

# Justitiële verkenningen

documentatieblad  
van het  
ministerie van justitie

---

nummer 4, 1976

uitgave van het wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum

WODC

# Inhoud

## Rechtshulp een inleidend artikel / blz. 145

### Literatuuroverzicht

- Algemeen / blz. 193
- Strafrecht en strafrechtpleging / blz. 194
- Criminologie / blz. 196
- Gevangeniswezen / blz. 199
- Reclassificatie / blz. 200
- Psychiatrische zorg / blz. 202
- Jeugdoverscherming / blz. 203
- Builde / blz. 205
- Drugs / blz. 205
- Boekwerken / blz. 214

### Rechtspraak

- drs. G. A. van Bergdijk
- drs. M. W. Bol
- mr. M. R. Duintjer-Klena
- Wetenschappelijk onderzoek en  
documentatiecentrum  
Plan 26, 's-Gravenhage

Voor afbestellingen en adresswijzigingen  
telefoon 0143-1111, toets 1434

### Druck

Stadsdrukkerij 's-Gravenhage

---

*Oprawe in dit Documentieblad  
betekent niet dat de inhoud van het  
artikel het standpunt van de Minister  
van Justitie weergeeft.*

*Het Wetenschappelijk onderzoek  
en documentatiecentrum wil de  
uw aandacht vestigen op hetgeen  
in de rechtspraak leeft.*

---

# Rechtshulp

Het thema 'rechtshulp' staat reeds geruime tijd in het middelpunt van de belangstelling, zowel in ons eigen land als daarbuiten. In dit 'Rechtshulp-nummer' van Justitiële verkenningen zijn vijf artikelen opgenomen van auteurs die als deskundig zijn te beschouwen op het terrein van de rechtshulp. De inleiding die aan de artikelen vooraf gaat, beoogt een beeld te geven van de activiteiten en toekomstverwachtingen van hen die het meest bij de rechtshulpverlening zijn betrokken: de rechtswinkeliers, de advocatuur en de overheid. In aansluiting op dit inleidende artikel zijn de volgende artikelen volledig of in verkorte vorm opgenomen:

**A. Frid, en E.P. von Brucken Fock**  
Het juridisch spreekuur in de Huizen van Bewaring I en II te Amsterdam/blz. 161

**C.A. Groenendijk**  
De Juss-Buss: alternatieve en actieve rechtshulp/blz. 170

**R.H.H. White**  
De Engelse regeling voor rechtsbijstand in civiele zaken/blz. 178

**V. Knoppke-Wetzel**  
Rechtshulp door particuliere of door bureau-advocaten?  
*Een analyse op grond van Amerikaanse ervaringen*/blz. 182

**R.H.H. White**  
Het Engelse overheidsbeleid inzake rechtshulp/blz. 188

## Inleiding

Evenals zovele fundamentele zaken in de samenleving zijn ook recht en rechtspleging, waarvan de rechtshulp een integrerend deel uitmaakt, de laatste jaren aan kritiek onderhevig. De problemen rondom de rechtshulp aan minder draagkrachtigen zijn reeds eeuwenlang onderkend. Zowel in het oude Romeinse Rijk, in de katholieke wereld van de Middeleeuwen en de wereld van het laissez-faire van de negentiende eeuw zocht men vanuit verschillende filosofieën naar bepaalde oplossingen, die ons soms verwonderlijk modern, soms bizar voorkomen (9).

In Nederland was reeds in 1814 een nationale wettelijke regeling voor gratis rechtsbijstand, waarvan de kosten overigens geheel op de advocatuur

drukten. In 1837 werd de materie in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering opgenomen. Met de industriële revolutie, die in Nederland pas laat op gang kwam, kregen we een ander maatschappijbeeld en komt de eerste kritiek los op de regeling der kosteloze procedure. Dit is wellicht de inleiding geweest van een ontwikkeling waarbij de zorg voor de rechtsbijstand van de advocaat ten slotte in zijn geheel op de maatschappij wordt afgewenteld. Een mijlpaal was het inwerkingtreden van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenen van 4 juli 1957, krachtens welke de staat de pro-deo arbeid ging honoreren door aan de toegevoegde advocaten een vergoeding voor de verleende bijstand in civiele en administratiefrechtelijke zaken toe te kennen. In strafzaken krijgt de advocaat sinds 1950 een vergoeding uit 's Rijks kas. De steeds weer terugkerende publieke debatten over de ongelijke toegang tot het rechtssysteem leefden sinds het opkomen van de welvaartsstaat heviger op dan ooit tevoren, eerst in de Verenigde Staten, Engeland en de Scandinavische landen, daarna ook bij ons.

\* Bij het opzetten van dit themanummer is gebruik gemaakt van de waardevolle adviezen van prof. dr. C.J.M. Schuyt, hoogleraar in de rechtssociologie aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen en van mr. P.J. Verberne, medewerker aan de hoofdafdeling privaatrecht van het Ministerie van Justitie te Den Haag.

Schuyt (25) meent dat de toenemende belangstelling samenhangt met de meer problematische positie van het individu in de welvaartsstaat. Hij krijgt meer behoefte aan mondigheid. Er bestaat een tendens liefdadigheid te vervangen door rechten en plichten. Bovendien is er na de tweede wereldoorlog een hernieuwde belangstelling voor de fundamentele mensenrechten. Naast deze algemene factoren kunnen er nog drie speciale factoren genoemd worden die tot deze ontwikkeling hebben bijgedragen.

Daar is in de *eerste* plaats de geweldige toename van wettelijke regelingen, die een behoefte aan rechtshulp scheppen onder hen die tevoren niet op het spreekuur van de advocaat werden gezien. De *tweede* factor is het te kort schieten van het traditionele systeem van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Weliswaar werd in 1972 al bijna in de helft van de civiele procedures gratis rechtsbijstand verleend, doch 75 procent van deze gevallen betrof familiezaken. De kritiek op dit systeem richt zich vooral op de omslachtige en discriminerende procedure om een advocaat te krijgen en het feit dat weinig rechtshulp buiten proces (eerstelijns-rechtshulp) wordt gegeven. Er zou vooral behoefte bestaan aan adviezen op het terrein van het sociale verzekeringsrecht, huurrecht enz. De *derde* factor is het actieve engagement van de studenten die aan het eind van de jaren zestig aandacht vragen voor de tekortkomingen van het systeem en die de 'leemte in de rechtshulp' signaleren, een vanaf dat moment veelvuldig gehanteerd begrip.

De belangstelling en het enthousiasme van de studenten heeft zich geconcretiseerd in het stichten van de rechtswinkels, de eerste in Tilburg in 1969. Dit voorbeeld wordt gevolgd door andere groepen burgers, plaatselijke overheden

en verenigingen. Met name de grote universitaire rechtswinkels streven ernaar, de rechtshulp niet te beperken tot individuele gevallen maar ook rechtshulp te verlenen die later met 'structureel' zal worden aangeduid. Inmiddels is de door de studenten in gebreke gestelde advocatuur in het geweer gekomen. In veel publicaties van de kant van de balie vinden we als de grootste zondebok genoemd, het gebrekkig functionerende systeem van de kosteloze rechtsbijstand, waardoor met name de bureaus van consultatie zich ten gevolge van overbelasting vrijwel uitsluitend met toevoegingen bezighouden en de adviserings-taak in het gedrang komt. In 1971 krijgt de zogenaamde commissie Boekman opdracht dit systeem te bestuderen. Daarnaast ontplooiën zich binnen de balie en vooral de jonge balie concrete initiatieven tot verbetering van de situatie, zoals advocaten-sprekuren, de piketdienst, deelname aan rechtswinkels en voortkomende uit het rechtswinkelwerk, het advocatencollectief. Ten slotte tracht ook de overheid een antwoord te geven op de steeds duidelijker wordende leemte in de rechtshulp. De laatste vijf jaar is de rechtshulp onderwerp van bespreking in de toelichting op de Justitie-begroting. Aan een onderzoek naar de aard en de omvang van de leemte door Schuyt en zijn medewerkers, wordt subsidie verleend. Een eerste deel van dit onderzoek is kortgeleden afgesloten. Hoewel de initiatieven tot rechtshulpverlening van andere dan professionele zijde in veel gevallen worden gesteund, beschouwt de overheid ze wel als tijdelijk. Het beleid is vooral gericht op het scheppen van betere mogelijkheden tot dienstverlening door of in nauwe samenwerking met de advocatuur. (Een aantal experimenten binnen de balie wordt eveneens gesubsidieerd.) Een belangrijk onderdeel van het beleid is de betrokkenheid van de overheid bij de nieuwe

bureau's voor rechtshulp, waarvan de eerste, die in Amsterdam, wordt geopend op 1 maart 1974. Met het ontwerpen van een nieuwe wettelijke regeling voor gefinancierde rechtsbijstand wordt gewacht op de resultaten van het onderzoek van Schuyt, terwijl ook met de ervaringen met de bureau's voor rechtshulp en de rapportage van de commissie Boekman rekening zal worden gehouden. Hieronder zal nader op deze driedovoudige reactie van studenten, balie en overheid op de leemte in de rechtshulp worden ingegaan. Hier en daar is sprake van gecombineerde initiatieven. Vanuit de noodzaak beperkingen aan te leggen, zijn de activiteiten van rechtshulpverleners als vakbonden, consumentenbonden, sociale raadslieden, ombudsman enz., buiten beschouwing gelaten.

### De studenten

De initiatieven en activiteiten van de juridische studenten zijn voor een deel te verklaren uit de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Engeland. Vooral in Engeland loopt de ontwikkeling ten opzichte van de openbare discussies en kritiek op de advocatuur ongeveer parallel met de onze. Kort nadat Peter Kandler in Londen zijn Lawshop had geopend namen in Nederland de juridische studenten in Tilburg dit initiatief over. In 1970 verscheen het befaamde zwarte nummer van *Ars Aequi* (1) waarin de studenten hun bezwaren tegen de officiële rechtshulp formuleren en de oorzaken van de 'leemte in de rechtshulp'

---

*Het begrip 'structurele rechtshulp' geeft aanleiding tot grote verwarring*

---

analyseren. Daarbij ondervindt met name ook de pro-deo procedure veel kritiek. Zij wijzen op de tweeslachtigheid van de advocatuur, die enerzijds geïnvolveerd is in het commerciële leven en anderzijds geroepen is tot de sociale taak van de rechtshulpverlening aan individuele burgers. Het concrete voorstel luidt dan ook: verdeling van de balie in commerciële en sociale advocaten, waarbij de laatste zich geheel zouden moeten richten op de rechtshulp aan on- en minvermogenen, op alle gebieden (dus ook het strafrecht) en tegen een vast salaris in dienst zouden moeten zijn van een bureau voor rechtshulp.

In de jaren die volgden ging de alternatieve rechtshulpverlening een grote bloeitijd tegemoet. Op dit ogenblik zijn er volgens Langemeyer (18) zo'n negentig rechtswinkels al of niet door studenten gedreven, die jaarlijks naar schatting zo'n 60.000 cliënten helpen. De gegeven adviezen liggen vooral op het gebied van het huurrecht, het arbeidsrecht, de sociale verzekeringswetten, erfrecht-kwesties en familiezaken. Over het algemeen bedienen de rechtswinkels alle cliënten die zich melden, zeker wanneer het om een eenvoudig advies gaat. Gaat het om verder strekkende rechtshulp dan zal een cliënt waarvan men mag aannemen dat hij een advocaat kan bekostigen, al snel doorverwezen worden. Enkele rechtswinkels richten zich, soms gedwongen door de grote toeloop, soms op principiële gronden, speciaal op cliënten die een inkomen hebben beneden de welstandgrens. Over cliënten die de rechtswinkel bezoeken is bekend dat 90 procent afkomstig is uit de stad waar de rechtswinkel gevestigd is of uit de direct aangrenzende gemeenten. Uit de verslagen van de rechtswinkels blijkt dat de bezoekers uit alle lagen van de bevolking komen, maar dat de middengroepen oververtegenwoordigd zijn. Dit laatste wordt door

en aantal rechtswinkeliers betreurd. Wel wordt ervaren dat de toeloop van de sociaal zwaksten toeneemt, naarmate men meer de wijk ingaat. De waardering over de geboden rechtshulp is over het algemeen positief.

Vat zijn de voor- en nadelen van de alternatieve rechtshulpverlening ten opzichte van de advocatuur? De voordelen zijn vooral gelegen in de grotere toegankelijkheid, niet alleen geografisch, maar ook psychologisch en financieel. Rutgers (24) wijst met nadruk ook op de signalerings- en bewustmakingsfunctie. Bovendien heeft het rechtswinkelwerk, doorzover het door studenten wordt verricht, gunstige invloed op de studie. Als belangrijke nadelen zouden kunnen worden genoemd: de geringere deskundigheid en het ontbreken van een gesanctioneerd beroepsgeheim. De commissie Boekman noemt nog het gevaar voor institutionalisering, het worden tot gevestigde instelling, een probleem dat ook bij de rechtswinkels als principieel discussiepunt leeft.

Wat zijn nu de motieven om alternatieve rechtshulp te verlenen? In het algemeen is gezegd worden dat de studenten, liever aan een of andere vorm van rechtshulpverlening meedoen, duidelijk gemotiveerd en geëngageerd zijn. Sommige groepen handelen echter vanuit een duidelijk politieke of ideologische conceptie, hetgeen gevolgen heeft ten aanzien van acties op politiek of sociaal terrein. Bij anderen speelt de mogelijkheid om tijdens de studie praktijkervaring op te doen, een belangrijke rol. Bij universitaire rechtswinkels is dit veelal afhankelijk van de banden met de rechtswinkel heeft met de desbetreffende juridische faculteit of universitair instituut. Zo stond bij het rechtswinkelsprekkuur in het Huis van Bewaring II van Amsterdam, uitgaande van het seminarium van Hamel van de Gemeentelijke Universiteit van Amster-

dam, naast hulpverlening en onderzoek, het opdoen van praktijkervaring centraal. Bij een in dezelfde tijd begonnen juridisch spreekuur in Huis van Bewaring I, onder auspiciën van het criminologisch instituut van de Vrije Universiteit, staan de eerste twee duidelijk voorop. De ervaringen en conclusies met betrekking tot deze beide spreekuren zijn over de periode januari 1974 tot januari 1975 vastgelegd in een verslag dat in verkorte vorm is opgenomen op blz. 161.

Ook de vorm waarin de rechtshulp wordt verleend, varieert van het geven van een enkel advies al of niet met doorverwijzing tot het volledig behandelen van een zaak, inclusief een eventuele procedure. Dit laatste blijft, gezien het proceduromonopolie van de advocaat, meestal tot kantongerechtsprocedures beperkt. Verdergaande proceshulp is slechts mogelijk wanneer men, zoals Rechtshulp VU te Amsterdam, onder zijn vaste medewerkers een advocaat in loondienst heeft (12).

### *Wensen voor de toekomst*

De meeste grote rechtswinkels maken deel uit van het samenwerkingsverband, aanvankelijk genoemd Landelijk Overleg Rechtswinkels (LOR), later genoemd Landelijke Commissie Justitiebegroting. De verschillen in ideologie zijn er waarschijnlijk de oorzaak van dat dit overleg niet zonder problemen functioneert, en dat de brief van 31 oktober 1974 aan de Minister van Justitie waarin de gezamenlijke rechtswinkels met het oog op de behandeling van de Justitiebegroting 1975 hun eisen en stellingen met betrekking tot de toekomst van de rechtshulp formuleerden, niet door alle grote rechtswinkels was ondertekend (22). De ondertekenaars gaan er van uit dat de overheid een principiële keus moet maken om juist voor de zwakkere groepen in de

samenleving op te komen, zelf actief regulerend moet optreden en zelf rechtsbijstandsvoorzieningen moet scheppen aan de hand van de ontwikkelde langetermijnvisie. Als middel om deze taken van de overheid gestalte te geven, pleiten zij voor de oprichting van een landelijk net van bureau's voor rechtshulp. Het bureau zou primair een eerste adviesinstantie moeten zijn, hoewel in een aantal gevallen verdergaande hulp mogelijk moet zijn. Daarnaast zouden de bureau's nog tal van taken hebben te vervullen, gericht op voorlichting over opleiding en wetenschappelijk onderzoek, waartoe ook behoort het uitlichten van probleemorzaken die zich achter de individuele problemen openbaren.

De rechtswinkels willen de bureaus die gekenmerkt worden door een gedecentraliseerde opzet, bemand zien door een behoorlijke kern van vaste medewerkers rechtshulp-verleners in loondienst (voor Amsterdam zo'n twintig man), aangevuld met de medewerking van anderen, waaronder advocaten die part-time aan het bureau verbonden zijn. In hun zienswijze blijven de advocatenbureaus een functie behouden als commerciële kantoren of als kantoren die overwegend sociale advocatuur beoefenen. De rechtswinkels menen dat de financiering van de bureaus door de overheid dient te geschieden, maar wel in zodanige vorm, bijvoorbeeld de stichtingsvorm, dat het bestuur van het bureau en de rechtshulp-verleners onafhankelijk zijn. Maximale realisatie van het principe van gratis rechtshulp dient huns inziens voorop te staan, hetgeen betekent dat de cliënt niet betaalt, tenzij hij de zekere welstand heeft bereikt. Het uitgangspunt van het huidige toevoegingssysteem is: de cliënt betaalt tenzij hij arm is.

Over de manier waarop de Minister op de voorstellen van de rechtswinkels heeft gereageerd, is men niet bijzonder tevreden. Het verwijt komt in hoofdzaak

hierop neer dat de Minister een te eenzijdige visie heeft op de rechtshulpverlening, zich te veel laat leiden door hetgeen binnen de advocatuur mogelijk is en niet uitgaat van de *behoefte* aan rechtshulp.

In de loop van 1975 hebben de meningsverschillen tussen de Minister van Justitie en een aantal rechtswinkels zich vooral toegespitst op de met medewerking van de overheid georganiseerde experimentele bureaus voor rechtshulp, welke volgens die rechtswinkels in bepaalde opzichten niet beantwoorden aan het door hun geschetste model. De belangrijkste knelpunten zijn de huns inziens te grote inbreng van advocaten, die naast een kleine vaste staf bij toerbeurt het werk verrichten, en het ontbreken van de mogelijkheid om zogenaamde structurele rechtshulp te verlenen. Wat verstaat men onder structurele rechtshulp? Het is een begrip dat door Schuyt in 1972 op de conferentie van de jonge balie is gelanceerd en sindsdien door zeer velen wordt gehanteerd. Schuyt omschrijft (26) deze hulp als hulpverlening aan individuele burgers of groepen van burgers die zowel gericht is op het probleem in kwestie als ook er toe bijdraagt om in de toekomst het ontstaan van dezelfde of soortgelijke conflicten voor individuen in vergelijkbare situaties zoveel mogelijk te voorkomen.

De discussies over de structurele rechtshulp zijn nogal verwarrend. Wat is nog rechtshulp en wat is actie? Tal van definities worden gehanteerd (30). Weliswaar hebben de aanwezigen op een in maart 1974 gehouden congres, georganiseerd door de rechtswinkel Amsterdam onder de naam 'rechtshulp, een bewijs van onvermogen' (3 en 21) zich uitgesproken voor meer inspanning en middelen voor structurele rechtshulp, maar over de omvang daarvan hebben ook de grote 'universitaire' rechtswinkels nogal wat verschil van opvatting.

Er wordt wel op gewezen dat de rechtswinkels in Nederland meer praten over structurele rechtshulp dan er zelf ook aan doen. Zo doet de in Noorwegen 'rijdende wetwinkel', of Juss-Buss veel meer aan dit soort rechtshulp. Een artikel van Groenendijk hierover treft men aan op blz. 170 e.v. Het verschil in opvatting tussen de Minister van Justitie en de rechtswinkel leidde ertoe dat de laatsten weigerden op te gaan in de experimentele bureaus voor rechtshulp.

## De balie

Aan het eind van de jaren '60 begint binnen de advocatuur in ons land en daarbuiten (10) steeds meer ongerustheid te ontstaan over het image van de advocaat. Ook bestaat er onzekerheid over het functioneren van de advocaat op bepaalde werkterreinen. In 1968 wordt door de algemene raad van de orde van advocaten aan de studiegroep strafrechtspleging opdracht gegeven de rol van de advocaat in de strafrechtspleging ter herwaarderen. Het rapport verschijnt in januari 1972 onder de titel 'De verdediging in de aanval' (32) en komt onder andere met een nieuw honoreringssysteem voor rechtsbijstand in strafzaken. Inmiddels heeft de algemene raad in 1970 een meer algemene opdracht tot onderzoek aan de sociologen Van Braam en Surie gegeven. Hun rapport 'Toestand en toekomst van de Nederlandse balie — een organisatieverkenning', komt medio 1972 gereed (4). Eind 1971 belegt de jonge balie een landelijke conferentie over rechtshulp in het plaatsje America in de Peel (7). Steeds duidelijker wint ook binnen de balie het idee veld dat men met name op het terrein van de sociale advocatuur is achtergebleven en dat vooral ook door de overbelasting over de bureaus van consultatie de adviseringsstaak (eerste-

lijns-hulp) in het gedrang is gekomen. In tal van publicaties van de zijde van de balie wordt de oorzaak van de tekortkomingen in de rechtshulp vooral gezocht in het gebrekkig functioneren van wettelijke regelingen omtrent de kosteloze rechtsbijstand. Een studiecommissie, bestaande uit leden van de Nederlandse orde van advocaten (commissie Boekman) kreeg van de Algemene Raad de opdracht te adviseren omtrent de 'kosteloze rechtsbijstand in de ruime zin'. Deze commissie bracht in december 1972 een interim-rapport uit (17) het eindrapport volgde in mei 1975 (27). Dit laatste werd op 10 maart 1976 door de Deken van de Nederlandse Orde van Advocaten aan de Minister aangeboden als een rapport waarmee de gehele balie, na langdurig intern beraad, in grote lijnen kon instemmen.

De commissie komt tot de conclusie dat met name de wet rechtsbijstand van onen minvermogenden van 1958, welke de kosteloze rechtsbijstand in civiele zaken regelt, discriminerend is ten opzichte van de cliënten en parasiterend ten aanzien van de advocaten en deurwaarders, die voor hun diensten slechts een partiële vergoeding krijgen. Zij meent dat de bestaande regeling te ingewikkeld is en dat het stelsel van honorering in de hand werkt dat de kosteloze rechtsbijstand grotendeels tot rechtsbijstand in procedures beperkt blijft. In haar beschouwingen heeft de commissie ook de mogelijkheid van een volksverzekering onder ogen gezien, zoals die door Stevens (33) wordt bepleit. Deze oplos-

---

*De huidige pro-deo regeling is discriminerend ten opzichte van de cliënt en parasiterend ten opzichte van de advocaat*

---

sing werd afgewezen omdat men, afgezien van de verhoging van de premiedruk, de theoretische en praktische problemen te groot achtte.

#### *Voornaamste kenmerken*

- Elke rechtzoekende heeft gelijkelijk recht op rechtsbijstand en op een vrije keuze van een raadsman. Het verschil tussen de ene rechtzoekende en de andere ligt slechts in de eigen bijdrage, die hij (niet aan de advocaat, maar aan de rechtshulporganisatie) betaalt;
  - de rechtshulpverlener heeft recht op een adequate beloning volgens een nader uit te werken systeem en declareert aan de rechtshulporganisatie;
  - de kosten van de organisatie en de te verlenen rechtshulp worden betaald uit een centraal fonds, gevormd door de eigen bijdragen en de nodige aanvulling uit de algemene middelen;
  - er dient een centrale, professioneel geleide rechtshulporganisatie te komen voor de algemene leiding en coördinatie, het uitvoeren van administratie en financiering, het stimuleren van studie, experimenten en projecten enzovoorts;
  - de eerstelijns hulpverlening in de plaatselijke bureaus dient sterk te worden verbeterd, met behulp van full-time stafleden, zoals part-time advocaten en juridisch geschoolde maatschappelijk werkers;
  - in de organisatie dienen andere rechtshulpers dan advocaten en deurwaarders alsmede de direct belanghebbenden zeggenschap te hebben;
  - het gehele systeem dient zo flexibel te zijn dat op nieuwe ontwikkelingen en behoeften adequaat kan worden gereageerd.
- De rapporten van de commissie hebben inmiddels aan hun functie als discussiestuk zeker voldaan. Ook de rechtswinkels uitten kritiek (20). Zij menen dat de commissie de problematiek van de

rechtshulp voornamelijk benaderd heeft vanuit het idee dat de organisatie gebrekkig is en de vergoedingen te laag, maar niet vanuit de gebleken behoefte aan rechtshulp. Kritiek op het interim-rapport komt onder meer van Verburgh (31) die vindt dat men te weinig op principiële vragen is ingegaan zoals een bezinning op de vraag of rechtshulp nu in beginsel een gemeenschapszaak is of een individuele zaak.

#### *Enkele buitenlandse regelingen*

In het licht van de voorstellen van de commissie Boekman blijkt het van belang eens te kijken hoe een recentelijk in het buitenland ingevoerde regeling voor gefinancierde rechtsbijstand er uitziet. Zo heeft men in Engeland in 1973 verdere verbeteringen aangebracht in een regeling die evenals de voorstellen van de commissie, uitgaan van de vrije keuze door de cliënt en de enkele uitzonderingen daargelaten, normale honorering van de advocaat. Een uitvoerige uiteenzetting over dit 'legal aid scheme' van de hand van White is te vinden op blz. 178. Zweden heeft eveneens in 1973 een nieuwe regeling ingevoerd (16). Dit nieuwe systeem voor rechtsbijstand aan particulieren betekent een zeer ingrijpende verandering van het voorafgaande en vertoont kenmerken die sommigen voor een nieuw Nederlands stelsel gewenst achten. Het meest opvallende van de nieuwe regeling is het verschijnsel van de advocaat in overheidsdienst, naast de particuliere advocaat. De Zweedse balie heeft zich aanvankelijk tegen de plannen gekeerd, omdat men bang was dat uitsluitend jonge onervaren juristen een tijdje ambtenaar bij een bureau voor rechtsbijstand zouden willen worden, hetgeen de kwaliteit van de rechtshulp in gevaar zou kunnen brengen. Daarnaast vreesde men ook wel verlies aan inkomsten. Op dit moment is nog weinig

bekend over de ervaringen met dit systeem, al zijn er aanwijzingen dat het niet zo goed voldoet als men gehoopt had.

### Discussies over de advocaat in loondienst

Ook in ons land is veel discussie over de vraag of de rechtshulp gediend zou zijn met de advocaat in loondienst. De meeste schrijvers zijn het er wel over eens dat de advocaat onafhankelijk moet zijn, al wordt de onafhankelijkheid van de advocaat zoals hij nu op de grote kantoren functioneert, ook wel in twijfel getrokken (13). Minder bezwaren hebben velen tegen de advocaat in loondienst indien door het kiezen van een bepaalde organisatie deze onafhankelijkheid gewaarborgd is. Zoals hierboven reeds vermeld, spreken de rechtswinkels hun voorkeur uit voor een stichtingsvorm.

De balie is altijd erg bang geweest voor verambtelijking van de advocaten, voor politieke invloed door verlies van het contact tussen advocaat en prodeaan. Een in 1953 door Minister Donker ingediend wetsvoorstel waarin gesproken werd over advocaten in dienst van een bureau voor rechtsbijstand werd dan ook ondanks het feit dat dit voorstel steunde op ideeën die binnen de balie ontwikkeld waren, voornamelijk vanwege deze kwestie door de balie unaniem afgekeurd. De commissie Boekman acht de advocaat in dienstverband als zodanig niet onaanvaardbaar, maar wijst wel op het gevaar van ongelijke behandeling, wanneer de advocaat in dienstverband alleen de onvermogens rechtshulp zou verlenen, terwijl de 'gewone' advocaat uitsluitend de vermogens zou bedienen, die daartoe zelf hun keus kunnen bepalen. In de buitenlandse literatuur over dit onderwerp werd een artikel gevonden van Brakel (5) dat betrekking heeft op een cliëntenonderzoek van twee modellen

van rechtshulp, namelijk Judicare en Staffed office. Uit dit onderzoek bleek dat het publiek voorkeur had voor het Judicare-systeem, een soort juridisch ziekenfonds, waarbij men vrije keuze van advocaat heeft, boven het Staffed-office-systeem met gesalarieerde advocaten waarbij geen sprake is van eigen keuze. Meer recente onderzoeken in Amerika zouden in tegengestelde richting wijzen. In een paper ten behoeve van een conferentie over rechtshulp, georganiseerd door de Universiteit te Bielefeld, West-Duitsland, weegt Knopke-Wetzel de voor- en nadelen van de particuliere advocaten-praktijk en het rechtshulpbureau met gesalarieerde advocaten tegen elkaar af. Een verkorte weergave hiervan is opgenomen op bladzijde 182. Hij vraagt zich hierin onder andere af in hoeverre bij de onvermogens, op grond van onbekendheid met advocaten, sprake is van eigen keuze. Verder komt de schrijver op grond van zijn Amerikaanse ervaringen tot de conclusie, dat een rechtshulpbureau met advocaten in loondienst beter in staat is een structurele rechtshulp te verlenen dan een rechtshulpsysteem dat zich van particuliere advocaten bedient.

Ook Verburgh (31) wijst voor het goed functioneren van de collectieve en structurele rechtshulp op de wenselijkheid van het oprichten — naast de bestaande advocatenkantoren — van werkverbanden. Dit zouden werkverbanden moeten zijn van advocaten in loondienst van stichtingen, verenigingen en overheid onder stringente wettelijke waarborgen voor hun onafhankelijkheid. Schuyt, Groenendijk en Sloot zullen in hun in september 1976 bij Kluwer te verschijnen boek 'De weg naar het recht' en wel in hoofdstuk 10, uitvoeriger aandacht besteden aan alle aspecten van het 'individueel-juridische model' en het 'welzijnsmodel'.

De commissie Boekman onderkent weliswaar dat er behoefte bestaat aan andere dan individuele rechtshulp, maar meent dat de verbeteringen en ontwikkelingen allereerst toegespitst moeten worden op de haars inziens meest urgente problematiek, de individuele rechtshulp en de toegankelijkheid daarvan. De commissie wil echter wel een opening maken voor andere dan de traditionele rechtshulp en stelt zich voor dat het centrale fonds waaruit de rechtshulp wordt gefinancierd, subsidies verleent aan experimenten en nieuwe vormen van rechtshulp.

Reeds nu zijn er enkele groepen advocaten, voortkomend uit het rechtswinkelwerk, die in een aantal grote steden onder de naam 'advocatencollectief' (11) actief bezig zijn op sociaal-politiek gebied een deel van hun tijd aan structurele rechtshulp zeggen te besteden. Zij vinden dat een advocatenkantoor geen winstgevende onderneming hoort te zijn en werken dan ook tegen 'het gemiddelde salaris van de Nederlandse werknemers'. Daarbij richten zij zich uitsluitend op de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

### *De specialisatie van advocaten*

Een andere mogelijkheid tot verbetering van de rechtshulp die zich wél in de actieve belangstelling van de Algemene Raad van de Nederlandse orde van advocaten en van de balie in het algemeen mag verheugen is de specialisatie van advocaten. Op het terrein van de strafrechtspreekpraktijk heeft deze belangstelling zich geconcretiseerd in een initiatief van de Algemene Raad tot oprichting van de Stichting Strafrechtspreekpraktijk (6) op 17 februari 1975. Deze heeft ten doel advocaten in het strafrecht te scholen en op te leiden, al of niet dienstverband van de stichting, alsmede experimenten

te ondernemen en te stimuleren met betrekking tot de op het strafrecht gerichte rechtspreekpraktijk. De achtergrond van dit initiatief is de al jaren lang bestaande onvrede over de manier waarop de advocaat in strafzaken functioneert, enerzijds tengevolge van grotere belangstelling voor civiele zaken, anderzijds tengevolge van de ontwikkelingen in het strafrechtelijk veld.

Met financiële steun van het Departement van Justitie werd in 1975 met praktische uitwerking van de plannen en de werving van geschikte advocaten voor deze vorm van advocatuur begonnen. Begin 1976 zijn een aantal kandidaten geselecteerd en binnenkort zal met twee teams in twee arrondissementen worden begonnen. Er zal onderzoek worden gedaan naar de behoefte aan andere specialisaties, bijvoorbeeld processuele rechtsbijstand bij sociale verzekeringszaken.

Een ander initiatief binnen de balie, eveneens op het gebied van het strafrecht, is de piketdienst, een belangrijke uitbreiding van de rechtshulp aan inverzekeringsgestelden. De eerste piketdienst werd een jaar of vijf geleden gerealiseerd door het voormalig Juridisch Consultatiebureau in Amsterdam, een gezamenlijk initiatief van het Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit en de Amsterdamse Orde van Advocaten (2). Deze vorm van rechtshulp op het politiebureau en bij de rechter-commissaris is sedert 1 januari 1974 in artikel 40 e.v. van het Wetboek van Strafvordering vastgelegd, en functioneert in de meeste arrondissementen. De werkzaamheden van de deelnemende advocaten worden door de overheid gehonoreerd, volgens een aparte regeling, die over het algemeen door de advocatuur als zeer redelijk wordt ervaren. Uit een in 1975 gehouden onderzoek (19) blijkt dat bijna alle Nederlandse politiechefs de nieuwe regeling hebben geaccepteerd. Onder de geïnterviewde verdachten heerste nogal wat ontevreden-

heid over de piket-raadsman. Dit punt hangt samen met de problemen die geleid hebben tot het door de overheid gesteund experiment met strafrecht-specialisten. Ook op tal van andere punten wordt nog naar verbetering gestreefd. Daar waar een bureau voor rechtshulp is opgericht, is de piketdienst erin ondergebracht. In enkele arrondissementen wordt geprobeerd tot samenwerking te komen van de organisaties van piketdiensten met de reclasseringspiketdiensten ex artikel 59, lid 5, Sv. Een ander initiatief van de balie om de rechtshulp meer toegankelijk te maken, zijn de 'advocaten-sprekuren' in wijkcentra in grote en middelgrote steden. Tenslotte speelt de balie een belangrijke rol in de totstandkoming en het functioneren van de bureaus voor rechtshulp, waarin de bureaus van consultatie en de raad voor de rechtsbijstand zijn geïntegreerd. Op de bureaus van rechtshulp zal hieronder nader worden ingegaan.

### De overheid

Wie de kamerstukken inzake de begrotingsbehandeling van Justitie van de laatste vijf jaar bestudeert, ziet dat het onderwerp rechtshulp daarin steeds aan de orde komt. Uit hetgeen de minister in de toelichtingen op en tijdens de behandelingen van de begrotingen gezegd heeft, kan opgemaakt worden dat hij het bestaan van de leemte in de rechtshulp erkent en meer en betere rechtshulp gewenst acht (28). De initiatieven om de rechtshulp te verbeteren, zoals die van de rechtswinkels, worden als tijdelijke bijdragen tot oplossingen van het leemteprobleem gezien en veelal gesubsidieerd. De minister laat echter duidelijk blijken bij de oplossing van het probleem in de eerste plaats te rekenen op een substantiële bijdrage van de professionele rechtshulpverleners. Van versterking van de

---

## *De Minister van Justitie gaat uit van het bestaan van een leemte in de rechtshulp*

---

positie van een onafhankelijke balie, met name door aanpassing en verhoging van de tarieven voor toevoegingen, wordt een verbetering van de dienstverlening verwacht. Pogingen van de balie om meer mogelijkheden te scheppen voor het geven van korte eenvoudige adviezen worden door het departement gesteund. Ditzelfde geldt voor experimenten die verbetering kunnen brengen in de kwaliteit van de rechtshulp, zoals de specialisering van advocaten.

Met het ontwerpen van een nieuw wettelijk systeem met betrekking tot de door de overheid gefinancierde rechtshulp zal gewacht worden op de resultaten van een reeds hierboven genoemd onderzoek van Schuyt naar de aard en omvang van de leemte in de rechtshulp. Dit onderzoek wordt door het Departement van Justitie gesubsidieerd. De eerste fase van het onderzoek is inmiddels afgesloten. Het rapport zal in boekvorm verschijnen, onder de titel 'De weg naar het recht', een onderzoekrapport over de behoeften aan rechtsbijstand. Naast een theoretisch deel bevat het rapport de resultaten van een onderzoek op drie plaatsen van het land, namelijk Amsterdam, in de middelgrote stad Heerlen en in het dorpje Valburg, waarbij een steekproef van bewoners diepgaand over hun juridische levensloop werd geïnterviewd en 108 juridische problemen werden geanalyseerd. De voornaamste resultaten van het onderzoek welke reeds zijn te lezen in een paper (25) dat Schuyt met enkele medewerkers ten behoeve van het eerder genoemde congres over rechtshulp in Bielefeld heeft geschreven, wijzen uit dat in onze moderne wel-

vaartstaat, met zijn vele nieuw verworven rechten, belangrijke groepen van de bevolking verstoken blijven van de rechtshulp die zij behoeven\*. Een belangrijke conclusie is ook dat, in tegenstelling tot het veel uitgesproken vermoeden niet alleen de laagste inkomensklasse, maar ook de middenklasse moeilijk de drempel bij de advocaat overgaat. Bij de gedachtenvorming over een op te stellen wet op de rechtshulp zullen ook de rapporten van de commissie Boekman een centrale plaats innemen. Dit heeft de minister bij de aanbidding van de rapporten op 10 maart nog eens bevestigd. Hoewel de voorstellen van de commissie aantrekkelijk worden geacht, zal een gedegen studie naar de financiële gevolgen nodig zijn, alvorens over een nieuwe wettelijke regeling wordt beslist. Tenslotte zal bij het ontwerpen van een nieuw systeem rekening gehouden worden met de ervaringen van de verschillende instanties op het terrein van de rechtshulpverlening, met name de experimentele bureaus voor rechtshulp, waarvan de eerste op 1 maart 1974 aan de Droogbak te Amsterdam werd geopend. Dit bureau is gestart als experimenteel samenwerkingsverband van het Bureau van Consultatie, de Raad voor de Rechtsbijstand in strafzaken en het voormalig Juridisch Consultatiebureau. De nieuwe vorm (8) is als organisatorische verbetering een succes gebleken. Het meer inhoudelijke aspect van het experiment – voldoen aan de duidelijke vraag naar ‘eerste-lijns’ rechtshulp – verkeert nog in een ontwikkelingsfase. Naast de vaste staf van het bureau, die bestaat uit vijf juristen, een coördinator en een secretaresse, wordt aan het dagelijks werk op het bureau deelgenomen door de secretaris van het bureau

\* Ook in Noorwegen zijn een aantal onderzoeken verricht naar de behoeften aan rechtshulp (14).

van consultatie die vier maal per week zitting houdt voor de toevoegingen in civiele zaken. De leden advocaten en deurwaarders van het Bureau van Consultatie en de Raad voor de Rechtsbijstand zijn ingeschakeld bij het advieswerk.

Het advieswerk is in secties ingedeeld met ieder aparte spreekuren. Sinds 1 januari 1975 is het bureau voor rechtshulp in Amsterdam te beschouwen als een project van de nieuw opgerichte ‘Stichting Rechtshulp Amsterdam’, die tevens wil fungeren als overlegorgaan voor allen die zich in het arrondissement Amsterdam met rechtshulp bezighouden. De Stichting Rechtshulp en de staf van het bureau streven gezamenlijk naar verdere uitbouw van het bureau. Zo werd onder andere een notarisensprek-uur ingesteld en werd voor het spreekuur strafrecht de medewerking verkregen van een team van reclasseringmaatschappelijk werkers. Verder werd op 1 april 1976 de organisatie van het juridisch spreekuur van het Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit in het huis van Bewaring I door het bureau overgenomen. Het spreekuur in het Huis van Bewaring II door het Seminarium van Hamel van de Gemeentelijke Universiteit bleek niet in een behoefte te voorzien en werd opgeheven. Beide instituten verlenen hun medewerking aan het spreekuur in het Huis van Bewaring I. Voorts blijft men streven naar verdere decentralisatie in de wijken, in de hoop ook de sociaal zwaksten te bereiken. Gedurende het eerste half jaar van 1975 hebben 6141 cliënten de weg naar het bureau voor rechtshulp in Amsterdam weten te vinden, hun aantal is nog steeds stijgend. Binnenkort zal het volledige jaarverslag over 1975 verschijnen.

Tussen alle instellingen en groepen die deel uitmaken van de Stichtingsraad ontbreekt de rechtswinkel Amsterdam.

Hoewel er goede contacten zijn tussen de rechtswinkel en het bureau voor rechtshulp, is men er niet in geslaagd zóver tot elkaar te komen dat integratie kan plaatsvinden. De rechtswinkel heeft nog al wat bezwaren tegen de opzet van het bureau. In de eerste plaats vindt men dat een duidelijke doelstelling ontbreekt. Verder acht men de opzet van het bureau zodanig dat de adviestaak niet optimaal kan worden vervuld. Tenslotte vreest de rechtswinkel dat bij integratie het verlenen van structurele rechtshulp tot de onmogelijkheden zal behoren. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, hebben ook de overige grote rechtswinkels een ander rechtshulpmodel als ideaal voor ogen. De nieuwe opzet van de bureau's voor rechtshulp beschouwen zij als een lapmiddel en als niet voldoende ingeweven in het hele welzijnsbeleid. Inmiddels gaf het experiment in Amsterdam voor de overheid voldoende aanleiding om ook in andere arrondissementen, te weten Den Haag, Almelo, Rotterdam, Breda, Arnhem en Nijmegen soortgelijke experimenten te steunen (29). De voorwaarden (28) waaraan experimentele bureaus voor rechtshulp dienen te voldoen om voor overheids-subsidie in aanmerking te komen zijn:

- concentratie op één punt van alle toevoegingsarbeid in het arrondissement;
- belangrijke uitbreiding van het geven van adviezen;
- grotere herkenbaarheid en bereikbaarheid als instantie voor rechtshulp;
- bereidheid om actief de samenwerking te bevorderen met andere rechtshulp-verlenende instanties;
- jaarlijkse verslaggeving over de financiën, de activiteiten en de ervaringen met het bureau.

In de praktijk is een ideaal-type voor bureaus voor rechtshulp nog niet bereikt. Per arrondissement wordt gedacht aan een aantal bureaus al of niet met aparte

vestigingen in andere grote plaatsen van het arrondissement.

De minister van Justitie heeft in zijn toespraak ter gelegenheid van de aanbeveling van de rapporten van de commissie Boekman gezegd er een voordeel in te zien de bureau's een grote mate van zelfstandigheid te laten zodat ze op de plaatselijke mogelijkheden en behoeften kunnen inspelen in hun organisatie en werkverdeling. Uit het geregeld contact van de bureau's onderling zouden elementen van centralisatie en uniformiteit, waar nodig kunnen groeien. Naast de medewerking van advocaten en notarissen wordt gedacht aan een inbreng van medewerkers van bureaus voor arbeidsrecht, gemeentelijke sociale raadsleden, belastingambtenaren en studenten in de rechten. Tenslotte introduceerde de minister in zijn toespraak de figuur van de juridische huisarts, een advocaat in dienstverband die zich buiten de grote bevolkingscentra zou moeten vestigen en die naast adviseren en verwijzen ook in voorkomende gevallen moet kunnen procederen.

#### *Experimenten op het gebied van de verbetering van de rechtshulp*

Naast de bureaus voor rechtshulp verleent de overheid steun aan andere experimenten ter verbetering van de rechtshulp, zoals het hierbovengenoemde project specialisatie strafrechtadvocaten. In overleg met de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten is een regeling opgesteld welke algemene voorwaarden bevat waaronder aan experimenten op het gebied van de zogenaamde sociale advocatuur door het Departement van Justitie financiële steun kan worden gegeven. Deze experimenten worden begeleid door een uit advocaten en ambtenaren van het departement samengestelde commissie. Aanleiding tot het

opstellen van deze regeling was het eind december 1974 door de Minister in overleg met de Algemene Raad genomen besluit, financiële steun toe te zeggen aan het Amsterdams Advocaten Collectief. Aan deze financiële steun die in de vorm van een voorschot op vergoedingen voor toegevoegde zaken voor een periode van drie jaar werd verleend, werd een aantal voorwaarden verbonden, zoals jaarlijkse verslaggeving en het aanvaarden van een begeleidingscommissie. De minister heeft bij de begrotingsbehandeling voor 1976 laten weten in principe open te staan voor waardevolle experimenten op andere terreinen van de rechtshulp.

### *Het beleid van de Engelse overheid*

Omdat de ontwikkelingen ten aanzien van de rechtshulp in Engeland, wat betreft de openbare discussie en advocatuur ongeveer parallel lopen, is het wellicht interessant te vernemen welk beleid de Engelse overheid in deze rechtshulpproblematiek voert. Hierover schrijft White in een tweede paper ten behoeve van het rechtshulpcongres in Bielefeld, onder de titel 'legal services policy'. Naast een bespreking van de factoren die op de leemte in de rechtshulp hun invloed uitoefenen, geeft de schrijver een aantal mogelijkheden aan om die leemte te vullen. Het is vooral een van die mogelijkheden, het oprichten van door de overheid gesteunde 'law centres', welke de bijzondere aandacht vraagt. Deze law centres functioneren naast het door de advocatuur uitgevoerde 'legal aid and advice scheme'. Een verkorte weergave van deze paper is opgenomen op bladzijde 188 e.v.

### **Slotbeschouwing**

Sinds de laatste vijf jaar staat de rechts-

hulp in Nederland in het middelpunt van de belangstelling. De studenten hebben met groot succes de discussie over dit onderwerp op gang gebracht. De aanvankelijk nogal scherpe tegenstellingen tussen de rechtswinkels en de advocatuur zijn wat afgezwakt. In een aantal projecten wordt door beide partijen vruchtbaar samengewerkt en met name de jonge balie heeft over een aantal zaken dezelfde denkbeelden als de rechtswinkeliers.

Hoewel de rechtswinkels evenals de balie en de overheid voor de uiteindelijke oplossing van het rechtshulpprobleem denken aan een landelijk net van rechtshulpbureaus, hebben zij hierbij een andere opzet voor ogen dan de beide andere betrokkenen. De rechtswinkels leggen vooral de nadruk op de centrale rol die de overheid volgens hen bij de rechtshulpvoorziening moet gaan spelen. Aanleiding tot discussie is ook de vraag of binnen de nieuwe organisatie ruimte moet zijn voor niet individueel gerichte activiteiten. De rechtswinkels vinden dat de bureaus hierin moeten voorzien. Deze mening wordt door de minister niet geheel en al gedeeld. Wel meent hij dat de bureaus voor rechtshulp een belangrijke voorlichtende taak zouden moeten hebben. Ook de commissie Boekman meent dat de nieuwe organisatie zich primair op de individuele rechtshulp moet richten. Wel acht zij het gewenst dat in de organisatie een opening gemaakt wordt naar andere activiteiten. In de literatuur (18) vonden we de suggestie tot het oprichten van een

---

*Wellicht is een  
'Justitiabelenbond' geschikt om  
wettelijke regelingen kritisch te  
toetsen*

---

'Justitiabelenbond' in nvolging van de Consumentenbond, die wettelijke regelingen kritisch kan toetsen. Het lijkt erop of de in 1975 opgerichte Vereniging voor Rechtshulp op deze suggestie is ingegaan.

Inmiddels bestaan de door de overheid gefinancierde experimentele bureaus voor rechtshulp en de rechtswinkels, soms met een begin van toenadering, naast elkaar.

Bij de beslissing hoe in de toekomst een nieuwe wettelijke regeling met betrekking tot de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand eruit gaat zien, zullen onder andere de ervaringen met deze bureau's voor rechtshulp een rol spelen. Daarnaast zullen de onderzoekresultaten van Schuyt c.s. alsmede de rapporten van de commissie Boekman van invloed zijn.

Intussen lijkt het wenselijk de rechtsbijstand door professionele rechtshulpverleners, die naar men mag verwachten ook in de toekomst het grootste deel van de rechtshulp voor hun rekening zullen nemen, kwalitatief en kwantitatief te verbeteren. Het eerste zou ondermeer kunnen geschieden door meer aandacht bij de rechtenstudie voor de gebieden waarop de leemte het grootst blijkt te zijn, zoals het huurrecht en het sociale verzekeringsrecht. De rechtswinkels hebben hier via hun onderwijscommissies reeds op gewezen. Bij verschillende universiteiten worden thans pogingen in die richting gedaan. Een andere reeds aangevatte mogelijkheid tot kwalitatieve verbetering is de specialisatie van advocaten. Voor kwantitatieve verbetering kan men denken aan verdere uitbreiding van het aantal advocatensprekuren en niet alleen in wijken, maar ook in dorpen, waar waarschijnlijk niet alleen de lagere inkomensklasse een drempel moet overwinnen, maar ook degenen die boven de pro-deogrens zitten, moeite zullen

hebben voor een betrekkelijk eenvoudig advies naar een advocatenkantoor in de grote stad te stappen. Het bureau voor rechtshulp in Amsterdam onder andere, heeft reeds in een aantal kleinere gemeenten advocatensprekuren georganiseerd. De minister denkt in de richting van een juridische huisarts, een advocaat in dienst van een bureau voor rechtshulp die zich buiten de stedelijke centra vestigt. In dit verband verdient aandacht de door White geopperde mogelijkheid om advocaten die zich in bepaalde gedepriveerde gebieden willen vestigen, van overheidswege te subsidiëren.

### Literatuurverwijzingen

- 1) **Balie**; een leemte in de rechtshulp? *Ars Aequi*, 19e jrg., nr. 6, juni 1970 (zwarte nummer).
- 2) **Bergsma, R.L.** Rechtsbijstand op het politiebureau. *Proces*, 53e jrg., nr. 2, 1974, blz. 35-41.
- 3) **Boeles, P.** Rechtshulpcongres; alternatieve rechtshulpbeweging in een beslissend stadium. *Nederlands juristenblad*, 49e jrg., nr. 14, 6 april 1974, blz. 455-458.
- 4) **Braam, A. van, en H.G. Surie.** Toestand en toekomst van de Nederlandse balie; een organisatie-verkenning. Rotterdam, 1972.  
Verslag van een onderzoek, uitgebracht aan de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten.
- 5) **Brakel, S.J.** Free legal services for the poor — staffed office versus judicare: the client's evaluation. *Wisconsin law review*, 73e jrg., nr. 2, 1973, blz. 532-553.
- 6) **Brauw, P.J.W. de, P. Mout en H. Kuijper.** De Stichting strafrechtspraktijk. *Advocatenblad*, 55e jrg., nr. 5, mei 1975, blz. 258-263.
- 7) **Bruin, H.G., en J.M. Bosnak.** Rechts-

- hulp; conferentie Jonge Balie 1971. Zwolle, Tjeenk Willink 1972, 61 blz.
- 8) **Bureau voor rechtshulp** Amsterdam; huidige werkwijze, toekomstplannen. Z.pl., 1975, 15 blz. Gestencild.
- 9) **Cappelletti, M.**, en **J. Cordley**. Legal aid and modern themes and variations. Stanford law review, 24e jrg., januari 1972, blz. 347-421.
- 10) **Deens onderzoek** naar de image van de advocaat. Advocatenblad, 50e jrg., nr. 7, juli/aug. 1970, blz. 282-284.
- 11) **Doeleman, H.F., I. de Graaf, T. Hoogenboom e.a.** Stichting Amsterdams Advocaten kollektief. Advocatenblad, 54e jrg., nr. 9, november 1974, blz. 438-441.
- 12) **Groot, M. de, en G. te Bokkel**. Rechtshulp. Vrije Universiteit Amsterdam; enkele uitgangspunten voor rechtshulp. De eerste lijn, januari/februari 1975, nr. 1, blz. 8-12.
- 13) **Hekkelman, G. e.a.** Overheidsvoorzieningen voor rechtsbijstand. Paper uitgegeven door de Stichting Rechtswinkel Amsterdam n.a.v. het te houden congres 'Een bewijs van onvermogen'. 2e dr. Amsterdam 1975, blz. 56-71.
- 14) **Johnsen, J.T.** Das Rechtshilfesystem in Norwegen. Paper voor Bielefeld Seminar on legal services, gehouden van 9-11 oktober 1975. 30 blz.
- 15) **Jong, M. de**. Rechtshulp; vooruit of (van) Agteruit. Ars Aequi, 24e jrg., nr. 6, juni 1975, blz. 437-440.
- 16) **Kirchheiner, H.H.** Enkele hoofdlijnen met betrekking tot de rechtshulp in Zweden. Paper uitgegeven door de Stichting Rechtswinkel Amsterdam n.a.v. het te houden congres 'een bewijs van onvermogen'. 2e dr. Amsterdam, 1975, blz. 85-90.
- 17) **Kosteloze, De**, rechtsbijstand in Nederland; verslag van de studiecmissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenen. Interimrapport. 's-Gravenhage, Nederlandse orde van advocaten, 1972. 136 blz.
- 18) **Langemeijer, F.F.** Rechtswinkels helpen 60.000 mensen per jaar. Intermediair, 11e jrg., nr. 47, 21 november 1975, blz. 1-7, 13.
- 19) **Ooijen, D van**. Politiechefs over rechtsbijstand aan verdachten. Advocatenblad, 55e jrg., nr. 9, november 1975, blz. 577-590.
- 20) **Rapport Boekman**: Geen basis voor verder beleid. Rechtswinkels Amsterdam, Groningen, Den Haag, Leiden, Rotterdam, Tilburg. Nederlands juristenblad, 50e jrg., nr. 29, 6 september 1975, blz. 951-958.
- 21) **Rechtshulp**; een bewijs van onvermogen; verslag van een congres. Amsterdam, Stichting Rechtswinkel Amsterdam, 1974. 111 blz.
- 22) **Rechtshulp**, wiens (on)vermogen? Ars Aequi, 24e jrg., nr. 1, januari 1975, blz. 5-17.
- 23) **Rechtshulpkrant**; een bijlage van Ars Aequi, in 1975 gemaakt op de school voor journalistiek.
- 24) **Rutgers, G.R.** Nieuwe vormen van rechtshulp — een alternatieve noodzaak? Nederlands juristenblad, 47e jrg., nr. 32, 23 september 1972, blz. 901-909.
- 25) **Schuyt, C.J.M., C.A. Groenendijk en B. Sloot**. Legal problems as private troubles; the distribution of legal services in the Netherlands, paper voor Bielefeld Seminar on legal services, gehouden van 9-11 oktober 1975.
- 26) **Schuyt, C.J.M.** in: Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? Ars Aequi, 22e jrg., nr. 10, november 1973, blz. 490.
- 27) **Van kosteloze rechtsbijstand** naar gefinancierde rechtshulp; verslag van de studiecmissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenen.

Eindrapport. 's-Gravenhage, Nederlandse orde van advocaten, 1975. 60 blz.

28) Verberne, P.J. Kort overzicht van de overheidsbemoeiingen met de rechtshulp anno 1975.

's-Gravenhage, 1975. 11 blz. Gestencild.

29) Verberne, P.J. Kort overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de bureau's voor rechtshulp.

's-Gravenhage, 1975, 7 blz. Gestencild.

30) Verberne, P.J. De leemte in de rechtshulp blijft nog even.

Proces, 54e jrg., nr. 5, mei 1975, blz.

122-125.

31) Verburgh, M.J.P. De kosteloze rechtsbijstand van de commissie Boekman.

Nederlands juristenblad, 48e jrg. nr. 12, 24 maart 1973, blz. 333-345.

32) Verdediging in de aanval. Rapport van de studiegroep strafrechtspleging.

Z.pl. Nederlandse orde van Advocaten, 1972. 106 blz.

33) Wille, B.A., en W.F.C. Stevens. Recht op rechtsbijstand.

Deventer, Kluwer, 1972. 78 blz.

## Het juridisch spreekuur in de Huizen van Bewaring I en II te Amsterdam\*

*door mr. A. Frid en mr. E.P. von  
Brucken Fock*

Op 7 november 1973 gaf de Staatssecretaris van Justitie toestemming aan het Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit en het Seminarium van Hamel van de Universiteit van Amsterdam om bij wijze van proef gedurende één jaar een juridisch spreekuur te

houden in de beide Huizen van Bewaring te Amsterdam ten einde na te gaan welke behoefte aan deze dienstverlening bestaat.

### I. UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN

Uitgangspunt was dat gedetineerden toch al behoren tot maatschappelijke groeperingen die moeilijk toegang vinden tot de traditionele rechtshulp en dat de

\* Dit is een verkorte weergave van een gelijknamig verslag dat in juni 1975 verschenen is te Amsterdam en dat verkrijgbaar is bij het Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit voor f 3,50.  
Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 208.

detentie een extra rechtsbescherming noodzakelijk maakt.

De belangrijkste categorieën gedetineerden in een HvB zijn a) de preventief gedetineerden en b) zij die een straf of maatregel ondergaan.

De preventieven hebben steeds een raadsman, die naast de verdediging op de zitting en controle op rechtsgang en gevoerd justitieel beleid tot taak heeft een meer algemene straf(proces) rechtelijke hulpverlening aan zijn cliënt (informatie over wat er gebeurt en wat te verwachten is). Vaak ontbreken voor deze taak tijd, opleiding, ervaring en interesse. Ook de reclasseringsmaatschappelijk werker kan deze taak niet naar behoren vervullen. Het juridisch spreekuur zou deze leernte kunnen opvullen en kunnen bijdragen tot een coördinatie van straf-(proces)rechtelijke en overige hulpverlening. Verder zou het spreekuur zich kunnen bezig houden met problemen waarvoor de advocaat niet is toegevoegd (penitentiair recht, vreemdelingenrecht).

Veroordeelden hebben geen raadsman meer, maar kunnen wel problemen hebben met plaatsing of overplaatsing, voorwaardelijke invrijheidstelling, gratie, strafonderbreking en disciplinaire straffen.

De mogelijkheden tot rechtsbijstand op dit terrein worden weliswaar uitgebreid, maar dan nog zouden uit een oogpunt van doelmatigheid studenten 'kleinere' zaken kunnen behandelen. Daarnaast kan het spreekuur voorzien in rechtshulp op ander dan strafrechtelijk terrein.

Deze uitgangspunten leidden tot de volgende doelstellingen:

1. het geven van voorlichting en informatie binnen de sfeer van het strafrecht alsmede aanvullende rechtshulp op ander terrein aan de gedetineerden in het Huis van Bewaring.
2. het verkrijgen van inzicht in de bestaande behoefte aan rechtshulp door

tijdens het spreekuur opgedane gegevens en ervaringen te registreren.

Het Seminarium van Hamel stelde daarbij op grond van art. 2 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs een derde doelstelling primair en wel een bijdrage aan het juridisch onderwijs aan de studenten. Voor het meer sociaal wetenschappelijk geöriënteerde Criminologisch Instituut stonden onderzoek en hulpverlening voorop. Verschillen in ervaringen, bevindingen en conclusies in de beide HvB's zijn enerzijds te verklaren uit deze uiteenlopende doelstellingen, anderzijds uit nader te vermelden feitelijke omstandigheden.

## II. HET SPREEKUR IN DE PRAKTIJK

### A. Huis van Bewaring I (Criminologisch Instituut V.U.)

Het spreekuur startte op 22 januari 1974 na een voorlichtingsavond voor het personeel en werd 52 weken lang elke week gehouden. Bij directie en personeel bestond een grote bereidheid om mee te werken aan het experiment. Het gebruik van drie eigen kamertjes met een telefoon droeg er toe bij dat het spreekuur een zelfstandig onafhankelijk karakter kon krijgen. De introductie bij de gedetineerden vond plaats via het interne radiobulletin, het gedetineerdenkrantje en een paper in vier talen dat, althans in principe, aan gedetineerden werd uitgereikt bij binnenkomst in het HvB. De gedetineerden doopten het spreekuur al gauw om in wetswinkel.

De wekelijkse gang van zaken: tussen half tien en twaalf uur voeren de studenten gesprekken met de gedetineerden. In principe voeren zij ook zelf de daaruit voortvloeiende taken uit. De wetenschappelijk medewerker is in het

gebouw aanwezig, coördineert en springt alleen bij als dat nodig is. Om twaalf uur wordt er vergaderd met de maatschappelijk werker en na mei 1974 ook met een van de vijf leden van de jonge balie die zich bereid hadden verklaard bij toerbeurt tijdens het spreekuur op hun kantoor te bereiken zijn voor adviezen en aan de nabespreking deel te nemen. Zes vergevorderde studenten hebben elk een half jaar meegedaan, op één na hadden zij rechtswinkelervaring. Zij bestudeerden extra literatuur, werden in het begin strak begeleid en kregen geen studietoelagen. Bij de nabesprekingen kwam al spoedig naast de casuïstiek ook meer fundamentele algemene problematiek die met het werk samenhang ter sprake. Over de uitkomsten van een onder de cliënten gehouden enquête wordt in de volgende paragraaf bericht. Deze kunnen overigens geen antwoord geven op de vraag of er een leemte in de rechtshulp bestaat in HvB's in het algemeen. De opinie van de participanten aan het experiment kan als volgt worden samengevat:

Frid verwijst naar zijn artikel in 'Proces' van juli/augustus 1974, waaruit onder andere kan worden opgemaakt dat de wetswinkel naar zijn oordeel voorziet in een behoefte aan rechtshulp en daarnaast een signaleringsfunctie kan vervullen ten aanzien van structurele problemen en communicatiestoornissen in het HvB. De studenten zagen een duidelijke taak voor de wetswinkel en hadden het gevoel dat zij 'vaak merendeels juridische problemen' oplosten. (In HvB II vinden

---

*Veel problemen van de gedetineerden zijn in de huidige situatie eigenlijk niet op te lossen*

---

de studenten het spreekuur te pretentieve en niet zo nodig).

De maatschappelijke werkers in HvB I verwezen regelmatig door naar de wetswinkel, zeker in civielrechtelijke zaken. Zij vinden dat de voorlichting over het strafproces door de advocatuur te wensen overlaat en zouden voor eigen werk meer praktisch juridische achtergrondinformatie willen hebben. (De in 1974 participerende advocaten hebben hierin inmiddels door een korte cursus voorzien). Het oordeel van de advocaten (alleen in HvB I; in II bestond geen behoefte aan hun hulp) luidt: er wordt lang niet altijd specifiek juridisch werk gedaan en eigenlijk zou de taak moeten worden opgevangen door advocatuur en maatschappelijk werk, maar dat gebeurt nu eenmaal niet.

De directie was zeer gelukkig met het spreekuur en spreekt van een 'bittere noodzaak voor alle HvB's'.

De mening van gedetineerden ontbreekt, behalve voor zover deze zou kunnen blijken uit de bezoekcijfers. Individuele reacties tonen waardering. Projectleider Frid verwijst voor zijn eigen ervaringen naar het slot van het rapport. Zijn voorlopige conclusie is dat de wetswinkel misschien niet zo belangrijk zou zijn als de traditionele hulpverlening goed functioneerde, maar dat laatste is niet het geval.

## **B. Huis van Bewaring II (Seminarium van Hamel)**

*1. Voorbereiding.* Het project startte op 4 februari 1974 na gesprekken met directie en personeel, bij wie een opmerkelijke bereidheid tot medewerking bleek te bestaan. Er zou twee uur per week spreekuur zijn door drie juridische kandidaten en de wetenschappelijk medewerker, bij wie coördinatie, supervisie en eindverantwoordelijkheid berustten.

De Stichting Rechtswinkel Amsterdam verklaarde zich bereid complexe civiel- en administratiefrechtelijke vragen op zich te nemen en in eigen kring de eerste student-medewerkers te werven. Dezen kregen een geringe studietoelagen, bestudeerden literatuur en namen deel aan een 'kringloopgesprek' (tussen verschillende personeelsgeledingen in het HvB over uiteenlopende onderwerpen).

2. *Uitvoering.* De volgende zes aspecten kunnen worden genoemd:
- a) Er werd zo weinig mogelijk een beroep gedaan op veranderingen in het bestaande organisatiepatroon van het HvB.
  - b) De rechtshulp richtte zich in beginsel op *individuele* problematiek. De redenen hiervoor waren: 1) prioriteitstelling in verband met experimentele opzet en beperkte tijd; 2) het spreekuur was, onder andere door de zelfselectie van de cliënten niet geschikt om informatie en contacten te krijgen nodig voor structurele hulp. Deze laatste werd niet uitgesloten, maar oplossing van het individuele probleem kreeg altijd voorrang, mede om een open dialoog tussen consulent en cliënt te kunnen realiseren.
  - c) In beginsel kwam de cliënt vrijwillig op het spreekuur.
  - d) Het maatschappelijk werk werd zoveel mogelijk ontlast door juridische aspecten van de algemene hulpverlening over te nemen.
  - e) Contacten met instanties en functionarissen binnen en buiten het HvB werden uitsluitend met mede weten en goedkeuring van de maatschappelijk werker gelegd.
  - f) Er werd ook rechtshulp aan personeelsleden verstrekt.

2.2. *Informatie.* Gedetineerden werden over het project voorgelicht via een informatiefolder in vijf talen, het wekelijks radiobulletin en berichten in het gedetineerdenkrantje.

2.3. *De feitelijke gang van zaken tijdens het spreekuur.* Aanvankelijk werd het gehouden van negen tot elf uur, later van twee tot vier uur. De gesprekken vonden plaats in een bezoekvertrek in het voorgebouw. Na afloop werden de zaken besproken met de maatschappelijk werkers.

#### 2.4. *De deelnemers aan het spreekuur*

2.4.1. *De studenten.* Totaal acht studenten hebben meegedaan, eerst drie tegelijk, later twee, begin november 1974 kon met één worden volstaan. Werving door de rechtswinkel leek in verband met de eenvoudige, meest strafrechtelijke vraagstellingen later niet meer nodig. Iedere student handelde zijn zaken zoveel mogelijk zelf af.

2.4.2. *De coördinator.* Deze was altijd op het spreekuur aanwezig, maar hield zich alleen met hulpverlening bezig als een consulent het vroeg of als anders niet alle cliënten geholpen konden worden.

2.4.3. *De advocaten.* Van een aanbod tot deelname is geen gebruik gemaakt omdat de problematiek te weinig specifiek juridisch en te eenvoudig was.

### III. ONDERZOEKRESULTATEN VAN BEIDE HUIZEN VAN BEWARING

Hieronder zullen alleen de belangrijkste cijfers worden vermeld. Wie diepgaander geïnteresseerd is zij verwezen naar het Verslag zelf.

#### A. *Cliënten per spreekuur*

In HvB I werden in 52 weken 502 gesprekken gevoerd met totaal 161 cliënten. Voor HvB II geldt: 50 weken, 341 gesprekken, 158 cliënten. Voor de gemiddelde dagsterkte van

gedetineerden, zie onder E. Factoren die verschillen zouden kunnen verklaren zijn: verschil in samenwerkingsvorm met het maatschappelijk werk, complexere problematiek van cliënten in HvB I (ouder dan 23, vaker recidivist, moeilijkheden met werk, gezinssituatie) en verschil in positie en taakopvatting tussen Seminarium en Instituut.

*B. Gesprekken en bestede tijd per cliënt.* Meer dan de helft van de totale cliëntengroep voerde meer dan één gesprek. De gemiddelde tijdsduur per gesprek was in HvB I 23,5 en in HvB II 39 minuten. In HvB I werd aanzienlijk vaker met dezelfde cliënt gesproken. Wat de totaal bestede tijd betreft blijkt dat tweederde van de zaken binnen een uur werd afgedaan. De projectleiders hebben de indruk dat de totaal tijden aan de lage kant gescoord zijn.

*C. Leeftijdsopbouw.* Van de cliënten was 72 procent jonger dan 29 jaar. Er zijn geen cijfers over de leeftijd van de totale bevolking van de HvB's. In HvB I waren 27 cliënten 25 jaar of jonger, in HvB II allen op één na.

*D. Nationaliteit.* Het aantal buitenlandse cliënten was in HvB I en II respectievelijk 46 procent en 35 procent. De verhouding vreemdelingen-Nederlanders komt ongeveer overeen met die van de totale bevolking van de HvB's.

*E. Aard van verblijf en opkomst in het HvB.* In HvB I was 66 procent van de cliënten in voorarrest, in II 80 procent. In HvB I was van het totaal aantal mensen dat de gelegenheid had de wetswinkel te bezoeken slechts 40 procent preventief gedetineerd, dat wil zeggen 11 procent van de niet-preventieven is op het spreekuur geweest, 41 procent van de preventieven. Dit bevestigt onze veronderstelling dat met name de pre-

ventieven met problemen en vragen zitten. In beide HvB's heeft  $\pm$  25 procent van het totaal aantal bewoners gedurende de onderzoeksperiode zich tot de rechtswinkel gewend. De gemiddelde dagsterkte was voor HvB I 90 en voor HvB II 98. Per spreekuur kwam in HvB I gemiddeld 11 procent van de bevolking naar de wetswinkel, in HvB II ruim 7 procent.

*F. First offenders-recidivisten.* (De termen zijn oneigenlijk gebruikt: bedoeld wordt eerder in HvB gedetineerd of niet) In HvB I was 44 procent van de cliënten 'first offender', in HvB II 49 procent. Gegevens over gedetineerden die de wetswinkel niet bezochten ontbreken.

*G. Contact cliënt-advocaat.* Ruim 40 procent van de gedetineerden in beide HvB's was niet ontevreden over de bezoekfrequentie van hun advocaat. De mening van de rest varieerde van 'eigenlijk ontevreden' tot 'fel verontwaardigd'. Ruim 14 procent van de behandelde onderwerpen betrof de advocaat, dat is 96 gevallen, waarvan 75 op een of andere wijze ontevreden waren over de (rol van de) advocaat.

*H. Behandelde problematiek.* Er is totaal over 700 onderwerpen gesproken met 319 cliënten. Het gemiddeld aantal problemen per cliënt is in HvB I 2,5 en in II 1,8. Vreemdelingen brachten in HvB I gemiddeld 22 procent meer problemen naar voren dan Nederlanders. In HvB II is dit verschil miniem. De verdeling van het soort problemen dat zich voordeed was als volgt:

---

*De gedetineerde zoekt vaak mede hulpverleningscontacten vanuit het verlangen om 'de cel uit te zijn'*

---

Aard van de problemen	HvB I	HvB II	Totaal	%
Straf(proces)recht	112	86	198	28%
Strafexecutie	33	23	56	8%
Advocatuur	62	34	96	14%
Vreemdelingenrecht	42	23	65	9%
Regiem/rechtspositie	14	20	34	5%
Civielrecht	34	16	50	7%
Overige juridische onderwerpen	48	37	85	12%
Overige niet-juridische onderwerpen	70	46	116	17%
	415	285	700	100%

In het verslag wordt vervolgens gespecificeerd welke onderwerpen thuishoren in de in bovenstaande tabel opgenomen rubrieken.

De onderwerpen werden op uiteenlopende wijze aan de wetswinkel gepresenteerd (schuchter, doelbewust, agressief, etc.) Van een poging om deze benaderingswijzen statistisch vast te leggen is afgezien, onder andere in verband met overlappingsen en arbitraire vaststellingen. De verschillende activiteiten die de wetswinkels naar aanleiding van de voorgelegde vragen ontplooiden kunnen onderscheiden worden in vier oplopende 'rubrieken van actie': I. *Doorverwijzen*; II. *Informatie geven* (deze zo nodig verwerven en in de loop van de week of tijdens het volgend spreekuur aan de cliënt doorgeven); III. *Coördinatie* (zelf personen en instanties inschakelen, de rol van intermediair blijven vervullen); IV. *Actie* (van licht tot zwaar: stukken schrijven, opvragen, vertalen, zaken voorbereiden, adviezen geven, conflictoplossing, individuele problemen als algemeen of structureel signaleren en pogen deze zelf dan wel door tussenkomst van anderen aan te pakken).

Kwantitatieve verschillen tussen de wetswinkel in HvB I en II zijn er alleen in de eerste twee rubrieken: HvB II verwijst vaker door, HvB I geeft vaker informatie.

#### IV. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De thans volgende opmerkingen, conclusies en aanbevelingen komen uitsluitend voor rekening van het desbetreffende instituut.

##### A. Criminologisch Instituut

De wetswinkel in HvB I wordt een nuttig en grotendeels bevredigend experiment geacht. In het project vormde het onderzoek een noodzakelijk doch betrekkelijk ondergeschikt complement. De bedoeling was van meet af aan slechts om de voorgelegde casuïstiek en de daaruit voortvloeiende problematiek in kaart te brengen en om die onderling en in de beide HvB's te vergelijken. Verdergaande doelstellingen van onderzoek waren moeilijk te realiseren in verband met subjectieve uitgangspunten, uiteenlopende stellingname tussen Seminarium en Instituut over wat (rechts)hulpbehoefte is, en over de beste methodiek. Het Instituut wil dan ook van een pilotstudie spreken die hopelijk aan een later landelijk onderzoek voorafgaat.

Het experiment was nuttig ten aanzien van onderzoek en onderwijs, bevredigend was dat daaraan hulpverlening kon worden gekoppeld (action research).

Het is zinloos te twisten over de kwanti-

teit en het gehalte der juridische zaken. Klarheid is aanwezig in een ander perspectief: De sociale werkelijkheid laat zich niet splitsen in juridische of sociale of persoonlijke of rechtspositionele problemen. De detentiesituatie brengt een groot aantal problemen mee waarvoor in de huidige structuur geen oplossing wordt geboden. Er is gebrek aan informatie, aan coördinatie en aan een interpreterende signalerende instantie.

In toenemende mate bleek dat de in de wetswinkel voorgelegde vragen en problemen een louter individuele rechtshulpverlening niet rechtvaardigen. Een beperking tot de behandeling van de juridische aspecten is in vele gevallen inefficiënt voor een gedetineerde én voor de hulpverleners. Vandaar de samenwerking met maatschappelijk werk en ook de stellingname dat ook (ogenschijnlijk) niet-juridische problemen niet automatisch worden 'afgehouden'. Het tweede aspect waarin boven de pure individuele rechtshulpverlening werd uitgegaan betreft de signalerende functie die een wetswinkel of een soortgelijke onafhankelijke instantie moet en kan vervullen. Voorbeelden van gesignaleerde algemene problemen zijn: Veel cliënten blijken via een nietszeggende terechtzitting veel langer dan 102 dagen in voorarrest te zitten; inzage van strafdossiers is moeilijk en tijdrovend; communicatieproblemen bij buitenlanders; angst voor de cellen van de vreemdelingenpolitie; gebrek aan juridische hulp voor afgestrafden; communicatieproblemen. advocaat-verdachte-sociale dienst. Op grond van het bovenstaande is aan het Ministerie van Justitie verzocht de wetswinkel in HvB I na 1 januari 1975 te mogen voortzetten. Er werd gesproken van een behoefte, waarin echter naar men meende de experimentele wetswinkel niet optimaal kon voorzien. Zeer belemmerend was bijvoorbeeld het gebrek

aan inzage in het dossier van de cliënt. Samenwerking met de advocaat kan dit probleem verminderen. Een ander punt, waarmee ook alle anderen die beroepshalve met de gedetineerde te maken hebben kampen, is het gevoel van machteloosheid dat voortvloeit uit het feit dat veel problemen van de gedetineerden in de huidige situatie eigenlijk niet op te lossen zijn.

Ook hier blijkt weer het belang van een zelfstandige positie voor de wetswinkel, opdat deze zowel aanvullende rechtshulp kan verlenen als de signaleringsfunctie vervullen. In HvB I is deze voorwaarde zo veel mogelijk gerealiseerd. Het Criminologisch Instituut beveelt in het hier besproken verslag de Staatssecretaris van Justitie aan, op korte termijn een landelijk onderzoek te doen plaatsvinden naar de behoefte aan aanvullende rechtshulp in alle penitentiare inrichtingen, bij de opzet waarvan gebruik gemaakt zou moeten worden van de in Amsterdam opgedane ervaringen. Verder adviseert het Instituut de Staatssecretaris de wetswinkel in het Huis van Bewaring als volgt te laten functioneren:

Een juridisch medewerker van het Bureau voor Rechtshulp houdt eens per week spreekuur, tezamen met een maatschappelijk werker van het Huis van Bewaring; dit spreekuur wordt wetenschappelijk begeleid vanuit de Universiteit. De volgende voordelen van deze opzet worden onder andere genoemd:

- de wetswinkel in het HvB blijft bestaan;
- het Bureau voor Rechtshulp is te prefereren boven een advocatenspreekuur omdat informatieverschaffing meer tot de taak van dat bureau hoort, de jurist van dat bureau niet met eigen cliënten kan worden geconfronteerd en met meer distantie conflicten tussen cliënt en advocaat kan behandelen;
- samengaan van juridische en maatschap-

pelijke hulpverlening wordt gerealiseerd, de maatschappelijk werker zorgt voor de continuïteit in de hulpverlening;

- onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de consulents zijn verzekerd;
- het contact met de universiteit zorgt voor verder onderzoek en signalering van meer algemene, structurele problemen;
- het bureau is in dringende gevallen ook buiten de spreekuren te bereiken;
- het bureau is in principe bereid deze taak op zich te nemen; de maatschappelijke werkers in HvB I en het Criminologisch Instituut willen meewerken.<sup>1</sup>

## B. Seminarium van Hamel

Doelstelling I van het spreekuur (zie blz. 162) is slechts in geringe mate behaald. Het aantal cliënten is beneden de verwachting gebleven, de gestelde vragen waren niet altijd specifiek juridisch en meestal eenvoudig, dikwijls kon met doorverwijzen worden volstaan, de consulent van het spreekuur was niet altijd de enige die zich met de oplossing van de gestelde vragen bezig hield (ook aan directie of maatschappelijk werk werden juridische vragen voorgelegd). De bevindingen van het juridisch spreekuur geven geen antwoord op de vraag of er wél sprake is van een latente behoefte aan aanvullende rechtshulp die door een *andere* instantie met een *andere* werkwijze aan het licht gebracht zou kunnen worden. Misschien kan een landelijk onderzoek hier enig licht brengen. Factoren die er toe bijdroegen dat doelstelling I maar ten dele werd gerealiseerd waren:

1. de afhankelijkheid van het maatschappelijk werk, dat zijn fiat moest geven voor actie, dat bepaalde of juridische aspecten van een probleem aan het spreekuur werden gedelegeerd en dat een belangrijke informatiebron voor het spreekuur was;
  2. de geïsoleerde functie van het spreekuur binnen het HvB;
  3. de verleende faciliteiten in het HvB waren niet optimaal;
  4. er bestond bij personeel en gedetineerden geen duidelijkheid over de identiteit van het spreekuur;
  5. de slechte bereikbaarheid, doordat het spreekuur maar een keer in de week werd gehouden;
  6. het gebrek aan noodzakelijke informatie (bijvoorbeeld kennisneming van processtukken) bij de hulpverlening.
- Ook als onderwijsproject was het spreekuur niet geheel geslaagd. Er was niet genoeg tijd om de rechtsvragen te ordenen en in een theoretisch kader te plaatsen, zij waren vaak te eenvoudig en te weinig specifiek juridisch en door het geringe aantal cliënten konden maar weinig studenten profiteren van de mogelijkheid om praktijkervaring op te doen. Het Seminarium en de studenten zien dan ook geen duidelijke taak voor het spreekuur. Directie en maatschappelijk werk stonden niet afwijzend tegenover de stopzetting. Het lijkt weinig zinvol zonder meer in alle penitentiaire inrichtingen een spreekuur in deze opzet te introduceren. Wel kan de rechtshulpverlening in de inrichtingen worden uitgebreid: bij een aantal gedetineerden blijkt behoefte aan voorlichting binnen de strafrechtelijke sfeer te bestaan en er is behoefte aan coördinatie van de hulpverlening door maatschappelijk werk en advocatuur.

Het lijkt het Seminarium om de volgende redenen niet zinvol een speciale rechtshulpverlenende instantie een wekelijks spreekuur in de inrichting te laten

<sup>1</sup> Per 1 april 1976 is de organisatie van de wetswinkel in het HvB I, overeenkomstig de suggesties van het Criminologische Instituut, door het Bureau voor Rechtshulp overgenomen. Tot die datum heeft de wetswinkel in verschillende vormen gefunctioneerd.

houden voor de algemene straf(proces)-rechtelijke hulpverlening:

- 1) de hierboven onder 2, 4 en 5 genoemde factoren zouden hierbij een rol spelen;
- 2) de juridische problemen zijn meestal eenvoudig, bij gecompliceerdere – meestal niet strafrechtelijke – problemen kan snel worden verwezen naar de advocatuur;
- 3) de coördinatie van de algemene straf(proces)rechtelijke hulpverlening kan beter worden verricht door een functionaris die mede hiervoor in de inrichting is gedetacheerd omdat: a) deze hulpverlening soms een onderdeel vormt van een meer omvattende (psycho-sociale) problematiek, waardoor een permanent werkoverleg met de maatschappelijk werker vereist is en b) meerdere functionarissen in de inrichting (bijvoorbeeld geestelijke raadsman, psycholoog, maatschappelijk werker) zich in het kader van de algemene hulpverlening met een juridisch probleem kunnen bezig houden, hetgeen coördinatie door een rechtshulpverlener binnen de inrichting wenselijk maakt;
- 4) de gedetineerde zoekt vaak mede hulpverleningscontacten vanuit het verlangen om 'de cel uit te zijn', hetgeen meebrengt dat de hulpverlener vaak veel tijd moet besteden aan andere dan zuiver juridische hulp.

korte termijn in alle inrichtingen kunnen worden verwezenlijkt, onafhankelijk van de plaatselijke situatie van de rechtshulpverlening.

Deze overwegingen leiden tot de volgende gedachte: In de Memorie van Antwoord op het wetsontwerp rechtspositie van gedetineerden wordt de gedachte geopperd aan de Commissie van Toezicht één of meer part-time juristen te verbinden voor bijstand in de beklagprocedure en andere juridische werkzaamheden. Het lijkt zinvol deze juristen ook te belasten met het geven van algemeen straf(proces)-rechtelijke hulpverlening binnen de inrichting en met het coördineren van andere activiteiten op dit terrein. Deze juristen hebben de noodzakelijke onafhankelijke positie. Deze gedachte zou op

# De Juss-Buss: alternatieve en actieve rechtshulp\*

door mr. C.A. Groenendijk

## Oprichting en doelstelling

De eerste plannen voor het Juss-Buss-project dateren uit 1970. Vooral vanuit het Instituut voor Rechtssociologie van de Universiteit van Oslo werd aan de voorbereiding en de uitvoering van het project deelgenomen. De officiële doelstelling van het project was drieledig:

1. juridisch advies en voorlichting geven aan het publiek;
2. onderzoek naar de behoefte aan rechtshulp;
3. training van juridische studenten in de praktijk van het recht.

In de praktijk is de nadruk komen te liggen op de rechtshulpverlening. Hierbij werden als uitgangspunten genomen:

- a. dat men de rechtshulp zoveel mogelijk naar de potentiële cliënt toe moest brengen; de cliënt opzoeken in zijn naaste omgeving, hem (of haar) inlichten om-

trent de mogelijkheid om (een deel van) zijn problemen met juridische middelen op te lossen; in tegenstelling tot de traditionele rechtshulpverleners (advocatuur en belangenverenigingen) wilde men geen afwachter houding aannemen.

- b. geen beperking tot rechtshulp aan individuele cliënten; ook 'principiële' of 'preventieve' rechtshulpverlening; deze is gericht op het wegnemen van oorzaken van grote aantallen gelijksoortige geschillen, het veranderen van wettelijke regels en administratieve praktijken, die de bestaande ongelijkheid in stand houden.

## Medewerkers en financiering

De medewerkers van de bus zijn voor het merendeel studenten die hun kandidaatsexamen hebben behaald en die bereid zijn om na een voorbereidingsperiode een half jaar aan het project mee te werken. Daarnaast werken ook enkele afgestudeerde juristen mee. Er is in Noorwegen nauwelijks sprake van werkloosheid onder juristen.

De dagelijkse leider van het project is als wetenschappelijk medewerker aan het

\* Dit artikel is eerder verschenen in een congresbundel van de Stichting Rechtswinkel te Amsterdam, uitgegeven ter gelegenheid van het in maart 1974 gehouden congres 'Rechtshulp, een bewijs van onvermogen'. Het wordt opgenomen met toestemming van de schrijver en van de Stichting Rechtswinkel.  
Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 181.

rechtssociologisch instituut te Oslo verbonden. Hij is in dienst van de universiteit, maar praktisch vrijgesteld voor zijn werkzaamheden voor de Juss-Buss. Deelneming aan het Juss-Buss-project wordt niet gehonoreerd als deel van het juridisch studiepakket. Een daartoe strekkend aanbod van de faculteit werd afgeslagen met name uit angst voor verlies van onafhankelijkheid.

De medewerkers ontvangen allen een vergoeding van circa 18 NKr per uur met een maximum van 10 uur per week. (1 NKr = f 0,50) In 1971 beliepen de uitgaven van de Juss-Buss 100.000 NKr, in 1972 ruim 200.000 NKr. De vergoedingen van de medewerkers namen de helft van deze uitgaven in beslag. Van de cliënten wordt geen bijdrage gevraagd.

De Juss-Buss wist tot nu toe subsidies van acht verschillende instanties te verkrijgen (Ministerie van Justitie, Ministerie van Sociale Zaken, Gemeente Oslo, Ziekenfondsen/Bedrijfsverenigingen en van verschillende universitaire instituten). Bij herhaling probeerden enkele subsidiegevers invloed te krijgen op het beleid van de Juss-Buss. Toen de Juss-Buss een actie ondernam om de rechten te verwezenlijken van een groep personen, die ten onrechte van de gemeente Oslo geen (of een te lage) bijstandsuitkering ontvingen, dreigde de gemeente de subsidiëring stop te zetten. Tot nu toe wist de Juss-Buss duidelijk onafhankelijkheid ten opzichte van de subsidiegevers te bewaren. Wel stond de Juss-Buss in de tweede helft van 1973 op stal wegens geldgebrek. Nadat het Ministerie van Justitie voor 1974 een subsidie van 80.000 NKr had toegezegd, zijn de activiteiten van de Buss in januari 1974 weer hervat.

### Werkwijze

De Juss-Buss is een opgeknapte tweede-

hands bus, waarin drie aparte ruimtes zijn afgescheiden. De bus is van mobilfoon, verwarming, enige handboeken en archiefkasten voorzien. De bus wordt telkens voor een periode van omstreeks vier weken op één bepaalde opvallende plaats, bijvoorbeeld op een plein, bij een metrostation of een winkelcentrum geparkeerd. De bus is dagelijks van 10.00 - 14.00 uur en van 16.00 - 20.00 uur geopend. De bewoners van de wijk worden middels aankondigingen in buurtbladen, via de regionale omroep en door middel van een huis aan huis in de wijk bezorgde folder van de komst, de standplaats en de openingstijden van de bus op de hoogte gebracht. In de folder wordt het doel en de organisatie van de Juss-Buss uiteengezet. Bovendien vermeldt de folder een aantal voorbeelden van veel voorkomende juridische problemen, waarover men in de Juss-Buss advies en bijstand kan krijgen.

Bij de voorbereiding en tijdens het verblijf in de wijk wordt telkens tenminste één persoon die in de betreffende wijk woont en van de situatie in de wijk op de hoogte is, in de staf van de Juss-Buss opgenomen. Elke zaak wordt besproken in kleinere groepen, die *niet* naar rechtsgebied zijn gespecialiseerd. Moeilijke of instructieve zaken worden in de wekelijkse algemene vergadering van medewerkers besproken. Aan deze collectieve behandeling wordt grote betekenis toegekend voor de verspreiding van kennis onder de medewerkers, voor de verhoging van de kwaliteit van de bijstand en ter bevordering van de interne communicatie. Bij deze bijeenkomsten is steeds tenminste één afgestudeerde jurist aanwezig. Ook wordt regelmatig gebruik gemaakt van advies van wetenschappelijk medewerkers van de juridische faculteit. Met een beperkt aantal advocaten wordt nauw samengewerkt. Er is regelmatig contact met het officiële rechtshulpbureau van de gemeente Oslo.

De Juss-Buss beschikt over een centraal kantoor met studie- en werkruimten. Vanuit dit adres wordt ook na het vertrek van de bus uit een wijk contact met de cliënten uit die wijk onderhouden. De individuele rechtshulp van de Juss-Buss is beperkt tot het geven van advies en voorlichting. Tot nu toe werd nog geen bijstand in procedures verleend. Dit vooral uit angst voor de reactie van de balie en mogelijke intrekking van de subsidies. Kortgeleden besloot de Juss-Buss een proefproces aan te spannen om een uitspraak van de rechter uit te lokken over de mogelijkheid van procesbijstand door niet-advocaten.

De Noorse balie heeft sinds 1936 een wettelijk monopolie voor procesbijstand voor *alle* rechterlijke instanties en voor het beroepsmatig geven van juridisch advies. De Noorse orde van advocaten heeft zich aanvankelijk tegen het Juss-Buss-project verzet. De orde voerde een vinnige correspondentie met het faculteitsbestuur over de (on)toelaatbaarheid van het project. Overigens zou een vergelijking met de reactie van de Nederlandse en Belgische balies op het ontstaan van rechtswinkels (respectievelijk het besluit om 'onder bepaalde voorwaarden' medewerking te verlenen en een categorisch verbod om deel te nemen of steun te verlenen) interessante gegevens kunnen opleveren over de positie van de balie in deze landen en mogelijk ook over de opstelling van alternatieve rechtshulpverleners in deze landen.

### Structurele rechtshulp

Naast de rechtshulp aan individuele cliënten, die met vragen en problemen naar de bus toe kwamen, richtte het Juss-Buss-project een deel van haar activiteiten op groepen, die gezien hun situatie moeilijk zelf om rechtshulp kunnen komen vragen, en op situaties, waaruit juridische

problemen ontstaan voor een groot aantal mensen. Hiertoe werden vijf projectgroepen opgericht, die elk één van de volgende gebieden als werkteerrein hebben: bewoners van tehuizen, zigeuners, buitenlandse werknemers, werking van sociale diensten en sociale verzekeringsinstellingen, en huur- en woningwetgeving. Leden van de projectgroep *bewoners van tehuizen* bezochten tehuizen voor daklozen, voor alcoholisten en andere 'verpleeg'-tehuizen. Zij vroegen de bewoners naar eventuele behoefte aan rechtshulp. Vooral naar bijstand en advies in zaken van sociaal verzekeringsrecht en arbeidsrecht bleek veel vraag te bestaan. Deze activiteiten stuitten echter op weerstand bij de leiding van de tehuizen, die stelde, dat de medewerkers van de Juss-Buss meer problemen veroorzaakten dan oplosten.

De projectgroep *zigeuners* heeft ertoe bijgedragen, dat duidelijker werd welke overheidsinstantie voor de 'zorg' voor zigeuners verantwoordelijk was. Tevoren waren de zigeuners het slachtoffer van onderlinge strijd en afschuiftactiek tussen verschillende overheidsdiensten. Ook werd bereikt dat een begin is gemaakt met het vastleggen van de rechten van zigeuners in Noorwegen.

De activiteiten van de groep *buitenlandse werknemers* vertonen een sprekende gelijkenis met de werkzaamheden van actiegroepen als DAR en Progarstarbeiders en van hulpverleningsinstanties als de Releases en het Amsterdamse Adviesbureau voor Portugezen. De groep *huur- en woningwetgeving* heeft ondermeer een wetsvoorstel voor effectievere ontruimingsbescherming van huurders opgesteld, een brochure uitgegeven en verspreid, waarin de rechten van bewoners van saneringswijken worden beschreven, en kritisch commentaar verzorgd bij een wetsontwerp tot tijdelijke vaststelling van de huurprijs van kamers. Bij deze activiteiten onderhouden de

medewerkers van de Juss-Buss regelmatig contact met allerlei overheidsinstanties en met politici (lobbyen). Bovendien tracht de Juss-Buss te stimuleren dat oud-medewerkers na hun afstuderen in verschillende soorten banen (lokale en centrale overheid, fractiemedewerker bij politieke partijen (en dergelijke) terecht komen, waar zij het werk van de Juss-Buss kunnen blijven steunen. De Juss-Buss hoopt dat de praktijkervaring van de medewerkers van de bus hen tot een soort alternatieve juristen zal maken, die ook na hun studie de verworven inzichten zullen toepassen.

## Plannen

Kort geleden heeft de Juss-Buss in samenwerking met medewerkers van de juridische faculteit in Tromsø het plan opgevat om een filiaal van het project te beginnen in het noorden van Noorwegen in een gebied met een bevolking, die hoofdzakelijk van visvangst en landbouw leeft. Men hoopt in dat project ondermeer enig inzicht te krijgen in de behoefte aan rechtshulp onder die bevolkingsgroep. Het betreffende gebied is zeer waterrijk en dun bevolkt. Het plan is dan ook om de potentiële cliënten per boot op te zoeken.

## Onderzoeksresultaten

In de periode van september 1971 tot april 1973 was de Juss-Buss 52 weken geopend op 12 verschillende standplaatsen. In totaal bezochten ruim 2600

---

*De individuele rechtshulp van de Juss-Buss is beperkt tot het geven van advies en voorlichting*

---

cliënten de bus. Een onderzoek onder een deel van de cliënten (N=550) wees uit dat 28 procent van de cliënten dankzij de folder op de hoogte was van het bestaan van de bus, 19 procent omdat ze langs de bus liepen, 18 procent uit de krant, 8 procent van radio of T.V., terwijl 7,6 procent door kennissen op de Juss-Buss was geattendeerd. Bijna de helft van de cliënten kwam dus in contact met de bus via de folder of omdat ze langs de bus liepen. Van de cliënten waren 54 procent mannen en 46 procent vrouwen. In oude wijken was het percentage vrouwen lager (43) en in nieuwere wijken hoger (49).

Op de aard van de problemen wordt hier na bij de vergelijking tussen de Juss-Buss en de rechtswinkels nog nader ingegaan. De grootste probleemgebieden waren: erfrecht (18,4 procent van alle zaken), belastingrecht (13,2 procent), familierecht (10,3 procent) en huurrecht (10,2 procent). Tussen oude en nieuwe wijken was weinig verschil wat betreft de soort zaken. In oude wijken iets meer erfrecht- en huurzaken, in nieuwe wijken meer familiezaken. Erfrechtzaken betroffen vaak alleen informatie hoe een testament te maken. Belastingzaken bestaan voor het merendeel uit hulp bij het invullen van het aangiftebiljet. Huurzaken gaan meestal over de onderhoudsplicht van de eigenaar, sleutelgeld, het opstellen van een huurcontract, of de rechtmatigheid van huurverhogingen.

Vooral de sociale verzekeringsrechtzaken leverden veel werk, omdat hier weinig mogelijkheden tot verwijzing bestaan. Ook Noorse advocaten houden zich (nog) zelden met dergelijke zaken bezig en zijn dan ook weinig terzake deskundig. Van de cliënten van de Juss-Buss was 28 procent ouder dan 60 jaar en 43 procent ouder dan 50 jaar. Van de cliënten met problemen inzake sociaal verzekeringsrecht was 72 procent boven de 50 jaar.

Het opleidingsniveau van de cliënten was als volgt:

lagere school	23,3%
voortgezette (vak)opleiding	33,6%
eindexamen middelbare school	
of universiteit	14,7%
andere opleiding	2,2%
onbekend	26,2%
	<hr/>
	100 %

Van de cliënten had 30 procent een gezinsinkomen beneden de grens voor de officiële kosteloze rechtsbijstand (25.000 NKr). 37 Procent had een inkomen van 25.000 - 50.000 NKr. Een hoger inkomen had 10 procent van de cliënten. Bij 23 procent was dit gegeven onbekend.

## Vergelijking Juss-Buss - rechtswinkels

### Overeenkomsten

Enkele overeenkomsten tussen de Juss-Buss en de rechtswinkels zijn evident: begintijdstip (1970/71), voornaamste doelstelling (alternatieve rechtshulp) en medewerkers (studenten en jonge juristen).<sup>1</sup>

Ook hebben deze projecten gemeen, dat zij een aantal van de eerder genoemde factoren, die de leemte in de rechtshulp

bepalen, hebben uitgeschakeld:

### a. financiële barrière

Deze is door rechtswinkels en Juss-Buss voor een belangrijk deel weggenomen. Het is (algemeen?) bekend, dat de rechtshulp — zo goed als — kosteloos wordt verleend.

### b. bereikbaarheid

De vestiging van rechtswinkels in de woonwijken en de plaatsing van de Juss-Buss in wijken, waar meestal weinig traditionele rechtshulpverleners zijn gevestigd, heeft de ruimtelijke afstand tot de bewoners van die wijken verkleind. Veel bezoekers van de Juss-Buss en de rechtswinkels komen echter uit andere wijken, soms zelfs van buiten de stad. De ruimtelijke afstand is dus niet voor alle bezoekers de voornaamste barrière.

Mogelijk heeft deze afstand vooral bij sociaal-economisch zwakkeren een remmende werking. Bij de rechtswinkel in Leiden bleek een vestiging in een woonwijk relatief veel ongeschoolde bezoekers uit die wijk aan te trekken.

Het belang van de lokatie van de rechtshulpverlening blijkt ook uit het feit, dat bijna 20 procent van de bezoekers van de Juss-Buss verklaarde door de plaatsing van de bus daarvan kennis gekregen te hebben.

De opvallende plaatsing van de bus (bij een uitgang van de metro of vlak bij een winkelcentrum) kan drempels wegnemen, maar ook nieuwe drempels opwerpen: angst door de buurt als 'rechtzoekende' gezien te worden. Bij experimenten met mobiele Citizen's Advice Bureaus in Engeland werd een vermindering van het bezoek aan de adviesbureau-bus geconstateerd, als de bus tussen flatgebouwen in woonbuurten werd geplaatst. Wanneer de bus bij winkelcentra werd geparkeerd, nam het bezoek toe.<sup>2</sup> In Oslo was men aanvankelijk ook voor dergelijke weer-

<sup>2</sup> LAG-Bulletin (Legal Action Group) 1973, blz. 160.

<sup>1</sup> De gegevens betreffende de rechtswinkels zijn in hoofdzaak ontleend aan de volgende (jaar)verslagen;

— Wetswinkels in Utrecht; neerslag van een experimenteel jaar, okt. '71/okt. '72, JSVU-reeks nr. 4, 1972, 64 blz.

— Jaarverslag 1972, Stichting Rechtswinkel Amsterdam, 1973, 79 blz.

— Jaarverslag vanaf de oprichting tot medio 1973, Stichting Rechtswinkel Groningen, 1973, 116 blz.

— Jaarverslag februari 1972-juli 1973, Juridisch Advies Bureau Leidse rechtswinkel, 1973, 49 blz.

— het in noot 1 genoemde onderzoek onder cliënten van de rechtswinkel Rotterdam.

De uitvoerige en openhartige verslaggeving door deze rechtswinkels vormt een belangrijke bijdrage aan het inzichtelijk maken van de aard van de leemten in de rechtshulp.

standen beducht. Men had nu echter de indruk, dat de uitgebreide publiciteit in de wijken destigmatiserend had gewerkt ('iedereen heeft wel eens een juridisch probleem', 'juristen zijn niet allemaal strafrechters of Officiëren van Justitie' en 'juristen zijn er niet alleen voor de rijken'). Mogelijk speelde hierbij ook een rol dat de publiciteitsmedia in Noorwegen veel aandacht hebben besteed aan het optreden van de Juss-Buss als verdediger van de belangen van bepaalde machteloze groepen (alcoholisten, zigeuners, buitenlandse werknemers). De Juss-Buss heeft daardoor het image van de volkstribuun gekregen (vergelijk de Varoombudsman in Nederland). De Juss-Buss heeft evenals de rechtswinkels de bereikbaarheid van de rechtshulp ook nog vergroot door het minimaliseren van de administratieve barrières (bewijs van onvermogen, bezoek toevoegingsinstantie en dergelijke). Wel leidt de grote toevloed van cliënten ook bij de alternatieve rechtshulpverlening soms weer tot wachttijden.

c. *Werkzaamheid op gebieden waar de traditionele rechtshulpverleners verstek laten gaan*

Het blijkt, dat het soort zaken waarmee cliënten naar de Juss-Buss en de rechtswinkels komen duidelijke overeenkomsten vertonen. In vergelijking met de officiële rechtshulpverlening zijn daaronder veel problemen rond huur en wonen, en zaken betreffende consumenten- en handelsrecht en sociaal verzekeringsrecht.

Het percentage familierechtzaken is relatief laag. Zowel in Noorwegen als in Nederland wordt de wettelijk geregelde rechtshulp in feite hoofdzakelijk in familie zaken verleend. In Nederland was in 1971 ± 65 procent van alle toevoegingen door bureaus van consultatie in familie zaken, huurzaken 7 procent en arbeidszaken 6 procent;<sup>3</sup> in Oslo belopen familie zaken zelfs 70 procent van de

kosteloze rechtsbijstand door de balie. Engeland geeft een zelfde beeld te zien; de *legal aid certificates* hebben in meer dan 70 procent op familie zaken betrekking. Uit het bezoek aan de Neighbourhood Law Centres en uit recent rechts-sociologisch onderzoek blijkt ook daar een grote behoefte aan rechtshulp in zaken betreffende sociaal verzekeringsrecht, consumentenrecht en huurrecht.<sup>4</sup> Het aandeel van de arbeidszaken is nogal klein, terwijl het percentage strafzaken in Oslo en Nederland opvallend uniform en laag is (3 procent). Een duidelijk verschil is er bij de erfrechtzaken, die 18 procent van het totaal van de Juss-Buss vormen. Bij de rechtswinkels stijgt deze categorie niet boven de 4 procent. Gaat de Nederlander gemakkelijker over de drempel van het notariskantoor, werpt het systeem van het gratis eerste gesprek zijn vruchten af, of zoeken veel Nederlanders helemaal geen juridische hulp voor problemen rond het erfrecht?

Ook behandelde de Juss-Buss veel meer belastingzaken dan alle rechtswinkels, behalve Leiden. De aanwezigheid van sociale raadslieden — die nogal veel vragen in belastingzaken krijgen — zou op het eerste gezicht de lage percentages in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht kunnen verklaren. In Groningen zijn echter (evenals in Leiden) nog geen sociale raadslieden werkzaam. Het hoge percentage belastingzaken in Leiden is waarschijnlijk dan ook niet zozeer het gevolg van de afwezigheid van een sociale raadsman als wel van het bestaan van een actieve fiscale sectie in die rechtswinkel. De ervaring in Groningen met de oprichting

<sup>3</sup> Zie: De Kosteloze Rechtsbijstand in Nederland, verslag van de studiegcommissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenenden, 's-Gravenhage, 1972, blz. 42.

<sup>4</sup> R. White, Lawyers and the enforcement of rights. In: Social Needs and Legal Action, London, 1973, blz. 15 - 46 en S. Hillyard, Current Developments. In: Legal Services, Law Society Gazette, 1974, blz. 36.

van een zelfstandige groep belastingrecht wijzen in dezelfde richting.

Als de deskundigheid op een bepaald gebied bekend en toegankelijk wordt, komt de latente behoefte aan rechtshulp aan de oppervlakte.

Het wordt duidelijk dat de rechtswinkel en Juss-Buss vooral rechtshulp verlenen op die gebieden waar de traditionele rechtshulpverleners weinig kennis bezitten of waar het officiële toevoegingsmechanisme onvoldoende in de behoefte voorziet.

### Verschillen

Er zijn echter ook duidelijke verschillen tussen de werkwijze van de Juss-Buss en de rechtswinkels. Hier worden er drie genoemd.

#### a. De Juss-Buss zoekt actief de potentiële cliënt op

Door mobiliteit probeert men grotere groepen mensen te bereiken. De huis-aan-huis bezorgde folder is één van de middelen, waarmee de Juss-Buss tracht de bewoners van de wijken bewust te maken dat rechtshulp voor sommige veel voorkomende problemen een oplossing kan bieden.

Ook het bezoeken van bewoners van verschillende soorten tehuizen is gericht op het doorbreken of ondervangen van de passiviteit van bepaalde groepen burgers.

De rechtswinkels beperken zich in hoofdzaak tot de hulpverlening aan de bezoekers van de winkel. Hun voorlichting is minder gericht: algemene inlichtingen via radio, T.V. of dagbladders, voorlich-

ting op verzoek van andere instanties of incidentele publicaties in wijk- of stadsbladen. De Leidse voorlichtingsfolder bereikt vooral bezoekers van andere instanties.

In de (jaar)verslagen van de rechtswinkels zijn slechts enkele voorbeelden te vinden van het gericht opzoeken van bepaalde groepen potentiële cliënten: in Groningen het plan voor een juridisch spreekuur in het Huis van Bewaring en de contacten met een buurtcentrum met het doel werkende jongeren te bereiken; in Amsterdam het spreekuur dat in het gebouw van de Portugese vereniging 'Verzet en Arbeid' wordt gehouden.

Het is echter nog de vraag of de Juss-Buss ook inderdaad een andere groep cliënten heeft bereikt. In tabel 2 zijn de gegevens opgenomen omtrent het aandeel van verschillende bevolkingsgroepen onder de cliënten van de Juss-Buss, van drie rechtswinkels en van het Amsterdams advocatenspreekuur. Dit spreekuur wordt één avond per week in vijf verschillende wijkcentra gehouden.<sup>5</sup> Bij vergelijking van deze gegevens, die aan de verschillende (jaar)verslagen zijn ontleend, is voorzichtigheid geboden. De omschrijving van de verschillende categorieën verschilt per instantie. Ook de verzameling en rubricering van de gegevens is verre van uniform geschied. Bovendien is er een sterk uiteenlopend percentage 'onbekend', terwijl geen rekening is gehouden met verschillen in bevolkingsopbouw in de betreffende steden.

Toch geven deze cijfers wel enig beeld van de situatie. Het cliëntenbestand van de Juss-Buss blijkt op dit punt niet wezenlijk van dat van de rechtswinkels te verschillen.

Opvallend is dat het aandeel van de categorie 'arbeiders' overal relatief

<sup>5</sup> Zie R.L. Bergsma, en P.J. Verberne. *Recht op en Neer, Drie jaar experimentele ontwikkeling in rechtshulp*, Amsterdam, 1974, blz. 6, 47-73 en bijlagen blz. 14-19.

---

## *De Juss-Buss doet meer aan structurele rechtshulp dan de rechtswinkels*

---

klein is (behalve op het Amsterdamse advocatenspreekuur).

Andere onderzoeksgegevens betreffende de Juss-Buss en de Rotterdamse rechtswinkel maken duidelijk dat cliënten met middelbare en hogere opleiding oververtegenwoordigd zijn.

De categorie cliënten 'zonder beroep' is overall sterk vertegenwoordigd (30 procent of meer). Deze categorie van personen, die niet in het arbeidsproces zijn ingeschakeld, omvat enkele groepen die in de verzorgingsstaat een duidelijke zwakkere positie innemen. Wel verschilt het aandeel van de vrouwen onder de cliënten: bij de Juss-Buss 46 procent, bij de rechtswinkels gemiddeld 38 procent, (variërend van 41 procent in Rotterdam tot 36 procent in Amsterdam). Ligt dit aan de activiteit van de Juss-Buss of is de emancipatie van de vrouw in Oslo verder voortgeschreden dan in Nederland?

De projecten die in verschillende wijken werkzaam zijn (Juss-Buss en advocatenspreekuur in Amsterdam) hebben een groter aandeel 'arbeiders' onder hun cliënten. Dit is in overeenstemming met de constatering van het sociologisch onderzoek in de Leidse rechtswinkel, dat vooral de ongeschoolde bezoekers eerder naar de dependance in hun eigen wijk dan naar de centrale vestiging van de winkel toekwamen.

#### b. De Juss-Buss doet meer aan structurele rechtshulp

Zelf spreekt de Juss-Buss over 'principele of preventieve' rechtshulp. Deze begrippen hebben ongeveer dezelfde inhoud als het door Schuyt ingevoerde begrip 'structurele rechtshulp': 'Hulpverlening aan individuele burgers of groepen van burgers . . . . . die zowel gericht is op de oplossing van het probleem in kwestie als ook er toe bijdraagt om in de toekomst het ontstaan van dezelfde of soortgelijke conflicten voor individuen in vergelijkbare situaties zoveel mogelijk te voorkomen'.<sup>6</sup>

De Juss-Buss concentreert de structurele rechtshulp op enkele deelgebieden van het recht (huurrecht en sociaal verzekeringsrecht) en enkele groepen van burgers, (zigeuners, buitenlandse werknemers en bewoners van tehuizen). Aparte werkgroepen houden zich met dit werk bezig. Dit staat naast de individuele hulpverlening.

Structurele hulpverlening vraagt meestal een grondige voorbereiding: vaak het verzamelen van nieuwe informatie (onderzoek) en het leggen van contacten met instanties die veranderingen in wetten, regels of praktijken tot stand kunnen brengen. De Juss-Buss ziet de individuele hulpverlening niet alleen als doel op zich, maar vooral ook als middel om deze informatie en contacten voor de structurele rechtshulp te verkrijgen. Voorbeelden van deze vorm van rechtshulp werden hierboven reeds genoemd: brochures, wetsvoorstellen, kritiek op aanhangige wetsontwerpen, wijziging van ambtelijke gebruiken.

Bovendien heeft de Juss-Buss in dit kader ook de formule van de Vara-ombudsman gebruikt: in een T.V.-programma wordt een bepaald probleemgeval besproken en aanschouwelijk gemaakt; daarna worden kijkers met soortgelijke problemen gevraagd zich te melden.

Hiermee bereikt men:

1. een aantal kijkers wordt zich bewust dat hun probleem een 'juridisch' probleem is;
2. de oplossing van het individuele probleem kan worden aangepakt;
3. de grotere aantallen gelijksoortige problemen leveren de informatie die nodig is voor een 'structurele' aanpak van het probleem.

De verslagen van de meeste rechtswinkels wekken de indruk dat de structurele rechtshulp in Nederland meer een kwestie van veel woorden en weinig daden is.

<sup>6</sup> Advocatenblad 1973, blz. 407.

Bij Release in Amsterdam, Utrecht en Eindhoven leidde de voortdurende discussie over individuele en structurele hulp zelfs tot een staking van alle hulpverlening.

*c. Bijstand in procedures voor rechterlijke instanties*

is een soort bijstand die door de rechtswinkels wel wordt verleend, maar die de Juss-Buss (nog) niet kent.

Oorzaak van dit verschil is het monopolie van de balie, dat in Noorwegen veel uitgebreider is dan in Nederland. Heeft deze vorm van rechtshulp soms relatief veel tijd van de rechtswinkeliers in beslag genomen?

Aan het slot van deze vergelijking rijst de vraag of de rechtswinkeliers zich ondanks hun bedoelingen toch nog te veel als een jong, geëngageerd en (voor cliënt en overheid) goedkoop soort advocaten hebben opgesteld. De rechtswinkels hebben onmiskenbaar een aantal barrières voor de rechtshulpzoekende weggenomen. Ook hebben zij in Nederland het bestaan van een 'leemte in de rechtshulp' aange-toond. In vergelijking met de Juss-Buss hebben de rechtswinkels — net als de traditionele rechtshulpverleners — vooral de reeds gearticuleerde vraag naar rechtshulp afgewacht en het leeuwendeel van hun tijd en energie besteed aan de behandeling van geïndividualiseerde problemen.

## De Engelse regeling voor rechtsbijstand in civiele zaken\*

door R.H.H. White

De drie delen van het Verenigd Koninkrijk hebben elk hun eigen rechtbanken, wetten en regelingen voor rechtsbijstand. De rechtsbijstand in

Schotland en Noord-Ierland komt globaal genomen overeen met die in Engeland en Wales. Afgezien van het onderscheid tussen *solicitors* en *barristers* in Engeland en Wales, is ook de balie op overeenkomstige wijze georganiseerd.

\* Dit is een verkorte weergave van een paper: Civil legal aid in the U.K., ten behoeve van een rechtshulp-seminar, georganiseerd door de Universiteit te Bielefeld (West-Duitsland) in oktober 1975. Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 184.

De wettelijke regeling kent twee vormen van rechtsbijstand in civiele zaken: rechtsbijstand in procedures (legal aid)

en rechtsbijstand buiten proces (legal advice and assistance), met enigszins uiteenlopende regelingen. Elk van de drie delen van het Koninkrijk heeft zijn 'Law Society', de beroepsorganisatie van de solicitors — vergelijkbaar met onze orde van advocaten — die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling, onder het toezien van de verantwoordelijke minister; in Engeland en Wales onder dat van de *Lord Chancellor*, de hoogste rechter en voorzitter van het Hogerhuis<sup>1</sup>.

Deze wordt bijgestaan door een commissie van advies, bestaande uit zowel advocaten als niet-advocaten, die jaarlijks een verslag publiceert. De dagelijkse uitvoering van de regelingen is in handen van de commissie van de 'Law Societies', die zijn samengesteld uit praktizerende advocaten, verspreid over het hele land. De kosten worden gedeeltelijk uit de schatkist betaald, gedeeltelijk met de bedragen tot welke de in het ongelijk gestelde tegenpartij wordt veroordeeld. Tenslotte dragen ook de advocaten hun steentje bij, doordat zij in zaken die voor het Supreme Court dienen tien procent van hun honorarium in mindering brengen. De 'Law Societies' zijn verantwoordelijk voor het beheer van het rechtsbijstandsfonds (Legal Aid Fund), waaruit alle kosten worden bestreden en waarin alle ontvangsten worden gestort.

<sup>1</sup> Deze bekleedt naast de hierboven genoemde een conglomeraat van functies. Hij maakt gewoonlijk deel uit van het Kabinet en adviseert de Kroon in de benoeming van rechters. Hij is verantwoordelijk voor de organisatie van de Courts en de uitvoering van het burgerlijk recht terwijl de Home Secretary gaat over de uitvoering van de Strafwet en het gevangeniswezen. De Director of Public Prosecutions (Openbaar Ministerie) wordt benoemd door de Home Secretary en werkt onder de Attorney-General (Procureur-Generaal) die als politieke minister aan het Parlement verantwoording is verschuldigd.

## Rechtsbijstand buiten proces

De regeling voor rechtsbijstand buiten proces is nieuw en werd in Engeland en Wales en in Schotland geïntroduceerd in 1973, ter vervanging van een reeds bestaande meer beperkte regeling. Een gelijkwaardige regeling zal binnenkort in Noord-Ierland worden ingevoerd.

De regeling biedt de mogelijkheid dat aan iedereen, die over beperkte financiële middelen beschikt, gratis of tegen een geringe vergoeding van een advocaat juridisch advies en bijstand wordt verleend. Het geld om de advocaat te betalen komt in hoofdzaak van het rechtsbijstandsfonds en van de cliënt, die soms een kleine bijdrage moet betalen welke wordt vastgesteld aan de hand van een tabel. De regeling is eenvoudig: ten kantore van de advocaat vult de cliënt op een formulier in wat zijn financiële middelen zijn en de advocaat rekent uit of hij in aanmerking komt voor de regeling en zo ja, welke bijdrage hij moet betalen. De raadsman geeft vervolgens het advies dat de cliënt nodig heeft en dient een declaratie van zijn honorarium en de gemaakte kosten in bij het rechtsbijstandsfonds, onder aftrek van de bijdrage van de cliënt.

De advocaat mag de cliënt de hulp geven die hij gewoon is te geven. Hieronder kunnen zijn begrepen het geven van juridisch advies, het onderhandelen en het schrijven van brieven ten behoeve van de cliënt, het opstellen van documenten of het inwinnen van advies bij een barrister. Deze adviesregeling voorziet niet in proceshulp. De advocaat kan voor zijn advies een bedrag van 25 pond declareren maar met goedkeuring van de plaatselijke rechtsbijstandscmissie kan dit bedrag worden overschreden.

## Rechtsbijstand in procedures

Rechtsbijstand in civiele procedures kan sinds 1950 (in Noord-Ierland sinds 1965) verleend worden aan iedereen die bij de rechter een eis wil indienen of zich tegen een eis wil verdedigen, en die financieel in de termen valt. Deze rechtsbijstand wordt gegeven in vrijwel alle soorten van civiele processen — uitgezonderd terzake van smaad — en tot in hoogste instantie. Zij wordt echter voornamelijk niet gegeven in administratiefrechtelijke procedures. Evenals bij adviezen het geval is, kan proceshulp gratis worden verstrekt of tegen betaling van een bijdrage, afhankelijk van de financiële positie van de rechtzoekende. Bovendien kan proceshulp worden verleend voor het gehele proces of voor elk willekeurig deel ervan. Om proceshulp te krijgen moet normaliter een verzoek worden ingediend bij een van de plaatselijke commissies. De aanvrager die een natuurlijk persoon moet zijn heeft te voldoen aan twee fundamentele voorwaarden. In de eerste plaats moet hij de commissie ervan overtuigen dat hij redelijke gronden heeft om een procedure aan te spannen of in een procedure verweer te voeren en dat, alle omstandigheden in aanmerking genomen, hij rechtsbijstand krachtens de rechtsbijstandsregeling moet krijgen. In de tweede plaats moet hij financieel in aanmerking komen. Daartoe worden zijn financiële middelen nagegaan door de *Supplementary Benefit Commission*, de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de sociale verzekeringsadministratie. In zeer bijzondere omstandigheden kan met grote spoed procesbijstand worden gegeven. (In dat geval worden wel dezelfde financiële voorwaarden gesteld.) Bij de processen waarin rechtsbijstand wordt verleend omvat deze de volledige dienstverlening door een solicitor, waar nodig ook door een barrister. Het feit

dat rechtsbijstand volgens deze regeling wordt gegeven heeft geen invloed op de verhouding tussen advocaat en cliënt. Om onnodige uitgaven, die voortvloeien uit ten onrechte procederen, tegen te gaan, kunnen bij de goedkeuring tot het verlenen van rechtsbijstand uitdrukkelijk beperkingen worden opgelegd die later, als de omstandigheden dit vereisen, kunnen worden weggenomen. Wanneer tijdens het procederen zekere acties ongewoon kostbaar lijken te zullen worden moet de 'area committee' daar zijn bijzondere goedkeuring aan hechten. Indien degene die wordt geholpen aandringt op een onredelijke wijze van behandeling van zijn zaak of een onredelijk lange voortzetting ervan, hebben zijn advocaten de plicht om dit aan de commissies te rapporteren, waarna deze de rechtsbijstand kunnen intrekken. Als verdere voorzorgsmaatregel en om zeker te stellen dat de kosten van de proceshulp redelijk blijven, zijn de honoraria van de advocaten onderworpen aan beoordeling door een justitieel ambtenaar of door de Law Society. Ook tegen misbruik van de regeling door zowel degene die hulp ontvangt als door zijn advocaten, zijn sancties mogelijk. Het is ook nodig gebleken de positie van de tegenpartij te beschermen. Hij heeft het recht, aan de Law Society gegevens te verstrekken op grond waarvan aan zijn tegenstander geen proceshulp mag worden verleend. Als hij zelf geen rechtsbijstand via dit systeem ontvangt en hij wint het proces, kan hij in bepaalde omstandigheden zijn gemaakte kosten terugkrijgen van het rechtsbijstandsfonds.

### De financiële gronden voor het al dan niet verlenen van rechtsbijstand

Momenteel ligt de grens voor rechtsbijstand buiten proces bij een beschikbaar inkomen van 29<sup>1</sup> pond per week en

een beschikbaar kapitaal van 250 pond; voor proceshulp een beschikbaar inkomen van 1580<sup>1</sup> pond per jaar en een beschikbaar kapitaal van 1200 pond. De laatstgenoemde grens mag echter in bepaalde gevallen met betrekking tot de bijdrage worden overschreden. De methode van het berekenen van de financiële middelen moet, als de advocaat dit zelf moet doen, eenvoudiger zijn dan bij de proceshulp waar de berekeningen worden uitgevoerd door de Supplementary Benefits Commission en het om grotere bedragen aan gemeenschaps-gelden gaat; in wezen echter gaan beide regelingen van dezelfde beginselen uit en leveren ze ongeveer dezelfde resultaten op. 'Beschikbaar inkomen' wordt berekend door aftrek van de kosten van levensonderhoud. 'Beschikbaar kapitaal' wordt berekend door alle kapitaalposten en spaargelden bij elkaar op te tellen en de waarde van bepaalde gespecificeerde zaken er af te trekken. In een aanvraag voor proceshulp wordt elk deel van de financiële middelen waarover discussie mogelijk is, buiten beschouwing gelaten.

### **Bijdrage**

Wanneer het om rechtshulp buiten proces gaat, kan van de aanvrager worden verlangd dat hij aan zijn advocaat een bijdrage betaalt, wanneer althans zijn beschikbare financiële middelen een zekere grens te boven gaan. In geval van proceshulp ontvangen de advocaten in eerste instantie hun vergoeding van het rechtsbijstandsfonds en mogen zij van geen enkele andere zijde betaling aanvaarden. Wanneer echter de beschikbare middelen van de cliënt een zekere grens te boven gaan, wordt deze verzocht aan het fonds een passende bijdrage te

<sup>1</sup> momenteel 30 en 1790 pond.

---

## *In Engeland en Wales werd in 1974 aan 180.000 mensen rechtsbijstand verleend*

---

betalen. De maximale hoogte hiervan wordt weer berekend door de Supplementary Benefits Commission. Elk deel van de bijdrage dat uit kapitaal kan worden betaald, moet worden betaald voordat rechtsbijstand wordt toegestaan. Elk deel dat uit inkomen kan worden betaald, wordt in termijnen betaald over een periode van twaalf maanden. Wanneer na afhandeling van de zaak het fonds een batig saldo overhoudt, wordt dit aan de cliënt terugbetaald.

### **De omvang van de rechtsbijstand**

De rechtsbijstand wordt verleend in een aanzienlijk aantal zaken die voor de Britse rechtbanken en gerechtshoven komen. In Engeland en Wales werd in 1974 aan circa 180.000 mensen rechtsbijstand verleend; 81 procent van de zaken had een gunstige uitslag en nog eens acht procent leidde tot een schikking. Sinds 1950, toen de regeling tot uitvoering kwam, is aan meer dan 1.350.000 mensen rechtsbijstand verleend en is voor meer dan 140 miljoen pond aan schadevergoeding uitbetaald ten gunste van de cliënten.

### **Problemen rond de regeling voor rechtsbijstand**

Er zijn aan de verlening van rechtsbijstand twee bijzondere problemen verbonden. Dat is ten eerste het vraagstuk van financiële discriminatie. In een inflatoire periode moeten ter vermindering van rechtsongelijkheid de financiële

---

## *Is het eigenlijk wel juist om überhaupt financiële grenzen te stellen?*

---

grenzen bijna voortdurend worden herzien. Verder strekkend is de vraag of het eigenlijk wel juist is om überhaupt financiële grenzen te stellen, en of niet veeleer iedereen (mèt betaling van een passende bijdrage) voor door het fonds betaalde rechtsbijstand in aanmerking zou moeten komen. De tweede kwestie,

## **Rechtshulp door particuliere of door bureau-advocaten? Een analyse op grond van Amerikaanse ervaringen\***

Behalve door 'particuliere' advocaten wordt rechtshulp tegenwoordig meer en meer verleend door advocaten die in dienst zijn van een rechtshulpbureau.

\* Dit is een verkorte weergave van gedeeltes van de hoofdstukken II en IV uit: Rechtsfürsorge durch 'private' Anwälte oder durch Anwälte in 'öffentlichen' Rechtsfürsorgebüros? Eine Analyse auf Grund U.S. Amerikanischer Erfahrungen. Dit rapport zal binnenkort in Duitsland worden gepubliceerd.  
Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 183.

die verder reikt dan rechtsbijstand, betreft de noodzaak de rechtshulp dichter bij de mensen te brengen. De hier geschetste problemen staan in het Verenigd Koninkrijk in het middelpunt van de belangstelling. Een eerste stap in de gewenste richting zou zijn, uitbreiding van de juridische dienstverlening en wel in het bijzonder van de 'Law centres'. Tenslotte kan worden opgemerkt, dat momenteel de vraag wordt bestudeerd of de rechtsbijstand niet ook moet worden uitgebreid tot administratief-rechtelijke zaken.

*door V. Knoppke-Wetzel*

In het eerste deel van dit artikel wordt de vraag gesteld aan welk van deze twee vormen van rechtshulp de voorkeur moet worden gegeven voor zover het conventionele functies van die hulp aangaat; in het tweede deel wordt nagegaan welke vorm de voorkeur verdient als het niet-conventionele functies van de rechtshulp betreft. Tot slot worden twee Amerikaanse rechtshulp-modellen besproken.

## Conventionele functies van de rechtshulp

Vergelijkt men beide soorten advocaten uitgaand van de traditionele functies van de rechtshulp, dan blijkt de bureau-advocaat zowel goedkoper als efficiënter te werken. Hij werkt goedkoper doordat zijn salaris lager ligt. Hij kan efficiënter werken doordat zijn cliëntenbestand voornamelijk uit mensen uit de lagere inkomensgroepen bestaat, wier problemen dikwijls onderlinge overeenkomst vertonen, zodat veel zaken in een klein aantal standaardcategorieën kunnen worden ondergebracht. Een groot voordeel voor de particuliere advocaten is het feit dat zij beter in staat zijn zich voor elke cliënt afzonderlijk in te zetten. Dat de advocaten van bureaus voor rechtshulp dit *niet* altijd kunnen, berust echter op het feit dat zij onvoldoende gefinancierd worden door de staat, terwijl juist de toeloop van cliënten steeds groter wordt, evenals de behoefte aan rechtshulp.

### *Kosten*

Rechtshulp-bureaus zijn goedkoper, want behalve dat de advocaten er minder verdienen zijn de gebouwen minder luxueus ingericht dan de particuliere praktijken en gebruiken de gesalarieerde advocaten minder tijd en geld om cliënten te werven.

### *Kwaliteit en expertise*

Veel wijst erop dat advocaten van rechtshulp-bureaus gelijkwaardige werkprestaties leveren als particuliere advocaten. Daar ze bijna uitsluitend financieel

of sociaal zwakke cliënten dienen, krijgen ze met de problemen van juist deze mensen steeds meer ervaring, wat hun productiviteit weer doet toenemen. Voor de particuliere advocaat dreigt dat hij in een belangenconflict verzeild raakt wanneer de belangen van een financieel of sociaal zwakke cliënt botsen met die van een rijke. Verder is het de vraag of de particuliere advocaat er de tijd voor zal kunnen en willen nemen zich via bijscholing te verdiepen in problemen die vaak kenmerkend zijn voor de financieel of sociaal zwakke cliënt. Ook kan niet van hem worden verwacht, dat hij zich zal inzetten voor de nodige veranderingen op sociaal-juridisch terrein.

### *Productiviteit*

De rechtshulp-bureaus kunnen, vooral in gebieden met veel grote steden, goed profiteren van hun grote productiviteitsmogelijkheden. Beter dan op de kleine particuliere kantoren kan men er onderzoeksgegevens verwerken, gebruik maken van gestandaardiseerde vragenlijsten, automatische schrijfmachines enz. en is het mogelijk om parajuridische vakmensen in dienst te nemen die zich met bepaalde steeds terugkerende problemen kunnen bezighouden.

### *Identificatie en loyaliteit*

Advocaten die voornamelijk gegoede cliënten bijstaan zullen waarschijnlijk behalve van hun juridische kennis ook gebruik maken van persoonlijke contacten en van hun maatschappelijke positie. Het is niet reëel om van hen te verwachten dat zij zich gemakkelijk zullen identificeren met of loyaal opstellen tegenover de financieel zwakkere cliënten, zoals dat wel gebeurt bij de advocaten in loondienst. Immers, wat hun inkomsten betreft zijn de particuliere advocaten grotendeels afhankelijk van de rijke cliënten.

---

*De bureau-advocaat blijkt zowel goedkoper als efficiënter te werken*

---

### *Psychologische voorkeur en tevredenheid*

Het wordt wel beweerd dat ook mensen uit de lagere sociale milieu's de voorkeur geven aan particuliere advocaten omdat ze het op prijs zouden stellen nu ook eens door iemand te worden bijgestaan, die gewoonlijk de middenklasse en haar commerciële belangen dient. Bovendien zouden ze tevredener zijn met zo'n advocaat, daar ze deze zelf uit mogen kiezen, hetgeen bij rechtshulp-bureau's niet mogelijk is. Uit een recent onderzoek in een Amerikaanse stad echter is gebleken dat cliënten aan wie de keus gelaten werd tussen een particulier kantoor en een rechtshulp-bureau, 72 procent voor het laatste koos. In consumentenzaken was het zelfs 88 procent, in huurkwesities 84 en in kinderbeschermingszaken en sociale verzekeringszaken 91 procent. Overigens is die vrije keuze van een advocaat dikwijls een fictie, want meestal zijn de financieel en sociaal zwakkeren geografisch en psychologisch zover verwijderd van de particuliere advocaten, dat ze nauwelijks iets weten over de capaciteiten van de verschillende advocaten. Het lijkt er op dat van een werkelijk vrije keus slechts sprake kan zijn in een rechtssysteem dat aan elke cliënt afzonderlijk de mogelijkheid biedt om te kiezen tussen of een particuliere advocaat of de advocaat van een rechtshulp-bureau, zoals in Zweden en Canada. Voorstanders van rechtshulp door particuliere advocaten wijzen er vaak op dat het systeem met bureau-advocaten een nadelige invloed heeft, aangezien deze advocaten financieel voornamelijk van de staat afhankelijk zijn; zo wijzen ze op de gevaren van staatsinvloed en staatscontrole. Bestaat financiële afhankelijkheid van de staat echter niet evenzeer bij particuliere advocaten en zullen zij zich in moeilijke tijden niet veel eerder op toevoegingsregelingen van de staat moeten verlaten aangezien hun praktijken zoveel kleiner zijn? Dan lijkt het toch wenselij-

ker om een relatief gering aantal bureau-advocaten *volledig* van de staat afhankelijk te hebben. Vooralsnog heeft de advocatuur in Amerika zich kunnen vrijwaren van teveel staatsinvloed, maar dat zou natuurlijk kunnen veranderen als de staat ook rechtshulp voor de middenklasse zou gaan subsidiëren, en daarbij eist dat deze uitsluitend door rechtshulp-bureaus geleverd mag worden.

### *Plaatselijke participatie en controle door cliënten*

Binnen de plaatselijke rechtshulpprogramma's blijkt participatie van de cliënten en andere betrokkenen veel gemakkelijker te realiseren op een bureau voor rechtshulp dan op een particulier kantoor. Dit komt ten dele doordat een particuliere advocaat nauwelijks kan rekenen op gecoördineerde en georganiseerde feedback van de cliënten. Bovendien is hij niet erg gediend van controle op zijn werk door wie dan ook. Voor zover er in Amerika met cliëntenparticipatie ervaring is opgedaan, blijkt dat hoe minder direct, intensief, aan plaats gebonden en continu zij is, des te afhankelijker en passiever de opstelling tegenover rechtshulpprogramma's wordt. Zo'n opstelling staat een positieve ontwikkeling in de weg en verkleint de kans dat groepjes cliënten programma's voor zelf-hulp gaan opzetten of het rechtshulpmodel in toenemende mate sociaal-politiek gaan steunen.

### *Maximale winst voor iedereen*

De particuliere advocaat heeft meer kans, voor elke afzonderlijke cliënt een maximum aan voordeel en winst te behalen, daar hij gemiddeld van alle bij lagere gerechten lopende zaken er per jaar maar 50 behandelt. Voor een bureau voor rechtshulp zijn dat daarentegen wel 200 zaken; deze discrepantie wordt voornamelijk veroorzaakt door de ontoerei-

kende financiering van rechtshulpsystemen door de staat.

### **Niet-conventionele functies van de rechtshulp**

Vergelijkt men beide soorten advocaten uitgaand van niet-conventionele functies van de rechtshulp aan financieel of sociaal zwakken, dan blijkt het bureau-model niet alleen efficiënter te zijn, maar blijkt ook dat het rechtshulp-model met advocaten in loondienst een noodzakelijke en onontbeerlijke component is van een rechtshulpsysteem voor financieel en sociaal zwakke burgers.

#### *Capaciteit*

Wil een rechtshulpsysteem niet-conventionele functies vervullen dan moet het tot de volgende prestaties in staat zijn. Ten eerste tot afbakening van het terrein waarop advocaten actief kunnen zijn ten gunste van financieel of sociaal zwakke burgers. Ten tweede tot wetenschappelijk onderzoek; dit om tot overtuigende argumenten te komen voor het houden van proefprocessen en processen in hoger beroep of cassatie. Ook moet men rechtstheoretisch kunnen verantwoorden, waarom men bepaalde wetswijzigingen voorstelt. Ten derde moet er een concentratie plaatsvinden van de arbeidsprestaties van de terzake meest kundige en geschikte advocaten op die rechtszaken, die het meeste nut met zich brengen voor zoveel mogelijk cliënten. Beoordeelt men Amerikaanse modellen van rechtshulp naar deze drie criteria

---

*De financiering van rechtshulpsystemen door de staat is ontoereikend*

---

dan moet geconstateerd worden dat de particuliere kantoren waar het niet-conventionele functies betreft, onvruchtbaar zijn, terwijl de publieke bureaus al veel succes hebben geogost. Zo bleek, dat bij het Judicare-model\* in de staat Wisconsin door de 250 particuliere advocaten die eraan meewerkten in vijf jaar tijd bijna geen enkele niet-conventionele activiteit werd ondernomen. De bureau-advocaten bleken daarentegen zeer productief te zijn; ze spoorden precedentes op, deden veel aan onderzoek, gaven publikaties uit en organiseerden nascholingscursussen.

Een particuliere praktijk lijkt slechts aan niet-conventionele functies toe te kunnen komen wanneer zij op een zelfde manier wordt gesteund door buitengewoon deskundige en gemotiveerde advocaten als de Amerikaanse Neighbourhood Law Offices.\* Zonder een dergelijke ondersteuning zou een particulier systeem al gauw een dure grap worden, zowel voor de staat als voor de minder bemiddelde burgers.

#### *Politieke druk*

Daar de advocaten van rechtshulpbureaus zich zo succesvol hebben ingezet voor de financieel en sociaal zwakkeren, zijn ze veel meer het mikpunt van politieke aanvallen geworden dan hun particuliere collega's; verhuurders van huizen en andere vertegenwoordigers van commerciële belangen hebben voor enorme bedragen verlies geleden ten gevolge van de inspanningen der bureau-advocaten. Ondanks felle tegenwerkingen van federale politici en lokale bestuursfunctionarissen zijn de bureau-advocaten ermee doorgegaan voor hun zaak te vechten. Zo zijn er tal van campagnes gehouden en heeft men gedaan gekregen dat minder bemiddelde

\* Een bespreking van dit model volgt hierachter.

burgers toelagen kregen van sociale zaken en grote belastingvoordelen. Door het uitoefenen van zware politieke druk is in Amerika getracht aan dergelijke activiteiten een halt toe te roepen. Ook tracht men van hogerhand op die manier de doeltreffendheid van het systeem der rechtshulp-bureaus te beperken; deze politieke druk heeft echter tot nu toe nog weinig succes gehad.

## **Twee Amerikaanse modellen van rechtshulp\***

### **Het Judicare model**

Sinds 1966 experimenteert men in een plattelandsg gebied van de staat Wisconsin met het Judicare programma, hetwelk volledig door de regering wordt gesubsidieerd. De cliënten kiezen hun eigen advocaten; deze worden direct door het Judicare-bureau betaald en verdienen 15 tot 25 dollar per uur. Ook bijkomende kosten, waarin de statuten niet voorzien, kunnen zij declareren. Beslissingen die op het programma zelf betrekking hebben, worden genomen door een bestuursraad die bestaat uit advocaten en leken. Het hoofdprobleem bij Judicare zijn de kosten. Verder zouden degenen die maar gedeeltelijk behoeftig zijn meer zorg krijgen dan de echte armen, daar de cultureel-geografische verdeling van de deelnemende advocaten zodanig uitvalt, dat de welvarender streken worden bevoorrecht.

### *Doorvoering*

Potentiële klanten vragen een Judicare-kaart aan bij sociale zaken. Daarmee

kunnen ze dan een advocaat naar hun keus nemen, als het tenminste niet gaat om vragen van inkomstenbelasting, van patentaanvragen, auteursrecht-kwesties e.d. Het krijgen van een advocaat is in dit programma moeilijker dan in het hieronder te bespreken model. Bovendien mist Judicare de basis voor activiteiten die veranderingen in het recht ten doel hebben, want voor geen van de advocaten is de functie een hoofdbetrekking, behalve dan voor degenen die overwegend bestuurstaken vervullen. Dit model is derhalve voornamelijk een dienstverleningsmodel.

### *Werkwijze*

De voorstanders van Judicare beweren dat het werken met particuliere advocaten een betere bescherming toelaat aan de ver uit elkaar gelegen arme gemeenten en dat de traditionele verhouding tussen cliënt en advocaat er beter bij in het oog blijft vallen. Bovendien kunnen volgens hen de laagst betaalden nu niet meer beweren dat hun advocaten van minder kwaliteit zouden zijn dan die van de tegenpartij. Bij de beoordeling van het model komt als grootste voordeel naar voren dat het met name geschikt lijkt te zijn voor plattelandsg gebieden; geen ander programma bereikt eenzelfde graad van decentralisatie en blijft tegelijkertijd toch ook verder effectief. De hoogte van de kosten echter maakt de prognose voor dit model somber. In wezen brengt de keuze-vrijheid met zich mee, dat Judicare een oncontroleerbaar systeem is, zelfs een non-systeem, daar de zorg die men krijgt afhankelijk is van de selectieve, autonome en niet te voorziene beslissingen van honderden ver uit elkaar wonende advocaten. Sommige advocaten zullen in arme gemeenten alles op alles zetten om zoveel cliënten te helpen als ze maar kunnen, anderen zullen dergelijke cliënten bepaald teleurstellen.

\* De nu te bespreken modellen zijn terug te vinden in hoofdstuk II van het hier weergegeven werk (blz. 10-15).

## 'Neighbourhood Law Offices'

### *Financiering en optreden*

De oprichting van de 'Neighbourhood Law Offices' was een belangrijke vernieuwing die mogelijk werd dankzij de *Economic Opportunity Act* van 1964. Door deze wet werden namelijk fondsen beschikbaar gesteld die in eerste instantie voor de over heel Amerika te verspreiden Neighbourhood Offices gebruikt konden worden. De bureaus worden geleid door betaalde, full-time werkende advocaten. In de periode tot 1970 startte men 295 projecten, waarbij 510.000 cliënten door 2200 advocaten werden verdedigd; thans liggen deze aantallen nog hoger. De voorstanders van het model zagen het proces als een middel om de wetsstructuur formeel te veranderen en de advocaat als iemand die de belangen verdedigde van de sociaal zwakken. Deze opvatting is totaal in tegenstrijd met de traditionele advocatenrol en dat hierover een controverse zou ontstaan was gemakkelijk te voorzien.

Het optreden van de buurtbureaus is gedecentraliseerd, en de plaatselijke advocatenverenigingen hebben een vrijwel volledige beslissingsvrijheid, op enkele beperkingen na die voortvloeien uit de financieringsovereenkomst met het L.S.P. Sinds 1967 moet één derde van de leden der plaatselijke comité's uit sociaal zwakke gemeenten afkomstig zijn en moet het merendeel van de leden door advocaten in de materie worden ingevoerd. Dit teneinde de autonomie van het L.S.P. te vergroten, daar de spanningen tussen de plaatselijke bureaus en de gerechtelijke instanties te zeer gingen toenemen. Ten gevolge van deze wetsbepaling is de plaatselijke advocatuur een grotere rol gaan spelen bij de 'koersbepaling': zijn de advocaten conversatief, dan is de koers dat ook.

### *Doorvoering*

Eén van de hoofddoelstellingen van het

L.S.P. was nauw contact met de cliënten te onderhouden. Vandaar dat de buurtbureaus bijna alle gelokaliseerd zijn in sociaal zwakke woongebieden. De kwalificatie-criteria worden plaatselijk vastgelegd en hebben een tweeledig doel: ten eerste wil men het risico dat betalende cliënten worden onttrokken aan de particuliere advocatuur tot een minimum beperken en ten tweede wil men de haalbaar geachte aanwending van middelen veilig stellen voor hen die de hulp het hardst nodig hebben. Slechts in weinig programma's legt men méér criteria aan dan de bovengenoemde; in enkele echter kent men een interne beroepsprocedure voor cliënten aan wie hulp geweigerd wordt.

### *Werkwijze*

In elk van de bureaus heeft men een evenwicht moeten zien te vinden tussen algemene activiteiten en de zorg voor de individuele cliënt. Dit bleek in een aantal programma's erg moeilijk te zijn. Sommige advocaten wierpen zich volledig op activiteiten om wetswijzigingen gedaan te krijgen, hetgeen dan ten koste van de specifieke cliëntenbelangen ging; anderen spitsten zich toe op de individuele verdediging. Het schijnt wel vast te staan, dat hierbij de eerstgenoemde groep veel meer gerechtigheid 'voor dollars heeft gekocht' dan de tweede. Een belangrijk voordeel van dit rechtshulp-model is de flexibiliteit ervan; deze liet toe dat de zojuist genoemde groepen naast elkaar konden bestaan en dat de standpunten van beide konden worden uitgetest. Waarschijnlijk hangt deze grote flexibiliteit samen met de gedecentraliseerde opzet. Het feit dat het evenwicht tussen de beide groepen door de decentralisatie niet werd verstoord, moet ten dele wellicht worden toegeschreven aan een eigenschap, die wel gekenschetst wordt als de succesvolle verzoening tussen de Amerikaanse advocaat en de tegenstrijdige sociale eisen.

# Het Engelse overheidsbeleid inzake rechtshulp\*

door R.H.H. White

De commissie van advies van de Lord Chancellor heeft in haar jaarverslag over 1973 een opsomming gegeven van de onvolkomenheden van de huidige voorzieningen op het terrein van de rechtshulp. De commissie meent dat er veel mensen zijn die geen gebruik maken van hun wettelijke rechten; ten dele omdat zij niet weten dat zij zulke rechten bezitten, ten dele omdat zij niet weten hoe zij hulp moeten verkrijgen om deze af te dwingen of dat hun het geld of de capaciteit, of beiden ontbreekt, om zulks te doen. Daarnaast constateert de commissie in het Verenigd Koninkrijk een ernstig tekort aan advocaten, vooral in buurten waar de laagstbetaalden wonen.

Tenslotte meent de commissie dat de geboden rechtshulp vooral tekortschiet op het gebied van het huurrecht en de sociale verzekeringswetten.

Na ontvangst van dit verslag gaf de Lord Chancellor zijn ambtenaren opdracht een

uitvoerig onderzoek in te stellen naar de omvang van de leemte in de rechtshulp, speciaal in de stedelijke centra, teneinde eventueel tot een verbetering van de beschikbare voorzieningen te komen.

Hoewel het onderzoek nagenoeg is voltooid, zijn de rapporten nog niet aan de betrokken minister aangeboden, zodat het onmogelijk is voorspellingen te doen over welke beslissingen zullen worden genomen.

Hieronder volgen enkele punten welke in dit verband van belang zijn.

## De huidige rechtsbijstandsregeling

De overheidsbestedingen aan rechtsbijstand betreffen voor circa 50 procent strafzaken en voor 50 procent civiele zaken. Van de civiele zaken zijn 87 procent huwelijks- en familie zaken, nog eens negen procent van de civiele zaken heeft betrekking op ongevallen zodat er weinig overblijft voor alle andere soorten juridische problemen. De commissie van advies heeft er met nadruk op gewezen dat de mogelijkheden voor rechtsbijstand op het terrein van het huurrecht en de

\* Dit is een verkorte weergave van een paper: *Legal services policy*, ten behoeve van een rechtshulp-seminar, georganiseerd door de Universiteit te Bielefeld (West-Duitsland) van 24 september 1975.

Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 185.

sociale verzekeringswetten niet volledig worden benut. De vraag is of het juist zou zijn pogingen in het werk te stellen hierin verandering te brengen.

De overheid geeft per jaar momenteel circa 30 miljoen pond uit aan rechtsbijstand in civiele en strafzaken. In een tijd van ernstige terughoudendheid ten aanzien van de publieke uitgaven, valt het te betwijfelen of het juist is een sterke uitbreiding van het gebruik van rechtsbijstand op basis van het huidige patroon aan te moedigen. Als alternatief zou men kunnen proberen, binnen het raam van de toegewezen gelden een verschuiving in werkzaamheden aan te brengen.

Aangezien de rechtsbijstandregeling vooral wordt gebruikt in procedures, zou vereenvoudiging van de procedures kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen op de uitgaven zonder de kwaliteit van de dienstverlening aan het publiek aan te tasten. Het is ruimschoots aangetoond dat er sinds de vijftiger jaren een nauw verband bestaat tussen het beschikbaar zijn van rechtsbijstand en het aantal echtscheidingsgevallen. Zodra de grenzen naar gefinancierde rechtsbijstand worden verhoogd, neemt het aantal echtscheidingsgevallen toe, terwijl het bij verlaging ervan afneemt.

De te grote caseload van de rechter en de hoge kosten van de schatkist die de rechtsbijstand moest financieren, noopten tot verandering. Zo werd de echtscheidingsrechtspraak overgeheveld van het High Court naar het County Court. De *Divorce Reform Act* bracht twee wijzigingen: In de eerste plaats is overspel niet langer meer een strafbaar feit. In de tweede plaats kan in de eenvoudigste gevallen waarin partijen het eens zijn en waarbij geen minderjarige kinderen zijn betrokken of sprake is van onenigheden over de financiële regelingen, de gehele zaak op papier worden afgedaan, zonder ook maar één bezoek aan de rechtbank. Het is daarom niet verwonderlijk dat op dit ogenblik

---

## *Het bestaan van een behoefte aan rechtshulp wordt mede bepaald door het overheidsbeleid*

---

vijftien procent van alle echtscheidingen in Londen door partijen zelf worden geregeld. Onlangs heeft de Lord Chancellor in een toespraak de hoop uitgesproken dat deze nieuwe echtscheidings-wetgeving tot gevolg zou hebben dat de balie nu meer dan tot nu toe het geval was, zijn aandacht richt op de gebieden waar het meeste behoefte bestaat aan rechtshulp.

### **De leemte in de rechtshulp**

Behoefte aan rechtshulp is een relatief en variabel begrip. Behoefte aan een raadsman veronderstelt het bestaan van een wettelijk recht. Er worden echter van tijd tot tijd nieuwe rechten gecreëerd. Behoefte is tot op zekere hoogte een subjectieve zaak. Men kan zich een cliënt indenken die een probleem heeft waarvoor een juridische oplossing bestaat, maar die geen zin heeft om tot een confrontatie met de tegenpartij te komen.

De behoefte aan rechtshulp is ook afhankelijk van het dienstenpakket van de advocaat. Verder hangt de behoefte ook samen met de mogelijkheden van de cliënt en van de diensten die voor hem beschikbaar zijn. Sommige cliënten zijn in staat zelf hun juridische problemen af te handelen. Anderen hebben toegang tot niet-professionele rechtshulpverleners, zoals de juridische afdelingen van de vakbonden. Tenslotte wordt het bestaan van een behoefte mede bepaald door het overheidsbeleid. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe echtscheidingswetgeving.

Wanneer we spreken over rechtshulp, bedoelen we niet alleen de rechtsbijstand

door advocaten, maar ook de dienstverlening door *Law-centres* en door *Citizens' Advice Bureaux*.

Er moet bovendien op gewezen worden dat rechtshulp slechts een middel is om een bepaald doel te bereiken en niet, zoals opvoeding of huisvesting, een doel op zich. Anderen zijn echter van mening, dat adequate toegang tot rechtshulp wel een doel op zich is, omdat het de burger bewust maakt van zijn rechten en het vertrouwen in de rechtsorde erdoor wordt opgewekt.

Hoewel het onmogelijk is de omvang van de behoefte aan rechtshulp precies vast te stellen, is het wel mogelijk te komen tot een vergelijking van de vermoedelijke behoefte aan rechtshulp binnen de verschillende bevolkingsgroepen. Dit roept een belangrijke beleidsvraag op. Op welke basis moet men financiële middelen voor rechtshulp beschikbaar stellen? Moet men streven naar gelijke voorzieningen voor allen die behoren tot de lage inkomensklasse, of moet men zich concentreren op cliënten die met bepaalde problemen kampen, bijvoorbeeld huur-zaken? Een andere mogelijkheid is concentratie van rechtshulp in gedepriveerde gebieden.

Het lijkt erop dat Engeland op dit ogenblik beschikt over een minimum-voorziening gebaseerd op het inkomen, die in het gehele land van kracht is en waarbij optredende verschillen alleen afhangen van het beschikbaar zijn van particuliere advocaten, die bovendien nog de neiging hebben zich te concentreren op echtscheidingen, ongelukken en strafzaken.

### Gebieden waar de leemte het grootst is

De ambtenaren van de Lord Chancellor trachten nu erachter te komen waar, geografisch gezien, de meeste behoefte aan rechtshulp is. Men heeft zich hierbij vooral geconcentreerd op informatie be-

treffende slechte huisvesting en werkloosheid. Wanneer men zulke gedepriveerde gebieden heeft gevonden, dan worden de gegevens gecheckt met de ervaringen van de gerechtelijke ambtenaren en instanties die sociale uitkeringen verzorgen. Bovendien wordt nagegaan welke soorten dienstverlening er op dit ogenblik beschikbaar zijn in deze gebieden.

### De mogelijkheden voor de overheid om in de leemte te voorzien

Allereerst zal men, gezien de Engelse economie, uit moeten gaan van een beperkt budget. De mogelijkheden zijn zevenvoudig.

In de eerste plaats kan men, waar mogelijk, vereenvoudiging van het recht nastreven, teneinde het zelf oplossen van juridische problemen te vergemakkelijken. In de tweede plaats kan men de positie van de niet-professionele rechtshulpverleners versterken.

Dan zijn er drie mogelijkheden die te maken hebben met de wettelijke regelingen voor gefinancierde rechtsbijstand. Het effect van elk van die drie zou een uitbreiding van de beschikbare rechtsbijstand door particuliere advocaten zijn. Het eerste is het verhogen van de pro deo-grens.

Het tweede is de regeling op meer zaken — bijvoorbeeld ook administratief-rechtelijke zaken — van toepassing verklaren. De laatste wijziging zou kunnen zijn, de verhoging van de vergoedingen die advocaten krijgen.

Het probleem van de gedepriveerde gebieden zou op tweeërlei manieren aangepakt kunnen worden:

Men zou subsidie kunnen verlenen aan advocaten die bereid zijn zich in gedepriveerde gebieden te vestigen.

Een andere mogelijkheid is het oprichten van *Law centres*. Hierbij is sprake van gesalarieerde advocaten, die meestal

werken onder een plaatselijke commissie van bestuur en die samenwerken met andere plaatselijke sociale diensten.

### Law Centres

De Law centres vormen een verschijnsel dat in de laatste vijf jaar is opgekomen, hoofdzakelijk zonder enig initiatief van de rijksoverheid. Sommige werden financieel gesteund door de plaatselijke autoriteiten, terwijl andere van de grond kwamen door de hulp van charitatieve instellingen. Gedurende de laatste twee begrotingsjaren ontving een aantal centres rechtstreeks steun van de Lord Chancellor.

De Engelse 'Law Centre Movement' dateert van 1968, toen een rapport verscheen getiteld: 'Justice for All', opgesteld door een commissie van de 'Society of Labour Lawyers'.

Het beginsel dat er in de gedepriiveerde buurten behoefte bestaat aan door gesalarieerde advocaten bemande Law centres werd aanvaard door de 'Law Society' en de commissie van advies van de Lord Chancellor. Hoewel in 1972 bij de wet werd voorzien in door de 'Law Society' geleide Law centres, is er nog geen uitvoering aan gegeven, hoofdzakelijk door gebrek aan geld.

Ondertussen is het een open vraag geworden of de Law centres onder de 'Law Society' moeten vallen of dat een andere organisatievorm moet worden gekozen.

Intussen functioneren zo'n twintigtal onafhankelijke Law centres.

De Law centres richten zich op het soort werk dat gewoonlijk niet door particuliere advocaten wordt gedaan, met name de problemen die betrekking hebben op huisvesting, volksgezondheid, sociale verzekeringen, arbeidszaken en in zekere mate consumentenkwesties. De Law centres gaan ervan uit dat men voor echtscheiding en ernstige strafzaken bij particuliere advocaten terecht kan. Ze nemen echter in :

noodgevallen huwelijkskwesties en jeugdstrafzaken op zich. Zij laten zich erop voorstaan in noodgevallen snel te kunnen optreden, zoals bij illegale uitzetting door huisbazen.

Het is opmerkelijk dat de 'Law Centre Movement' zich meer heeft ontwikkeld door het enthousiasme van vooral jonge advocaten en maatschappelijk werkers, dan door uitvoering van een van boven af opgelegd overheidsbeleid. Afgezien van de meest in het oog springende doelstelling: het verlenen van rechtshulp aan hen die deze anders niet krijgen, wordt de 'Law Centre Movement' vooral gekenmerkt door het volgende:

In de eerste plaats beperkt men zich niet tot individuele hulpverlening. Verder wil men de zelf-redzaamheid stimuleren door middel van cursussen etc. Men probeert vertegenwoordigers van de plaatselijke gemeenschap bij het verkeer van de Law centres te betrekken en te laten meebeslissen over hetgeen met schaarse geldmiddelen kan worden gedaan. Alle Law centres zijn overbelast en een nieuw Law centre merkt al gauw dat men een beleid moet voeren dat gericht is op beperking van de case-load. Men heeft een voorkeur voor het aanpakken van de problemen van cliënten die een grief hebben tegen de plaatselijke of rijksoverheid.

In het algemeen leeft de wens de advocatuur van binnenuit te vernieuwen, deels door de dienstverlening te deprofessionaliseren en deels door de professionele rechtshulpverleners bewust te maken van hun verantwoordelijkheid voor de gemeenschap.

---

*In het algemeen leeft de wens de advocatuur van binnenuit te vernieuwen*

---

Natuurlijk geven deze hoofdtrekken van de 'Law Centre Movement' aanleiding tot zekere twijfels en aarzelingen. Er dreigt het gevaar dat de concentratie op werk dat voor de gemeenschap van belang is de behandeling van strikt individuele problemen in de weg staat.

Soms worden de Law centres ervan beschuldigd dat ze teveel politiek zijn gericht. Hun verlangen de advocatuur en haar relaties met het publiek te veranderen wordt door de advocatuur niet altijd in dank afgenomen. Dit zijn echter problemen die door groeikracht worden veroorzaakt. Op het ogenblik bespreekt het bureau van de Lord Chancellor deze problemen met de Law centres. Hiertoe wordt regelmatig vergaderd onder auspiciën van de commissie van advies.

Law centres zijn een specifieke vorm van gemeenschapsontwikkeling. Zodra er ergens een Law centre is geopend wordt het onmiddellijk overstromd met werk waarvoor de hulp van verschillende advocaten collega's moet worden ingeroepen. Ze werken met aanzienlijke resultaten die onder andere af te lezen zijn in het aantal gewonnen procedures.

Hoewel er geen twijfel over bestaat dat ook in de toekomst het grootste deel van de gefinancierde rechtshulp wel door de balie zal worden gerealiseerd zijn er toch een aantal dimensies bijgekomen. In de eerste plaats door de toename van de juridische zelf-redzaamheid; verder door de ontwikkeling van de semi-juridische hulp en tenslotte door de vestiging van een groeiend netwerk van Law centres.

# Literatuuroverzicht

Algemeen  
Strafrecht en strafrechtpleging  
Criminologie  
Gevangeniswezen  
Reclassering  
Psychiatrische zorg  
Kinderbescherming  
Politie  
Drugs

## Uitleen van tijdschriften

De tijdschriften, waarin de in deze rubriek vermelde artikelen zijn gepubliceerd, kunnen te leen worden gevraagd bij het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Plein 2b, 's-Gravenhage, tel. 614311, toestel 437.

---

## Algemeen

180  
Ervin, F. *Biological intervention technologies and social control*.  
American behavioral scientist, 8e jrg., nr. 5, mei/juni 1975, blz. 617-635.

De auteur geeft een overzicht van de belangrijkste technologieën om het gedrag te beïnvloeden, die gebaseerd zijn op directe biologische interventie, namelijk psychochirurgie, drug-therapie en genetische manipulatie. Hij beschrijft de spanningen die het begrip 'sociale controle' oproept bij het publiek. In de toekomst is echter niet te ontkomen aan een toenemende sociale controle.

181  
Groenendijk, C.A. *De Juss-Buss: alternatieve en actieve rechtshulp*.  
Congresbundel uitgegeven door de Stichting Rechtswinkel Amsterdam, n.a.v. het Congres 'Een bewijs van onvermogen'. Amsterdam, 1975, blz. 72-84.

De Juss-Buss is een opgeknapte tweedehands bus die telkens voor een periode van ongeveer

vier weken op een opvallende plaats in de stad Oslo wordt geparkeerd. Het publiek kan er advies en bijstand krijgen terzake van juridische problemen. Tevens wordt er onderzoek gedaan naar de behoefte aan rechtshulp en worden juridische studenten er getraind in de praktijk van het recht. De schrijver bespreekt uitvoerig de werkwijze van deze Noorse Juss-Buss. Ook bespreekt hij onderzoekresultaten voor de periode september 1971 tot april 1973. Hij noemt verschillen en overeenkomsten tussen de Juss-Buss en rechtswinkels zoals ook Nederland die kent. Hierbij komt vooral naar voren dat de Juss-Buss meer aan structurele rechtshulp doet, terwijl volgens de auteur de rechtswinkeliers tot nu toe misschien niet veel meer hebben gedaan dan zich opstellen als een goedkoop soort advocaten. Het artikel is opgenomen in dit blad op blz. 170 e.v.

182  
Hubbard, J.C., M.L. de Fleur en L.B. de Fleur. *Mass media influences on public conceptions of social problems*.  
Social problems, 23e jrg., nr. 1, oktober 1975, blz. 22-34 (U.S.A.).

De schrijvers onderzoeken of er verband bestaat tussen middelen van massacommuni-

catie en sociale problemen. Ze vergelijken hiertoe onderling het bestaan van sociale problemen zoals dat wordt gesuggereerd in de pers, opvattingen over het feit of dergelijke problemen al dan niet door het publiek als zodanig worden beschouwd en de frequentie waarmee deze problemen zich voordoen volgens de door officiële instanties opgestelde statistieken. De auteurs bespreken aan de hand van deze vergelijking de rol die de massamedia kunnen spelen bij het rijzen van sociale problemen in de maatschappij. Met literatuuropgave.

183

**Knoppke-Wetzel, V.** *Rechtsfürsorge durch 'private' Anwälte oder durch Anwälte in 'öffentlichen' Rechtsfürsorgebüros? Eine analyse auf grund U.S. Amerikanischer Erfahrungen. Hooftstuk II en IV (gedeeltelijk).* Binnenkort te publiceren in Duitsland.

Behalve door 'particuliere' advocaten wordt rechtshulp tegenwoordig meer en meer verleend door advocaten die verbonden zijn aan een rechtshulpbureau. In het eerste deel van dit artikel wordt de vraag gesteld aan welk van deze twee vormen van rechtshulp de voorkeur moet worden gegeven, voor zover het conventionele functies van die hulp aangaat; in het tweede deel wordt nagegaan welke vorm de voorkeur verdient als het niet-conventionele functies van de rechtshulp betreft. Tot slot worden twee Amerikaanse modellen van rechtshulp besproken. De schrijver constateert dat zowel met betrekking tot de conventionele als de niet-conventionele functies er veel meer te zeggen valt voor rechtshulp zoals die wordt verleend door de bureaus. Met literatuuropgave.

Een uitgebreidere weergave van dit artikel is te vinden op blz. 182.

184

**White, R.H.H.** *Civil legal aid in the U.K.* Paper voor Bielefeld Seminar on legal services, gehouden op 24 september 1975.

De wettelijke regelingen ten aanzien van rechtsbijstand zijn in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland ongeveer gelijk. Men kent twee vormen van rechtsbijstand in civiele zaken: *Legal aid* (in procedures) en *Legal advice and assistance* (buiten proces). Beide vormen worden hier besproken. De schrijver gaat uitvoerig in op de financiële aspecten van de civiele rechtsbijstand. Als probleem oemert hij, dat in een inflatoire periode de financiële grenzen bijna voortdurend moeten worden herzien, wil men althans rechtsongelijkheid vermijden. Ook wordt volgens de auteur steeds vaker de vraag gesteld, of het eigenlijk wel juist is om überhaupt financiële grenzen te stellen.

Een uitgebreidere weergave van dit artikel is te vinden op blz. 178.

185

**White, R.H.H.** *Legal services policy.* Paper voor Bielefeld Seminar on legal services, gehouden op 24 september 1975.

Nadat de schrijver heeft uiteengezet welke onvolkomenheden de huidige rechtsbijstandsregeling kent, bespreekt hij de mogelijkheden waarop naar zijn mening door de Engelse overheid in de leemte der rechtshulp kan worden voorzien. De laatste vijf jaar werden steeds meer 'Law centres' opgericht. Het was echter niet de overheid; die hiertoe het initiatief had genomen. Volgens de schrijver is dat niet terecht; ook de overheid zelf zou dergelijke centra moeten oprichten en salarissen uitbetalen aan de advocaten die er werkzaam zijn. Een uitgebreidere weergave van dit paper is te vinden op blz. 188.

## Strafrecht en strafrechtspleging

Zie ook excerpt nr. 220.

186

**Balkema, J.P.** *Opheffen of invrijheidstellen?* (art. 64 lid 4 Sv.)

Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 2, februari 1976, blz. 82-89 (N.).

Het Wetboek van Strafvordering noemt twee manieren waarop een eind aan de voorlopige hechtenis kan worden gemaakt, te weten opheffing van dit dwangmiddel (art. 69 lid 1) en invrijheidstelling van de verdachte (art. 64 lid 4 en 69 lid 3). Alvorens nader in te gaan op het rechtskarakter van het bevel tot invrijheidstelling, bespreekt de schrijver in het kort de geschiedenis van art. 64 lid 4. Hij concludeert dat een bevel tot bewaring na een bevel tot invrijheidstelling door de Rechter Commissaris 'juridisch' niet doorloopt en dat de voorlopige hechtenis door een dergelijk bevel ten einde is. De voorlopige hechtenis zal ter zake van het feit tegen de verdachte, behoudens nieuwe bezwaren, niet meer bevolen kunnen worden. De invrijheidstelling door de RC heeft hetzelfde rechtsgevolg als het bevel tot opheffing van de bewaring. Het lijkt de auteur beter dit in de wet tot uitdrukking te brengen door de RC in art. 64 lid 4 de bevoegdheid te verlenen de bewaring op te heffen. Met literatuuropgave.

187

**Haentjes, R.C.P., en Jac. van Weringh.** *Alternatieve strafrechtelijke sancties.*

Nederlands tijdschrift voor criminologie, 17e jrg., nr. 6, december 1975, blz. 252-264.

De schrijvers beogen een aantal problemen rondom het thema alternatieve sancties nader

te beschouwen. Op 13 september 1974 werd hiertoe door de Minister van Justitie de Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties ingesteld, die van advies moet dienen over de vraag of het wenselijk is meer verscheidenheid te brengen in het strafstelsel van het Wetboek van Strafrecht. De auteurs gaan eerst in op de opdracht van de commissie, waarbij het vooral gaat om een verantwoorde beperking van de toepassing van onvoorwaardelijke vrijheidstraffen. Vervolgens noemen zij een aantal elementen die van belang zijn voor het kader, waarbinnen de discussie zich afspeelt. Zij gaan uitvoerig in op het begrip sanctie. Ook het begrip 'alternatief' komt uitgebreid aan de orde. De ruimte die de commissie krijgt is aanzienlijk beperkt geworden, doordat volgens de secretaris-generaal bij eventuele voorstellen in het oog gehouden moet worden dat de sanctie praktisch toepasbaar moet zijn op een voldoende aantal delinquenten. De achterliggende gedachte hierbij moet volgens de schrijvers wel zijn, dat de voorstellen niet te veel geld mogen kosten. Bij het zoeken naar alternatieven van de gevangenisstraf moeten naar hun mening een tweetal algemene regels in het oog worden gehouden: 1. in de straf, dient de relatie met de maatschappij, waarin de 'bestrafte' leeft, zoveel mogelijk intact te worden gelaten en 2. voor de bestrafte moet er zoveel mogelijk verband bestaan tussen zijn wetsovertreding en de reactie daarop. De schrijvers besluiten met een blik op de strafrechtssystemen van samenlevingen met een andere sociale structuur dan de onze, zoals Rusland, China en Cuba.  
Met literatuuropgave.

188

Langemeijer, F.F. *Het onmiddellijkheidsbeginsel in het militaire strafproces*. Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 2, februari 1976, blz. 97-100 (N.).

Het wetboek van strafvordering huldigt het onmiddellijkheidsbeginsel, dat wil zeggen dat partijen in een rechtszaak *ter zitting* hun bewijsmiddelen aandragen en dat de rechter slechts op grond van *deze* middelen mag beslissen. De schrijver toont aan dat, hoewel er formeel geen vuiltje aan de lucht is, materieel gezien in het militaire strafproces het onmiddellijkheidsbeginsel niet gehuldigd wordt. Hij vraagt zich derhalve af of het militaire strafproces wel gehandhaafd kan blijven zoals het nu is. Een reden om te pleiten vóór opname van het onmiddellijkheidsbeginsel in het nieuwe militaire strafprocesrecht is voor de auteur, naast het belang van de verdachte, vooral de positie van de rechter, die thans zijn oordeel moet baseren op informatie uit de tweede hand.  
Met literatuuropgave.

189

Melai, A.L. *De symboolwaarde van het strafprocesrecht*. Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 2, februari 1976, blz. 65-70 (N.).

De schrijver bespreekt de recente publikatie van Peters 'Individuele vrijheid en de positie van verdachten in het strafproces', en plaatst hierbij enkele kritische opmerkingen. Volgens hem is niets heilzamer dan het onderzoekskarakter van het strafproces in het oog te houden en in te zien dat de aanvaardbaarheid van het onderzoek afhangt van twee scherp te onderscheiden categorieën van eisen, die kunnen worden teruggebracht tot de sleutelwoorden kennistheorie en moraal. Aansluitend bij de kritiek op Peters publikaties beoogt de auteur dat de tekst van het Verdrag van Rome moet dienen om aan zeer algemene beginselen een krachtige bescherming te verlenen, zonder uitzicht te bieden op de uitwerking in bijzonderheden. Terecht wordt dit namelijk volgens de schrijver overgelaten aan de afzonderlijke lidstaten. Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering acht hij zeer decent, hoewel enkele voorstellen tot wijziging niet overbodig zouden zijn. Het doel van deze wijzigingen zal echter niet bereikt worden als niet ook de *rechtspsychologische* houding van partijen en rechter een wijziging ondergaan; het resultaat zal tenslotte afhangen van het vinden van een nieuwe *processtijl*. Wat de schrijver hiermee precies bedoelt, legt hij nader uit.

190

Murray, D.R. *Handguns, gun control laws and firearm violence*. Social problems, 23e jrg., nr. 1, oktober 1975, blz. 81-93 (U.S.A.).

De schrijver gaat na of er verband bestaat tussen de verkrijgbaarheid van handwapens, het bestaan van wapenwetten en het voorkomen van geweldpleging onder bedreiging van handwapens. Zij gebruiken onder meer gegevens van de F.B.I. en concluderen dat wapenwetten geen noemenswaardig effect hebben op de hoeveelheid geweldpleging buiten die welke kan worden toegeschreven aan de sociale achtergronden en omstandigheden. Wapenwetten zijn volgens de auteur niet effectief want hoe men het wapenbezit ook wettelijk tracht te regelen, dit schijnt van geen invloed te zijn op de hoeveelheid geweldsmisdrijven en op ongelukken die het gevolg zijn van schieten met handwapens.  
Met literatuuropgave.

191

Rubin, S. *Probation or prison: applying the principle of the least restrictive alternative*. Crime and delinquency, 21e jrg., nr. 4, oktober 1975, blz. 331-336 (U.S.A.).

Hoewel volgens de schrijver onderkend wordt dat er rechtsbeginselen bestaan die mee kunnen helpen voorkomen dat mensen ten onrechte in de gevangenis komen en die ook wel zijn toegepast in de rechtspraak, weigeren de meeste rechtbanken ze te aanvaarden, en blijven ze vastzitten aan de oude en onjuiste opvatting van een totale autonomie van de rechtbank. De auteur analyseert enkele gevallen waarin van dergelijke beginselen wel wordt uitgegaan, en enkele waarbij dat niet het geval is.

Met literatuuropgave.

192

Zielinska, E. *De straf van 'vrijheidsbeperking' volgens het Poolse Wetboek van Strafrecht van 1969.*

Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 2, februari 1976, blz. 90-96 (N.).

In 1969 werd in Polen de vrijheidsbeperking als nieuw soort hoofdstraf ingevoerd. Deze straf houdt een werkverplichting in die drie verschillende vormen kan hebben. Bij niet nakoming van de verplichtingen kan vervangende geldboete worden opgelegd. Bij correcte nakoming kan de rechter na verloop van de halve strafperiode de tweede helft onvoorwaardelijk kwijtschelden. Het is ook de rechter die algemeen toezicht heeft op het verloop van de tenuitvoerlegging. Steekproefonderzoeken hebben aangetoond dat de vrijheidsbeperking als een ernstige straf wordt opgevat. Sommigen vinden deze straf zelfs zwaarder dan de korte gevangenisstraf, vanwege het openbare karakter van de tenuitvoerlegging. Er is in Polen op betrekkelijk grote schaal statistisch-empirisch onderzoek verricht met betrekking tot de vrijheidsbeperkende straf. Hierbij bleek ondermeer dat zij voornamelijk wordt toegepast voor overtredingen tegen sociale en individuele eigendom en bij wegengerkeerde delicten. Ook bleek dat de nieuwe straf als doelmatiger equivalent van de onvoorwaardelijke korte gevangenisstraf wordt gezien, maar ook als equivalent van de geldboete, hetgeen volgens de schrijfster aanleiding geeft tot ernstige twijfel; tot nu toe wordt de vrijheidsbeperking meestal niet zozeer opgelegd in plaats van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf als wel in plaats van een geldboete. De auteur acht het te vroeg om een waardering te geven van de doelmatigheid van de straf. Wel verwacht zij dat deze straf een belangrijk politiek instrument zal worden bij de bestrijding van lichte vergrijpen.

---

## Criminologie

Zie ook de excerpten 190 en 216

193

Angenent, H.L.W. *Achtergronden van vrouwen-criminaliteit.*

Maandblad geestelijke volksgezondheid, 31e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 22-34 (N.).

De schrijver wijst erop dat zich onder de geregistreerde delinquenten zo weinig vrouwen bevinden. Wat betreft verklaringen voor de aard en omvang van vrouwencriminaliteit laat de wetenschap het volgens hem afweten. Hij veronderstelt dat de volgende factoren een belangrijke rol spelen: maatschappelijke positie en rol in de samenleving van de vrouw, gezin en opvoeding; persoonlijkheid; lichaamsbouw. Een duidelijke relatie tussen huwelijk en criminaliteit is er niet, wel tussen alcoholgebruik en criminaliteit. Tot slot gaat de auteur in op het gemaskerde karakter van de criminaliteit der vrouw – veel delinquentie zou niet ter kennis komen van de officiële instanties – en op het feit dat vrouwen als ze wel vervolgd worden, een veel soepeler behandeling krijgen. Met literatuuropgave.

194

Bianchi, H. *Strukturalistische kriminologie?*

Nederlands tijdschrift voor criminologie, 17e jrg., nr. 6, december 1975, blz. 265-277.

Het is volgens de schrijver opvallend dat men in het structuralisme tot op heden aan de criminologische thematiek is voorbijgegaan. Pas onlangs is hierin verandering gebracht en dan nog wel door een van de grootmeesters van het structuralisme, Foucault. Van zijn hand verscheen een studie die een conventioneel criminologisch onderwerp behandelt, de geschiedenis van het gevangeniswezen sedert het eind van de achttiende eeuw, onder de titel 'Surveiller et punir'. De auteur zoekt een verklaring voor het feit, dat de structuralisten aan de criminaliteit voorbijgingen. Veel theoretici hebben zich wel bemoeid met fundamenteel criminologische zaken, maar hebben niet het woord criminologie willen aanpakken. Op deze wijze gaat wetenschappelijk werk niet veel verder dan een aantal oppervlakte-hypothesen. De schrijver geeft een voorlopige reactie op de werken van Althusser en Foucault; het is echter niet zijn bedoeling het boek van Foucault nu al uitgebreid te bespreken. In een volgend artikel hoopt hij nader terug te komen op de inhoud van Foucault's boek en methode. Met literatuuropgave.

195

Carlsson, G. *Social data and response models. The case of crime rates.*

Quality and quantity, 9e jrg., nr. 2, juni 1975, blz. 95-106 (N.).

De schrijfster behandelt de analyse van sociale data die door de tijd aan verandering onderhevig zijn, en de verklaring of voorspelling van verandering. Zij legt de nadruk op 'geaggregeerd

verandering' en maakt onderscheid tussen 'prediction' en 'forecasting', waarbij het eerste iets minder technisch en meer algemeen toepasbaar is; in dit artikel wordt 'forecasting' gebruikt. Na een bespreking van 'smoothed' en 'unsmoothed' data en een stimulus-response functie stelt de schrijfster dat er twee hoofdmanieren zijn om modellen te ontwikkelen, namelijk puur theoretisch en puur empirisch. Zij vindt dat beide methoden zwakke kanten hebben en ontwikkelt een derde, er tussen in liggende manier die poogt de sterkte van een stimulus-veld af te leiden uit de response. Deze omkeer, de oorzaak af leiden uit het gevolg, is een voorbeeld van haar stelling dat analytische schema's ook voor andere en vaak belangrijker doeleinden dan voorspelling gebruikt kunnen worden. Het ontwikkelde model is een simulatie-model en een operationele vertaling van het 'stimulus-pressure' begrip. Het model wordt vervolgens door schrijfster geïllustreerd aan de hand van diefstal- en inbraak gegevens over de jaren 1950-1973 in Zweden.

Haar conclusie uit de illustratie is, dat als de achterliggende stimulus-druk afgeleid dient te worden uit manifeste response, teneinde een beter inzicht te krijgen in de causale achtergrond van response, het aanbeveling verdient om uit te gaan van 'unsmoothed' data. Met literatuuropgave.

196

Conrad, P. *The discovery of hyperkinesis: notes on the medicalization of deviant behaviour.*

Social problems, 23e jrg., nr. 1, oktober 1975, blz. 12-21 (U.S.A.)

Hyperkinese is volgens de schrijver een van de vele vormen van afwijkend gedrag die tegenwoordig meer en meer in de medische sfeer worden getrokken. Na een korte beschrijving van het ziektebeeld en de behandeling van hyperkinese bespreekt hij sociale en klinische factoren die naar zijn mening een rol spelen bij dit proces van overbrenging naar de medische sfeer. Tegen deze achtergrond bespreekt de auteur 1) problemen bij de begeleiding door specialisten, 2) consequenties van medische sociale controle, 3) de individualisering van sociale problemen en 4) het uit de politieke sfeer halen van deviant gedrag. Het omschrijven van deviant gedrag in medische termen betekent volgens de auteur geen enkele verbetering. Dergelijk gedrag moet naar zijn mening veeleer worden gezien in de context van het sociale systeem waarin de betrokkene thuis hoort. Met literatuuropgave.

197

Dessauc, C.I. *Criminologie in cultureel perspectief.*

Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 1-6 (N.).

Sellin onderscheidt in de criminologische historie twee ontwikkelingstypen, die van de 'individualists' en die van de 'environmentalists'. Van beide richtingen haalt de schrijfster een aantal door Sellin genoemde vertegenwoordigers aan en verlegt vervolgens de aandacht naar de criminologie van de 19e en de 20e eeuw. Hiertussen bestaat volgens haar een intieme culturele relatie: in beide eeuwen kan en wil men in de wetenschap alles onderzoeken, onder meer ook de moeilijkste macro-sociale abstracties. De mens zelf valt hierbij volgens de auteur echter buiten het gezichtsveld; het moderne mensbeeld is ik-loos. Eén poging uit onze eeuw om de autonome menselijke individualiteit weer in het gezichtsveld te krijgen was de existentiële filosofie, die echter is doodgelopen. Toch bestaat er volgens de schrijfster een lijn in de filosofische, wijsgerig-psychologische en wijsgerig-sociologische beschouwingen over de mens. Deze zou het mogelijk kunnen maken andere vragen over de delinquente mens te gaan stellen en andere antwoorden in principe toe te laten.

198

Fiselier, J.P.S. *Methoden van onderzoek in de victimologie.*

Nederlands tijdschrift voor criminologie, 17e jrg., nr. 6, december 1975, blz. 241-249.

Van 1 tot 12 juli 1975 was er een internationaal congres over victimologie in Bellagio (Noord-Italië). De schrijver was tijdens dat congres ingedeeld bij een werkgroep die zich verdiepte in onderzoeksmethoden; dit artikel is een vrij vertaalde weergave van het eindrapport van die groep. Men kan vijf methoden onderscheiden bij het onderzoek naar slachtoffers van criminaliteit: surveys, analyse van bestaand statistisch materiaal, experimenteel onderzoek, kwantitatieve observaties in natuurlijke settings en niet-quantitatieve methoden. In de werkgroep is verreweg de meeste aandacht besteed aan de victimisatiestudies en de analyse van archiverisch materiaal. Het victimsurvey is de belangrijkste ontdekking die de laatste paar jaren op het gebied van het victimologisch onderzoek is gedaan. Met behulp daarvan probeert men te onderzoeken in welke mate een bepaalde populatie slachtoffer is geworden van criminaliteit. De auteur noemt een viertal aanbevelingen in verband met toekomstige victimsurveys. Deze surveys werden primair ontwikkeld om een meer betrouwbaar beeld te krijgen van de werkelijk gepleegde criminaliteit, maar ze zijn uiterst kostbaar. Dat impliceert dat men ook in de toekomst met archiverische gegevens, zoals onder andere politiecijfers, zal moeten blijven werken. De schrijver bespreekt vervolgens de resultaten van victimologisch onderzoek en hun implicaties, waarbij hij ingaat op de rol van het slachtoffer, de aangifte van criminaliteit en de relatie tussen het slachtoffer en het strafrechtelijk systeem.

Lissenberg, E. *Het Criminologisch Instituut aan de Vrije Universiteit te Amsterdam*. Nederlands tijdschrift voor criminologie, 17e jrg., nr. 6, december 1975, blz. 249-252.

De rechtstreekse verbinding tussen praktijk en onderzoek acht de schrijfster kenmerkend voor het Instituut aan de Vrije Universiteit, althans vergeleken met de wijze waarop andere instituten in Nederland werkzaam zijn. Blijkens het jaarverslag heeft de staf van het instituut zich in 1974 onder andere beziggehouden met 'een fundamentele discussie ter bespreking en toetsing van ieders individuele en de gezamenlijke uitgangspunten met betrekking tot criminologisch onderzoek en onderwijs'. De schrijfster licht toe welke die gezamenlijke uitgangspunten zijn en bespreekt met welke projecten een aantal stafleden zich heeft beziggehouden; onder andere het opzetten van het Juridisch Consultatie Bureau, de oprichting van het Bureau voor Rechtspraak en het 'Huis van Bewaring I'-project. Vervolgens bespreekt zij de verschillende studiepakketten en wat men van de studenten al of niet verwacht. De bedoeling is dat de afgestudeerden een integratieve beleidsfunctie kunnen vervullen en de bij de strafrechtspleging betrokken disciplines kunnen overzien. De resultaten van een onderzoek naar de behoefte aan dergelijke beleidsmensen hebben de staf doen concluderen dat er behoefte bestaat aan mensen met een sociaal-juridische opleiding en aan een criminologische inbreng bij instellingen als de reclassering en het gevangeniswezen. De resultaten van een ander onderzoek wijzen er op, dat er zeker beroepsmogelijkheden zijn voor hun juridische doctorandi. Voorlopig staat het voortbestaan van de afstudeerrichting criminologie binnen de rechtenfaculteit van de Vrije Universiteit volgens de auteur niet ter discussie.

200

O'Malley, P. *A logistics model of criminal processing systems*.

International journal of criminology and penology, 3e jrg., nr. 4, november 1975, blz. 385-396.

Tot dit moment is de logistiek niet betrokken bij het onderzoek naar misdaad en deviant gedrag. De auteur wil hier een eerste aanzet toe geven. Zij stelt dat het in ieder geïndustrialiseerd land zinvol is om het netwerk tussen de instanties, die belast zijn met de handhaving van het recht, te beschouwen als een systeem dat spanningen reguleert, die het gevolg zijn van het niet goed op elkaar afgestemd zijn van de werkzaamheden van de verschillende instanties binnen het systeem. Een logistiek-model kan leiden tot het formuleren van nieuwe hypothesen. Spanningen regulerende mechanismen worden

beschreven, zoals pogingen om het aantal te vervolgen gevallen te reduceren, een toenemend aantal vaste regels in de werkzaamheden, groei van het apparaat en structurele differentiatie. Met literaturopgave.

201

Schneider, H.J. *Vergleichende Kriminologie. — Zugleich ein Überblick über Leben und Werk von Hermann Mannheim* —

Bewährungshilfe, 22e jrg., nr. 3, juli 1975, blz. 180-189 (B.R.D.).

De schrijver geeft een uiteenzetting over het begrip, het nut en het doel van vergelijkend criminologisch onderzoek. De wetenschappelijke criminologische onderzoeken zijn zeer duur. Men moet ze immers groots opzetten, willen ze nut hebben voor misdaadpreventie en -bestrijding. Het is daarom van onschatbare waarde voor de criminologie, methoden te ontwikkelen om de buitenlandse onderzoekresultaten voor eigen land te gebruiken. In de toekomst zou dat kunnen leiden tot internationaal empirisch criminologisch onderzoek. De auteur beschrijft uitvoerig de wetenschapsmens Hermann Mannheim, die onder andere een leerboek in twee delen heeft geschreven: 'Comparative Criminology'. Met dit boekwerk, hoewel het hier en daar te wijdlompig is volgens Schneider, heeft Mannheim enorm bijgedragen tot de ontwikkeling van de vergelijkende criminologie, eerst in Engeland, waar het boek in 1966 is verschenen, en later, na vertaling in het Duits, ook in Duitsland. Mannheim heeft zijn eerste empirisch criminologisch onderzoek gedaan gedurende de tweede wereldoorlog ten aanzien van de jeugdcriminaliteit in Cambridge (Engeland). Een grondprincipe van Mannheim is dat de criminologie geen 'strafrechtelijke hulpwetenschap' is maar een geheel zelfstandige wetenschap. De schrijver behandelt vervolgens belangrijke onderwerpen uit Mannheims werk. Tenslotte wijst hij erop dat het boek van Mannheim dateert uit de jaren zestig en derhalve niet meer up to date is en beschrijft hij de ontwikkelingen in de vergelijkende criminologie daarna, vooral in de Sovjet-Unie, Polen, Joegoslavië en Japan. Met literaturopgave.

202

Soetenhout-de Savornin Lohman, J. *De criminaliteit en de vrouw*.

Proces, 55e jrg., januari 1976, blz. 1-5 (N.).

Mannen komen veel vaker met de justitie in aanraking dan vrouwen en de schrijfster acht het een intrigerende vraag, dit verschil te verklaren. Zij bespreekt een aantal theorieën die hierover bestaan en onderkent daarin twee stromingen: de sociaal-economische en de psychologische. Dat vrouwen van nature minder crimineel zijn acht de auteur uitgesloten; veeleer zoekt zij de oorzaken van geringe vrouwencriminaliteit in de sociaal zwakkere

positie van de vrouw. Zij is van mening dat wie decriminalisering in het vaandel draagt, belangrijke informatie zal kunnen vinden in geslacht-vergelijkende studies over stigmatiseringsprocessen op school en in het gezin. Met literatuuropgave.

203

Steinfeld, G.J. *A cognitive-behavioral analysis of institutional conflict and a humanistic solution*. International journal of criminology and penology, 3e jrg., nr. 4, november 1975, blz. 323-344.

In het artikel wordt een therapeutisch model beschreven teneinde interpersoonlijke conflicten te begrijpen en op te lossen. De auteur geeft aan waar een gedragstherapeut aan moet voldoen. Hij moet eerder een leraar zijn dan een genezer van een ziekte. Het interactie-patroon tussen therapeut en cliënt moet de modaliteiten gedrag, effect, sensatie, beelden, intuïtie, interpersoonlijke verhouding en vaak verdovende middelen bevatten. Hij moet bereid zijn zich in te laten met de interpersoonlijke omgeving van de cliënt, de therapeutische gemeenschap. Het gedrag moet gezien worden als een functie van haar uitwerkingen op anderen, het is alleen te begrijpen vanuit een totaal sociaal-psychologisch systeem. Hiertoe beschrijft de auteur de theorie van wederkerigheid en dwang van Patterson en Reid. Met literatuuropgave.

204

Vodopivec, K. *On the distance to reality*. International journal of criminology and penology, 3e jrg., nr. 4, november 1975, blz. 309-322.

Het criminologisch onderzoek naar afwijkend gedrag heeft in de laatste twintig jaren een fundamenteel ander karakter gekregen. Was het eerst gericht op mensen, waarvan het gedrag afweek van het gedrag zoals het voor de overigen verondersteld werd te zijn, later wordt het gekenmerkt door onderzoek naar sociale mechanismen die verantwoordelijk zijn voor het optreden van afwijkend gedrag. De auteur laat zien dat ook vroeger beide elementen altijd afwisselend aanwezig geweest zijn. Veranderingen in historische krachten riepen achtereenvolgens het ene of het andere aspect op. Het onderzoek kan in beide gevallen ver van de realiteit gebleven zijn. Beide aspecten zijn alleen een deel van het geheel. Mens en maatschappij zijn een uniek dialectisch geheel. De criminologie moet zorgen voor voldoende elasticiteit in wetgeving en andere sociale controlemechanismen. Met literatuuropgave.

## Gevangeniswezen

205

Brucken Fock, P. von, en A. Frid. *'Experiment Wetswinkel' in HvB 1 en 2 te Amsterdam*. Proces, 54e jrg., nr. 11, november 1975, blz. 225-231 (N.).

In dit artikel wordt het functioneren van het juridisch spreekuur voor gedetineerden in de Huizen van Bewaring 1 en 2 te Amsterdam besproken (januari 1974 tot februari 1975). De schrijvers achten een uitbreiding van het aanbod van rechtshulp in een penitentiaire inrichting zeer gewenst, daar de detentie-situatie een groot aantal problemen oproept. Tijdens het spreekuur bleek er voornamelijk behoefte te bestaan aan informatie en/of bijstand op strafrechtelijk terrein. Bovendien achten de schrijvers het van belang dat de activiteiten van advocaten en maatschappelijk werkers op elkaar worden afgestemd. Een wetswinkel kan daarbij coördinerend en signalerend optreden. Het Criminologisch Instituut ziet dan ook een taak weggelegd voor een (professionele) rechtshulpverlenende instantie. Deze instantie dient van buiten de inrichting te komen, teneinde de onafhankelijkheid en zelfstandigheid te waarborgen. Hier tegenover staat de mening van het Seminarium van Hamel, dat de rechtshulpverlenende instantie van binnen de penitentiaire inrichting moet komen. Beide stellingnamen worden in het artikel besproken. Zie ook blz. 161 e.v. van dit blad en excerpt nr. 208.

206

Buikhuisen, W. *Toluca: een uitzonderlijke gevangenis*. Balans, 6e jrg., nr. 10-11, november/december 1975, blz. 1-4 (N.).

De auteur doet verslag van zijn rondleiding in de Toluca-gevangenis in Mexico. In deze gevangenis heeft men de reïntegratie van de ex-gedeteneerde in de samenleving op de eerste plaats gesteld. Zo wordt er aandacht besteed aan een aantal potentiële probleemgebieden, teneinde recidive te voorkomen. De auteur geeft aan dat er bijvoorbeeld aan het slachtoffer hulp geboden wordt en dat de gedetineerde verplicht is een gedeelte van zijn loon aan hem af te staan. Ook het gezin van de ex-gedeteneerde krijgt veel aandacht, het bezoek wordt gestimuleerd en kan een hele dag duren, inclusief overnachting. Voor de gedetineerde is er een observatieperiode van vier tot acht weken, er is een gedifferentieerd regiem en er bestaan geen formele criteria ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De gedetineerde heeft de mogelijkheid om de vrijheid terug te verdienen via bepaalde

gedragingen. De schrijver komt tot de conclusie dat deze gevangenis zich onderscheidt door het consequent toepassen van penologische en criminologische beginselen, de doordachtetheit van het systeem, het voortdurende evalueren en de integrale benadering.

207

**Cnoop-Koopmans, A.J.** *Jeugdstichtingen in Nederland*.  
Proces, 54e jrg., nr. 11, november 1975, blz. 231-240 (N.).

De auteur bespreekt het onderscheid tussen jeugdigen (beneden 23 jaar) en anderen (boven 23 jaar), dat in het Nederlandse gevangeniswezen gemaakt wordt. Hij geeft aan dat jeugdige mannelijke veroordeelden ondergebracht kunnen worden in: de jeugdgevangenis te Zutphen (1 tot 3 jaar gevangenisstraf), een Huis van Bewaring (straf tijd minder dan 1 maand), in de afdeling 'De Hegge' te Vught (straf tijd minder dan 14 dagen) of in de afdeling 'De Ley' te Vught (straf tijd 14 dagen tot 1 maand). De langgestraften (meer dan 6 maanden) gaan volgens de auteur meestal naar de jeugdgevangenis te Zutphen. De kortgestraften (minder dan 6 maanden) gaan voornamelijk naar 'De Corridor' of 'Nieuw Vosseveld' te Vught. Vrouwelijke veroordeelden kunnen alleen in de vrouwengevangenis te Rotterdam ondergebracht worden. De schrijver acht het wenselijk dat er open en half-open tehuizen voor jeugdigen ingesteld worden.

208

**Frid, A.,** en E.P. von Brucken Fock. *Het juridisch spreekuur in de Huizen van Bewaring I en II te Amsterdam*.

Amsterdam, Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit en het Seminarium van Hamel, juni 1975. 36 blz.

Op 7 november 1973 gaf de Staatssecretaris van Justitie toestemming aan het Criminologisch Instituut van de Vrije Universiteit en aan het Seminarium van Hamel van de Universiteit van Amsterdam toestemming om bij wijze van proef gedurende één jaar een juridisch spreekuur te houden in de beide Huizen van Bewaring te Amsterdam, teneinde na te gaan welke behoefte er aan deze dienstverlening bestaat. De schrijvers noemen uitgangspunten en doelstellingen van dit juridisch spreekuur. Beide instituten brengen verslag uit van hun ervaringen en bespreken de resultaten van het onderzoek dat zij daarbij verrichtten. Het verslag besluit met (niet eensluitende) conclusies en aanbevelingen van elk der beide instituten. Een uitgebreidere weergave van dit rapport is te vinden op blz. 161. Zie ook excerpt nr. 205.

209

**Kelk, C.** *A call for rights of prisoners*.  
International journal of criminology and

penology, 3e jrg., nr. 4, november 1975, blz. 345-354.

Van anderen af ontstaan er binnen de gevangenis steeds meer bewegingen waarin om rechten voor gevangenen gevraagd wordt. De auteur richt zich in dit artikel op de wettelijke positie van gevangenen. In het algemeen hebben gevangenen, zowel in gevangenis als volgens het klassieke model als in meer moderne op behandeling gerichte gevangenis, weinig of helemaal geen rechten. Om hierin verandering te brengen moeten duidelijke wettelijke maatstaven geformuleerd worden, moet er een mogelijkheid komen om klachten te uiten en moeten rechten en verplichtingen omschreven worden. Ook structurele veranderingen moeten plaats vinden, zoals een organisatorische scheiding tussen leiding in de gevangenis en behandeling van gevangenen, en autonome groepsleiders in plaats van bewakers met een tweeledige rol. De auteur bespreekt de Nederlandse situatie.

---

## Reclassering

210

**Atthowe, J.M.** *Behavior modification, behavior therapy, and environmental design*.  
American behavioral scientist, 8e jrg., nr. 5, mei/juni 1975, blz. 637-655.

De gedrags therapie is gericht op het enkelvoudige geval in een verhouding van één persoon ten opzichte van een ander persoon. Gedragsmodificatie richt zich op de interacties van een persoon met zijn omgeving. Zij zijn beide ontstaan uit de leerpsychologie. Om een effectieve behandeling te waarborgen en verder probleemgedrag te voorkomen richten zij zich steeds meer op de manier waarop het individu zijn eigen gedrag kan controleren of reguleren en hoe de gemeenschap het gedrag van haar leden handhaaft of reguleert. De auteur beschrijft hoe de therapeut het gedrag kan beïnvloeden en hoe regulering van het eigen gedrag tot stand komt. Het blijven bestaan van de effecten van de therapie moet nog bewezen worden. Het meeste is bekend over de blijvende effecten bij geïnstitutionaliseerde patiënten.

211

**Bedau, H.A.** *Physical interventions to alter behavior in a punitive environment: some moral reflections on new technology*.  
American behavioral scientist, 8e jrg., nr. 5, mei/juni 1975, blz. 657-678.

De auteur gebruikt de term 'physical intervention' voor één of meer van de volgende technieken: psychochirurgie, drug-therapie, aversie-therapie en onthouding van zintuiglijke indrukken. Hij bespreekt de morele overwe-

gingen die een rol gaan spelen, wanneer deze technieken gebruikt worden binnen de sfeer van criminologie en gevangeniswezen. Er loopt een historisch continue lijn tussen deze nieuwe technieken en de oudere technieken, zoals ophangen, castratie en hersenoperatie. Het voordeel van de nieuwere technieken is dat ze niet altijd irreversibel zijn en erop gericht zijn dat de veroordeelde zich buiten de inrichting kan handhaven. Als men alles overziet, moet men dan een ongelimiteerd gebruik toestaan van 'physical interventions' als het gaat om agressieve of gevaarlijke misdadigers, of een gelimiteerd gebruik of absoluut verbod? De auteur neigt tot een gelimiteerd gebruik, waarbij hij de argumenten beschrijft die tegen een absoluut verbod pleiten. De grens tussen geoorloofd en ongeoorloofd gebruik van deze technieken moet duidelijk vastgesteld worden.

212

Dingeman de Vos, A. *Maslow in voorarrest*.  
Proces, 54e jrg., nr. 12, december 1975, blz. 249-253 (N.).  
Proces, 55e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 10-13 (N.).

De schrijver probeert vanuit de behoeften-leer van Maslow te komen tot een verstaan van het voorarrest. Vervolgens beziet hij, of dit verstaan vertaald kan worden in helpend gedrag. Maslow rangschikt de menselijke behoeften in een samenhangende hiërarchie van vijf niveaus. Bevrediging van de eerste behoefte is noodzakelijk voor het opkomen van de tweede, enz. Volgens Maslow heeft de mens in eerste instantie behoefte aan een lichamelijk welbevinden, vervolgens aan veiligheid en zekerheid, dan aan liefde en saamhorigheid, voorts aan achtung en zelfrespect en tenslotte aan zelfverwerkelijking. De auteur beschrijft hoe de reclasseringshelfer, nadat hij bij de voorlopig gedetineerde heeft onderkend in welke fase deze verkeert, het best kan optreden om aan diens individuele behoeften tegemoet te komen. Hij is van mening, dat in een huis van bewaring de behoeftes aan veiligheid, liefde en achtung ernstig worden gedwaarsboemd. Van zelfverwerkelijking is er volgens hem helemaal geen sprake.

213

Goudsmit, W. *Psychotherapie in de gevangenis?*  
Proces, 54e jrg., nr. 12, december 1975, blz. 258-264 (N.).

Ten aanzien van psychotherapie in de gevangenis onderscheidt de auteur twee modellen. Ten eerste noemt hij de mogelijkheid om een deel van de gedetineerden buiten de gevangenis een psychotherapeutische behandeling te geven, ten tweede de mogelijkheid om in de gevangenis een psychotherapeutische afdeling te vestigen ofwel van heel de gevangenis een psychotherapeutisch instituut

te maken. Uitvoerig gaat de schrijver in op sociaal-therapie zoals die wordt gegeven in de inrichting Erlangen in Beieren. Dit is een soort proefinstituut, ingesteld met het oog op de Tweede Wet tot Hervorming van het Strafrecht die in 1978 in Duitsland van kracht zal worden; deze wet voorziet onder meer in de invoering van de maatregel 'onderbrengen in een sociaal-therapeutische inrichting'. Het lijkt de schrijver dat een model als Erlangen ons verder op weg kan helpen naar een meer verantwoorde vorm van executie van de gevangenisstraf.

214

Jeffery, C.R., en I.A. Jeffery. *Psychosurgery and behavior modification: legal control techniques versus behavior control techniques*.  
American behavioral scientist, 8e jrg., nr. 5, mei/juni 1975, blz. 685-722.

Het strafrecht is gebaseerd op het klassieke uitgangspunt, dat de mens bestaat uit lichaam en geest, waarbij de geest het gedrag controleert. Het richt zich op vrije wil en morele verantwoordelijkheid. Deze leer van de morele verantwoordelijkheid leidt tot een theorie van afschrikwekkende werking in het strafrecht. De gedragswetenschappen ontwikkelden biologische, psychologische en sociologische theorieën over crimineel gedrag, die de basis werden voor behandelingsmodellen in het strafrechtssysteem. We hebben momenteel te maken met een straffend strafrechtssysteem dat niet afschrikt en een therapeutisch systeem dat geen herplaatsing in de maatschappij bewerkstelligt. Er moet volgens de auteurs van de nieuwe gedragsmodellen, die de laatste twintig jaren ontwikkeld zijn in de genetica, de neurofysiologie en de leertheorie gebruik gemaakt worden om tot een nieuwe verhouding te komen tussen recht en gedragswetenschappen. Interdisciplinaire research is nodig om de problemen rond hersenchirurgie en gedragsbeïnvloeding op te lossen. Het moet niet binnen het gebied van wettelijke beslissingen blijven. De research naar de hersenfunctie moet gesteund en uitgebreid worden, want de neurologie neemt een sleutelpositie in bij het begrijpen van het gedrag.  
Met literatuuropgave.

215

Meine, D., en G. Altvater. *Ambulante Gruppenpsychotherapie mit Probanden der Bewährungshilfe - Ein Erfahrungsbericht*.  
Bewährungshilfe, 22e jrg., nr. 3, juli 1975, blz. 168-180. (B.R.D.).

Dit artikel behandelt een project dat sinds januari 1972 werd uitgevoerd door medewerkers van het 'Institut für Forensische Psychiatrie der Freien Universität Berlin' en de 'Berliner Dienststelle Bewährungshelfer

für Erwachsene'. De schrijvers, een psycholoog en een arts, traden als groepsleiders op. Hoewel in Duitsland wel pogingen zijn gedaan om vanuit de reclassering groepstherapie met voorwaardelijk veroordeelden te doen, ontbrak het tot nu toe geheel aan een systematische evaluatie daarvan. De doelstelling van de schrijvers was tweeledig. Enerzijds wilden zij een instituut opzetten voor cliënten met bijzondere problemen, anderzijds wilden zij door hun samenwerking bereiken dat in de toekomst de reclasseringsinstelling zelf dergelijk bijzonder groepswerk zou kunnen uitvoeren. Bij de therapie werd de methode van de gespreks-psychotherapie volgens Rogers en Tausch gevolgd in de vorm van groepstherapie. De schrijvers zetten uiteen waarom groepstherapie bij delinquenten volgens hen raadzaam lijkt. Deelname diende slechts op vrijwillige basis te geschieden. Iedere groep zou uit 7 à 10 personen moeten bestaan en wekelijks bijeen komen. De auteurs geven een uitvoerig verslag van de 24 bijeenkomsten, die tussen januari en juli 1973 hebben plaatsgevonden. Het werk in de groepen werd bemoeilijkt door de wisselingen in samenstelling en afwezigheid van cliënten. De meeste cliënten hadden kritiek op de passieve houding van de therapeuten: zelfinbreng was moeilijk en bovendien hadden zij meer raadgeving en oplossingen van hun persoonlijke problemen verwacht. Na zes maanden werd de therapie beëindigd; de groep was tot drie personen geslonken.  
Met literatuuropgave.

216

O'Leavy, V. *Programs of correctional study in higher education*.  
*Crime and delinquency*, 22e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 52-66 (U.S.A.).

De laatste jaren krijgt men op de Amerikaanse hogescholen en universiteiten steeds meer aandacht voor vakken die het gevangeniswezen en de reclassering betreffen. Ondanks de invloed die dergelijke opleidingen kunnen uitoefenen op de studenten, is er weinig bekend over vormgeving en doelstellingen ervan, evenmin als over de problemen waarmee degenen die er les in geven, geconfronteerd worden. Op een serie lezingen waarop 24 leraren en professoren in de betreffende vakken waren uitgenodigd, verzamelde de schrijver gegevens over studenten die aan dergelijke studieprogramma's deelnamen, over de opzet van die programma's en over eventuele contacten met het gevangeniswezen. De resultaten van zijn onderzoek bespreekt hij.  
Met literatuuropgave.

## Psychiatrische zorg

217

Mabe, A.R. *Coerced therapy, social protection, and moral autonomy*.  
American behavioral scientist, 8e jrg., nr. 5, mei/juni 1975, blz. 599-616 (U.S.A.)

Er wordt een overzicht gegeven van een aantal nieuwe technieken en strategieën voor sociale controle, speciaal gericht op hun toepasbaarheid voor gevangenis en psychiatrische inrichtingen. Deze technieken vallen in twee groepen uiteen, namelijk biologische interventietechnieken (zoals psychochirurgie, chemotherapie en genetische manipulatie) en technieken om het gedrag te veranderen (zoals aversie-therapie en 'token economies'). Hoe effectief zijn deze technieken om het gewenste doel te bereiken? Zijn zij controleerbaar? Zijn er morele gronden om deze technieken te verwerpen, ook al blijken ze effectief te zijn? De schrijver spreekt over toepassing op onvrijwillige basis, dus om het gedwongen ondergaan van therapie.

218

Saari, C., en S.R. Johnson. *Problems in the treatment of VIP clients*.  
*Social casework*, 56e jrg., nr. 10, december 1975, blz. 599-604 (U.S.A.).

Onderwerp is de houding van de staf van een psychiatrische inrichting tegenover personen met een VIP status. VIP staat voor Very Important Persons. Deze personen zijn of van goede familie of ze zijn hoog gestegen op de maatschappelijke ladder. De schrijvers noemen het voorbeeld van een patiënte, die een bloedig delict gepleegd had en door de rechter verwezen werd naar een psychiatrische inrichting. Een deel van de staf vond dat ze psychisch ziek was; een deel vond dat ze in de gevangenis thuis hoorde. Dit oordeel hing samen met de afkomst van de patiënte (die van goede familie was) en van de afkomst van de stafleden. Dergelijke dingen spelen volgens de auteurs mee in de behandeling van de patiënte. Het is naar hun mening belangrijk dat stafleden zich van dergelijke processen bewust zijn, opdat zij hun patiënten een eerlijke behandeling zullen geven.

219

Woodside, M. *Psychiatric referrals from Edinburgh courts. A review of 138 offenders examined at the Royal Edinburgh Hospital in 1972*.  
*British journal of criminology*, 16e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 20-37.

In het in dit artikel beschreven onderzoek zijn gegevens verzameld en geanalyseerd van 138 delinquenten die op verzoek van de rechter-

lijke macht psychiatrisch werden onderzocht. In totaal werden over deze 138 personen in 1972 188 rapporten uitgebracht. Aan de orde komt ondermeer de leeftijd en de sociale achtergrond van de delinquenten, motieven voor het aanvragen van een psychiatrisch rapport, diagnoses en aanbevelingen, psychiatrische en criminele achtergronden van de betrokkenen en de mate van overeenstemming tussen advies en beslissing van de rechterlijke macht.  
Met literatuuropgave.

---

## Kinderbescherming

220  
**Gandy, J.M.** *Canada's juvenile justice system: proposed new legislation.*  
British journal of criminology, 16e jrg., nr. 2, januari 1976, blz. 68-72.

Sinds een door het Canadese Ministerie van Justitie ingestelde Commissie in 1965 uitgebreide wijzigingen in het kinderstrafrecht voorstelde, is er een uitvoerige discussie ontstaan tussen ondermeer de federale regering en de provincies. Een in 1970 door de federale regering ingevoerde wet, de *Young Offenders Act*, werd heftig gekritiseerd door advocaten, maatschappelijk werkers, criminologen en de provinciale overheden. De auteur bespreekt de 108 aanbevelingen van een in december 1973 ingestelde Commissie. Hij concludeert dat de op deze aanbevelingen gebaseerde wetgeving weinig effect zal hebben, tenzij de provincies bereid zijn aanzienlijk meer geld uit te geven.

---

## Politie

221  
**Outrive, L. van.** *Politie – centralisering of decentralisering?*  
Het tijdschrift voor de politie, 38e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 1-8 (N.).  
Het tijdschrift voor de politie, 38e jrg., nr. 2, februari 1976, blz. 33-41 (N.).

Volgens de schrijver brengt het feit dat de politiemacht een politieke schepping is, mee dat het vraagstuk centralisering – decentralisering geen politietechnisch probleem is maar een politiek-beleidsprobleem. De tendensen tot centralisering zijn zijns inziens dan ook te verklaren als een exponent van een staats- en rechtsorde opvatting; zij zijn een reactie op mobiliteit, pluralisme en emancipatie van lagen en groepen van de maatschappij en de organisationele uitbouw binnen de politie zelf, ondermeer centrale planning en

specialisatie. Volgens de schrijver blijkt uit gedragswetenschappelijk onderzoek en uit eigen ervaringen van politiemensen dat een goed contact met de burgers noodzakelijk is voor een goed functioneren van de politie. Een betere reactie op mobiliteit, pluralisme en emancipatie is naar zijn mening dan ook voorlichting van de politie door en over de burgers zelf, waarbij de politie is opgebouwd uit kleine eenheden. Hieruit volgt de stelling: 'politiewerk vergt in wezen decentralisatie'. Nodig is dan onder meer: aandacht voor het basiswerk; planning en evaluatie op basisniveau en een controle-orgaan waarin ook burgers zitting hebben. De auteur vindt dat coördinatie en hulp, die men 'centralisatie' zou kunnen noemen, niet in strijd zijn met decentralisatie, als men maar bedenkt dat deze uit moet gaan van de lokale instanties en niet van bovenaf opgelegd dient te worden.  
Met literatuuropgave.

---

## Drugs

222  
**Cohen, H.** *Het drugbeleid in Nederland: een pijnlijke bevalling.*  
Delikt en delinkwent, 6e jrg., nr. 1, januari 1976, blz. 12-17 (N.).

Na een korte schets te hebben gegeven van de ontwikkelingen die vooraf gingen aan het instellen van de werkgroep verdovende middelen, bespreekt de schrijver de beleidsvoorstellen van die werkgroep. Op basis van deze voorstellen kwamen van regeringswege twee nota's en een wetsontwerp tot wijziging van de Opiumwet. De reactie hierop van de Bijzondere (Kamer)commissie voor het drugbeleid wordt door de auteur betreurd; volgens hem betekent haar eindverslag een enorme stap achteruit en hij spreekt dan ook de hoop uit, dat de regering zich er niet door zal laten beïnvloeden.

# Boekwerken

Over de adressen der bibliotheken waarbij de genoemde publikaties ter inzage kunnen worden gevraagd, kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum, Laan Copes van Cattenburch 62, 's-Gravenhage, tel. 614311, toestel 437.

Alper, B.S. *Prisons inside-out*; alternatives in correctional reform; forew. by M. Rector and A. Nagashima. Cambridge, Mass., Ballinger, 1974.

Bringewat, P. *Funktionales Denken im Strafrecht*; programmatische Vorüberlegungen zu einer funktionalen Methode der Strafrechtswissenschaft. Berlijn, 1974.

Bruun, K., L. Pan and I. Rexed. *The gentlemen's club*; international control of drugs and alcohol. Chicago, University of Chicago press, 1975. Studies in crime and justice.

*Children and decent people*; ed. by A.L. Schorr. New York, Basic books, 1974. Basic books, 465.

Clifford, W. *An introduction to African criminology*. Nairobi etc., Oxford university press, 1974.

Clinard, M.B. *Sociology of deviant behavior*; 4th. ed. London etc., Holt, Rinehart & Winston, 1974.

Cohen, A.K. *The elasticity of evil*; changes in the social definition of deviance. Oxford, Blackwell, 1974.

Cordier, J. *Une anthropologie de l'inadaptation*; la dynamique de l'exclusion sociale; avec la collab. de A. de Kerschove de Dentergem-Waterkeyn et N. Caudron-Bury. Bruxelles, Institut de sociologie, sciences pédagogiques et sociologie de l'éducation, 1975.

*Deviant gedrag in kritisch perspectief*; congrespaper over 'Deviancy and social control'; ed. by A.C. van de Hout. Nijmegen, Sociologisch instituut van de Katholieke Universiteit, vakgroep sociologie van het gezin en van de sociale welzijnszorg, 1975.

Epen, J.H. van. *Compendium drugsverslaving en alcoholisme*; diagnostiek en behandeling. Amsterdam enz., Agon/Elsevier, 1974.

*Erziehung und Recht im Vollzug der Freiheitsstrafe*; hrsg. von G. Deimling und J.M. Häussling. Wuppertal, Hammer, 1974.

Gemeentelijke, *De politie in België*; door L. de Meyer, R. Depre, G. Fijnaut et al. Leuven, Vervolmakingscentrum voor bedrijfsleiding en administratie, Centrum voor de interdisciplinaire studie van de rechtsbedeling, 1975.

*General deterrence*: a conference on current

research and standpoints, June 2-4, 1975.  
Stockholm, National Swedish council for  
crime prevention, 1975.

*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*; Erl. von  
E. Göhler; unter Mitarb. von H. Buddendiek.  
München, 1974.

*Gijzelingen 2-19 december 1975*; persoverzicht  
deel A: ANP-telexberichten.  
's-Gravenhage, Stafbureau voorlichting van het  
Ministerie van Justitie, 1975.

Jakir, P. *Jongensjaren in de gevangenis*.  
Amsterdam, van Oorschot, ca. 1974.  
Oorspr. Russische titel: Detst'ov' tju'r'me.

Koppensteiner, H.G., and E.A. Kramer.  
*Ungerechtfertigte Bereicherung*.  
Berlin usw., De Gruyter, 1975.

Kortste, De, *weg van de jeugdbescherming  
naar jeugd-welzijnswerk*; door M. van Beugen,  
J.E. Doek, I. van der Sijs et al.  
Meppel, Boom, z.j.

Jung, H. *Straffreiheit für den Kronzeugen?*  
Köln usw, Heyman, 1974.  
Schriftenreihe Annales universitatis saraviensis,  
Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche  
Abteilung, 77.

Kupersmith, G. *High impact anti-crime  
program*; sample impact project evaluation  
components.  
Washington, U.S. Department of Justice, Law  
enforcement assistance administration,  
National institute of law enforcement and  
criminal justice, 1974.

Kurzeja, D. *Jugendkriminalität und  
Verwahrlosung*: zu den Ursachen der  
Dissozialität Jugendlicher; 3. Aufl.  
Giessen, Achenbach, 1974.  
Edition 2000, Theorie und praktische Kritik, 3.

*Methoden der Rechtsvereinheitlichung*;  
Verhandlungen der Fachgruppe für Grund-  
lagenforschung anlässlich der Tagung für  
Rechtsvergleichung in Hamburg von 19. bis  
22. September 1973, mit einem Bericht über  
die Diskussion; von H. Coing, C.M. Schmitthoff  
et al.  
Frankfurt am Main, 1974.

Scott, J.E. *Ex-offenders as parole officers*;  
the parole officer aid program in Ohio.  
Lexington, Mass., etc. Heath, 1975.

*Strafvollzug; eine Einführung in die Grund-  
lagen*; von G. Kaiser, H. Schoch et al.  
Karlsruhe, 1974.

Leigh, L.H. *Police powers in England and  
Wales*.  
London, Butterworths, 1975.

Partridge, A., and W.B. Eldridge. *The second  
circuit sentencing study*; a report to the judges  
of the second circuit.  
Washington, Federal judicial center, 1974.

*Rechtspositie, De, van de geestelijk gehandi-  
capt en gestoorden*; interimrapport  
uitgebracht door de Commissie 'Rechtspositie  
van de geestelijk gehandicapten en gestoorden'  
van de Stichting nationaal orgaan zwak-  
zinnigzorg, (NOZ) in samenwerking met  
de Nationale Ziekenhuisraad (NZR), sectie  
psychiatrische instituten.  
Utrecht, NOZ, 1974.

Schenk, W. *Twintig jaar Hof van discipline*.  
Zwolle, Tjeenk Willink, 1975.

Schouten, J.A.M. *Persoonlijkheidsprofielen  
van delinquente jongens*; met een beschrijving  
van de Amersfoortse testcombinatie.  
Deventer, Van Loghum Slaterus, 1975.

*Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid*;  
rapport van de Verkenningcommissie sociaal  
onderzoek.  
Nijmegen, 1975.

Vroemen-Delescen, T. *Opsporing verzocht*.  
Geleen, z.u., 1975.