interviewronde onder professioneel betrokkenen* bij de toelating tot de gefinancierde rechtsbijstand inzake de *betekenis van de nieuwe wet voor de toegang tot de voorziening*.

1.3 De status van deze tussentijdse balans

Dit verslag biedt een presentatie van een aantal gegevens omtrent de gevolgen van de Wrb, vooruitlopend op het eindrapport. Het draagt een voorlopig karakter, niet primair wat betreft de *aantallen* die gepresenteerd worden (al behoeven een aantal gegevens nadere analyse). Die voorlopigheid geldt met name de *interpretatie* van de thans beschikbare gegevens. Waar een evenwichtige interpretatie voor een belangrijk deel afhangt van materiaal dat thans verzameld wordt, past de nodige terughoudendheid bij het oordeel over de betekenis die de hier gesignaleerde ontwikkelingen hebben. Daarmee is aan het belang van dat kwantitatieve aspect niets afgedaan.

In dit verslag wordt geput uit informatie afkomstig uit de eerste twee deelprojecten: analyses op basis van de door de Stichting IRIS geleverde gebruikscijfers en analyses van de bevolkingsenquêtes gehouden door het SCP enerzijds en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) anderzijds.³ Deze informatie wordt op een drietal onderwerpen toegespitst.

Ten eerste wordt in hoofdstuk 2 aan de hand van de gebruiksgegevens een beeld geschetst van de ontwikkeling in de reductie van het gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand waar het de rechtsbijstand door advocaten betreft. Daar deze bijstand in overgrote mate verleend wordt door advocaten, kan gemakshalve gesproken worden over het beroep op de toegevoegde rechtsbijstand (door de advocatuur). Vormde het rapport MRB slechts een momentopname van het 'eerste uur', thans beschikken we over het beeld van de ontwikkelingen gedurende twee en half jaar na inwerkingtreding van de wet. Op grond daarvan zijn we in staat een schatting te maken van de reductie in de gefinancierde rechtsbijstand ten gevolge van de Wrb.

Het kan niet voldoende benadrukt worden dat reductie niet hetzelfde is als niet-gebruik van rechtsbijstand. Om zicht te krijgen op de verhouding tussen beide verschijnselen moet de ontwikkeling van het beroep op rechtsbijstandsvoorzieningen binnen de Nederlandse bevolking in z'n geheel worden gezien. Hoofdstuk 3 presenteert een aantal bevindingen die zicht geven op het beroep op de advocatuur in de periode voorafgaand aan en volgend op de invoering van de Wrb.

3 Ten behoeve van dit onderzoek is een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met zowel het SCP als het CBS waardoor het WODC over de benodigde informatie kan beschikken. Uitdrukkelijk zij vermeld dat het WODC verantwoordelijk is voor opzet en interpretatie van de hier gepresenteerde analyses.

Daarmee wordt de werking van de wet geplaatst binnen de totale context van de markt van rechtsbijstand.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan het derde onderwerp van dit verslag: het verschijnsel 'substitutie' in het rechtsbijstandgebruik. Daaronder wordt hier verstaan het optreden van verschuivingen in de toeloop op rechtsbijstandverlenende instanties. Denkbaar is dat ten gevolge van de inperking van de aanspraak op dan wel de prijsverhoging van de toevoegingsrechtsbijstand (door advocaten) Wrb-gerechtigden in hogere mate een beroep doen op de minder kostbare spreekuurhulp (door de Stichtingen Rechtsbijstand). In dat geval blijft de vraagafhandeling plaatsvinden binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en is er dus sprake van 'interne' substitutie. Daarnaast is het mogelijk dat bedoelde rechtzoekenden hun heil zoeken bij rechtsbijstandverlenende instanties buiten de gefinancierde rechtsbijstand: 'externe substitutie'. Nagegaan zal worden in welke mate beide verschijnselen waarneembaar zijn.

Hoofdstuk 5 verwoordt de conclusies van deze tussentijdse balans.

2 Reductie in aantal toevoegingen

De ontwikkeling in de periode 1994 - 1996

2.1 Vraagstelling

De analyse van de gebruiksgegevens⁴ is erop gericht antwoord te krijgen op de vraag:

Hoe groot is de reductie in het gebruik van gefinancierde rechtsbijstand als gevolg van de invoering van de Wrb?

Bij de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling in civiele & administratieve/bestursrechtelijke⁵ zaken enerzijds en strafzaken anderzijds.

2.2 Opzet van de analyse

Centraal in de hier gepresenteerde analyse staat het begrip 'reductie'. Daaronder wordt verstaan: het verschil tussen het voor een bepaald moment *gerealiseerde* niveau in afgegeven toevoegingen (toegestaan gebruik) en het voor dat moment *verwachte* niveau van toegestaan gebruik *indien géén wettelijke ingrepen* zouden hebben plaats gevonden. Dit verwachte niveau is gebaseerd op de ontwikkeling van het feitelijke afgiftepatroon in de periode 1989-1992.⁶ Op basis van het gebruik in die periode is een trendlijn berekend; daarmee valt het verwachte niveau van gebruik in de jaren na de invoering van de wet te becijferen.⁷

4 Uitdrukkelijk dient hier melding gemaakt te worden van de bijdrage die drs. L. Lichtenberg, medewerkster informatievoorziening Stichting IRIS, en Truus Rimmelzwaal, wetenschappelijk consultant automatisering WODC, aan de hier gepresenteerde analyses hebben geleverd. Zonder hun onvermoeibare inzet bij de aanlevering en verwerking van gegevens was onderstaande analyse op deze termijn niet mogelijk geweest.

5 In het vervolg wordt kortweg gesproken over: civiele zaken.

6 De gebruikscijfers over het jaar 1993 worden niet meegenomen in de analyse omdat deze teveel 'ruis' bevatten. Die is enerzijds veroorzaakt door technische onnauwkeurigheden als gevolg van verandering in het registratie-systeem, anderzijds door organisatorische verschillen tussen de Raden in de aanloopfase naar de nieuwe wet.

7 Door ons bij de berekening van het te verwachten niveau in gebruik niet te fixeren op één willekeurig jaar, maar uit te gaan van een meerjarige periode, vermindert de mogelijk storende invloed van toevallige gebeurtenissen.

Uitgaande van de assumptie dat zich in de jaren 1994 en volgende geen gebeurtenissen zouden voordoen die aanleiding zijn voor een naar boven of beneden afwijkend beroep op gefinancierde rechtsbijstand,⁸ vormt deze trendlijn de basis voor de vaststelling van de omvang van de afname in het gebruik als gevolg van de Wrb: de reductie. Deze methode is ook gehanteerd in het rapport MRB.

Twee kanttekeningen dienen hier te worden gemaakt. Ten eerste dient men zich te realiseren dat reductie in het gebruik van gefinancierde rechtsbijstand (c.q. van de toevoegbijstand) op deze manier gemeten in zekere zin te ruim is. Dit omdat het geen rekening houdt met het gegeven dat er in de bepaalde gevallen reeds van gefinancierde rechtsbijstand sprake is op grond van een eerder afgegeven toevoeging.⁹ Het is niet goed doenlijk deze 'vervuiling' te corrigeren met behulp van de cijfers uit de gebruiksregistratie. Wel is het mogelijk een schatting daarvan te geven op basis van het SCP-materiaal. We komen hier in paragraaf 3.5 op terug. Ten tweede geldt dat de aanname 'ongewijzigde omstandigheden' - de aanname waarop de hoogte van het te verwachten niveau berust - een onjuiste kan zijn. In geval er in de periode 1994 en volgende jaren meer problemen zouden zijn die aanleiding geven tot een beroep op de advocaat, leidt de door ons gehanteerde methode tot een systematische onderschatting van de reductie. In geval er minder problemen zouden zijn, geven onze cijfers een overschatting van de reductie. Ten aanzien van dit punt kan aan de hand van de CBS-enquêtes wel een zekere toetsing van de adequaatheid van de hier gehanteerde methode plaatsvinden. Uit vergelijking van het aantal door respondenten opgegeven probleemsituaties valt af te leiden dat zich in de periode geen belangrijke verandering in dat aantal heeft voorgedaan.¹⁰ Dit vormt een aanwijzing voor de geldigheid van onze bevindingen.

In twee opzichten wijkt de hierna te presenteren analyse af van die in het rapport MRB. Ten eerste is gebruik gemaakt van *andere cijfers* als gevolg van veranderingen in de door IRIS nadien doorgevoerde definities van begrippen.

8 Juist om die reden is bij de opzet van de analyse besloten de ontwikkeling op het terrein van het Vreemdelingenrecht buiten de analyse gehouden. Het gebruik van rechtshulp op dit gebied wordt namelijk zeer sterk bepaald door externe factoren waarop de wet geen invloed heeft.

9 'Afwijzing op grond van bereik', zoals de beleidsmatige motivering in dat geval luidt.

10 Uit het CBS-materiaal van 1992/3 blijkt 10,1% van het totaal aan respondenten een rechtsprobleem te ondervinden, in 1995 is dit percentage 10,1%. De schatting van het aantal ondervonden problemen onder toevoeggerechtigden is in 1992/3 11,7% en in 1995 10,4%, deze daling is overigens niet significant. Daarnaast dient te worden aangetekend dat de afgrenzing tussen gerechtigden en niet-gerechtigden gegeven de summier inkomensinformatie in de CBS-enquête, niet geheel scherp te trekken valt.

Terwille van de consistentie met de cijfers over de jaren 1994 en later diende de eerdere analyse opnieuw gemaakt te worden.¹¹ Overigens doet deze technische afwijking geen afbreuk aan het totale beeld. Ten tweede is de onderstaande analyse *meer gedetailleerd* omdat nu per jaar twee meetmomenten (eerste halfjaar en tweede halfjaar) zijn benut in plaats van één (het eerste halfjaar) zoals in de vorige analyse. Die verandering vloeit ten dele voort uit het feit dat toentertijd slechts de gegevens over het eerste halfjaar 1994 ter beschikking stonden, terwijl we thans over de gegevens van een langere periode beschikken: 1994, 1995 en de eerste helft van 1996. Ten dele berust deze keuze voor halfjaar-cijfers ook op inhoudelijke overwegingen. De Wrb opgevat als wet in formele zin is in haar geheel in werking getreden per 1 januari 1994. De Wrb opgevat als samenstel van reductie-maatregelen is *niet* per 1 januari 1994 in haar volledige omvang in werking getreden. Er is terugkijkend sprake van een - overigens niet voorziene - 'gefaseerde' invoering. In het rapport MRB is de Wrb omschreven als een samenstel van drie instrumenten: de inperking van de aanspraak, de verscherping van de controle en de verhoging van de prijs. Per 1 januari 1994 was er sprake van prijs-interventie (ten gevolge van de van toen af geldende verhoging van de eigen bijdragen). In maart daarop volgend was er sprake van een tweede prijs-impuls (ten gevolge van de verdere verhoging van deze bijdragen). Dat alles gold de civiele zaken bij de gefinancierde rechtsbijstand; wat de strafzaken betreft trad een eerste prijs-impuls op per 15 juli 1994 (ten gevolge van de invoering van een eigen bijdrage in bepaalde strafzaken). De per 15 november 1995 van kracht geworden verlaging van de hogere eigen bijdragen vormde een laatste prijsmaatregel. Ten aanzien van de andere twee factoren - de controle en de inperking - valt de gefaseerde werking niet eenduidig te traceren maar ligt deze niettemin voor de hand. Immers, nieuwe regels moeten hun toepassing krijgen en ook hier geldt dat men 'al doende leert'. Op basis van deze overweging verdient een in de tijd meer gedetailleerde meting van de werking van de wet - zeker in haar beginfase - de voorkeur, zodat we in staat zijn het beleid als het ware 'op heterdaad' op zijn gevolgen te betrappen.

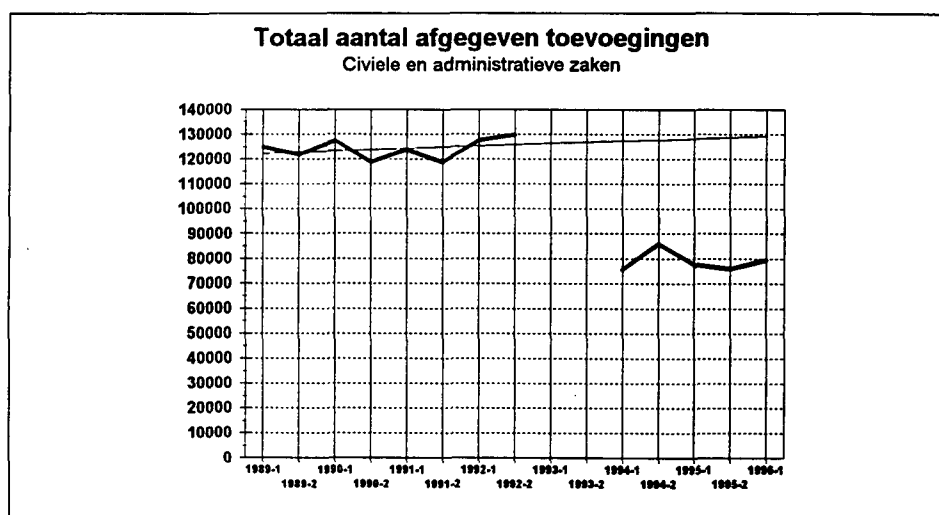
11 Deze wijziging in definities is door IRIS doorgevoerd o.a. op grond van het verzoek van het Ministerie van Justitie. Doordat thans bij de registratie uitgegaan wordt van een vaste besluitdatum is het mogelijk om eenduidig aantallen aan een jaar toe te kennen. Die definitiewijziging heeft ertoe geleid dat er een correctie moest plaatsvinden van de aantallen toevoegingen uit 1994 die alsnog aan het Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogens (WROM-)regime moest worden toegerekend. Dat had weer tot gevolg dat bij de huidige analyse de reductie in de eerste helft van 1994 groter is dan in de vorige analyse het geval was.

2.3 Reductie in toevoegbijsand in civiele zaken

2.3.1 De landelijke ontwikkeling

Grafiek 1 geeft een beeld van de landelijke ontwikkeling van de reductie in het aantal afgegeven toevoegingen voor civiele zaken (ten opzichte van het te verwachten aantal bij ongewijzigd beleid) over de periode januari 1994 - juni 1996.

Figuur 1: Aantal afgegeven toevoegingen in civiele zaken



Eerst aandacht voor de *omvang* van de reductie. Afgaande op de meest recente meting betreffende de eerste helft van 1996, bedraagt de reductie t.o.v. het te verwachten niveau bij ongewijzigde regelgeving landelijk gezien 39%. Een nagenoeg vergelijkbaar niveau in reductie gaf ook het gehele jaar 1995 te zien. Het jaar 1994 gaf daartegen aanmerkelijk andere reductiepercentages te zien: 41% (eerste helft 1994) en 33% (tweede helft 1994). Een opvallend sterke reductie in de eerste helft van dat jaar werd 'gecorrigeerd' door een geringer niveau in de tweede helft.¹² Als we vervolgens kijken naar het *ontwikkelingspatroon* van de reductie, dan is er landelijk gezien duidelijk sprake van een stabilisatie in de reductie vanaf 1995. Daarbij moet geen overdreven betekenis worden gehecht aan schommelingen in het patroon, tenslotte vertoont de ontwikkeling in de periode 1989-1992 vergelijkbare fluctuaties.

Afgaande op het totaalbeeld van de ontwikkelingen gedurende de periode sedert de invoering van de Wrb, kan men een schatting maken van het reductie-effect (vgl. tabel 2 paragraaf 2.3.2).

¹² Zoals in paragraaf 2.3.2 zal blijken werd dit effect voornamelijk veroorzaakt door het ressort Amsterdam.

Per saldo heeft de Wrb geleid tot een reductie van 39% in het aantal afgegeven toevoegingen in civiele zaken ten opzichte van het te verwachten aantal afgegeven toevoegingen indien geen wijziging in de regelgeving was aangebracht. Dat komt neer op een reductie van om en nabij 100.000 toevoegingen per jaar. Waar bij ongewijzigd beleid bijna 4200 toevoegingen op de 100.000 inwoners verstrekt zouden zijn anno 1996, bedraagt dat aantal thans 2600. Overigens verdient het vermelding dat de groei in het aantal toevoegingen onder de WROM (zie grafiek 1), vanaf 1995 ook onder de Wrb doorzet, zij het op een lager niveau (39%).

2.3.2 Ontwikkeling in reductie per hofressort

Tabel 1 biedt een overzicht van de ontwikkeling van de reductie in de afzonderlijke ressorten.

Tabel 1: Reductie¹ in het aantal afgegeven toevoegingen in civiele zaken² 1994 - 1996³ (per halfjaar)⁴ in percentages

Ressort	1994 ^{1e}	1994 ^{2e}	1995 ^{1e}	1995 ^{2e}	1996 ^{1e}
Amsterdam	53	35	49	47	48
Arnhem	27	28	26	32	29
Den Bosch	34	31	38	39	36
Den Haag	35	33	24	36	31
Leeuwarden	34	34	33	47	38
Landelijk	41	33	40	41	39

1 Het aantal afgegeven toevoegingen afgezet tegen het te verwachten aantal afgegeven toevoegingen bij ongewijzigd beleid.

2 Met uitsluiting van het aantal toevoegingen inzake het Vreemdelingenrecht

3 De cijfers voor 1996 zijn nog voorlopig.

4 1^e: periode januari - juni; 2^e: juli - december.

Bron: Stichting IRIS, 1996; bewerking WODC

Allereerst wordt zichtbaar hoezeer er sprake is van een overall stabiliteit in de reductie. Er zijn uiteraard op lokaal niveau afwijkingen van het klaarblijkelijk normale patroon. Het materiaal op zich biedt geen inzicht in de oorzaken van dergelijke incidentele afwijkingen. Uit gesprekken met ter zake deskundigen van de Raden wordt in dat verband ter verklaring gewezen op het ontstaan van werkvoorraden en de wijze waarop daarmee vervolgens wordt omgegaan.¹³

13 Verwezen zij hier naar de opvallend lage reductie in Den Haag in 1995 en de frappant hoge reductie in de tweede helft 1995 te Leeuwarden. Het voert echter nu te ver om daarop in te gaan.

Een tweede aandachtspunt is de ontwikkeling te Amsterdam. Wat opvalt is uiteraard het verschil in niveau van reductie daar in verhouding tot alle andere ressorten. Hier spreekt ten dele het 'rekkelijke' verleden een woordje mee. Daarop werd reeds in het rapport MRB gewezen. Immers, een 'soepel' toelatingsbeleid resulteert, andere omstandigheden gelijk houdend, per saldo tot meer toevoegingen. En het is op het naar verhouding hoge aantal toevoegingen in het verleden dat de trendlijn gebaseerd is (vgl. tabel 2 'verwachte aantal toevoegingen').¹⁴ Daarnaast wordt de hoogte van de trendlijn bepaald door een aantal structurele factoren zoals de samenstelling van de bevolking van het ressort (in verband met het aantal Wrb-gerechtigden) en de ten dele daarmee samenhangende verschillen in problemen waarvoor een beroep op de rechtsbijstand gedaan wordt.¹⁵ Het voert thans te ver om deze veronderstellingen op hun waarde te beproeven. Het ligt in het voornemen om in het kader van de eindrapportage meer gedetailleerd op dit punt in te gaan. Belangrijk echter in dit kader is vooral de omvang van het ressort Amsterdam. Die leidt ertoe dat lokale ontwikkelingen aldaar zich direct weerspiegelen in het gemiddelde landelijke cijfer. Dat is ook de achtergrond van de landelijke schommeling in het jaar 1994. Laat men de 53% reductie te Amsterdam in de eerste helft van 1994 buiten beschouwing, dan zakt het landelijke reductiecijfer in die periode naar 33%. Het is derhalve de ontwikkeling te Amsterdam die in 1994 de 'terugval' van 41% naar 33% veroorzaakt. Met het voorgaande wil slechts gezegd zijn dat voor een juiste beoordeling van de omvang van de reductie het niet volstaat om naar de landelijke ontwikkeling te kijken.

14 Het in sommige arrondissementen gepraktiseerde individualiseringsbeleid vormt in concreto een voorbeeld van zo'n 'soepel' toelatingsbeleid.

15 Verschillen in samenstelling van de bevolking vertalen zich bijv. in verschillen in de frequentie van gebeurtenissen die mensen aanleiding geven tot een beroep op rechtsbijstand. Uit onderzoek is bekend dat jongeren en ouderen minder vaak aanleiding hebben een advocaat in de arm te nemen dan de tussengelegen leeftijdscategorieën. Alleenstaanden doen meer beroep op de advocaat dan samenwonenden e.d.

**Tabel 2: Enkele indicatoren voor de omvang van reductie in civiele zaken
1994 - 1996 naar ressort**

Ressort	Gemiddelde reductie (%)	Gemiddelde reductie (toevoegingen per jaar)	Aantal toevoegingen per 100.000 inwoners
			Verwacht - Feitelijk
Amsterdam	46	45.900	van 6.939 naar 3.725
Arnhem	28	9.933	van 2.805 naar 2.007
Den Bosch	36	17.012	van 3.587 naar 2.322
Den Haag	32	17.218	van 3.695 naar 2.525
Leeuwarden	37	7.369	van 3.078 naar 1.938
Landelijk	39	98.862	van 4.181 naar 2.569

Meer nog dan het voorgaande, maakt tabel 2 inzichtelijk waarom het landelijke beeld bepaald wordt door het 'Nieuw Amsterdams Peil': de jaarlijkse reductie in het totaal aantal toevoegingen (in de civiele sector) is voor bijna de helft bepaald door het ressort Amsterdam.

2.3.3 *Ontwikkeling in reductie per rechtsterrein*

Een van de belangrijkste factoren ter verklaring van de variatie in de reductie is de aard van de problemen waarvoor men beroep wenst te doen op de gefinancierde rechtsbijstand. Voor zes onderscheiden problemen (rechtsterreinen) is de ontwikkeling van de reductie in beeld gebracht in tabel 3.

Zoals te verwachten varieert de *omvang* van de reductie per rechtsterrein. De reductie valt te beschouwen als een resultante van een aantal factoren: de urgentie, de mate waarin andere oplossingen dan een beroep op de advocaat tot de mogelijkheden behoren en de mate waarin de onderhavige problemen op inhoudelijke gronden aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand bieden. Alleen als zich in die factoren duidelijke veranderingen voordoen, ligt een wijziging in reductie voor de hand. Tegen die achtergrond bezien is de naar verhouding geringe reductie op het terrein 'sociale voorzieningen' begrijpelijk. Doorgaans gaat het om hoge urgentie en is een juridische procedure niet te vermijden. Wanneer de probleemhebbers daarbij ook nog in grote mate tot de laagste inkomenscategorïeën gerekend mogen worden, is een gering effect wel haast logisch. Opmerkelijk is in dit verband de tegengestelde ontwikkeling op de terreinen 'arbeid' (een sterk toenemende reductie) en 'bestuur' (een sterk afnemende reductie). Vooralsnog biedt het materiaal waarover we beschikken geen mogelijkheid de achtergronden van deze ontwikkelingen afdoende te verklaren.

Ter wille van het juiste begrip van de ontwikkelingen per rechtsterrein moet de samenhang met de lokaal bepaalde omstandigheden in het ressort in' oenschouw worden genomen. Dat alles is een kwestie van later datum.

Tabel 3: Reductie¹ in het aantal afgegeven toevoegingen in civiele zaken 1994 - 1996³ (per halfjaar)⁴ in percentages

Rechtsterrein	1994 ^{1c}	1994 ^{2c}	1995 ^{1c}	1995 ^{2c}	1996 ^{1c}
Arbeid	40	37	48	52	60
Wonen	54	54	57	58	51
Soc. Zekerheid ⁵	27	16	19	25	22
Bestuur	55	39	36	37	25
Familie	37	29	36	35	36
Privaat	49	39	47	48	44
Totaal	41	33	40	41	39

- 1 Het aantal afgegeven toevoegingen afgezet tegen het te verwachten aantal afgegeven toevoegingen bij ongewijzigd beleid.
- 2 Met uitsluiting van het aantal toevoegingen inzake het Vreemdelingenrecht
- 3 De cijfers voor 1996 zijn nog voorlopig.
- 4 1^c: periode januari - juni; 2^c: juli - december.
- 5 Omvat sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.

Bron: Stichting IRIS, 1996; bewerking WODC

Per saldo, de ontwikkelingen van de afgelopen twee en half jaar overziende, dient zich het beeld van tabel 4 aan. Tegen de achtergrond van het verleden blijkt er met name een bijzonder sterke reductie ten aanzien van problemen in de sfeer van het wonen (56%) en in iets mindere mate ten aanzien van problemen in de sfeer van de arbeid en kwesties voortvloeiend uit zakelijke overeenkomsten te zijn opgetreden. Het beroep op de advocaat inzake de sociale zekerheid laat daarentegen een opmerkelijk geringe reductie zien. De familie- en bestuursrechtelijke problemen vertonen een 'gemiddelde' reductie. In absolute zin valt het naar verhouding grote aantal familiezaken op dat onder invloed van de Wrb niet meer leidt tot toegestaan beroep op de voorziening, hetgeen op zichzelf veel meer opmerkelijk is dan de procentueel sterkere reductie op het terrein 'privaat' (zakelijke overeenkomsten e.d.). Zoals gezegd zal nader onderzoek meer licht moeten werpen op de inhoudelijke betekenis van deze ontwikkelingen.

**Tabel 4: Enkele indicatoren voor de omvang van reductie in civiele zaken
1994-1996 naar rechtsterrein**

Rechtsterrein	Gemiddelde reductie (%)	Gemiddelde reductie (toevoegingen per jr)	Aantal toevoegingen per 100.000 inwoners
			Verwacht - Feitelijk
Arbeid	46	15.644	van 559 naar 305
Wonen	56	14.478	van 422 naar 186
Soc Zekerheid	22	8.238	van 614 naar 479
Bestuur	39	1.710	van 71 naar 43
Familie	35	36.062	van 1.704 naar 1.116
Privaat	45	21.812	van 786 naar 430
Totaal	39	98.862	van 4.181 naar 2.569

2.4 Reductie in toevoegbijstand in strafzaken

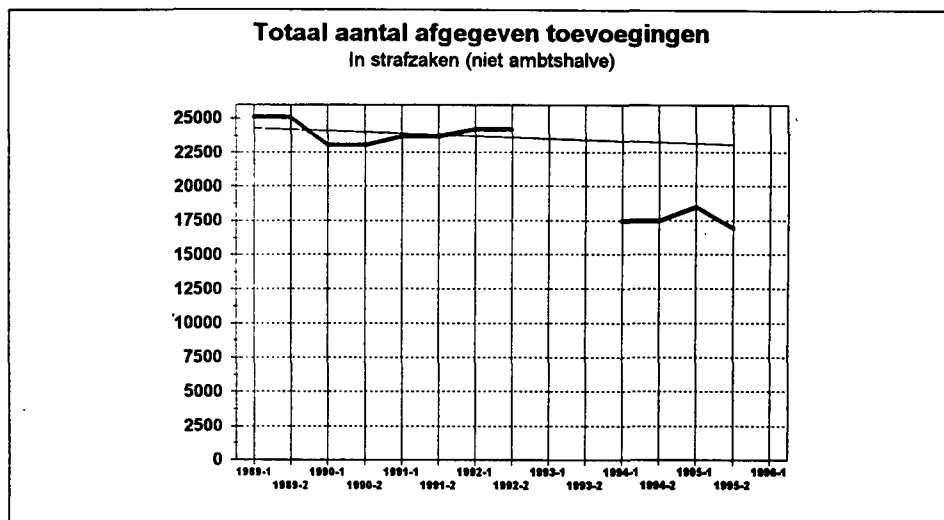
Binnen de strafsector doen zich twee tegengestelde ontwikkelingen voor: het aantal ambtshalve toevoegingen stijgt sedert 1994 sterk, het aantal niet-ambtshalve afgegeven toevoegingen daalt.¹⁶ Bij nader inzien blijkt dat de eerstgenoemde ontwikkeling los staat van de Wrb en voor het belangrijkste deel veroorzaakt wordt door een aantal andere ontwikkelingen. Zo heeft de invoering van de Wet bijzondere opnemings psychiatrie ziekenhuizen (BOPZ) per 1 januari 1994 een opmerkelijke stijging veroorzaakt; ook het geïntensiverde beleid ter zake van de uitzetting van vreemdelingen, resulterend in een groei van de vreemdelingenbewaring doet hier haar invloed voelen.¹⁷ Slechts indirect heeft de invoering van de Wrb enige invloed, doch het is niet zinnig daar aandacht aan te besteden.¹⁸

16 Een dergelijke ontwikkeling werd reeds in het rapport MRB gesignaleerd.

17 Zo verdubbelt het aandeel van het ter zake van beide problemen afgegeven ambtshalve toevoegingen van om en nabij 17% vóór de invoering van de Wrb naar 34% in 1994.

18 Sedert de invoering van de Wrb geschiedt de afgifte van de ambtshalve toevoeging door de Raad. Voorheen werd dit gedaan door de verschillende griffies. Kwamen deze uiteindelijk niet tot vaststelling (declaratie) dan bestond de afgegeven toevoeging administratief niet. De huidige administratie leidt derhalve sowieso tot hogere aantallen; vergelijking met cijfers uit het verleden is daarom ook niet zinvol.

Figuur 2: Het aantal afgegeven toevoegingen in strafzaken (niet-ambtshalve)



De ontwikkelingen in het 'vrijwillig' beroep op de advocaat in strafzaken tegen een eigen bijdrage zijn daarentegen wel te begrijpen in samenhang met de Wrb. Deze geven ten principale eenzelfde ontwikkeling te zien als het gebruik in de civiele sector.¹⁹ In twee opzichten is er echter een verschil. Allereerst wat betreft de *omvang* van de reductie. Die is lager: 27% ten opzichte van 41% in civiele zaken in die periode (tweede helft 1995). Ook hier geldt, naar we mogen aannemen, dat ter verklaring van de omvang van de reductie gelet moet worden op de urgentie van de zaak, het in verhouding met de regelgeving in civiele zaken milde bijdrage-regime²⁰ en de mate waarin men zonder beroep op de advocaat de zaak in kwestie kan afhandelen. Op grond van deze factoren ligt een relatief lage reductie in de rede.

Het totaalbeeld inzake de reductie in het gebruik van gefinancierde rechtsbijstand in de strafrechtelijke sector (voor zover het betreft de niet-ambtshalve toevoegingen) is als volgt samen te vatten. Er is sprake een gemiddelde reductie van 24%, hetgeen neerkomt op een vermindering met bijna 11.000 toevoegingen op jaarbasis. Per 100.00 inwoners komt dat neer op een teruggang van 755 toevoegingen naar 578.

- 19 Een klein gedeelte van deze daling is waarschijnlijk te wijten aan onnauwkeurigheden in de registratie van deze toevoegingen door de Raden in de beginperiode. Een aantal ambtshalve toevoegingen is toen onder het algemene label 'straf' terecht gekomen en naderhand als "niet-ambtshalve" geteld.
- 20 De eigen bijdrage in strafzaken wordt niet opgelegd aan hen wier inkomen op bijstandsniveau ligt. Die categorie betreft in de strafsector 83% van de afgegeven toevoegingen.

2.5 Ter afsluiting

Ten overvloede wellicht zij het volgende aangetekend. De hier gepresenteerde analyse geeft slechts inzicht in de reductie van het gebruik van gefinancierde rechtshulp in de vorm van toevoegbijstand (door voornamelijk advocaten).²¹ Daarmee is nog geen inzicht verkregen in de oorzaken ervan. Evenmin zeggen deze cijfers iets over de mate waarin rechtzoekenden een beroep op rechtsbijstand in een andere vorm gedaan hebben. Ter beantwoording van die laatste vraag moet men inzicht hebben in het patroon van het beroep op rechtsbijstandverlenende instanties door de bevolking en de eventuele veranderingen daarin onder invloed van de wet. Daarop gaan de volgende twee hoofdstukken nader in.

21 Het aantal toevoegingen in 1995 door medewerkers van de Stichtingen behandeld bedroeg 4.929; dat is minder dan 2% van het totaal aantal afgegeven toevoegingen voor dat jaar.

3 Het beroep op de advocatuur

Voor en na de inwerkingtreding van de Wrb

3.1 Vraagstelling

Twee vragen worden in het onderstaande beantwoord.

- 1 Welk aandeel van de Nederlandse bevolking kan op grond van de geldende inkomenscriteria aanspraak maken op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand?
- 2 Is er sprake van een verandering in het beroep op de advocaat door toevoeggerechtigden onder invloed van de invoering van de Wrb?

3.2 Opzet van de analyse

Beide vragen worden beantwoord met behulp van gegevens ontleend aan beschikbaar bevolkingsonderzoek. Primair putten we uit het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) dat periodiek door het SCP wordt uitgevoerd. Gebruik wordt gemaakt van twee enquêtes, die uit 1991 (AVO91) en die uit 1995 (AVO95). De enquêtes worden steeds aan het eind van een kalenderjaar gehouden en betreffen dat en het voorafgaande jaar. Dus AVO91 heeft betrekking op de jaren 1990 en 1991; AVO95 op de jaren 1994 en 1995. Daarnaast wordt tevens een beroep gedaan op de door het CBS uitgevoerde onderzoek Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid (ERV). Omdat deze enquête een continu karakter heeft, waarbij maandelijks een aantal personen ondervraagd wordt, vergelijken we hier de gegevens die betrekking hebben op de periode 1992-1993 (ERV93) met gegevens over het jaar 1995 (ERV95). Van beide bronnen wordt gebruik gemaakt vanwege het aanvullende karakter van de verzamelde informatie. Het SCP-materiaal is van belang omdat het ons in staat stelt nauwkeurig de draagkracht van ondervraagden te construeren; het CBS-materiaal stelt ons in staat zich te krijgen op de ontwikkeling van het aantal probleemsituaties. Beide gegevens zijn onmisbaar voor het verkrijgen van zicht op de reikwijdte van de voorziening en de omvang van het *totale gebruik* aan rechtsbijstand - het van overheidswege en het *privaat gefinancierde* - voor en na de invoering van de Wrb. Daarbij beperken we ons in dit hoofdstuk tot de advocatuur.

3.3 De reikwijdte van de Wrb

Een van de veel besproken kwesties betreft de ontwikkeling van de reikwijdte van de voorziening. Tegen de achtergrond van de in het rapport MRB gesignaleerde onvolkomenheden in het indexeringsbeleid en de nadien gezette stappen ter correctie,²² leek het zinvol na te gaan hoe de situatie zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft.

Op basis van de meest recente gegevens afkomstig van het SCP (AVO95) kon anno 1995 naar schatting 42,5% van de Nederlandse bevolking (van 16 jaar of ouder) aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand.²³ In 1994 was dat aandeel 44,5%. In het rapport MRB werd dat aandeel voor 1994 geschat op 48%. De verlaging van de schatting hangt samen met zowel de feitelijke inkomensontwikkeling (die hoger was dan kon worden voorzien²⁴) als de achterblijvende aanpassing van de Wrb-inkomensgrenzen (op grond van de geldende indexering). Beide factoren hebben ertoe geleid dat de reikwijdte van de voorziening ietwat meer gekrompen is dan voorzien.

3.4 Het beroep op de advocatuur

3.4.1 Algemene ontwikkeling

Een van de drie eerder genoemde reductiemaatregelen betreft de prijsverhoging. Juist de invloed daarvan op het gedrag van individuen kan via het SCP-onderzoek worden getraceerd. Op grond van de beschikbare informatie omtrent de inkomenssituatie van ondervraagden kan voor ieder van hen de hoogte van de draagkracht (en de daarbij behorende eigen bijdrage krachtens zowel het WROM- als het Wrb-regime) worden bepaald. Aldus laat zich vervolgens de grootte van de prijsstijging voor de rechtzoekenden ten gevolge van de Wrb bepalen.²⁵

22 Het betreffend voorstel tot wijziging van de Wrb is in juli 1996 voorgelegd aan de Raad van State. Voorgesteld wordt daarin bij de laagste inkomenscategorieën te blijven indexeren conform de ontwikkeling van het normbedrag van de ABW en bij de overige inkomenscategorieën alsnog te indexeren conform het indexcijfer van de regelingslonen.

23 Daarbij is - zoals overigens altijd in het verleden het geval geweest is - afgegaan op de gegevens omtrent het inkomen; de vermogenssituatie onttrekt zich aan onze beoordeling.

24 De in het rapport MRB gemaakte schatting van de reikwijdte voor 1994 was gebaseerd op gegevens van AVO91. De feitelijke inkomensgroei voor de (vanuit 1991 gezien) 'komende' jaren was onbekend en voor de schatting is gebruik gemaakt van verwachtingen daaromtrent van de zijde van het CPB. In het onderhavige rapport is de schatting van de reikwijdte gebaseerd op gegevens van AVO95, daarbij gebruikmakend van de inmiddels bekende feitelijke inkomensontwikkelingen. Omdat de feitelijke ontwikkelingen de verwachting overtroffen en de indexering van de inkomensgrenzen is achtergebleven, is er derhalve sprake van een krimpemde voorziening.

25 Omdat het hier gaat om een 'nominale' eigen bijdrage - we weten immers niet of er al dan niet sprake is geweest van een nihil-stelling of van een aftopping van deze nominale bijdrage als gevolg van de hoogte van de aan de advocaat toegekende honorering - is er sprake van een zekere overschatting van de prijsstijging. Daar staat tegenover dat onder invloed van mogelijke griffierechten en andere te verwachten kosten, de uitgaven feitelijk hoger kunnen uitvallen voor

Vervolgens kan men een aantal categorieën construeren die van elkaar verschillen in de grootte van de prijsverhoging voor de betrokken rechtzoekenden. Door binnen elke categorie het percentage 'advocaatgebruikers' onder het WROM-regime te vergelijken met het vergelijkbare percentage onder het Wrb-regime, kan men de invloed van het prijsbeleid in beeld brengen.

In de onderhavige analyse is de bevolking in een drietal draagkrachtcategorieën opgedeeld: rechthebbenden met een lage draagkracht, rechthebbenden met een hogere draagkracht binnen het stelsel en individuen die op grond van hun draagkracht niet gerechtigd zijn. Dat is gedaan voor zowel de situatie onder de WROM als die onder de Wrb. Gecombineerd levert dit een matrix van negen mogelijke 'prijssituaties' op. Daarvan zijn er in de praktijk slechts vijf mogelijk; deze vijf staan genummerd in figuur 3. In vier daarvan - alle vier vet gedrukt - is de prijsstijging toe te schrijven aan de Wrb. We lichten de samenstelling van elke categorie hieronder nader toe.

betrokkenen. Daarmee is de prijs waar men de financiële afweging op baseert in werkelijkheid hoger. Ook deze kosten kunnen we via de SCP-enquête niet in beeld brengen. Er zal, dunkt ons, per saldo eerder sprake zijn van een onderschatting dan een overschatting van de prijs. Alleen dan is er sprake van een serieuze onderschatting indien respondenten op grond van draagkracht als rechthebbende worden beschouwd terwijl zij feitelijk op inhoudelijke gronden van rechtsbijstand zijn uitgesloten en privé het gebruik van een advocaat dienen te betalen.

Figuur 3: Schematische weergave van vergelijking van draagkrachtcategorieën ten behoeve van ontwikkeling in het beroep op de advocaat 1991-1995.²⁶

Regime:	Wrb	Wrb	GEEN AANSPRAAK
Draagkracht:	< 1995	1995 - 3055	3055 en >
Prijs:	lage bijdrage	hoge bijdrage	privé financiering
WROM < 1900 lage bijdrage	1	2	n.v.t.
WROM 1900 - 2800 hoge bijdrage	n.v.t.	3	4
GEEN AANSPRAAK 2800 en > privé financiering	n.v.t.	n.v.t.	5

Onder invloed van de verandering in het aantal draagkrachtcategorieën, de afschaffing van de aftrekposten, de bijstelling van de inkomensgrenzen en de verhoging van het eigen bijdrage-tarief ontstaat een veelvoud aan prijsverhogingen. Zo kan van degenen die op basis van hun draagkracht onder het WROM-regime in de laagste twee bijdrage-categorieën geïnclassificeerd werden, bij een beroep op de Wrb op basis van dezelfde draagkracht een deel van hen in de vergelijkbare laagste categorie terecht komen (categorie 1), terwijl een ander deel van hen in een hogere bijdrage-categorie kan vallen (categorie 2).²⁷ De categorieën die empirisch gezien niet mogelijk zijn staan als 'niet van toepassing' geïnclassificeerd.²⁸

26 Bij de constructie van de draagkrachtcategorieën zijn de twee laagste categorieën samengevoegd; datzelfde is ook gedaan met de daarop volgende categorieën. Dit betekent voor de WROM-situatie dat de bijdrageklasse 1 en 2 zijn samengevoegd en de bijdrageklassen 3 t/m 6. Voor de Wrb-situatie komt dit neer op samenvoeging van de bijdrageklassen 1 en 2, alsmede 3 t/m 12.

27 Hierbij de kanttekening dat geen enkele respondent met een inkomen onder de WROM van f 1900,= met de nieuwe regeling op het maximum van f 3055,= onder de Wrb komt. Zijn inkomen onder de Wrb zal niet boven de f 2225,= uitkomen waarmee men echter wel in de tweede categorie valt.

28 Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk dat mensen onder het Wrb-regime lagere bijdragen verschuldigd zijn dan ze onder het WROM-regime verschuldigd zouden zijn; vandaar de links onder als 'niet van toepassing' gemarkeerde cellen.

Categorie 1: gerechtigden met lage eigen bijdrage onder de WROM en onder de Wrb:

Het betreft rechtzoekenden met een draagkracht van maximaal f 1900,= per maand (WROM) en een draagkracht van maximaal f 1995,= (Wrb). De gemiddelde eigen bijdrage (WROM) voor betrokkenen bedroeg f 41,=; voor de Wrb geldt een gemiddelde eigen bijdrage van f 130,=. Dat betekent dat rechtzoekenden die bij een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand anno 1991 f 41,= verschuldigd waren, op basis van dezelfde draagkracht onder invloed van de Wrb f 89,= meer verschuldigd waren.

Categorie 2: gerechtigden met lage eigen bijdrage onder de WROM en hoge eigen bijdrage onder de Wrb:

Het betreft rechtzoekenden met een WROM-draagkracht van f 0,= tot f 1900,= en een Wrb-draagkracht van minimaal f 1995,= tot maximaal f 3055,=. De gemiddelde WROM-eigen bijdrage bedroeg f 60,=; de gemiddelde Wrb-eigen bijdrage bedraagt f 375,=; een gemiddelde prijsverhoging van f 315,=.

Categorie 3: gerechtigden met hoge eigen bijdrage onder de WROM en onder de Wrb:

Het betreft individuen met een WROM-draagkracht van minimaal f 1900,= tot maximaal f 2800,= en een Wrb-draagkracht van minimaal f 1995,= tot maximaal f 3055,=. De gemiddelde WROM eigen bijdrage bedroeg f 216,=; de gemiddelde Wrb eigen bijdrage bedraagt f 887,=²⁹; een gemiddelde prijsverhoging van f 671,=.

Categorie 4: gerechtigden met hoge eigen bijdrage onder de WROM en onder de Wrb niet meer gerechtigd:

Het betreft rechtzoekenden met een WROM-draagkracht van minimaal f 1900,= tot maximaal f 2800,= en die onder het Wrb-regime privé hun advocaat moeten financieren. De gemiddelde eigen bijdrage onder de WROM bedroeg voor deze categorie f 544,=; thans moeten deze rechtzoekenden rekenen op een bedrag in de orde van grootte van f 2700,=³⁰. Dat komt neer op een prijsverhoging van ongeveer f 2200.

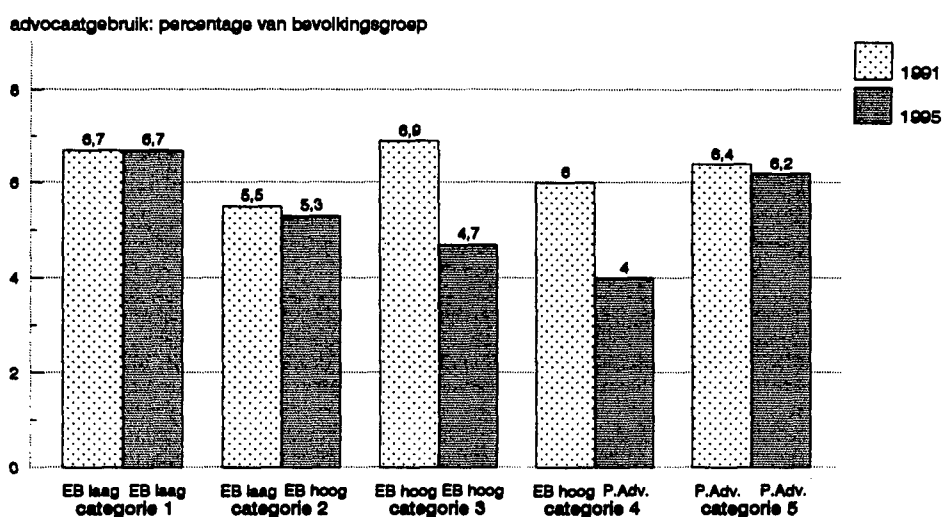
- 29 Het verschil in gemiddelde eigen bijdrage van categorie 2 en 3 onder de Wrb - het verschil tussen f 375,= en f 887,= - is toe te schrijven aan verschillen in samenstelling van deze ogenschijnlijk identieke categorieën in termen van draagkracht. In categorie 3 zitten naar verhouding meer individuen met een hogere draagkracht dan in categorie 2.
- 30 De hoogte van de prijs van de privé te financieren advocaat berust op het richttarief van de Orde (anno 1991: f 255,=) op basis van een tijdsbesteding van 12 uur, vermenigvuldigd met een reductiefactor voor de minder draagkrachtige particuliere cliënt (0.7) plus 17,5% BTW. Dat resulteert in een bedrag van f 2519,=. Dezelfde berekening op basis van het uurtarief voor 1995 (f 280,=) komt uit op een bedrag van f 2766,=. Hierbij de kanttekening dat er in sommige gevallen kennelijk geen BTW wordt berekend, waardoor de prijs in beide jaren zo'n f 400,= zakt. Overigens dient te worden opgemerkt dat wij dit bedrag slechts nodig hebben voor het schatten van de prijsverhoging. De waarde zelf is niet van belang voor de analyse en heeft dus geen invloed op de hoogte van het feitelijk advocaat-gebruik.

Categorie 5: nooit-gerechtigden:

Deze categorie omvat de rechtzoekenden die onder geen van beide stelsels aanspraak konden maken op gefinancierde rechtsbijstand. Zij zijn niet geconfronteerd met een door de Wrb geïndiceerde prijsverhoging. Voor zover er van prijsverhoging sprake is geweest, is dat de verhoging die voortvloeide uit de aanpassing van de marktarieven. Op grond daarvan schatten wij deze gemiddelde prijsverhoging op f 246,=.

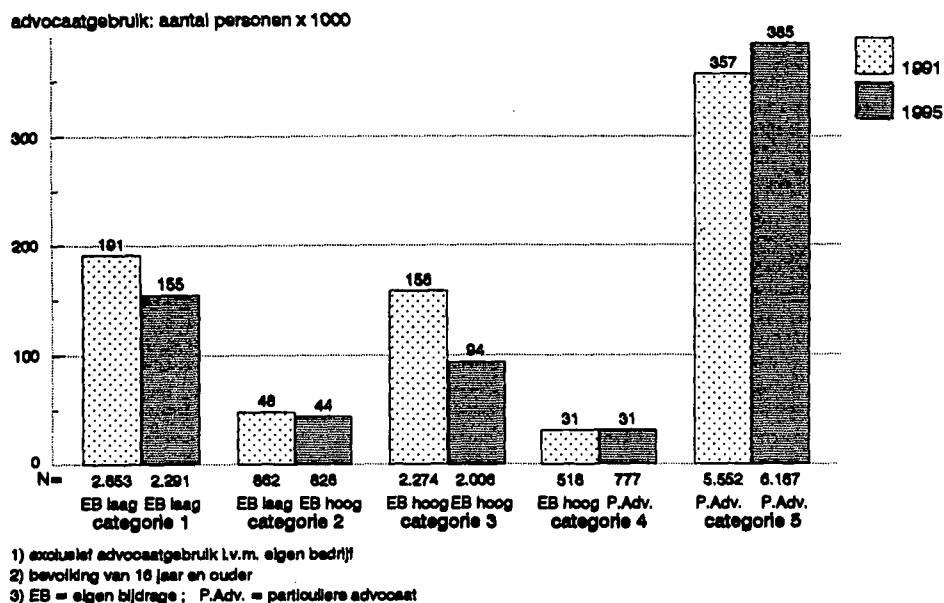
Rekening houdend met de grootte van de prijsverhogingen enerzijds en de prijselasticiteit van de vraag naar rechtsbijstand anderzijds mag verwacht worden dat categorie 1 geen verandering van beroep op de advocaat te zien zal geven. Voor categorie 3 en 4 geldt dat daar wel verminderingen in het beroep zullen optreden. Categorie 2 en 5 zijn minder eenduidig in deze. Het prijsverschil is hier niet dermate groot dat in deze categorie een daling in het gebruik verwacht mag worden. Daarbij moet uiteraard wel bedacht worden dat categorie 2 een lager inkomen heeft dan categorie 5. De bevindingen van de analyse staan weergegeven in figuur 4 (procentuele verschillen binnen de categorieën) en figuur 5 (verandering in absolute omvang van de categorieën).

Figuur 4: Advocaatgebruik naar draagkrachtcategorie in percentages.



- 1) exclusief advocaatgebruik i.v.m. eigen bedrijf
- 2) bevolking van 16 jaar en ouder
- 3) EB = eigen bijdrage ; P.Adv. = particuliere advocaat

Figuur 5: Advocaatgebruik naar draagkrachtcategorie in absolute omvang



Zoals blijkt uit figuur 4 worden zowel in categorie 1 als in categorie 5 geen significante verandering in het gebruik van de advocaat gevonden. Binnen deze eerste categorie van gerechtigden maakte in 1991 en in 1995 6,7% gebruik van een advocaat; binnen de categorie nooit-gerechtigden maakte in 1991 6,4% gebruik van een advocaat terwijl dat in 1995 6,2% was. Categorie 3 vertoont een significante afname in het beroep van 6,9% (1991) naar 4,7% (1995). Categorie 4 toont evenzeer een forse daling: van 6% (1991) naar 4% (1995). Dat deze daling statistisch niet significant is, valt voornamelijk toe te schrijven aan de geringe absolute omvang van de categorie (zie figuur 5). Categorie 2 vertoont geen statistisch significante daling.

Al met al ziet men de verwachting dat de prijs een reductie veroorzaakt heeft voor het merendeel bevestigd. Maar, zoveel is duidelijk, het verband is niet perfect hetgeen overeenstemt met het feit dat de door de Wrb opgehoogde drempel tot de advocaat niet alleen uit prijsverhoging bestaat. Er is ook op inhoudelijke, niet met de draagkracht samenhangende, gronden sprake van reductie.³¹

31 Sinds de invoering van de Wrb zijn de Raden tevens een sterkere controle op de inhoudelijke kant van een aanvraag tot toevoeging gaan uitvoeren.

3.4.2 *Ontwikkeling per rechtsterrein*

Getracht is nader inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling in het beroep op de advocaat op verschillende rechtsterreinen. Gegeven de opzet van de SCP-enquête moet de analyse in deze beperkt blijven tot drieërlei soort problemen: 'arbeid', 'familie' en 'overig'. Ten aanzien van elk van deze probleemvelden is eenzelfde vergelijking gemaakt als hierboven uiteengezet. De resultaten ervan laten zich kort samenvatten. Alleen op het probleemgebied 'overig' ziet men een significante afname van het beroep op de advocaat bij categorie 3 (*hoge eigen bijdrage onder de WROM en de Wrb*); in 1991 deed 4,3% van hen beroep op een advocaat, in 1995 deed 1,5% dat.³² Een relatief grote procentuele afname (hoewel niet significant) ziet men op hetzelfde terrein bij categorie 4 (*hoge eigen bijdrage WROM, niet meer Wrb-gerechtigd*): 1991: 3,2% versus 1995: 2,4%.³³ Het zelfde geldt voor de naar verhouding grote afname van het beroep op de advocaat ter zake van arbeidsrechtelijke problemen bij categorie 4 (*hoge eigen bijdrage WROM, geen aanspraak Wrb*): 1991: 1,3% versus 1995: 0,6%. Beide laatste bevindingen stroken in elk geval met de bevindingen van de analyse gepresenteerd in het vorige hoofdstuk.

3.5 Over gebruik en gebruikers: drie bevindingen

In hoofdstuk 2 is benadrukt dat de daar becijferde reductie een 'bruto'-benadering vormt bij de beantwoording van de vraag naar de feitelijke betekenis van de Wrb voor het gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand.

Reductie-cijfers berusten op het aantal *afgegeven toevoegingen* voor gefinancierde rechtsbijstand.

In dat cijfer zit echter de reductie ten gevolge van strengere normen (aanscherping aanspraak) en strengere handhaving (versterking controle) terzake 'het bereik' van een toevoeging.³⁴ Een deel van de reductie heeft hierdoor betrekking op het onder één toevoeging brengen van verwante rechtsproblemen. Deze 'overschatting' kan men retoucheren door te kijken naar het aantal *gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand* (we wezen daarop eerder in paragraaf 2.2).

32 De categorie 'wonen' is wegens de verschillen in vraagstelling tussen AVO91 en AVO95 bij de restcategorie 'overig' ondergebracht. Echter, in de CBS-enquête vormt 'wonen' een aparte categorie. De categorie 'wonen' is volgens het CBS-materiaal het enige probleemveld waarop het beroep op de advocaat significant afneemt. Dit is alleen het geval onder de toevoeggerechtigden (ERV93: 1,7% versus ERV95: 0,8%). Ten aanzien van alle andere probleemvelden ziet men nergens in dit bestand significante wijzigingen in het beroep, noch bij de toevoeggerechtigden noch bij de niet-toevoeggerechtigden. Daarbij dient te worden aangetekend dat de afgrenzing tussen gerechtigden en niet-gerechtigden, gegeven de summiere inkomensinformatie in de CBS-enquête, niet geheel scherp te trekken valt.

33 Opmerkelijk, doch moeilijk aan de Wrb toe te schrijven is de afname in het beroep op de advocaat bij categorie 5 (nooit-gerechtigden) op juist dit terrein.

34 Deze invalshoek is van belang omdat de invoering van de Wrb ertoe heeft geleid dat één toevoeging wordt afgegeven voor meerdere verwante rechtsproblemen bij één persoon. Onder de WROM zouden in die zaken meerdere toevoegingen worden afgegeven.

Tenslotte is er de vraag naar het gevolg van de Wrb voor het gebruik van *rechtsbijstand* (hoe dan ook gefinancierd). Gegeven het feit dat een van de doelstellingen van de Wrb er in gelegen is dat een deel van de rechtzoekenden thans voor eigen rekening rechtsbijstand zoekt, is het van belang te weten hoeveel rechtzoekenden dat ook inderdaad doen.

Het gaat hier om drie verschillende invalshoeken en bijgevolg drie verschillende antwoorden. De reductie-benadering geeft antwoord op de eerste vraag: de vermindering van het aantal *afgegeven toevoegingen*. Die benadering resulteert in een vermindering van 39%.

Met behulp van het SCP-materiaal is het mogelijk om het de afname van het aantal gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand nauwkeuriger in beeld te brengen. Dat geschiedt door een vergelijking van het aantal rechthebbenden dat een beroep op de advocaat deed in de periode 1990/1991 met dat aantal in 1994/1995. In absolute termen komt dat neer op circa 428.000 personen in de periode 1990/1991 versus circa 292.000 in de periode 1994/1995.³⁵ Dat komt neer op een daling van ongeveer 32%.³⁶

Tenslotte een benadering van het effect van de Wrb op *het beroep op de advocatuur* (hoe dan ook gefinancierd). Daartoe dient te worden vastgesteld hoe hoog het beroep op de advocaat was in de periode 1990/1991 en de periode 1994/1995 binnen de inkomenscategorie die onder het WROM-regime gerechtigd was. Deed in 1990/1991 van de toenmalig WROM-gerechtigden 428.000 personen een beroep op de advocaat, in de periode 1994/1995 deed van dezelfde categorie 324.000 personen een dergelijk beroep. Dat is een daling van 24%. Anders gesteld: de Wrb heeft er, via inperking van de aanspraak, inhoudelijke aanscherping en verhoging van de prijs, toe geleid dat een op de vier rechtzoekenden die onder het WROM-regime voor de oplossing van hun probleem een beroep op de advocaat deden, dit thans niet meer doen.

35 Het betreft hier het beroep op de advocaat door particulieren exclusief het gebruik voor eigen bedrijf. Hier is sprake van een significante daling onder gerechtigde advocaatbezoekers: van 6,6% naar 5,7%. Overigens doet zich hier een complicatie voor. Waar het SCP-materiaal een significante daling van het beroep laat zien, toont het CBS-materiaal géén significante verschillen in het beroep op de advocaat; noch voor het totale beroep (ERV92/3; 5,5%, ERV95; 5,9%), noch voor het beroep door gerechtigden (6,2% in 1992/3 en 6,0% in 1995). Daarbij dient te worden aangetekend dat de afgrenzing tussen gerechtigden / niet-gerechtigden, gegeven de summere inkomensinformatie in de CBS-enquête, niet geheel scherp te trekken valt.

36 Omdat het aldus berekende percentage geen rekening houdt met de eventuele 'normale' groei in de toeloop, iets wat via de trendlijn-constructie bij de IRIS-reductie meting wel gedaan werd, is er sprake van enige onderschatting van de afname. Daarnaast is er nog een tweede bron van mogelijke onderschatting van de afname, dit ten gevolge van het feit dat gerechtigden die afgewezen zijn op inhoudelijke gronden en vervolgens toch een beroep op de advocaat gedaan hebben, hier als 'gerechtigde gebruikers' worden geteld. Het feit dat personen die meer dan eens een beroep op de advocaat deden, in de SCP-enquête slechts worden geteld alsof zij eenmalig beroep deden, doet er bij deze vergelijking niet toe. Deze verhoudingen blijven immers identiek in 1991 en 1995.

4 Substitutie nader beschouwd

Verschuivingen in de toeloop

4.1 Vraagstelling

Een van de veronderstellingen in het debat over de toegankelijkheid van de rechtsbijstand betreft de mogelijkheid dat onder invloed van uitsluiting van aanspraak op de gefinancierde rechtsbijstand dan wel de prijsverhoging voor het gebruik ervan, rechtzoekenden hun hulp elders zoeken. Dat kan in tweeërlei richting. Zij die uitgesloten zijn van gefinancierde rechtsbijstand kunnen een beroep doen op privaat te financieren rechtsbijstandverlenende instanties anders dan de advocatuur.³⁷ Te denken valt hier aan rechtsbijstandassuradeuren of organisaties waarvan het lidmaatschap aanspraak op rechtsbijstand biedt: de vakbond, de Consumentenbond of de ANWB. Voor hen die wel aanspraak kunnen doen gelden op gefinancierde rechtsbijstand maar voor wie de prijs van de toevoegbijstand te bezwaarlijk is, geldt een beroep op de spreekuurvoorziening van de Stichtingen Rechtsbijstand (voorheen Bureaus voor Rechtshulp) als een denkbaar alternatief. De vraag die zich tegen deze achtergrond als vanzelf opdringt luidt dan ook:

In welke mate is er sprake van aan de Wrb toe te schrijven vormen van 'externe substitutie' dan wel 'interne substitutie' in de toeloop op de gefinancierde rechtsbijstand?

4.2 Opzet van de analyse

De toeloop op zowel de Stichtingen als andere particuliere organisaties kan in beeld gebracht worden met behulp van de beide bevolkingsenquêtes. Voor de Stichtingen kunnen we daarbij tevens gebruik maken van de IRIS-registratiegegevens. Ten aanzien van de toeloop op de Stichtingen dient daarbij vooraf de volgende kanttekening gemaakt te worden.

In het rapport MRB werd van de veronderstelling uitgegaan dat de Wrb geen reductie teweeg zou brengen in de toeloop van de bevolking naar de Stichtingen. Daartegenover werd en wordt aangevoerd dat dit juist wèl het geval zou zijn.

³⁷ Uiteraard kunnen betrokkenen ook een beroep doen op privé te financieren advocaten. Die optie wordt hier echter buiten beschouwing gelaten omdat deze in het vorige hoofdstuk behandeld is.

De discussie op dit punt is betrekkelijk gecompliceerd omdat niet altijd duidelijk is in welke termen van 'substitutie' sprake is. Spreekt men alleen in termen van *aantallen bezoekers* of gaat het om *verleende hulp*? Gaat het om aantallen bezoekers dan ligt het op grond van de wettelijke bepalingen niet voor de hand dat de Wrb een reductie in de te verwachten toeloop zou veroorzaken. Gegeven het ontbreken van enige inkomensselectie op de drempel van de Stichtingen³⁸, zou men - de substitutie-these indachtig - slechts een toename in het aantal bezoekers (toeloop) mogen verwachten. Dat was de stelling die ook in het rapport MRB werd betrokken, zij het niet zo expliciet verwoord. Om een eventuele substitutie te kunnen aantonen, zou men moeten kunnen beschikken over de registratie van alle bezoekers³⁹: de 'eerste lijns-contacten'. Daarover beschikken we thans nog niet. Wel beschikken we over de gegevens waarvan ook in het rapport MRB gebruik gemaakt is: de registratie van de 'spreekurcontacten': de gesprekken van juristen met cliënten. Substitutie langs die weg gemeten veronderstelt de capaciteit bij de Stichtingen om de vergrote toeloop op te vangen. Gelet op het feit dat de formatie van de Stichtingen niet uitgebreid is, ligt de conclusie voor de hand dat een mogelijke substitutie via deze wijze van meten niet tot uitdrukking kan komen. Althans, niet volledig. Het is echter denkbaar - en er is zelfs enige aanwijzing voor - dat men bij de Stichtingen de extra toeloop ten dele weet op te vangen door naar verhouding meer aandacht in te ruimen voor de eerste opvang.⁴⁰

Men kan op dit punt van het betoog de kanttekening plaatsen dat het bij substitutie echter primair gaat om de verkregen hulp. Vanuit dat perspectief gezien is er ten aanzien van de dienstverlening van de Stichtingen wel degelijk een reductie-effect ten gevolge van de Wrb te verwachten. Deze reductie - door selectie op inkomen en door prijsoverweging aan de kant van de rechtzoekenden - verloopt, analytisch gesproken, in twee stappen. De eerste vindt plaats bij de inkomensselectie voor het verlengde spreekuur (prijs: $f\ 30, =$), de tweede stap bij de draagkrachttoets voor de toevoegbijstand (prijs: de eigen bijdrage). De substitutie-these (op grond van prijsoverweging) dwingt tot de conclusie dat alleen de hulp geboden via het 'verlengde spreekuur' een financieel aantrekkelijk alternatief vormt. De mate waarin men in werkelijkheid groei in deze vorm van hulp zal aantreffen, is wederom afhankelijk van de beschikbare capaciteit van de Stichtingen.⁴¹

38 De spreekuurhulp is gratis en omvat advieshulp (in de brede zin van het woord) voor de duur van 30 minuten. Wie op basis van een dan toe te passen inkomensstoets (die overigens globaler wordt uitgevoerd dan de toets ten behoeve van de toelating tot de toevoegbijstand) in aanmerking komt voor het 'verlengde spreekuur' (van maximaal twee uur) dient $f\ 30, =$ te betalen.

39 Inclusief de telefonische aanmeldingen.

40 Die aanwijzing vormt het feit dat in 1993 van de totaal voor dienstverlening beschikbare aandacht voor bijna 80% geïnvesteerd bleek te zijn in spreekuurwerkzaamheden en 20% in verdergaande dienstverlening. In 1994 en in 1995 blijkt deze verhouding gewijzigd in: 90% versus 10%.

41 Hier doet zich overigens een technisch probleem voor: reductie en substitutie werken elkaar tegen. Empirisch gesproken vallen ze in ons onderzoek niet te ontrafelen.

4.3 De toeloop op de Stichtingen Rechtsbijstand

4.3.1 Het gebruik van de spreekuurvoorziening

Zoals gezegd, beperken we ons hier wat betreft de gebruiksregistratie tot de spreekuurvoorziening.⁴² Bij de analyse dient een onderscheid gemaakt te worden in de toeloop ten behoeve van civiele, respectievelijk strafrechtelijke problemen. Ten aanzien van strafzaken tekent zich een toename in het aantal contacten af. Voor de beide halve jaren in 1994 ligt het aantal contacten 5% boven het anders - bij ongewijzigd beleid - te verwachten aantal. In 1995 doet zich een groei daarin voor: 1995¹: 10%, voor 1995²: 13% boven het verwachte niveau.

In civiele zaken doet zich een tegengestelde ontwikkeling voor. Na een toename van 5% boven de verwachting voor 1994, een toename die in beide jaarhelften gelijk is, toont de eerste helft 1995 een terugval tot op het trend-niveau terwijl de tweede helft van 1995 een reductie van 7% aangeeft. Uiteraard rijst hier de vraag naar het patroon van deze ontwikkeling binnen de afzonderlijke rechtsterreinen. Is er sprake van een identieke ontwikkeling op alle terreinen of dienen zich probleemspecifieke ontwikkelingen aan? Tabel 5 biedt het gewenste overzicht.

Tabel 5: Ontwikkeling in toeloop op de spreekuren van de Stichtingen Rechtsbijstand¹ in civiele zaken² 1994-1995 (per halfjaar)³ in percentages

Rechtsterrein	1994 ^{1e}	1994 ^{2e}	1995 ^{1e}	1995 ^{2e}
Arbeid	- 2	- 7	- 15	- 19
Wonen	+ 8	+ 8	+ 5	- 5
Soc. Zekerheid	+ 5	+ 2	- 3	- 11
Bestuur	+ 35	+ 9	+ 50	+ 12
Familie	+ 14	+ 40	+ 56	+ 63
Privaat	- 1	+ 11	+ 4	+ 2
Totaal	+ 5	+ 5	0	- 7

1 Het aantal spreekuurcontacten van juristen afgezet tegen het te verwachten aantal contacten bij ongewijzigd beleid.

2 Met uitsluiting van het aantal toevoegingen inzake het Vreemdelingenrecht

3 1^e: periode januari - juni; 2^e: juli - december.

Bron: Stichting IRIS, 1996; bewerking WODC

42 Opgemerkt wordt dat het aantal contacten niet exact gelijk te stellen valt met het aantal cliënten wegens meervoudig contact met eenzelfde cliënt. De spreekuurcontacten geven slechts een benadering van het aantal gebruikers.

Er dienen zich een aantal opmerkelijke feiten aan. Allereerst ziet men dat er alleen een min of meer constante toename is in de vraag om advies ter zake van problemen op bestuurs- en familierechtelijk vlak. Ten aanzien van beide problemen is bij de toevoegbijstand inderdaad sprake van een reductie, hetgeen voedsel geeft aan de substitutie-these. Dat is des te meer opvallend omdat het hier geen terreinen betreft waarop de Bureaus voor Rechtshulp (voorlopers van de Stichtingen) zich profileerden. Dat doen de Stichtingen thans - gelet op de omvang van het aantal contacten - ook in het geheel niet.⁴³ Procentueel ziet men echter op deze gebieden een sterke toename. Daar staat tegenover dat op terreinen die 'het gezicht' vormden van de Bureaus - wonen, werken, sociale zekerheid⁴⁴ - een duidelijke afname in de toeloop valt te bespeuren. Hier geldt dat deze gebieden nog steeds om en nabij tweederde van de spreekuurcontacten omvatten en dus nog steeds als het gezicht van de Stichtingen beschouwd kunnen worden. Niettemin treedt juist daar een daling op.⁴⁵

Anders dan bij de ontwikkeling van de toevoegbijstand is het niet zinvol hier een totaalbeeld van de ontwikkeling te schetsen gezien de tegengestelde bewegingen in de toeloop in 1994 en 1995. Wel is het van belang te constateren dat van een aanzet tot een duurzame substitutie zeker niet gesproken kan worden.

4.3.2 *Het aantal gebruikers 1991-1995*

Werd in het bovenstaande gesproken over *contacten* op het spreekuur, in deze paragraaf richten we de aandacht op het aantal *gebruikers* ongeacht de aard van de aan hen verleende hulp. Hierbij baseren wij ons op de gegevens uit de bevolkingsenquêtes.

De cijfers afkomstig uit het SCP-materiaal onderstrepen het beeld van de gebruiksregistratie. In termen van de in het vorig hoofdstuk geconstrueerde inkomenscategorieën, dient zich het volgende beeld aan. Categorie 1 (*gerechtigden met lage eigen bijdrage onder de WROM en onder de Wrb*) toont een significante afname in het beroep op de Stichtingen: 1991: 7,9% versus 1995: 4,9%.⁴⁶

43 Familierechtelijke problemen vormden in het begin van jaren negentig 4% van de problemen bij de spreekuurcontacten; van bestuursrechtelijke problemen was in 6% sprake. In 1994 en 1995 is het procentuele aandeel van familierecht nagenoeg gelijk gebleven en is dat van de bestuursrechtelijke gedaald tot 3% á 4%.

44 Daar hoort 'verblijf' (vreemdelingenrecht en asiel) aan te worden toegevoegd, maar dit terrein blijft hier buiten beschouwing.

45 Ten overvloede wellicht: de wijze van afhandelen van de problemen - in feite natuurlijk het kenmerk dat 'het gezicht' van de Stichtingen bepaalt - is voorzover we kunnen zien nauwelijks veranderd. Dat betekent dat van de familierechtelijke problemen die gemeld worden, 96% via advies of verwijzing afgedaan wordt; van de problemen op het terrein van het arbeidsrecht is dat 87%, voor sociale zekerheid 84% en voor wonen 87%.

46 Deze afname in juist de allerlaagste inkomens-, en dus ook: allerlaagste eigen bijdrage-categorie, spoort met de boven vermelde reductie op het terrein van de sociale voorzieningen. De reden ervan is vooralsnog onduidelijk. Wellicht is de algemene sociaal economische

Categorie 4 (*gerechtigden met hoge eigen bijdrage onder de WROM en onder de Wrb niet meer gerechtigd*) toont eveneens een significante afname: 1991: 6,5% versus 1995: 3,0%. Beide veranderingen zijn geen aanwijzing ten gunste van de substitutie-these. In de overige categorieën vinden in het geheel geen significante veranderingen in het aantal bezoekers plaats.

Op het totaal van de bevolking gezien is het percentage bezoekers van de Stichtingen significant gedaald van 5,8% (in de periode 1990/1991) tot 4,3% (in de periode 1994/1995). In absolute aantallen betreft het circa 696.000 (1990/1991) en circa 523.000 (1994/1995). Het verschil - circa 173.000 - afgezet tegen het totaal aantal bezoekers van de Stichtingen in 1990/1991 (696.000), resulteert in een afname van 25%.

Ter afronding het volgende. Anders dan bij de analyse van de toevoegbijstand blijkt dat de 'afname' (gemeten via de SCP-analyse) in de toeloop op de Stichtingen groter is dan de 'reductie' (gemeten via de IRIS-registratie) in het gebruik. De oorzaak van dit verschil is thans nog niet duidelijk. Voor dit moment is het echter het meest van belang te constateren dat beide analyses resulteren in een krimpende toeloop.

Ook uit de CBS-enquêtes blijkt dat er sprake is van een daling in het totaal aan bezoekers van de Stichtingen (inclusief wetswinkels): van 5,7% (1992/1993) naar 4,8% (1995). Dit verschil is echter niet significant.

Al met al moet worden vastgesteld dat er geen grond is voor de substitutie-these. Raadpleging van de onderzoeken die in ons land in het verleden zijn verricht en op dit punt enig materiaal bieden, dwingen overigens tot eenzelfde conclusie. Er is, anders gezegd, empirisch geen basis voor de gedachte die eerder in het rapport MRB werd geopperd.

4.4 De toeloop op particuliere organisaties

Een van de veel besproken items in het huidig tijdsgewricht is de privatisering. In dat verband past ook het streven van de overheid burgers op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. Wat de rechtsbijstand betreft: de private rechtsbijstandverzekering vormt hier een substituut voor het versmalde overheidsvangnet.⁴⁷ Bij de parlementaire behandeling van de Wrb is ook uitvoerig stil gestaan bij dit substituut.

ontwikkeling in ons land gedurende de laatste twee jaar mede een factor die in deze een deel van de verklaring biedt. Dat is dan uiteraard een externe, niet aan de Wrb toe te schrijven factor in het veranderingsproces.

47 Daarbij moet niet alleen aan de middenklasse worden gedacht, de categorie die van oudsher in het dal van de U-curve zat en meestal net buiten de WROM-boot viel. Ook individuen die op grond van hun inkomen gerechtigd zouden kunnen zijn, kunnen zich meer en meer via dit privé-net van recht verzekeren. Zo bieden vakbonden thans hun leden aantrekkelijke, goedkope rechtsbijstandverzekeringen aan.

Optimistische geluiden (van hen die meenden dat de niet meer Wrb-gerechtigden zich doorgaans wel zouden gaan verzekeren) en pessimistische (van de aanhangers van de tegengestelde these) wisselden elkaar af, doorgaans zonder dat daarvoor duidelijke empirische argumenten werden aangedragen.

Op basis van de thans beschikbare cijfers uit de bevolkingsenquêtes moet worden vastgesteld dat zich in het SCP-materiaal een kleine toename in het beroep op particuliere organisaties manifesteert juist bij categorie 4 (*gerechtigden met hoge eigen bijdrage onder de WROM en niet meer Wrb-gerechtigd*): 1991: 6,7% versus 1995: 7,1%. Dat is - hoewel statistisch niet significant - een kleine aanwijzing in de richting van een mogelijke externe substitutie.⁴⁸

Afsluitend kan vastgesteld worden dat de hier gepresenteerde cijfers de stabiliteit in het patroon van de rechtsbijstandvraag onderlijnen. Van grootscheepse verschuivingen van 'marktaandelen' onder invloed van de Wrb lijkt geen sprake te zijn; eerder van 'krimpende markten'.

48 Nader nagegaan zal moeten worden welke instanties welk aandeel in deze voor zich opeisen.

5 Conclusies

Onderhavige notitie vormt in twee opzichten een verbreding van het onderzoek gepresenteerd in het rapport MRB. Enerzijds is de periode van waarneming uitgebreid, anderzijds is de reductie in het gebruik van gefinancierde rechtsbijstand in het bredere kader van het totale beroep op rechtsbijstand geplaatst. Twee en half jaar Wrb in werking laat zich in kort bestek samenvatten.

- 1 Op basis van de geldende draagkrachtgrenzen blijkt anno 1995 43% van de Nederlandse bevolking aanspraak te kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand. Dat percentage is lager dan verwacht mocht worden op grond van de raming in het rapport MRB. Deze afwijking wordt veroorzaakt door een combinatie van een sterkere inkomensgroei dan voorzien en het nog geldende indexeringsmechanisme.
- 2 Gemeten in termen van het *aantal afgegeven toevoegingen* in civiele (en bestuursrechtelijke) zaken heeft de Wrb over de afgelopen twee en half jaar geleid tot een reductie van 39% ten opzichte van het te verwachten niveau bij ongewijzigd beleid. Dat komt neer op een vermindering van om en nabij 100.000 toevoegingen per jaar.
- 3 Gemeten in termen van *aantallen personen dat een beroep deed op gefinancierde rechtsbijstand* is er in 1995 sprake van een daling van circa 32% ten opzichte van het aantal rechthebbenden dat in 1991 een beroep op de advocaat deed. Dat komt neer op een afname van circa 68.000 personen in 1995.
- 4 Gemeten in termen van het *aantal personen dat in 1991 onder de WROM een beroep deed op de advocaat* is er in 1995 sprake van een afname van 24%. Dat komt neer op circa 52.000 personen in 1995.
- 5 Verwacht mocht worden dat een daling in het beroep op de advocatuur zich juist zal voordoen bij die categorieën in de bevolking die door de Wrb geconfronteerd zijn met een substantiële prijsverhoging: mensen met een WROM-draagkracht van f 1900, = en hoger. Die verwachting wordt door het SCP-bevolkingsonderzoek gesteund. De laagste draagkrachtcategorieën blijken onder de huidige prijsstelling niet door de Wrb belemmerd te worden in hun gang naar de advocaat.

- 6 Van gefinancierde rechtsbijstand door advocaten wordt blijkens de gegevens uit de IRIS-registratie met name minder gebruik gemaakt ter zake van problemen in de sfeer van wonen, arbeid en zakelijke transacties (consumentenzaken, overeenkomsten e.d.).
- 7 Blijkens de IRIS-registratie van het aantal spreekuurcontacten bij de Stichtingen Rechtsbijstand was er in 1994 sprake van een toename, gevolgd door een afname in 1995. De hulp van de Stichtingen wordt met name minder ingeroepen in zaken die de sociale zekerheid en de arbeidssituatie betreffen. De gegevens uit de bevolkingsonderzoeken van het SCP en het CBS wijzen eveneens op een afname in het aantal bezoekers van de Stichtingen. Van substitutie binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand lijkt - anders dan in het rapport MRB werd gesuggereerd - geen sprake.

Ter afronding wordt het volgende opgemerkt. Onderhavig rapport vormt een nuancering en verbreding van de in *Met recht bijstand* aan de orde gestelde vraag naar de *omvang* van de gevolgen van de *Wrb* in *gebruik en gebruikers*. Resteert nog de vraag naar de aard en de ernst van de geconstateerde gevolgen.

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter:

Drs. F.A. Ohm
Directeur Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

Leden:

Mr. P.J.M. van den Biggelaar
Directeur Raad voor Rechtsbijstand 's Hertogenbosch

Mr. H.C.M.J. Karskens
Advocaat te Amsterdam
Lid Algemene Raad Nederlandse Orde van Advocaten

Mr. drs. P.J. de Koning
Onderzoeker faculteit Rechtsgeleerdheid Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurslid Vereniging voor Rechtshulp

J. Krikke
Directeur Buro voor Rechtshulp Den Haag
Bestuurslid Landelijke Organisatie Buro's voor Rechtshulp (LOB)

Drs. L. Lichtenberg
Medewerkster informatievoorziening Stichting IRIS

Drs. A. Zunderdorp
Medewerkster bedrijfsvergelijkingen Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen
Ministerie van Justitie