

verschijnt 9 maal per jaar

jaargang 13 december

9

Rechtshulp tussen
beheer en beheersing

ARCHIEF EXEMPLAAR

NIET MEENEMEN !!!!

jaargang 13 december

987

Rechtshulp tussen
beheer en beheersing

Colofon

Justitiële Verkenningen is een uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar en wordt verspreid onder degenen die beleidsmatig werkzaam zijn op justitieel terrein.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M.J.M. Brand-Koolen
dr. J.J.M. van Dijk
drs. A.B. Hoogenboom
drs. P.H. van der Laan
dr. G.J. Veerman

Redactie

drs. J.C.J. Boutellier
mr. M.R. Duintjer-Kleijn
G.J. Terlouw (tijdelijk)

Abonnementen

Aanvragen voor nieuwe abonnementen kunnen uitsluitend schriftelijk worden ingediend op onderstaand correspondentie-adres. Adreswijzigingen en opzeggingen kunnen alleen worden verwerkt met gebruikmaking van de adreskaart waarop het abonnementsnummer staat vermeld.

Nabestellingen

Losse nummers van Justitiële Verkenningen kunnen worden besteld door overmaking van f8,50 op gironummer 530374 ten name van WODC, Justitiële Verkenningen, Postbus 20301,

2500 EH 's-Gravenhage, onder vermelding van de titel van het gewenste nummer.

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële Verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage

WODC-documentatie

Voor inlichtingen over de WODC-documentatie: 070-706553 (E.M.T. Beenackers, C.J. van Netburg).

Ontwerp en drukwerk

Staatsdrukkerij en uitgeverij

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

Blz.	
5	Voorwoord
9	prof. dr. E.R. Blankenburg en dr. G.J. Veerman Zuinig op rechtshulp
27	drs. A. Klijn De WROM te ruim? Over de spreiding van het profijt
46	drs. F. van Tulder en S. Janssen De prijsgevoeligheid van rechtshulp
66	prof. dr. E.R. Blankenburg en drs. A. Klijn De gesubsidieerde rechtshulp vergelijkenderwijs
79	Literatuuroverzicht
79	Algemeen
82	Strafrecht en strafrechtspleging
83	Criminologie
92	Gevangeniswezen
-	Reclassering
92	Psychiatrische zorg
93	Kinderbescherming
95	Politie
98	Drugs
100	Boekwerken

Voorwoord

Indien mensen rechtshulp behoeven voor een probleem, kunnen zij zich wenden tot een Bureau voor Rechtshulp. Daar kan de cliënt geholpen worden met een eerste advies, praktisch-juridische hulp of worden doorverwezen naar de tweedelijns rechtshulp. In dat geval wordt hem een advocaat toegevoegd. Deze kan adviseren, voor de cliënt onderhandelen of procesbijstand verlenen. De eerste lijn vervult derhalve een zeeffunctie.

De eerstelijns hulp wordt gefinancierd door de overheid (dus onder andere uit de belastingopbrengsten), een eigen bijdrage behoeft men niet te betalen. Voor de tweedelijns rechtshulp wordt een inkomensafhankelijke bijdrage gevraagd, die loopt van f 25 tot f 560. Boven een jaarinkomen van ongeveer f 60 000 komen de kosten van een advocaat geheel voor eigen rekening. Naast de eigen bijdrage hebben mensen die voor de gefinancierde rechtshulp in aanmerking komen overigens nog meer kosten: bepaalde kantoorkosten van de advocaat, griffierechten, bij verlies een mogelijke veroordeling in de kosten van het proces, en dergelijke.

In de Troonrede die de Koningin op de derde dinsdag van september 1987 uitsprak, wordt gewag gemaakt van een beperking van het aantal mensen dat gebruik kan maken van de zogenaamde gefinancierde rechtshulp. Mensen met een bruto-jaarinkomen van ongeveer f 40 000 zullen per 1 januari 1988 de kosten van een advocaat voor een advies of voor procesbijstand geheel zelf moeten betalen. Dit bezuinigingsvoorstel vormt het meest recente in een reeks van maatregelen die de afgelopen jaren genomen zijn om de overheidsuitgaven aan rechtshulp te beperken. Eerdere maatregelen betroffen onder andere de invoering c.q. verhoging van de eigen bijdrage (in 1981 en 1984), verhoging van de griffierechten (1984) en verlaging van het honorarium van de advocaat voor een toegevoegde zaak (1983). Bovendien waren onlangs

(1987), op instigatie van het Ministerie van Financiën, de kosten van rechtshulp onderwerp van een heroverweging. Ook dat kan nog tot nieuwe bezuinigingsmaatregelen leiden.

De uitgaven voor rechtshulp in 1986 waren blijkens de rijksbegroting 1988 als volgt. Ten behoeve van toegevoegde raadslieden werd voor wat betreft strafzaken 45,5 miljoen (begroot: 45,1) en civiele zaken 135,5 miljoen (begroot: 162,8) uitgegeven. De kosten van de Bureaus voor Rechtshulp bedroegen 36,5 miljoen (begroot: 37,3). De totale begrote kosten voor rechtshulp in 1988 (235,4 miljoen) vormen 7,3% van het totaal van de uitgaven voor Justitie. In 1982, het ijkpunt van het stabiliseringsbeleid, was dit 7,1% (zie Kiedrowski e.a. in *JVI*, 1984).

De grote groei van de uitgaven voor rechtshulp vond plaats in de jaren 1971-1981, in het bijzonder vanaf 1975. In die periode was sprake van een sterk toegenomen vraag naar rechtshulp en van een opvallende ontwikkeling in de rechtshulpverlening door de vorming van een gevarieerd netwerk van instellingen op het terrein van de eerstelijns rechtshulp (informatie en advies). De toename in de vraag kan deels worden verklaard uit autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld de toename van het aantal echtscheidingen en sociale voorzieningszaken) en deels uit het verruimde aanbod van juridische dienstverlening, waarbij problemen in juridische termen worden ge(her)definieerd. Of zoals De Swaan het zo prachtig zei: het aanbod scheidt de vraag, niet de misère. Voorwaarden voor de laatstgenoemde ontwikkeling waren zowel een actieve beroepsgroep als een voor sociale claims ontvankelijke overheid. De welvarendheid van de jaren zeventig bood hiertoe de financiële ruimte.

De toen geïnitieerde discussie over de vastlegging van de rechtshulpverlening in een wet loopt nog steeds. De strijd die zich thans manifesteert, is die tussen enerzijds de overheid die vanuit haar plicht tot verantwoord beheer een financiële beheersing van de rechtshulp beoogt en daartoe streeft naar een gesloten systeem van budgetfinanciering, en anderzijds de betrokken beroepsgroepen (met name de advocatuur) die zich daartegen keren. Zij verwijten Justitie dat een sociaal grondrecht ondergeschikt wordt gemaakt aan strikte (financiële) beheersing.

Of er sprake is van beheer dan wel beheersing valt niet eenvoudig op basis van empirische argumenten

uit te maken. Het is vooral een ideologische strijd die onder deze labeling schuilgaat. Wel kunnen empirische beschouwingen worden gegeven over de organisatie van de rechtshulp en de effectiviteit van de instrumenten van beheer. Dat kan de discussie verhelderen.

Daarbij is er, ook al kan de spectaculaire stijging van de uitgaven niet los gezien worden van het niveau van vertrek (dat was laag) of van het aandeel ervan op het totaal van de uitgaven voor Justitie (dat is betrekkelijk klein), geen reden om niet serieus naar de uitgaven voor rechtshulp te kijken met het oog op een verantwoord beheer.

De diverse bijdragen van dit themanummer staan in dat teken. In het inleidende artikel van G.J. Veerman en professor E.R. Blankenburg komt de discussie over een wet op de rechtshulp aan de orde. Naar hun oordeel is die discussie te sterk getrokken in het kader van beheersing en van instituties. Er zijn empirische en normatieve redenen om het uitgangspunt van een regeling van de rechtshulp te beginnen bij het belang van de rechtshulpzoekende en het huidige stelsel intact te laten. A. Klijn onderwerpt vervolgens de tamelijk vaak gehoorde gedachte dat de huidige regeling inzake de gefinancierde rechtshulp te ruim zou zijn aan een nadere empirische beschouwing. Deze gedachte kent twee facetten. De eerste is dat de gefinancierde rechtshulp te zeer terecht zou komen bij de hogere inkomens. De tweede is dat de rechtshulpstructuur als het ware uitnodigt tot gebruik ervan, ook voor zaken van tamelijk geringe ernst. Hij komt tot de conclusie dat de zaak wat anders ligt.

F. van Tulder en S. Jansen bespreken de prijs van de weg naar het recht en de gevolgen daarvan voor de vraag naar recht. Zij concluderen op grond van hun onderzoek dat de elasticiteit van de vraag gering is en dat het vooral de middeninkomens zijn die relatief veel betalen voor hun recht. Professor Blankenburg en A. Klijn vergelijken tenslotte het stelsel van de gefinancierde rechtshulp in ons land met die in Engeland en West-Duitsland. De omvang van ons stelsel en de mate waarin het gericht is op de problemen van de sociaal zwakkeren vormen, zo blijkt daaruit, twee opvallende karaktertrekken.

G.J. Veerman/A. Klijn

Zuinig op rechtshulp

dr. G.J. Veerman en prof. E.R. Blankenburg*

Een ontwerp voor een wet op de rechtshulp en de argumenten daarvoor

In formeel-juridische zin is een wet een besluit van regering en Staten-Generaal dat volgens een bepaalde procedure tot stand is gekomen. Geheel los van de inhoud kan men deze procedure niet zien.¹ Het is onomstreden dat een wet in beginsel gemaakt wordt om algemene, voor ieder geldende regels in het leven te roepen. Dat kunnen rechten en plichten zijn, inhoudelijke normen en procedures, institutionele ordening enzovoort. In een aantal gevallen is de wetgever verplicht een wettelijke regeling te maken, bijvoorbeeld als de Grondwet dat bepaalt.

In bestuurskundige zin kan een wet onderdeel zijn van een beleid. Beleid omvat doelstellingen en voorzieningen om deze doelen uit te kunnen voeren, budgetten om de maatregelen te financieren en samenwerkingsverbanden om de doeleinden effectief te bewerkstelligen. Eén van de instrumenten om bepaalde overheidsdoelen te bereiken, is de wettelijke regeling. Algemeenheid en afdwingbaarheid door onder meer strafbepalingen zijn voor de overheid (en soms voor andere actoren in het wetgevingsproces) redenen om dit instrument te kiezen. Voor een beleid kunnen verschillende wetten worden benut.

Het is thans overheidsbeleid om terughoudend te zijn met regelgeving en zoveel mogelijk sociale taken aan de maatschappelijke krachten te laten. Om dit te bevorderen zijn er toetsingspunten vastgesteld aan de hand waarvan men kan bepalen of regelgeving nodig

* Dr. G.J. Veerman is als raadgever wetgevingsonderzoek verbonden aan het WODC; prof. dr. E.R. Blankenburg is hoogleraar rechtssociologie en criminologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Beide auteurs danken drs. Albert Klijn voor zijn belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

is en of de inhoud ervan door de beugel kan.² Een eerste toetsingspunt is dat de beslissing om tot een ingrijpen van de overheid over te gaan, gebaseerd moet zijn 'op een nauwkeurige analyse van de achtergronden, aard en omvang van het (te regelen) maatschappelijk verschijnsel'. Daarbij dient te worden overwogen of wetgeving überhaupt het geëigende instrument is voor de beleidsdoeleinden. Een ander toetsingspunt is dat de aan de regeling ten grondslag liggende doelstellingen 'volledig worden weergegeven en nauwkeurig geformuleerd'. De 'verschillende doelstellingen moeten duidelijk worden onderscheiden'. Een laatste toetsingspunt dat we willen vermelden is de eis dat bij het stellen van normen 'dient te worden gestreefd naar eenvoud, begrijpelijkheid, bestendigheid en evenredigheid'. Omdat wetgeving in een belangendemocratie het resultaat is van onderhandelingen tussen verschillende actoren en omdat wetgeving meer functies heeft dan alleen het regelen van een probleem, zijn dergelijke toetsingspunten niet vanzelfsprekend.

Zo'n tien jaar geleden, toen de groei van de voorzieningen nog gaande was en deregulering hier nog geen 'item', werd de behoefte geuit te komen tot een wet op de rechtshulp, ter vervanging van de Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden. De achtergrond daarvan was tweërlei. In de eerste plaats waren dat ontwikkelingen die zich vanaf het begin van de jaren zeventig hadden voorgedaan op het terrein van de gefinancierde rechtshulp. Door rechtswinkels, door Bureaus voor Rechtshulp (waar niet alleen advocaten aan rechtshulpbehoevenden werden toegevoegd, maar ook eenvoudige adviezen werden gegeven en structurele rechtshulp kon worden geboden) en door de komst van de zogenaamde sociale advocatuur ontstond een netwerk van brede en actieve hulpverlening. Ook ruimtelijk kwam het hulpaanbod dichterbij de mensen. Aan het einde van de jaren zeventig komt dan de wens op om dit bouwwerk wettelijk te verankeren. Een tweede, althans formele, reden was dat de voorstellen voor een nieuwe Grondwet, in eerste lezing door de volksvertegenwoordiging aanvaard, een bepaling bevatten, waarbij rechtshulp als grondrecht werd vastgelegd en de wetgever de opdracht kreeg de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden te regelen.

In 1980 publiceerde de Minister van Justitie een voorontwerp van een wet op de rechtshulp. De

gewenste wet op de rechtshulp is er echter nog niet. In juni 1986 kwam de Minister van Justitie met een nieuw ontwerp voor een wetsvoorstel; in november 1986 verscheen een aanvullende ambtelijke notitie waarin het begrip 'eerstelijnsrechtshulp' nader werd ingevuld. Men zou zeggen dat na tien jaar discussie en overleg een vastlegging van een gevestigde rechtshulpstructuur niet zo'n probleem hoeft te zijn. Dat is het wel gelet op de redelijk scherpe reacties op het ontwerp. Kennelijk is er iets aan de hand.

Tien jaar geleden was het idee achter de voorstellen voor een wet op de rechtshulp dat de bestaande structuur van de rechtshulpverlening in Nederland zou worden bevestigd. In het ontwerp van 1986 is dit echter nog maar ten dele het geval. In de eerste plaats worden enkele wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de huidige gang van zaken. Zo moeten de rechtshulpzoekenden in de toekomst mondeling om een toevoeging verzoeken bij het Bureau voor Rechtshulp, kunnen sommige procedures uitgesloten worden van de gefinancierde rechtshulp en wordt de rechtshulp financieel aan banden gelegd via budgettaire plafonds, waarbij overschrijding van het jaarlijkse budget leidt tot een latere betaling van de advocaat voor bewezen diensten.

In de tweede plaats blijven twee, eveneens nieuwe, zeer cruciale zaken in het vage. De mogelijkheid van de zogenaamde contractsadvocatuur wordt wettelijk geoperd; dat wil zeggen dat de Raden voor Rechtsbijstand een contract met advocaten kunnen afsluiten waarbij deze jaarlijks een vast aantal zaken tegen een vooraf vastgestelde prijs verrichten. Voorts biedt de definitie van respectievelijk eerste- en tweedelijns rechtshulp weinig houvast, zo weinig dat er een ambtelijke notitie kwam om een uitleg ervan te geven.

In de toelichting bij de voorstellen staan geen bijzondere motiveringen vermeld voor deze wijzigingen. Er is een algemene motivering: beheersing van de rechtshulpkosten. Boven de doelstelling van vastlegging van de structuur domineert deze doelstelling van de beheersing van de kosten het ontwerp. Dat is niet verwonderlijk. Deze kosten zijn de laatste jaren enorm gestegen en verdere groei lijkt onbetaalbaar. Het thema neemt al enige jaren een prominente plaats in in het beleidsdenken. In de Memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1979 uitte de Minister van Justitie voor het eerst zijn zorgen over de toenemende kosten voor rechtshulp. Hij zag zich genood-

zaakt tot beheersing daarvan te komen. Dit is in volgende jaren op twee manieren gebeurd. Via een verhoging van de kosten van procedures voor de rechtshulpvragers door verhoging c.q. invoering van een eigen bijdrage en verhoging van de griffierechten enerzijds en door verlaging van de honorering van de toegevoegde advocaat anderzijds. Het ontwerp zet die lijn voort door enkele bestuurlijke maatregelen.

In Max Webers terminologie zouden wij de opstelling van de overheid 'verantwoordingsethisch' kunnen noemen. Dat wil zeggen dat niet de motieven voor maatregelen doorslaggevend zijn, maar de effecten. Toegespitst op dit onderwerp betekent het dat de overheid sociale rechtshulp weliswaar wenselijk acht, maar alleen binnen financieel haalbare grenzen en met een verantwoorde spreiding van de voorgestelde nadelen over de betrokkenen.

Onder andere de Orde van Advocaten stelt zich daarentegen op een principieel 'gesinningsethisch' standpunt: het recht op rechtsbijstand is een sociaal grondrecht. De overheid mag daarom naar haar oordeel geen rechtstreekse greep hebben op de aard en de omvang van de rechtshulp en daarmee op de kosten. Deze uitgangstelling wordt nader geconcretiseerd in de opvatting dat een open eind financiering van de rechtshulp geboden is, dat rechtshulp boven (buiten) de politieke prioriteitenlijst behoort te staan en dat de enige financiële bovengrens die is waar de hulpbronnen van de staat ontoereikend zijn. Daarnaast verbindt de Orde de onafhankelijkheid van de advocatuur aan de erkenning van rechtshulp als sociaal grondrecht. In dit kader wordt ook de contractsadvocatuur afgewezen. Voor de cliënt zou dit alles het beste zijn.

Er zijn dus een aantal conflicterende opvattingen omtrent de doelstellingen van een wet op de rechtshulp. Voor de overheid en vooral voor enkele betrokkenen was er de doelstelling de bestaande institutionele structuur vast te leggen. Voor de overheid domineert daarnaast de wens tot financiële beheersing van de rechtshulp. Daardoorheen speelt de betekenis van artikel 18 van de Grondwet (rechtshulp als sociaal grondrecht), waarbij het uiteindelijke doel de voor de cliënt beste organisatie van de rechtshulp is.³

Op deze discussie willen wij nader ingaan vanuit een waar mogelijk empirische benadering van het ontwerp en de in de discussie naar voren gebrachte opvattingen. We doen dit tegen de achtergrond van de genoemde

toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid, die immers een spiegel vormen die de overheid zichzelf wil voorhouden.⁴

Het ontwerp van 1986 in het licht van de toetsingspunten

Indien de wetgever wijzigingen wil aanbrengen of nieuwe maatregelen in het leven wil roepen, wordt een analyse verwacht naar het woord van de richtlijnen voor een terughoudend en sober wetgevingsbeleid. Deze analyse ontbreekt in het ontwerp. Tevergeefs zoekt men naar argumenten dat er wat mis was en tevergeefs zoekt men naar aanwijzingen voor de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen. We geven een enkel voorbeeld.

Contractsadvocatuur

In de toelichting bij de bepaling dat de Raad voor Rechtsbijstand met advocaten overeenkomsten kan aangaan waarbij tegen een bijzonder vergoedingentarief de behandeling van een bepaald aantal zaken kan worden gewaarborgd (art.7, vierde lid), staat alleen vermeld dat van deze bepaling een sturende werking op de totale kosten kan uitgaan. In het licht van het ontwerp zal dit een eufemisme zijn voor een lagere prijs per zaak. Niet wordt duidelijk of de prijs die thans betaald wordt voor zaken in het kader van toevoegingen, te hoog is. In de praktijk lijkt het tegendeel eerder het geval te zijn. Men krijgt de indruk, onder andere ook uit uitlatingen van de Minister van Justitie, dat de sociale advocatuur bepaald niet overbetaald wordt. Dat is zeker het geval indien men het inkomen van de traditionele advocatuur als norm hanteert.⁵

Zal de bepaling echter de verwachte werking hebben? Dat is zeer de vraag. Een quantumkorting, want dat is het, zal worden gegeven in een situatie van veel aanbieders van een niet al te schaars goed bij een beperkte vraag. Bovendien moet er bij een gewone prijsstelling een zekere winstmarge zijn om via een quantumkorting per zaak een lagere prijs te kunnen accepteren. Aan deze voorwaarden wordt niet al te zeer voldaan op de markt van de gefinancierde rechtshulp. Sociale advocaten zijn niet talrijk, er is een grote vraag naar rechtshulp (de overheid zorgt bijvoorbeeld door het nieuwe sociale zekerheidsstelsel of door de nieuwe asielmaatregelen ook regelmatig

voor nieuwe zaken) en de prijsmarge is niet erg groot. Als men bovendien geen contract sluit, krijgt men zijn zaken waarschijnlijk toch wel, indien er veel zaken zijn en indien het ontwerp koerst naar een gelijke verdeling van zaken over de individuele advocaten.

Alleen als er contracten gesloten moeten worden voor de behandeling van een bepaald soort zaken en deze zaken bij uitsluiting door de contractadvocatuur mogen worden gedaan, kan de bepaling werken en beheerst de overheid de hoeveelheid rechtshulp. In dat geval komt deze bepaling gemakkelijk in strijd met de constitutionele doelstelling. Immers, artikel 18 van de Grondwet spreekt van rechtshulp bij in beginsel alle rechtszaken. Bepaalde categorieën zaken zouden niet uitgesloten kunnen worden; ook een budgettaire grens lijkt uiteindelijk moeilijk verenigbaar met de grondwettelijke norm.

De taak van beheersing wordt voorts overgedragen aan de Raad voor Rechtsbijstand die contracten zal kunnen afsluiten. De rijksoverheid laat de beheersing door de advocaten zelf verzorgen. De sturende werking van deze maatregel met het oog op de kosten ligt daarom mogelijk in de budgettaire volumebeperking, de bepaling dat de Raad voor Rechtsbijstand een jaarlijks vast budget heeft. Als de Raad halverwege het jaar voorziet dat er een budgetoverschrijding dreigt, legt zij advocaten het dilemma voor: of genoeg nemen met een betaling in het volgend jaar of genoeg nemen met betaling nu, maar tegen een lagere prijs per zaak via een contract. Van de Raad wordt zo gevraagd haar eigen confrères met een verlies op te zadelen.

Alles overziende is het een niet zo doeltreffend instrument met het oog op financiële beheersing.⁶ Dat wil niet zeggen dat het uit andere hoofde niet een goede gedachte is de contractsadvocatuur mogelijk te maken. Indien men bijvoorbeeld de aanwezigheid van de sociale advocatuur overal in Nederland een voorwaarde vindt voor het bereiken van de doelstelling van rechtshulp voor ieder in alle zaken, dan kan de contractsadvocatuur helpen de regio te bedienen. Ook als men deskundigheid wil bewerkstellingen kan een contractsadvocatuur een middel zijn om advocaten permanente ervaring op te laten doen en in kennis te laten investeren. Contracten zullen dan niet tot een prijsverlaging per zaak leiden, maar eerder tot het tegendeel omdat het om schaarse goederen gaat.

Eerste en tweede lijn

In het ontwerp wordt de tweedelijns hulp omschreven als het verstrekken van adviezen of soortgelijke hulp of het verlenen van proceshulp. Eerstelijns rechtshulp wordt niet omschreven. Tweedelijns rechtshulp kan worden geboden door advocaten. In artikel 9 wordt gesteld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat ook medewerkers van de Bureaus tweedelijns rechtshulp kunnen verlenen. In de ambtelijke notitie van 13 november 1986 lijkt eveneens de mogelijkheid te worden geboden dat op de rechtsgebieden waarop de Bureaus voor Rechtshulp zich thans bewegen, de Bureaus zelf (daarbij inbegrepen de advocaten waarmee een contract is aangegaan) de zaken afhandelen. Naast of in plaats van een onderscheid in eerste en tweede lijn wordt zo een onderscheid naar rechtsgebied geïntroduceerd.

Vanuit een doelstelling als de verbetering van het beroepsperspectief van de medewerkers en daarmee van het blijvend kunnen aantrekken van goede mensen, is dat een goede gedachte. Procederen betekent immers enerzijds dat men het advieswerk zonodig kan voortzetten met een proces (er kan worden onderhandeld) en anderzijds dat de status van het beroep hoger wordt. Voor rechtshulpzoekenden is een blijvende goede kwaliteit van de Bureaus voor Rechtshulp van belang.

Vanuit een oogpunt van kostenbeheersing is het waarschijnlijk een minder goed idee. De barrière die thans tussen eerste en tweede lijn bestaat wordt geslecht en men laat de keuze voor advies of proces in een en dezelfde hand. Dan kunnen makkelijk andere factoren dan het belang van de cliënt een rol gaan spelen bij de keuze hoe een zaak (verder) te behandelen. Ditzelfde geldt in zekere mate voor de mogelijkheid van een eerste- en een tweedelijns contractadvocatuur. Dat heeft alleen in financieel opzicht een gunstig effect als de prijs van adviezen relatief aantrekkelijker is dan die van toevoegingen.

Mondelinge toevoegingsaanvraag

Een derde voorbeeld biedt de eis dat behalve in strafzaken cliënten mondeling een verzoek om toevoeging van een advocaat indienen. De reden zal wel zijn dat de rechtshulpzoekende eerst advies zal moeten vragen en dat verondersteld wordt dat het daarmee voor de rechtshulpzoekende moeilijker wordt procesbijstand te vragen en dat cliënten zo uit de

duurdere tweede lijn worden gehouden. Maar waren er indicaties dat de thans bestaande praktijk uitlokte tot meer procedures dan nodig?

Het is bekend (o.a. van Leeuwen, 1986) dat het aandeel van de advisering door de Bureaus en door de advocatuur in de rechtshulpverlening toeneemt. Dat wil zeggen dat de sociale rechtshulp er ook in slaagt de escalatie van een probleem tot een procedure te vermijden. Daarbij komt dat er aanwijzingen zijn dat mensen die een procedure willen voeren, dat om ernstige zaken doen (Klijn 1987).⁷ Ook zonder financiële of praktische barrières (geografische afstand, dag vrij nemen) vermijden de mensen procedures, omdat sociale barrières blijven bestaan.

Echter, het gaat in de bulk van de gevallen om echtscheiding, ontslag en sociale voorzieningen, waar het moeilijk is de weg naar het recht te vermijden. Men heeft soms zelfs geen keus. Om te scheiden moet men wel procederen. De wet eist dit met zoveel woorden. Ingevolge de Werkloosheidswet krijgt men een uitkering bij onvrijwillig ontslag; voor veel bedrijfsverenigingen betekent dit dat men het ontslag bij het Gewestelijk Arbeidsbureau moet aanvechten. In beide gevallen wordt juridische bijstand door overheidsregels uitgelokt. De maatregel zal derhalve niet erg prohibitief werken. Als dat overigens wel het geval zou zijn, komt de vraag aan de orde of zich dat nog verdraagt met een andere doelstelling van het ontwerp, art.18 Grondwet. Dat artikel garandeert immers toegankelijke rechtshulp.

De algemene conclusie moet zijn dat niet alleen een analyse van de maatregelen ontbreekt, maar dat onduidelijk is of de voorgestelde maatregelen het doel zullen bereiken. Bovendien is er sprake van een soort stoelendans van doelstellingen: als men op de ene gaat zitten, valt de andere af.

Ernstiger nog is de afwezigheid van een analyse van de kosten van de rechtshulp. In de toelichting wordt geconstateerd dat sinds 1984 zich een stabilisatie in de kosten voor rechtshulp heeft voorgedaan. De gesprekspartners zagen dat ook en concludeerden daaruit dat er geen reden meer is tot structurele bezuinigingen te komen. De Minister van Justitie trekt die conclusie kennelijk niet.

Blijkens de voorstellen en de voorgeschiedenis koestert de Minister van Justitie de theorie dat de toegenomen kosten het gevolg zijn van de toegenomen vraag en dat die vraag mede veroorzaakt wordt door

de lage kosten. De groei van de vraag naar rechtshulp is evenwel te begrijpen als een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot meer juridische conflicten. Men denke aan de diversificatie in de samenleving (mensen hebben meer banen, meer vakanties), recessie en bezuinigingen (meer deeltijdarbeid, meer ontslagen, meer gebruik van sociale voorzieningen), veranderende opvattingen (meer relatie-typen, tot voor kort meer echtscheidingen; een sterke gelijkheidsideologie en de wens van regels op maat). Er zijn derhalve meer potentiële conflictsituaties. Dit wordt versterkt door de toename van regulering. Via het politieke systeem leiden deze en dergelijke ontwikkelingen al snel tot meer regels. Regels hebben echter een ambigue karakter. Enerzijds kunnen zij problemen in banen leiden (vaak op macro-niveau), anderzijds kunnen zij bij toepassing gemakkelijk tot conflicten aanleiding geven (veelal op micro-niveau) en bovendien traditionele niet-juridische oplossingswegen verdringen.

De vraag in de vorm van de problemen die naar juridische instanties kunnen komen, ontstaat derhalve autonoom en onafhankelijk van de prijs van rechtshulp of van een factor als het aanbod van rechtshulp. Deze laatste factor staat voor de opvatting – een in welzijnsland populaire stelling – dat het aanbod de vraag naar rechtshulp bepaalt. Daarvan kan gezegd worden dat het aanbod wel de procedure beïnvloedt en de arena waar de strijd gevoerd wordt. Zo kan een laagdrempelige en actieve juridische hulpverlening de juridisering van conflicten vergemakkelijken. Dat kan leiden tot meer gerechtelijke procedures, maar overigens ook tot een eerdere oplossing van problemen, afhankelijk van de relatie tussen eerste en tweedelijns rechtshulp.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een aanbodtheorie op het juridische vlak is de aard van de oplossingstructuur van conflicten naar het positieve recht. De overheid bepaalt via haar wetgeving en infrastructuur de manier waarop conflicten kunnen worden opgelost en daarmee welke functionarissen of hulpaanbieders zich daarbij kunnen profileren. Het beste voorbeeld biedt als altijd de echtscheiding. De toename van het aantal echtscheidingen is niet toe te schrijven aan een breder aanbod van rechtshulp. De vraag naar hulp bij echtscheiding is een van de belangrijkste oorzaken van de toename van de kosten voor rechtshulp. De advocatuur kan hierin een prominente plaats innemen omdat het objectieve recht

de afhandeling van een echtscheiding via een gerechtelijke procedure eist.

De mogelijkheden om de markt van de gefinancierde rechtshulp via de vraag te beïnvloeden zijn niet indrukwekkend, maar wel aanwezig. De prijs van rechtshulp voor de rechtshulpvragers biedt maar in beperkte mate een rem op gebruik van rechtshulp. Daarvoor zijn de belangen te groot. (Overigens levert een eigen bijdrage de overheid wel inkomsten op, waardoor eveneens een bezuiniging bereikt wordt; de hoogte van de eigen bijdragen, aangevuld met griffierechten en dergelijke heeft een sociaal-politieke en rechtspolitieke grens in de aanvaardbare besteding van het inkomen en in de toegankelijkheid van de rechtshulp.) Op de algemene maatschappelijke ontwikkelingen kan de overheid niet veel invloed uitoefenen, zeker niet op korte termijn. Bovendien zijn er juridische beperkingen aan de macht van de overheid. De ervaring leert dat voorts minder wetgeving eveneens moeilijk valt te bewerkstelligen. De samenleving en de politiek eisen regulering. Wel kan men pogen door consistente en heldere wetgeving een klein deel van de potentiële conflicten weg te nemen. Belangrijker met het oog op bezuinigingen lijkt het om de structuur van de conflictoplossing in ogenschouw te nemen. Om de ontwikkeling van de vraag en de juridische afhandeling van problemen in toom te houden, zal de wetgever vooral en vooreerst zichzelf kritisch moeten bekijken.

De reacties op het ontwerp en de belangen daarachter

Tot nu toe zijn we ingegaan op het ontwerp voor een wetsvoorstel op de rechtsbijstand, dat door de Minister van Justitie is opgesteld. Op het ontwerp is nogal wat kritiek gekomen van de institutionele gesprekspartners.

J. Havenstroom (een vertolker van het standpunt van de Bureaus voor Rechtshulp) signaleert (1986) een bureaucratisering en administratisering van de Bureaus voor Rechtshulp. Hij vreest voor een beperking van de hulpverlening door de Bureaus voor Rechtshulp. Voorts bekritiseert hij de zware rol van de advocatuur als monopolist voor rechtshulp (hetgeen breder is dan procesbijstand) en als dominant in het bestuur van de Bureaus voor Rechtshulp. Positiever is hij over de mogelijkheid dat bureaumedewerkers

kunnen procederen in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen en te bepalen zaken.

De voorzitter van de Vereniging voor Rechtshulp, die de belangen van bureaumedewerkers en sociale advocaten moet verenigen, uit als eerste bezwaar dat de onafhankelijkheid van de rechtshulpverlening onder druk komt te staan. Ook ontbreken kwaliteitsgaranties zoals door een beter inkomen voor de sociale advocatuur. Zijn derde zorg zijn de aanslagen op de omvang en de bereikbaarheid van de rechtshulpvoorzieningen en tenslotte ziet hij een verslechtering van de taakstelling van de Bureaus voor Rechts-hulp.

De 'realo's' binnen de vereniging, te weten een aantal sociale advocaten, zien meer in de voorstellen van de Minister. Zo vindt J. Smit het zonde om veel tijd te verdoen met ideologische discussies. Als het ontwerp gewijzigd wordt op het punt van de onterechte uitsluitingen van rechtsbijstand (namelijk rechtsbijstand voor internationale fora en rechtsbijstand aan illegale vreemdelingen in vrijwel alle gevallen), valt het best mee, gelet op de neiging van de overheid tot beheersing en bezuiniging.

De kritiek van de Orde van Advocaten houdt onder meer in dat geen juiste uitwerking is gegeven aan artikel 18 Grw. De overheid wil bezuinigen en de markt beheersen. De advocatuur is in haar visie de hoeksteen van de rechtshulpcultuur en dat vraagt om – in het ontwerp ontbrekende – waarborgen voor onafhankelijkheid, kwaliteit, integriteit en continuïteit (en in verband daarmee om een adequate honorering).⁸

Kritiek is er ook op de beperktere toegang, de mondelinge toevoegingsaanvraag en de betreding van het terrein van de tweede lijn door de Bureaus voor Rechtshulp. Naar het oordeel van de Orde mogen de Bureaus als semi-overheidsinstantie pas hiervoor ingeschakeld worden als de balie die functie onvoldoende vervult. Het onafhankelijkheidsargument wordt ook gehanteerd om de contractsadvocatuur als beheersingsinstrument af te wijzen. Een tweede argument daarvoor is dat de contractsadvocatuur de markt van de gefinancierde rechtshulp kan bederven.⁹ Wel ziet de Orde iets in contracten met het oog op kwaliteitsverbetering en regionale spreiding.

Geconstateerd kan worden dat waar twintig jaar geleden de ideologische discussie over de leemte in de rechtshulp startte met als uitgangspunt de noodzaak voor de burger om zijn recht te kunnen halen, er thans

een institutionele belangendiscussie woedt (vgl. Van Manen, 1987). Wat bijvoorbeeld in de reacties opvalt is de zorg voor de beheersing, of het nu beheersing door de overheid is of door de advocatuur. Hoe sterk dat is, blijkt bijvoorbeeld uit de suggestie van S. Top (1986) dat de Bureaus voor Rechtshulp en de sociale advocatuur door de overheid moedwillig tegen elkaar worden uitgespeeld. Ook de zorg voor het eigen marktaandeel in de rechtshulpmarkt is aanwezig in de opstelling van de betrokkenen.

Het spreekt vanzelf dat een wet waarvan langdurige structurele effecten op de rechtshulpverlening zullen uitgaan, de kritiek van de betrokken belangengroepen zal uitlokken. Zoals gebruikelijk zijn de cliënten minder georganiseerd dan de instanties. Wel wordt in de kritiek het belang van de rechtshulpzoekende soms aangehaald, maar zonder analyse en uitwerking blijven deze bezweringen retorisch. Zo vraagt de Orde wel aandacht voor artikel 18 Grw. en het belang van de cliënt, maar de uitwerking is apodictisch en wonderwel passend bij de institutionele positie van de Orde. De hierboven genoemde interpretatie van artikel 18 Grw. door de Orde is bijvoorbeeld niet de meest voor de hand liggende.

In juridische zin betekenen sociale grondrechten een taakstelling of een inspanningsverplichting voor de overheid. Het grondrechtelijk karakter geeft aan dat het om een (rechts)goed gaat dat cruciaal is voor het functioneren van de mens in deze samenleving.¹⁰ Sociale grondrechten staan met andere woorden hoog op de prioriteitenlijst van de overheid. Dit geldt ook voor het sociale grondrecht van artikel 18, het recht op rechtsbijstand. Dit artikel heeft als inhoud dat ieder zich in rechte kan doen bijstaan en dat financiële drempels uiteindelijk geen belemmering mogen vormen voor mensen om rechtsbijstand te krijgen.

Zowel uit het grondrechtelijk karakter in het algemeen als uit de formulering van het artikel valt af te leiden dat het de Grondwet te doen is om de positie van de burgers. In de bepaling wordt het perspectief van de cliënt vooropgesteld. Hoe dit geconcretiseerd wordt, laat de Grondwet aan de wetgever over. Ook daarom is het jammer dat er een institutionele discussie woedt en geen structurele. De vraag wat het beste is voor de oplossing van het probleem van de rechtshulpzoekende is ondergesneeuwd. Dat is een eerste nadeel van de institutionele opstelling van de betrokkenen.

De op institutionele belangen gerichte discussie betekent voorts een toespitsing ervan op de rechtshulpverlening. Daarop hebben de voorstellen betrekking en de gesprekspartners voegen zich naar dat kader. Geen wonder, zal men zeggen, het gaat om een wet op de rechtshulp. Maar als de doelstelling van zo'n wet een goede structuur van de rechtshulpverlening is dan wil men toch een overzicht van het geheel. En als de doelstelling bezuiniging is, dan dient men toch te weten wat de betekenis van de bezuiniging is voor andere onderdelen van de afhandeling van conflicten. Zo maakt het voor de kosten aan rechtsverzorging nogal wat uit of conflicten via een dure gerechtelijke procedure worden beslecht of via onderling overleg.

Er zijn aanwijzingen dat het Nederlandse systeem als geheel relatief goedkoop is. Verwoerd en Blankenburg (1986, 1987) hebben bij een vergelijking tussen Nederland en het geografisch, sociaal en economisch overeenkomende Nordrhein-Westfalen geconstateerd, dat daar veel meer gerechtelijke procedures worden gevoerd dan in Nederland. Beide auteurs gaan ervan uit dat er in beide landen ongeveer evenveel conflicten voorkomen. De verklaring van het verschil in justitiële werklast zien ze in de buitengerechtelijke voorzieningen die in Nederland veel sterker aanwezig zijn. Mensen worden in staat gesteld om via voorgerechtelijke wegen een conflict af te doen en hoeven minder met behulp van advocaten en rechters uit hun conflicten te komen.

Het gaat daarbij om para-juridische instanties als huuradviescommissies en geschillencommissies, maar ook om de aanwezigheid van een netwerk van adviesinstanties. In dat netwerk hebben Bureaus voor Rechtshulp een belangrijke plaats. Zij kunnen een proces-vermijdende functie vervullen hetzij door middel van advies, hetzij door de juridische mogelijkheden te schatten het conflict de wereld uit te helpen. Deze gedachte vindt steun in het onderzoek van Van Leeuwen. Daaruit bleek dat Bureaus voor Rechtshulp veelvuldig adviseren en dat slechts een relatief klein aantal rechtshulpzoekers doorverwezen wordt naar de advocatuur (wat in veel gevallen wil zeggen: de rechter).

Blankenburg heeft elders (1987) nog op andere factoren gewezen die de grotere procesgeneigdheid in Nordrhein-Westfalen zou kunnen verklaren. Voor de Nederlandse niet-gesubsidieerde rechtzoekenden (dat zijn vooral bedrijven) is de advocaat duurder dan

voor de Duitse. In tegenstelling tot het vaak onvoorzienbare uurtarief van de Nederlandse advocaat bestaat in het Duitse stelsel duidelijkheid over de hoogte van de proceskosten; daartoe draagt bij de vaste regel dat de verliezer wordt veroordeeld in de kosten van het proces (inclusief die van de advocaat van de tegenpartij). Met name op het terrein van geldvorderingen speelt voor het bedrijfsleven een rol dat men de risico's goed kan schatten. Voor eisers die goed weten dat ze winnen gaan, is het in Duitsland aantrekkelijk een procedure te starten.

In Nederland daarentegen is de rechtspraak voor de van zijn gelijk verzekerde eiser duurder; hij zal eerder andere middelen (bijvoorbeeld deurwaarders) inzetten om zijn recht te realiseren. Ons stelsel van gesubsidieerde rechtshulp is wel goedkoper voor gedaagden, en in veel procedures zijn dat de particuliere burgers. Als het voor de particuliere eiser dure systeem verzacht wordt door gesubsidieerde procesbijstand en toegankelijke rechtshulp, is het stelsel sociaal effectief te noemen.

Gezien het procesvermijdende effect van het Nederlandse (rechts)stelsel is het in zijn geheel betrekkelijk goedkoop vergeleken met de buurlanden. Als er al wat voor te zeggen is in verband met de justitie zuinig te zijn (zie Van Dijk, 1987) moet men dat juist niet met de rechtshulp zijn. Daar moet men zuinig op zijn. Beperkingen op de eerstelijns rechtshulp zouden wel eens averechts kunnen werken. Instandhouding of versterking van de rechtsvermijdende elementen daarin ligt meer voor de hand.

Tot besluit

Er wordt nu zo'n tien jaar gepraat over een wet op de rechtshulp. Het einde lijkt nog niet in zicht waar het ontwerp uitnodigt tot een langdurige verdelingsstrijd van de markt van de gefinancierde rechtshulp. In de loop van deze tien jaar is de doelstelling van de overheid verschoven van een codificatie naar een modificatie, teneinde bezuinigingen te realiseren. Inmiddels zijn de belangen binnen de rechtshulpwereld geïnstitutionaliseerd. Die belangen verschillen. Omdat de overheid de medewerking van alle betrokkenen nodig heeft in verband met de uitvoering van de wet, bestaat de neiging niet al te duidelijk te zijn. Voorzichtige compromissen in plaats van scherpe definities op

cruciale punten kenmerken het ontwerp. Dat zal de discussie niet bespoedigen omdat sommige partijen harde belangen hebben bij juist duidelijke regels. Bovendien bevat het ontwerp een aantal experimenten, voorstellen waarvan men niet weet hoe ze werken. Dat kan de discussie na de inwerkingtreding van de wet weer doen oplaaien.

In het licht van de toetspunten is een wet met vage regels, met onduidelijke en elkaar ten dele beconcurrerende doelstellingen alsmede met het risico van onbestendigheid niet erg wenselijk te noemen. Als de overheid en de betrokkenen die de rechtshulp vorm moeten geven een wet op de rechtshulp willen, dan zal deze wet primair regels moeten bevatten over wie rechtshulp kunnen vragen, wat rechtshulp inhoudt en wie rechtshulp kunnen verstrekken. De nadere uitwerking hiervan moet worden bepaald vanuit een 'verantwoordingsethische' invulling van een constitutionele norm. Deze norm stelt het belang van de rechtshulpzoekende voorop. De overheid heeft tot taak deze in te vullen met een zo effectief mogelijk stelsel van rechtshulp in sociale en vervolgens in financiële zin.

Van het thans geldende Nederlandse systeem van rechtsverzorging kan worden gezegd dat het relatief goedkoop is en dat het de gewenste sociale werking heeft. Mensen kunnen als dat nodig is hun recht halen. Dit is alleen blijvend te realiseren door de pluriformiteit van de infrastructuur van rechtsverzorgende instanties te handhaven. Bureaus voor Rechtshulp, vakbonden en sociale raadslieden, sociale advocatuur en traditionele advocaten hebben een gegroeide taakverdeling op de rechtshulpmarkt die door een administratieve herregulering niet goedkoper en zeker niet sociaal rechtvaardiger zal worden.

We besluiten met enkele praktische opmerkingen, vanuit de gedachte dat rechtshulpverzorging een beleid van de overheid inhoudt.

- In een wet op de rechtshulp komt een codificatie van de huidige hulpverleningsstructuur, waarbij de adviesfunctie van de eerstelijns wordt versterkt en de tweede lijn wordt toegespitst op procesbijstand.
- Ingrijpende maatregelen in de infrastructuur van de rechtshulp zoals ten aanzien van de contractadvocatuur het geval is, horen als experiment opgezet te worden en na enige tijd geëvalueerd vanuit de primaire doelstelling van de betekenis ervan voor de cliënt.
- inkomenspositie van de bij de rechtshulp betrokke-

nen wordt bijvoorbeeld via het Moduulbesluit geregeld; de inkomenpositie van bureau-medewerkers en sociale advocaten lijkt verbeterd te moeten worden om een duurzame en sterke eerste lijn te behouden. – Bezuinigingen worden primair gezocht via wijziging van het echtscheidingsrecht.¹¹ De vraag naar rechtshulp dient beter geschat te worden en als kosten van de betreffende wettelijke regeling worden opgevoerd (en aan Justitie door de eerst ondertekenende departementen uitbetaald).

Deze inzet voor een beleid inzake rechtshulpverlening is niet nieuw of opzienbarend. Onze belangrijkste wens is dat de draad van 1980 weer wordt opgenomen. Toen schreef de minister van Justitie in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van een wet op de rechtshulp: 'Over een uitgangspunt zal geen verschil van mening bestaan: voorop staat het belang van de rechtzoekende bij een goed beschikbare en deskundige rechtshulpverlening, waarvan de lasten zijn financiële draagkracht niet te boven gaan'.

Noten

¹ Het democratisch wetsbegrip betekent in oorsprong dat burgers zichzelf regels opleggen. De zware parlementaire procedure representeert dit. Het instrumentele wetsbegrip staat hier in zekere zin haaks op. Vgl. Geert Mak, *The Amsterdam Dream*, Amsterdam, 1986.

² Aanwijzingen van de Minister-President inzake terughoudendheid met regelgeving, T.K., 1984-1985, 17931, nr. 46.

³ Artikel 18 Grondwet luidt: 1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan. 2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

⁴ Blijkens de toelichting heeft toepassing van de toetsingspunten plaatsgevonden: de omvang van het ontwerp is aanmerkelijk afgeslankt.

⁵ De prijs van rechtshulp op de vrije markt zet overigens de prijs

op de gefinancierde rechtshulpmarkt onder druk en belemmert een gemakkelijke overgang van de cliënt van de ene naar de andere markt.

⁶ In samenhang met andere bepalingen uit het ontwerp kan de overheid een administratief stelsel scheppen met volumebeperking, prijsregulering en een toelatingsbeleid. Dat gaat verder dan de doelstelling van financieel beheer.

⁷ Zie ook Van Tulder/Jansen in dit nummer.

⁸ Zie ook de brochure van de VVR (1987) waarin via de eis van deskundigheid een marktsegment en een goede honorering worden geclaimd.

⁹ Dit hangt geheel af van de inhoud van het contract. Een contract dat louter inhoudt dat x zaken tegen een y prijs worden verricht, betekent geen enkele aanslag op de onafhankelijkheid van de advocatuur in de zin van bemoeienis met de aard en werkwijze in de afhandeling van

zaken of met de organisatie van kantoor of advocatuur. Zie echter noot 6.

¹⁰ In 1980 wees de toenmalige voorzitter van de VVR al op het grondrechtelijke karakter van het recht op rechtsbijstand. Het zou burgers in staat stellen zich weerbaar te maken tegenover machten in de samenleving, een functie van de klassieke grondrechten.

¹¹ Deze veel gehoorde mogelijkheid van bezuiniging werd in wat andere bewoordingen in 1980 al voorgesteld door Van der Meij. Verzet tegen deze bezuiniging komt vooral van de advocatuur die een deel van haar markt ziet verdwijnen.

Literatuurlijst

Biesen, Ph. van den

Het monsterverbond
Rechtshulp, nr. 8-9, 1986, blz. 11-13.

Biesen, Ph. van den

Rechtshulp als confectiewerk
NJB, nr. 7, 1987, blz. 206-211.

Blankenburg, E.R. en J.R.A.

Verwoerd
Vermijden en benutten van civielrechtelijke procedures in Nederland en omliggende landen
Justitiële Verkenningen, nr. 2, 1987, blz. 20-36.

Blankenburg, E.R.

Weniger Prozesse durch mehr Rechtsberatung
Deutsche Richterzeitung, nr. 5, 1987, blz. 169 e.v.

Dijk, J.J.M. van

Over de wenselijkheid van overheidsinterventies op de markt van recht en orde
Advocatenblad, 8-8-1987, blz. 343-352.

Duijne, P.C. van

Handel en wandel in civilibus
Justitiële Verkenningen, nr. 2, 1987, blz. 69-90.

Havenstroom, J.

Bureaus voor Rechtshulp, zand erover?

Rechtshulp, nr. 8-9, 1986, blz. 7-10.

Huls, F.W.M. en A. Klijn

De vraag naar rechtshulp
CBS Maandstatistiek Politie, Justitie, Brandweer, mei 1984.

Klijn, A.

De WROM te ruim?
Justitiële Verkenningen, nr. 9, 1987 (alsmede diens binnenkort te verschijnen onderzoek naar de effecten van de tijdelijke wet).

Klijn, A.

Wat is er van de sociale advocatuur (over)gebleven
Advocatenblad, 19-12-1986, blz. 547-549.

Leeuwen, P. van

Ombuigen of barsten
Roermond, 1986.

Manen, N.F. van

Wordt het Donker in de rechtshulp
NJB, nr. 4, 1987, blz. 201-204.

Meijs, A.G.M. van der

Naar een nieuwe Wet op de rechtshulp
ESB, 20-8-1980, blz. 927-931.

Molen, E. van der

De VvR en het voorontwerp van de wet op de rechtsbijstand
Rechtshulp, nr. 11, 1986 blz. 1-5.

Molen, E. van der

Wij zijn niet van gisteren
Rechtshulp, nr. 1, 1987, blz. 9-15.

Nederlandse Orde van Advocaten

Ontwerp wet op de rechtsbijstand; tekst en commentaar
Den Haag, 1987.

Rapport heroverweging

Rapport heroverweging rechtsbijstand, 1987

Deelrapport 5 Begrotingsvoorbereiding 1988.

Roos, Th. de

De weg naar de wet op de rechtshulp
NJB, 24-5-1980, blz. 465-474.

Smit, J.

Hiep, hiep, hoera
Rechtshulp, nr. 8-9, 1986, blz. 3-6.

S.C.P.

Sociale en Culturele Verkenningen
1988

Rijswijk, 1987.

Top, S.

Redactioneel

Rechtshulp, nr. 8-9, 1986.

Vereniging voor Rechtshulp

*De Vereniging voor rechtshulp en
de gefinancierde rechtshulp*

Den Haag, 1986.

Verwoerd, J.R.A. en E. Blankenburg

*Beroep op de rechter als laatste
remedie*

N.J.B., nr. 33, 1986, blz. 1045-1052.

Voorontwerp

*Voorontwerp van een wet op de
rechtshulp*

Den Haag, 1980.

De wrom te ruim?

Over de spreiding van het profijt

drs. A. Klijn*

Helaas begrijpt de regering niet wat een rechtstaat is. (...) Dat komt omdat de politiek groten-deels is overgenomen door economen. Die weten van alles de prijs en van niets de waarde.
(J. Vis, naar Oscar Wilde, NRC/Hbl. 15.8.1987)

Inleiding

Het teveel aan verzorging als tekort van onze samenleving; een dergelijk oordeel vormt niet zelden het uitgangspunt van velerlei betogen omtrent de crisis in onze huidige samenleving. Er zou sprake zijn van een overregulering als gevolg van de toegenomen penetratie van de overheid op nagenoeg alle vlakken van het maatschappelijk verkeer. Langzaam maar zeker is een proces van verzwakking van het individuele verantwoordelijkheidsgevoel en de onderlinge solidariteit op gang gekomen met als gevolg het ethos van het 'consumentisme', de 'sociaal-culturele verloedering', de 'gratis-voor-niets-solidariteit' of het 'quartaire levensgevoel'. Dat is de boodschap van de 'dominees van de verzorgingstaat'.¹

De terminologie doet al vermoeden dat we met wetenschappelijk geschoolden van doen hebben en die spreken nu eenmaal vooral via het schrift. Dat nodigt uit tot dergelijke karakteristieken; dat we onszelf verwend hebben schrijf je niet zomaar. Nu is het gemakkelijk om naar anderen te wijzen, maar kinderen van onze tijd zijn we allen. Wie ontsnapt aan het gevoel dat het netwerk aan gespecialiseerde dienstverlening in onze samenleving nauwelijks te overzien valt? Is het niet waarschijnlijk dat er in een periode van explosieve groei van dergelijke voorzieningen doublures, overbodigheden en te ruime marges ontstaan? Dat is, dunkt me, allerminst onwaarschijnlijk

* De auteur is als onderzoeker afdeling Wetgevingonderzoek verbonden aan het WODC.

en de vraag naar vereenvoudiging danwel versobering is dus geenszins overbodig of bij voorbaat verdacht. Waar het om gaat is echter de wijze van beantwoording. Het verschil tussen bood- en wetenschap zit hem '(in de) vrijheden (die) men zich permitteert (...) bij het ontbreken van voldoende onderzoeksgegevens' om met Engbersen te spreken.

Ook de discussie inzake de ontwikkeling van de rechtshulpverlening – of meer precies: de door de overheid gefinancierde rechtshulp – is niet ontsnapt aan bovengeschetst patroon. Nadat in de jaren zeventig het steeds stijgende aantal bezoekers bij de Bureaus voor rechtshulp en de toename van het aantal toevoegingen lange tijd een harde indicatie vormde van een niet voor discussie vatbare behoefte, lijkt in 1979 een omslagpunt bereikt. Althans als men mag afgaan op de bewoordingen in de toelichting op de justitiële begroting van dat jaar alwaar een pas op de plaats ter zake van de uitgaven wordt aangekondigd. Vanaf dat moment lijken de groeicijfers indicatoren voor overdaad en in plaats van 'leemte' lijkt 'stabilisering' het centrale item, veelal in context met begrippen als 'scheefgroei' of 'wildgroei'.

In deze laatste termen – of woorden van gelijke strekking – zit het venijn. Want op zichzelf kan men geen steekhoudende argumenten aanvoeren tegen een herbezinning op het functioneren van een voorziening en de daaruit voortvloeiende kosten. Het is eenvoudigweg een kwestie van goed beheer en als zodanig een opdracht voor de overheid. Daarbij dient men dan wel het substantiële karakter van de voorziening en het feitelijk beslag op de publieke middelen in de beschouwing te betrekken. Dat is geen eenvoudige zaak. Uit de norm 'recht moet' valt tenslotte niet af leiden: 'altijd gratis' (om eens twee slogans te combineren). Het is juist het gebrek aan evenwicht dat de kern van de kritiek vormt op het huidige beleid. Het motto van deze beschouwing vormt daar een illustratie van.

Men kan discussiëren over de reikwijdte van de gefinancierde rechtshulp vanuit een normatieve invalshoek. In de kern genomen komt dat neer op het beargumenteren van de noodzaak van een meer of minder omvattend stelsel op basis van algemene rechtvaardigheidsoverwegingen. Ten aanzien van de Bureaus kan men daarbij denken aan de discussie over het al of niet beperken van de dienstverlening tot bepaalde probleemgebieden (en indirect daarmee

samenhangend: tot bepaalde inkomenscategorieën). Een discussie die zich tot nu toe tussen de hoofdafdeling Rechtshulp en Rechtspleging van het Ministerie van Justitie en de bureaus heeft afgespeeld en ten onrechte nauwelijks aandacht heeft gekregen van een groter publiek.

Wat betreft de dienstverlening door de advocatuur kan men in dit verband denken aan de in het recente verleden gevoerde discussie over de hoogte van de inkomensgrens waarbij men nog aanspraak kan maken op gefinancierde rechtshulp en het tarief van de te betalen eigen bijdragen. Een discussie die blijkens de in de jongste troonrede aangekondigde maatregel een vervolg zal krijgen nu de regering voornemens is de bovengrens te verlagen tot om en nabij het modale inkomen.

Men kan ook vanuit een empirisch perspectief over de reikwijdte discussiëren. Dan stelt men zich de vraag welke categorieën in de bevolking profijt trekken van de ter beschikking gestelde middelen. Op grond van een dergelijke analyse kan men nagaan in hoeverre een norm in de praktijk gestalte krijgt en waar onvermoede – en vanuit normatief oogpunt wellicht ook ongewenste – afwijkingen zichtbaar worden.²

Het is aan die tweede discussie waaraan hier een bijdrage wordt geleverd. Tegen de achtergrond van beweringen waarin gesteld wordt dat het huidige stelsel aan gefinancierde rechtshulp 'oversized' is, wordt een poging gedaan de feitelijke maat van het stelsel te meten. Daarbij zal de reikwijdte in tweeërlei vorm worden gemeten: enerzijds in termen van de inkomenspositie van de gebruikers (eenvoudig gezegd: het profijt van 'arm' en 'rijk') anderzijds in termen van de aard van de problemen waarvoor een beroep op de voorziening wordt gedaan (kortweg: de verhouding tussen 'ernstige problemen en niemandalletjes').

De spreiding over de inkomenscategorieën

Eens in de twee jaar brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau een overzicht over tal van maatschappelijke ontwikkelingen in beeld via het *Sociaal en Cultureel Rapport*. De uitgave van 1986 had als thema de verschuivingen in het aanbod aan voorzieningen tussen overheidssector, marktsector, non-profitsector

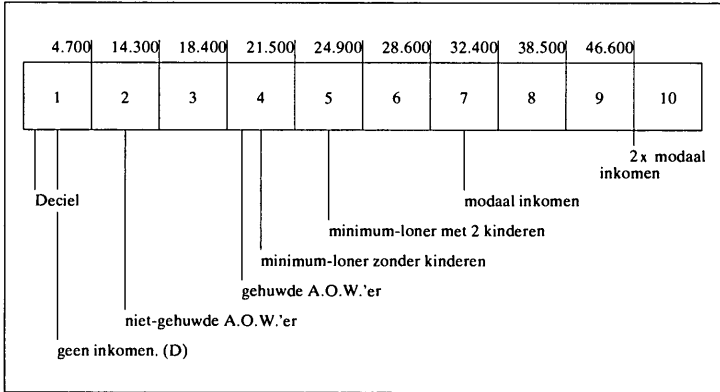
en de huishoudelijke sector als gevolg van financiële en regelgevende maatregelen van de overheid en impulsen van de markt. Centrale vraag daarbij was welke betekenis deze verschuivingen hebben voor de consumenten.

Ten aanzien van de gefinancierde rechtshulp wordt op basis van de gemaakte analyse gesteld dat deze *'anders dan verwacht* zou worden (...) bij alle inkomensklassen, *ook bij de allerhoogste, terecht komt*'. (SCR, 1986, p. 262; cursivering AK) Op de burelen van het Ministerie van Financiën wordt dit vertaald als het bestaan van een *'onevenredig groot profijt bij de hoogste inkomensgroepen*' (cursivering AK). Deze vertaling – die eufemistisch gezegd niet vrij van smetten mag worden genoemd – diende vervolgens als grondslag van de Heroverweging Rechtsbijstand bij de vraag naar de spreiding van het profijt.³ De geschiedenis van een vraag – met de impliciete suggestie ten aanzien van het antwoord – is eenvoudig; het antwoord op de vraag hoe het feitelijk zit, is ingewikkelder.

Het eerste dat men zich in deze dient te realiseren is dat het in het spraakgebruik prevalerende enkelvoud – 'de gefinancierde rechtshulp' – aan het oog onttrekt dat men hier te doen heeft met twee verschillende voorzieningen: het Bureau voor Rechtshulp en de (toegevoegde) advocaat. Beide instanties hebben een verschillende functie. Het netwerk aan Bureaus is het antwoord van de overheid op de geconstateerde lacune in eenvoudig te verkrijgen juridisch advies en hulp: 'de juridische VVV'.⁴ De dienstverlening van het Bureau is geheel gratis voor alle inkomenscategorieën. Naast deze eerste lijn fungeert de toegevoegde advocaat als tweede lijns aanbod gekenmerkt door een inkomensafhankelijke toegangsregulering: een naar draagkracht te betalen bijdrage.

Uit het voorgaande laat zich allereerst de opmerking afleiden dat het wellicht weinig zinvol is te vragen naar de spreiding van het gebruik van 'de' gefinancierde rechtshulp, juist gezien het functionele onderscheid. Doet men dat toch dan moet men zich de consequenties van deze ongelijksoortigheid realiseren als men het gebruikspatroon schetst op de wijze waarop het SCP dat doet. Op voorhand kan men zeggen dat het totale gebruikspatroon het resultaat is van twee afzonderlijke patronen. Het gratis beroep op het Bureau leidt ertoe dat ook de hogere inkomens kunnen profiteren van dit aanbod. Anders dan van SCP-zijde werd gedacht,

**Schema: Positie van enkele typische inkomenscategorïeën
in de secundaire inkomensverdeling 1983**

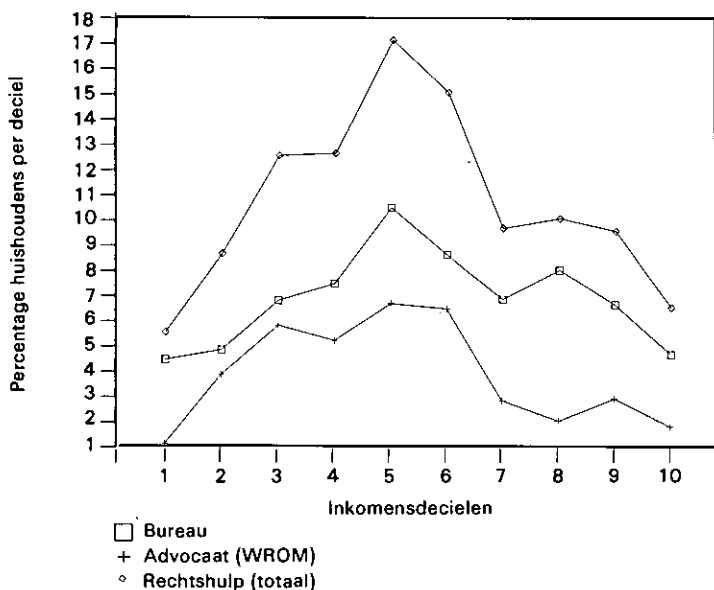


moet men dus juist verwachten dat de gebruikscurve zich ook uitstrekt tot die categorieën. Daarentegen mag men juist verwachten dat het spreidingspatroon van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogen- den – dus het beroep op de toegevoegde advocaat – in hogere inkomenscategorïeën duidelijk afwijkt van dat van het Bureau. Naar verwachting zal het gebruik daarvan zich met name bij de lagere inkomens concentreren.

Voor een goed begrip van de hier gepresenteerde figuren is de volgende toelichting van belang (schema). Uitgaande van het aan elk afzonderlijk huishouden toe te kennen secundaire inkomen, kan men alle inkomens naar hoogte ordenen en vervolgens in tien categorieën indelen waarbij in elke categorie 10% van de verdeling zit: de zogenaamde inkomensdecïelen.⁽⁵⁾ In het eerste deciel treft men dus tien procent van de huishoudens die met het laagste inkomen rond moeten komen. In het tweede deciel treft men de volgende tien procent aan enzovoort. Met behulp van een dergelijke inkomensladder kan men een aantal typische inkomensgroepen lokaliseren. Zo treft men de gehuwde minimum-loner met twee kinderen aan in het vierde deciel, terwijl het modale inkomen een plaats op de zevende sport met zich brengt. In het schema treft men de decielverdeling voor 1983 aan.⁶

In figuur 1 is het gebruik dat door een of meer personen binnen een huishouden is gemaakt van een Bureau voor Rechtshulp en/of dat van de toegevoegde

**Figuur 1: Reikwijdte van rechtshulpverlening
(SCP AVO 1983)**

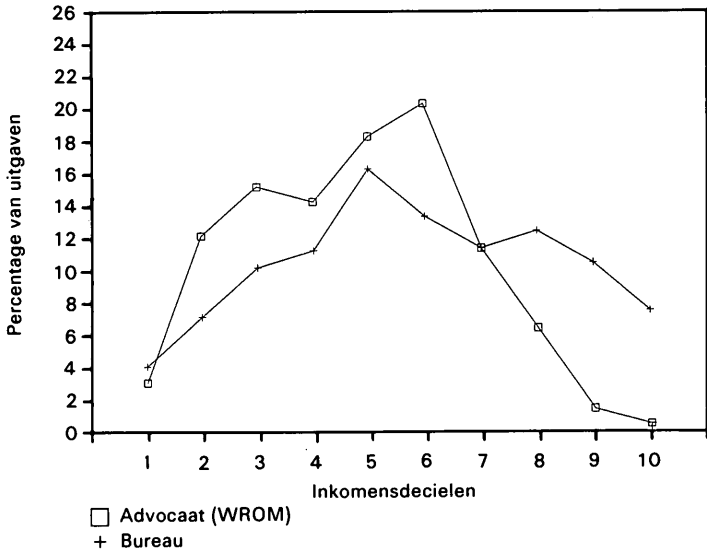


advocaat tot uitdrukking gebracht in het percentage gebruikende huishoudens binnen elk deciel. De curve 'Rechtshulp' vormt de sommering van de gebruikscurves van het Bureau voor Rechtshulp en de toegevoegde advocatuur.⁷

Allereerst valt duidelijk te zien dat de omvang van het beroep op 'de' gefinancierde rechtshulp in sterke mate bepaald wordt door de frequentie van het beroep op de Bureaus. In alle decielen ligt het gebruik van het Bureau – overigens geheel conform de oogmerken van het oorspronkelijke justitieel beleid – hoger dan dat van de toegevoegde advocatuur. Dat een voorziening in de eerste lijn frequenter wordt gebruikt dan een in de tweede vloeit geheel uit de inrichting van het systeem voort.

Belangrijker nog dan deze constatering is het gegeven dat vanaf het zevende deciel (modale inkomens) het verschil in reikwijdte van Bureau en toegevoegde advocaat zo opvallend is. Het is juist hier dat door middel van een sommering (van appels en peren) een heel vertekend beeld kan ontstaan door de percentages in het zevende tot en met negende deciel te vergelijken met die in het eerste en tweede. Een vergelijking waartoe men op grond van de weergave

**Figuur 2: Verdeling van rechtshulpuitgaven
(SCP AVO 1983)**

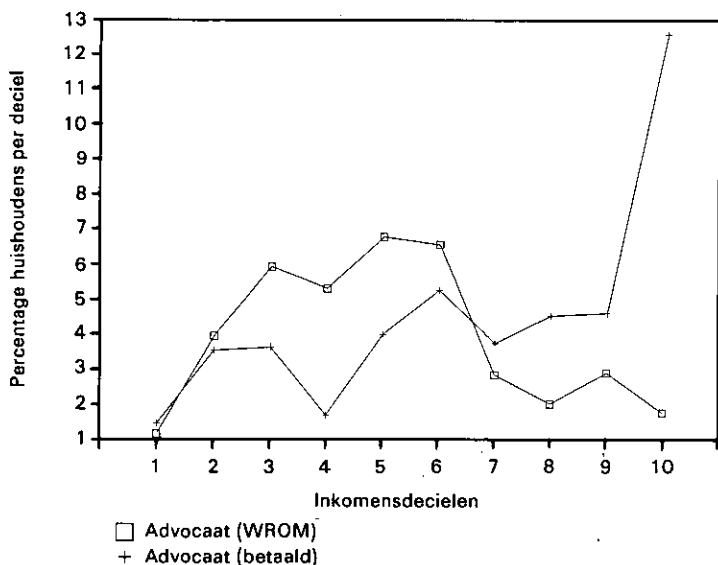


van de bovenste curve helaas al te gemakkelijk verleid wordt.⁸ Meer precieze waarneming maakt echter duidelijk dat de WROM relatief hoog scoort in de lagere en middelste regionen en dat het omslagpunt zich bevindt in het zevende deciel.⁹

Men kan via het patroon van het feitelijk gebruik het profijt van de overheidsvoorziening uitdrukken. Dit is een gebruikelijke wijze voor het toedelen van uitgaven indien men met gratis verstrekte dienstverlening te doen heeft of wanneer men niet goed in staat is de specifieke kosten van het gebruik aan afzonderlijke gebruikers toe te delen. Ten aanzien van de WROM was de situatie anno 1982/1983 zo dat personen met een netto (gezins)inkomen tussen de f 2000 en f 2500 per maand een financiële bijdrage naar draagkracht verschuldigd waren. Omdat de overheid bij gelijksoortig gebruik dus in verschillende mate subsidieert, is een benadering van het profijt uitgedrukt in de spreiding van de subsidie-gelden in dat geval meer adequaat.

Mede naar aanleiding van in dit kader gevoerd overleg met het SCP is door Van Tulder een poging gedaan een dergelijke verdeling te schatten (Van Tulder en Jansen, 1987). Figuur 2 vormt de grafische weergave daarvan.¹⁰ Nog sterker dan in

**Figuur 3: Beroep op advocatuur
(SCP AVO 1983)**



eerste instantie valt het verschil in het bereik der gelden op waar het de bovenmodale inkomens betreft. De WROM-gelden komen naar verhouding meer terecht bij de lagere inkomens; in de bovenmodale categorieën neemt het bereik sterk af. Dit laatste in tegenstelling met de spreiding van de Bureau-gelden. Ten aanzien van de Bureaus is het beeld in zoverre vertekenend dat men de aard/omvang van de dienstverlening voor iedere gebruiker gelijk stelt. Naarmate men in de praktijk personen uit 'hogere' inkomens eerder naar elders verwijst dan dat het geval is met een cliënt uit de lagere inkomenscategorieën, is het hiergeschetste beeld te 'rooskleurig' voor de hogere inkomensgroepen omdat in de getekende curve hun aandeel een overschatting vormt van de werkelijke spreiding van de kosten.¹¹

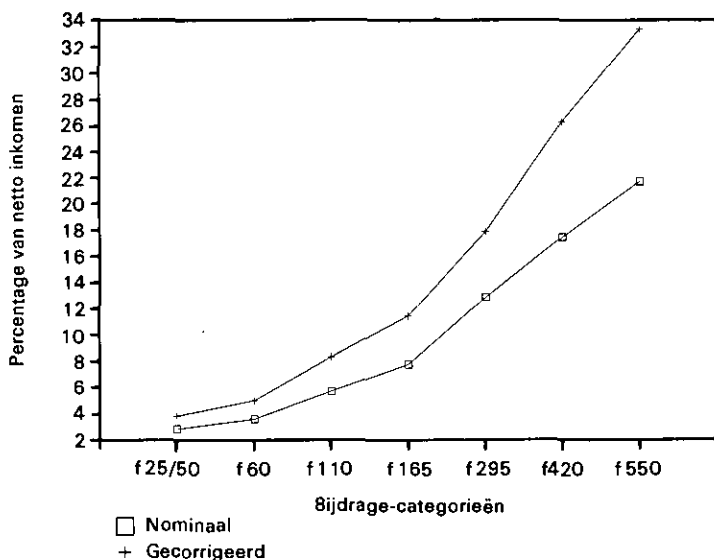
Ten overvloede wellicht is een vergelijking van het gebruikspatroon van de toegevoegde advocaat met dat van de zelf te betalen advocaat opgenomen. Toch wordt het risico van overdaad hier op de koop toe genomen omdat het verschil in reikwijdte nog eens de betekenis van de overheidsvoorziening vanuit een andere invalshoek belicht. Immers, zo misleidend het is om te spreken over de omvang van het beroep op

'de' gefinancierde rechtshulp of de spreiding van 'de' overheidsgelden terzake, zo problematisch is het om te spreken over het beroep op 'de' advocatuur. Vandaar dat op basis van het door het SCP verzamelde materiaal getracht is het 'zelf-betalende'- naast het 'door de overheid betaalde'-gebruikspatroon te schetsen. Dit geschiedt in figuur 3.

De verschillen spreken voor zichzelf. Opvallend is overigens het 'dal' in de beide curves bij het vierde deciel. Dat heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de samenstelling ervan. Uit bovenstaand schema valt op te maken dat zich hier de minimumloners zonder kinderen bevinden. Deze categorie heeft of onderkent klaarblijkelijk naar verhouding weinig problemen waarbij de dienstverlening van een advocaat gewenst is. Die veronderstelling is gebaseerd op het feit dat uit de bevolkingsenquête door CBS/WODC in verband met de vraag naar rechtshulp bleek dat juist de respondenten met een jaarinkomen tussen f 19.000 en f 22.000 (hetgeen met het vierde deciel overeenkomt) naar verhouding weinig problemen zeiden te hebben ondervonden. Waar het gewogen gemiddelde percentage mensen die een of meer problemen rapporteerden 16% bedroeg, scoorde deze inkomenscategorie het laagst met 13%. Slechts op één specifiek terrein – in die enquête omschreven als 'problemen met de ontvangst van uitkeringen' – rapporteerde deze categorie relatief meer moeilijkheden dan gemiddeld gesproken het geval was. (Huls en Klijn, 1984) Het feit dat de Bureaus dit terrein in de loop der tijd meer en meer als werkterrein hebben 'veroverd' mag een verklaring bieden voor het afwezig zijn van dit dal in de gebruikscurve van het Bureau.

Keren we terug naar de vertaling van dit alles in termen van 'onevenredig groot profijt bij de hogere inkomens'. Dat de bovenmodale inkomensgenieters gebruik maken van de WROM-voorziening is duidelijk. Dat ze daarvoor ook naar verhouding moet betalen dient daarbij niet vergeten te worden. Het sterk progressieve karakter van de bijdrage-regeling blijkt als men weet dat de bijdrage in de onderste twee tariefschijven (maximaal f 60,-) drie procent van het relevante inkomen is terwijl de bijdrage in de hoogste schijf (anno 1984: f 550,-) 21 procent van het inkomen uitmaakt. Tegen deze achtergrond is de suggestie die van Tulder en Jansen doen in hun bijdrage aan dit nummer om te komen tot een tarief van 'gelijke

**Figuur 4: Bijdrage als percentage van inkomen
(WODC 1986 (Roermond))**



drempels' alleszins de moeite van het overwegen waard.

Om een enigermate realistisch beeld te krijgen van de 'last' die aan dat gebruik kleeft, is op basis van een in 1986 op het Bureau voor Rechtshulp te Roermond getrokken steekproef uit 'toegevoegden' een zo nauwkeurig mogelijk financieel 'plaatje' gemaakt (figuur 4). Naast de 'nominale' last die de bijdrage betekent, is ook geprobeerd de 'reële' betekenis daarvan uit te drukken als een percentage van het besteedbare inkomen van het betreffende gezinsverband, gelet op de samenstelling ervan.¹²

Ter afronding van deze verkenning het volgende. De vraag in hoeverre een percentage in de orde van 20% tot 34% terecht aanleiding geeft tot het oordeel als zou er sprake zijn van een onevenredig groot profijt bij de hogere inkomens, is niet empirisch. Het absolute gebruik van dergelijke cijfers is dunkt me vrij zinloos, althans gezien vanuit empirische argumentatie. Wil men langs die weg verder komen dan ligt het meer in de rede om een voorziening als de WROM te vergelijken met andere voorzieningen die van overheidswege op basis van dezelfde overwegingen worden gefinancierd. Men kan daarbij denken aan de

individuele huursubsidie, de gezinsverzorging of de regeling inzake de verstrekking van studietoelagen.

Als men de overheidsuitgaven voor deze voorzieningen omslaat over de inkomensdoelen en daarbij het totaal van de onderste zes doelen als vergelijkingsmaatstaf hanteert omdat volgens de WROM-regeling van 1983 al degenen die binnen deze range vallen WROM-gerechtigd zijn, dan verkrijgt men voor dat jaar het volgende beeld.

Van de uitgaven terzake van studietoelagen gaat 51% van de kosten naar de onderste zes doelen; voor de gezinsverzorging bedraagt het 81%, bij de huursubsidie is dat aandeel 87% en bij de rechtsbijstand door advocaten in het kader van de WROM 93%.¹³ Hoewel men ook hier niet geheel ontkomt aan normatieve overwegingen inzake de elementaire noodzaak van de te vergelijken voorzieningen (zonder norm valt er nu eenmaal niet te leven, laat staan te argumenteren), valt op basis van een dergelijke procedure de maat correct te meten. Wanneer men ten aanzien van de rechtshulpvoorziening – ten slotte gaat het hier daarom primair – ook in overweging neemt dat de kosten aan de kant van de gebruiker in werkelijkheid die van de eigen bijdrage aanmerkelijk te boven gaan, dan wordt de context waarbinnen men zich een oordeel moet vormen wat duidelijker. Op basis van eigen onderzoek op dit terrein heb ik kunnen vaststellen dat het beroep op de advocaat (zonder dat het tot een procedure in de strikte zin van het woord komt) de gebruikers naar eigen zeggen doorgaans komt te staan op een uitgave van om en nabij f 150,-. Moet er geprocedeerd worden dan belopen de opgegeven bedragen in de orde van f 400,- tot f 500,-.¹⁴ Geen geringe uitgaven al met al voor consumenten die op de kleintjes dienen te letten.

De ernst van de zaak

De stijging van het aantal civiele toevoegingen per 100.000 inwoners gedurende de achter ons liggende jaren – 1970: 314, 1980: 1124 en 1985: 1451 – duidt er op dat meer en meer situaties als juridisch problematisch worden onderkend. Met opzet is deze formulering gekozen; zo min als het rechtsoordeel van de kant van de rechters kant en klaar ergens wordt gevonden maar door hen wordt geconstrueerd, worden problemen niet in geprefabriceerde vorm aangetroffen. Ze worden gedefinieerd. Daar is niets vreemds aan,

behalve voor diegene bij wie nu onmiddellijk de herinnering aan de platvloerse vertaling van het 'Achterhuis-theorema' bovenkomt en die bijgevolg slechts denkt in het schema van de door het aanbod geschapen vraag. Alsof er geen misère is die zich moet laten definiëren.

Daarmee is natuurlijk geenszins beweerd dat elke vraag naar rechtshulp evenzeer 'problematisch' is; dat vertaalproces is complex en dus door tal van factoren beïnvloed. Of een vraag voldoende serieus is voor een beroep op de uit de collectieve middelen betaalde advocaat en vooral of een adequate reactie langs die juridische weg ook in de rede ligt, dat zijn selectiecriteria die steeds weer met zorg dienen te worden aangelegd bij aanmelding van de vraag. Het zijn de van oudsher geldende criteria van belang en gegrondheid die toelating tot de gefinancierde rechtshulp (hier in beperkte zin der toevoegingen) bepalen.

Of dat systeem, gezien de toeloop, nog wel zo selectief werkt en of niet veel zaken ten onrechte binnenslippen, lijkt vaak, door de wijze van verwoording, een rethorische vraag. Zo vormde deze niet-selectiviteit een van de kernargumenten bij de verdediging van de Machtigingswet door Minister Korthals Altes.¹⁵ De indruk dat er 'te loyaal', dus te lichtvaardig wordt toegevoegd kon hij niet van zich afschudden. In dat verband werd zijnerzijds verwezen naar het verband tussen het aantal toevoegingen dat een advocaat behandelt en de hoogte van diens inkomen. Men mag hieruit afleiden dat juist de schriftelijke toevoegingsprocedure – waarbij de cliënt zich dus tot de advocaat gewend heeft en de laatste bij het Bureau om toevoeging aan die cliënt verzoekt – als het lek in het systeem wordt beschouwd.¹⁶ Vandaar ook het voorstel van de Minister om langs twee sporen die selectiviteit van het systeem te vergroten: afschaffing van de schriftelijke procedure (zodat de cliënt in persoon op het Bureau moet verschijnen en de zaak naar verwachting beter beoordeeld kan worden) en het invoeren van een financiële bijdrage (zodat de potentiële cliënt beter afweegt of een beroep op de advocaat wel verantwoord is).

Met voorbijgaan aan de vraag of beide medicijnen helpen, lijkt het nuttig om aandacht te besteden aan de diagnose zelf. Is er sprake van een gebrekkige selectie waarbij naar verhouding veel betrekkelijk 'geringe' kwesties het toenemend bestand aan zaken 'vervuilen'? Langs twee verschillende manieren zal ik

Tabel 1: Wijze van toevoegen bij ernstschatting van de problemen door hulpverleners in 1983 en 1984 (percentages)

	Geschatte ernst van gevolgen	Toegevoegd via Bur. v. Rechtshulp	Toegevoegd via advocaat
1983	minder ernstig	22%	28%
	ernstig	45	45
	zeer ernstig	33	24
		100(n=84)	100(n=46)
1984	minder ernstig	32%	45%
	ernstig	46	32
	zeer ernstig	21	23
		100(n=108)	100(n=73)

1983: $\chi^2 = 1.50$, $df = 2$, $p = .47$

1984: $\chi^2 = 4.33$, $df = 2$, $p = .11$

proberen aan de hand van mij te beschikking staat empirisch materiaal na te gaan of er aanwijzingen in de veronderstelde richting zijn te vinden.

Laten we allereerst de aandacht richten op het veronderstelde verschil in selectiviteit van de beide toevoegingsprocedures. Eenvoudig gezegd mag men op grond van bovenstaande verwachten dat bij een vergelijking van schriftelijk en mondeling toegevoegden de verhouding van ernstige en minder ernstige problemen bij beide categorieën zullen verschillen. Bij de schriftelijk toegevoegden zal het aandeel van de minder ernstige problemen groter zijn dan dat het geval zal zijn bij de via het Bureau toegevoegden.

Op basis van het materiaal dat door mij verzameld is in het kader van het eerder gememoreerde onderzoek (zie noot 14), zijn via de advocaat en via het bureau toegevoegden onderscheiden. Hoewel de samenstelling van dat bestand het niet toestaat dat men de aange troffen percentages generaliseert naar het landelijke totaal, kan men wel nagaan of binnen dit bestand een verband als hier verondersteld wordt, aanwezig is.¹⁷

De moeilijkheid daarbij is uiteraard hoe 'ernst' moet worden gemeten. Men kan kijken naar de subjectieve beleving, maar een erg geschikt criterium vormt dat in dit verband niet. Immers, hoe zeer een probleem mensen ook bezighoudt, het is aan de rechtshulpverlener om uit te maken of de zaak voldoende ernstig is om langs de hier bedoelde weg actie te ondernemen.

Vandaar dat een 'ernstoordeel' van de zijde van de hulpverlener interessanter is.¹⁸ Aan de betreffende deskundigen is gevraagd een schatting te maken van de gevolgen van het probleem voor de cliënt. Tabel 1 toont de resultaten.

De uitslag van de toetsing, waarbij we de echtscheidingsproblemen buiten beschouwing hebben gelaten onder aanname dat hier de wijze van toevoeging irrelevant geacht kan worden, is dat er geen duidelijke bevestiging van de verwachting valt te melden. Niet te ontkennen valt dat bij de rechtstreeks via de advocaat toegevoegden het aantal (naar het oordeel van de hulpverlener) lichtere zaken procentueel groter is dan bij de via het Bureau toegevoegden. Maar statistisch gesproken kan men niet spreken van significante afwijkingen tussen beide patronen. Vooralsnog kunnen we op grond hiervan de veronderstelling dat er via de advocaat vaker 'wat te lichtvaardig' wordt toegevoegd niet accepteren.

Er is nog een tweede, indirecte weg waarlangs de hier in het geding zijnde vraag kan worden beantwoord. Die weg vangt aan met de hypothetische acceptatie van het vermoeden dat er te veel lichte zaken het systeem binnenglippen bij gebrek aan een afweging van prijs en noodzaak. Dit impliceert dat de inkomenscategorie die een kosteloos (althans: zonder eigen bijdrage) beroep op een advocaat toelaat, sterker vertegenwoordigd zal zijn binnen de totale categorie der minder ernstige zaken dan de inkomencategorieën die verplichten tot een bijdrage. Dat we een dergelijk verschil niet verwachten binnen de categorie ernstige problemen berust hierop dat we in die situaties de 'materiële' ernst in het beslissingsproces dominerend beschouwen.

Bovenstaande verwachting kan worden getoetst met behulp van het materiaal dat verzameld is in de bevolkingsenquête door CBS/WODC uitgevoerd begin 1983. Daarbij is aan een steekproef uit de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder gevraagd of men in de periode 1979 - 1982 persoonlijk problemen heeft gehad op een aantal met name genoemde terreinen.¹⁹ Omdat het WROM-regime toen nog een 'gratis' categorie kende en omdat we via dit bestand beschikken over informatie omtrent de manifeste vraag en de latent gebleven behoefte, biedt het in principe de mogelijkheid om de hier gestelde vraag te beantwoorden. Daarbij beperk ik me tot degenen wier probleem zich manifesteerde in de periode tussen juni

Tabel 2: Het percentage personen dat beroep gedaan heeft op een advocaat in de periode 1981-1982 naar inkomen* en ernst van het probleem

Ernst van probleem**	Inkomen		
	< f 26.000 (gratis)	f 26.000 – f 37.000 (bijdrage)	f 37.00 > (zelf betalen)
licht/matig (n = 22)	3	5	8
behoorlijk/zwaar (n = 64)	13	13	15

* netto jaarinkomen

** Binnen de twee ernst-categorieën is getoetst of al of niet beroep is gedaan op de advocaat.

1981 en het moment van ondervraging.²⁰ Deze selectie omvat 51% van alle respondenten die problemen meldden en in de eerder gepubliceerde analyses werden betrokken.

De veronderstelde samenhang tussen ernst van het probleem en het beroep op de deskundige komt tot uitdrukking in het feit dat het gebruik bij de ernstige problemen binnen elke inkomenscategorie dat van de minder ernstige beduidend te boven gaat. In deze context gaat het ons echter primair om de verhouding van het gebruik binnen de categorieën die de ernst van de zaak aangeven. Het blijkt dat er bij de problemen die door de betrokkenen als ernstig werden aangemerkt geen verschil in het gebruik optreedt. Dit is geheel conform de verwachting. Bij de weinig ernstige problemen lijkt de hypothese niet bevestigd; de gerechtigden wat betreft gratis gebruik doen niet vaker een beroep op de advocaat dan degenen die tot een bijdrage (in de orde van f 150,- tot f 525,-) verplicht zijn. De kleine absolute aantallen en het feit dat het materiaal niet in alle opzichten toegesneden is op de vraag die we wensten te beantwoorden, zijn natuurlijk feiten die tot voorzichtigheid manen. Men kan niet concluderen dat de bewering dat de WROM 'aanleiding zou geven tot' hier strikt weerlegd is. Of dat argument een overtuigingskracht heeft die overeenstemt met de zekerheid waarmee de aanzui-gende werking van de WROM niet zelden wordt geponeerd, valt echter te betwijfelen.

Ter afronding

De lakmoesproef voor de vraag of de WROM te ruim is valt niet te leveren bij gebrek aan operationele criteria ten aanzien van de gewenste maat. Ervan uitgaande dat dergelijke criteria in de praktijk van de politieke afweging ook moeilijk te formuleren zijn, betekent dit dat een garantie voor een verantwoorde herbezinning op kosten en baten veelal gezocht moet worden in de genuanceerdheid van in het debat geponeerde argumenten en de overtuigingskracht van de bewijsvoering. Daarbij gelden voor de bezuinigers geen andere normen dan voor hun opponenten. Ook al is het naïef om de politieke besluitvorming alleen te benaderen vanuit het model van een strikt op inhoudelijke argumentatie berustende afweging, het is geen voldoende reden om dan ook maar van elke inhoudelijke toetsing van uitspraken af te zien of, als die anders uitpakt dan verwacht, deze als academisch af te doen.

De in het recente verleden getroffen maatregelen inzake de gefinancierde rechtshulp (de invoering van een financiële bijdrage naar draagkracht via wetswijzigingen in 1981 en 1984) beoogden enerzijds een selectiever gebruik van de voorzieningen en anderzijds een besparing in de uitgaven. Evident is het dat het laatste gelukt is; overigens vooral dankzij maatregelen gericht op de aanbodzijde zoals het Moduulbesluit.²¹ Minder, veel minder duidelijk is of het eerste doel bereikt wordt. Het zou kunnen dat dit vooral te wijten is aan een verkeerde doelstelling berustend op onjuiste veronderstellingen. Een daarvan – die in tamelijk frequente mate opduikt – is die omtrent de overdaad ten gevolge van de organisatie van het systeem. Een poging die overdaad empirisch te traceren, deels door te kijken naar de reikwijdte in termen van inkomenscategorieën, deels door de omvang van de minder ernstige zaken onder de loupe te nemen, leidt niet tot een volmondige bevestiging. Wellicht vormt dat toch aanleiding om zuiniger te zijn met het poneren ervan. Naar men mag hopen zijn er slechts weinigen die in alle rust wijzen naar het per saldo toch gunstige resultaat waar het de financiële doelstelling aangaat en daarmee vrede kunnen hebben.

Noten

¹ G. Engbersen, De dominees van de verzorgingsstaat; *Intermedi-air*, jrg. 20, 1984, nr. 27, blz. 17 e.v.

² Baanbrekende aanzet daartoe vormt de studie *Profijt van de overheid in 1977*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, Den Haag 1981. De rechtshulp wordt in hoofdstuk 11 behandeld.

³ Onderzoekvoorstel *Heroverweging Rechtsbijstand*, Ministerie van Financiën, Den Haag 1986.

⁴ De 'moeizame ontwikkeling' van de Bureaus van een juridische VVV naar een op een specifiek rechtsterrein geconcentreerd hulpaanbod voor specifieke bevolkingscategorieën, wordt gedetailleerd beschreven door T. Prakken, *Rechtshulp en juridies aktivisme; Ars Aequi*, Nijmegen 1985, blz. 222 e.v. De beleidswijziging die uiteindelijk tot stand gekomen is wordt verwoord in een schrijven van de Minister van Justitie aan de Landelijke Vereniging Medewerkers Bureaus voor Rechtshulp/LOK dd. 9 augustus 1983.

⁵ Onder het secundaire inkomen verstaat het SCP het inkomen dat men heeft uit het productieproces vermeerderd met de overheidsuitkeringen en verminderd met de uitgaven aan premies en directe belastingen.

⁶ De samenstelling van het eerste deciel is zeer heterogeen ten gevolge van de door het SCP gehanteerde definitie van wat onder een huishouden wordt verstaan. Uitwonende studerende kinderen ouder dan 18 jaar worden bijvoorbeeld als een zelfstandig huishouden opgevat. Dat verklaart bijvoorbeeld het hoge percentage huishoudens zonder inkomen (50%) en het feit dat om en nabij 90% van de hoofden van die huishoudens

jonger dan 26 jaar is in dat deciel. Voor een indruk van die heterogeniteit zij verwezen naar: *Berekend Beleid*, SCP, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 100. Uit die bron is ook het schematisch overzicht afkomstig.

⁷ Hierbij dank aan Frank van Tulder (SCP) voor de grote bereidwilligheid waarmee hij de SCP-data voor nadere analyse exploreerde en zijn kritische bijdrage aan de ontwikkeling van de hier verwoorde gedachtengang.

⁸ De presentatie van dit alles in figuur 9.2 van het *Sociaal Cultureel Rapport 1986* (blz. 263) maakt het optisch perspectief wat minder 'verkeerd' omdat men met quintielen (20%-categorieën i.p.v. 10%) werkt. Blijft echter de 'illusie' dat de hogere inkomens even vaak gebruik maken van de WROM dan de lagere.

⁹ Van de zijde van het SCP was in een schrijven naar Financiën reeds meegedeeld dat het feit dat strafrechtelijke problemen bij de analyse waren meegenomen een gering opwaarts effect in het negende deciel kon veroorzaken.

¹⁰ Bij figuur 2 moet worden opgemerkt dat deze niet berust op het AVO-83 bestand maar op de door van Tulder uitgevoerde simulatie van de werking van de WROM-regeling. Dat levert enkele verschillen op met het beeld uit figuur 1. Zo zou volgens de gegevens uit AVO-83 een klein gedeelte van het 10^e deciel gebruik gemaakt hebben van de toegevoegde advocaat. Volgens de simulatie profiteert dat deciel niet van de overheidsuitgaven.

¹¹ De wijze van 'intake' op vele Bureaus maakt het alleszins waarschijnlijk dat de veronderstelling inzake het verwijsgedrag bij rechthulpvragenden afkomstig uit de hogere inkomenscategorieën (buiten de 'doelgroep') niet ten onrechte gemaakt wordt.

¹² Voor nadere gegevens over deze steekproef zij verwezen naar P. van Leeuwen, *Ombuigen of barsten; Beleidsanalyse en schets voor een gewijzigd stelsel voor de gefinancierde rechtsbijstand*. Stichting Bureau voor Rechtshulp Noord- en Midden Limburg, Roermond, 1986, blz. 72 e.v. Om de 'reële' betekenis van de eigen bijdrage te schatten is het inkomen van de betrokkenen gecorrigeerd met behulp van de 'equivalentiefactoren' gebezigt door C. Wiebrens in diens studie *Inkomen en rondkomen; De financiële positie van huishoudens in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1981, blz. 25 e.v.

¹³ Voor de totale rechtshulp uitgaven bedraagt dit cijfer 86%. De gegevens inzake de WROM zijn ontleend aan de studie van van Tulder en Jansen, *De prijs van de weg naar het recht*, SCP 1987 (in druk). Voor die omtrent de andere voorzieningen is geput uit: *Sociale en Culturele Verkenningen 1988*, SCP, Rijswijk, 1987.

¹⁴ Vgl. A. Klijn en G. Paulides, *Duurder recht, minder vraag?*, WODC Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987 (in druk).

¹⁵ Vgl. Handelingen Tweede Kamer 1983-1984, blz. 248, 249. Handelingen Eerste Kamer 1983-1984, blz. 290, 291.

¹⁶ Voor wie niet bekend is met de gang van zaken is het nuttig te weten dat men via twee wegen een toevoeging kan krijgen. Enerzijds via een bezoek aan een Bureau waar men door een medewer(st)er – mondeling – een advocaat toegevoegd krijgt. Anderzijds via een bezoek aan een advocaat die vervolgens – schriftelijk – het Bureau verzoekt hem/haar aan de cliënt toe te voegen. De informatie die bij dat verzoek moet worden gegeven is van tamelijk beperkte aard; vandaar de discussie op dit punt.

¹⁷ Het betreft hier een twee maal (in het najaar van 1983 en dat van 1984) uitgevoerde schriftelijke enquête onder bezoekers van Bureaus voor Rechtshulp in Rotterdam, Utrecht, Zwolle en Roermond en twee aldaar getrokken steekproeven uit op dat tijdstip bij deze Bureaus binnengekomen schriftelijke verzoeken tot toevoeging. De steekproef vormt geen representatieve afspiegeling van de gebruikers van de WROM; het zijn juist de laagste inkomenscategoriën die oververtegenwoordigd zijn.

¹⁸ Voor de hand liggend is de tegenwerping dat deze wijze van meten per definitie een 'bias' vertoont daar alle advocaten zullen zeggen dat de zaak in kwestie toevoeging rechtvaardigde. Dit valt in principe niet te ontkennen. Daartegenover kan worden aangevoerd dat dit effect èn door de wijze van vraagstelling èn door het kader waarbinnen de vraag gesteld werd, getracht is te voorkomen.

¹⁹ Voor een overzicht van de opzet en een aantal globale resultaten wordt verwezen naar F.W.M. Huls en A. Klijn, *De vraag naar rechtshulp 1979-1982. Maandstatistiek Politie, Justitie en Brandweer*, CBS, 1984, nr. 5, blz. 8 e.v.

²⁰ Deze afbakening heeft enerzijds te maken met het medio 1981 ingevoerde uniforme stelsel van inkomensgrenzen voor al of niet kosteloze toevoeging. Vergelijking met de situatie daaraan vooraf is niet zonder meer mogelijk. Anderzijds hangt het samen met het in de respons gesignaleerde 'geheugen-effect' hetgeen ertoe leidt dat naarmate men verder in de tijd teruggaat een grotere mate van selectie optreedt ten aanzien van het al of niet rapporteren van problemen. Bij een vergelijking van de beide deelbestanden valt

op dat er geen significant onderscheid is tussen beide wanneer men kijkt naar de aard van de problemen (de terreinen), maar wel ten aanzien van de ernst ervan. De bevinding dat mensen die problemen na medio 1981 rapporteerden vaker dan de anderen minder ernstige zaken melden, vormt eveneens een aanwijzing voor het geheugenefect; minder ernstige problemen blijven minder lang in het geheugen en vallen derhalve eerder uit.

²¹ Dit besluit – van kracht sedert juni 1983 – komt in de kern neer op een wijziging van de basis waarop advocaten gehonoreerd worden voor het behandelen van toevoegingen. Bij de invoering is echter tevens een bezuiniging van 10% toegepast. Zie: A. Klijn en G. Paulides, a.w., 1987, hoofdstuk 2.

De prijsgevoeligheid van rechtshulp

drs. F. van Tulder en S. Janssen*

Inleiding en probleemstelling

Maatregelen die de overheid de afgelopen jaren nam op het terrein van de rechtsbijstand – de invoering en verhoging van eigen bijdragen in het kader van de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenden en de verhoging van het griffierecht – zijn verdedigd met het argument dat het streven naar een vermindering van de overheidsuitgaven onder meer dwingt tot een zuiniger systeem van rechtsbijstand. Gebruikers zouden door een prijsbarrière worden aangezet selectiever gebruik te maken van de weg naar het recht. Tegenstanders van de bedoelde maatregelen – met name in de hoek van de rechtshulpverleners – voeren aan dat deze prijsverhogingen overbodig zijn en vooral lagere inkomensgroepen zullen afhouden van het zoeken van hun recht. Aldus zouden de fundamenteën van onze rechtsstaat worden ondermijnd.

Dat deze situatie aanleiding heeft gegeven tot felle verbale botsingen tussen de betrokken partijen is nauwelijks verwonderlijk; wél verwonderlijk is het gebrek aan empirische bewijsvoering voor de argumenten die van beide zijden worden aangedragen. Onderzoek naar de effecten van prijsverhogingen ontbrak tot nu toe. Zoals ook Klijn in het voorafgaande artikel opmerkt, bleven als gevolg hiervan de discussies veelal in de lucht hangen.

In het raam van door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uitgevoerde onderzoeken naar de prijsgevoeligheid van het gebruik van zogenoemde kwartaire diensten (zoals avondonderwijs, bibliotheken, musea en toneel) is ook het gebruik van de weg

* F. van Tulder is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). S. Janssen werkte in het kader van een stage mee aan het beschreven onderzoek. De auteurs danken A. Klijn (WODC) en F. de Kam (SCP) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

naar het recht geanalyseerd. De vraagstelling daarbij is kort gezegd: wat is het effect van de door de consument te betalen prijs op de mate waarin deze gebruik maakt van juridische instanties? Daarbij moet vooral worden gedacht aan het gebruik van rechtshulp via advocatuur en Bureaus voor Rechtshulp en het beroep op de rechter via het aanspannen van gerechtelijke procedures. De door de consumenten te betalen prijs bestaat – naast voorschotten, reiskosten en dergelijke – vooral uit de voor de advocaat te betalen eigen bijdrage en (bij bepaalde juridische procedures) ook de griffierechten.

Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een *doorsnede-analyse* van de resultaten van twee door het SCP gehouden bevolkingsenquêtes, waarbij ook naar het gebruik van rechtshulp-voorzieningen is gevraagd. Het tweede onderdeel bestaat uit een *tijdreeksanalyse* waarin het aantal toevoegingen in civiele zaken en het aantal bij verschillende rechterlijke instanties aangebrachte zaken over de periode 1966–1985 worden geanalyseerd. Een gedetailleerde weergave van de opzet en een verantwoording van de resultaten is te vinden in het SCP-onderzoeksverslag (Van Tulder en Janssen 1987). In dit artikel wordt vooral aandacht besteed aan de resultaten en worden deze aan de eerder genoemde discussies gerelateerd. Daarnaast wordt, in het licht van te verwachten nieuwe bezuinigingsmaatregelen, bekeken wat de effecten van enkele mogelijke beleidsopties zullen zijn.

De doorsnedeanalyse, 1979 en 1983

Opzet

Bij deze analyse is gebruik gemaakt van gegevens uit het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO), een eens in de vier jaar door het SCP georganiseerde enquête waarin een steekproef van huishoudens uit de Nederlandse bevolking wordt ondervraagd over het gebruik van een aantal (overwegend door de overheid gesubsidieerde) voorzieningen; tevens wordt gevraagd naar een aantal achtergrondkenmerken van de huishoudens (woonsituatie, inkomen, enzovoort).

Tot nu toe zijn twee enquêtes gehouden, eind 1979 en eind 1983 (AVO'79 respectievelijk AVO '83), waarbij circa 14.000 respectievelijk 12.000 respondenten betrokken waren. In de enquêtes is aan alle

personen van 16 jaar en ouder uit de ondervraagde huishoudens onder andere gevraagd of zij 'de afgelopen 2 jaar gebruik hadden gemaakt van een advocaat en van een Bureau voor Rechtshulp/wets- of rechtswinkel'. Aan de hand van uit de enquête bekende achtergrondkenmerken van de respondent kon worden geschat hoe hoog de eigen bijdrage was, die de respondent volgens de destijds geldende regeling moest betalen voor (eventuele) diensten van de advocaat. Voor 1979 is uitgegaan van het Amsterdams tarief, dat in de jaren 1977-1979 door een groot deel van de Bureaus voor Rechtshulp werd gehanteerd. Op het AVO '83 is de landelijk uniforme regeling toegepast, die vanaf 1 januari 1982 gold en van kracht was tot eind 1983. Daarnaast is een gemiddelde (commerciële) prijs geschat voor degenen, die geen recht op een toevoeging hebben.

Vervolgens is het gebruik van genoemde juridische instanties in de twee bestanden geanalyseerd.¹ Daarbij is in de eerste plaats een aantal achtergrondkenmerken van de respondent in aanmerking genomen. Deze zijn deels bedoeld om verschillen in de waarschijnlijkheid van het voorkomen van een juridisch probleem bij verschillende personen te representeren (*probleemindicatoren*, zoals gescheiden uitkeringsontvanger, huurder) en deels om andere mogelijke invloeden op het gebruik van een juridische instantie weer te geven (*overige achtergrondvariabelen*, zoals opleidingsniveau, stedeling, man). Daarnaast zijn twee *financiële variabelen* in de analyse betrokken: de voor het gebruik van een advocaat te betalen prijs en het besteedbaar inkomen van het huishouden waartoe de respondent behoort. Met deze variabelen wordt getracht de prijs- en inkomensgevoeligheid van het gebruik van juridische instanties te meten.

Gevonden prijs- en inkomenseffecten

De analyse van AVO '79 leverde geen significante prijseffecten op. Dat betekent dus dat de (veronderstelde) prijs van de advocaat geen rol speelt bij de verklaring van het uiteenlopende gebruik dat personen van een advocaat of een Bureau voor Rechtshulp maken. Daarbij kan een rol spelen dat de prijsvariabele in AVO '79 met veel onzekerheid is omgeven; het gehanteerde Amsterdams tarief werd immers niet overal toegepast; pas sinds 1981 is sprake van een uniforme regeling in alle arrondissementen. Daarnaast waren in 1979 de eigen bijdragen voor de middelste

Tabel 1: Resultaten analyse gebruik advocaat en Bureaus voor rechtshulp^a

Onafhankelijke variabelen	Gebruik	
	Advocaat	Bureau voor Rechtshulp ^b
<i>Probleemindicatoren</i>		
gescheiden	1,2 *	0,6 *
zelfstandige	0,7 *	0,3
uitkeringsontvanger	0,6 *	0,6 *
werknemer markt	0,1	0,2 *
werknemer overheid	0,0	0,2 *
gepensioneerd	0,2	0,3 *
huurder	0,1	0,2 *
<i>Achtergrondkenmerken</i>		
stedeling	0,1 *	0,3 *
hoger opgeleid	0,1	0,1
man	0,2	0,1
leeftijd	-1,2 *	-2,0 *
huishoudomvang	0,1	-0,4
<i>Financiële variabelen</i>		
prijs advocaat	-0,3 *	-0,1
inkomen ^c	1,0 *	-0,3

^a Geschat via probit-analyse (N = 8202). De met * aangegeven coëfficiënten zijn significant op 5%-niveau.

^b Inclusief rechts- en wetswinkels.

^c Besteedbaar inkomen huishouden.

Bron: AVO'83

inkomensgroepen aanzienlijk lager dan in 1983. Dit kan het moeilijker maken om het effect van de prijs op het gebruik te traceren.

De resultaten voor de periode 1982-1983 zijn duidelijk anders. In tabel 1 worden de resultaten van de analyse vermeld van het gebruik van een advocaat en van Bureaus voor Rechtshulp. De tabel dient als volgt te worden gelezen. In de linkerkolom staan de in de analyse betrokken variabelen; al deze variabelen kunnen samenhangen met het (al dan niet) gebruik van een juridische instantie. De in dezelfde regel vermelde coëfficiënten zijn statistisch significant, voorzover zij met * zijn aangegeven. Wanneer de in de tabel vermelde coëfficiënt positief is, betekent dit dat het desbetreffende kenmerk positief samenhangt met

het gebruik van de juridische instantie. Voor negatieve coëfficiënten geldt het tegendeel.

De manier waarop de tabel dient te worden gelezen, zal worden toegelicht aan de cijfers in de eerste regel met probleemindicator: 'gescheiden'; deze cijfers hebben betrekking op het effect van het gescheiden zijn op het gebruik van een juridische instantie. Bij beide vermelde juridische instanties wordt een significant positieve coëfficiënt gevonden: bij de advocaat ter grootte van 1,2 en bij het Bureau voor Rechtshulp ter grootte van 0,6. Dit wijst erop dat gescheidenen meer gebruik maken van deze twee typen voorzieningen dan niet gescheidenen, in overigens gelijke omstandigheden. De orde van grootte van de coëfficiënten wijst erop dat dit het sterkst geldt voor het gebruik van een advocaat.

De resultaten zijn over het algemeen heel plausibel. Gescheiden personen, zelfstandigen en uitkeringsontvangers maken significant meer gebruik van een advocaat dan anderen. Behalve zelfstandigen maken zij ook meer gebruik van Bureaus voor Rechtshulp. Dit laatste geldt tevens voor werknemers, gepensioneerden en huurders. Stedelingen en jongeren maken van beide instanties meer gebruik dan plattelandsbewoners respectievelijk ouderen. Mannen vinden meer de weg naar de advocaat dan vrouwen. Deze bevindingen corresponderen met uit ander onderzoek bekende profielen van cliënten van een advocaat en bezoekers van Bureaus voor Rechtshulp.

In het kader van de probleemstelling van het onderzoek zijn vooral de effecten van de prijs van de advocaat en het inkomen op het gebruik interessant (onderste regels van tabel 1). Alleen bij het gebruik van de advocaat is sprake van een significant negatief *prijseffect*. Dit suggereert dus, dat er personen zijn die zich laten afschrikken door de prijs die zij voor de advocaat moeten betalen. Bij het gebruik van Bureaus voor Rechtshulp wordt geen significant effect van de prijs van de advocaat gevonden. Er is dus geen aanwijzing dat personen die vanwege de prijs afzien van het gebruik van de advocaat ook minder, dan wel juist meer van Bureaus van Rechtshulp gebruik maken. Er zijn dus noch aanwijzingen voor substitutie van de diensten van een advocaat door die van (gratis) Bureaus van Rechtshulp, noch voor een algemeen afschrikkingseffect, waarbij sommige gebruikers – door de hoge prijs van de advocaat – ook

Tabel 2: Geschatte prijs- en inkomenselasticiteiten van het gebruik van een advocaat^a

groep (aantal x 1000)	percentage advocaat- gebruikers	elasticiteit	
		prijs	inkomen
Alle respondenten (n = 8,2)	6	-0,25 *	0,57 *
Zelfstandigen (n = 0,3)	15	-0,61 *	1,09 *
Stedelingen (n = 4,6)	7	-0,34 *	0,67 *
Huurders (n = 4,3)	7	-0,33 *	0,70 *
Geen Buro voor Rechtshulpgebruikers (n = 7,7)	4	-0,31 *	0,77 *
Hoger opgeleiden (n = 5,7)	7	-0,26 *	0,55 *
Deels/geheel zelfbetalers (n = 4,2)	5	-0,32	0,85 *
Toevoegingsgerechtigden (n = 5,7)	7	-0,09	-0,14
Gescheidenen (n = 0,3)	38	niet significant	
Uitkeringsontvangers (n = 1,0)	17	niet significant	

^a De cijfers geven het geschatte effect van een 1% hogere prijs/inkomen op het gemiddelde gebruik van een advocaat. Met een * aangegeven getallen zijn significant op 5%-niveau.

Bron: AVO '83

van het gebruik van andere juridische instanties afzien.

Een duidelijk *inkomenseffect* treedt alleen op bij het gebruik van diensten van een advocaat. Dit spooft met het gegeven dat het gebruik van een advocaat belangrijke kosten met zich mee kan brengen; het ligt voor de hand dat in dat geval de hoogte van het inkomen mede een rol speelt.

De gevonden prijs- en inkomenseffecten kunnen worden gebruikt om een schatting te maken van *prijs- en inkomenselasticiteiten* van het gebruik van een advocaat. Deze elasticiteiten geven aan wat het effect is van een 1% hogere prijs danwel een 1% hoger inkomen op het gebruik van een advocaat. Deze effecten kunnen eveneens worden geschat voor verschillende groepen in de bevolking. Gezien de verschillen in de aard van de problemen waarmee verschillende groepen zich tot een advocaat wenden, valt het te verwachten dat prijs- en inkomenselasticiteiten voor die groepen uiteenlopen. In tabel 2 worden de geschatte prijs- en inkomenselasticiteiten

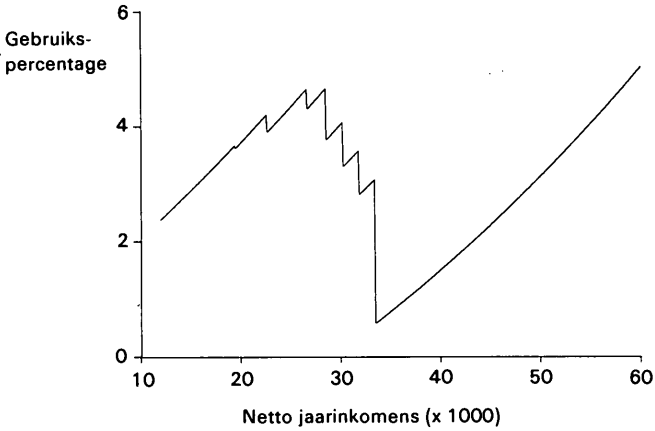
voor verschillende groepen respondenten vermeld. Daartoe is voor elk van de genoemde groepen een schatting gemaakt zoals in tabel 1. De gevonden effecten van de prijs en het inkomen op het gebruik zijn daarna omgerekend naar een (gemiddeld) effect van een 1% hogere prijs of een 1% hoger inkomen op het gebruik van een advocaat. Deze effecten zijn vermeld in tabel 2.

Gemiddeld over alle AVO '83-respondenten is sprake van een *prijselasticiteit van het gebruik van een advocaat van -0,25*. Dit wil dus zeggen dat respondenten die een 1% hogere prijs voor hun advocaat moeten betalen – onder overigens gelijke omstandigheden – in 0,2 à 0,3% minder gevallen gebruik zullen maken van een advocaat. Gemiddeld over alle AVO '83-respondenten is tevens sprake van een *inkomenselasticiteit van het gebruik van een advocaat van 0,57*. Dit wil dus zeggen dat respondenten met een 1% hoger beschikbaar inkomen – onder overigens gelijke omstandigheden – in 0,5 à 0,6% meer gevallen gebruik maken van een advocaat. De elasticiteiten blijken inderdaad voor verschillende groepen verschillend te zijn. Zo wordt bij gescheiden personen en uitkeringsontvangers geen significante gevoeligheid gevonden. Het ligt in de rede dat het soort juridische problemen waarmee deze groepen worden geconfronteerd dermate ernstig van aard is, dat een hogere te betalen prijs (eigen bijdrage) op de koop toe wordt genomen.

De hoogste prijs- en inkomenselasticiteiten worden gevonden voor zelfstandigen. Dit is in overeenstemming met de verwachting dat bij commerciële problemen de afweging van kosten en baten van het aanspannen van een juridische procedure zal uitmonden in een redelijk grote prijsgevoeligheid. Eveneens in overeenstemming met a priori verwachtingen is dat de prijsgevoeligheid van het gebruik door stedelingen groter dan gemiddeld is; immers de tijdsprijs en te maken reiskosten voor het bezoek aan een advocaat zullen voor plattelandsbewoners gemiddeld hoger zijn, zodat het effect van een hogere voor de diensten van de advocaat te betalen prijs relatief geringer zal zijn.

Ten slotte blijkt de prijsgevoeligheid af te hangen van het inkomen. Zo is deze geringer dan gemiddeld bij de lagere inkomensgroepen (de toevoegingsgerechtigden uit tabel 2) en hoger dan gemiddeld bij de hogere inkomensgroepen (de deels/geheel zelfbetalers uit de tabel). Hierbij speelt mee dat – door de

Figuur 1: Gebruik van een advocaat 'in een gemiddelde situatie' naar besteedbaar inkomen huishouden^a



^a Hierbij zijn de WROM-prijzen 1987 voor niet-alleenstaanden gehanteerd. Voor alleenstaanden liggen de WROM-tarieven iets anders; het beeld is voor deze groep echter niet wezenlijk anders.

inkomensafhankelijke WROM-regeling – een prijsverhoging van 1% voor de hogere inkomensgroepen – in guldens uitgedrukt – groter is dan een prijsverhoging van 1% voor lagere inkomensgroepen.²

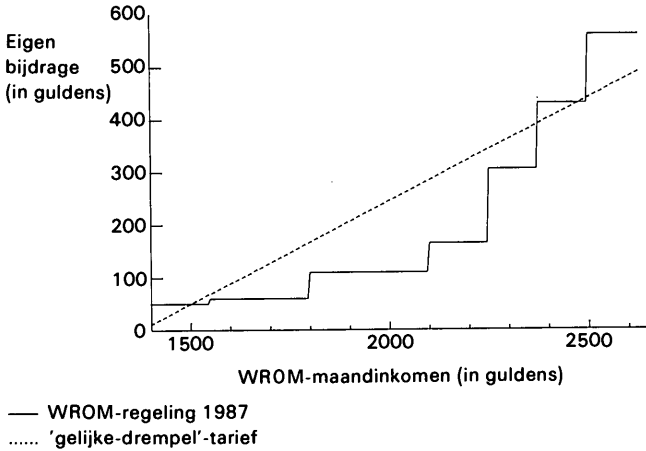
In tabel 1 wordt het gebruik van een advocaat verklaard uit een aantal probleemvariabelen, achtergrondkenmerken en financiële variabelen. Op basis van het gevonden resultaat kan worden nagegaan, wat het geïsoleerde effect is van de financiële variabelen (prijs en inkomen) op het gebruik van een advocaat voor een overigens – qua probleemvariabelen en achtergrondkenmerken – gemiddelde Nederlander. Zo kan worden bekeken in hoeverre de afweging tussen het al dan niet gebruik maken van de diensten van een advocaat verschillend uitpakt voor verschillende inkomensgroepen. In figuur 1 wordt op die manier in beeld gebracht met welke frequentie de Nederlander 'in een gemiddelde situatie' naar een advocaat zou stappen, gegeven zijn inkomen en (inherent daaraan) de voor de advocaat te betalen prijs. Daarbij zijn de tarieven anno 1987 als uitgangspunt genomen.

Uit de figuur blijkt dat het gebruik van een advocaat in een 'gemiddelde situatie' een grillig patroon volgt. Het hoogste gebruik wordt gevonden bij netto-jaarinkomens rond de f 25.000 (maandinkomens rond de f 1900), terwijl personen uit huishoudens met een netto-jaarinkomen van rond de f 34.000 (maandinkomens rond de f 2600) juist het laagste gebruik kennen. Deze groep valt net buiten de WROM-regeling en kent niet een dermate hoog inkomen dat de voor de advocaat te betalen prijs van geen belang is. Op basis van het in figuur 1 geschetste beeld kan dus worden geconcludeerd dat de middelste inkomensgroepen (op zijn minste mede) door de hogere te betalen prijs voor de advocaat minder gebruik maken van een advocaat dan andere groepen. Anders gezegd: de financiële drempel naar de advocaat is het hoogst voor deze middengroepen. De financiële drempel is relatief het laagst voor de hoogste inkomensgroepen (met een netto-jaarinkomen van f 60.000 of meer) en voor de groep met een netto-jaarinkomen van rond de f 25.000.

De vraag rijst, in hoeverre het geschetste beeld in overeenstemming is met de bedoeling van de WROM-regeling. Met zoveel woorden wordt gesteld dat de WROM-regeling bedoeld is om het sociale grondrecht van een 'gelijke toegangsmogelijkheid' tot het recht voor iedereen te garanderen. Een operationalisatie van dit begrip zou kunnen zijn dat iedere burger die onder de WROM-regeling valt, een even grote (of kleine) financiële drempel bij het gebruik van een advocaat moet ondervinden (zie ook Snijders 1987, p. 341). In termen van figuur 1 zou dit betekenen dat de lijn van het gemiddeld gebruik van een advocaat voor WROM-rechthebbenden horizontaal dient te lopen. Aan de hand van bovengeschetste empirische resultaten kan bij benadering worden vastgesteld, hoe het WROM-tarief in dat geval zou moeten lopen. In dat geval zou sprake zijn van een glijdende schaal.

Figuur 2 brengt in beeld welke tarieven bij een dergelijk 'gelijke drempel'-tarief voor verschillende inkomens geheven zouden worden, wanneer ervan wordt uitgegaan dat de eigen bijdrage voor personen met een inkomen van f 1500 ongewijzigd blijft (ten opzichte van het huidige WROM-tarief). Ter vergelijking is ook het WROM-tarief in 1987 geschetst. Bij vergelijking van de eigen bijdragen voor niet-alleenstaanden volgens het 'gelijke drempel'-tarief en de vigerende regeling blijkt dat het eerstgenoemde tarief

Figuur 2: Eigen bijdragen



voor de inkomens tussen f 1500 en f 2375 tot hogere eigen bijdragen leidt, met het grootste verschil bij inkomens rond f 2100. Voor inkomens boven f 2375 zou de eigen bijdrage lager uitvallen.

De tijdreeksanalyse, 1966–1985

Inleiding

In de voorgaande paragraaf is een poging gedaan om verschillen in het gebruik van juridische instanties tussen verschillende personen in één periode (1982-1983) te 'verklaren' uit verschillen in achtergrondkenmerken van deze personen, uit verschillen in hun inkomen en uit verschillen in de door hen te betalen prijs. Een andere benadering is om verschillen (ofwel ontwikkelingen) in het gebruik van juridische instanties of het beroep op de rechter in de loop van de jaren te 'verklaren' uit ontwikkelingen in achtergrondkenmerken van de bevolking en het (per hoofd van de bevolking) gemiddeld inkomen en de gemiddeld te betalen prijs. Omdat de voor een dergelijke analyse voor een reeks van jaren benodigde gegevens slechts op nationaal niveau beschikbaar zijn, moet deze analyse ook op het niveau van nationale totalen plaatsvinden.

Ook op dit geaggregeerde niveau levert de ge-

vensverzameling overigens problemen op. De ontwikkeling van de voor de advocaat te betalen prijs in de loop van de tijd is slechts bij benadering vast te stellen. Immers, tot 1981 bestond geen uniforme regeling en de ontwikkeling van de regeling die langzamerhand als standaard ging fungeren (het Amsterdams tarief) valt slechts gedeeltelijk te traceren. Bovendien kan slechts een gemiddelde prijs voor grote groepen van de bevolking worden vastgesteld, terwijl de prijsontwikkeling binnen deze groepen voor verschillende personen verschillend is geweest.

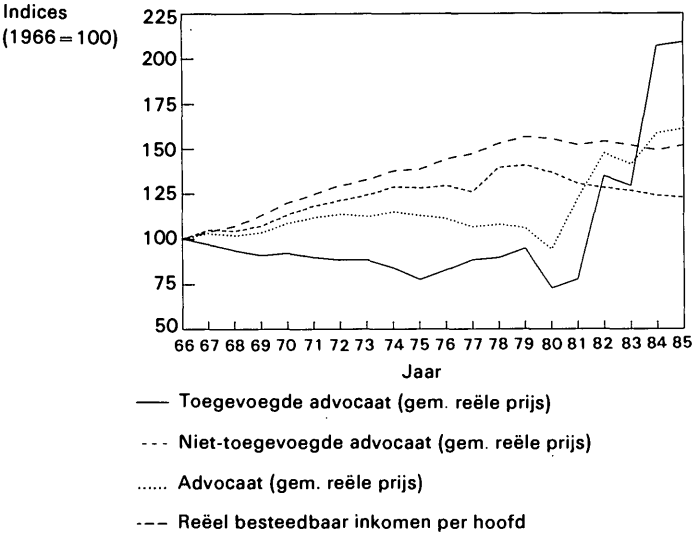
In het onderzoek wordt geschat dat het percentage rechthebbenden op een toevoeging (van het totaal aantal personen in de bevolking) door de inkomensontwikkeling en de aanpassing van de tariefgrenzen in de loop van de jaren zeventig steeg van 75% naar 80%. Door de invoering van de uniforme WROM-structuur daalde het percentage vervolgens naar circa 70%. Daarnaast is de geschatte gemiddeld te betalen eigen bijdrage voor een advocaat *binnen* de groep rechthebbenden door de tariefstructuur en de wijzigingen daarin in de jaren zeventig enigszins en daarna snel gestegen, namelijk – in nominale termen – van circa f 50 in 1979 tot f 140 in 1985.

Figuur 3 geeft een beeld van de gemiddelde prijs die voor een toegevoegd advocaat moest worden betaald in de jaren 1966–1985, de gemiddelde prijs die voor een niet-toegevoegd advocaat moest worden betaald, de gemiddelde prijs voor de bevolking als totaal en het gemiddeld besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking. Alle bedragen zijn reëel gemaakt (voor inflatie gecorrigeerd) en in indexvorm (1966 = 100).

Tot 1980 daalde de gemiddelde prijs die de rechthebbende op een toevoeging volgens het Amsterdams tarief moest betalen (zwart geblokte lijn). Weliswaar nam het percentage rechthebbenden op een geheel gratis toevoeging af, maar de hieruit resulterende nominale stijging van de gemiddelde eigen bijdrage werd door de inflatie geheel te niet gedaan. Na 1980 steeg de gemiddelde prijs daarentegen stormachtig.

De langs bovengenoemde omweg geschatte prijs van de niet-toegevoegde advocaat steeg daarentegen in reële termen aanzienlijk tot het eind van de jaren zeventig (wit geblokte lijn). Daarna is sprake van een reële prijsdaling. De gemiddelde prijs die de bevolking moet neertellen voor de diensten van de advocaat is nu een gewogen gemiddelde van de twee eerder

Figuur 3: Reële consumentenprijs (indices) voor diensten van een advocaat



genoemde prijzen, waarbij de geschatte percentages wèl- en niet-rechthebbenden als respectievelijke gewichten fungeren (lijn met rechtswijzende driehoekjes). De ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking ten slotte vertoont veel overeenkomst met de prijsontwikkeling van de niet-toegevoegde advocaat (lijn met linkswijzende driehoekjes). Uit de grafieken is af te lezen dat de gemiddelde Nederlander pas vanaf 1984 weer een (iets) groter deel van zijn inkomen voor de dienstverlening van de advocaat moet opofferen dan in 1966.

Toevoegingen in civiele zaken

In hoeverre kan nu de ontwikkeling van het aantal toevoegingen in civiele en administratief-rechtelijke zaken sinds 1966 worden 'verklaard' uit een aantal achtergrondkenmerken (probleemindicatoren) en de bovengeschetste prijs- en inkomensontwikkeling? Als probleemindicatoren zijn in de vergelijking opgenomen: het aantal echtscheidingen, het aantal uitkeringsontvangers (van werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen) en de gemiddelde reële huurprijs. De twee laatstgenoemde variabelen zijn bedoeld om het aantal potentiële problemen op

Tabel 3: Resultaten regressie-analyse op aantal civiele toevoegingen, 1966-1984 ^{a)}

Onafhankelijke variabelen	Coëfficiënt
Echtscheidingen ^{b e)}	0,2 *
Uitkeringen ^b	0,6
Huurprijs ^c	1,0
Prijs toevoeging ^{c d)}	-0,2 *
Besteedbaar inkomen ^{b c)}	1,8 *
Aantal waarnemingen	20

^{a)} Gecorrigeerd voor aantal echtscheidingen. In de analyse is tevens gecorrigeerd voor een niveau-breuk in 1981 i.v.m. de invoering van de uniforme WROM-regeling. De met * aangegeven coëfficiënten zijn significant op 5%-niveau.

^{b)} Per hoofd van de bevolking.

^{c)} Reëel gemaakt met behulp van het prijsindexcijfer gezinsconsumptie.

^{d)} Geschatte gemiddelde eigen bijdrage per rechthebbende in de bevolking.

^{e)} Van vijf jaar eerder.

het gebied van arbeids- en uitkeringszaken respectievelijk huurzaken te indiceren.

Tabel 3 geeft de resultaten van de analyse. Door de gekozen schattingsmethode zijn de coëfficiënten te interpreteren als elasticiteiten, dat wil zeggen zij geven aan wat het geschatte effect is van een verhoging van 1% van de waarde van de variabele op het aantal toevoegingen. De stijging van het aantal echtscheidingen heeft het aantal toevoegingen doen stijgen, terwijl de ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers en de huurprijs mogelijk eveneens een opwaarts effect heeft gehad. Deze laatste effecten zijn echter niet significant op 5%-niveau.

De geschatte *invloed van de prijs* is significant negatief. De coëfficiënt van -0,2 suggereert dat elke procent stijging in de gemiddelde prijs die de consument voor een toevoeging moest betalen, een effect van -0,2% had op het aantal toevoegingen. Anders gezegd: de prijselasticiteit van het gebruik van een advocaat bedraagt -0,2 en benadert de bij de doorsnede-analyse gevonden waarde (-0,2 à -0,3) dus dicht.

De geschatte *invloed van het inkomen* is significant en erg groot: de inkomenselasticiteit ligt ver boven de 1. Het gevonden resultaat wil zeggen dat elke procent stijging van het (reële) inkomen een opwaarts effect van 1,8% heeft gehad op het gebruik van een advocaat. Daarbij dient te worden bedacht dat de gemiddelde

inkomens van de groep rechthebbenden op een toevoeging – door de inkomensnivellering in de loop van de tijd – waarschijnlijk wat sterker zijn gestegen dan het in de analyse betrokken gemiddeld inkomen per hoofd. Bovendien is het goed mogelijk dat niet in de vergelijking opgenomen, sterk met het inkomen gecorreleerde, variabelen (bij voorbeeld opleidingsniveau) deze hoge uitkomst mede verklaren.³

Enige mogelijke beleidsingrepen bezien

De gepresenteerde onderzoeksresultaten kunnen worden gebruikt om te 'voorspellen' wat de gevolgen zullen zijn van een aantal denkbare beleidsmaatregelen, gericht op een bezuiniging op de WROM-uitgaven. Daarbij gaan het dan om de gevolgen voor het aantal toevoegingen en de opbrengst van de betaalde eigen bijdragen. Het is dan voorts mogelijk om de budgettaire effecten in termen van totale WROM-uitgaven te schatten. Deze voorspelling wordt verkregen door het nabootsen van deze beleidsingrepen – anders gezegd: het simuleren daarvan – op het AVO '83 bestand. Om aan te sluiten op de actualiteit anno 1987, zijn de inkomensniveaus opgehoogd tot het niveau van 1987.

Hierna worden de effecten gesimuleerd van zes denkbare beleidmaatregelen. Daarbij wordt deels aangesloten op varianten die zijn geformuleerd door de Werkgroep Heroverweging Rechtsbijstand (WHR 1987). De zes varianten zijn:

- (1) Een verhoging van alle eigen bijdragen bij toevoegingen met 20%.
- (2) Een verhoging van alle eigen bijdragen bij toevoegingen met f 25.
- (3) Een verlaging van alle inkomensgrenzen van de WROM-regeling met f 100.
- (4) Heroverwegingsvariant D: verlaging van de toevoegingsgrens tot het modale inkomen (in 1987 netto ongeveer f 2250 per maand). Deze heroverwegingsvariant is overgenomen in de ontwerp-begroting voor 1988 van het Ministerie van Justitie.
- (5) Een variant op een ander onderdeel van Heroverwegingsvariant D: het brengen van alle individuele rechtzoekenden onder de WROM. Het door de werkgroep geopperde idee om de hoogste inkomens daarbij driemaal de aan de advocaat toekomende toevoegingsvergoeding als eigen bijdrage te laten betalen, is wel zeer verregaand; de advocatuur zou

Tabel 4: Gesimuleerde effecten van een aantal beleidsvarianten, uitgaande van WROM-regeling 1987

variant	Effect (in %) op			
	aantal toevoegingen	gemiddelde eigen bijdrage	WROM-budget	WROM-uitgaven i.b.v. lage inkomens (%) ^a
1. verhoging eigen bijdragen met 20%	-1	+18	-4	79
2. verhoging eigen bijdrage met f 25	-1	+19	-4	78
3. verlaging inkomensgrenzen met f 100	-5	+7	-6	81
4. verlaging loevoegingsgrens tot modaal	-14	-35	-9	85
5. iedereen onder WROM, bijdrage max. f1000	+34	+148	+4	74
6. glijdende schaal; bij f1500: bijdrage f50	-1	+15	-4	79
uitgangssituatie 1987	- ^b	f132	144 mln. ^c	77

^a D.w.z. netto onder de f2000 per maand.

^b Niet relevant voor berekeningen.

^c Raming 1987; zie WHR (1987), bijlage 1.

Bron: AVO '83

hierbij één van de zeldzame onderdelen van de kwartaire sector worden, waarin van sommige gebruikers een eigen bijdrage ver boven de kostprijs wordt verlangd. In plaats hiervan wordt uitgegaan van een eigen bijdrage, die oploopt tot maximaal f 1000 voor de hoogste inkomensgroepen.

(6) Een variant, die aansluit op het uitgewerkte 'gelijke drempel-tarief' (zie figuur 2). In deze variant is de eigen bijdrage dus via een glijdende schaal lineair afhankelijk van het inkomen. Het niveau van de eigen bijdrage is ook nu zo gekozen, dat de eigen bijdrage voor personen met een WROM-inkomen van f 1500 f 50 bedraagt. Dit bedrag sluit aan op de huidige regeling (voor niet-alleenstaanden).

In tabel 4 worden de resultaten van de varianten op een rij gezet. De meest radicale effecten voor het overheidsbudget heeft variant 4. Het uitsluiten van

gebruikers met een bovenmodaal inkomen leidt – door een daling van het aantal toevoegingen met 14% – tot een besparing van 9% op het budget, dat is in termen van 1987 circa 13 miljoen gulden. De werkgroep raamde de besparing iets lager, namelijk op 9,5 miljoen gulden. Radicale gevolgen heeft ook variant 5; nog niet eens zozeer voor het totale budget, als wel voor het aantal toevoegingen, dat met een derde toeneemt. De meeste pijn in deze variant zou ongetwijfeld worden geleden door de advocatuur. Immers, de vrije marktruimte die onder het huidige regime bestaat bij de hulpverlening door de advocatuur aan de hoogste inkomensgroepen (circa 30%) van de bevolking zou bij deze variant verdwijnen; immers de hele bevolking zou onder het WROM-regime gaan vallen.

Nog twee zaken verdienen de aandacht. In de eerste plaats zou bij variant 1 – een verhoging van alle eigen bijdragen met 20% – wellicht een groter drukkend effect op het aantal toevoegingen worden verwacht. Immers, de in tabel 2 gepresenteerde prijselasticiteit bedroeg $-0,25$ en zou aldus een daling van 5% in plaats van 2% doen verwachten. Bedacht moet echter worden dat deze prijselasticiteit is berekend *rondom het gemiddelde* van alle respondenten, inclusief de hoogste inkomens. De prijselasticiteit bij de laagste inkomensgroepen, die in de WROM beter zijn vertegenwoordigd, is echter lager, zo bleek ook al uit de afzonderlijke schatting voor deze groep in tabel 2. Kortom: de uiteindelijk gevonden prijselasticiteit is afhankelijk van de verdeling van de verhoging van prijs of eigen bijdragen over de verschillende inkomensgroepen.

Een tweede opmerking betreft de ‘gelijke drempel-variant’ (variant 6). Uit figuur 2 blijkt dat – bij vergelijking van de eigen bijdragen voor niet-alleenstaanden volgens de ‘gelijke drempel’-variant en de vigerende regeling – eerstgenoemde regeling voor huishoudens met netto-maandinkomens tussen f 1500 en f 2375 tot hogere eigen bijdragen leidt, met het grootste verschil bij inkomens rond f 2100. Voor inkomens boven f 2375 is de eigen bijdrage lager. Per saldo blijken deze verschuivingen nu te leiden tot een (marginaal) lager aantal toevoegingen en hogere gemiddelde eigen bijdragen, waardoor een budgettaire besparing van 4% wordt bereikt.

De niet in de tabel vermelde gevolgen van de genoemde maatregelen voor het *totale gebruik van*

Tabel 5: Geschatte prijselasticiteiten van het gebruik

Voorziening/goederen	Prijselasticiteit
Rechtshulp	-0,1 à -0,3
Huisartsenhulp	-0,1 à -0,5
Avondonderwijs	-0,2 à -0,3
Rijksmusea	-0,2 à -0,4
Openbare bibliotheken	-0,2 à -0,4
Openbaar vervoer	-0,2 à -0,6
Verloskundige hulp	circa -0,5
Podiumkunsten	-0,5 à -0,6
Voedingsmiddelen	circa -0,4
Kleding	circa -0,5
Duurzame consumptiegoederen	circa -0,9
Consumptie in het buitenland	circa -1,6

diensten van een advocaat van individuele personen (dus inclusief het gebruik dat buiten de WROM valt) zijn steeds geringer dan de gevolgen voor het aantal toevoegingen. Ter illustratie: bij variant 3 is het geschatte effect op het totale advocaatgebruik -2%; bij de varianten 4 en 5 is dit respectievelijk -3 en +1%.

De gegeven schattingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen, die eveneens gevolgen hebben voor het aantal toevoegingen en het daarmee gemoeide overheidsbudget. Uit het onderzoek bleek immers duidelijk dat maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol spelen.

De prijsgevoeligheid van enkele andere voorzieningen

Hoe verhoudt de in dit onderzoek gevonden prijselasticiteit voor rechtshulp zich tot die van overige voorzieningen, binnen en buiten de kwartaire sector? Tabel 5 brengt enige schattingen in beeld. Bij alle onderzochte voorzieningen die (mede) door de overheid worden gefinancierd is sprake van een relatief *inelastische vraag*. Dit wil zeggen dat een verhoging van de prijs met 1% tot een daling van minder dan 1% in het gebruik leidt. De prijselasticiteiten variëren van -0,1 tot -0,6. De gevonden prijselasticiteit voor rechtshulp van -0,1 à -0,3 ligt binnen deze groep voorzieningen nog aan de lage kant.

De prijselasticiteiten van eerste levensbehoeften, zoals voedingsmiddelen en kleding zijn vergelijkbaar

met de hoogste elasticiteiten voor (mede) door de overheid gefinancierde voorzieningen, met waarden rond $-0,5$. Bij goederen met een meer luxe karakter, zoals duurzame consumptiegoederen en vooral consumptieve bestedingen in het buitenland (dit zijn met name toeristische uitgaven) is sprake van een duidelijk hogere prijselasticiteit ($-0,9$ respectievelijk $-1,6$) (Phlips 1983).

De gevonden (geringe) prijsgevoeligheid voor rechtshulp blijkt niet strijdig met de uitkomsten van WODC-onderzoek (Klijn en Paulides 1987), waar *geen* aanwijzingen voor een prijseffect werden gevonden. De op grond van het SCP-onderzoek te verwachten verschuivingen in de WODC-onderzoekspopulatie (waarin de lagere inkomensgroepen zijn oververtegenwoordigd) zijn dermate gering, dat het niet verwonderlijk is dat in de WODC-enquête geen effecten worden gevonden.

Conclusies

(1) Het gebruik van de weg naar het recht is in bescheiden mate prijsgevoelig, met een prijselasticiteit van rond de $-0,2$. Dat wil zeggen dat een prijsverhoging van 1% gemiddeld een daling van het gebruik van rechtshulp met 0,2% met zich mee brengt. Daarmee kan de vraag naar rechtshulp worden gekarakteriseerd als *inelastisch met betrekking tot de prijs*. Prijsverhogingen zullen wel een effect, maar slechts een gering effect hebben op het gebruik van de weg naar het recht.

(2) Deze prijsgevoeligheid zal overigens variëren per type probleem en het type rechtzoeker. Bij zaken die samenhangen met echtscheidingen, alimentatie, enzovoort, is waarschijnlijk sprake van geen of een zeer geringe prijsgevoeligheid; bij problemen met een belangrijke zakelijke dimensie (zoals betalingsbevelprocedures en overige zaken rond het verbintenissenrecht) is juist sprake van een grotere prijsgevoeligheid. Deze prijsgevoeligheid zal des te groter zijn, naarmate het met het probleem gemoeide bedrag geringer is.

(3) Uit het voorgaande volgt dat enige prijsverhoging van de rechtshulp niet leidt tot een 'radicale afbraak van ons rechtssysteem' of 'prohibitief zal werken', zoals soms wordt gesuggereerd. Dit onderzoek laat het overigens niet toe om uitspraken te doen over de gevolgen van werkelijk radicale prijsmaatregelen (bij

voorbeeld een verdrievoudiging van alle eigen bijdragen), aangezien de hier geschatte elasticiteiten bij dergelijke radicale wijzigingen niet zonder meer van toepassing zijn.

(4) De huidige eigen-bijdrageregeling volgens de WROM werpt de hoogste financiële drempel naar het gebruik van de advocaat op voor de middelste inkomensgroepen, die een hoge eigen bijdrage moeten betalen of net geen recht meer hebben op een toevoeging. De laagste drempel wordt gevonden bij de groepen met een netto-maandinkomen rond de f 1900 en bij de hoge inkomensgroepen. Het is in principe mogelijk de financiële drempel voor verschillende inkomensgroepen gelijk te trekken door een eigen bijdrage te heffen via een glijdende in plaats van de bestaande trapsgewijze schaal, namelijk als een vast percentage van het netto-inkomen, vermeerderd of verminderd met een vast bedrag.

(5) De geringe prijsgevoeligheid betekent dat wijzigingen in de WROM-regeling, in de richting van een verlaging van de inkomensgrenzen of een verhoging van de eigen bijdragen, neerwaartse effecten zullen hebben op het gebruik van een advocaat en op het aantal toevoegingen, en opwaartse effecten op de door de overblijvende groep gebruikers betaalde eigen bijdragen. De verlaging van de toevoegingsgrens tot modaal – aangekondigd in de ontwerp-begroting van 1988 – zou bijvoorbeeld het WROM-budget met naar schatting 9% terugdrukken. Dit voorstel zal wel de – toch al relatief hoge – drempel naar de advocaat voor sommige groepen met midden-inkomens nog verder vergroten.

(6) De relatief geringe prijsgevoeligheid, gecombineerd met de in verhouding tot de overheidsbijdrage betrekkelijk geringe opbrengst uit eigen bijdragen, geeft duidelijk aan dat er beperkingen zijn aan de mogelijkheden om door een ingreep in de tarieven bezuinigingen te bereiken. Wanneer deze toch wenselijk worden geacht, zal het wellicht relatief eenvoudiger zijn deze te bereiken door maatregelen in de sfeer van aanbod en regelgeving – zoals afschaffing van verplichte procesvertegenwoordiging in sommige gevallen – dan via maatregelen in de sfeer van de WROM-tarieven (zie bijvoorbeeld Hekman en Klijn 1986 voor alternatieve manieren van rechtsbijstand rondom echtscheiding). Ook een aantal voorstellen van de Heroverwegingswerkgroep gaan in deze richting.

Noten

¹ In het onderzoek komt ook het gebruik van juridische afdelingen van particuliere organisaties (ANWB, vakbond e.d.) en van sociale raadslieden aan de orde. Hierop wordt in dit artikel niet ingegaan.

² In absolute termen is het effect bij de lagere inkomensgroepen iets groter. Zo heeft een f 10 hogere eigen bijdrage volgens de schattingen voor alle respondenten te zamen een drukkend effect van circa -0,7% op het gebruik. Bij de groep toevoegingsgerechtigden is dit -1,0%.

³ In het onderzoek wordt ook een tijdreeksanalyse gepresenteerd van verschillende typen bij gerechtelijke instanties aangespannen juridische procedures en de gevoeligheid daarvan voor advocatenprijs en griffierecht. Met name procedures in de zakelijke sfeer lijken prijsgevoelig. Op deze analyses wordt in dit artikel verder niet ingegaan.

Literatuurlijst

Hekman, drs. E.G.A., drs. A. Klijn
Samen/Gescheiden, Evaluatieonderzoek Buro Echtscheidingen Groningen.

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986 (WODC-rapport nr. 74).

Klijn, drs. A. m.m.v. G. Paulides
Duurder recht, minder vraag?.

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987 (WODC-rapport, te verschijnen).

Phlips, Louis

Applied consumption analysis.

Amsterdam, North Holland Publishing Company (rev. e.d.), 1983.

Snijders, prof. mr. H.J.

Prijzig recht, kwetsbaar recht.

Advocatenblad, jrg. 67, nr. 14, 1987, blz. 325-342.

Van Tulder, F. en S. Janssen

De prijs van de weg naar het recht. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-stukwerk, te verschijnen).

Werkgroep Heroverweging Rechtsbijstand

Rechtsbijstand.

's-Gravenhage, 1987 (Begrotingsvoorbereiding 1988, deelrapport nr. 5).

De gesubsidieerde rechtshulp vergelijkenderwijs*

Prof. dr. E.R. Blankenburg en drs. A. Klijn

Inleiding

Nederland is vrij uniek in de zuinigheid waarmee het zijn justitieel stelsel klein heeft weten te houden. Wanneer we tot het justitieel stelsel de rechterlijke macht en de advocatuur rekenen, dan blijkt bij een vergelijking met de ons omringende landen dat de totale omvang aan de opmerkelijk bescheiden kant is. Niet alleen uitgedrukt in het aantal als zodanig werkzame personen, maar evenzeer wat betreft op het aantal procedures dat de civiele rechter in Nederland bereikt.

Daarentegen heeft Nederland het meest uitgebreide stelsel van gesubsidieerde rechtshulp op het Europese continent, in omvang alleen vergelijkbaar met Engeland (en enkele andere landen van het Commonwealth). Typerend voor de situatie hier lijkt het naar verhouding sterke accent op de eerste fase van het contact tussen burger en justitiële overheid. Naast de hier genoemde advocatuur zijn ook de Bureaus voor Rechtshulp en een veelvoud aan andere instanties in de 'voorfase' werkzaam, zo blijkt. Dit kenmerk van de Nederlandse rechtscultuur is elders uitgebreid geschetst (zie Verwoerd en Blankenburg, 1986).

Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van een paradox: zou men immers niet verwachten dat een omvangrijke en eenvoudig toegankelijke entree tot het systeem – zeg: de eerste lijn – leidt tot een groot aantal zaken bij diverse rechtsprekende instanties? Een vergelijking met de Bondsrepubliek Duitsland of België toont aan dat deze hypothese geenszins opgaat.

* Deze bijdrage vormt een sterk herziene en op de Nederlandse situatie toegesneden bewerking van E. R. Blankenburg, Subventionen für die Rechtsberatung im Vergleich, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 5, 1986, blz. 108–113.

Beide buurlanden kennen *geen* vergelijkbaar stelsel van gesubsidieerde rechtshulp (de toegang tot het justitiële systeem is dus naar verhouding veel moeilijker voor de doorsnee burger), maar beide landen hebben toch een behoorlijk hoger aantal geschillen dat voor de rechter komt. Het lijkt eerder zo dat een door een hoge mate van toegankelijkheid gekenmerkte infrastructuur er toe kan leiden dat men procedures juist wil *voorkomen*, omdat advocaten net zo vaak geschillen in de *voorhof* van het gerechtshuis afdoen als een procedure aanspannen. Wellicht gebeurt dat voor een belangrijk deel juist via de dreiging om anders alsnog naar binnen te stappen, maar juist daarin schuilt een deel van de functie van het recht.

Het is dus duidelijk niet zo dat meer rechtshulp automatisch tot meer rechtspraak leidt. Het is eerder verleidelijk om te concluderen dat er een compensatoire relatie tussen beide bestaat: als binnen het justitieel systeem het aandeel van de rechtshulp stijgt, zal het bij rechtspraak dalen. Overheidsgeld besteed aan rechtshulp zal dan bij de begroting van de rechterlijke macht weer bespaard kunnen worden. Helaas, zo eenvoudig ligt het ook niet. Naar alle waarschijnlijkheid is de schiftende functie van de rechtshulp groter dan de aanzuigende kracht ervan. Maar tot een dergelijk oordeel kan men slechts komen door de rechtshulp te beschouwen in de context van de totale rechtscultuur van een land. Bij rechtsvergelijking hoede men zich voor al te snelle, mono-causale verbanden.

De betekenis van de rechtshulpverlening alhier wordt in deze bijdrage belicht vanuit een dergelijk vergelijkend perspectief. Daarbij spiegelen we de Nederlandse situatie aan die in twee naastgelegen landen: Engeland, als representant van de Anglo-Amerikaanse rechtscultuur en de Bondsrepubliek Duitsland als vertegenwoordiger van de Europese continentale cultuur. Niet alleen geografisch gezien vormt de situatie alhier een interessant 'in between'. Uitgangspunt van onze beschouwingen vormen twee op zichzelf eenvoudige, kwantitatieve indicatoren: de omvang van de professie enerzijds en de hoogte van het budget inzake de rechtshulpverlening. De desbetreffende cijfers vormen naar onze mening een adequate achtergrond waartegen men actuele zaken – men denke daarbij met name aan de nog onbeantwoorde vraag inzake de advocaat in loondienst – kan plaatsen.

De omvang van de advocatuur

Het aan het maken van een vergelijking inherente probleem van vergelijkbaarheid – wat vergelijkt men met wat – stelt zich al direct wanneer men op het eerste gezicht zo eenvoudige cijfers als die omtrent de omvang van de relevante beroepsgroep naast elkaar wenst te plaatsen. Wie rekenen we in welk land tot de gezochte selectie? 'De' juridische professie zou te ruim zijn, maar advocatuur is eigenlijk te beperkt (zij het dat dit nog het minst voor West-Duitsland geldt). Dat toch voor de laatste beroepsgroep wordt geopteerd, wordt gerechtvaardigd door het feit dat de advocatuur binnen elk land de meest belangrijke exponent vormt. Om die reden laten we ook bij de continentale culturen het notariaat buiten beschouwing, hoewel de Engelse 'solicitor' taken verricht die in bepaald opzicht die van de continentale advocaat te buiten gaan. We beperken ons dus tot de omvang van de advocatuur in de drie genoemde landen.

Tabel 1 toont de grote verschillen. In absolute zin overtreft Duitsland ons land bijna tienvoudig, de Engelse professie is bijna elf maal zo groot. Uiteraard moet men deze cijfers in verhouding met de bevolkingsomvang zien. De verschillen – hoewel kleiner – zijn echter ook dan opvallend; West-Duitsland heeft dan ruim twee maal zoveel advocaten en Engeland drie maal zoveel als Nederland.

Een verschil dat zich hier manifesteert is dat tussen de Anglo-Amerikaanse en de continentale rechtsculturen in het algemeen. Bij internationale vergelijkingen van de advocatendichtheid springen de Anglo-Amerikaanse landen er ten aanzien van continentale rechtsculturen altijd uit.¹ Dit moet gezien worden in samenhang met de centrale rol van de advocatuur in het procesrecht en de traditie van het Common Law. Binnen de continentale rechtsculturen zijn doorgaans meer dan een derde van alle afgestudeerde juristen werkzaam bij de overheid, een derde bij de advocatuur en de rechterlijke macht en een derde bij het bedrijfsleven. In Engeland en meer nog in Noord-Amerika, blijven juristen die werkzaam zijn in verschillende juridische functies tevens ingeschreven als advocaten. Ook zijn er in de Anglo-Amerikaanse rechtsculturen aanzienlijk minder rechters, en deze stellen zich tijdens een gerechtelijke procedure veel meer lijdelijk op. Dat houdt in dat voeren van een procedure voor de advocaten aldaar veel meer werk met zich brengt

Tabel 1: Advocatendichtheid in Engeland, Nederland en West-Duitsland (1984)

	Engeland Wales	Nederland	Bondsrepubliek Duitsland
Ingeschreven advocaten	50.000	4.577	45.000
Aantal advocaten per 100.000 inwoners	100	32	75
Geschat percentage werkzame advocaten	75%	90%	70%

Bron: Vergelijkend onderzoek naar advocaten in 30 landen onder redactie van R. Abel/P. Lewis, publikatie in voorbereiding bij University of California Press (1988).

dan op het continent het geval is. De hoge advocatendichtheid in Engeland/Wales is dus alleszins begrijpelijk.

Maar, hoe is het grote verschil tussen Nederland en West-Duitsland te verklaren? In beide landen is ongeveer een derde van de afgestudeerde juristen als advocaat ingeschreven. Beide landen kennen grote overeenkomsten in hun procesrecht en in de organisatie van de rechterlijke macht. Een marginale correctie zouden wij kunnen aanbrengen als wij bij onze berekeningen alleen de praktiserende advocaten betrekken.² Maar ook dan nog blijft de Nederlandse advocatendichtheid ver beneden de Duitse (en die van de andere west-Europese landen als België en Frankrijk).

Alvorens een poging tot verklaring te doen is het goed dat de lezer zich een beeld vormt van de mate waarin de rechtshulpverlening werkterrein vormt voor de advocatuur in de verschillende landen. Als men met het oog op dat laatste berekent welke bedragen per advocaat aan rechtshulp worden besteed binnen de drie landen, dan verkrijgt men het beeld dat in tabel 2 wordt gepresenteerd.³

Het totaal aan uitgaven ten behoeve van de rechtshulp is in Nederland ruim twee en een half maal het Engelse budget en drie maal het Duitse. Teruggerekend per praktiserend advocaat komt het neer op een bedrag dat in Nederland ruim twee maal

Tabel 2: Overheidsuitgaven voor rechtsbijstand in Engeland, Nederland en West-Duitsland 1984 (in Europese rekeneenheden ECU)

	Engeland/ Wales	Nederland	Bondsrepubliek Duitsland
Gemiddeld bedrag per ingeschreven advocaat	5.940	16.550	5.294
Gemiddeld bedrag per praktiserend advocaat	7.920	18.100	7.560

Bron: GB: Lord Chancellors Office/CAB annual reports

NL: Ministerie van Justitie

BRD: De hier vermelde cijfers hebben betrekking op de deelstaat Nordrhein-Westfalen, die echter als representatief voor de overige Duitse deelstaten kunnen worden beschouwd, behalve Hamburg, Bremen en Berlijn die als stadstaten een eigen structuur hebben ontwikkeld. Ze zijn afkomstig uit Haushalt 1B94 Einzelplan 04 en Sonderaufstellung Ausgaben Beratungshilfe

zo hoog is als dat van de andere landen. Het vormt een illustratie van de afhankelijkheid van de advocatuur heden ten dage; een gegeven dat voor zover het de situatie in Nederland betreft uit ander onderzoek reeds bekend was. Zo vermeldde Klijn op basis van de door hem in 1979 uitgevoerde enquête onder de advocatuur dat de gefinancierde rechtshulp 40% van de gemiddelde advocatenpraktijk uitmaakte, terwijl tevens uit zijn gegevens viel af te leiden dat 23% van de advocaten op dat moment een praktijk hadden die nagenoeg geheel uit toevoegingen bestond.⁴ Voor Engeland meldt Zander dat 43% van het inkomen van de 'barristers' afkomstig is uit de gefinancierde rechtshulp (Zander, 1978, pag. 37). Voor Duitsland beschikken we niet over een soortgelijk cijfer; het moet echter beduidend lager zijn.

Hulpverlening versus controle

In de rechtsvergelijkende literatuur wordt doorgaans de opkomst van de rechtshulpbeweging in de jaren zestig en zeventig, juist waar het de Anglo-Amerikaanse rechtscultuur betreft, in samenhang gezien met de dominante positie die de advocatuur inneemt. Die

vorm van beroepsuitoefening fungeert als een centraal oriëntatiepunt binnen de juridische opleiding en – zoals gezegd – speelt de advocatuur in de praktijk van de rechtspraak ook een centrale rol. Voor Europese landen geldt dit in veel mindere mate. De advocatuur vormt binnen de juridische opleiding daar niet het centrale referentiepunt – hetgeen slechts kan samenhangen met het feit dat het spreidingspatroon van de juridische beroepen afwijkt van het Anglo-Amerikaanse – en ook de minder adversatieve procesvoering vormt een aspect van betekenis. Er moeten aldaar dus andere factoren zijn die de ontwikkeling van de rechtshulp – en dan met name in Nederland⁵ – inzichtelijk kunnen maken.

Kijken we eerst naar Engeland (inclusief de overige landen van het Common-Wealth). Net als in Nederland is daar de rechtshulp ontwikkeld als een integraal gedeelte van de verzorgingsstaat. De advocatuur neemt er een centrale plaats in binnen de juridische professie. Illustratief is het feit dat de juridische tentamens van oudsher door de balie zelf via de 'Inns of Court' of de Law Society werden verzorgd; de universiteiten hebben pas na de Tweede Wereldoorlog en met name tijdens de recente academiseringsgolf van de jaren zestig en zeventig invloed op de recrutering van afgestudeerde juristen en 'public administrators' gekregen.

De competenties en de procedures bij de Engelse rechtspleging zijn zo ingewikkeld, dat zonder de hulp van een advocaat geen enkele trial-procedure valt te voeren. Waar de continentale rechter in een procedure zich doorgaans actief opstelt, blijft de Engelse rechter lijdelijk. De advocaten moeten niet alleen alle argumenten ten gunste van hun cliënten inbrengen, zij moeten ook op de bewijsvoering van de tegenpartij anticiperen en zich daarop voorbereiden. Waar de continentale rechter de 'waarheid' probeert te controleren en dus ook compenserend ingrijpt voor een zwak vertegenwoordigde partij, weegt de Engelse rechter alleen datgene wat door de advocaten naar voren is gebracht. Het advocatenwerk is dus in deze rechtsculturen zeer veel uitgebreider en belangrijker voor de uitkomst van een procedure dan in de landen op het continent. Daarmee heerst in het Engelse proces het recht van de sterkere en betere advocaat. Vandaar dat rechtshulp een noodzakelijk element binnen de rechtspraak vormt ter compensatie van de sociaal zwakkere. De continentale rechtsculturen

hebben deze sociale compensatoire functie binnen hun procesrecht in veel sterkere mate aan de rechter toebedeeld.

Zoals aangegeven, lijken Nederland en West-Duitsland op elkaar waar het gaat om de spreiding van de juristen over de verschillende sectoren van de arbeidsmarkt. Zoals doorgaans op het continent eisen de overheid, het bedrijfsleven en de advocatuur elk voor zich ongeveer een derde van de afgestudeerde juristen op.⁶ Alleen de omvang van de juridische professie is in Duitsland op al die terreinen twee tot drie keer zo groot. Het is dan ook geenszins toeval dat de juristen aldaar traditioneel de 'Staatstragende' professie heten.⁷ In een onderzoek naar het maatschappelijke prestige dat verschillende beroepen geven, scoorden de jurist-ambtenaar dan ook hoger dan de advocaat. Dit hangt samen met het aldaar sinds de 19e eeuw bestaande 'Juristenmonopol' bij de overheidsbureaucratie. In het Pruisen na de Napoleontische bezetting is de ambtelijke bureaucratie door het centrale gezag als tegengewicht voor de geprivilegeerde landadel en de partijen-democratie tot ontwikkeling gekomen.

Een dergelijke bestuurlijke oriëntatie treft men bij de Nederlandse juridische faculteiten niet aan en binnen het Nederlandse overheidsapparaat is het aandeel van de juridische professie betrekkelijk klein. Het zijn met name sociaal-wetenschappelijk geschoolden – sociologen, psychologen en economen – die in het openbaar bestuur een belangrijk aandeel hebben.⁸ In vergelijking met het juridisch gedomineerde openbaar bestuur in Duitsland is de Nederlandse ambtenarij opvallend multidisciplinair qua professionele achtergrond. Dit verklaart ook het sterk ontwikkelde accent op de professionele 'hulpverlening'. Het vormt een erfstuk van de verzuiling. Dominees en hulpverleners hebben in dit land traditioneel het openbaar belang verzorgd. Deze groepen worden gekenmerkt door een verzorgingsperspectief, dat soms haaks staat op het formeel juridische controleperspectief.

De rechtshulpbeweging uit de jaren zeventig moet dan ook als een gevolg worden gezien van de dominantie van het verzorgingsperspectief, zowel binnen het openbaar bestuur, als bij de vele vrijwilligersorganisaties en de universiteiten. Dat de rechtshulpbeweging in Nederland wel en in Duitsland nauwelijks tot wasdom kwam, lijkt een gevolg van het feit dat ook de

Tabel 3: Overheidsuitgaven voor rechtsbijstand in Engeland, Nederland de Bondsrepubliek Duitsland (1984) (de absolute bedragen zijn in miljoenen van de eigen munteenheid)

Uitgaven voor:	Engeland/Wales (mln. £.)	Nederland (mln. fl.)	Bondsrepubliek Duitsland (mln. DM)
Dienstverlening door advocaten advisering:	45,4 (26%)	28,5 (15%)	30,- (2%)
procesbijstand:			
– civiele zaken	70,6 (40%)	108,- (57%)	115,8 (84%)
– strafzaken	60,8 (34%)	52,6 (28%)	18,8 (14%)
	176,8 (100%)	189,1 (100%)	137,6 (100%)
Openbare dienstverlening buiten advocatuur om	16,2	32,4	–
Totaal uitgaven	193	221,5	137,6

Bron: Zoals tabel 2

juridische professie in Nederland niet aan dat verzorgingsperspectief ontsnapt is.⁹

Maatschappelijke herverdeling via de Rechtshulp

Valt Nederland wat betreft de omvang van de rechtshulpvoorziening buiten het continentale beeld, datzelfde geldt ook ten aanzien van de functie die deze voorziening vervult. Zicht daarop kan men krijgen door een blik te werpen op de hoogte van de overheidsbestedingen binnen het totale budget. Men mag aannemen dat zich daarin de feitelijke prioriteiten weerspiegelen. Kijken we eerst naar tabel 3 waarin de uitgaven uitgesplitst worden naar instantie (hulp door advocatuur of door niet advocaten) en aard van zaken (civiele of strafrechtelijke zaken).

Uit die tabel komt in een oogopslag naar voren dat in Duitsland de advocatuur krachtens de wet een monopolie heeft op juridische bijstand in de meest brede zin van het woord. Gesubsidieerde rechtshulp via andere kanalen ontbreekt, met uitzondering van

Tabel 4: Overheidsuitgaven voor rechtsbijstand in Engeland, Nederland en West-Duitsland per hoofd van de bevolking en aard van de dienstverlening, 1984 (in Europese rekeneenheid ECU)

	Engeland/ Wales	Nederland	Bondsrepubliek Duitsland
1e-lijnshulp:			
- via advocaat	1,54	0,79	0,08
- via andere* instellingen	0,55	0,90	-
2e-lijnshulp:			
- civiele zaken	2,40	2,79	3,06
- strafzaken	2,05	1,45	0,50
Totaal	5,99	5,93	3,64

* NL: Bureaus voor Rechtshulp

UK: Citizens Advice Buros

BRD: Zoals eerder opgemerkt zijn deze cijfers afkomstig uit Nordrhein-Westfalen.

het gebied van het sociaal- en arbeidsrecht. Dat is in Nederland en Engeland anders. In de eerstgenoemde situatie omvat de rechtshulpverlening buiten de advocatuur – via de Citizens Advice Buro's – 8% van de uitgaven, in Nederland is dat aandeel bijna het dubbele (15%). Het in de inleiding door ons reeds vermeldde naar verhouding sterke accent op de eerste fase in de Nederlandse rechtshulpverlening vindt hier haar empirische verantwoording.

Vergelijkt men het hulpverleningsaanbod van de advocatuur binnen de verschillende landen dan verdienen twee zaken de aandacht. Allereerst wederom het verschil tussen de situatie in West-Duitsland en die in de overige landen. De gesubsidieerde rechtshulp aldaar wordt geheel gedomineerd door de procesbijstand in civiele zaken, dat wil zeggen echtscheidingen. De adviseringsfunctie van de advocaat is nagenoeg te verwaarlozen. Die functie is in de Engelse en Nederlandse situatie beduidend belangrijker, waarbij interessant is te zien dat in Nederland de advocatuur en het Bureau voor rechtshulp ongeveer in gelijke mate op dit segment van de markt vertegenwoordigd zijn.

Ten tweede valt bij een vergelijking van het Engelse en Nederlandse aanbod op dat het aandeel van de civiele sector in Nederland betrekkelijk hoog is. Gelet

op de aard van de overige zaken op het civielrechtelijke domein, waarbij in veel grotere mate sprake is van een 'klasse-problematiek' dan dat ten aanzien van de scheidingsproblemen het geval is, zou men op dit punt van een opmerkelijk verschil met de Engelse situatie kunnen spreken. Nu de politieke aandrang tot het kritisch heroverwegen van uitgaven sterker wordt, zou het dan ook voor de hand liggen dat juist hier de eerste aanknopingspunten liggen.¹⁰ Herschikking daar zou aan het 'herverdelende' karakter van de rechtshulp in Nederland bepaald geen afbreuk doen, hetgeen ten aanzien van andere voorstellen veel minder evident is.

In tabel 4 zijn de uitgaven – wederom onderscheiden naar instantie en aard van zaak – hoofdelijk omgeslagen. Men ziet daarin heel treffend tot uitdrukking hoe gering de Duitse overheid investeert in eerste-lijns-hulp in vergelijking met de overige twee landen. Ook de opvallend hoge mate waarin de Duitsers hun echtscheidingen 'gesubsidieerd' weten, blijkt wederom. Hoezeer Nederland deviant is ten aanzien van het continentale plat, blijkt ten overvloede.

Advocatuur vrij of gereguleerd?

Het zelfstandig ondernemerschap is de archetypische vorm waarin het beroep van advocaat wordt uitgeoefend. Op de vrije markt biedt men tegen een zelf te bepalen tarief zijn diensten aan die inhoudelijk gesproken kunnen variëren van strikt juridische bijstand aan particuliere cliënten tot het vervullen van managementfuncties binnen bedrijven of belangenorganisaties. Uiteraard is er in de praktijk ook hier sprake van zekere mate van prijsregulatie – bijvoorbeeld via de tarief richtlijnen zoals die binnen de beroepsorganisaties worden gehanteerd – maar in verregaande mate is men onafhankelijk waar het de verwerving van het gewenste inkomen betreft. De aandacht voor de financieel niet draagkrachtige vraag is binnen een dergelijk model de verantwoordelijkheid van de individuele advocaat en slechts in zoverre een voorwerp van zorg voor de gehele beroepsgroep dat de 'pro deo' praktijk als een ere-zaak voor ieder wordt geproclameerd in de beroepscode. De gevolgen daarvan in de praktijk zijn genoegzaam bekend en ze vormden in feite de aanknopingspunten voor de rechtshulpbewegingen in de verschillende landen.

Onder invloed van die bewegingen is met name in

de Anglo-Amerikaanse rechtscultuur en wat betreft de continentale cultuur vooral in Nederland, een van overheidswege gereguleerde markt gecreëerd. De advocaten die zich overwegend of geheel op die markt oriënteren – met als cliëntèle de min vermogende particulier of de non-profit organisatie – vormen de minst verdienende sector binnen het beroep.¹¹ Omdat de vraag waarop men zich richt ten ene male niet kan concurreren met de vrije markt doet zich mettertijd het probleem van de continuïteit van een specialisatie gevoelen. Dat vraagstuk is niet alleen een probleem van de individuele advocaat; voor zover het dat is kan men het oplossen door zich meer op de vrije markt te oriënteren. Het is echter veeleer een structureel dilemma indien men zich realiseert dat de samenleving als zodanig de beschikbaarheid van een dergelijke deskundigheid vereist. Dat impliceert dat de materiële voorwaarden daartoe gegarandeerd dienen te worden.

Waar bij de start van deze sociale advocatuur de normatieve bewogenheid een meer dan toereikend compensatie vormde voor het materiële tekort, is een dergelijke situatie op termijn niet houdbaar. De vraag naar de institutionalisering van de sociale advocatuur stelt zich met toenemende klemmendheid. Dat wordt nog eens onderstreept door de perikelen die zich thans binnen die gelederen voordoen juist naar aanleiding van het wetsontwerp waarin de basis voor de toekomstige structuur wordt gelegd. De tegenstellingen die zich thans daar manifesteren kan men, aangenomen dat men serieus is, niet afdoen met schimpscheuten in de sfeer van de behoefte aan meer inkomen of met anderszins ondermaatse suggesties.¹²

De richting waarin de oplossing wordt gezocht is die van de advocatuur in dienstverband; een idee dat al vanaf het begin der ontwikkeling een rol in de gedachtenvorming heeft gespeeld. Een dergelijk model heeft zowel negatieve als positieve kanten. Zo biedt het de huidige sociale advocatuur bescherming, maar maakt het de intrede voor nieuwkomers moeilijker. De huidige dienstverlening wordt via een inkomensgarantie gegarandeerd, maar de kans op innovatie neemt af. Kortom: prijscontrole, produktcontrole en bureaucratie. Een dergelijke gedachte treft men overigens op meerdere terreinen van de dienstverlening aan, de gezondheidszorg is er een voorbeeld van. Daar kan men ook zien dat een combinatie van een gereguleerde en een vrije markt geenszins zonder problemen is en op den duur kostbaar wordt. Het stelt

het bestaan van een beroepsgroep veilig, maar maakt haar ook kwetsbaar voor politieke druk. Het zal nooit zo ver mogen komen dat de financiële afhankelijkheid van de overheid in deze de legitimatiegrond biedt voor een organisatorische 'beheersing' door de overheid. De professionele vrijheid dient de voorwaarden van de subsidiëring te bepalen, en niet andersom.

Noten

1 De advocatendichtheid in de Verenigde Staten bedroeg anno 1983 liefst 260 per 100.000 inwoners (vgl. Curran, 1986). Overigens zegt dit gegeven niets over het belang van een gesubsidieerde rechtshulpvoorziening waarover we hier spreken (zie voetnoot 5).

2 De belastingstatistiek in West-Duitsland toont aan dat 30% van de ingeschreven advocaten feitelijk geen inkomsten uit de praktijk-uitoefening opgeeft. In Engeland komt dit naar schatting neer op 25%. Voor ons land beschikken we niet over aanwijzingen om een betrouwbare schatting te maken. Voorzichtigheidshalve houden we het op om en nabij de 10%. Duidelijk is echter dat naarmate dit werkelijke percentage uitstijgt boven het door ons gemakshalve gehanteerde percentage de situatie slechts uitzonderlijker wordt.

3 De in de oorspronkelijke Duitse publikatie vermelde cijfers voor Engeland/Wales (verkregen van het Lord Chancellors Office) bleken onjuist door een te hoge uitgavenpost voor procesbijstand in strafzaken. Daarvoor is nu gecorrigeerd met een trendprojectie gebaseerd op Legal Aid Annual Report, 1987, Appendix 4 B.

4 Vgl. Klijn, 1981. blz. 37 e.v. en blz. 59-e.v. Uit de zgn. Structuur-enquête uit 1981 viel af te leiden dat het totaal aan overheidsuitga-

ven terzake van gefinancierde rechtshulp voor 1979 ongeveer een vijfde van de totale omzet van de balie dat jaar uitmaakte. Omdat het inkomen slechts een deel van die omzet vormt, zal die verhouding wat anders zijn en daar mee de afhankelijkheid wat dus groter.

5 Zelfs de Verenigde Staten van Amerika laten we in dit opzicht achter ons wanneer we letten op het per hoofd van de bevolking uitgegeven bedrag. Waar Nederland uitkomt op een bedrag van \$ 10 per hoofd, blijken de Verenigde Staten uit te komen op \$ 1.50 (bijna onveranderd sinds 1980 de rethoriek van Reagan en zijn Heritage Foundation ten spijt). Vgl. Legal Services Corporation, Jaarverslag 1986, Washington 1987. Weliswaar is de rechtscultuur van de Verenigde Staten advocaten-georiënteerd, maar het politieke stelsel is verre van een verzorgingsstaat zoals wij die in Europa, Canada of Australië aantreffen.

6 Roos vermeldt dat in 1973 van de werkzamen juristen in ons land 30% in typisch juridische sectoren actief is, 20% bij de overheid, 31% bij de dienstensector en het bedrijfsleven en 10% bij het onderwijs. (Roos 1981 blz. 104) Deze cijfers zijn thans betrekkelijk gedateerd maar als grove indicator bruikbaar.

7 Vgl. R. Dahrendorf, 'Die Juristen des Monopols', in: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München. 1971

8 Van Braam meldt dat in 1930

van alle academisch gevormde ambtenaren 85% jurist was. In 1947 was dit 75% en in 1960 70%. Van alle in de jaren 1967 - 1972 aangestelde academisch gevormde ambtenaren was 55% tot 60% jurist, 25% tot 30% econoom en 15% tot 20% socioloog (vgl. Van Braam, 1977, zoals geciteerd door Roos, a.w. blz. 142).

9 Deze gedachtengang is ook aan te treffen in J.J.M. van Dijk, *Pre-advies voor de Jaarvergadering van Nederlandse Advocaten 1987*.

10 Vgl. *Rapport van de werkgroep Heroverweging Rechtsbijstand*, Ministerie van Financiën, maart 1987. Een van de daar gedane voorstellen betreft de besparingen die voortvloeien uit het bij scheiding ook hanteren van het gezinsinkomen in plaats van het persoonlijke inkomen (van de verzoeker) ter bepaling van het al of niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp en de hoogte van de eigen bijdrage. Ook wordt nog eens de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiger geopperd.

11 Uit ons onderzoek naar de loopbaanontwikkeling van advocaten gedurende de afgelopen 10 jaar bleek dat advocaten met een sociale praktijk volgens hun eigen opgave (over het jaar 1983) nooit een bruto-jaarinkomen van meer dan f75 000 hadden. Vergelijkbare advocaten met een 'traditionele' praktijk kwamen daar in bijna de helft van de gevallen boven uit. (Klijn e.a. 1986, blz. 249).

12 Een triest voorbeeld daarvan vormt de bijdrage van het redactielid van het *Advocatenblad* Hanneke van Son in *Adv. bl.*, 1987, (pg. 67), nr. 21, blz. 486, 487.

In: *De jurist-ambtenaar*. Bundel aangeboden aan mr. C. Kan, Zwolle 1977

Curran, B.A.

American Lawyers in the 1980: a profession in transition
Law and Society Review, vol 20, 1986 nr. 1

Dahrendorf, R.

Gesellschaft und Demokratie.
München, 1971

Dijk, J.J.M. van

Over de wenselijkheid van overheids-interventies op de markt.

Advocatenblad, jrg. 67, 1987 nr. 14

Klijn, A.

De balie geschetst

WODC-rapport 24 Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981

Klijn, A., Schuijt-Lucassen, N. en Blankenburg, E.

Beroep zonder carrière

Recht en Kritiek, 1986 nr. 3

Roos, N.H.

Juristerij in Nederland

Deventer Kluwer, 1981

Verwoerd, J.R.A. en

Blankenburg, E.

Beroep op de rechter als laatste remedie

NJB, 1986, p. 1045 - 1052

Zander, M.

Legal Services for the Community

Londen, Temple Smith 1978

Literatuur

Braam, A. van

Juristen in ambtelijke dienst.

Literatuuroverzicht

- Algemeen
- Strafrecht en strafrechtspleging
- Criminologie
- Gevangeniswezen
- Reclassering
- Psychiatrische zorg
- Kinderbescherming
- Politie
- Drugs

Literatuur-informatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Ook lezers die geïnteresseerd zijn in literatuur over een bepaald onderwerp, kunnen gebruik maken van de diensten van deze afdeling. In beide gevallen kan men zich wenden tot de afdeling documentatie van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel: 070-706553 (E.M.T. Beenackers, C.J. van Netburg).

Algemeen

1

Bradet, C. et A. Normandeau.
Les conséquences de la victimisation en milieu de travail: le cas des travailleurs des transports publics.

Canadian journal of criminology, 29e jrg., nr. 3, juli 1987, blz. 257-274.

Door middel van diepte-interviews bij 185 slachtoffers van beroving en geweld werden de gevolgen van victimisatie op het werk nagegaan. Twee groepen mannen en vrouwen, loketbeamten en chauffeurs werkzaam bij de metro in Montreal, werd gevraagd naar de fysieke, psychologische, sociale en financiële gevolgen van het

gebeurde. Wat betreft het delict bleek het belangrijk dat dit onverwacht gebeurde, vaak zonder duidelijke aanleiding en met buitenproportioneel veel vertoon van of bedreiging met geweld. Verder blijkt het belangrijk dat de slachtoffers zich vaak geïsoleerd voelden tijdens het delict (geen steun van het overige publiek), vlak na het delict (weinig adequate reacties van de meldingscentrale van de metro) en langere tijd daarna (weinig begrip van superieuren en collega's en van familie en vrienden). Ook bleken de relaties op het werk en de werkomstandigheden van groot belang voor de ervaringen: vaak was het delict de laatste druppel in een emmer die toch al vol was van ongenoegen en frustratie. Het lijkt de auteurs belangrijk onderscheid te maken tussen victimisatie op het werk en daar buiten. Het eerste leidt tot extra problemen omdat het slachtoffer na het gebeuren weer terug moet naar dezelfde plaats en steeds de angst blijft ervaren. De auteurs geven een aantal suggesties om (de gevolgen van) victimisatie op het werk te voorkomen. Met literatuur-opgave.

2

Dijk, J.J.M. van.
Over de wenselijkheid van overheidsinterventies op de markt van recht en orde.

Advocatenblad, 67e jrg., nr. 14, 8 augustus 1987, blz. 343-352.

In het verleden is door het Ministerie van WVC betoogd dat de rechtsverzorging zou moeten worden gezien 'binnen het wijdere kader van het welzijnsbeeld'. Hoewel hij stelt dat hier op het eerste gezicht veel voor valt te zeggen, blijkt de auteur in zijn uitvoerig betoog een fel tegenstander van deze opvatting. De uitbreiding van de gefinancierde rechtshulp is destijds vooral gemotiveerd als bijdrage aan de opheffing van sociale achterstanden. Ook toen was er kritiek op deze optiek. Bij de huidige bezuinigingen bestaat bij sommigen de neiging ook de rechtsverzorging hierin te betrekken. Echter: het recht houdt zich bezig met de regulering van essentiële menselijke betrekkingen en niet met een min of meer vrijblijvende vorm van welzijnsmaximalisatie. Na een analyse van de (rechtskundige) consequenties van de zuilenmaatschappij die tot in de jaren zeventig zijn invloed deed gelden constateert de auteur dat thans niet meer kan worden teruggevallen op de informele sociale controle van weleer. Er zijn redenen om te vrezen dat radicale bezuinigingen door de overheid op de rechtsverzorging op termijn (economisch) schadelijk zullen zijn voor de Nederlandse samenleving. Met literatuuropgave.

3

Franke, H.

Misdaad loont.

Intermediair, 23e jrg., nr. 31, juli 1987, blz. 3-13.

De huidige onrust over criminaliteit moet gezien worden in samenhang met de ideologische, politieke, materiële en professionele belangen die velen hebben bij criminaliteit en de onrust daarover. De auteur ziet het menselijk samenleven als een figuratie van op elkaar betrokken en met elkaar vervlocht-

ten handelingen, waarvan de ontwikkeling onafhankelijk verloopt van de plannen en verwachtingen van de mensen die er vorm aan gaven. De auteur licht dit met voorbeelden toe. Hieruit blijkt dat bij de bestrijding van criminaliteit de betrokken groeperingen tal van strijdige belangen hebben. Elke groepering binnen de figuratie wordt bedreigd door de bezuinigingen waardoor het nodig wordt de eigen beroepstaken als onontbeerlijk voor te stellen. De misdaadbestrijding is daarom uitgegroeid tot een van de pijlers van onze economie. Met literatuuropgave

4

Haferkamp, H.

Zur zukünftigen Neuorientierung der kriminologischen Forschung.

Kriminologisches Journal, 19e jrg., nr. 3, 1987, blz. 171-192 (BRD).

Volgens de auteur moet criminologisch onderzoek zich in de toekomst meer gaan richten op het verklaren van de totale criminaliteit, dat wil zeggen alle criminele handelingen in een bepaalde periode in een bepaalde samenleving en op de strafrechtelijke reacties daarop. Macrosociologisch onderzoek binnen de criminologie wordt volgens hem veel te weinig verricht. Ter verklaring van de totale criminaliteit zouden volgens hem multicausale modellen moeten worden gebruikt, te onderscheiden van meer-factoriële modellen. Ook wijst hij erop dat men dient te bedenken dat de oorzaken van criminaliteit niet alleen per land kunnen verschillen maar ook per tijdsbestek binnen de verschillende landen. Kern van het artikel is een overzicht van de totale criminaliteit en de sancties daarop in de Bondsrepubliek Duitsland van 1963 tot 1985. Met literatuuropgave.

5

Hommerich, C. und R. Werle.

Die Anwaltschaft zwischen Expansionsdruck und Modernisierungszwang; Wandlungstendenzen einer Profession.

Zeitschrift für Rechtssoziologie, 2e jrg., nr. 1, juni 1987, blz. 1-22 (BRD).

Wat is het effect van de toename van het aantal advocaten in de laatste jaren op hun beroepsuitoefening? De auteurs geven een aanzet tot een beroepssoziologische analyse van dit vraagstuk. Zij zeggen weinig met zekerheid te kunnen concluderen omdat empirisch onderzoek op dit terrein nauwelijks wordt verricht. Wel is het zeker dat er jaarlijks meer dan 2000 advocaten bijkomen, die zich veelal vrij vestigen. Gevolgen hiervan zijn een toenemende concurrentie en specialisering en een scherpere controle op hun werk door de cliënten. Niet alleen het aantal advocaten neemt echter toe, ook de vraag naar juridische bijstand, o.a. doordat sociale conflicten in toenemende mate voor de rechter worden gebracht, doordat meer collectieve voorzieningen voor de betaling van rechtshulp in het leven zijn geroepen en door de toegenomen wettelijke regulering van het sociale verkeer tussen mensen. Beide tendensen leiden tot grote veranderingen in de beroepsuitoefening van advocaten. Of dit een deprofessionalisering of juist een reprofessionalisering tot gevolg heeft is echter volgens de auteurs nog niet duidelijk. Met literatuuropgave.

6

Morison, J.

New strategies in the politics of law and order.

Howard journal of criminal justice, 26e jrg., nr. 3, augustus 1987, blz. 203-216 (GB).

Traditioneel zijn er twee tegengestelde visies met betrekking tot de relatie tussen omgeving en criminaliteit. De ene gaat ervan uit dat criminaliteit wordt veroorzaakt door maatschappelijke omstandigheden. De andere stelt het individu verantwoordelijk voor de criminaliteit. Recent heeft de discussie over de relatie tussen omgeving en criminaliteit een nieuwe wending genomen. De aandacht richt zich nu op de manipulatie van omgevingsomstandigheden teneinde de kans te verkleinen om slachtoffer te worden van een misdrijf. De conservatieve Britse regeringspartij heeft deze nieuwe trend geïntegreerd in haar autoritaire 'law and order'-benadering. Vooral particuliere initiatieven tot criminaliteitsbestrijding worden daarbij aangemoedigd. Politiek links heeft nog onvoldoende profijt getrokken uit de nieuwe kans die de kwestie van de misdaadpreventie biedt om de strijd met de conservatieven op met front van de criminaliteitsbestrijding opnieuw aan te binden. Met name door Labour worden omgevingsomstandigheden als determinanten van criminaliteit en als gelegenheidsfactoren nog steeds met elkaar verward. De auteur besluit met de aanbeveling dat de politiek meer aandacht zou moeten schenken aan de denkbeelden van de recente, realistische stroming in de criminologie. Met literatuuropgave.

7

Snijders, H.J.

Prijzig recht, kwetsbaar recht.

Advocatenblad, 67e jrg., nr. 14, 8 augustus 1987, blz. 325-342.

Naar aanleiding van het Conceptvoorstel van Wet op de rechtsbijstand met Algemene toelichting (aangeboden op 5-6-1986) wijdt de auteur een beschouwing aan de situatie waarin het rechtsbestel verkeert. Het betoog heeft de

status van pre-advies. Uitvoerig wordt ingegaan op het bezuinigingsklimaat, de overbelastingsbestrijding en deregulering. Vastgesteld wordt dat de totale kosten voor rechtspraak en rechtshulp op het moment nog geen 0,5% van de totale rijksbegroting uitmaken en dat zelfs de complete justitiebegroting slechts rond 2% hiervan beslaat. (In het eerste kwart van deze eeuw was dat 4%). De auteur vraagt zich onder meer af hoe te bevorderen is dat de kwaliteit van de rechtspleging in de meest ruime zin niet negatief beïnvloed wordt door 'politieke beslissingen strekkende tot kostenbeheersing'. De actuele prijs voor het recht is bepaald laag; de prijs die voor de bezuinigingen wordt betaald is daarentegen zeer hoog. Globale toetsing van het Concept-voorstel van Wet op de rechtsbijstand aan een aantal hoofdbeginselen leverde de auteur onder meer het volgende beeld op: de ministerieplicht (in die gevallen waarbij rechtshulp onontbeerlijk is) is voldoende vastgelegd, de onafhankelijkheid van de rechtshulpverlener wordt onvoldoende gegarandeerd, de partij-autonomie wordt niet aangetast, de gehandhaafde kostendrempels zijn wellicht te hoog; in strijd met het hoofdbeginsel van controle, rechtseenheid en rechtsontwikkeling is tenslotte de uitsluiting van appèl en cassatie. Met literatuuropgave.

Strafrecht en strafrechtspleging

8

Griswold, D.B.

Deviation from sentencing guidelines: the issue of unwarranted disparity.

Journal of criminal justice, 15e jrg., nr. 4, 1987, blz. 317-329.

In Florida worden sinds 1983

richtlijnen voor vonniswijzing gehanteerd. Deze beogen een gelijke behandeling te realiseren voor gelijksoortige wetsovertredingen. De auteur vraagt zich af of deze doelstelling van eliminatie van ongewenste ongelijke behandeling bereikt wordt. Zijn belangstelling gaat ten eerste uit naar de invloed van leeftijd en geslacht op de vonniswijzing. Hij onderzocht ten tweede wat het gevolg was als veroordeelden inbreuk pleegden op hun voorwaardelijke veroordeling en hun 'community control' straf. Ten derde ging hij na in welke mate de wijze van berechting van invloed was op de hoogte van het vonnis. Het volgens de richtlijnen te geven vonnis werd voor ieder van de 7243 in het onderzoek betrokken personen vergeleken met de feitelijk door de rechter opgelegde straf. De eventueel van de richtlijnen geconstateerde afwijking werd uitgedrukt in een kwantitatieve maat. De onder ten tweede genoemde categorie verdachten bleek over het algemeen hogere straffen te krijgen dan conform de richtlijnen voorgeschreven. In veel gevallen bleek ook de wijze van berechting een belangrijke rol te spelen.

Met literatuuropgave.

9

Staelens, M.

Mediation: een alternatieve vorm van conflictbeslechting.

Panopticon, 8e jrg., nr. 4, juli/augustus 1987, blz. 321-334 (B).

In verband met de duurte, de traagheid en onpersoonlijkheid van juridische procedures is er met name in de V.S. een hernieuwde belangstelling ontstaan voor de methode van 'mediation'. Dit is een gestructureerde, doch informele, niet juridische vorm van bemiddeling bij conflictbeslechting.

Het wordt o.a. toegepast in het VORP (Victim-Offender Reconciliation Program). Deelname is vrijwillig. Het is een korte-termijnproces van één à twee uur met zo nodig enkele follow-up sessies en vindt plaats op privé- of justitieel initiatief. De mediator is een voor deze rol getraind vrijwilliger of reclasseringsambtenaar. Mediation wordt vooral toegepast bij eigendomsdelicten en soms bij geweldsdelicten van jeugdige delinquenten. De mediator begeleidt de partijen bij het zelf bereiken van een voor beiden aanvaardbare oplossing die vastgelegd wordt in een door alle betrokkenen ondertekende overeenkomst. Hoofddoel is een mogelijkheid tot verzoening te bieden via confrontatie met elkaars motieven en emoties en via de mogelijkheid tot restitutie. De methode kan gevangenisstraf soms voorkomen, is kostenbesparend en dringt recidivisme vermoedelijk iets terug. De auteur vindt de methode in bepaalde gevallen effectief en noemt als belangrijk voordeel de actieve betrokkenheid van partijen bij de conflictbeslechting. Er is evenwel volgens hem nog een aantal discussiepunten die verdere aandacht behoeven, zoals de vaagheid van het begrip en moeilijke evaluatie; de training en neutraliteit van de mediator; dwangaspecten bij deelname; 'net-widening' van het aantal methoden, het ontbreken van rechtswaarborgen e.d. Met literatuuropgave.

Criminologie

10

Biles, D.

The funding of criminological research in Australia.

Australian and New Zealand journal of criminology, 20e jrg., nr. 2, juni 1987, blz. 67-77.

Dit artikel bespreekt ontwikkelingen en kenmerken van het criminologisch onderzoek voor zover dat wordt gesubsidieerd door de Criminology Research Council in Australië. Uit de jaaroverzichten blijkt dat de toegekende subsidies sinds 1972 sterk variëren als functie van de beschikbare subsidiefondsen. Verder blijkt dat 37% van alle toegekende onderzoeksprojecten betrekking had op crimineel gedrag en dat 26% handelde over straffen en maatregelen. De onderzoekers waren in 59% van de gevallen werkzaam op een universiteit en in 31% van de gevallen bij een ministerie. Het meeste onderzoek (37%) was descriptief van aard, 30% was evaluatief, 16% experimenteel en in 11% van de gevallen betrof het een survey-onderzoek. Opmerkelijk is dat slechts 20% van alle projecten binnen de geplande tijd werd afgerond; de meeste projecten hebben de gestelde termijn overschreden. Uit schriftelijke commentaren van onderzoekers die hun project hebben afgerond blijkt dat 36% van de onderzoeken enig (in)direct effect heeft gehad op het beleid van de overheid terwijl 24% van de onderzoeken positief is ontvangen door mensen die in de praktijk werkzaam zijn. Dit overzichtartikel wordt besloten met een opsomming van dergelijke succesvolle projecten. Met literatuuropgave.

11

Chiricos, T.G.

Rates of crime and unemployment: an analysis of aggregate research evidence.

Social problems, 34e jrg., nr. 2, april 1987, blz. 187-212 (USA).

De samenhang tussen werkloosheid en criminaliteit komt in de sociaal-wetenschappelijke literatuur naar voren als inconsistent en niet significant. De auteur echter

plaatst enkele vraagtekens bij deze kwalificaties. Eerst laat hij in zijn artikel zien hoe deze consensus tot stand is gekomen. Hij concludeert dat de situatie in de jaren zeventig (met een sterk stijgende werkloosheid) in de vakliteratuur weinig diepgaand is besproken. Vervolgens gaat hij in op zijn analyse van 63 studies, waarvan er 40 betrekking hebben op de zeventiger jaren. Hij oordeelt dat er sprake is van een positieve en significante samenhang tussen werkloosheid en crimineel gedrag. Vooral de eigendoms misdrijven vallen hierbij sterk op en het feit dat deze samenhang zich vooral manifesteert bij onderzoeken met een aggregatieniveau dat het niveau van de buurt, de stad of de staat niet overstijgt. Ook in de studies die betrekking hebben op de jaren zeventig komt deze samenhang naar voren. Deze drie gegevens (bepaalde categorieën criminaliteit, aggregatieniveau en tijdinterval) maken de relatie tussen werkloosheid en criminaliteit conditioneel van aard.

Met literatuuropgave.

12

Cohen, L.E., and K.C. Land.
Age structure and crime: symmetry versus asymmetry and the projection of crime rates through the 1990s.

American sociological review,
52e jrg., nr. 2, april 1987, blz.
170-183.

De auteurs onderzoeken het verband tussen leeftijd en crimineel gedrag. Beschouwen we de causale invloed van X op Y, dan is er sprake van een symmetrische causaliteit indien een daling van X naar een bepaalde waarde een zelfde effect heeft op Y als een stijging van X naar diezelfde waarde. Sociale wetenschappers gaan volgens de auteurs uit van de impliciete onuitgesproken vooron-

derstelling van symmetrische causaliteit. Hun artikel draait om de vraag of deze assumptie terecht is. Uit hun onderzoek concluderen zij dat dat zo is. Zij vergeleken in de periode 1946-1984 de ontwikkeling van het percentage 15- tot 24-jarigen in de totale bevolking van de VS met de veranderingen in het aantal moorden en motorrijtuig-diefstallen. Hieruit komt een duidelijk verband naar voren tussen de ontwikkelingen van de leeftijdsstructuur in de tijd en de onderzochte criminaliteitscategorieën. Statistisch gezien is de vraag of een causale relatie symmetrisch is te herleiden tot de vraag of de coëfficiënten van de regressievergelijkingen structurele stabiliteit vertonen. Dit opent de mogelijkheid de symmetrie-hypothese aan een F-test te onderwerpen. Hieruit bleek symmetrie tussen de perioden dat de leeftijdsvariabele steeg resp. daalde. De huidige daling van het onderzochte leeftijdspercentage zal zich doorzetten gelijk met een daling van de twee genoemde criminaliteitscategorieën.

Met literaturopgave.

13

Decker, S.H. and B. Salert.
Selective incapacitation: a note on its impact on minorities.

Journal of criminal justice, 15e
jrg., nr. 4, 1987, blz. 287-299.

De selectieve in hechtenis neming als middel ter reductie van de criminaliteit is gebaseerd op het idee dat slechts een klein aantal wetsovertreders verantwoordelijk is voor een groot deel van de criminaliteit. Dit selectieve beleid moet voldoen aan criteria van 'fairness and justness'. Als beleidsinstrument ter onderscheiding van beroeps- of notoire criminelen en andere categorieën is de zogeheten Greenwood schaal in zwang gekomen. De auteurs behandelen de vraag of de

methode van Greenwood onrechtvaardigheid en discriminatie in de hand werkt. Als basis voor hun onderzoek dienden de resultaten van de 'Survey of inmates of state correctional facilities' uit 1979 met 11397 respondenten. De predictie van crimineel gedrag die de Greenwood schaal opleverde voor elke delinquent werd vergeleken met diens feitelijke criminele loopbaan. Het bleek dat achtergestelde groepen in de samenleving (zwarten, vrouwen en armen) vaak ten onrechte een hoge schaalwaarde werd toegekend. Tot slot stellen de auteurs een aantal wijzigingen van de Greenwood schaal voor. Met literatuuropgave.

14

Denno, D.W.

Victim, offender and situational characteristics of violent crime.

Journal of criminal law and criminology, 77e jrg., nr. 4, winter 1986, blz. 1142-1158 (USA).

Zijn er ten tijde van een eerste gewelddadig misdrijf kenmerken van vader, slachtoffer en situatie die een voorspellende waarde hebben t.a.v. het al dan niet plegen van volgende misdrijven met of zonder slachtoffer? Om dit te onderzoeken werden de misdrijven geanalyseerd van een groep van zestig zwarte mannelijke delinquenten tussen hun tiende en zeventiende jaar. Zij werden geselecteerd uit een cohort kinderen, geboren tussen 1959 en 1962 in het Pennsylvania Hospital, Philadelphia, van wie de moeders deelnamen aan een onderzoek naar de invloed van verschillende factoren op de ontwikkeling van het kind. Van de delinquenten beging 62% meerdere misdrijven en bijna tweederde van de recidivisten was betrokken bij een misdrijf waarbij een slachtoffer was betrokken. De gegevens werden statistisch

verwerkt. Enige conclusies: recidivisten zijn ten tijde van hun eerste misdrijf-met-slachtoffer jonger en hebben dan een langere criminele carrière; zij scoren lager wat betreft intelligentie. Er werden geen duidelijke milieuverschillen gevonden. De sterkste indicator voor recidive bleek het voorkomen van letsel of diefstal bij het eerste misdrijf. Dit is een agressiemaat. Hoe kleiner het verschil in leeftijd met het slachtoffer des te groter de recidivekans. Bij vergelijking van recidivisten met en zonder slachtoffer blijkt intelligentie de sterkste predictor. De auteur gaat nader in op intellectuele vermogens als causale factor. Of de gevonden resultaten generaliseerbaar zijn moet verder onderzoek uitwijzen. Met literatuuropgave.

15

Farrington, D.P.

What kind of research is needed to advance knowledge about the explanation, prevention and treatment of crime in Canada?

Canadian journal of criminology, 29e jrg., nr. 2, april 1987, blz. 171-183.

Met de huidige wijze van criminologisch onderzoek kan onvoldoende onderscheid worden gemaakt tussen oorzaken van criminaliteit en factoren die daarmee slechts samenhangen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de theorievorming en tevens voor de praktische toepassing van theoretische inzichten. Om oorzaken van crimineel gedrag te kunnen identificeren is longitudinaal onderzoek vereist omdat alleen dat type onderzoek aangeeft wat aan crimineel gedrag vooraf gaat. Longitudinaal onderzoek verhoogt het inzicht in het natuurlijke verloop van een criminele carrière. Om het effect van specifieke gebeurtenissen en justitiële interventies op dat carrièreverloop

vast te stellen is een experimentele onderzoekopzet vereist. Deze zou geïntegreerd moeten worden in de longitudinale onderzoekbenadering. Het huidige onderzoek naar de effecten van justitiële interventies bekijkt een te klein deel uit een criminele carrière nl. de periode direct voorafgaande aan en volgende op de interventie. Pas als de experimentele onderzoekopzet wordt geïntegreerd in een longitudinale onderzoekbenadering kan het effect van een interventie ten opzichte van de gehele criminele carrière worden vastgesteld. De auteur pleit ervoor dergelijk onderzoek in Canada op te zetten. Verschillende suggesties voor de vormgeving van zulk onderzoek worden gedaan. Met literaturopgave.

16

Flanagan, T.J.

Change and influence in popular criminology: public attributions of crime causation.

Journal of criminal justice, 15e jrg., nr. 3, 1987, blz. 231-243.

De maatschappelijke reacties op criminaliteit zijn onlosmakelijk verbonden met de heersende opvattingen over oorzaken van criminaliteit. Die opvattingen hebben zich door de jaren heen gewijzigd. Sinds het midden van de jaren dertig zijn er in de Verenigde Staten grote bevolkingsonderzoeken gehouden waarin onder meer vragen zijn gesteld over de oorzaken van criminaliteit. Aanvankelijk werden de oorzaken vooral gezocht in de gezinssituatie: geringe ouderlijke controle en verwaarlozing. Afhankelijk van de wijze van vraagstelling werd de oorzaak ook gezocht in een falend justitieel systeem. Sinds de jaren zeventig is het accent meer komen te liggen op de algemene maatschappelijke situatie. Slechte economische omstandigheden

alsmede alcohol- en druggebruik worden in toenemende mate genoemd als oorzaken voor criminaliteit. Als het gaat om de verklaring van de toeneming van criminaliteit wordt vooral gewezen op de inadequaatheid van het justitieel systeem. Bovendien wordt de dader niet langer meer gezien als slachtoffer van het sociaal systeem maar als iemand met een zekere aanleg voor 'slechtwillendheid' wat hem als zodanig verweten kan worden. De auteur besluit met een pleidooi voor meer onderzoek binnen de criminologie naar de opvattingen van het publiek over criminaliteit en de oorzaken ervan gezien de invloed die dit heeft op het justitieel beleid.

Met literaturopgave.

17

Heinz, W.

Getrübtet Blick in die Zukunft des Verbrechens; Möglichkeiten und Grenzen von Kriminalitätsprognosen.

Kriminalistik, 41e jrg., nr. 4, april 1987, blz. 222-227 (BRD).

Prognoses van de ontwikkeling van de criminaliteit vormen een voorwaarde voor een rationele, effectieve en doelmatige politiek betreffende criminaliteit. Het opstellen van toekomstscenario's is mogelijk gemaakt dankzij de benutting van tijdreeksen en de theoretische en kwantitatieve modelbouw. 'Zekere' prognoses zijn een fictie omdat maatschappelijke verschijnselen nu eenmaal niet plegen te verlopen volgens deterministische causale wetmatigheden. De auteur beargumenteert zijn scepsis ten aanzien van de mogelijkheden van prognoses door te wijzen op de afwezigheid van precieze en beproefde theorieën. Ook criminaliteitsdefinities zijn aan verandering onderhevig en de criminele statistieken weerspiege-

len slechts in beperkte mate de 'werkelijkheid van de criminaliteit'. Stimulansen voor een verbetering van de prognosetechniek verwacht de auteur van betere inzichtvorming rond de criminaliteitsindex, de individuele recidive-voorspellingen en de sociale controle functie van justitiële instanties. De beperkte mogelijkheden van prognoses moeten echter altijd in het oog worden gehouden, evenals de noodzaak van controle over ongewenste neveneffecten van politieke handelingen wat betreft criminaliteit.
Literatuuropgave bij de auteur.

18

Hood, R.

Some reflections on the role of criminology in public policy.

Criminal law review, augustus 1987, blz. 527-538 (GB).

In dit artikel staat de vraag centraal hoe de criminologie als wetenschap zich verhoudt tot het beleid van een overheid. De auteur geeft een bloemlezing van de verschillende standpunten en komt tot de conclusie dat crimineel gedrag in sterke mate bepaald wordt door en bepalend is voor het beleid van een overheid. Dit houdt in dat er een nauwe relatie tussen de criminologie en het beleid van een overheid bestaat. Volgens de auteur betekent dat echter niet dat er ook een nauwe relatie dient te bestaan tussen de beoefening van de criminologie en de uitvoering van het overheidsbeleid. De beoefening van de criminologie als wetenschap dient vooral betrekking te hebben op het opsporen van structurele factoren die de mate van crimineel gedrag bepalen. Het beleid van een overheid is veeleer gericht op korte-termijn ingrepen om het criminele gedrag te beteugelen. Wanneer de criminologie zich teveel op dat vlak gaat begeven,

verliest ze haar wetenschappelijke onafhankelijkheid en krijgt ze een instrumenteel karakter. Daarmee dreigt ze haar kritische maatschappelijke functie te verliezen.
Met literatuuropgave.

19

Krohn, M.D.

The web of conformity: a network approach to the explanation of delinquent behavior.

Social problems, 33e jrg., nr. 6, oktober/december 1986, blz. 81-93 (USA).

In dit artikel worden criminologische inzichten en begrippen uit Sutherland's differentieële associatie-theorie en uit Hirschi's sociale controle-theorie geïntegreerd binnen een sociale netwerken benadering. De centrale stelling van deze benadering is dat mensen die zich bevinden in sociale netwerken met een hoge dichtheid ('density', hoeveelheid interacties als proportie van alle mogelijke interacties) en een hoge veelzijdigheid ('multi-plexity', diversiteit van interacties betreffende verschillende gebieden van het leven zoals religie, welzijn, werk, cultuur, scholing etc.) zich minder kunnen permitteren om afwijkend gedrag te vertonen. De auteur oppert een aantal hypothesen over de relatie tussen sociale netwerken en de hoeveelheid delinquentie. Hij veronderstelt dat de netwerken van stedelingen minder dicht en minder veelzijdig zijn waardoor in steden meer delinquentie wordt aangetroffen dan op het platteland. Voorts veronderstelt de auteur dat de netwerken van jongeren met een lage sociaal-economische status minder veelzijdig zijn, waardoor meer delinquentie wordt aangetroffen in woonwijken met een lage sociaal-economische status dan in andere woonwijken. In dergelijke woonwijken vinden ook meer verhuizingen plaats

hetgeen de sociale netwerken nog minder dicht en nog minder veelzijdig maakt. Met literatuuropgave.

20

Kube E.

Das ungeliebte Stiefkind; Kriminalprävention – mehr als eine lastige Alltagsaufgabe.

Kriminalistik, 41e jrg., nr. 7, juli 1987, blz. 350–354 (BRD).

Naar aanleiding van een onlangs in West-Duitsland gehouden seminar over preventie van criminaliteit aan de 'Polizeiführungsakademie' bespreekt de auteur dit onderwerp. Preventie heeft zowel bij de politie als bij andere instanties een ondergeschoven positie. Hiervoor zijn weliswaar diverse redenen aan te geven, maar de omvang van de huidige criminaliteit en de daardoor aangerichte schade nopen tot grotere nadruk op preventie. Volgens de auteur moet vooral aandacht besteed worden aan de zgn. secundaire preventie dat wil zeggen verkleining van de gelegenheid tot het plegen van misdrijven en 'wapenen' van potentiële slachtoffers. Hierbij moet gedacht worden aan praktische maatregelen als het stimuleren van burenhulp. Medewerking van de bevolking is essentieel. De auteur pleit voor het instellen van een nationale commissie om dit soort activiteiten te begeleiden en coördineren, terwijl commissies op lokaal niveau voor de uitvoering zouden moeten zorgen. Daarnaast is het van belang dat nu reeds bijv. op het gebied van de stedenbouw rekening wordt gehouden met de veiligheid van het milieu.

21

Martin, S.E.

Policing career criminals: an examination of an innovative crime control program.

Journal of criminal law and criminology, 77e jrg., nr. 4, winter 1986, blz. 1159–1182 (USA).

Een aantal justitiële instanties heeft enige tijd terug initiatieven genomen om hun middelen selectiever te richten op de meest actieve en gevaarlijke misdadigers. Dit in reactie op onderzoeksbevindingen en bezuinigingen. Daartoe werd in maart 1982 door het politiekorps van Washington D.C. het 'repeat offender project' opgezet. Doelstellingen van dit project zijn het identificeren van die categorie misdadigers, extra middelen ter beschikking stellen om hen af te schrikken, zo de aanklacht meer gewicht te geven en het aantal veroordeelden en gestraften te vergroten. Deze doeleinden zijn gehaald. De criminele voorgeschiedenis van de gearresteerden was significant ernstiger en de kans op veroordeling bleek aanzienlijk vergroot. Ook de strafmaat bleek hoger. Het aantal arrestaties nam echter af (bij toename van arrestaties van 'zware' gevallen). Motivatie en werkklimaat verbeterden. In hoeverre dit tot lagere misdaadcijfers leidt, was in dit onderzoek niet na te gaan. Met literatuuropgave.

22

McGarrell, E.F. en T.D. Flanagan.

Measuring and explaining legislator crime control ideology.

Journal of research in crime and delinquency, 24e jrg., nr. 2, mei 1987, blz. 102–118 (USA).

Volksvetegenwoordigers spelen een sleutelrol bij het tot stand komen van justitieel beleid. Toch is er nog weinig bekend over hun denkbeelden ten aanzien van oorzaken en bestrijding van de criminaliteit. De auteurs geven een literatuuroverzicht van onderzoek

naar deze denkbeelden en rapporteren vervolgens over een eigen survey-onderzoek onder 130 volksvertegenwoordigers in de staat New York. Factoranalyse op de gegevens uit de vragenlijst laat zien dat de volksvertegenwoordigers op drie dimensies van elkaar te onderscheiden zijn, te weten de mate waarin men er conservatieve, progressieve of radicale denkbeelden op na houdt. De diversiteit aan denkbeelden blijkt veel groter te zijn dan in de publieke opinie verondersteld wordt. Verder blijkt dat de positie die een volksvertegenwoordiger inneemt op de drie dimensies goed verklaard te kunnen worden door ras en door partijdigheidschap: blanke republikeinen blijken conservatiever in hun denkbeelden dan zwarte democraten, die een meer progressieve of radicale ideologie aanhangen. Vervolgonderzoek zou zich moeten richten op de vraag hoe deze verschillen in ideologie het justitieel beleid beïnvloeden. Met literaturopgave.

23

Miethe, T.D., J. Scott Long and M.C. Stafford.

Social differentiation in criminal victimization: a test of routine activities/lifestyle theories.

American sociological review, 52e jrg., nr. 2, april 1987, blz. 184-194.

De aard van de activiteiten die personen ontplooiën kan van invloed zijn op het risico dat zij slachtoffer van criminaliteit worden. In deze gedachtengang is victimisatie een samenloop van drie omstandigheden: de aanwezigheid van gemotiveerde daders, geschikte objecten, en de afwezigheid van toezichtende of oplettende anderen. Van invloed op de kans op victimisatie zijn de aard en frequentie van nachtelijke activiteiten buiten de woning; het kan van

belang zijn of personen hun activiteiten overdag buitenshuis hebben (school, werk), dan wel op enigerlei wijze gebonden zijn aan hun woning (werkloos, bejaard, thuiswerk). Het onderzoek was gebaseerd op de gegevens van dertien grote steden in de VS en ongeveer tienduizend huishoudens. De onderzoekspopulatie werd uitgesplitst naar een aantal demografische kenmerken. Het bleek dat de routine-activiteiten theorie eigenlijk alleen geschikt is voor het verklaren van eigendoms-victimisatie. Deze theorie is op geweldsmisdrijven vanwege hun aard (spontaan en impulsief) niet zeer van toepassing. Met literaturopgave.

24

Miranne A.C. en L.N. Gray.

Deterrence: a laboratory experiment.

Deviant behavior, 8e jrg., nr. 2, 1987, blz. 191-203 (USA).

Straf kan een effectief afschrikwekkend middel zijn. De auteurs toonden dit onder laboratoriumcondities aan. Deelnemers aan het onderzoek waren tachtig mannelijke vrijwilligers (studenten). Zij speelden allen een computerspel, ontwikkeld door Rapoport en Chamman in 1966. De onderzoekers hanteerden een factoriële onderzoeksopzet, waarbij gevarieerd werd op onder meer twee niveaus van zekerheid (straf), twee niveaus van strengheid en twee niveaus van snelheid in de tenuitvoerlegging. Onderzoeksdoelstelling was een indruk te krijgen van de relatieve doeltreffendheid van snelheid in de uitvoering bij de daling van het vóórkomen van specifiek gedrag en het vergelijken van de effectiviteit van algemene en specifieke afschrikking. Enige conclusies waren: zekerheid en strengheid zijn bij specifieke afschrikking

ongeveer even effectief. Bij algemene afschrikking speelt zekerheid een aanzienlijk belangrijker rol dan snelheid. Snelheid bleek (in de korte looptijd van het experiment) een ineffectief middel. Om de generaliseerbaarheid van deze resultaten te bepalen is nader onderzoek gewenst. Met literatuuropgave.

25

Moerland, H. en J.G. Rodermond.
Winkeldiefstal, een (te) riskante zaak?

Panopticon, 8e jrg., nr. 4,
juli/augustus 1987, blz. 335-349
(B).

Vrij algemeen wordt verondersteld dat potentiële delinquenten op rationele wijze kosten en baten van een normovertreding tegen elkaar afwegen en dat afschrikking daarbij invloed kan hebben op hun beslissing. Ook andere factoren zouden een rol kunnen spelen. Om na te gaan waardoor en in welke mate mensen van het plegen van een delict weerhouden worden inventariseerden de auteurs een aantal self-report studies over winkeldiefstal en onderzochten de samenhang van het plegen van winkeldiefstal met een aantal verwachte consequenties, zoals reacties van familie en vrienden; het risico van betrapting en politiecontact; de kans op en strengheid van strafrechtelijke gevolgen. Er blijkt betrekkelijk weinig verband aantoonbaar te zijn tussen het plegen van winkeldiefstal en verwachtingen van onaangename consequenties. De oorzaak kan een minder rationeel beslissingsproces zijn maar het zou ook aan onjuiste onderzoekstechnieken kunnen liggen. Bij dit laatste kan zich het probleem van de vraag naar de richting van de causaliteit voordoen, kan er sprake zijn van een falende communicatie tussen onderzoeker en respondent

en zijn formuleringen soms te vaag. Een ander bezwaar vinden de auteurs de te weinig delict-specifieke gerichtheid van het afschrikkingsonderzoek. Zij hopen dan ook binnen afzienbare tijd met de resultaten van een longitudinale studie te komen waarbij zij meer specifiek en gedetailleerd te werk zijn gegaan. Met literatuuropgave.

26

Ortega, S.T. and J.L. Myles.
Race and gender effects on fear of crime: an interactive model with age.

Criminology, an interdisciplinary journal, 25e jrg., nr. 1,
februarij 1987, blz. 133-152
(USA).

De literatuur die over dit onderwerp is verschenen geeft over het algemeen aan dat negers, vrouwen en ouderen de groepen zijn waarbij de angst voor criminaliteit het grootst is. Daarbij wordt dan veelal aangenomen dat deze drie kenmerken een cumulatief effect ten opzichte van elkaar hebben. Hoe zij elkaar in werkelijkheid beïnvloeden is nagegaan in een zgn. survey-onderzoek onder bewoners van acht wijken in Chicago. Analyseresultaten toonden duidelijke interactie-effecten aan: leeftijd versterkt de effecten van de twee andere variabelen (ras en geslacht) op de vrees voor criminaliteit. Dit interactie-effect bleek niet geheel te kunnen worden verklaard aangezien oudere vrouwen en oudere leden van een minderheids-groep ook objectief een verhoogd victimisatie-risico hebben. Een alternatieve verklaring is gelegen in de grotere fysieke kwetsbaarheid van beide groepen. Nog een andere verklaring richt zich op het omgekeerde probleem: waarom hebben jonge mannelijke negers zo'n geringe angst slachtoffer te

worden van criminaliteit? Daarbij kunnen subculturele factoren een belangrijke verklarende rol spelen: zij zijn niet bereid hun vrees toe te geven.

Met literatuuropgave.

27

Ray, J.

Every twelfth shopper: who shoplifts and why?

Social casework, 68e jrg., nr. 4, april 1987, blz. 234-239 (USA).

Winkeldiefstal wordt vooral door vrouwen gepleegd luidt een algemeen getrokken conclusie. Verklaringen worden daarbij vaak gezocht in typisch vrouwelijke persoonlijkheidskenmerken. Om na te gaan wie vooral winkeldiefstallen plegen en waarom voerde de auteur een zelfrapportage-onderzoek uit in tien winkelcentra in Spokane, Washington, gedurende 1982 en 1983, waarbij van 1000 benaderde personen 382 hun medewerking verleenden. Eén op de twaalf winkelbezoekers blijkt zich schuldig te maken aan winkeldiefstal. Het betreft naar verhouding niet meer vrouwen dan mannen en voornamelijk blanken. De leeftijdsgroep van 25 tot 35 jaar is wat sterker vertegenwoordigd. Een belangrijke rol spelen economische stress (een laag inkomen en werkloosheid) en sociale stress (ontwrichte gezinnen, seksuele problemen, drugsgebruik en isolement). Een negatieve houding tegenover het systeem, een materialistische instelling en een veronderstelde lage pakkans zijn eveneens kenmerkend. De verschillende genoemde factoren komen vaak gecombineerd voor. De auteur concludeert dat er geen verschillen zijn tussen mannen en vrouwen wat betreft winkeldiefstal. Naast persoonlijkheidskenmerken spelen economische en sociale factoren een belangrijke rol, hetgeen eveneens voor beiden

geldt. Volgens de auteur kunnen haar bevindingen als basis voor verder onderzoek dienen en zijn zij tevens van belang om toegepast te worden bij 'counseling' in het maatschappelijk werk.

Met literatuuropgave.

28

Schumann, K.F.

Kriminologie als Wissenschaft vom Strafrecht und seinen Alternativen.

Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 70e jrg., nr. 2, april 1987, blz. 81-88 (BRD).

Iedereen weet wat bedoeld wordt als we spreken over criminologie als wetenschap voor het strafrecht. In dit artikel wordt echter een nieuwe oriëntatie voor toekomstig criminologisch onderzoek voorgesteld: criminologie als wetenschap van het strafrecht. Hiermee wordt bedoeld dat het strafrecht zelf, met zijn bestaande instituties, zijn beslissingslogica en zijn ideologie tot thema van onderzoek gemaakt wordt. De principale vraag is dan: welke culturele bijdrage levert het strafrecht zodat een maatschappelijk leven mogelijk is? Uit deze vraag vloeit logischerwijs de volgende, empirische, vraag voort: exact hoeveel strafrecht maakt samen leven dan mogelijk? Om antwoord te krijgen op deze vragen zal de strafrechtelijke manier van conflictoplossing vergeleken moeten worden met civiele, administratieve of niet-gerechtelijke oplossingen. Niet slechts de strafrechtelijke reacties maar ook hun maatschappelijke acceptatie, de strafrechtelijke beslissingslogica en de procedure dienen met alternatieven gecontrasteerd te worden. Daaruit ontstaan onderzoeksvragen die in sociologische, historische, psychologische en cultuurwetenschappelijke methodiek behandeld kunnen

worden. De auteur is zich bewust van het feit dat zo'n onderzoek niet zonder hindernissen zal verlopen, doch dit mag geen reden zijn om het niet uit te voeren. De onderzoeksperspectieven hangen naar zijn mening af van de mate waarin men zich van de vastgeroeste strafrechtelijke denkwijze durft te bevrijden.
Met literaturopgave.

Gevangeniswezen

29

Poole, E.D. and M.R. Pogrebin.
Judicial intervention and work alienation: a study of jail guards.
Howard journal of criminal justice, 26e jrg., nr. 3, augustus 1987, blz. 217-231 (GB).

De afgelopen jaren is er in de Verenigde Staten een toenemende bemoeienis van de rechtspraak geweest met het beleid in penitentiaire inrichtingen. Bijna de helft van alle beroepen op federale rechtbanken vanwege schendingen van burgerrechten betreft tegenwoordig gedetineerden. De gerechtelijke uitspraken hebben geleid tot een vergroting van de rechten van de gedetineerden en een verlichting van het penitentiaire regime. De bewaarders menen dat als gevolg van de hervormingen hun gezag is uitgehold. Aangenomen mag worden dat hierdoor gevoelens van werkvervreemding zijn ontstaan. Bewaarders moeten immers aan steeds complexere verwachtingen voldoen en zijn daarbij onderworpen aan justitieel toezicht. Werkvervreemding wordt door de auteur in vijf componenten ontleed: machteloosheid, normloosheid, zinloosheid, sociale isolatie en zelfvervreemding. Om de hypothese te toetsen dat de penitentiaire hervormingen van de afgelopen jaren de werkvervreemding hebben verhoogd is in vier

Amerikaanse inrichtingen aan een steekproef van 158 bewaarders een vragenlijst voorgelegd. Analyse van de gegeven antwoorden toonde aan dat de gerechtelijke interventie in het gevangeniswezen inderdaad heeft geleid tot een verhoogde werkvervreemding. Dit gold voor alle vijf onderscheiden componenten van vervreemding.
Met literaturopgave.

Psychiatrische zorg

30

McKenzie, I.K.
Physiological and psychological effects of kidnapping and hostage-taking.
Police studies, 10e jrg., nr. 2, zomer 1987, blz. 96-102.

Na afloop van een gijzeling komen de slachtoffers ervan vaak in psychische moeilijkheden. Daaraan liggen verschillende factoren ten grondslag. In de eerste plaats kan het zgn. Stockholm syndroom optreden, dat wil zeggen het verschijnsel dat gegijzelden zich met hun gijzelnemers gaan identificeren. Hoewel tegenstrijdige verklaringen voor dit verschijnsel worden gegeven is wel duidelijk dat na afloop van de gijzeling therapeutische hulp is vereist om de factoren die het syndroom hebben doen ontstaan weer om te keren. Of het Stockholm syndroom nu wel of niet optreedt, een gijzeling roept altijd psychische spanning op die niet adequaat kan worden ontladen. Als deze spanning langdurig is treden fysieke reacties op en kan uiteindelijk na afloop van de gijzeling ziekte het gevolg zijn. Doorgaans gebeurt dit niet meteen maar gaat daaraan een periode van ernstige depressiviteit vooraf. Om al deze psychische problemen op te kunnen lossen is therapeutische hulp noodzakelijk. Momenteel

wordt deze hulp veelal onvoldoende gegeven. De therapeutische begeleiding moet zich niet alleen op het gijzelingsslachtoffer richten maar ook op zijn of haar familie en werkgever.

Met literatuuropgave.

Kinderbescherming

31

Gurdin, P. en G.R. Anderson.

Quality care for ill children: AIDS-specialized foster family homes.

Child welfare, 66e jrg., nr. 4, juli/augustus 1987, blz. 291-302 (GB).

Kinderen met AIDS of 'AIDS Related Complex' (ARC) vormen een nieuwe opgave voor de pleegzorg. Voor deze kinderen, veelal voor de geboorte of middels bloedtransfusies besmet, startte in 1985 de stad New York een pleegzorgcampagne. Gurdin en Anderson beschrijven de wijze waarop pleegouders werden geworven. In negen maanden werden zes geschikte gezinnen gevonden en tien kinderen geplaatst. De eerste ervaringen hebben uitgewezen dat pleeggezinnen werven moeilijk is en dat de meest geschikte kandidaten via pleegoudernetwerken en 'community' netwerken zijn geworven. Succesvol recruterend houdt in het vinden van pleegouders die goed geïnformeerd zijn over AIDS, niet bang zijn voor besmetting en die enige medische achtergrond of ervaring hebben wat betreft de zorg voor zieke mensen. Werving is mogelijk door een hoge financiële tegemoetkoming te bieden. Intensieve medische en psychologische steun is essentieel. Projectmedewerkers moeten op flexibele wijze in een team kunnen werken en hun caseload moet klein zijn. Concluderend stellen de auteurs

dat het mogelijk is pleeggezinnen te vinden voor kinderen die met AIDS besmet zijn, maar dat de vraag naar pleeggezinnen groter is dan het aanbod. Er moet doorlopend geworven worden. Kinderen die te ziek zijn om in een pleeggezin te worden opgenomen zouden in kleine, door professionele hulpverleners geleide tehuizen kunnen wonen. De jeugdhulpverlening heeft de plicht en de mogelijkheid deze kinderen te helpen.

Met literatuuropgave.

32

McCarthy, B.

Preventive detention and pretrial custody in the juvenile court.

Journal of criminal justice, 15e jrg., nr. 3, 1987, blz. 185-198.

Voorlopige hechtenis (pretrial detention) kan gebruikt worden om een jongere te beschermen of om de samenleving te beschermen zoals bij preventieve hechtenis (preventive detention) het geval is. McCarthy onderzocht de invloed van de verschillende doelen van voorlopige hechtenis op latere beslissingen in de justitiële procedure tegen de minderjarigen. Hiertoe werd een vergelijking gemaakt tussen de demografische kenmerken, de gepleegde feiten en de daarop volgende justitiële beslissingen met betrekking tot 649 jeugdige delinquenten. In totaal 109 van deze jongeren verbleven in voorlopige hechtenis, waarvan 79 preventief, 26 om vluchten te voorkomen en 20 omdat er geen andere opvangmogelijkheid voorhanden was. Preventief gehechte jongeren bleken in het algemeen 'gevaarlijker' te zijn en ook zwaarder veroordeeld te worden dan anderszins of niet gehechte jongeren. Enkelen van hen hadden echter geen ernstige feiten gepleegd en leken geen gevaar te vormen voor de samenleving. Onder de

jongeren die in hun eigen belang werden gehecht waren zowel ernstige als minder ernstige 'gevallen', maar slechts enkelen van hen kregen uiteindelijk een zware veroordeling. De auteur concludeert dat de invloed van preventieve hechtenis op de uiteindelijke justitiële besluitvorming groter is dan die van de zwaarte van het delict of het strafblad. De uitwerking van preventieve hechtenis is duidelijk punitief.

Met literatuuropgave.

33

Ong Sien Hien en P. Vlaardingerbroek.

De Raad voor de Kinderbescherming en de vroeghulp na 1987.

Proces, 66e jrg., nr. 9, september 1987, blz. 244-250.

Met ingang van 1 januari 1974 kreeg de vroeghulp aan minderjarigen een wettelijke basis. Beoogd werd enerzijds vroegtijdig hulp te bieden aan inverzekering gestelde minderjarigen en anderzijds het terugdringen van de voorlopige hechtenis. Naar aanleiding van een discussie over de rol van de Raad voor de Kinderbescherming bij de vroeghulp adviseerde een projectgroep in 1978 dat de Raad bij de vroeghulp een coördinerende functie zou moeten vullen en dat de hulpverlening zelf zou moeten geschieden door jeugdbeschermingsinstellingen. Dit laatste voorstel is door de Staatssecretaris van Justitie niet overgenomen: de vroeghulp bleef als geheel in handen van de Raad. In sommige arrondissementen is hiervan afgeweken: de hulpverlening geschiedt door particuliere jeugdhulpverleningsinstellingen. Er is veel kritiek gekomen op de uitvoering van de vroeghulp door de Raad. Belangrijkste kritiekpunt is dat de Raad geen hulpverleningsinstantie is. Met de bezuinigingen

van de afgelopen jaren op de Raden en de particuliere jeugdhulpverlening en de bezuinigingen die voor de komende jaren in het verschiet liggen dreigt een principiële discussie over de vroeghulp en welke instelling de vroeghulp moet verlenen niet gevoerd te worden. De auteurs pleiten ervoor een dergelijke discussie toch te houden omdat het huidige systeem van de vroeghulp niet goed functioneert en omdat in het kader van het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' de overheid gekozen heeft voor een meer preventief beleid. Experimenten in het kader van vroeghulp kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

Met literatuuropgave.

34

Spanjaard, H.

Hoe zorgvuldig is de wet?

Hulpverlening aan weglopers nog steeds strafbaar.

Jeugd en samenleving, 17e jrg., nr. 7, juli 1987, blz. 419-438.

Mede doordat jongeren een slechte rechtspositie hebben kunnen sommigen van hen hun recht alleen halen door weg te lopen. De alternatieve hulpverlening is een belangrijke vluchthaven voor weggelopen jongeren. Art. 280 Sr. stelt degene die opzettelijk een minderjarige aan het wettig gezag onttrekt strafbaar. In 1983 werd dit artikel aangevuld met als resultaat dat het niet van toepassing is wanneer de verblijfplaats van de minderjarige ten spoedigste is meegedeeld aan de Raad voor de Kinderbescherming en wanneer gehandeld is in het kader van zorgvuldige hulpverlening. Sinds 1983 zijn twee rechtszaken gevoerd tegen hulpverleners die een weggelopen jongere hadden geholpen. Spanjaard gaat uitvoerig in op de eerste. Het betrof een zaak tegen het JAC in Groningen

in verband met de hulp die verleend werd aan een dertienjarig meisje dat van huis was weggelopen. De rechter achtte in eerste instantie de hulpverlening onzorgvuldig. In hoger beroep werden het JAC en zijn medewerkers van rechtsvervolging ontslagen omdat wel gehandeld zou zijn in het kader van zorgvuldige hulpverlening. Hoewel de overwegingen van het Gerechtshof op een aantal punten niet overeenkomen met de uitgangspunten van de hulpverlening van het JAC, is de deskundigheid en zorgvuldigheid van het JAC in de werkwijze ten aanzien van weglopers hiermee erkend. Hulpverleners blijven echter gevaar lopen in dergelijke gevallen strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld te worden. Voor een kwalitatief goede hulpverlening zullen financiële en juridische obstakels uit de weg geruimd moeten worden. De rechtspositie van de jongeren moet verbeteren. Ook de Raad voor het Jeugdbeleid denkt in deze richting. De auteur besluit met de opmerking dat het tijd wordt dat ook de overheid weglopers serieus gaat nemen. Met literaturopgave.

35

Wilson, H.

Parental supervision re-examined.
British journal of criminology,
27e jrg., nr. 3, zomer 1987, blz.
275-301.

In diverse onderzoeken is een verband gevonden tussen ouderlijke controle en jeugddelinquentie. In een follow-up onderzoek van Wilson onder 120 gezinnen werd dit verband nogmaals aangetoond. Deze bevindingen komen echter niet overeen met die uit een Home Office-onderzoek op dit terrein (Riley en Shaw, 1985). Volgens Wilson zijn de discrepanties onder andere te wijten aan verschillende definities van ouderlijke controle.

De in het Home Office-onderzoek gehanteerde definitie bevat slechts één component, nl. het op de hoogte zijn van het gedrag van hun kind. De daadwerkelijke controle-component ontbreekt echter. Ook verschillen in de wijze waarop delinquentie werd gemeten en in de verdere aanpak van het onderzoek spelen een rol. Met literaturopgave.

Politie

36

Esbensen, F.A.

Foot patrols: of what value?

American journal of police, 6e
jrg., nr. 1, lente 1987, blz. 45-65.

Sedert de politie niet langer te voet maar per auto patrouilleert is het contact tussen burgerij en politie verslechterd. Om in dit contact verbetering te brengen is op verschillende plaatsen in de Verenigde Staten de voetpatrouille opnieuw geïntroduceerd. Behalve verbetering van de verhouding met de burgerij werd vanwege de grotere zichtbaarheid van de politie ook een reductie van de criminaliteit verwacht. In dit artikel, dat deel uitmaakt van een speciaal themanummer over politiepatrouillering te voet, wordt verslag gedaan van een vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van de voetpatrouille. Het onderzoek vond tussen 1982 en 1985 plaats in twee zakenwijken van een middelgrote Amerikaanse stad. In de ene wijk was patrouillering te voet ingevoerd, in de andere niet. In die periode werd de criminaliteit geregistreerd en werd de houding ten opzichte van de politie door middel van interviews vastgesteld. Patrouillering te voet bleek het algemene criminaliteitsniveau niet te verlagen. Evenmin werd de houding ten opzichte van de politie in algemene zin verbeterd

door het invoeren van voetpatrouille. Het patrouilleren te voet op zich werd wel gewaardeerd. Het bleek dat door de voetpatrouillering hinderlijke verstoringen van de openbare orde zoals straatprostitutie en vandalisme terug werden gedrongen. Het programma was hiervoor ook primair opgezet. Met literaturopgave.

37

**Fijnaut, C.J.C.F., E.G.M.
Nuyten-Edelbroek en J.L.P.
Spickenheuer.**

La lutte contra la criminalité par la police. Les résultats de vingt ans de recherches.

Déviance et société, 11e jrg., nr. 2, 1987, blz. 165-179 (ZW).

Dit artikel bespreekt ontwikkelingen in het onderzoek naar politieke criminaliteitsbestrijding in de V.S., Groot-Brittannië en Nederland. In de Verenigde Staten is het onderzoek in de loop der jaren in het teken komen te staan van de 'desillusie': diverse commissies en organisaties ter bestrijding van de criminaliteit hebben innovaties bij de politie bepleit en beproefd. De resultaten zijn teleurstellend en zo is het beeld ontstaan dat politieke criminaliteitsbestrijding nauwelijks effect sorteert op de omvang van de criminaliteit, aangezien de oorzaken van de criminaliteit buiten het bereik van de politie liggen. Politieoptreden zou slechts tot verplaatsing van problemen leiden. Onderzoekers in de Verenigde Staten zoeken naarstig naar wegen om uit deze impasse te geraken. In Engeland staat het onderzoek in het teken van de 'tegenstellingen': het onderzoek wordt niet alleen bepaald door rassen- en klassentegenstellingen (de voornaamste aanleidingen tot het onderzoek), maar ook door tegenstellingen tussen ideologische stromingen van de onderzoekers. Veel aandacht is enerzijds besteed

aan de relatie tussen het publiek (bepaalde bevolkingsgroepen) en de politie en tussen de politie en de overheid anderzijds. In Nederland staat het onderzoek in het teken van effectieve 'gezagsuitoefening' met het oog op de bestrijding van de kleine criminaliteit. Het beeld dat door vier veldexperimenten opgeroepen wordt is echter dat de omvang van de criminaliteit zich niet gemakkelijk laat beïnvloeden door intensief en preventief politieoptreden. Er is een ontwikkeling in het onderzoek waar te nemen van veldexperimenten naar case-studies. Tenslotte benadrukken de auteurs het belang van internationale samenwerking op het gebied van politie-onderzoek. Met literaturopgave.

38

Fijnaut, C.J.C.F.

De internationalisering van de opsporing in westelijk Europa.

Panopticon, 8e jrg., nr. 4, juli/augustus 1987, blz. 300-320 (B).

Reeds in de vorige eeuw is er een begin gemaakt met internationale samenwerking op het gebied van de opsporing. Aanvankelijk was dit vooral informatief en informeel. Vaak vormde de soevereiniteit van staten een belemmering voor intensievere samenwerking en kreeg verdere internationalisering pas weer een impuls wanneer de staten hun veiligheid bedreigd achtten. In 1924 werd een algemene inlichtingendienst opgericht, later bekend onder de naam Interpol. Daarnaast bestonden er allerlei aparte afspraken en verdragen tussen staten. Sedert de jaren zeventig hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan en werd de samenwerking intensiever. Interpol bleek te star om de toenemende problemen aan te kunnen. In 1975 werd daarom door de Europese Raad 'Trevi'

opgericht, eerst alleen ter bestrijding van het terrorisme, maar thans ook om de georganiseerde misdaad aan te pakken. Bij de toegenomen internationalisering zal er nog veel aandacht besteed moeten worden aan problemen als onderzoek naar aard en omvang van de georganiseerde misdaad; evaluatie van de huidige samenwerking; harmonisering van wetgeving en integratie van rechtshulpverdragen; controle op de internationale opsporing en rechtsbescherming van de verdachte. De auteur constateert dat er feitelijk wel sprake is van een toenemende internationalisering, maar betreurt het dat er nog geen internationaal georganiseerd opsporingsapparaat bestaat en pleit verder voor het beschikbaar stellen van middelen voor onderzoeksinstituten en vorming van de politie op het vlak van de internationale opsporing. Met literatuuropgave.

39

Miller, G.I.

Observations on police undercover work.

Criminology, an interdisciplinary journal, 25e jrg., nr. 1, february 1987, blz. 27-46 (USA).

Van zgn. undercover politiewerk is sprake als een agent in opdracht van zijn organisatie gedurende langere tijd een fictieve burgeridentiteit aanneemt. In dit artikel wordt verslag gedaan van een oriënterend onderzoek naar dit verschijnsel. De gegevens zijn gebaseerd op persoonlijke ervaringen van de auteur en verder ontleend aan 18 informele interviews met voormalige undercover agenten en met chefs van dergelijke operaties. De auteur gaat achtereenvolgens in op de verschillende vormen van undercover werk, de selectie van undercover agenten, de (gebrekkige) training van deze agenten, de supervisie over

undercover operaties, de gevaren en verleidingen van het werk en de problemen die de beëindiging van het undercover werk met zich meebrengt voor de betrokkenen. Hoewel undercover politiewerk een bruikbare strategie lijkt te zijn zijn er verschillende problemen mee gemoeid. Zo is er een gebrek aan richtlijnen waaraan de betrokken agenten hun gedrag kunnen toetsen, zijn zij vaak onvoldoende getraind, zijn er geen criteria voor de selectie van deze agenten en wordt de supervisie vaak te weinig serieus genomen. Hierdoor lopen niet alleen de betrokken agenten maar ook de rechten van burgers gevaar. Met literatuuropgave.

40

Weisheit, R.A.

Women in the state police: concerns of male and female officers.

Journal of police science and administration, 15e jrg., nr. 2, juni 1987, blz. 137-144 (USA).

Het aantal vrouwelijke politieagenten in de Verenigde Staten is nog steeds gering (6,3%) maar groeit wel. Eerder onderzoek naar hun functioneren wees uit dat het grootste probleem de weerstand van mannelijke collega's tegen vrouwen in hun korps was. Daar eerdere onderzoeken in hoofdzaak over de politie in grote steden gingen richtte de auteur zich op het platteland. Omdat de politie daar anders functioneert (bijv. meer eenmans/vrouws patrouilles, minder frequent en zwaar geweld en een conservatievere instelling van het publiek) wordt misschien ook anders gereageerd op vrouwelijke agenten. Hij verrichtte in 1985 een attitude-onderzoek bij leden van de staatspolitie in Illinois. Vier Likertschalen werden geformeerd op grond van 21 vragen over de volgende onderwer-

pen: de werkprestatie van vrouwen, de reactie op vrouwen van mannelijke collega's, de reactie van de politie als organisatie op vrouwelijke agenten en de houding van de bevolking. De houding van mannelijke agenten op het platteland tegenover vrouwelijke collega's bleek niet te verschillen van die van mannelijke agenten in de grote steden. Wel bleek de factor leeftijd een rol te spelen: oudere collega's waren afwijzender dan jongere. Een nieuw gegeven is dat mannen veelal denken dat hun vrouwelijke collega's bevoordeeld worden, zoals met een snelle promotie en extra beloningen. Dit nemen zij de vrouwen niet persoonlijk kwalijk maar wel de politie-organisatie. Met literaturopgave.

41

Winkel, F.W., H. Schelling en A. Zwanenburg.

Het Weesper slachtoffercontact-project; onderzoek rond politieke slachtofferhulp.

Tijdschrift voor de politie, 49e jrg., nr. 7/8, juli/augustus 1987, blz. 319-325 (N).

Inbraak in de woning brengt bij de bewoners veelal een grote (psychische) schok teweeg. Het uitgangspunt van het in dit artikel beschreven project is dat attent optreden van de politie na de inbraak het verloren gevoel van zekerheid bij het slachtoffer kan herstellen. De onderzoekers vergeleken de reacties van slachtoffers die preventieve voorlichting ontvingen van politiefunctionarissen tijdens een huisbezoek met de reacties van slachtoffers die niet bezocht werden. Tijdens het bezoek werd mondelinge en schriftelijke voorlichting gegeven over inbraakpreventie en werd een veiligheidsinspectie in en om de woning uitgevoerd. De 92 bezochte slachtoffers bleken meer bereid

om preventieve maatregelen te gaan nemen, waren meer tevreden over hetgeen de politie voor hen gedaan had en hadden meer het idee dat men over mogelijkheden beschikt om inbraak te voorkomen dan de 158 niet-bezochte slachtoffers, zo bleek uit de antwoorden op een vragenlijst na afloop van het project. Als onbedoeld neveneffect bleken echter de vrouwelijke slachtoffers met verhoogde angstgevoelens op de voorlichting te reageren. Toekomstige projecten zullen proberen om dit onbedoelde neveneffect te voorkomen.

Drugs

42

Erkelens, L.H.

Ontwikkelingen in het Nederlands penitentiair drugsbeleid.

Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen, 13e jrg., nr. 4, augustus 1987, blz. 107-113.

De hoofdlijnen worden geschetst van het beleid inzake (hard)drugs en drugsverslaafden in Nederlandse penitentiaire inrichtingen sinds 1979. Met de constatering dat ruim 36% van alle gedetineerden te maken heeft met drugs, hetzij als gebruiker hetzij als handelaar of beide, is een bijzonder beleid gerechtvaardigd en noodzakelijk. De auteur gaat in op de inhoud van het beleid en de wijze waarop dit werd ontwikkeld of nog in ontwikkeling is. Wat betreft de inhoud wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen ter controle en beheersing (de instelling van een speciale gevangenis voor drugshandelaren, de verplichte melding aan het OM van drugsvondsten en de nog in te voeren urinecontroles) en die ter hulpverlening. Op dit laatste terrein wordt als belangrijke

ontwikkeling genoemd de professionalisering in de bejegening van druggebruikers als specifieke categorie, nl. door de aanstelling van CAD-medewerkers binnen de inrichtingen. Deze CAD-medewerkers hebben hier vaste grond gevonden als vertegenwoordigers van een particuliere, civiele hulpverleningsinstelling en van hun werk en aanwezigheid is een grote invloed uitgegaan op het penitentiair gebeuren. Voorbeeld hiervan is de geleidelijke invoering van speciale drugsvrije afdelingen met therapeutische doelen, die is doorgezet ondanks eerdere contraire beleidsuitspraken. De auteur plaatst ook enige kritische kanttekeningen bij deze trend, zoals het gevaar dat dwang een rol kan gaan spelen in het therapeutisch handelen binnen gevangenissen en de vraag of op probleemgedrag disciplinair of therapeutisch moet worden gereageerd. Met literatuuropgave.

43

Horn, J.

Harddrugs in Nederland.

Intermediair, 23e jrg., nr. 29, juli 1987, blz. 21-31 en 35.

De ontwikkeling van het drugsprobleem in Nederland wordt beschreven en de reacties daarop van de overheid en hulpverleningsinstellingen. Aanvankelijk werden de problemen onderschat. Tolerantie was het wachtwoord. Na 1973 rezen hulpverleningsinstellingen als paddestoelen uit de grond, maar deze bestreden elkaar jaren achtereen op leven en dood. Aan subsidie was in die tijd nog geen gebrek; de overheid kocht daarmee echter in feite haar verantwoordelijkheid af. Zij keek niet naar de effecten van de besteding van de subsidies en voerde een beleid van 'doe wel en zie niet om', aldus de auteur. Met het groeiend besef van het falen van de hulpverlening

ging de tendens tot een hardere aanpak door de politie gepaard. Ook deze benadering is tot nu toe volgens de auteur echter weinig succesvol gebleken. Andere reacties die volgden, waren: pleidooien voor gratis heroïneverstrekking, voor decriminalisering van het gebruik en voor normalisering van de gebruiker. Praktisch gezien lijkt het de auteur dat ook deze benaderingen weinig of geen oplossing kunnen bieden wat betreft de levensstijl van de gebruikers, noch wat betreft de overlast en criminaliteit. Zijn conclusie op grond van het verleden is dat vooral een harder en duidelijker beleid de overlast tot meer aanvaardbare proporties terug zal kunnen dringen. Op den duur zal dit volgens hem wel eens humaner kunnen zijn dan het tot nu toe gevolgde beleid. Met literatuuropgave.

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, Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage, tel. 070-706553/54.

Aboriginal

Aboriginal criminal justice; a bibliographical guide; ed. by K.M. Hazlehurst, S.E. Ivey and L.K. Hill.

Canberra, Australian institute of criminology, 1986.

Bakker, M. en J. van der Stel.

Ouders, kinderen en gebruik van middelen.

Middelburg, Raad voor de kindbescherming en Zeeuws consultatiebureau voor alcohol en drugs, 1987.

Community-care

Community-care inside and outside residential settings; proceedings of international FICE congress, Malmö, 1986; ed. by L.E.E. Lighthart.

Zürich, FICE-Verlag, 1987.

Court support

Court support and advisory services; ed. by J. Mugford; proceedings 24-25 march 1987.

Phillip, Australian institute of criminology, 1987.

AIC seminar proceedings, 18.

Godefroy, Th. et B. Laffargue.

Justice pénale et contentieux du travail.

Paris, CESDIP, 1987.

Homel, R. and P. Wilson.

Death and injuries on the road: critical issues for legislative action and law enforcement.

Phillip, Australian institute of criminology, 1987.

Jeugdhulpverlening

Jeugdhulpverlening; initiatief tot integratie; kommentaar op een wetsvoorstel uit de Tweede Kamer.

Amsterdam, Raad voor het jeugdbeleid, 1987.

Jones, T., B. Maclean and J. Young.

The Islington crime survey; crime, victimization and policing in inner-city London.

Aldershot, Gower, 1986.

MacCampbell, M.S.

Field training for police officers; the state of the art.

Washington, D.C., U.S. Department of justice, National institute of justice, 1987.

Research report.

McEwen, I.Th., E.F. Connors III and M.I. Cohen.

Evaluation of the differential police response field test.

Washington, D.C., U.S. Department of justice, National institute of justice, 1986.

Executive summary.

Mesman Schultz, K.

Het Driehuizen-project; adolescent jongens en tehuizen voor zeer intensieve behandeling.

's-Gravenhage, CWOK, 1985.

Moor-van Vugt, A.J.C. de.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en buitenlandse equivalenten; een rechtsvergelijkend onderzoek.

Zwolle, Tjeenk Willink, 1987.

Overberg en Dal

Overberg en Dal in de jeugdhulpverlening.

Z.pl., Rijksinrichting voor jongens 'Overberg', ca. 1987.

Prevention

Prevention of delinquent behavior; ed. by J.D. Burchard and S.N.

Burchard.

Newbury Park enz., Sage, 1987.

Primary prevention of psychopathology, 10.

Research

Research and international co-operation in criminal justice; survey on needs and priorities of developing countries; ed. by U.

Zvekic and A. Mattei.

Rome, UNSDRI, 1987.

Publication, 29.

Review

Review of Australian criminological research 1987; papers from a seminar, 16-19 february, 1987; ed. by P. Wilson and V. Dalton.

Phillip, Australian institute of criminology, 1987.

Stephens, R.C.

Mind altering drugs; use, abuse and treatment.

Newbury Park, Sage 1987.

Law and criminal justice series, 9.

Thirteenth international congress

Thirteenth international congress on law and psychiatry; law and mental health; Amsterdam, june 16-20, 1987; program and abstracts.

Z.pl., International academy of law and mental health, 1987.

Vriesema, J.S.E. en G.J. Kruyt.

Binnen komen - binnen blijven; verslag van een onderzoek naar beleid en uitvoering van instroom, opleiding en integratie van allochtone agenten in de korpsen gemeentepolitie Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987.

Wilson, Th.F. and P.L. Woodard.

Automated fingerprint identification

systems; technology and policy issues.

Washington, D.C., U.S. Department of justice, Bureau of justice statistics, 1987.

Tijdschriftenlijst WODC-documentatie

Onderstaande tijdschriften werden in 1987 geraadpleegd ten behoeve van de selectie van artikelen voor het literatuuroverzicht van Justitiële Verkenningen. De met een * gemerkte tijdschriften zijn opgeheven of daarvan werd met ingang van 1988 het abonnement opgezegd.

Advocatenblad
Algemeen politieblad
American behavioral scientist
American journal of orthopsychiatry
American journal of police
American journal of psychiatry
American journal of sociology
American sociological review
Ars aequi
Australian and New Zealand journal of criminology

Balans
Beleid en maatschappij
Beleidsanalyse
Blutalkohol
British journal of criminology, delinquency and deviant social behaviour
Buitenlanders bulletin
Bulletin of the menninger clinic*
Bulletin on narcotics

C.J. International
Canadian journal of criminology
Child welfare
Civis mundi
Contemporary crises
Contemporary sociology
Corrective and social psychiatry and journal of applied behaviour therapy
Crime and delinquency
Crime and social justice
Criminal justice abstracts

Criminal justice and behavior
Criminal justice review
Criminal law review
Criminologie(Fr.talig)
Criminology: an interdisciplinary journal
Criminology and penology abstracts

Data juridica
Delikt en delinkwent
Demos
Deviance et société
Deviant behavior: an interdisciplinary journal
Drogalkohol
Drug dependence*

ESB: economisch statistische berichten
European journal of social psychology
Excerpta; algemeen literatuuroverzicht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Federal probation
Feiten: voorlichtingsblad over het alcoholgebruik*

Gedrag: tijdschrift voor psychologie
Gids: personeelsbeleid arbeidsvraagstukken sociale
verzekeringen*

Home office research bulletin
Horizontaal*
Howard journal of penology and crime prevention

Informatie-bulletin politiestudiecentrum
Information bulletin of Australian criminology
Information bulletin on legal activities: council of
Europe
Intermediair
International criminal police review
International journal of the addictions
International journal of law and psychiatry
International journal of offender therapy and
comparative criminology
International journal of social psychiatry*
International journal of the sociology of law
International review of criminal policy*

Jeugd en samenleving
Jeugdbescherming en onderzoek
Journal of applied social psychology

Journal of criminal justice
Journal of criminal law and criminology
Journal of law and society
Journal of legal studies
Journal of offender counseling, services and
rehabilitation
Journal of police science and administration
Journal of quantitative criminology
Journal of research in crime and delinquency
Journal of social issues
Journal of studies on alcohol
Jurimetrics journal

Kind en adolescent
Kri
Kriminalistik
Kriminologisches Bulletin de Criminologie
Kriminologisches Journal
Kritische Justiz*

Law and society review
Law enforcement news

Maandblad geestelijke volksgezondheid
Maandstatistiek rechtsbescherming en veiligheid
Marge*
Mediation
Medisch contact
Mens en maatschappij
Migrantenrecht
Migrantenstudies
Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform

NNR: nieuwsbrief voor nederlandstalige rechtsocio-
logen, rechtsantropologen en rechtspsychologen*
Nederlands juristenblad
Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar
grensgebieden
Nemesis: tijdschrift over vrouwen en recht
Netherlands official statistics
New England journal on criminal and civil confinement
New society

Ons wapen

Panopticon
Paradigma
Penitentiaire informatie

Peregrinus bulletin
Periodiekenparade
Police journal
Police science abstracts
Police studies
Politieofficier
Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie*
Prison information bulletin
Prison journal
Prison service journal
Privacy en registratie
Probation journal
Proces
Psychological abstracts

Recht der werkelijkheid
Recht en kritiek
Rechtsgeleerd magazijn Themis
Rechtshulp
Regelmaat
Research bulletin of home office research and
planning unit
Revue de droit pénal et de criminologie *
Revue pénitentiaire et de droit pénal
Revue de science criminelle et de droit comparé

SMA: sociaal maandblad arbeid *
SNI: selective notification of information *
SWOV-schrift
Siswo: berichten over onderzoek
Sociaal bestek en lectuurkeuze welzijnsterrein *
Social casework
Social problems
Sociale wetenschappen
Sociological methods and research
Sociologisch tijdschrift
Sociologische gids
South African journal of criminal law and criminology*
Statistisch magazine

TIP: tijdschriften informatiepunt politiewetenschappen
Trema: tijdschrift voor de rechterlijke macht
Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope
stoffen
Tijdschrift voor criminologie
Tijdschrift voor jeugdhulpverlening Sjou
Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht
Tijdschrift voor de politie

Tijdschrift voor de sociale sector
Tijdschrift voor psychiatrie

Van mens tot mens*

Verkeersrecht*

Victimology: an international journal

Violence, aggression and terrorism

Vollzugsdienst, Der*

Vrijspraak

WVC-documentatie

Welzijnsmaandblad*

Welzijnsweekblad

Wetenschapsbeleid

Zeitschrift für Rechtssoziologie

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe

Register Justitiële Verkenningen over 1987

Algemeen	Nr.	Blz.
Aalberts, M.M.J.		
Asielbeleid in cijfers	8	32
Blankenburg, E.R. en J.R.A. Verwoerd		
Vermijden en benutten van civielrechtelijke procedures in Nederland en omliggende landen	2	20
Blankenburg, E.R. en G.J. Veerman		
Zuinig op rechtshulp	9	00
Blankenburg, E.R. en A. Klijn		
De gesubsidieerde rechtshulp vergelijken-derwijs	9	00
Boer, G.C. de		
Het Nederlands asielbeleid anno 1987	8	11
Duyn, P.C. van		
Handel en wandel in civilibus	2	69
Fernhout, R.		
De asielprocedure: al te goed is...	8	45
Hoeksma, J.		
Vluchtelingen in het Europa van de burger	8	98
Klijn, A.		
De WROM te ruim? Over de spreiding van profijt	9	00
Kooijmans, P.H.		
Het begrip 'land van eerste ontvangst' in het vluchtelingenrecht	8	76
Raken, A. en G.A.M. Otto		
De betalingsbevelprocedure in Amsterdam: een rechtssociologisch onderzoek	2	36
Rutgers, G.R. en J.R.A. Verwoerd		
Appèl bij het gerechtshof in civiele zaken (1972-1982)	2	90
Straelen, F.W.M. van		
De rol van het OM bij bestuurlijke preventie	6	39
Veerman, G.J.		
Asiel - ter inleiding	8	5

	Nr.	Blz.
Verwoerd, J.R.A. en P.C. van Duyne Civielrechtelijke verkenningen door middel van statistiek en dossieronderzoek; een inleidend artikel	2	7
Wesseling-van Gent, E.M. Processuele gevolgen van integratie van kantongerecht en rechtbank	2	56

Criminologie

Berg, A.H. van den Heroïne prostitutie	1	72
Berghuis, A.C. Computercriminaliteit: verbreidheid, gelegenheidsstructuren, plegers	5	24
Berghuis, A.C. Gedaanten van computercriminaliteit	5	7
Boutellier, J.C.J. Enkele cijfers over prostitutie	1	36
Boutellier, J.C.J. Prostitutie en moraal	1	7
Dijk, J.J.M. van Het actieplan als proeve van pragmatisch moralisme	6	13
Hauber, A.R., L.G. Toornvliet en H.M. Willemse De relatie spijbelen-criminaliteit nader bezien	4	41
Hesseling, R. Bestuurlijke preventie-projecten en onderzoek	6	59
Junger-Tas, J. Enkele gegevens over de jeugdcriminaliteit in Nederland	4	34
Junger-Tas, J. School en criminaliteit; een inleidend artikel	4	7
Kapteyn, P. Publieke moraal en zelfcontrole	6	65
Korte-Van Hemel, V.N.M. Openingstoespraak van de Staatssecretaris van Justitie	6	9
Mutsaers, M.J.M. Experiment criminaliteitspreventie binnen het LBO	4	85
Muurling, A.J. Oud en Nieuw-vandalisme in Den Haag	6	34

	Nr.	Blz.
Scholtes, J.T.I.		
Recente ontwikkelingen rond prostitutie	1	45
Soomeren, P. van		
Een draagvlak voor bestuurlijke preventie	6	44
Vries, G.C. de		
Schoolcultuur als uitdaging en als opgave; over verzuim, delinquentie en de invloed van de school	4	64
Vries, R.A.A. de		
Recente ontwikkelingen in bestuurlijke preventie	6	52
Waller, I. Het verminderen van criminaliteit is mogelijk; enige minder bekende lessen uit Frankrijk en de VS	6	20
Vanwesenbeeck, I.		
'In de prostitutie moet je dat er allemaal bijnemen'; prostitutie en (sexueel) geweld	1	110

Strafrecht

Buijs, H.W.I.

Vrouwenhandel 1 93

Informatietechniek en strafrecht

Samenvatting van conclusies en voorstellen
van de Commissie computercriminaliteit 5 38

Kwetsbare informatiemaatschappij, De

De studiebijeenkomst over de voorstellen
van de Commissie computercriminaliteit 5 49

Drugs

Grapendaal, M.

Drugs in detentie 3 54

Kommer, M.M.

Recidive van heroïneverslaafden 3 67

Leuw, Ed.

Enkele dilemma's van rationeel sociaal
drugsbeleid 3 7

Roorda, P.A.

Van schrikwekkend incident tot gevestigde
routine; behandeling van hulpverlening bij
drugsgebruikers in het gevangeniswezen 3 43

Sijes, M.

Gedwongen behandeling van drugsgebruik-
kers in West-Duitsland en Zweden 3 28