

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004

MONITOR GESUBSIDIEERDE
RECHTSBIJSTAND
2004

L. COMBRINK-KUITERS & N. JUNGSMANN

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2004

© 2004 L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454 512 7

NUR 825

www.bju.nl

VOORWOORD

Voor u ligt de tweede versie van de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*. De hoofdstukken over de vraagontwikkeling en het aanbod zijn geactualiseerd en daarmee wordt inmiddels de periode 2000-2003 in beeld gebracht. Hoofdstuk 3, dat de bevindingen uit de enquête onder rechtzoekenden bevat, is uit de eerste versie overgenomen, omdat die enquête één keer in de twee jaar wordt gehouden. Volgend jaar volgt actualisering van dat onderdeel. Toegevoegd is een nieuw hoofdstuk over de resultaten van een enquête onder bij de raden ingeschreven advocaten en het hoofdstuk over kwaliteit is aangevuld met een eerste evaluatie van het systeem van kwaliteitsborging.

De monitor en het onlangs verschenen veel breder opgezette WODC-onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 over het verloop en de afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers geven een uniek overzicht over de wegen die (Wrb-gerechtigde) burgers bewandelen om juridische problemen op te lossen, de knelpunten en drempels die ze daarbij tegenkomen, en het oordeel dat ze hebben over het functioneren van de voorzieningen. Voor de monitor geldt nog specifiek dat ook de rechtsbijstandverleners aan het woord komen.

Voor de burger die gebruik wil maken van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, is er veel aan het veranderen. De publieksfunctie wordt versterkt met de komst van het Juridisch Loket, de rechtsbijstand op de huidige toevoegingsbasis is per 23 januari jl. duurder geworden en zal in de lichte adviessfeer nog in prijs worden verhoogd. De monitor biedt een goed vertrekpunt om de komende jaren de effecten van de stelselwijziging en de prijsverhoging te volgen.

Veel dank gaat uit naar de onderzoekers Nadja Jungmann en Lia Combrink-Kuiters voor de gedegen en zorgvuldige wijze waarop zij te werk zijn gegaan, naar Rutger Fortuin voor de wijze waarop hij heeft meegedacht, daar waar het gaat om het onderwerp kwaliteit en naar de begeleidingscommissie voor haar commentaar op de opzet en uitwerking van het onderzoek.

De monitor eindigt met een nabeschuiving waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de onderzoeksresultaten en de actuele ontwikkelingen, de eindbalans wordt opgemaakt en thema's die zich lenen voor nadere beschouwing, worden aangestipt. Ik nodig u uit aan die beschouwing mee te doen. De monitor kan veel gegevens op een rij zetten en met elkaar in verbinding brengen, maar de monitor kan zijn functie als instrument ten behoeve van de evaluatie van beleid en wetgeving pas goed vervullen als u zich op basis van het aangedragen materiaal in de discussie mengt. Graag hoor ik van u.

September 2004

F.A. Ohm

Directeur Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

INHOUD

VOORWOORD	V
1 INLEIDING	1
1.1 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	1
1.2 Functies van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand	3
1.3 Uitvoering en publicatie	4
1.4 Vraagstelling	5
1.5 Indeling van het rapport	6
2 DE VRAAG	7
2.1 Bureaus rechtshulp	8
2.1.1 Afgehandelde hulpvragen	8
2.1.2 Wijze van afhandeling balie	10
2.1.3 Wijze van afhandeling gratis spreekuur	10
2.1.4 Wijze van afhandeling verlengd spreekuur	11
2.2 Toevoegingen	13
2.2.1 Aantal toevoegingen	13
2.2.2 Hoofdrechtsgebieden	14
2.2.3 Meervoudig gebruik	20
2.3 Kenmerken rechtzoekenden met toevoegingen	24
2.3.1 Geslacht	24
2.3.2 Leeftijd	24
2.3.3 Inkomen en draagkracht	25
2.3.4 Eigen bijdrage	28
2.4 Samenvatting	29
3 DE RECHTZOEKENDEN AAN HET WOORD	31
3.1 Gebruik van rechtsbijstand	33
3.2 Drempels om gesubsidieerde rechtsbijstand te gebruiken	34
3.2.1 Bekendheid van het stelsel	35
3.2.2 Toegankelijkheid	37
3.3 Ernst van het juridische probleem	39
3.4 Reden om af te zien van (gesubsidieerde) rechtsbijstand	41

3.5	Niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand	43
3.5.1	Niet-gebruik door onbekendheid	44
3.5.2	Niet-gebruik door onbereikbaarheid, onbeschikbaarheid en prijs	45
3.6	Samenvatting	45
4	HET AANBOD	47
4.1	Aanbod advocatuur	47
4.1.1	Aantal ingeschreven advocaten bij de balie	47
4.1.2	Ingeschreven rechtsbijstandverleners bij raden voor rechtsbijstand	48
4.2	Kenmerken rechtsbijstandverleners	49
4.2.1	Achtergrond actieve rechtsbijstandverleners	49
4.2.2	Geslacht rechtsbijstandverleners	49
4.2.3	Ervaring rechtsbijstandverleners	50
4.2.4	Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener	51
4.2.5	Verloop onder de rechtsbijstandverleners	52
4.3	Samenvatting	53
5	DE RECHTSBIJSTANDVERLENERS AAN HET WOORD	55
5.1	Representativiteit van de responsgroep	56
5.1.1	Leeftijd en geslacht	56
5.1.2	Verdeling over de vijf ressorten	56
5.1.3	Ervaring	57
5.1.4	Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener	57
5.2	De toevoegpraktijk	58
5.2.1	Kantoortype	58
5.2.2	Kantoor grootte	58
5.2.3	Samenhang aantal toevoegingszaken per rechtsbijstandverlener met andere kenmerken	59
5.2.4	Tijdsbesteding aan toevoegingszaken	60
5.2.5	Tussenconclusie: profiel van de in hoofdzaak toevoegingspraktijk	62
5.2.6	Leeftijd, geslacht en ervaring	62
5.2.7	Omvang en aard van het dienstverband	63
5.2.8	Inkomensverdeling	64
5.2.9	Aanbod per rechtsgebied	64
5.2.10	Attitude van de respondenten ten aanzien van toevoegingszaken	65
5.2.11	Ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot het aantal toevoegingszaken	68
5.3	Administratieve belasting	70

5.3.1	De toevoegingsprocedure	70
5.3.2	VIValt	71
5.4	Eigen bijdrage	72
5.4.1	Inning eigen bijdrage	72
5.4.2	Wel een toevoeging, geen eigen bijdrage	73
5.4.3	Geen toevoeging, wel een eigen bijdrage	73
5.4.4	Pro deozaken	74
5.4.5	Gematigd tarief	74
5.4.6	Hoogte eigen bijdrage en het gedrag van de cliënten	74
5.4.7	Conclusie eigen bijdrage	75
5.5	Stelselherziening	75
5.6	Samenvatting	76
6	KWALITEITSZORG	79
6.1	Kwaliteit volgens rechtzoekenden	79
6.1.1	Dienstverlening	79
6.1.2	Kosten rechtsbijstand	83
6.2	Kwaliteit volgens de rechtsbijstandverlener	84
6.2.1	Vorbereiding en uitvoering audits	85
6.2.2	Resultaten van de audit	86
6.2.3	Oordeel over de uitgevoerde audit	87
6.2.4	Oordeel van de rechtsbijstandverleners over het kwaliteitsstelsel	89
6.3	Samenvatting	92
7	NABESCHOUWING	95
7.1	Toegankelijkheid	95
7.1.1	Bekendheid van de bureaus rechtshulp en van de toevoegingen	95
7.1.2	Betaalbaarheid en werking prijsprikkel	96
7.1.3	Procedurele of institutionele drempels	98
7.2	Aansluiting vraag en aanbod	99
7.2.1	Vergoeding	100
7.2.2	Administratieve belasting	101
7.2.3	Specifieke stimulering aanbod	101
7.3	Kwaliteit	102
7.4	Beleid versus praktijk	104
7.5	Alternatieven	105
7.5.1	Rechtsbijstandsverzekeringen	105
7.5.2	No cure, no pay	106
7.6	Typologie van de drie soorten praktijken	107
7.7	Eindbalans	107

LITERATUUR	111	
BIJLAGE 1	DEFINITIES	113
BIJLAGE 2	ONDERZOEKSMETHODEN	115
BIJLAGE 3	INKOMENS- EN VERMOGENSNORMEN EN EIGEN BIJDRAGEN 2004	121
BIJLAGE 4	VRAGEN DIE TEN GRONDSLAG LIGGEN AAN DE MONITOR GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND	123
BIJLAGE 5	BEGELEIDINGSCOMMISSIE	125
BIJLAGE 6	LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN	127

1 | INLEIDING

Eén van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers die een juridisch probleem hebben, toegang hebben tot rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om te voorkomen dat burgers vanwege de kosten afzien van juridische bijstand is er een subsidiestelsel ontwikkeld, dat sinds 1 januari 1994 is ondergebracht in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Op grond van deze wet krijgen onder andere rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en verdachten in strafzaken, die in hechtenis zitten, gesubsidieerde rechtsbijstand aangeboden. In Nederland zijn er vijf raden voor rechtsbijstand die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wrb. In opdracht van de raden en het ministerie van Justitie zijn er de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit de beschikbare cijfers en onderzoeksresultaten blijkt dat de doelstellingen van de Wrb momenteel redelijk goed worden bereikt, maar dat het stelsel op termijn mogelijk onder druk komt te staan (Klijn e.a., 1998; Rijk-schroeff e.a., 2001). Doordat de meeste onderzoeken niet periodiek worden uitgevoerd, lenen de resultaten zich slechts tot op zekere hoogte voor het beschrijven van ontwikkelingen van de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand.¹ Om tegemoet te komen aan de behoefte aan informatie over de ontwikkelingen binnen het stelsel, hebben de raden voor rechtsbijstand in samenspraak met het ministerie van Justitie besloten om een periodiek registratiesysteem, verder te noemen ‘de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (MGR)’ op te zetten.

1.1 HET STELSEL VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

De Wrb verving op 1 januari 1994 de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens (Wrom) uit 1958. Twee belangrijke doelstellingen van de Wrb zijn:

- het creëren van aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand aan hen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand geheel zelf te bekostigen;

1. Uitgezonderd de periodieke aanbodstudies die UvA/Ivam en het Verwey-Jonker Instituut de afgelopen jaren hebben uitgevoerd.

- het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening.

Om deze twee doelstellingen te bereiken zijn vijf raden voor rechtsbijstand opgericht. Deze zelfstandige bestuursorganen hebben als taak om enerzijds minderdraagkrachtigen toegang te bieden tot kwalitatief goede rechtsbijstand en anderzijds te bevorderen dat er een voldoende aanbod is van rechtsbijstandverleners.² Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt aangeboden door bureaus rechtshulp, door advocaten die bij een van de raden staan ingeschreven, en door stichtingen rechtsbijstand asiel (SRA).

Er zijn in Nederland ongeveer vijftig vestigingen van bureaus rechtshulp.³ Zij bieden rechtzoekenden een spreekuur waarin gedurende een halfuur gratis juridisch advies wordt verstrekt. Als deze eerstelijns hulp niet tot een oplossing van het probleem leidt, wordt een zaak 'ingenomen'. Tegen betaling van € 13,50 krijgt de rechtzoekende dan nog drie uur extra rechtsbijstand. Mocht het probleem zo ingewikkeld zijn dat drie uur aanvullende hulp niet voldoende is of dat er een procedure moet worden gestart, dan kan de rechtzoekende een beroep doen op een bij de raden ingeschreven advocaat. Om de kosten van de advocaat door de overheid te laten financieren moet de rechtzoekende dan een toevoeging aanvragen en een eigen bijdrage betalen. In 2003 bedroeg die eigen bijdrage maximaal € 551. Een toevoeging is een recht op vergoeding van de gekregen rechtsbijstand. De eigen bijdrage moet voor rechtzoekenden een drempel vormen om alleen hulp te vragen als het gaat om serieuze juridische problemen. In de wetsevaluatie van de Wrb werd dit omschreven als zaken met een voldoende rechtsnoodzaak (Klijn e.a., 1998).

Advocaten die rechtzoekenden op basis van een toevoeging helpen, krijgen per zaak een forfaitaire vergoeding. De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. De vergoeding is lager dan de gebruikelijke (uur)tarieven in de commerciële praktijk en bedraagt € 82,34 per uur. De rechtsbijstand die wordt verstrekt door de bureaus rechtshulp en de stichtingen rechtsbijstand asiel wordt gesubsidieerd door de raden voor rechtsbijstand. De hoogte van deze exploitatiesubsidie is gerelateerd aan het aantal afgehandelde zaken.

2. Radenbreed (2000).

3. In de loop van 2004 en 2005 wordt de publieksfunctie van de bureaus rechtshulp overgenomen door Juridische Loketten. De rechtsbijstandfunctie van de bureaus rechtshulp wordt dan geprivatiseerd.

1.2 FUNCTIES VAN DE MONITOR GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

Is de MGR voor de raden een instrument in hun planning- & controlcyclus en voor het ministerie van Justitie een beleidsbron, voor anderen is hij een informatiebron over de stand van zaken binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De monitor heeft in feite een viertal functies: een descriptieve, een evaluatieve, een scenario- en een communicatieve functie.⁴

1. *Descriptieve functie.* De eerste functie van de MGR is om het functioneren van de 'voorziening' gesubsidieerde rechtsbijstand te beschrijven. Op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie wordt beschreven hoe de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand zich ontwikkelen. In de monitor staan cijfermatige overzichten en beschrijvingen van meningen en ervaringen van personen die betrokken zijn bij de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand, te weten rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners.
2. *Evaluatieve functie.* Aan de hand van de verzamelde informatie kan jaarlijks worden beoordeeld in hoeverre de (belangrijkste) doelstellingen van de Wrb worden bereikt. De afgelopen jaren is de aandacht voor het systematisch volgen van wetgeving sterk toegenomen. In 1997 heeft de OESD dit aanbevolen omdat dit bijdraagt aan het blijvend doelmatig en doeltreffend bereiken van de doelstellingen van wetgeving (OESD, 1997). In navolging van de OESO heeft het kabinet in de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie voorgesteld om gezien de maatschappelijke ontwikkelingen de effecten van wetgeving permanent te gaan volgen. Aangezien wet- en regelgeving op verschillende niveaus totstandkomt, stimuleert het kabinet wetgevingskwaliteitsbeleid bij alle overheidsorganisaties. Gezien de 'eigen' positie die de raden voor rechtsbijstand hebben als zelfstandige bestuursorganen, zijn zij niet van overheidswege verplicht om wetgevingskwaliteitsbeleid op te zetten (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 475, nr. 2, p. 24). Desalniettemin hebben de raden uit hoofde van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van de Wrb in samenspraak met het ministerie van Justitie besloten de effecten van de Wrb systematisch te volgen. Aan de hand hiervan kan worden bepaald of beleid en wetgeving dienen te worden gecontinueerd dan wel gewijzigd. De MGR is hiervoor een belangrijk instrument.
3. *Scenariofunctie.* De MGR heeft op twee manieren een functie om mogelijke scenario's voor de toekomst te schetsen. De eerste heeft betrekking op

4. De descriptieve, evaluatieve en communicatieve functies zijn ontleend aan: H. Geveke, T. van Dijk (1997) De politiemonitor in perspectief. Vier verdiepende analyses. B&A, Den Haag en Intomart, Hilversum.

scenario's van maatschappelijke ontwikkelingen die buiten het stelsel plaatsvinden. De samenleving is constant in beweging. De vraag naar (gesubsidieerde) rechtsbijstand kan daardoor worden beïnvloed. Zonder op enigerlei wijze volledigheid te durven ambiëren, zal in de MGR aandacht worden besteed aan mogelijke effecten van maatschappelijke ontwikkelingen op het stelsel.

Hiernaast zal de MGR op termijn ook scenario's schetsen op basis van de ontwikkelingen *binnen* het stelsel. Momenteel is er bijvoorbeeld veel aandacht voor de ontwikkeling van het aanbod van advocaten. Er is weliswaar geen tekort aan advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, maar het aanbod staat onder druk (Broenink, 2004). De mogelijke gevolgen van de beschreven ontwikkelingen in het stelsel voor de toekomst zullen ook aan bod komen in de MGR. Omdat het slechts gaat om verwachtingen op basis van de verzamelde informatie, wordt deze functie de scenariofunctie genoemd.

4. *Communicatieve functie.* De ten behoeve van de MGR verzamelde informatie kan een bijdrage leveren aan debatten over de verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel. In oktober 2003 heeft de vaste kamercommissie van Justitie ingestemd met een stelselherziening. Het bureau rechtshulp wordt vervangen door een Juridisch Loket. Deze stelselherziening moet een duidelijke scheiding tussen publieke en private rechtsbijstand aanbrengen. In de toekomst zal er behoefte zijn aan informatie over de effecten van deze stelselherziening. De monitor kan hier tot op zekere hoogte in voorzien. Dit is te beschouwen als de communicatieve functie van de monitor.

1.3 UITVOERING EN PUBLICATIE

In opdracht van het ministerie van Justitie wordt de MGR uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam als portefeuillehouder monitor/onderzoek van de vijf raden voor rechtsbijstand. De Raad Amsterdam draagt zorg voor de onderzoekstechnische operationalisering van de politieke en beleidsmatige wensen van de opdrachtgever, die zich bij het opstellen van de onderzoeksagenda door de raden laat adviseren. Er is structureel overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, minimaal driemaal per jaar: in het kader van de opdrachtverlening, bij het bespreken van de voortgang en bij de oplevering. Een begeleidingscommissie ziet toe op de kwaliteit van de monitor. De monitor zelf bevat geen concrete aanbevelingen met betrekking tot gewenst beleid. Wel stimuleert hij de discussie daarover.

1.4 VRAAGSTELLING

De onderzoeken die ten behoeve van de MGR worden uitgevoerd, moeten het inzicht in het functioneren van de ‘voorziening’ Gesubsidieerde Rechtsbijstand vergroten (Ohm, 2002). Om dit te bereiken is de onderstaande centrale vraag geformuleerd.

*Biedt de Wrb de onder haar bereik vallende rechtzoekenden een stelsel dat toegankelijk is en wordt voorzien in een voldoende aanbod van rechtsbijstand van goede kwaliteit?*⁵

Deze vraag is geformuleerd op basis van de ‘startnotitie opzet monitor gesubsidieerde rechtsbijstand’ (Ohm, 2002) en de nota Radenbreed (Raden voor Rechtsbijstand, 2000) en de doelstellingen van de Wrb. De centrale vraag heeft betrekking op drie onderwerpen: de vraag naar, het aanbod en de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er zijn drie deelvragen geformuleerd die elk betrekking hebben op een van deze drie thema’s. De deelvragen luiden als volgt:

1. Is het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegankelijk voor rechtzoekenden die onder zijn bereik vallen?
2. Sluit het aanbod van rechtsbijstand aan op de vraag hiernaar?
3. Is de rechtsbijstand van een goede kwaliteit?

In de monitor wordt aan de hand van subvragen antwoord gegeven op de bovenstaande drie deelvragen. Op basis hiervan wordt in het laatste hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag die aan deze monitor ten grondslag ligt.

Er bestaat een spanningsveld tussen het uitgangspunt dat de monitor qua omvang jaarlijks uitvoerbaar moet zijn, en de ambitie om de bovenstaande deelvragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Om deze reden is ervoor gekozen de MGR in eerste instantie beperkt op te zetten en in de daaropvolgende jaren uit te breiden. De MGR geeft een aantal kwantitatieve gegevens over de ontwikkeling van het stelsel. Er wordt onder andere beschreven hoe de vraag en het aanbod zich ontwikkelen. Verder voorziet de MGR ook in informatie over de ervaringen die rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners hebben met het stelsel. Omdat dit soort informatie doorgaans niet jaarlijks wijzigt en het wel veel tijd en inspanning vergt om daar actuele informatie over te verzamelen, wordt in de oneven jaren extra aandacht geschonken aan de rechtzoekenden, terwijl in de even jaren extra aandacht aan de rechtsbijstandverleners wordt besteed. Door deze tweejaarlijkse deelonderzoeken

5. Zie bijlage 1 voor definities van de in deze vraagstelling gebruikte termen.

systematisch op een uniforme wijze uit te voeren, leveren ook zij bruikbare informatie op die in de tijd vergeleken kan worden.

1.5 INDELING VAN HET RAPPORT

De drie deelvragen worden in afzonderlijke hoofdstukken beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de vraag beschreven. Het bevat allereerst gegevens over de aard van de zaken waarin door de vijf raden toevoegingen worden afgegeven. Vervolgens komen in dit hoofdstuk de zaken van de bureaus rechtshulp – zowel aan de balie als op het (verlengde) spreekuur – aan bod. Voor beide onderdelen worden, voorzover bekend, tevens de kenmerken van de rechtzoekenden beschreven. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten opgenomen van een telefonische enquête onder rechtzoekenden. In hoofdstuk 4 wordt de ontwikkeling van het aanbod beschreven, waarna in hoofdstuk 5 de resultaten worden beschreven van de enquête die in april 2004 onder de advocatuur is gehouden. In hoofdstuk 6 staat de ontwikkeling van de kwaliteitszorg centraal, waarna in hoofdstuk 7 een nabeschuiving wordt gegeven. In deze nabeschuiving laten we de thema's die centraal staan in de deelvragen, de revue passeren.

De vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand is geen constante. Er zijn drie clusters van factoren die de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand beïnvloeden (Rijkschroeff e.a., 2001, p. 15). *Maatschappelijke ontwikkelingen* kunnen leiden tot veranderingen in het aantal personen dat om rechtsbijstand vraagt en tot veranderingen in het type kwesties waarvoor om hulp wordt gevraagd. Daarnaast is de ontwikkeling van de Nederlandse *rechtscultuur* van invloed. Processen zoals juridisering, ADR, een toenemend aantal rechtsbijstandsverzekeringen en de vermeende opkomst van een claimcultuur⁶ beïnvloeden de vraag eveneens. In de derde plaats beïnvloedt de *rechtsstructuur* de vraag naar rechtsbijstand. Veranderingen in bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdrage kunnen directe gevolgen hebben op de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Omdat gesubsidieerde rechtsbijstand zowel wordt verleend door juristen die werken bij de bureaus rechtshulp, als door advocaten⁷, wordt de ontwikkeling van de vraag naar deze twee vormen van gesubsidieerde rechtsbijstand in afzonderlijke paragrafen behandeld. In de eerste paragraaf staat hoe de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand zich bij de bureaus rechtshulp heeft ontwikkeld. In de daaropvolgende paragraaf staat hoe de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand op toevoegingsbasis zich heeft ontwikkeld.

6. Dit is een cultuur waarin burgers elkaar veelvuldig, voor hoge bedragen, aansprakelijk stellen voor geleden schade. De aansprakelijkheidstellingen hoeven overigens niet per definitie te leiden tot juridische procedures. Zie Eshuis (2003) voor recent onderzoek hierover.

7. Op toevoegingsbasis werken houdt in dat de kosten van de rechtsbijstand voor het grootste deel of geheel worden betaald door een van de raden voor rechtsbijstand.

2.1 BUREAUS RECHTSHULP⁸

De bureaus rechtshulp bieden rechtzoekenden advies en rechtsbijstand bij juridische problemen. Advies wordt verstrekt aan de balie, face-to-face, via de telefoon of via de e-mail. Als een eenvoudig advies niet voldoende is omdat er enige vorm van bijstand nodig is, kan de rechtzoekende een afspraak maken voor het spreekuur. Er wordt dan een halfuur gratis rechtsbijstand verleend. Mocht het probleem dan nog niet zijn opgelost, dan kan de rechtzoekende tegen betaling van € 13,50 nog eens drie uur aanvullende hulp krijgen. Deze hulp vindt plaats in het verlengd spreekuur. Als in het gratis spreekuur al blijkt dat de zaak te ingewikkeld of te tijdrovend is om op te lossen in het verlengd spreekuur, dan kan de rechtzoekende verwezen worden naar een advocaat of door een jurist van het bureau rechtshulp worden geholpen op basis van een toevoeging. Er zijn enkele bureaus rechtshulp die ook cliënten helpen die op grond van hun inkomens- en vermogenspositie niet voor een toevoeging in aanmerking komen. Deze cliënten betalen dan alle kosten van de geboden rechtsbijstand. Dit worden 'betalende zaken' genoemd.

2.1.1 *Afgehandelde hulpvragen*

In 2003 namen in het totaal 440.158 rechtzoekenden contact op met baliemedewerkers door langs te komen, te bellen of te e-mailen. Deze contacten leidden in de helft van de gevallen (220.098) tot een afspraak voor het gratis spreekuur. Bij bijna 10% (34.403) volgde daar nog een verlengd spreekuur op. Voor 2% van de rechtzoekenden (8.285) werd er een toevoeging afgegeven aan een bureaujurist. De bureaus rechtshulp hielpen zevenhonderd cliënten die qua inkomens- en vermogenspositie niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking kwamen en de geboden rechtshulp zelf volledig financierden. Het ging hierbij om cliënten, die bij de grove inkomensstoets wel onder de gesubsidieerde rechtsbijstand leken te vallen, maar van wie bij de daadwerkelijke afgifteprocedure van de toevoeging bleek dat hun inkomen hiervoor toch net te hoog was. De zaak werd dan vaak toch door de bureaujurist afgehandeld, omdat er al de nodige werkzaamheden waren verricht.

8. Behalve als anders is vermeld, zijn de data die gebruikt zijn voor dit hoofdstuk afkomstig uit ARCHIPEL. Dit is het informatiesysteem dat de bureaus rechtshulp gebruiken voor de verwerking van de hulpvragen.

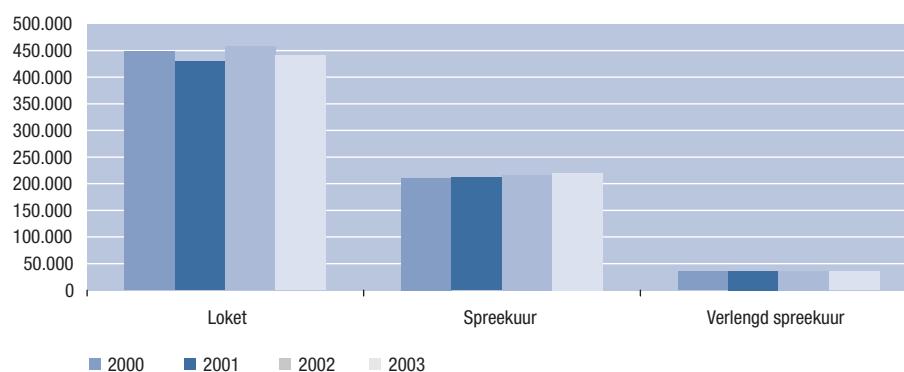
Tabel 1 Aantal door de bureaus rechtshulp afgehandelde hulpvragen*

	2000	2001	2002	2003	Verschil 2000-2003	
Balie en telefoon	448.091	429.697	457.004	440.158	-7.933	-2%
Spreekuur	210.364	212.228	216.317	220.098	9.734	+5%
Verlengd spreekuur	34.344	36.262	36.462	34.403	59	0%
Toevoeging**	6.737	6.906	8.390	8.285	1.548	+23%
Betalende zaken	321	395	648	700	379	+118%

* De aantallen in deze tabel voor de jaren 2000 tot en met 2002 zijn iets hoger dan de aantallen die in de vorige monitor zijn genoemd. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat toen zaken in het kader van bijzondere projecten, zoals Terwee-zaken, buiten beschouwing werden gelaten. Deze zaken zijn nu wel meegeteld. De reden hiervoor is dat het landelijk niet mogelijk is de cijfers op dezelfde manier te genereren omdat de bureaus rechtshulp in Assen, Groningen en Leeuwarden in 2003 hun werkzaamheden in een ander registratieprogramma hebben geregistreerd en het daardoor niet mogelijk is om bijvoorbeeld Terwee-zaken van de totalen te onderscheiden.

** Deze toevoegingen zijn ook meegeteld in de totale aantallen toevoegingen (zie paragraaf 2.3).

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal toevoegings- en betalende zaken in de periode 2000 tot en met 2003 fors is gestegen. Het aantal baliecontacten, spreekuren en verlengd spreekuren bleef daarentegen ongeveer gelijk.

Figuur 1 Ontwikkeling aantal baliecontacten, gratis spreekuren en verlengd spreekuren

Per 1 januari 2003 zijn de bureaus rechtshulp Assen, Groningen en Leeuwarden⁹ hun werkzaamheden in een ander programma gaan registreren dan de andere bureaus rechtshulp.¹⁰ Dit heeft als consequentie dat er van de drie noordelijke bureaus wel cijfers beschikbaar zijn over het totaal aantal hulpvragen, maar gegevens over de inhoud van de geboden rechtshulp ontbreken. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoeveel mensen door de noordelijke bureaus naar aanleiding van een baliecontact naar de advocatuur zijn verwezen. Deze informatie is hierdoor alleen beschikbaar van de overige bureaus. Omdat de monitor niet alleen voorziet in recente gegevens, maar ook inzicht biedt in

9. Dit geldt ook voor dependances van deze drie bureaus. Het gaat om alle activiteiten in het hofressort Leeuwarden.

10. Deze bureaus zijn hun werkzaamheden gaan registreren in Fidura Enterprise. De andere bureaus registreren hun werkzaamheden nog steeds in Archipel.

ontwikkelingen over de jaren heen, staat in de paragrafen hieronder een beschrijving waarbij de drie noordelijke bureaus buiten beschouwing zijn gelaten. Hiermee wordt beoogd een vergelijkbaar beeld over de jaren 2000 tot en met 2003 te schetsen. Dit heeft tot gevolg dat ongeveer 10% van de totale vraag buiten beschouwing is gelaten.¹¹

2.1.2 Wijze van afhandeling balie

In een derde van de baliecontacten wordt uitsluitend informatie verstrekt. Naar het (gratis) spreekuur wordt eveneens ruim een derde verwezen. Bijna een vijfde van de rechtzoekenden wordt verwezen naar de advocatuur en ongeveer 10% wordt naar andere instanties, zoals bijvoorbeeld het Centrum voor Werk en Inkomen, verwezen.

Tabel 2 Resultaat baliecontacten*

	2000		2001		2002		2003	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Advies/informatie	117.681	30	132.476	33	142.167	35	145.457	35
Verwijzing spreekuur**	155.689	40	144.133	36	138.971	34	135.639	33
Verwijzing advocatuur	74.938	19	77.518	20	86.267	21	73.741	18
Verwijzing overig	41.412	11	43.010	11	43.273	10	56.365	14
Totaal	389.720	100	397.137	100	410.678	100	411.202	100

* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

** Dit aantal is lager dan het aantal mensen dat daadwerkelijk op het gratis spreekuur komt. Dit wordt veroorzaakt doordat mensen zich direct bij het spreekuur melden en dan pas geregistreerd worden. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die door eerdere contacten met het bureau rechtshulp weten dat zij zich direct kunnen melden voor het gratis spreekuur.

2.1.3 Wijze van afhandeling gratis spreekuur

Ongeveer driekwart van de rechtzoekenden wordt op het gratis spreekuur geholpen door middel van het geven van informatie of advies. In 19% van de gevallen kan de hulpvraag niet binnen het gratis spreekuur worden opgelost en wordt de zaak ingenomen om in het verlengd spreekuur af te handelen.

Tabel 3 Resultaat gratis spreekuurcontacten*

	2000		2001		2002		2003	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Informatie en advies	144.412	77	145.315	76	145.227	74	156.491	77
Zaak ingenomen	36.468	20	39.247	21	38.647	20	38.450	19
Externe verwijzing	5.430	3	5.456	3	6.524	3	7.640	4
Onbekend	0	0	0	0	6.674	3	0	0
Totaal	186.310	100	190.018	100	197.072	100	202.581	100

* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

11. In 2000 vond 13% van alle loketcontacten plaats bij de bureaus rechtshulp Assen, Groningen en Leeuwarden. In 2001 was dit 8%. In 2002 10% en in 2003 5%.

2.1.4 Wijze van afhandeling verlengd spreekuur

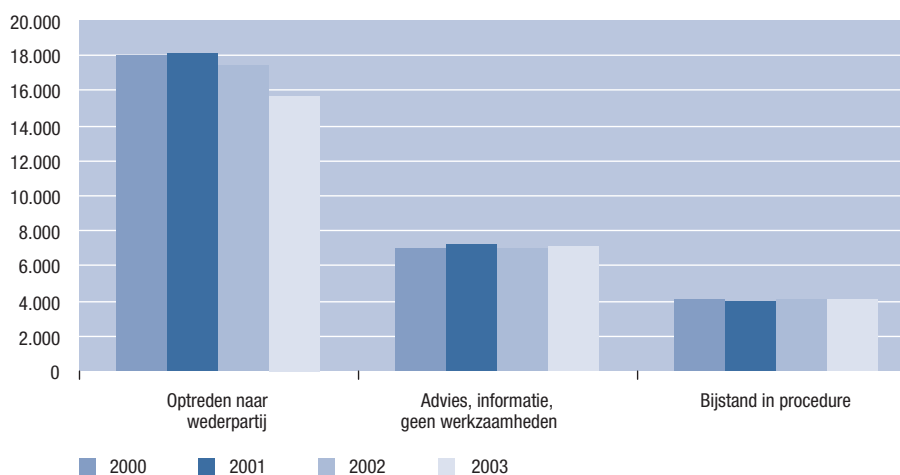
Tijdens het verlengd spreekuur wordt in twee derde van de gevallen opgetreden naar de wederpartij. In ruim 10% van de gevallen wordt bijstand in een procedure verleend. In ongeveer een kwart van de gevallen wordt advies en informatie verstrekt. In de afgelopen periode werd er jaarlijks steeds minder vaak opgetreden naar wederpartijen.

Tabel 4 Soort rechtsbijstand dat tijdens verlengd spreekuren is verleend*

	2000		2001		2002		2003		Verschil 2003-2000	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Advies, informatie, geen werkzaamheden	6.924	24	7.235	25	6.982	25	7.072	26	148	+2
Bijstand in procedure	4.054	14	3.961	13	4.027	14	4.050	15	-4	0
Optreden naar wederpartij	18.059	62	18.179	62	17.409	61	15.697	59	-2.362	-13
Totaal	29.037	100	29.375	100	28.418	100	26.819	100	-2.218	-7

* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

Figuur 2 Soort rechtsbijstand dat tijdens de verlengd spreekuren is verleend*



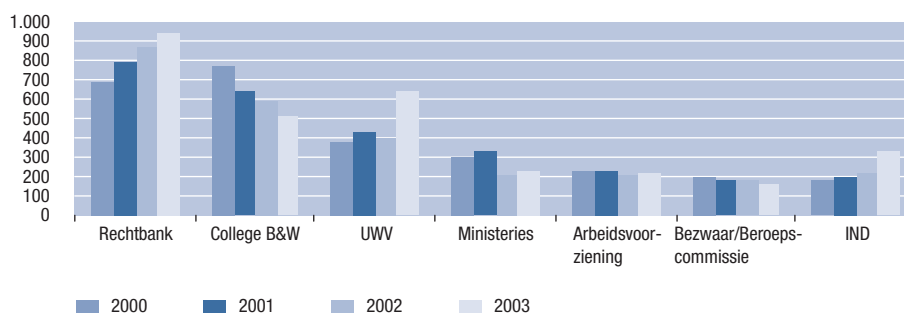
* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

Er zijn procedures waarvoor procesvertegenwoordiging niet verplicht is. In dergelijke gevallen kunnen bureaujuristen rechtzoekenden ook bijstaan in een procedure. In procedures waarvoor procesvertegenwoordiging wel verplicht is, wordt een rechtzoekende bijgestaan door bureaumedewerkers die ook wel op toevoegingsbasis werken. De meeste procedures waar bureaumedewerkers bijstand in verleenden, speelden bij een rechtbank.¹² Hierna werden in 2003 de

12. De zaken bij rechtbanken, kantongerechten, het gerechtshof en de Hoge Raad zijn hier bij elkaar opgeteld.

meeste procedures gevoerd tegen een uitvoeringsinstantie (UWV), colleges van B&W en de IND. Het gaat hier om klachten en bezwaarschriftprocedures.

Figuur 3 Instaties waartegen namens rechtzoekenden het meeste werd geprocedeerd*



* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

Het aantal procedures bij de IND steeg in de periode 2000-2003 met 82%. De stijging vond met name in 2003 plaats. Het aantal procedures tegen uitvoeringsinstanties (UWV) steeg in die periode met 68%. Ook hiervoor geldt dat de grootste stijging in 2003 plaatsvond. Het aantal procedures tegen colleges van B&W en ministeries daalde met respectievelijk 34 en 23%.

Tabel 5 Instantie waar werd geprocedeerd*

	2000	2001	2002	2003	Vershil 2003-2000	
Rechtbank	689	795	867	945	256	37%
College B&W	772	645	586	508	-264	-34%
UWV (Gak, Cadans, Guo, Uszo, Lisv)	382	429	400	641	259	+68%
Ministeries	304	326	215	234	-70	-23%
Arbeidsvoorziening	227	226	208	221	-6	-3%
Bezwaar- en Beroepscommissie (AWB)	203	179	180	165	-38	+18%
I.N.D.	184	205	219	334	150	+82%
Bedrijfsvereniging (U.V.I.)	183	231	345	220	37	+20%
Sociale verzekeringsbank	111	115	145	125	14	+12%
Overig	999	810	862	657	-342	-34%
Totaal	4.054	3.961	4.027	4.050	-4	0%

* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

Hoofdrechtsgebieden verlengd spreekuur

De meeste hulpvragen die in 2003 in het verlengd spreekuur zijn behandeld, hebben betrekking op het arbeids- en ontslagrecht (30%). Andere belangrijke terreinen zijn de onrechtmatige daad en verbintenissen (14%) en sociale verzekeringen (13%). Ten aanzien van de rechtsterreinen waarop per jaar minimaal 100 zaken worden behandeld, hebben de grootste wijzigingen in aantallen zaken tussen 2000 en 2003 zich voorgedaan op de terreinen van het strafrecht (-27%), het fiscaal recht (-27%), wonen (-24%) en huur en verhuur (-21%).

Tabel 6 Absolute ontwikkelingen van verlengd-spreekuurzaken op de verschillende rechtsterreinen*

	2000	2001	2002	2003	Verskil 2003-2000	
Arbeids- en ontslagrecht	8.209	8.487	8.361	8.041	-168	- 2%
Onrechtmatige daad en verbintenissen	4.043	4.261	4.029	3.823	-220	- 5%
Sociale verzekeringen	3.705	3.913	3.940	3.595	-110	-3%
Sociale voorzieningen	2.759	2.496	2.492	2.351	-408	-15%
Vreemdelingenrecht	2.454	2.562	2.577	2.616	162	+ 6%
Huur en verhuur	2.403	2.247	2.256	1.895	-508	-21%
Straf geen verdachte	1.756	1.963	1.631	1.449	-307	-17%
Wonen	962	847	727	728	-234	-24%
Restgroep	769	771	811	774	5	1%
Strafzaken	703	632	550	512	-191	-27%
Bestuursrecht	380	417	376	363	-17	-4%
Fiscaal recht	299	332	305	217	-82	-27%
Onbekend	299	163	16	176	-123	-41%
Personen- en familierecht	176	196	267	168	-8	-5%
Ambtenarenrecht	73	52	30	45	-28	-38%
Faillissement	24	13	18	23	-1	-4%
Goederenrecht	16	16	18	39	23	+144%
Erfrecht	7	7	14	4	-3	-43%
Totaal	29.037	29.375	28.418	26.819	-2.218	-7%

* Bij alle bureaus rechtshulp behalve de bureaus Assen, Groningen en Leeuwarden.

2.2 TOEVOEGINGEN¹³

2.2.1 Aantal toevoegingen

In de periode 2000-2003 is het aantal afgegeven toevoegingen met 17% gestegen. In 2000 zijn er 293.080 toevoegingen afgegeven, in 2003 is dat aantal opgelopen tot 343.473 toevoegingen.

Tabel 7 Aantal afgegeven toevoegingen

	Aantal	Percentage
2000	293.080	100
2001	299.482	102
2002	328.206	112
2003	343.473	117

Toevoegingen worden op twee manieren afgegeven: ambtshalve en op aanvraag. Een toevoeging wordt ambtshalve afgegeven aan personen van wie de vrijheid is ontnomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij personen die de politie in hechtenis neemt, of bij personen die gedwongen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting. Zij krijgen gesubsidieerde rechtsbijstand ongeacht hun inkomens- en vermogenspositie en hoeven ook geen eigen bijdrage te betalen (art. 43 Wrb). Bij zaken waarin rechtzoekenden zelf om gesubsidieerde rechtsbijstand verzoeken, wordt er door elk van de vijf raden voor rechtsbij-

13. Behalve als anders is vermeld, zijn de data die gebruikt zijn voor dit hoofdstuk afkomstig uit GRAS. Dit is het informatiesysteem dat de raden voor rechtsbijstand gebruiken voor de verwerking van toevoegingen.

stand een inkomens- en vermogenstoets uitgevoerd. Op basis daarvan wordt bepaald hoe hoog de eigen bijdrage is die de rechtzoekende moet betalen.

De ontwikkeling van het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen is onder andere gerelateerd aan de activiteiten van de politie en het OM. Hoe meer mensen zij in hechtenis nemen, des te meer ambtshalve toevoegingen er worden afgegeven. De ontwikkeling van het aantal aangevraagde toevoegingen is afhankelijk van de in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde factoren, zoals maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkeling van de rechtscultuur en rechtsstructuur (Rijkschroeff e.a., 2001).

In de afgelopen jaren is het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen zowel absoluut als relatief sneller gestegen dan het aantal aangevraagde toevoegingen. In 2003 werden er 45% meer ambtshalve en 9% meer aangevraagde toevoegingen afgegeven dan in 2000. Er zijn dus aanzienlijke verschillen in de groei van de twee soorten toevoegingen, aangezien 60% van de totale groei wordt veroorzaakt door ambtshalve afgegeven toevoegingen.

Tabel 8 Afgegeven toevoegingen naar grondslag

	Ambtshalve*		Aangevraagde**		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2000	64.776	22	228.304	78	293.080	100
2001	72.879	24	226.603	76	299.482	100
2002	87.007	27	241.199	73	328.206	100
2003	93.932	27	249.541	73	343.473	100

* Niet-inkomensafhankelijk.

** Inkomensafhankelijk.

2.2.2 Hoofdrechtsgebieden

Er zijn grote verschillen in het soort problemen waarvoor rechtzoekenden om hulp vragen. Een erfenis, ontslag of een geweigerde verblijfsvergunning kunnen alledrie een juridisch probleem opleveren. Om enig inzicht te hebben in het soort problemen waarvoor toevoegingen worden afgegeven, wordt bij het afgeven geregistreerd op welk hoofdrechtsgebied de hulpvraag betrekking heeft. Uit die registratie blijkt dat er grote absolute verschillen zijn in het aantal verzoeken om rechtsbijstand op de verschillende terreinen. In 2003 zijn er bijvoorbeeld 68.807 toevoegingen afgegeven voor zaken op het terrein van het personen- en familierecht. Dit zijn er veel meer dan de 550 toevoegingen die op het terrein van het erfrecht zijn afgegeven. Deze grote verschillen leiden ertoe dat de procentuele ontwikkeling per rechtsgebied slechts een beperkte indicatie geeft van de totale ontwikkeling van de vraag. Een stijging van het aantal erfrecht kwesties met 20% (+110) heeft voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bijvoorbeeld hele andere consequenties dan een stijging

van 20% (+13.761) op het terrein van het personen- en familierecht. Om die reden is het van belang aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de *absolute* vraag.

Maar ook de *relatieve* ontwikkeling van de vraag verdient aandacht. Een stijging van bijvoorbeeld duizend toevoegingen op een terrein waar heel veel toevoegingen op worden afgegeven, leidt niet tot een substantiële verandering in de vraag. Op een terrein waarop juist weinig toevoegingen worden afgegeven, kan een verschil van duizend toevoegingen een indicatie zijn dat er op dat terrein verschuivingen plaatsvinden. Om die reden wordt naast de absolute ontwikkeling ook de relatieve ontwikkeling beschreven.

Absolute ontwikkelingen

Het aantal afgegeven toevoegingen is in de periode 2000-2003 het sterkst gestegen op het terrein van het strafrecht. In de registratie van de strafrechttoevoegingen wordt onderscheid gemaakt tussen zaken waarin degene aan wie de toevoeging is afgegeven verdachte is, en zaken waarin hij dat niet is. Aan niet-verdachten werden in 2003 veel meer toevoegingen afgegeven dan in 2000 (+18.297). Deze stijging is met name veroorzaakt doordat er meer personen in vreemdelingenbewaring werden genomen (+14.787). Deze ontwikkeling is voor een belangrijk deel het gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2000. De stijging wordt verder veroorzaakt doordat er meer toevoegingen zijn afgegeven vanwege bijzondere opnames in psychiatrische ziekenhuizen (+2.809). Aan verdachten werden in 2003 eveneens meer toevoegingen afgegeven dan in 2000 (+16.342). Deze stijging wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal toevoegingen voor misdrijven (+13.341) en een stijging van het aantal toevoegingen voor jeugdstrafzaken (+3.060).

Na het strafrecht is het aantal toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht het sterkst gestegen (+10.039). Dit wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal gemeenschappelijke verzoeken om echtscheiding (+1.600). Het aantal eenzijdige verzoeken om echtscheiding bleef vrijwel constant met een daling van 36 toevoegingen. In 2003 gaven de raden in het totaal 24.383 toevoegingen af voor eenzijdige echtscheidingsverzoeken en 6.960 voor gemeenschappelijke echtscheidingsverzoeken. Het aantal toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht steeg verder door een toename van het aantal alimentatiezaken (+2.859), ondertoezichtstellingen (+1.621) en overige geschillen (+1.230).

Op het terrein van het arbeidsrecht steeg het aantal toevoegingen tussen 2000 en 2003 met 6.586. Van die stijging vond 40% plaats tussen 2002 en 2003. In

2003 werden namelijk 3.969 meer toevoegingen op het terrein van het arbeidsrecht afgegeven. Ongeveer 40% (+1.521) van die stijging wordt veroorzaakt door een stijging van het aantal ontbindingen van arbeidsovereenkomsten (art. 7:685 BW). Verder wordt de stijging in belangrijke mate veroorzaakt door een stijging van de beëindiging van arbeidsovereenkomsten (+706) en van loonvorderingen (+767).

De stijging van het aantal toevoegingen op het terrein van de sociale verzekeringen in de periode 2000-2003 (+3.852) wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van het aantal zaken over de Werkloosheidswet (+1.937) en de Wet arbeidsongeschiktheid (+1.771).

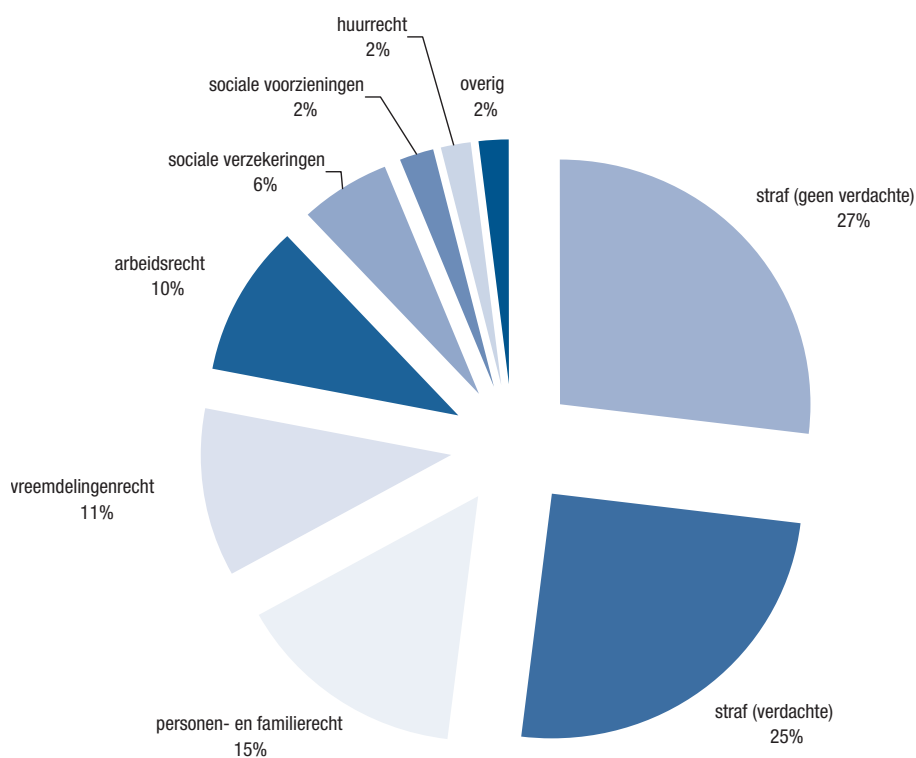
De grootste daling vond plaats op het terrein van het vluchtelingenrecht (-16.105) terwijl het aantal toevoegingen op het terrein van het vreemdelingenrecht juist steeg met 7.453. De daling op het terrein van het vluchtelingenrecht wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de daling van het aantal asielzoekers en een afname van het gemiddeld aantal procedures per persoon onder de nieuwe Vreemdelingenwet. Het aantal toevoegingen dat is afgegeven aan vluchtelingen voor een toelatingsprocedure onder de oude Vreemdelingenwet, is gedaald van 48.822 in 2000 naar 9.337 in 2003. Tegelijkertijd is het aantal toevoegingen afgegeven voor zaken onder het regime van de nieuwe Vreemdelingenwet enorm gestegen. Het aantal toevoegingen dat is afgegeven vanwege een voornemen tot weigering van asiel is bijvoorbeeld gestegen van 207 naar 7.494. Het aantal toevoegingen afgegeven vanwege een beroep wegens een afwijzing in een aanmeldcentrum is gestegen van 1 in 2000 naar 13.019 in 2003.

Om inzichtelijk te maken welke hoofdrechtsgebieden getalsmatig het grootste aandeel hebben in de *stijging*, is van het totaal aantal rechtsgebieden waarin zich een toename voordoet in de periode 2000 tot en met 2003, het volgende taartdiagram geconstrueerd. Hierin is te zien dat de stijging (van +66.679) voor 52% wordt veroorzaakt door toevoegingen die zijn afgegeven ten behoeve van strafzaken (34.639). De daling doet zich voor het merendeel voor binnen het rechtsgebied vluchtelingenrecht (94,5%).

Tabel 9 Hoofdrechtsgebieden waarop toevoegingen zijn afgegeven

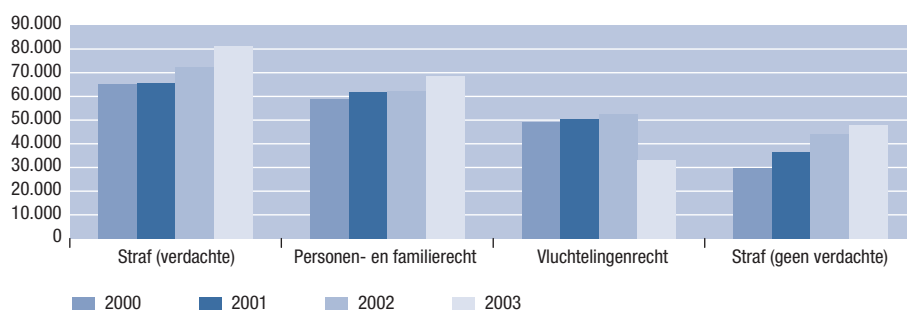
Rechtsterrein	2000	2001	2002	2003	Vershil 2003-2000
Straf (verdachte)	65.074	65.724	72.340	81.416	16.342
Personen- en familierecht	58.768	61.801	62.292	68.807	10.039
Vluchtelingenrecht	49.032	50.430	52.455	32.927	-16.105
Straf (geen verdachte)	29.691	36.491	44.340	47.988	18.297
Vreemdelingenrecht	21.293	15.844	24.133	28.746	7.453
Verbintenissenrecht	18.522	17.791	16.938	18.543	21
Arbeidsrecht	14.383	15.247	17.000	20.969	6.586
Sociale verzekeringen	12.447	12.883	14.645	16.299	3.852
Sociale voorzieningen	11.325	10.783	11.094	12.812	1.487
Huurrecht	5.777	5.750	5.751	6.437	660
Bestuursrecht	3.344	3.537	3.690	4.509	1.165
Woonrecht	886	945	1.066	1.175	289
Onbekend of foutief ingevuld	729	520	706	67	-662
Erfrecht	627	591	495	550	-77
Ambtenarenrecht	405	409	441	572	167
Fiscaal recht	297	322	295	263	-34
Goederenrecht	278	175	154	122	-156
Faillissementsrecht	202	239	371	523	321
Totaal	293.080	299.482	328.206	343.473	49.645

Figuur 4 Aandeel van hoofdrechtsgebieden in de toename aantal toevoegingen 2000 tot en met 2003

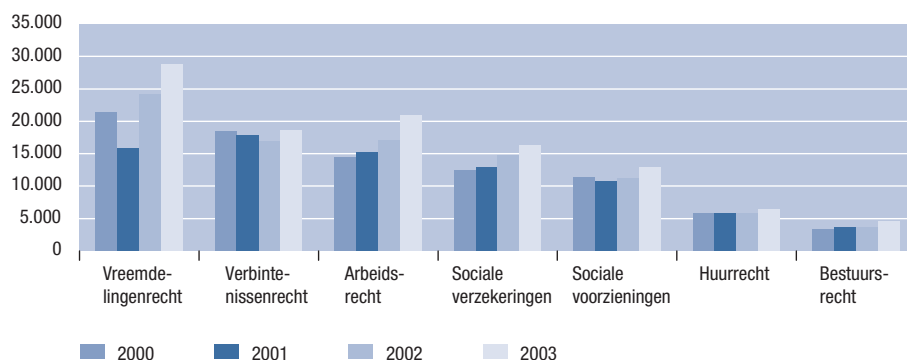


Om ook visueel inzichtelijk te maken hoe de ontwikkeling – zowel de getalsmatige toe- als afname – per rechtsterrein was in de jaren 2000 tot en met 2003 staan hieronder drie staafdiagrammen. Daarbij moet nadrukkelijk rekening gehouden worden met de grote getalsmatige verschillen tussen de rechtsterreinen. Vanwege de grote numerieke verschillen zijn de rechtsterreinen in drie groepen ingedeeld. De rechtsterreinen waar het grootste beroep op gedaan wordt, staan hieronder in het bovenste staafdiagram. De rechtsterreinen waar het kleinste beroep op wordt gedaan, staan in het onderste staafdiagram.

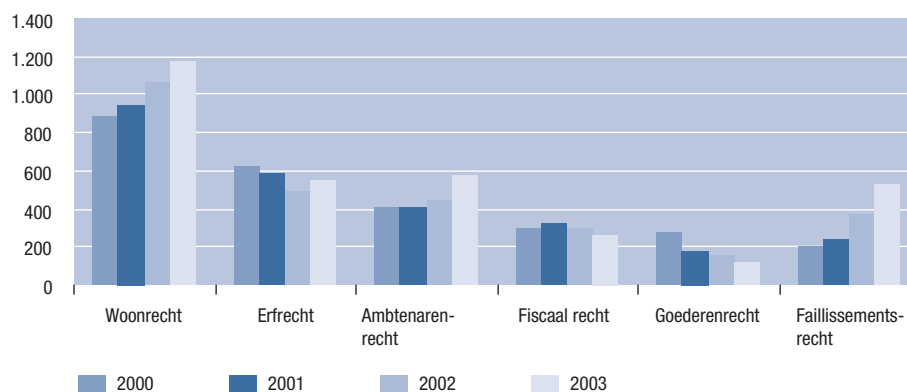
Figuur 5 Ontwikkeling aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden strafrecht (verdachte), personen- en familierecht, vluchtelingenrecht en strafrecht (geen verdachte)



Figuur 6 Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden vreemdelingenrecht, verbintenissenrecht, arbeidsrecht, sociale verzekeringen, sociale voorzieningen, huurrecht en bestuursrecht



Figuur 7 Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden woonrecht, erfrecht, ambtenarenrecht, fiscaal recht, goederenrecht en faillissementsrecht



Relatieve ontwikkelingen

Procentueel is in de periode 2000 tot en met 2003 het aantal toevoegingen dat is afgegeven voor faillissementen het sterkst gestegen (+159%). Dit zijn met name toevoegingen afgegeven voor zakelijke belangen. Toevoegingen afgegeven ten behoeve van een hoger beroep in een afgewezen verzoek om toelating tot een wettelijke schuldsanering of een kort geding om een crediteur te dwingen mee te werken aan een wettelijke schuldsanering worden geregistreerd onder het verbintenissenrecht. Toevoegingen ten behoeve van schuldsaneringen en betalingsregelingen zijn met ruim de helft gestegen (52%).

Andere terreinen waarop het aantal afgegeven toevoegingen relatief sterk is gestegen, zijn strafrecht (voor respectievelijk wel en geen verdachte +25 en +62%), arbeidsrecht (+46%) en ambtenarenrecht (+41%). Op het terrein van het arbeidsrecht wordt de stijging vooral veroorzaakt door een stijging van toevoegingen voor ontbindingen en beëindigingen van arbeidsovereenkomsten. Op het terrein van het ambtenarenrecht komt dit doordat er meer toevoegingen zijn afgegeven voor een schorsing of ontslag.

De grootste relatieve dalingen hebben plaatsgevonden op het terrein van het goederen- (-44%) en vluchtelingenrecht (-67%).

Tabel 10 Relatieve ontwikkeling van de verschillende rechtsterreinen in percentages

	2000	2001	2002	2003
Straf (verdachte)	100	101	111	125
Personen- en familierecht	100	105	106	117
Vluchtelingenrecht	100	103	107	67
Straf (geen verdachte)	100	123	149	162
Vreemdelingenrecht	100	74	113	135
Verbintenissenrecht	100	96	91	100
Arbeidsrecht	100	106	118	146
Sociale verzekeringen	100	104	118	131
Sociale voorzieningen	100	95	98	113
Huurrecht	100	100	100	111
Bestuursrecht	100	106	110	135
Woonrecht	100	107	120	133
Onbekend of foutief ingevuld	100	71	97	9
Erfrecht	100	94	79	88
Ambtenarenrecht	100	101	109	141
Fiscaal recht	100	108	99	89
Goederenrecht	100	63	55	44
Faillissementsrecht	100	118	184	259
Totaal	100	102	112	117

2.2.3 Meervoudig gebruik

Een rechtzoekende kan in een jaar meerdere toevoegingen aanvragen.¹⁴ Dit kan zijn omdat iemand meerdere juridische problemen naast elkaar heeft, maar ook voor een hoger beroep in een zaak moet een nieuwe toevoeging worden aangevraagd. Wanneer het aantal afgegeven toevoegingen per kalenderjaar wordt gedeeld door het aantal rechtzoekenden aan wie een toevoeging werd afgegeven, blijkt het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar met 8% te zijn gestegen. In 2000 is er gemiddeld 1,33 toevoeging per rechtzoekende per jaar afgegeven. In 2003 is dit gemiddeld 1,43. Het gemiddeld aantal toevoegingen steeg van het jaar 2001 op 2002 met 7%, terwijl in de jaren 2002 op 2003 het gemiddeld aantal toevoegingen gelijk bleef.

Tabel 11 Aantal rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven en het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende

	Aantal rechtzoekenden	Index	Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende	Index
2000	220.239	100	1,33	100
2001	222.812	101	1,34	101
2002	230.325	105	1,43	108
2003	240.677	109	1,43	108

Bij de hiervoor genoemde cijfers moet bedacht worden dat een kalenderjaar een arbitraire periode is. Het is gekozen omdat de monitor jaarlijkse ontwik-

14. Voor recent onderzoek zie E. Leertouwer, nog te publiceren WODC.

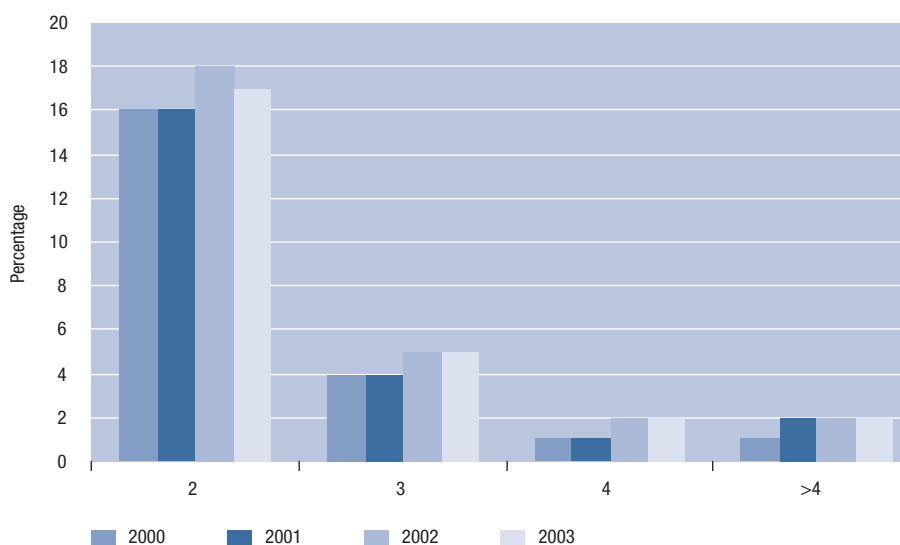
kelingen beschrijft. Aangenomen wordt dat deze keuze voor het volgen van ontwikkelingen geen belemmering vormt.¹⁵

Het percentage rechtzoekenden dat in één kalenderjaar één toevoeging heeft gehad, daalde in de periode 2000-2003 van 78 naar 74%. Het percentage rechtzoekenden dat twee, drie of vier toevoegingen in een jaar kreeg, steeg licht.

Tabel 12 Aantal toevoegingen per rechtzoekende in percentages

Aantal toevoegingen per rechtzoekende	2000	2001	2002	2003
1	78	77	73	74
2	16	16	18	17
3	4	4	5	5
4	1	1	2	2
>4	1	2	2	2
Totaal	100	100	100	100

Figuur 8 Aantal toevoegingen per rechtzoekende in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)



Om te voorkomen dat de eigen bijdrage voor rechtzoekenden een te hoge drempel vormt om rechtsbijstand te vragen, voorziet de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in een anticumulatieregeling. Rechtzoekenden die binnen zes

15. Een rechtzoekende aan wie in december 2000 en januari 2001 toevoegingen worden afgegeven, wordt niet meegeteld als een meervoudig gebruiker. Omdat hetzelfde geldt voor een rechtzoekende die in december 2001 en januari 2002 een toevoeging krijgt, wordt aangenomen dat deze gevallen tegen elkaar wegvallen en de procentuele ontwikkeling inzicht biedt in de tendens in het meervoudig gebruik.

maanden¹⁶ meer dan één toevoeging aanvragen, komen in aanmerking voor een korting op hun eigen bijdrage. De rechtzoekende betaalt voor de tweede toevoeging 40% van de oorspronkelijke eigen bijdrage. Voor elke daaropvolgende toevoeging wordt de eigen bijdrage met 10% verminderd. De periode van zes maanden hoeft niet binnen een kalenderjaar te vallen. Voor de ontwikkeling van het gebruik per jaar van deze regeling is geanalyseerd op hoeveel toevoegingen *waarvoor een eigen bijdrage is opgelegd*, de anticumulatieregeling van toepassing was. Met andere woorden hoe vaak rechtzoekenden 40, 30, 20 of 10% van de opgelegde eigen bijdrage moesten betalen.¹⁷

Tabel 13 Toepassing van de anticumulatieregeling in percentages

	2000	2001	2002	2003	Vershil 2000-2003
Volledige eigen bijdrage betaald	88,44	79,80	79,07	78,23	-10,21
40% eigen bijdrage betaald	9,20	14,80	15,25	15,68	6,48
30% eigen bijdrage betaald	1,74	3,80	3,93	4,06	2,32
20% eigen bijdrage betaald	0,47	1,17	1,27	1,38	0,91
10% eigen bijdrage betaald	0,15	0,43	0,48	0,51	0,36
Totaal	100	100	100	99,86*	

* In de GRAS-registratie staat dat in 0,14% van de toevoegingen er 50% van de eigen bijdrage is betaald.

In 2000 werd op ruim 11% van de toevoegingen een korting gegeven op de eigen bijdrage in het kader van de anticumulatieregeling. In 2003 is dit percentage bijna tweemaal zo hoog (21,77%). Deze stijging kan verklaard worden uit de verruiming van de anticumulatieregeling per 15 juni 2000. De toename kan dan ook beschouwd worden als een beoogd effect.

*Meervoudig gebruik in civiele zaken*¹⁸

Bij ambtshalve, straf-, asiel- en sommige civiele zaken, zoals ontslag en aangekondigde huisuitzettingen, hebben rechtzoekenden in het algemeen geen echte keuze of zij al dan niet gebruik willen maken van rechtsbijstand. De aard van hun probleem dwingt hen rechtsbijstand in te schakelen. Bij civiele zaken

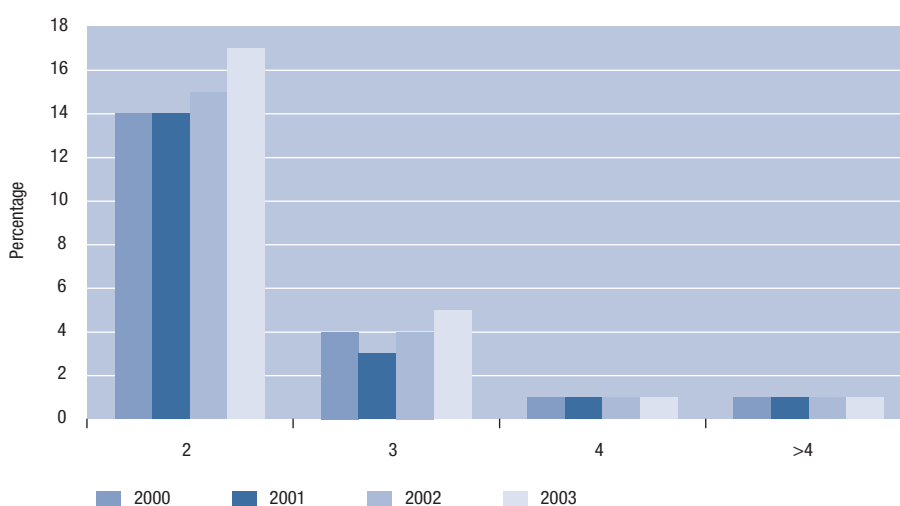
16. Tot 15 juni 2000 werd een termijn van drie maanden gehanteerd en moest de toevoeging betrekking hebben op hetzelfde rechtsbelang, dat wil zeggen, op dezelfde zaak. Door de termijn van drie naar zes maanden op te rekken en de regeling ook toe te passen op rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen voor verschillende juridische problemen, is de anticumulatieregeling behoorlijk uitgebreid.
17. Per 23 januari 2004 is de anticumulatieregeling gewijzigd. In hoofdstuk 7 wordt dit nader toegelicht.
18. Onder civiele toevoegingen worden alle niet-ambtshalve toevoegingen verstaan die niet zijn afgegeven voor zaken op het terrein van het asiel- of strafrecht. In de praktijk betekent dit dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of socialezekerheidsrecht hier ook onder de noemer civiele toevoegingen vallen. Daarentegen vallen inkomensafhankelijke toevoegingen voor bijvoorbeeld strafzaken waarin de rechtzoekende niet in hechtenis is genomen, niet onder civiele toevoegingen. Dit heeft als consequentie dat de tabellen in de voorgaande paragraaf niet één op één vergeleken kunnen worden met de tabellen in deze paragraaf. Zij gaan immers niet van dezelfde populatie uit.

is de keuzevrijheid in het algemeen het grootst. Anders geformuleerd is de recht noodzaak bij civiele zaken, op enige uitzonderingen na, het kleinst. De term *recht noodzaak* is door Klijn e.a. (1998) geïntroduceerd. Er is sprake van recht noodzaak als probleemhebbers vanwege het soort probleem geen of nauwelijks keuzeruimte hebben waar het gaat om het al of niet beroep doen op rechtsbijstand. Aangezien de recht noodzaak bij civiele zaken gemiddeld lager is dan bij bijvoorbeeld strafzaken, zal de prijsprikkel die van de eigen bijdrage uit moet gaan, bij civiele zaken het sterkst werken.

Om die reden is geanalyseerd hoeveel civiele toevoegingen er per kalenderjaar aan de individuele rechtzoekenden zijn afgegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat van een rechtzoekende aan wie in een kalenderjaar een toevoeging voor een strafzaak én voor een civiele zaak is afgegeven, in het onderstaande overzicht niet staat dat aan hem twee toevoegingen zijn afgegeven.

In 2000 is er per rechtzoekende gemiddeld 1,28 civiele toevoeging afgegeven, in 2003 was dit 1,30. Dit is een stijging van 2%. Dit is aanmerkelijk lager dan de stijging van 8% van het meervoudig gebruik van alle toevoegingen. De stijging van het meervoudig gebruik wordt dus voor het grootste deel veroorzaakt door een stijging van meervoudig gebruik van straf-, asiel- en ambtshalve afgegeven toevoegingen. Dit is het soort toevoegingen waarbij de rechtzoekende doorgaans de minste keus heeft of hij al dan niet gebruik wil maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Figuur 9 Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekende in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)



Tabel 14 Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekende in percentages

Aantal toevoegingen per rechtzoekende	2000	2001	2002	2003
1	80	81	79	76
2	14	14	15	17
3	4	3	4	5
4	1	1	1	1
>4	1	1	1	1
Totaal	100	100	100	100

2.3 KENMERKEN RECHTZOEKENDEN MET TOEVOEGINGEN

2.3.1 *Geslacht*

Uit het GRAS-afgiftebestand is niet van alle rechtzoekenden af te leiden van welk geslacht zij zijn. Wel is vast te stellen dat toevoegingen vaker aan mannen dan aan vrouwen worden afgegeven. In de periode 2000-2003 was ruim de helft van de rechtzoekenden, waarvan het geslacht bekend is, van het mannelijke geslacht. Een derde van de rechtzoekenden is van het vrouwelijk geslacht. In 13 tot 20% is het geslacht niet geregistreerd. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de straftevoegingen. Bij deze groep toevoegingen is in bijna de helft van de afgegeven toevoegingen niet bekend wat het geslacht van de rechtzoekende is.

Tabel 15 Geslacht van de rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen

Jaar	Vrouw		Man		Onbekend		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2000	91.160	31	164.239	56	37.681	13	293.080	100
2001	92.741	31	161.173	54	45.568	15	299.482	100
2002	97.847	30	171.208	52	59.151	18	328.206	100
2003	102.109	30	172.767	50	68.597	20	343.473	100

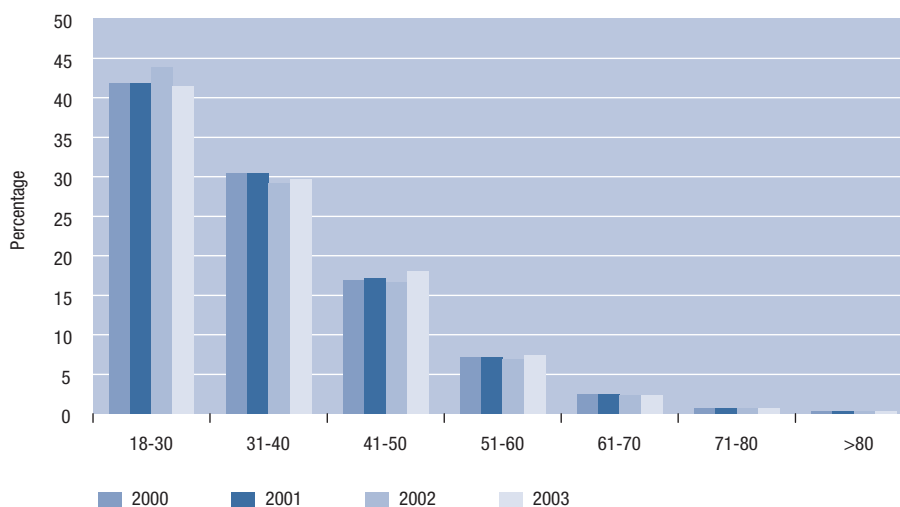
Voorzover het geslacht op specifieke rechtsterreinen bekend is, zijn vrouwen in alle jaren sterk ondervertegenwoordigd bij de afgegeven straftevoegingen. Zij zijn juist oververtegenwoordigd bij de toevoegingen op het terrein van het erfrecht en het personen- en familierecht. Een verklaring voor de oververtegenwoordiging op het laatste terrein is dat vrouwen gemiddeld een lager inkomen hebben dan mannen en bij bijvoorbeeld een echtscheiding de man niet en de vrouw wel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt.

2.3.2 *Leeftijd*

De leeftijdsopbouw van de rechtzoekenden is in de geanalyseerde periode nagenoeg gelijk gebleven. Ruim 40% van de rechtzoekenden is tussen de 18 en

30 jaar oud. De meest voor de hand liggende verklaring voor het relatief hoge beroep dat de groep rechtzoekenden in de leeftijdscategorie 18 tot 30 doet op gesubsidieerde rechtsbijstand, is dat zij doorgaans nog niet zo lang werkt en in verhouding vaker een lager inkomen heeft. Het is ook mogelijk dat mensen in die leeftijdsgroep in verhouding vaker juridische problemen hebben.

Figuur 10 Leeftijdopbouw rechtzoekenden in percentages



2.3.3 *Inkomen en draagkracht*

De hoogte van de eigen bijdrage die een rechtzoekende moet betalen om op toevoegingsbasis geholpen te worden, is afhankelijk van de draagkracht van de rechtzoekende.¹⁹ De draagkracht is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten. De hoogte van de te betalen eigen bijdrage hangt naast het netto-inkomen ook af van eventueel meervoudig gebruik in een bepaalde periode. Om te voorkomen dat de eigen bijdrage voor rechtzoekenden een te hoge drempel vormt

19. Er zijn vier uitzonderingen op het uitgangspunt dat er een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betaald moet worden. Rechtzoekenden hoeven geen eigen bijdrage te betalen als:

- er een ambtshalve toevoeging wordt afgegeven omdat iemand rechtens zijn vrijheid wordt ontnomen;
- iemand in de laagste draagkrachtcategorie valt voor een strafzaak (art. 44 lid 2 Wrb);
- iemand helemaal geen inkomen of bezit heeft (art. 11 BDR (Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand)); de zogenaamde have-nots, de rechtzoekende die gedetineerd is of een asielzoeker is;
- de aanvrager in bepaalde strafzaken geen verdachte is en de zaak dient om een schadevergoeding te verhalen (art. 44 lid 4 Wrb).

om rechtsbijstand te vragen, voorziet de Wet op de rechtsbijstand in een anti-cumulatieregeling (zie paragraaf 2.2.3).

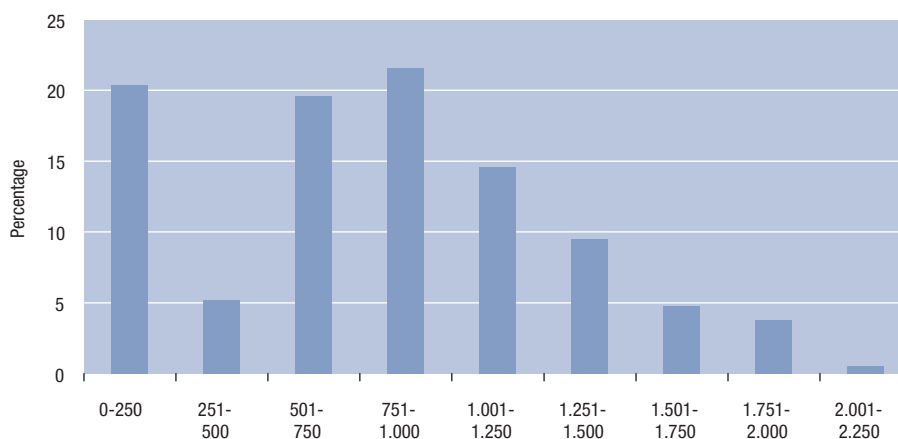
Uit het registratiesysteem is niet zonder meer af te leiden wat de draagkracht van een rechtzoekende is. Dit komt doordat niet in alle gevallen de exacte hoogte van het inkomen wordt geregistreerd. Bij rechtzoekenden met bijvoorbeeld een bijstandsuitkering wordt in veel gevallen alleen geregistreerd *dat* zij een bijstandsuitkering hebben. Op basis van bewijsstukken die dat aantonen, wordt vervolgens de laagste eigen bijdrage opgelegd. Of dat dan een bijstandsuitkering voor een alleenstaande of voor een gezin is, wordt niet altijd geregistreerd. Het gevolg van deze manier van administreren is dat er geen overzicht is te geven van de verdeling van de draagkracht van de rechtzoekenden. In de dossiers is de draagkracht daarentegen wel altijd te vinden. Om inzicht te krijgen in de verdeling van de draagkracht van rechtzoekenden die toevoegingen aanvragen waarvoor een eigen bijdrage kan worden opgelegd, zijn er bij de vijf raden voor rechtsbijstand 746 dossiers onderzocht.²⁰ Voor al de onderzochte dossiers geldt dat er in 2003 een toevoeging is afgegeven. Zij zijn geselecteerd op basis van een random steekproef waarbij rekening is gehouden met de verschillende aantallen toevoegingen die de vijf raden per jaar elk afgeven.

De gemiddelde draagkracht van de rechtzoekenden aan wie een toevoeging wordt afgegeven, bedraagt € 782. De helft van de rechtzoekenden heeft een draagkracht die lager is dan € 790. Wanneer de inkomens in procenten worden verdeeld over schalen van € 250 ontstaat het beeld zoals in fig. 11 staat weergegeven.

Hierin is te zien dat 20,4% van de rechtzoekenden aan wie een civiele toevoeging is afgegeven, een draagkracht heeft die lager is dan € 250. Van die ruim 20% heeft 18% een draagkracht van € 0 en 2% een draagkracht tussen de € 1 en € 250. In de gevallen waarin de rechtzoekende een draagkracht van nul heeft, is geregistreerd wat hiervan de reden is. Uit deze figuur is alleen af te lezen hoe de verdeling is van de rechtzoekenden aan wie in 2003 een toevoeging werd afgegeven. Voor de mate waarin deze groep een juiste afspiegeling is, zijn ook gegevens nodig over de inkomensverdeling van alle huishoudens met een inkomen onder de Wrb-grens. Pas dan kan worden vastgesteld of

20. Omdat er bij ambtshalve toevoegingen en toevoegingen ten behoeve van asielprocedures nooit een eigen bijdrage wordt geheven, is in dossiers die daarop betrekking hebben nooit informatie over het inkomen beschikbaar. Daarom zijn er alleen dossiers geanalyseerd die betrekking hebben op civiele toevoegingen. Onder civiele toevoegingen worden alle niet-ambtshalve toevoegingen verstaan die niet zijn afgegeven voor zaken op het terrein van het asiel- of strafrecht. In de praktijk betekent dit dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of socialezekerheidsrecht hier ook onder de noemer civiele toevoegingen vallen.

Figuur 11 Verdeling van de draagkracht van rechtzoekenden aan wie in 2003 een civiele toevoeging werd afgegeven, in percentages (n=746)



bepaalde inkomensgroepen over- of ondervertegenwoordigd zijn. Helaas zijn er geen CBS-gegevens over de netto-inkomens van Nederlandse huishoudens beschikbaar. Als in de komende jaren *VIValt* in werking is getreden (zie verder par. 5.3.2), wordt het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de bruto-inkomens van rechtzoekenden die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand, en de bruto-inkomens van alle Nederlandse huishoudens.

In tabel 16 is te zien dat de meest voorkomende reden (37%) is dat de rechtzoekende een *W*-document²¹ heeft. In 16% van de dossiers had de rechtzoekende geen inkomen door een uitkeringsgerelateerde situatie. In deze groep vallen rechtzoekenden aan wie een uitkering is geweigerd, van wie de uitkeringsaanvraag nog loopt of van wie de uitkering is stopgezet.

21. Het *W*-document is bestemd voor vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd en nog geen beslissing op hun aanvraag ontvangen hebben. Daarnaast is het een document voor personen die niet kunnen reizen, en vreemdelingen aan wie uitstel van vertrek is verleend. De laatste twee categorieën krijgen alleen een *W*-document als zij geen paspoort bezitten. Als zij in het bezit zijn van een paspoort wordt dit voorzien van een sticker. Op de sticker staat waarom de vreemdeling in Nederland mag verblijven. Zolang een asielzoeker (nog) geen verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd heeft, kan hij of zij geen beroep doen op bijvoorbeeld de *Wet werk en bijstand*. Hij of zij krijgt wekelijks een beperkt bedrag om van te eten en noodzakelijke verzorgingsproducten aan te schaffen. Omdat verondersteld wordt dat mensen dit bedrag volledig nodig hebben voor hun dagelijkse behoeften wordt hun inkomen in het kader van de *Wrb* als gelijk aan nul beschouwd.

Tabel 16 Redenen waarom rechtzoekenden in onderzochte dossiers een draagkracht van € 0 hebben

Reden	Aantal	Percentage
Geen uitkering (W-document)*	50	37
Geen uitkering (overige)	22	16
Minderjarig	14	11
Illegaal	13	10
In hechtenis	7	5
Scheiding	4	3
Verliesgevende onderneming	3	2
Overig	22	16
Totaal	135	100

* In noot 20 is opgemerkt dat de dossierstudie naar de netto-inkomens is uitgevoerd in dossiers die betrekking hebben op civiele toevoegingen, omdat alleen in die gevallen er een inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt geheven. De W-documenten die hier genoemd worden, betreffen zaken die geen betrekking hebben op de asielprocedure van de rechtzoekende in kwestie, maar op een civiele procedure ten behoeve van een persoon die in Nederland verblijft op basis van een W-document.

Van de rechtzoekenden heeft 56% een draagkracht tussen de € 501 en € 1.250. En 9% heeft een draagkracht die hoger is dan € 1.501. Wanneer de draagkracht wordt ingedeeld in drie groepen van € 700 en wordt gekeken naar de rechts-terreinen waarop de toevoegingen zijn afgegeven, blijkt de verdeling alleen op het terrein van het vluchtelingen- en vreemdelingenrecht niet normaal verdeeld te zijn. Op dat terrein heeft 71% van de rechtzoekenden een inkomen dat lager is dan € 700. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de aanzienlijke groep rechtzoekenden met een W-document die een procedure voert in het kader van gezinshereniging.

2.3.4 Eigen bijdrage

Wanneer voor alle civiele toevoegingen die in de periode 2000-2003 zijn afgegeven, wordt gekeken naar het percentage rechtzoekenden dat in de afgelopen jaren in de verschillende eigenbijdragecategorieën viel, ontstaat het

Tabel 17 Verdeling van de in rekening gebrachte eigen bijdrage voor civiele toevoegingen aan de rechtzoekenden in percentages

Eigenbijdrage-categorieën* per 1-7-2000	Percentage in 2000	Eigenbijdrage-categorieën* per 1-7-2001	Percentage in 2001	Eigenbijdrage-categorieën per 1-1-2002	Percentage in 2002	Eigenbijdrage-categorieën per 1-1-2003	Percentage in 2003
0	10	0	8	0	12	0	13
54	52	57	61	61	57	64	56
93	6	95	3	99	4	102	4
134	4	138	3	145	4	150	3
177	3	182	3	190	2	197	2
218	4	225	4	235	3	243	3
254	3	261	2	274	2	284	2
293	3	302	2	317	2	328	2
331	2	340	2	358	2	371	2
372	3	383	2	403	2	417	2
406	2	417	2	439	2	454	3
449	1	463	2	487	2	504	3
491	7	506	6	532	6	551	5
	100		100		100		100

* Afgerond in euro's.

onderstaande beeld. Uit tabel 17 is af te lezen dat het percentage rechtzoekenden dat geen eigen bijdrage hoeft te betalen, stijgt van 10 naar 13%.

2.4 SAMENVATTING

Ten aanzien van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de volgende ontwikkelingen waar te nemen. In de periode 2000 tot en met 2003 is het aantal rechtzoekenden dat zich meldde bij een bureau rechtshulp ongeveer gelijk gebleven. In 2003 vonden er 440.158 baliecontacten plaats. Aan ruim een derde van deze rechtzoekenden (35%) werd informatie en advies verstrekt. Een derde (33%) werd verwezen naar het spreekuur. Van de 220.098 rechtzoekenden die daar geholpen werden, kon het probleem in driekwart van de gevallen (77%) worden opgelost door middel van advies en/of informatie. Een vijfde (19%) van de rechtzoekenden werd verwezen naar het verlengd spreekuur. De bureaujuristen hebben voor de helft tot twee derde (59%) van de 34.403 rechtzoekenden opgetreden naar een wederpartij en voor 15% een procedure gevoerd. In de periode 2000 tot en met 2003 zijn er geen ingrijpende veranderingen opgetreden in de verhoudingen zoals die hierboven zijn beschreven.

De rechtsterreinen waarvoor rechtzoekenden in het verlengd spreekuur het vaakst om hulp vragen, zijn het arbeids- en ontslagrecht (30%), de onrechtmatige daad en verbintenissen (14%) en sociale verzekeringen (13%).

In 2003 zijn er 343.473 toevoegingen afgegeven. Dit zijn er 17% meer dan in 2000. Deze groei wordt voor 58% veroorzaakt door de groei van het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen. De rechtsterreinen waarvoor in 2003 de meeste toevoegingen werden afgegeven, zijn strafrecht (129.404), personen- en familierecht (68.807), vluchtelingenrecht (32.927) en vreemdelingenrecht (28.746). De stijging van het aantal afgegeven toevoegingen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een stijging van het aantal toevoegingen voor strafzaken (52%).

In 2003 werd er gemiddeld 1,43 toevoeging per rechtzoekende afgegeven. Dit is een stijging van 8% ten opzichte van 2000 (maar geen verschil ten opzichte van 2002). Deze stijging wordt voor het belangrijkste deel veroorzaakt doordat rechtzoekenden per kalenderjaar vaker een ambtshalve, asiel- of straftoevoeging krijgen. Het aantal afgegeven civiele toevoegingen per rechtzoekende steeg met 2% van 1,28 naar 1,30.

Ten behoeve van deze monitor is onderzocht wat de draagkracht is van de rechtzoekenden aan wie een toevoeging wordt afgegeven voor een civiele zaak. De draagkracht is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten. De gemiddelde draagkracht van de rechtzoekenden aan wie een toevoeging wordt afgegeven, bedraagt € 782. De helft van de rechtzoekenden heeft een draagkracht die lager is dan € 790. Driekwart heeft een draagkracht die lager is dan € 1.190. Bijna 20% van de rechtzoekenden heeft een draagkracht van nul. Ruim een derde van hen heeft een tijdelijke vergunning tot verblijf in Nederland en mag op grond daarvan geen betaalde arbeid verrichten (37%), en 16% heeft noch een inkomen, noch een uitkering.

De draagkracht is bepalend voor de eigen bijdrage die een rechtzoekende moet betalen. In de periode 2000 tot en met 2003 is het percentage rechtzoekenden dat voor een toevoeging voor een civiele zaak geen eigen bijdrage hoefde te betalen, licht gestegen van 10 naar 13%. Het percentage rechtzoekenden dat de laagste eigen bijdrage moest betalen, steeg van 2000 op 2001 van 52 naar 61%. In 2002 en 2003 moest respectievelijk 57% en 56% de laagste eigen bijdrage betalen.

Eén van de voorwaarden voor een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat minderdraagkrachtigen met een juridisch probleem weten dat deze voorziening bestaat en dat er geen onoverkomelijke belemmeringen zijn om er gebruik van te maken. Om onder andere te onderzoeken wat Wrb-gerechtigden weten over gesubsidieerde rechtsbijstand heeft het TNS NIPO een telefonische enquête gehouden. De enquête is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase is onderzocht wat de relatieve omvang van de onderstaande vijf groepen Wrb-gerechtigden is:²²

1. personen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad;
2. personen die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hebben gehad, maar daar geen rechtsbijstand voor hebben gevraagd: de 'niet-gebruikers';
3. personen die in de afgelopen twee jaar hulp hebben gehad van een bureau rechtshulp: de 'bureau-gebruikers';
4. personen die in de afgelopen twee jaar ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad: de 'niet-Wrb-gebruikers';
5. personen die in de afgelopen twee jaar zijn geholpen door een advocaat op basis van een toevoeging: de 'toevoegingsgebruikers'.

Om de relatieve omvang van deze vijf groepen te kunnen schatten, zijn er tweeduizend telefonische pogingen ondernomen om mensen te interviewen. Van de ruim 1.200 personen met wie het TNS NIPO contact kreeg, kwamen er 454 qua inkomen en huishoudsamenstelling in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Aan hen is gevraagd of zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hebben gehad, en zo ja, wat zij daarmee hebben gedaan. Op basis van hun antwoorden kon de relatieve omvang van de bovenstaande vijf groepen worden geschat.

Om de antwoorden van respondenten uit de vijf groepen met elkaar te kunnen vergelijken zijn in de tweede fase van het onderzoek aanvullende

22. Met Wrb-gerechtigden worden personen bedoeld die qua inkomen en huishoudsamenstelling in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

interviews gehouden. In literatuur over sociologisch opinieonderzoek wordt wel de regel gehanteerd dat elk van de belangrijk geachte deelgroepen uit minimaal honderd personen moet bestaan (Heus e.a., 1995). Om bruikbare informatie te verzamelen zijn daarom per groep ten minste 150 interviews uitgevoerd. Op basis hiervan kunnen de resultaten beschouwd worden als een verantwoorde indicatie van de kennis en meningen van Wrb-gerechtigden.

Uit de screening bleek dat er ongeveer 285 pogingen ondernomen moeten worden om één Wrb-gerechtigde te interviewen aan wie in de afgelopen twee jaar een toevoeging is afgegeven. Om 150 interviews uit te voeren moeten er dan ongeveer 43.000 pogingen worden ondernomen. Dit maakt het onderzoek zeer kostbaar en omvangrijk. Als alternatief is er daarom voor gekozen om, met inachtneming van de privacyregels, at random cliënten uit de bestanden van de vijf raden voor rechtsbijstand te benaderen aan wie in de afgelopen twee jaar een toevoeging is afgegeven. Om minimaal 150 cliënten van de bureaus rechtshulp te kunnen bereiken moeten er naar schatting 23.000 pogingen worden ondernomen. Vanwege de privacywetgeving was de benadering die bij de toevoegingen is gekozen, niet mogelijk bij de bureaus rechtshulp. Daarom is bij acht bureaus rechtshulp aan cliënten die daar in augustus en september 2003 kwamen, gevraagd of het TNS NIPO hen mocht bellen voor een interview. Door medewerking te vragen aan bureaus rechtshulp binnen en buiten de Randstad en ook rekening te houden met de mate van verstedelijking in het gebied waar de bureaus rechtshulp actief zijn, is geprobeerd om binnen de beperkingen een zo verantwoord mogelijke steekproef te trekken. De andere drie groepen zijn geïnterviewd door net als bij de screening at random te bellen tot er per groep minimaal 150 interviews waren afgenomen.

Door de te interviewen respondenten op verschillende manieren te benaderen, bestaat een klein risico dat de resultaten vertekenen. Er zijn geen antwoorden gegeven die op het eerste gezicht aanleiding geven om te veronderstellen dat er sprake is van vertekening.

Er is bewust gekozen voor een telefonische enquête en niet voor een internetenquête. Voor een internetenquête is vereist dat de respondent kan lezen en schrijven. In Nederland is een op de tien volwassenen niet in staat om te lezen en/of schrijven op het niveau dat wordt vereist in de achtste groep van de lagere school. Door te kiezen voor een telefonische enquête vormen lees- en schrijfachterstanden geen belemmering om deel te nemen aan de enquête.

Ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk worden de respondenten die gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, in de volgende paragrafen *toevoegings-* of *bureaugebruikers* genoemd. Rechtzoekenden die rechtsbijstand buiten het stelsel hebben gezocht, worden *niet-Wrb-gebruikers* genoemd. De rechtzoekenden die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hadden, maar daar helemaal geen hulp voor hebben gezocht, worden *niet-gebruikers* genoemd. Per groep zijn de volgende aantallen enquêtes afgenomen:

Tabel 18 Aantal telefonische interviews per groep

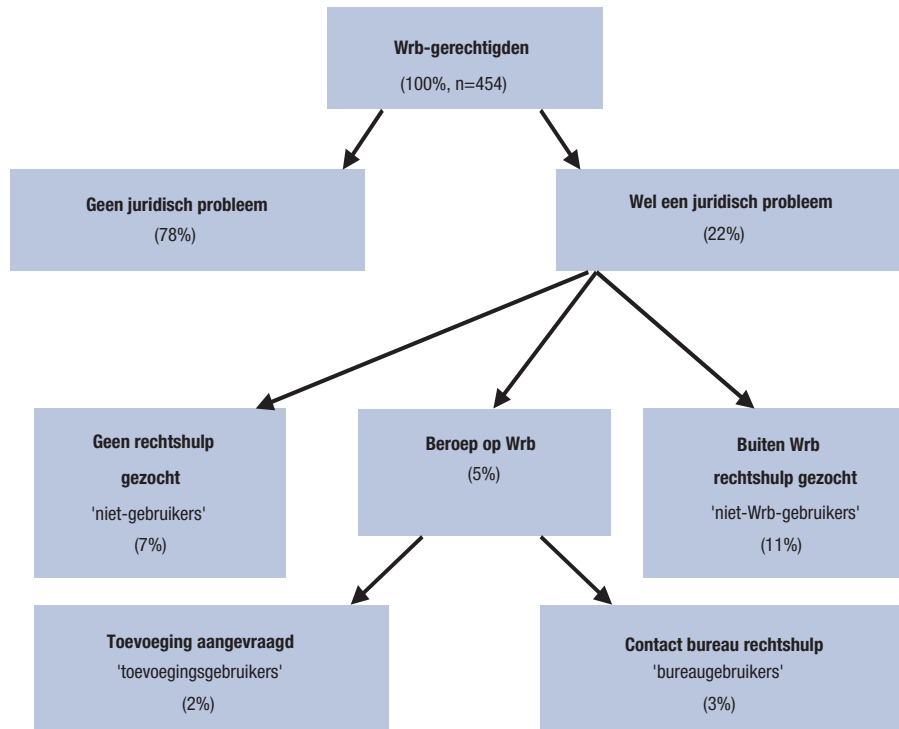
Groepen	Aantal
Personen die in de afgelopen twee jaar zijn geholpen door een advocaat op basis van een toevoeging	154
Personen die in de afgelopen twee jaar hulp hebben gehad van een bureau rechtshulp	153
Personen die in de afgelopen twee jaar ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad	197
Personen die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hebben gehad, maar daar geen rechtsbijstand voor hebben gevraagd	150
Personen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad	384
Totaal	1.038

3.1 GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening voor minderdraagkrachtigen met een serieus juridisch probleem. De eigen bijdrage moet voor rechtzoekenden een drempel vormen om hiervan alleen gebruik te maken als zij een juridisch probleem hebben waarbij sprake is van 'voldoende recht noodzaak' (Klijn e.a., 1998). Voor juridische problemen die eenvoudig afgehandeld kunnen worden, komt een rechtzoekende daarom ook niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking (art. 28 lid d Wrb).

Om na te gaan hoeveel Wrb-gerechtigden in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hebben gehad, is er een screening uitgevoerd. Van de 454 respondenten die het TNS NIPO heeft geïnterviewd, heeft 22% in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Een derde van deze groep heeft daar geen rechtsbijstand voor gezocht. De helft heeft ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld en 20% heeft een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand gedaan. De percentages staan weergegeven in figuur 12.

Figuur 12 Schatting van het gebruik van rechtsbijstand door Wrb-gerechtigden in de afgelopen twee jaar op basis van 454 interviews



3.2 DREMPELS OM GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND TE GEBRUIKEN

Eén van de kerndoelen van de raden voor rechtsbijstand is om minderdraagkrachtigen een toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te bieden. De toegankelijkheid is onder meer afhankelijk van de bekendheid, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de voorziening. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van rechtsbijstand op basis van een toevoeging ook bepaald door de (beleving van de) bewerkelijkheid van de aanvraagprocedure. In de volgende paragrafen staat beschreven in hoeverre de geïnterviewde rechtzoekenden de bovenstaande factoren beschouwen als drempels om gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

3.2.1 Bekendheid van het stelsel

Aan Wrb-gerechtigden die de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, is gevraagd wat zij weten over de bureaus rechtshulp en over rechtsbijstand op basis van een toevoeging.

Bureaus rechtshulp

Wrb-gerechtigden zijn in het algemeen goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Ruim 90% van degenen die in de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, weet wel dat deze voorziening bestaat. De niet-Wrb-gebruikers weten iets vaker dat de bureaus bestaan (97%) dan de niet-gebruikers (91%). Degenen die in het geheel geen juridisch probleem hebben gehad, weten aanmerkelijk minder vaak dat de bureaus bestaan (77%). Dit duidt erop dat mensen die een juridisch probleem krijgen, op enigerlei wijze informatie inwinnen of krijgen over de mogelijkheden om daar hulp voor te vragen.

Tabel 19 Bekendheid van bureaus rechtshulp bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand

	Niet-Wrb-gebruikers		Niet-gebruikers		Respondenten zonder juridisch probleem	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bekend	192	97	136	91	295	77
Niet bekend	5	3	10	7	30	8
Geen antwoord	0	0	4	2	59	15
Totaal	197	100	150	100	384	100

Een belangrijke taak van de bureaus rechtshulp is om rechtzoekenden te verwijzen naar instanties of personen die hen kunnen helpen hun probleem op te lossen. Ruim de helft van de respondenten weet dat de bureaus rechtshulp een verwijfsfunctie hebben. De drie ondervraagde groepen weten dit ongeveer in gelijke mate.

Tabel 20 Bekendheid van verwijfsfunctie van de bureaus rechtshulp voor respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand

	Niet-Wrb-gebruikers		Niet-gebruikers		Respondenten zonder juridisch probleem	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bekend	109	55	79	53	185	48
Niet bekend	83	42	61	41	169	44
Geen antwoord	5	3	10	7	30	8
Totaal	197	100	150	100	384	100

Aan de respondenten is ook gevraagd of zij weten dat de bureaus rechtshulp een halfuur gratis rechtsbijstand aanbieden. De niet-Wrb-gebruikers wisten

dit vaker (63%) dan degenen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad (46%).

Tabel 21 Bekendheid van gratis halfuur rechtsbijstand dat de bureaus rechtshulp aanbieden bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand

	Niet-Wrb-gebruikers		Niet-gebruikers		Respondenten zonder juridisch probleem	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bekend	125	63	66	44	178	46
Niet bekend	67	34	74	49	176	46
Geen antwoord	5	3	10	7	30	8
Totaal	197	100	150	100	384	100

Aan rechtzoekenden met een eenvoudig juridisch probleem dat niet is opgelost in het gratis spreekuur, bieden de bureaus voor € 13,50 een drie uur durend verlengd spreekuur aan. Dit is bij een veel kleinere groep bekend dan het gratis spreekuur. Net als bij het spreekuur is het bestaan van deze voorziening bij de niet-Wrb-gebruikers vaker bekend dan bij de niet-gebruikers of de respondenten die helemaal geen juridisch probleem hadden. Van de eerste groep zei 17% dat zij daarvan op de hoogte zijn. Van de niet-gebruikers wist 11% dat de bureaus een verlengd spreekuur aanbieden.

Tabel 22 Bekendheid van het verlengd spreekuur bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand

	Niet-Wrb-gebruiker		Niet-gebruiker		Respondenten zonder juridisch probleem	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bekend	34	17	16	11	35	9
Niet bekend	158	80	124	82	319	83
Geen antwoord	5	3	10	7	30	8
Totaal	197	100	150	100	384	100

Toevoegingen

Aan de respondenten is ook gevraagd of zij weten dat advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging verlenen. Bijna 70% van de niet-Wrb-gebruikers is daarvan op de hoogte. Van de niet-gebruikers weet

Tabel 23 Bekendheid van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand

	Niet-Wrb-gebruiker		Niet-gebruiker		Respondenten zonder juridisch probleem	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bekend	135	69	53	35	151	39
Niet bekend	62	31	97	65	233	61
Totaal	197	100	150	100	384	100

35% dat advocaten rechtsbijstand op basis van toevoegingen verlenen. Ten aanzien van het al dan niet op de hoogte zijn van het bestaan van de bureaus rechtshulp is er nauwelijks verschil tussen de niet-Wrb-gebruikers en de niet-gebruikers.

3.2.2 Toegankelijkheid

Bureaus rechtshulp

Slechts 2% van de 153 respondenten die zijn geholpen door een bureau rechtshulp, zegt dat het moeilijk of zeer moeilijk was om bij een bureau rechtshulp terecht te komen. De meeste respondenten (84%) geven aan op eigen kracht bij het bureau rechtshulp terecht te zijn gekomen, waarvan 10% al eerder bij het bureau rechtshulp was geweest. Eén van de respondenten merkte hierover op dat hulp vragen bij een bureau rechtshulp voor hem even vanzelfsprekend is als een bezoek aan het ziekenhuis als hij problemen heeft met zijn gezondheid. De anderen vonden het adres in de meeste gevallen in het telefoonboek. Een zesde van de rechtzoekenden is verwezen naar een bureau rechtshulp (16%). De politie en het Centrum voor Werk en Inkomen worden het vaakst genoemd als verwijzende instantie.

Van de 153 geïnterviewde respondenten is 11% (17) bij een bureau rechtshulp terechtgekomen (na tevergeefs hulp te hebben gevraagd) aan een andere instantie. Dit waren allerlei instanties, zoals de wets- of rechtswinkel, een consumentenorganisatie of een rechtsbijstandsverzekering.

Toevoegingen

Aan de 154 toevoegingsgebruikers is gevraagd hoe zij terecht zijn gekomen bij de advocaat die hun zaak heeft behandeld. Een kwart is door familie of bekenden naar de advocaat verwezen, 20% heeft de advocaat uit het telefoonboek gehaald en ruim 15% is door een bureau rechtshulp verwezen.

Tabel 24 Wijze waarop de Wrb-gerechtigden terecht zijn gekomen bij de advocaat die hen op basis van een toevoeging heeft bijgestaan

	Aantal	Percentage
Via familie of bekenden	40	26
Telefoonboek	31	20
Via bureau rechtshulp	24	16
Overig	23*	15
Via andere advocaat	18	12
Via wets- of rechtswinkel	12	8
Bekend door eerder juridisch probleem	6	4
Totaal	154	100

* Vijftien van deze respondenten hebben eerst bij een andere instantie hulp gevraagd. Zij zijn bijvoorbeeld eerst bij een consumentenorganisatie of vakbond geweest.

Bijna de helft van de respondenten (45%) is eerst bij een andere persoon of instantie geweest voordat zij terechtkwamen bij de advocaat die hun zaak behandelt. Zij zijn het vaakst bij een andere advocaat, een bureau rechtshulp of een wets- of rechtswinkel geweest. Aan de respondenten die eerst bij een andere advocaat zijn geweest, is gevraagd of die advocaat ook gesubsidieerde rechtsbijstand aanbood. Vijf van de achttien respondenten zeiden dat dit het geval was. Zij zijn gewisseld van advocaat omdat de advocaat die hun uiteindelijk heeft geholpen, gespecialiseerd is in het soort problemen dat zij hadden.

Achttien respondenten (12%) hebben voordat zij bij hun advocaat terechtkwamen tevergeefs geprobeerd hulp te krijgen van een andere rechtsbijstandverlener of instantie zoals een sociaal raadsman, het maatschappelijk werk of een bureau rechtshulp. De meest genoemde reden waarom eerdere pogingen mislukten, was dat de rechtsbijstandverleners of instanties niet bereikbaar waren of niet terugbelden.

Ruim de helft van de toevoegingsgebruikers (56%) heeft bij het benaderen van de advocaat rekening gehouden met de rechtsterreinen waarop deze is gespecialiseerd. In 1999 antwoordde ongeveer 40% van de rechtzoekenden die rechtsbijstand op basis van een toevoeging kregen, dat zij de advocaat op basis van zijn specialisatie hebben uitgezocht. Een kwart van de zestig respondenten die de advocaat niet hebben uitgezocht op zijn specialisme, waren er in het geheel niet van op de hoogte dat advocaten specialisaties hebben (16 respondenten). Tien respondenten (16%) zeiden dat hun probleem zo eenvoudig was dat daar geen gespecialiseerde hulp voor nodig was.

Het kostte 88% (136 respondenten) van de toevoegingsgebruikers geen of nauwelijks moeite om een advocaat te vinden. De 11% die het wel moeilijk vond, vertelt dat zij van één of meerdere advocaten te horen kregen dat zij niet gespecialiseerd waren in het soort zaak dat zij hadden, of dat de advocaat in kwestie geen tijd had. In 1999 vond 7% van de rechtzoekenden het niet makkelijk om een advocaat te vinden (Intomart: 13). Het lijkt dus iets moeilijker te zijn geworden om een advocaat te vinden die op toevoegingsbasis werkt.

Aanvraagprocedure toevoegingen

Om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging aan te vragen, moet een Wrb-gerechtigde op het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) halen. Eén op de vijf respondenten die een VIV hebben gehaald om een toevoeging aan te vragen, vond de aanvraagprocedure lastig of zeer lastig. Ruim de helft (56%) vond het helemaal niet lastig.

Tabel 25 Mate waarin Wrb-gerechtigden het ophalen en invullen van een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen als lastig hebben ervaren

	Aantal	Percentage
Zeer lastig	17	11
Lastig	14	9
Beetje lastig	25	16
Helemaal niet lastig	86	56
Weet niet/geen antwoord	12	8
Totaal	154	100

Aan de 56 respondenten (36%) die de aanvraagprocedure een beetje tot zeer lastig vonden, is gevraagd waarom zij dat vinden. Zij konden meer dan één reden opgeven waarom zij het lastig vonden. De percentages in tabel 26 zijn gerelateerd aan de bovengenoemde 56 respondenten.

Tabel 26 Redenen waarom de respondenten de aanvraagprocedure in enige mate lastig vonden

	Aantal	Percentage
Het ophalen van de VIV bij het gemeentehuis was lastig	15	27
De gevraagde informatie voelde als een inbreuk op de privacy van de respondent	14	25
Het invullen van de VIV was lastig	14	25
Het bij elkaar zoeken van de benodigde papieren was lastig	12	21
Overig	9	16

De respondenten geven vier redenen waarom zij de huidige aanvraagprocedure in enige mate lastig vinden. Ruim een kwart (27%) vindt het ophalen van de VIV op het gemeentehuis lastig, onder meer omdat het gemeentehuis niet altijd open is of erg ver weg is. Een kwart vindt dat de aanvraagprocedure een inbreuk op hun privacy is. Zij vinden het bijvoorbeeld vervelend dat zij hun bankafschriften moeten tonen. Eveneens een kwart vindt het invullen van de VIV lastig. Eén op de vijf respondenten vond de aanvraagprocedure in enige mate lastig vanwege het bij elkaar zoeken van de benodigde papieren. Als het wetsvoorstel *VIValt* in werking treedt, hoeven Wrb-gerechtigden niet meer naar het gemeentehuis om een VIV op te halen. Zij kunnen dan volstaan met het verstrekken van hun sofi-nummer aan de advocaat. Hierdoor zal de bovengenoemde drempel om gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand verdwijnen.

3.3 ERNST VAN HET JURIDISCHE PROBLEEM

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening voor Wrb-gerechtigden met een serieus juridisch probleem. Door een inkomensgerelateerde eigen bijdrage te heffen wil de wetgever dat rechtzoekenden bij (civiele en bepaalde straf-) zaken een afweging maken of het probleem ernstig genoeg is om rechtsbijstand voor te vragen.

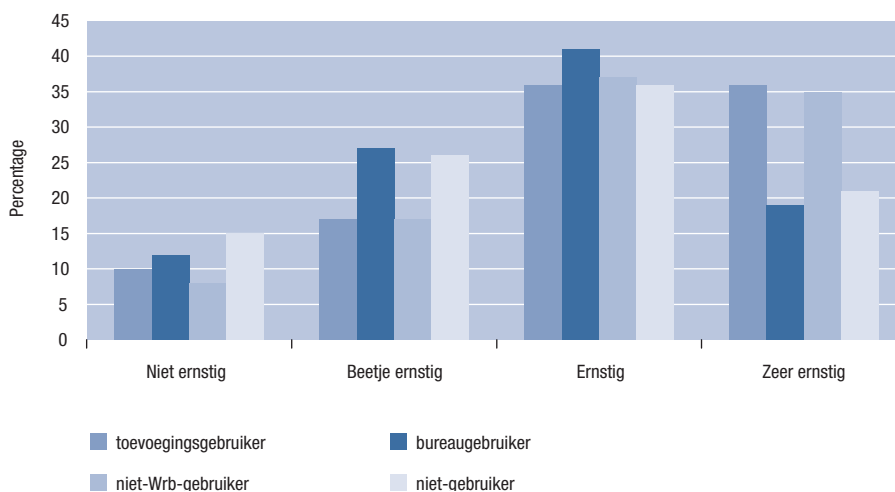
Tabel 27 Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren

	Toevoegingsgebruiker		Bureaugebruiker		Niet-Wrb-gebruiker		Niet-gebruiker	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Niet ernstig	15	10	19	12	16	8	23	15
Beetje ernstig	26	17	41	27	34	17	39	26
Ernstig	56	36	62	41	73	37	54	36
Zeer ernstig	55	36	29	19	69	35	32	21
Weet niet	2	1	2	2	5	3	2	2
Totaal	154	100	153	100	197	100	150	100

Van de niet-Wrb-gebruikers zei 72% dat hun probleem ernstig of zeer ernstig is. Een derde (48 respondenten) heeft geen gesubsidieerde rechtsbijstand gezocht omdat hun probleem werd gedekt door een rechtsbijstandsverzekering. Een kwart (36 respondenten) wist niet dat zij gebruik konden maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ruim de helft (57%) van de niet-gebruikers zei dat het probleem ernstig of zeer ernstig is. Op de vraag waarom zij geen rechtsbijstand hebben gevraagd, zei een kwart van hen (25 respondenten) dat het probleem zich vanzelf oploste of dat zij zelf in staat waren het probleem op te lossen. Acht respondenten (9%) zeiden dat zij het te duur vonden om rechtsbijstand in te schakelen en twaalf respondenten (14%) dachten dat zij de zaak toch zouden verliezen.

Figuur 13 Mate waarin de respondenten hun probleem als ernstig ervaren in percentages



In figuur 13 is te zien dat toevoegingsgebruikers en niet-Wrb-gebruikers hun probleem vaker als zeer ernstig beschouwen dan de groepen die bij een bureau rechtshulp zijn geweest of geen rechtsbijstand hebben gezocht. De

toevoegingsgebruikers en de niet-Wrb-gebruikers geven ongeveer in dezelfde mate aan hun probleem niet tot zeer ernstig te vinden. Dit geldt ook voor de bureaugebruikers en de niet-gebruikers.

3.4 REDEN OM AF TE ZIEN VAN (GESUBSIDIEERDE) RECHTSBIJSTAND

Aan de niet-Wrb-gebruikers en de niet-gebruikers is gevraagd waarom zij geen beroep hebben gedaan op (gesubsidieerde) rechtsbijstand. Van de niet-gebruikers zegt een kwart dat zij het probleem zelf konden oplossen. Voorbeelden hiervan zijn schadevergoedingsclaims bij een ziekenhuis wegens een medische fout of conflicten met het college van B&W over een onterecht geweigerde bouwvergunning. Volgens 16% zou het geen zin hebben om rechtsbijstand te vragen, omdat zij de zaak toch zouden verliezen. Dit zijn zowel mensen die weten dat de andere partij zal winnen, als mensen die zeggen geen bewijzen te hebben om hun claim of vordering te ondersteunen. Ongeveer 10% (14 respondenten) heeft geen hulp gevraagd omdat zij dat te duur vinden, hoewel acht van hen hun probleem wel ernstig vonden. Eveneens ongeveer 10% wist niet bij wie hulp moest worden gevraagd en heeft het er daarom bij laten zitten.

Aan de niet-Wrb-gebruikers is eveneens gevraagd waarom zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Ruim een derde (36%) antwoordde op die vraag dat hun probleem werd gedekt door een rechtsbijstandsverzekering. Een kwart (26%) wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat. Eveneens een kwart gaf andere redenen op. Zij hadden bijvoorbeeld een advocaat in de familie of zij procedeerden samen met anderen met hetzelfde juridische probleem. Er waren geen respondenten die zeiden dat zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij de aanvraagprocedure te ingewikkeld vinden. De beschikbaarheid

Tabel 28 Redenen niet-gebruikers om geen rechtsbijstand te vragen

	Aantal	Percentage
Respondent kon het probleem zelf oplossen (met tegenpartij)	36	24
Overig	28	19
Respondent dacht de zaak toch te verliezen	17	11
Probleem loste vanzelf op	15	10
Respondent vond (gesubsidieerde) rechtsbijstand te duur	14	9
Respondent wist niet wie hij om hulp moest vragen (bestaan gesubsidieerde rechtsbijstand was onbekend)	14	9
Respondent wilde geen conflict (met de tegenpartij)	8	5
Respondent weet niet waarom hij geen hulp heeft gevraagd	8	5
Probleem oplossen zou te lang gaan duren	5	3
De rechtzoekende is afgeraden (gesubsidieerde) rechtsbijstand te vragen	3	2
Het probleem is te recent	2	1
Totaal	150	100*

* 2% is verdeeld over alle categorieën.

van gesubsidieerde rechtsbijstand vormt ook geen probleem. Geen van de respondenten zei dat zij ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld omdat zij geen rechtsbijstandverlener konden vinden die gesubsidieerde rechtsbijstand verleent.

Tabel 29 Redenen niet-Wrb-gebruikers om geen gesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen

	Aantal	Percentage
Rechtsbijstandsverzekering dekte het probleem	70	36
Respondent wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat	51	26
Anders	46	24
Respondent zegt geen recht te hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand*	14	7
Respondent denkt dat de hulp die hij heeft gehad, beter is dan gesubsidieerde rechtsbijstand	4	2
Respondent wilde alleen advies	4	2
Respondent zegt het best zelf te kunnen betalen	3	1
Benaderde rechtsbijstandverlener verleent geen gesubsidieerde rechtshulp	3	1
Respondent vond gesubsidieerde rechtsbijstand te duur	2	1
Totaal	197	100

* De respondenten is gevraagd naar het inkomen en de huishoudsamenstelling. Zes respondenten zeiden geen recht te hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij te veel vermogen hebben. De anderen gaven geen verklaring waarom zij van mening zijn er geen recht op te hebben.

Ruim een derde van de niet-Wrb-gebruikers kreeg hulp op basis van een verzekeringspolis. In de afgelopen jaren hebben steeds meer mensen een rechtsbijstandsverzekering afgesloten. Het aantal gezinspolissen is in de afgelopen drie jaar met 23% gestegen naar 1,2 miljoen (Verbond van Verzekeraars). Dit betekent dat 17% van alle Nederlandse huishoudens in 2002 bij een juridisch probleem daar aanspraak op kan maken. Voor juridische problemen die onder de polisvoorwaarden vallen, zal doorgaans gelden dat een beroep op de rechtsbijstandsverzekering financieel aantrekkelijker is dan een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Of dit in een concreet geval aan de orde is, hangt af van de hoogte van de eigen bijdrage die iemand moet betalen, en de hoogte van het eventuele eigen risico bij de verzekeringspolis. Naast gezinspolissen die allerlei soorten problemen dekken, kan tegenwoordig ook steeds vaker gebruik worden gemaakt van rechtsbijstand op een specifiek terrein. Veel vakbonden bieden hun leden bijvoorbeeld rechtsbijstand aan op het terrein van het arbeidsrecht.

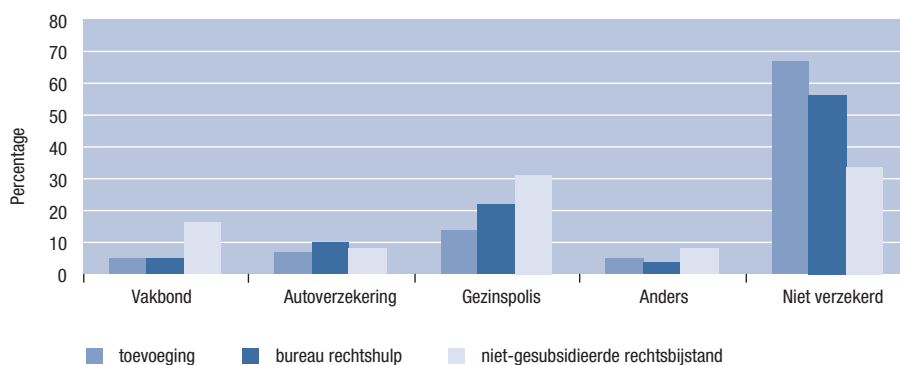
Aan de respondenten die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, is gevraagd of zij een rechtsbijstandsverzekering hebben. Als een respondent een gezinspolis en een specifieke verzekering heeft via bijvoorbeeld de autoverzekering, dan is alleen de gezinspolis geregistreerd. De niet-Wrb-gebruikers hebben in verhouding vaker een gezinspolis dan degenen die een beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. De niet-Wrb-gebruikers kunnen ook vaker aanspraak maken op rechtsbijstand via een vakbond.

Tabel 30 Aantal en percentage respondenten dat in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem had en verzekerd is voor rechtsbijstand

Verzekerende instantie	Rechtsbijstand o.b.v. toevoeging		Rechtsbijstand van bureau rechtshulp		Ongesubsidieerde rechtsbijstand	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Vakbond	7	5	8	5	31	16
Autoverzekering	11	7	15	10	16	8
Gezinspolis	21	14	33	22	62	31
Anders	7	5	6	4	15	8
Niet verzekerd	103	67	86	56	67	34
Weet niet	5	3	5	3	6	3
Totaal	154	101*	153	100	197	100

* 101% in plaats van 100% door afrondingen.

Figuur 14 Wijze waarop Wrb-gerechtigden zijn verzekerd



3.5 NIET-GEBRUIK VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

Op basis van de screening en de enquête kan een schatting worden gemaakt van de omvang van het niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Als onder niet-gebruik alle situaties worden verstaan waarin een Wrb-gerechtigde een juridisch probleem heeft, maar dat niet oplost door gesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen, is het niet-gebruik behoorlijk hoog.

De screening wijst uit dat 80% van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, geen gesubsidieerde rechtsbijstand heeft ingeschakeld (82 van de 102 respondenten). Het zou echter niet terecht zijn om het niet-gebruik zo te definiëren.

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening om daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen (art. 47 lid 3 Handvest grondrechten EU). De Wrb is bedoeld om minderdraagkrachtigen met een serieus juridisch probleem in staat te stellen om rechtsbijstand in te schakelen. Als een Wrb-gerechtigde een juridisch probleem bijvoorbeeld oplost door zijn rechtsbijstandsverzekering

in te schakelen, dan is dat geen ongewenst niet-gebruik. Net zoals situaties waarin een Wrb-gerechtigde met een heel eenvoudig juridisch probleem besluit dat het niet serieus genoeg is om gesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen. Niet-gebruik moet als onwenselijk worden beschouwd als een rechtzoekende niet weet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand is en hij of zij er gebruik van had willen maken als het wel bekend was geweest, of als een rechtzoekende wel wist dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat, er gebruik van wilde maken, maar daar om welke reden dan ook in werd belemmerd.

3.5.1 Niet-gebruik door onbekendheid

De geënquêteerde Wrb-gerechtigden zijn goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Respectievelijk 97 en 91% van de rechtzoekenden die vallen in de categorieën niet-Wrb-gebruikers en niet-gebruikers weten dat de bureaus rechtshulp bestaan (zie tabel 19).

Dat advocaten rechtsbijstand op toevoegingsbasis aanbieden, is bij een veel kleinere groep bekend dan het bestaan van de bureaus rechtshulp. Van de 197 niet-Wrb-gebruikers wisten er 62 (31%) niet dat deze vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat (zie tabel 23). De helft van hen zegt dat zij er een beroep op hadden gedaan, als zij het hadden geweten. Dit betekent dat het ongewenste niet-gebruik van toevoegingen in deze groep ruim 15% is (31 van de 197 respondenten). Van de 150 niet-gebruikers wisten er 97 (65%) niet dat zij een toevoeging konden aanvragen. Van hen zeggen er 35 dat zij er een beroep op hadden gedaan, als zij het hadden geweten. In deze groep is het ongewenste niet-gebruik dus ongeveer 23% (35 van de 150 respondenten).

Uit de screening blijkt dat er onder degenen die wel een juridisch probleem hebben, veel meer niet-Wrb-gebruikers (48%, te weten 49 van de 102) zijn dan niet-gebruikers (32%, te weten 33 van de 102). Wanneer de hierboven genoemde niet-gebruikpercentages worden verrekend met het verschil in omvang tussen de twee groepen Wrb-gerechtigden, kan de conclusie getrokken worden dat het totale niet-gebruik van toevoegingen door onbekendheid met het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand over *twee jaar* ongeveer 15% is.²³ Als men een juridisch probleem heeft, dan wordt dit ruim tweemaal zo vaak buiten de Wrb opgelost dan daarbinnen. Van de groep die

23. Van de 102 personen die in de screening zeiden dat zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, hebben er 33 (32%) geen rechtsbijstand gezocht. Negenenveertig (48%) hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld. 23% van 32% is 7%. 15% van 48% is eveneens 7%. Rekening houdend met de afrondingen is het ongewenste niet-gebruik dan ongeveer 15%.

geen beroep doet op de Wrb, zoekt een groter deel buiten de Wrb rechtshulp dan in het geheel geen rechtshulp (49 tegen 33).

3.5.2 *Niet-gebruik door onbereikbaarheid, onbeschikbaarheid en prijs*

Onbereikbaarheid en onbeschikbaarheid van advocaten en de bureaus rechtshulp kunnen ook ongewenst niet-gebruik veroorzaken. Daarnaast kan de prijs van gesubsidieerde rechtsbijstand kan voor Wrb-gerechtigden een reden vormen om geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand te doen.

Er was geen enkele niet-gebruiker die zei dat het niet was gelukt om een afspraak te maken bij een bureau rechtshulp of bij een advocaat die op toevoegingsbasis werkt. Dit geldt ook voor de niet-Wrb-gebruikers.²⁴

Van de niet-gebruikers heeft 9% geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand gedaan omdat zij dat te duur vinden. Van de niet-Wrb-gebruikers vond 2% gesubsidieerde rechtsbijstand te duur.

Wanneer net als in de vorige paragraaf rekening wordt gehouden met het verschil in omvang van de groep niet-gebruikers en niet-Wrb-gebruikers, kan de conclusie getrokken worden dat ongeveer 4% van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, geen gesubsidieerde rechtsbijstand heeft aangevraagd vanwege de kosten daarvan.²⁵

3.6 SAMENVATTING

Naar schatting een op de vijf huishoudens die qua inkomen en huishoudsamenstelling voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen, heeft in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Een vijfde van hen heeft gebruikgemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. De anderen hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld (48%) of geen hulp gezocht (32%).

De toegankelijkheid van het stelsel is onder meer afhankelijk van de bekendheid, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de voorziening. Daarnaast

24. In dit kader waren er wel drie respondenten (2%) die zeiden dat zij van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben afgezien omdat de rechtsbijstandverleners die zij hebben benaderd, niet op toevoegingsbasis werkten.

25. Van de 102 personen die in de screening zeiden dat zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, hebben er 33 (32%) geen rechtsbijstand gezocht en 49 (48%) hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld, 9% van 32% is 2,88%, 2% van 48% is 0,96%, 2,88% plus 0,96% is 3,84%, dus afgerond 4%.

wordt de toegankelijkheid van rechtsbijstand op basis van een toevoeging ook bepaald door de (beleving van de) ingewikkeldheid van de aanvraagprocedure.

Ruim 90% van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden, maar geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, weet dat er bureaus rechtshulp bestaan. Van degenen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad, weet ruim driekwart dat de bureaus rechtshulp bestaan. De mogelijkheid om toevoegingen aan te vragen is aanmerkelijk minder bekend. Het niet-gebruik van toevoegingen onder Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden, is naar schatting ongeveer 15%. De kosten van een toevoeging weerhoudt ongeveer 4% van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen om gesubsidieerde rechtsbijstand te vragen. Er lijken geen procedurele of institutionele drempels te zijn die hen ervan weerhouden om rechtsbijstand te vragen.

Van de respondenten die rechtsbijstand hebben gehad op basis van een toevoeging, vond 11% het moeilijk om een advocaat te vinden. Het lijkt in de afgelopen vier jaar iets moeilijker te zijn geworden om een advocaat te vinden. In 1999 zei 7% dat het moeilijk was om een advocaat te vinden.

Aan de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een probleem kregen, maar daar geen rechtsbijstand voor inschakelden is gevraagd waarom zij dat niet hebben gedaan. Van deze groep kon 35% het probleem zelf oplossen of dacht de zaak toch te verliezen. Bijna 10% vond (gesubsidieerde) rechtsbijstand te duur, een even grote groep wist niet wie om hulp gevraagd kon worden, en 5% wilde geen conflict met de tegenpartij.

Aan de Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld, is eveneens gevraagd waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ruim een derde (36%) is geholpen op basis van een rechtsbijstandspolis. Een kwart wist niet dat de voorziening gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat.

4 HET AANBOD

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een openeindevoorziening. Dit betekent dat elke burger, die voldoet aan de voorwaarden, hier gebruik van kan maken. De raden voor rechtsbijstand hebben onder meer als taak om te bevorderen dat er een voldoende aanbod²⁶ is van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging in de afgelopen jaren is gestegen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het aanbod van rechtsbijstand op basis van toevoegingen zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De aanbodanalyse die het Verwey-Jonker Instituut (Broenink, 2004) in maart 2004 heeft uitgevoerd, vormt de basis voor dit hoofdstuk.

4.1 AANBOD ADVOCATUUR

4.1.1 *Aantal ingeschreven advocaten bij de balie*

Per 31 december 2003 stonden er 12.691 advocaten bij de balie ingeschreven.

Tabel 31 Aantal ingeschreven advocaten bij de balie

Jaar	Aantal	Ontwikkeling
2000	11.033	100
2001	11.807	107
2002	12.290	111
2003	12.691	115

Bron: Jaarverslag 2003 NOvA.

Uit tabel 31 blijkt dat in de periode 2000-2003 het aantal bij de balie ingeschreven advocaten in Nederland met 15% is gestegen.

26. De term aanbod heeft in dit rapport de betekenis van het aantal feitelijk afgegeven toevoegingen aan advocaten die ingeschreven staan bij een van de vijf raden voor rechtsbijstand. Er zijn ook andere (ruimere) interpretaties van dit begrip mogelijk, zoals het aantal gesubsidieerde zaken dat door advocaten op maand/jaarbasis aan de raad wordt 'aangeboden', verdeeld over een aantal rechtsterreinen.

4.1.2 Ingeschreven rechtsbijstandverleners bij raden voor rechtsbijstand

Om gesubsidieerde rechtsbijstand aan te mogen bieden, moet een rechtsbijstandverlener ingeschreven staan bij een van de raden voor rechtsbijstand. Het aantal bij de balie ingeschreven advocaten geeft slechts een beperkte indicatie van het potentiële aanbod van *gesubsidieerde* rechtsbijstand en wel om de volgende twee redenen. Ten eerste zijn er nauwelijks advocaten die alleen gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen; bijna alle ingeschreven advocaten verlenen zowel commerciële als gesubsidieerde rechtsbijstand. De potentiële omvang van het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand is afhankelijk van de verhouding waarin de advocaten de twee soorten rechtsbijstand verlenen. Ten tweede hebben veel advocaten zich op bepaalde rechtsterreinen gespecialiseerd. Dit heeft als consequentie dat niet alle advocaten alle rechtzoekenden kunnen helpen. De mate waarin er een voldoende aanbod is van gesubsidieerde rechtsbijstand, is ook direct afhankelijk van de mate waarin de specialisaties van de bij de raden ingeschreven advocaten aansluiten op de vraag.

Evenals het aantal bij de balie ingeschreven advocaten neemt het aantal van hen dat daadwerkelijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleent – verder aangeduid met de term ‘actieve rechtsbijstandverleners (rbv’ers)’ – na een aanvankelijke daling in 2000, 2001 en 2002, licht toe. Uit tabel 32 blijkt dat er in 2003 een herstel heeft plaatsgevonden naar het niveau van 2001. Tot en met 1999 steeg het aantal actieve rechtsbijstandverleners licht (Broenink, 2004, p. 10 e.v.).

Tabel 32 Aantal rechtsbijstandverleners dat in de jaren 2000-2003 daadwerkelijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleende (actieve rbv’ers)

Jaar	Aantal	Index	Percentage van alle bij de balie ingeschreven advocaten
2000	6.684	100	61
2001	6.428	96	54
2002	6.295	94	51
2003	6.437	96	51

Uit het bovenstaande blijkt dat het percentage van alle bij de balie ingeschreven advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, ongeveer gelijk is aan dat van 2002 (51%).

4.2 KENMERKEN RECHTSBIJSTANDVERLENERS

4.2.1 Achtergrond actieve rechtsbijstandverleners

Advocaten zijn niet de enigen die gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging kunnen verlenen. Deurwaarders en juristen van de bureaus rechtshulp²⁷ doen dat bijvoorbeeld ook. Uit de afgiftecijfers blijkt dat toevoegingen in veruit de meeste gevallen aan advocaten worden afgegeven: zij behandelen 95% van de toevoegingszaken. Hierin is in de afgelopen jaren nauwelijks iets veranderd. Vanaf 2003 worden de mediators als afzonderlijke categorie geregistreerd.

Tabel 33 Achtergrond van rechtsbijstandverleners

	2000		2001		2002		2003	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Advocaat	6.373	96	6.110	95	5.970	95	6.105	95
Deurwaarder	18	<1	13	<1	14	<1	12	<1
Mediator	-	-	-	-	-	-	28	<1
Onbekend	293	4	305	5	311	5	292	5
Totaal	6.684	100	6.428	100	6.295	100	6.437	100

Bron: Broenink (2004).

4.2.2 Geslacht rechtsbijstandverleners

In de afgelopen zes jaar is het percentage vrouwelijke actieve rechtsbijstandverleners continu toegenomen. In 1997 werd 35% van de zaken waarvoor een toevoeging was afgegeven en waarbij het geslacht van de rechtsbijstandverlener bekend²⁸ was, behandeld door een vrouw. In de afgelopen vier jaar liep dit aantal geleidelijk op tot bijna 40%.

Tabel 34 Geslacht actieve rechtsbijstandverleners (indien bekend)

Jaar	Man		Vrouw	
	Aantal	%	Aantal	%
2000	4.036	61,5	2.524	38,5
2001	3.878	61,5	2.429	38,5
2002	3.762	60,8	2.425	39,2
2003	3.837	60,2	2.528	39,7

Bron: Broenink (2004).

Uit de cijfers van het NOvA-jaarverslag 2003 blijkt dat van alle advocaten ruim 37% vrouw is.

27. Na de stelselherziening, waarvan de implementatie medio 2004 is begonnen, waarbij de bureaus zullen worden opgeheven, vervalt deze mogelijkheid.

28. De categorie 'onbekend' is sinds 1997 geleidelijk afgenomen van 5 naar 1% in 2003. Hieruit blijkt dat de registratie gedurende deze periode is verbeterd.

4.2.3 Ervaring rechtsbijstandverleners

Er is ook gekeken naar de ervaring van de actieve rechtsbijstandverleners. Onder ervaring wordt verstaan het aantal jaren dat zij beëdigd zijn. In vergelijking met het jaar 2000 is het aantal jaren dat de actieve rechtsbijstandverleners gemiddeld beëdigd is, licht toegenomen. In 2000 was dat gemiddeld 10,01 jaar, terwijl dit in 2003 met bijna 9% is gestegen tot 10,87 jaar.²⁹ Ten behoeve van de analyse zijn de actieve rechtsbijstandverleners ingedeeld in cohorten van tien jaar na beëdiging. Hierbij blijkt dat het percentage actieve rechtsbijstandverleners dat minder dan twintig jaar is beëdigd, in de periode 2000-2003 is gedaald van 86 naar 82%. Dat de actieve rechtsbijstandverleners gemiddeld steeds meer ervaring hebben, komt mede doordat nieuw ingeschreven advocaten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand relatief snel weer verlaten. Als de meer ervaren advocaten steeds meer toevoegingen gaan behandelen, kan dat op termijn problemen opleveren als zij het stelsel vrijwel gelijktijdig gaan verlaten (zie verder onder paragraaf 4.2.5).

Tabel 35 Aantal jaren dat de actieve rechtsbijstandverleners beëdigd zijn in cohorten van tien jaar

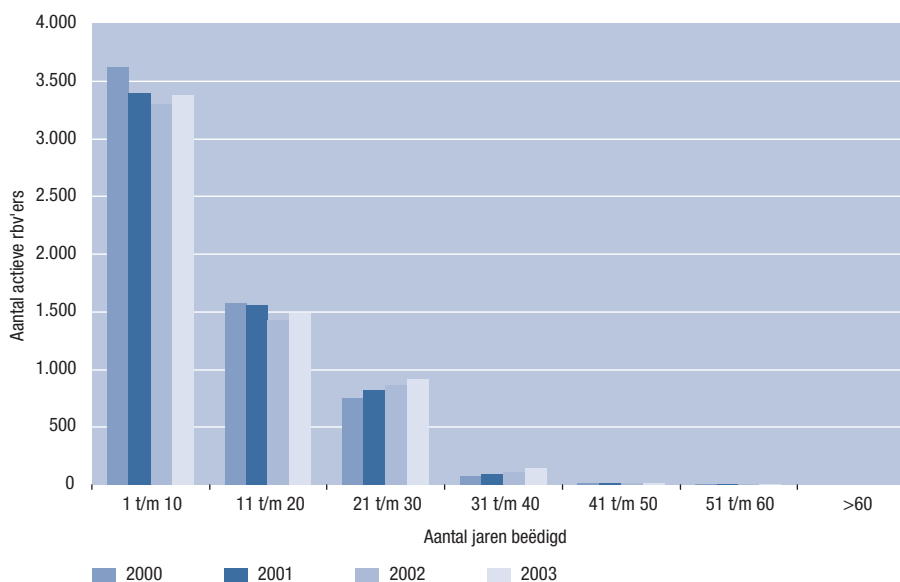
	2000		2001		2002		2003	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
0 t/m 10	3.625	60	3.398	58	3.300	58	3.372	57
11 t/m 20	1.579	26	1.551	26	1.428	25	1.481	25
21 t/m 30	750	12	815	14	868	15	920	16
31 t/m 40	76	1	96	2	109	2	142	2
41 t/m 50	17	<1	16	<1	13	<1	13	<1
51 t/m 60	8	<1	5	<1	4	<1	4	<1
>60	0	<1	0	<1	1	<1	1	<1
Totaal	6.073	100	5.881	100	5.723	100	5.933	100
Onbekend	611		547		518		504	
Totaal	6.684		6.428		6.241		6.437	

Bron: Broenink (2004).

Wanneer tabel 35 wordt weergegeven in een staafdiagram, is goed te zien dat de daling van het *aantal* rechtsbijstandverleners dat minder dan twintig jaar ervaring heeft, zich in 2003 niet heeft doorgezet, dit in tegenstelling tot de stijging in de twee daaropvolgende categorieën. De totale toename is dus evenredig verdeeld over de vier grootste groepen.

29. In 2001 waren de actieve rechtsbijstandverleners gemiddeld 10,42 jaar beëdigd en in 2002 was dit 10,69 jaar.

Figuur 15 Aantal jaren dat de actieve rechtsbijstandverleners beëdigd zijn in cohorten van tien jaar



4.2.4 Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

In tabel 7 van hoofdstuk 2 is te zien dat het aantal toevoegingen gedurende de afgelopen jaren continu is gestegen, in totaal met 17% ten opzichte van 2000. Dit in tegenstelling tot het aantal actieve rechtsbijstandverleners dat gedurende diezelfde periode met 4% is gedaald (zie paragraaf 4.1.2, tabel 32). Uit tabel 36 is af te lezen dat er per actieve rechtsbijstandverlener in 2000 gemiddeld 43,9 toevoegingen werden afgegeven. In de periode 2000-2003 is dit aantal met 22% continu gestegen naar gemiddeld 53,4 toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener.

Tabel 36 Gemiddeld aantal toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener

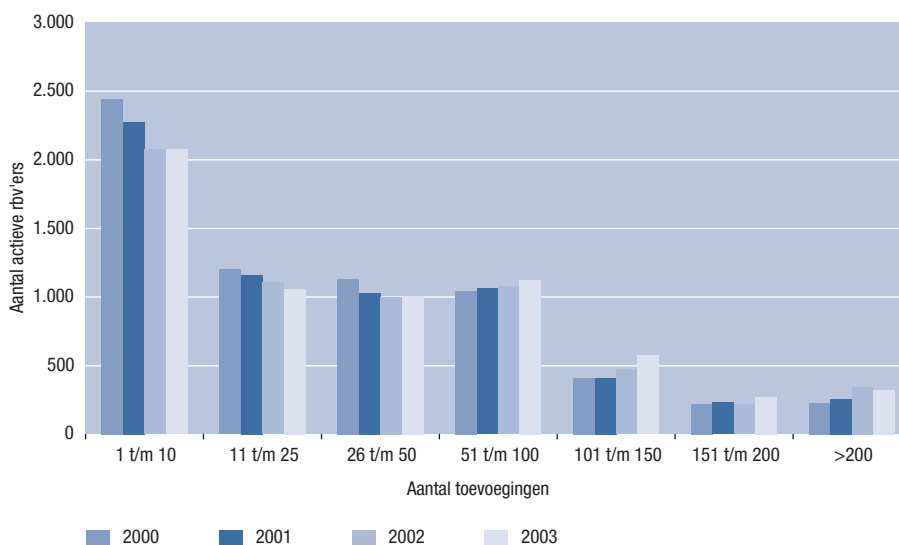
Jaar	Aantal	Percentage
2000	43,9	100
2001	46,6	106
2002	52,2	119
2003	53,4	122

Bron: Broenink (2004).

Om een beter inzicht te krijgen in de verdeling van de toevoegingen over de actieve rechtsbijstandverleners is het aantal toevoegingen ingedeeld in klassen. In figuur 16 is een bestendiging te zien van het aantal rechtsbijstandverleners aan wie jaarlijks minder dan 10 of tussen de 26 en 50 toevoegingen

worden afgegeven. Hier is sprake van een trendbreuk. Het aantal rechtshulpverleners aan wie tussen de 50 en 200 toevoegingen per jaar worden afgegeven, laat daarentegen juist een stijgende lijn zien. Er lijkt sprake te zijn van een toenemende concentratie. Alleen in de groepen met gemiddeld 11 t/m 25 en meer dan 200 toevoegingen is sprake van een afname.

Figuur 16 Aantal toevoegingen dat wordt afgegeven per rechtsbijstandverlener



4.2.5 Verloop onder de rechtsbijstandverleners

Het in paragraaf 4.2.3 genoemde risico van een samenvallend vertrek van de meest actieve rechtsbijstandverleners kan nader bestudeerd worden door het verloop van rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, in kaart te brengen. Voor het jaar 2003 geldt, evenals voor het jaar ervoor, dat er aanzienlijk meer rechtsbijstandverleners, al dan niet tijdelijk, stopten (41%) dan dat er actief werden (6%). Ruim de helft blijft continu actief.

Tabel 37 Aantal rechtsbijstandverleners naar status in 2003

	Aantal	Percentage
Vóór 2003 nog actief, maar niet in 2003	4.438	41
Zowel in 2003 als in voorgaande jaren actief	5.764	53
Nieuw in 2003	673	6
Totaal	10.875	100

Bron: Broenink (2004).

Het is de vraag wat uit de bovenstaande informatie kan worden afgeleid. Wanneer wordt gekeken naar de mate waarin rechtsbijstandverleners in

opeenvolgende jaren actief zijn, dan blijkt dat 49% niet in alle jaren continu actief is (zie tabel 38). Het is daarom aannemelijk dat een deel van de 4.438 rechtsbijstandverleners die in 2003 niet actief waren, de komende jaren wel weer actief zal worden (zie tabel 37).

Tabel 38 Indeling rechtsbijstandverleners naar periode waarin zij actief waren

	Aantal	Percentage
Van 1997-2003 continu actief	3.302	51
Actief in 2003 en in sommige voorgaande jaren	3.135	49
Totaal	6.437	100

Bron: Broenink (2004).

De bovenstaande overweging neemt echter niet weg dat de gegevens uit tabel 37 erop wijzen dat het met name de 'oudgedienden' zijn die continu actief zijn, en dat het met name de 'jonge' advocaten zijn die niet in opeenvolgende jaren actief zijn. Degenen die in alle jaren actief zijn, hebben gemiddeld 16,4 jaar ervaring als rechtsbijstandverlener, terwijl degenen die in sommige voorgaande jaren actief waren, slechts 4,7 jaar ervaring hebben. De hele groep heeft gemiddeld 10,9 jaar ervaring.

Tabel 39 Gemiddeld aantal jaren ervaring en continuïteit activiteit

	Jaren
Actief in 2003 en in sommige voorgaande jaren	4,7
Van 1997-2003 continu actief	16,4
Totaal	10,9

Bron: Broenink (2004).

Verder blijkt dat aan rechtsbijstandverleners die in achtereenvolgende jaren continu actief zijn, gemiddeld meer toevoegingen worden afgegeven dan aan degenen die niet in alle jaren actief zijn. In het afgelopen jaar is het verschil tussen beide groepen voor het eerst sinds het jaar 2000 weer licht toegenomen.

Tabel 40 Gemiddeld aantal toevoegingen van de actieve rechtsbijstandverleners

	2000	2001	2002	2003
Actief in 2003 en in sommige voorgaande jaren	27	34	42	38
Van 1997-2003 continu actief	66	66	69	68
Verskil	39	32	27	30

Bron: Broenink (2004).

4.3 SAMENVATTING

Ten aanzien van het aanbod van rechtsbijstandverleners binnen de gesubsidiëerde rechtsbijstand zijn de volgende ontwikkelingen waar te nemen. Het aantal advocaten dat bij de balie is ingeschreven, is in 2003, net als in de afge-

lopen jaren, weer gestegen. De daling van het percentage van de bij de balie ingeschreven advocaten dat actief is binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, die zich de vorige jaren voordeed, is tot stilstand gekomen (51%), terwijl het aandeel van de vrouwen onder de actieve rechtsbijstandverleners licht blijft stijgen.

Het aantal afgegeven toevoegingen blijft ook in 2003 stijgen, met 17% ten opzichte van 2000, bij een gedaald aantal actieve rechtsbijstandverleners (-4%). In 2002 was deze daling ten opzichte van 2000 nog 6%, maar in 2003 is er voor het eerst sinds 2000 weer een stijging te zien van 142 actieve rechtsbijstandverleners in dat jaar (+2%). Dit alles betekent dat het gemiddeld aantal toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener is toegenomen met 22% ten opzichte van 2000, maar dat deze stijging minder sterk is dan gedurende de jaren 2000-2002 (3%). De druk op de rechtsbijstandverleners – ‘het aanbodprobleem’ – is ook in 2003 nog verergerd, maar minder sterk dan de jaren daarvoor, en wordt alleen veroorzaakt door een toename in het aantal toevoegingen.

Het aantal rechtsbijstandverleners aan wie jaarlijks minder dan 10 of tussen de 26 en 50 toevoegingen worden afgegeven, is in 2003 niet verder gedaald. Op dit punt is er sprake van een trendbreuk. Het aantal rechtshulpverleners aan wie tussen de 50 en 200 toevoegingen per jaar worden afgegeven, blijft daarentegen juist stijgen. Er lijkt dus sprake te zijn van een voortschrijdende concentratie.

De actieve rechtsbijstandverleners hebben gemiddeld steeds meer ervaring. Bij een indeling in cohorten van tien jaar ervaring blijkt dat de aanwas evenredig verdeeld is over de eerste vier cohorten. De oudgedienden onder de rechtsbijstandverleners zijn vaker continu actief dan de groep die nog maar een paar jaar ervaring heeft.

Aan rechtsbijstandverleners die continu actief zijn, worden gemiddeld meer toevoegingen afgegeven, waarbij opvalt dat het verschil met de niet-continu actieven voor het eerst sinds 2000 weer toeneemt.

Onder alle advocaten, die bij een van de raden voor rechtsbijstand een inschrijving hebben om toevoegingszaken te doen, is in april 2004 via het internet een enquête verspreid. Naast een aantal algemene gegevens omtrent hun achtergronden is deze advocaten gevraagd naar het aantal toevoegingszaken dat zij doen, hun ervaringen hiermee, de aard van de toevoegingszaken die zij doen, hun motieven om toevoegingszaken aan te nemen en toekomstverwachtingen op dit punt. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in de effecten van een aantal actuele ontwikkelingen. Te denken valt aan de verhoging van de eigen bijdrage, de afhandeling door advocaten van 'kleine advieszaken' in de toekomst, de voorwaarden die sinds 1 januari 2004 worden gesteld aan de advocaten in toevoegingszaken, en de hiermee samenhangende verhoging van de uurtarieven. Ook als het wetsvoorstel *VIValt* operationeel wordt, zal dit de nodige veranderingen teweegbrengen, omdat dit de aanvraag van toevoegingen aanzienlijk zal vereenvoudigen.

De enquête werd ingevuld door 1.599 rechtsbijstandverleners van de 6.437 (24,8%), aan wie volgens de registratie van de raden in 2003 ten minste één toevoeging werd afgegeven (de zogenaamde actieve rechtsbijstandverleners). Gezien de lengte van de enquête is deze opgesplitst in twee delen. De ene groep kreeg naast een algemeen deel, dat voor iedereen gold, een aantal vragen die specifiek betrekking hadden op toevoegingen (n=796), terwijl de tweede groep naast vragen van algemene aard een aantal vragen ten aanzien van kwaliteit kreeg voorgelegd (n=803). Indien men dat wilde, kon men beide delen invullen. In totaal werd dit door 990 respondenten gedaan.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten gepresenteerd van deze internetenquête onder advocaten die betrekking hebben op toevoegingen. In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van de resultaten van de kwaliteitsvragen. Hierbij dient te worden benadrukt dat voor beide delen geldt dat de resultaten alleen geldig zijn voor de advocaten die bij de raden zijn ingeschreven. Zo kan bijvoorbeeld niet worden vastgesteld wat de mening is van advocaten die

nooit toevoegingen aanvragen, ook voor zaken waarin dat eigenlijk wel zou kunnen, omdat deze groep niet is ondervraagd.

5.1 REPRESENTATIVITEIT VAN DE RESPONSGROEP

Uit een vergelijking van de enquêtecijfers met die vanuit de analyse van alle actieve rechtsbijstandverleners blijkt dat de steekproef representatief is voor de totale groep ten aanzien van een aantal kerngegevens, te weten leeftijd en geslacht, ressort en ervaring. De groep die de enquête heeft ingevuld, blijkt gemiddeld meer toevoegingen te doen dan de ingeschrevenen die niet meededen aan de enquête, hetgeen wellicht verklaarbaar is uit het feit dat zij zich beter in staat achten iets te zeggen over dit onderwerp en hier meer affiniteit mee hebben. Dit geldt ook voor de advocaten met meer dan 10 jaar ervaring, gezien de lichte ondervertegenwoordiging in de responsgroep bij de nieuwkomers. In de nu volgende paragrafen worden de cijfers van de vergelijkingen van de responsgroep met alle actieve rechtsbijstandverleners weergegeven.

5.1.1 Leeftijd en geslacht

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 41 jaar (min. 24, max. 78). Bij 40,4% van hen betreft het een vrouw. Bij de analyse die werd uitgevoerd op het hele bestand van de 6.437 advocaten per 31 december 2003, was 39,2% vrouw (zie tabel 34, hoofdstuk 4). Op dit punt komt de responsgroep sterk overeen met het totale bestand van ingeschreven advocaten.

5.1.2 Verdeling over de vijf ressorten

In tabel 41 is weergegeven hoe de respondenten zijn verdeeld over de vijf ressorten. Hieruit blijkt dat deze verdeling in hoge mate overeenkomt met die van het hele bestand.

Tabel 41 Respondenten per ressort in percentages

	Enquête (n=1.599)	Totale groep* (n=6.437)
Amsterdam	35,6	32,7
Arnhem	13,8	16,0
Den Bosch	21,6	21,6
Den Haag	20,8	22,0
Leeuwarden	6,2	7,6

* Broenink, 2004, p. 9.

5.1.3 Ervaring

De respondenten waren gemiddeld 11,0 jaar geleden beëdigd. Dit gemiddelde blijkt nagenoeg overeen te komen met dat van het hele bestand (10,87 jaar, zie paragraaf 4.2.3).

Tabel 42 Aantal jaren beëdigd in cohorten van tien jaar (n=1.599)

	Enquête	Enquête	Totaal	Totaal
	Aantal	%	Aantal	%
0 t/m 10	843	53	3.372	57
11 t/m 20	431	27	1.481	25
21 t/m 30	265	17	920	16
31 t/m 40	48	3	142	2
41 t/m 50	1	<1	13	<1
>50	2	<1	5	<1
Totaal	1.599		6.437	

In tabel 42 zijn de beëdigingsjaren ingedeeld in cohorten van tien jaar. Als deze cijfers worden vergeleken met die van alle advocaten die in 2003 actief waren, dan blijkt zich een vergelijkbaar patroon af te tekenen, waarbij de groep met de minste ervaring in de enquête licht ondervertegenwoordigd is.

Gemiddeld verleent men sinds 11 jaar gesubsidieerde rechtsbijstand (min. 0 jaar, max. 52 jaar). Dit getal komt overeen met het aantal jaren dat men beëdigd is. Dit betekent dat een advocaat doorgaans meteen na beëdiging toevoegingszaken gaat doen.

5.1.4 Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

Gemiddeld hebben de respondenten 75,4 toevoegingszaken gedaan in het afgelopen jaar (min. 0, max. 378). Dit is hoger dan het gemiddelde van alle bij de raden ingeschreven advocaten (zie paragraaf 4.2.4: 53,4). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat advocaten die meer toevoegingen doen, eerder bereid zijn een enquête over dit onderwerp in te vullen. In alle ressorts geldt in 2003 een maximum van 250 zaken, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn. Voor een overschrijding moet altijd toestemming worden verleend door de raad waaronder men valt. Slechts 1,5% van de respondenten heeft de grens van 250 toevoegingen overschreden. In tabel 43 is de verdeling te zien in klassen en is ook de verdeling van het totale bestand weergegeven.

Tabel 43 Aantal toevoegingszaken per rechtsbijstand verleners (n=1.031)

	Aantal	Percentage	Totale groep %
0 t/m 10	204	19,8	32,2
11 t/m 25	150	14,5	16,5
26 t/m 50	161	15,6	15,6
51 t/m 100	261	25,3	17,4
101 t/m 150	118	11,4	8,9
151 t/m 200	61	5,9	4,2
201 t/m 250	61	5,9	5,0
>250	15	1,5	

* Meer dan 200 is in de totale groep niet gespecificeerd boven de 250.

5.2 DE TOEVOEGPRAKTIJK

5.2.1 *Kantoor type*

Ruim een kwart van de respondenten (25,3%) werkt in een praktijk die men typeert als een in hoofdzaak commerciële praktijk, terwijl een vijfde (20,6%) aangeeft werkzaam te zijn bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk. Ruim de helft beschrijft de praktijk als gemengd (53,8%).

5.2.2 *Kantoor grootte*

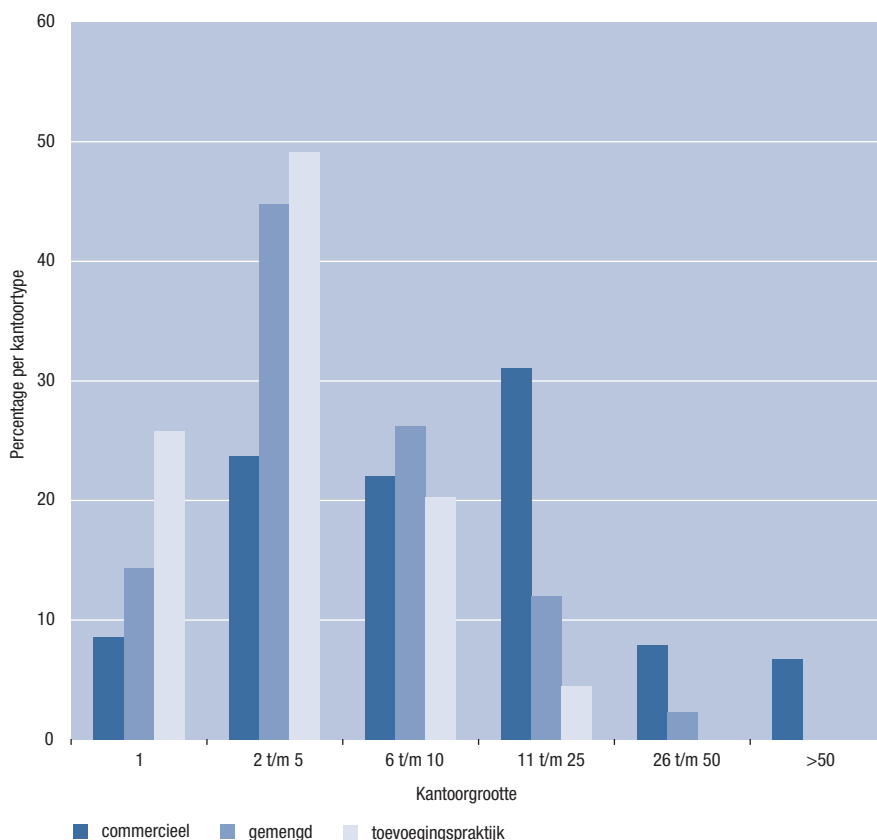
De ondervraagde advocaten zijn het vaakst afkomstig van kantoren waarbij 2 t/m 5 advocaten (inclusief stagiairs) werkzaam zijn. De verdeling staat in tabel 44 weergegeven.

Tabel 44 Kantoor grootte inclusief stagiairs (n=1.599)

	Aantal	Percentage
1	244	15,3
2 t/m 5	644	40,3
6 t/m 10	381	23,8
11 t/m 25	244	15,3
26 t/m 50	52	3,3
>50	32	2,0
Weet niet/wil niet zeggen	2	0,1

De kleinere kantoren (t/m 5 advocaten) zijn het vaakst in hoofdzaak toevoegingspraktijken, terwijl de grotere (vanaf 11) gemiddeld vaker in hoofdzaak commercieel georiënteerd zijn. De in hoofdzaak toevoegingspraktijken bestaan voor driekwart uit kantoren met t/m 5 advocaten.

Figuur 17 Kantoortype en kantoor grootte



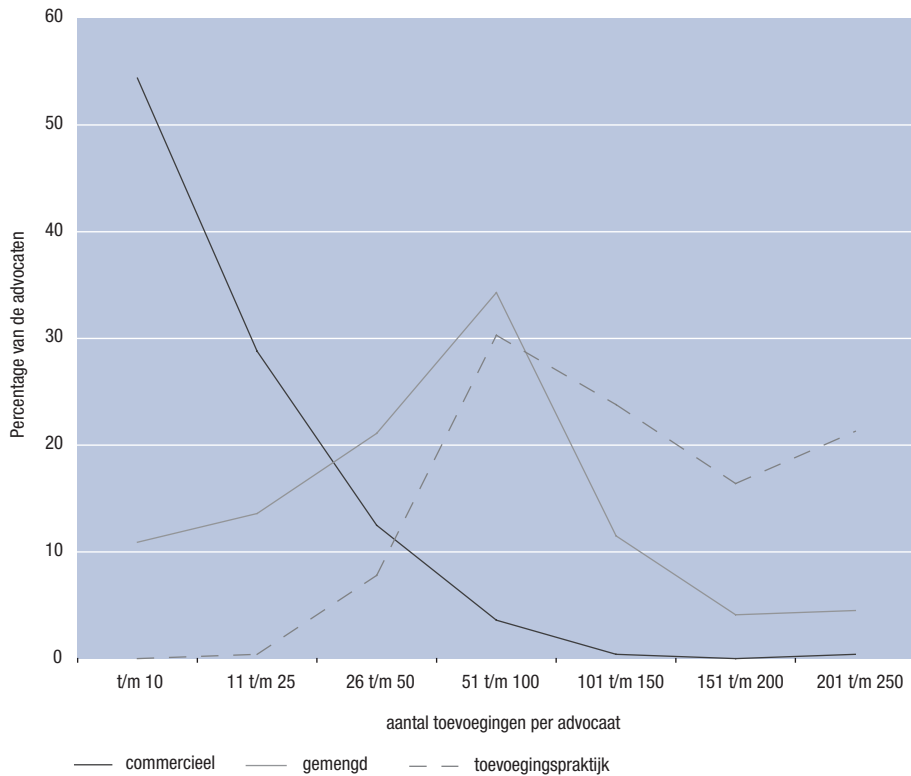
5.2.3 Samenhang aantal toevoegingszaken per rechtsbijstandverlener met andere kenmerken

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre het aantal toevoegingen dat men doet, samenhangt met andere kenmerken, zoals leeftijd en ervaring en het type kantoor waar men werkt.³⁰

Voor wat betreft het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener bestaat er een aanzienlijk verschil tussen de typen praktijken. Meer dan de helft van de advocaten bij in hoofdzaak commerciële praktijken doet gemiddeld 10 of minder toevoegingen, terwijl bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk meer dan de helft tussen de 51 en 150 zaken doet. Een gemengde praktijk neemt een tussenpositie in met meer dan de helft tussen de 25 en 100 toevoegingen per advocaat.

30. Alle verbanden die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn significant op een niveau van $p=.000$, tenzij anders vermeld.

Figuur 18 Aantal toevoegingen per advocaat per kantoortype*



* Hoewel hiertegen methodologische bezwaren zijn in te brengen, is bewust gekozen voor een lijndiagram, omdat hiermee de samenhang het duidelijkst kan worden weergegeven.

Bijna driekwart van de advocaten die gemiddeld t/m 10 zaken per jaar doen, werkt bij een in hoofdzaak commerciële praktijk, terwijl twee derde van de advocaten die meer dan 150 toevoegingszaken doen, in een in hoofdzaak toevoegingspraktijk werkt.

5.2.4 Tijdsbesteding aan toevoegingszaken

Naar inschatting van de respondenten werd gedurende het afgelopen jaar gemiddeld de helft van de werktijd aan toevoegingszaken besteed (51,9%). In tabel 45 is te zien hoe dit verdeeld is. Van de ondervraagden waagde 6% zich in het geheel niet aan een schatting.

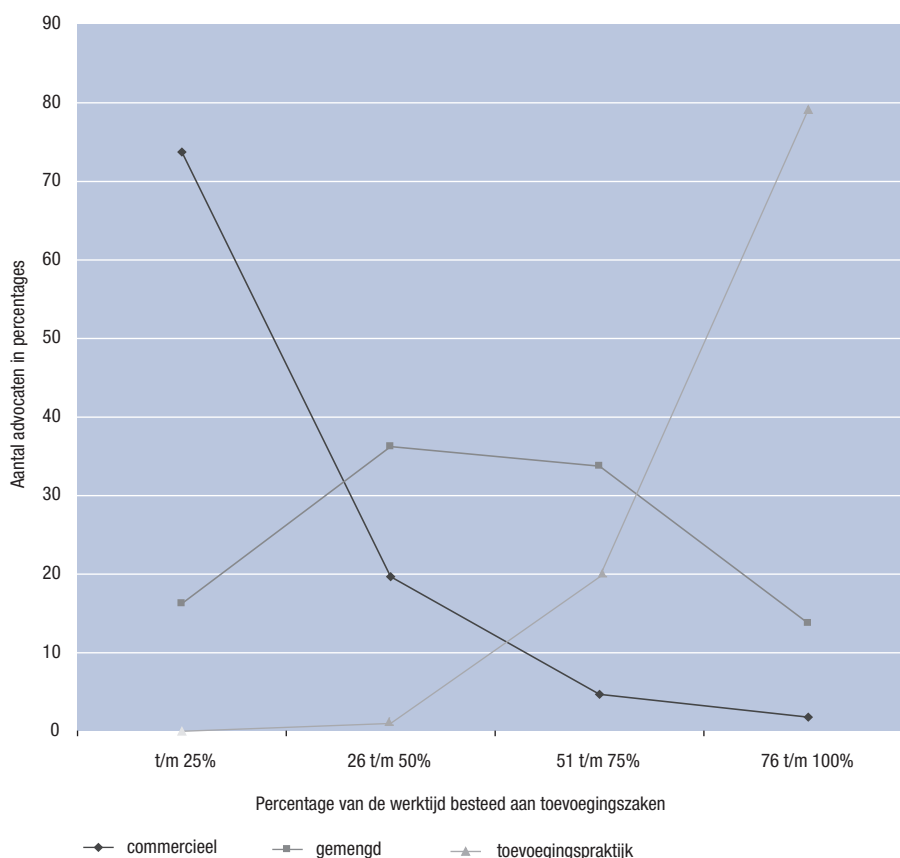
Tabel 45 Percentage van de werktijd besteed aan toevoegingszaken (n=1.503)

Percentage werktijd	Aantal	Percentage
0 t/m 25	412	27,4
26 t/m 50	368	24,5
51 t/m 75	351	23,4
76 t/m 100	372	24,8

Tijdsbesteding per kantoortype

Als wordt gekeken naar de verschillen tussen de typen praktijken, dan blijkt, zoals te verwachten was, de in hoofdzaak toevoegingspraktijk het vaakst in de groep te zitten die tussen de 76 en de 100% van de werktijd besteedt aan toevoegingszaken (79% geeft dit aan), terwijl van de advocaten in een in hoofdzaak commerciële praktijk 74% juist aangeeft dat dit percentage van de werktijd tussen de 0 en de 25% ligt.

Figuur 19 Percentage van de werktijd besteed aan toevoegingen per kantoortype



Naarmate het kantoor groter wordt, besteden de medewerkers een kleiner percentage van hun tijd aan toevoegingszaken. Een advocaat in loondienst besteedt minder vaak meer dan 75% van zijn werktijd aan toevoegingszaken, bij stagiairs is dat het vaakst tussen de 50 en 75% en minder vaak t/m 25% van de werktijd. Zoals te verwachten, is er een sterk verband tussen het percentage van de werktijd dat wordt besteed aan toevoegingszaken, en het aantal toevoegingszaken dat men doet ($r=.766$).

5.2.5 *Tussenconclusie: profiel van de in hoofdzaak toevoegingspraktijk*

Uit wat tot nu toe in deze paragraaf is beschreven, kan worden afgeleid dat er een duidelijk verschil bestaat tussen de drie kantoor typen. De in hoofdzaak toevoegingspraktijk wordt in tegenstelling tot de in hoofdzaak commerciële praktijk gekenmerkt door:

- een hoog gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener;
- een hoog gemiddeld percentage van de werktijd dat wordt besteed aan toevoegingszaken;
- een gemiddeld kleinere kantoor grootte.

Dit komt overeen met het beeld dat men in het algemeen heeft van het onderscheid tussen in hoofdzaak toevoegingskantoren en in hoofdzaak commerciële. De gemengde praktijk neemt, zoals te verwachten is, steeds een tussenpositie in. In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden beschreven in hoeverre de typische toevoegingspraktijk op een aantal kenmerken afwijkt van de overige twee typen.

5.2.6 *Leeftijd, geslacht en ervaring*

Om na te kunnen gaan of leeftijd, geslacht en ervaring van een advocaat samenhangen met het gemiddelde aantal toevoegingen dat men doet, en met kantoor grootte en -type is geanalyseerd of er een verband is tussen deze variabelen. Uit de analyses blijkt dat jongere advocaten (geboren tussen 1971 en 1980) gemiddeld iets minder toevoegingen doen (zij doen vaker t/m 25 zaken en minder vaak meer dan 200 zaken, $p=.002$). Dit geldt, uiteraard, ook voor de stagiairs die vaker tussen de 11 t/m 25 zaken en minder vaak meer dan 100 zaken doen. Voor het aantal jaren dat men is beëdigd, is echter geen verband gevonden.³¹

Vrouwen blijken een groter deel van hun werktijd aan toevoegingszaken te besteden. Dit geldt ook als alleen wordt gekeken naar verschillen tussen

31. Hoewel het verband tussen leeftijd en aantal jaren ervaring wel vrij sterk is: $r=.798$.

mannelijke en vrouwelijke fulltimers. Wel blijken de mannelijke advocaten gemiddeld per jaar meer toevoegingszaken te doen (80 tegen 74 voor de vrouwen). De mannelijke en vrouwelijke rechtsbijstandverleners zijn gelijkmatig over de drie typen praktijken verdeeld. Van de mannelijke advocaten werkt 26% in een commerciële praktijk en 19% in een toevoegingspraktijk en van de vrouwen is dat respectievelijk 24 en 22%. Een ongeveer gelijk percentage werkt in een gemengde praktijk: 55 en 54%. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat vrouwen binnen alle kantoren gemiddeld genomen meer tijd investeren in toevoegingszaken.

5.2.7 Omvang en aard van het dienstverband

Bijna 90% van de advocaten werkt fulltime (87,4%). Degenen die aangeven niet fulltime te werken, besteden gemiddeld 30 uur per week aan hun werk als advocaat (min. 4 uur, max. 60 uur). Een aanstelling van 30 of 32 uur komt bij de parttimers het meeste voor: 44% van hen heeft een aanstelling van een dergelijke omvang. Hoewel de verwachting zou kunnen zijn dat op in hoofdzaak commerciële kantoren vaker fulltime gewerkt wordt en gemiddeld meer uren, is dit niet gebleken uit de cijfers. Er is geen verschil tussen de drie typen kantoren³² en ook niet als wordt gekeken naar kantoorgrootte.

Van de ondervraagden heeft 4% sinds de beëdiging niet onafgebroken gewerkt als advocaat. Van degenen die een aantal jaren niet werkzaam waren, duurde de onderbreking gemiddeld 4,4 jaar (min. 0,1 jaar, max. 25 jaar), waarbij de groep die twee jaar niet werkte, het grootst is.

De aard van het dienstverband wordt voor alle respondenten in tabel 46 weergegeven. De grootste groep – een derde van de ondervraagden – werkt als zelfstandig advocaat.

Tabel 46 Aard van het dienstverband (n=1.599)

	Aantal gegeven antwoorden (n=1.700)*	Percentage van het aantal respondenten
Zelfstandig advocaat	531	33,2
Maat in een maatschap	428	26,8
Advocaat-medewerker**	379	23,7
Advocaat-stagiair	311	19,4
Anders	51	3,2

* Meer antwoorden naast elkaar mogelijk.

** In loondienst.

32. Wellicht gaat dit wel op voor kantoren die 100% commercieel zijn. Deze groep is echter niet onderzocht.

Naast elkaar konden meer alternatieven van toepassing zijn. De zelfstandige advocaten hebben gemiddeld vaker een in hoofdzaak toevoegingspraktijk, terwijl dat bij de stagiairs en de advocaten in loondienst juist minder vaak het geval is. Voor wat betreft de relatie tussen kantoor grootte en de aard van het dienstverband is er alleen een verband gevonden voor stagiairs: zij werken relatief het vaakst op kantoren met tussen de 11 en 50 medewerkers.

5.2.8 *Inkomensverdeling*

Om meer betekenis te kunnen toekennen aan een aantal van de gegeven antwoorden is gevraagd naar het brutojaarinkomen van de respondenten. Het grootste aantal bevindt zich in de groep tot € 50.000.

Tabel 47 Brutojaarinkomen van rechtsbijstandverleners in euro's

	Aantal totale groep (n=1.599)	Percentage totale groep	Aantal alleen full-timers (n=1.397)	Percentage alleen full-timers
<€ 50.000	702	43,9	573	41,0
€ 50.000-€ 100.000	504	31,5	460	32,9
€ 100.000-€ 200.000	118	7,4	116	8,3
>€ 200.000	18	1,1	17	1,2
Weet niet/wil niet zeggen	257	16,1	231	16,5

Inkomens boven de € 100.000 komen vaker dan gemiddeld voor bij advocaten die bij in hoofdzaak commerciële praktijken werken, en, zoals te verwachten is, blijkt dat naarmate men meer verdient men een kleiner gedeelte van de werktijd besteedt aan toevoegingszaken.

5.2.9 *Aanbod per rechtsgebied*

Als de vraag naar rechtshulp op een bepaald rechtsgebied sterk toe zou nemen, is het van belang inzicht te hebben in het aanbod aan advocaten die zich bezighouden met de diverse rechtsterreinen. De ondervraagde advocaten blijken het vaakst voornamelijk gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen op het gebied van het rechtsgebied personen- en familierecht, gevolgd door arbeids- en ontslagrecht en strafrecht. De combinatie van arbeids- en ontslagrecht en personen- en familierecht komt het meest voor (36% van de respondenten geeft deze combinatie aan). De reden hiervoor zou kunnen zijn dat het hier in beide gevallen gaat om conflicten binnen duurzame relaties, waarmee men meer affiniteit heeft. Daarnaast is er een groot aanbod in deze twee typen zaken. De combinatie van de drie meest voorkomende soorten wordt door 20% van de respondenten aangegeven.

Tabel 48 Percentage van de advocaten werkzaam op bepaald rechtsterrein (n=1.599)

Soort zaak	Percentage
Personen- en familierecht	62,6
Arbeids- en ontslagrecht	52,2
Strafrecht	50,7
Onrechtmatige daad en verbintenissen	34,0
Sociale verzekeringen	24,0
Huur en verhuur	23,1
Sociale voorzieningen	13,4
Vreemdelingenrecht/asiel	13,1
Bestuur, overig	15,1
Restgroep	10,3
Goederenrecht	8,8
Wonen	8,4
BOPZ	8,3
Faillissementsrecht	7,3
Erfrecht	5,9
Ambtenarenrecht	4,4
Fiscaal recht	1,1

Advocaten die (onder meer) gespecialiseerd zijn op het gebied van sociale voorzieningen, strafzaken, bestuursrecht en fiscaal recht, verwachten in de toekomst een toename van het aantal toevoegingszaken dat zij persoonlijk behandelen (zie hierover verder in paragraaf 5.2.10). Als zij terugkijken naar de afgelopen drie jaar, dan blijkt de toename vooral voor advocaten die gespecialiseerd zijn in strafzaken, te gelden. Dit komt overeen met hetgeen in hoofdstuk 2 is weergegeven in het taartdiagram (figuur 4) over het aandeel van strafzaken in de totale aanwas.

5.2.10 Attitude van de respondenten ten aanzien van toevoegingszaken

Persoonlijke voorkeur

Hoewel het hier gaat om advocaten die allemaal ingeschreven staan bij één van de vijf raden, zijn de commerciële zaken aanzienlijk meer in trek dan toevoegingszaken. Iets minder dan 10% van de ondervraagden heeft een uitgesproken voorkeur voor toevoegingszaken, terwijl 42,7% een voorkeur uitspreekt voor commerciële zaken en 46,5% geen voorkeur heeft.

De belangrijkste redenen die desgevraagd voor deze voorkeur worden opgegeven, zijn ten gunste van commerciële zaken:

- de lage vergoedingen in toevoegingszaken (veruit het vaakst genoemd door meer dan de helft van de respondenten);
- de administratieve handelingen die men moet verrichten om een toevoeging aan te vragen en de zaak verder af te wikkelen;
- inningsproblemen voor wat betreft de eigen bijdrage bij cliënten;
- het feit dat de cliënten die op toevoegingsbasis procederen, veel meer tijd en aandacht vragen van hun advocaat; daarbij zijn zij minder snel bereid een schikkingsvoorstel te accepteren;

- specifieke affiniteit met dit type cliënt/zaak;
- de kantoorfilosofie/-strategie.

De advocaten met een duidelijke voorkeur voor toevoegingszaken noemen hiervoor als belangrijkste redenen:

- persoonlijke idealistische motieven;
- het verzekerd zijn van de betaling van ten minste een deel van de rekening, namelijk de forfaitaire vergoeding die door de raden wordt uitkeerd;
- specifieke affiniteit met dit type cliënt/zaak;
- de kantoorfilosofie/-strategie.

Deze motieven komen overeen met de redenen die men aangeeft om een toevoegingszaak aan te nemen, waarbij meer antwoorden naast elkaar mogelijk waren. Twee derde van de advocaten zegt zich hierbij (mede) te laten leiden door plichtsgevoel. In tabel 49 is de verdeling over de antwoordcategorieën weergegeven.

Tabel 49 Redenen om toevoegingszaak aan te nemen (n=1.341)

	Aantal gegeven antwoorden	Percentage van de advocaten dat dit alternatief kiest
Sociale plicht om in deze behoefte te voorzien	915	68,2
Kan elke zaak goed gebruiken/financiële noodzaak	228	17,0
Verplichting binnen het kantoor om een bepaald aantal toevoegingszaken te doen	73	5,4
Is als stagiair speciaal belast met dit soort zaken	79	5,4
Anders	477	35,6
Weet niet/wil niet zeggen	33	2,5

Van de advocaten heeft 17% economische motieven om een toevoegingszaak aan te nemen.

Advocaten met een inkomen boven de € 100.000 geven minder vaak aan dat zij elke zaak goed kunnen gebruiken (6%, $p=.013$). Het blijkt bij dit motief verschil te maken of men in loondienst is of zelfstandig. Van de zelfstandigen geeft ruim een kwart aan elke zaak goed te kunnen gebruiken, bij niet-zelfstandigen is dat 14%. Ook bij eenmanskantoren speelt dit argument relatief vaker een rol dan bij de grotere kantoren (27% van deze groep). Van de stagiairs geeft 94% als een van de redenen op dat zij speciaal belast zijn met dit soort zaken.

Bij in hoofdzaak commerciële praktijken komt de voorkeur van de advocaten het meest overeen met de aard van de zaken binnen de praktijk: driekwart van hen geeft commerciële zaken als voorkeur aan. Binnen de overige twee typen hebben de advocaten een minder uitgesproken voorkeur: de helft heeft geen

voorkeur, waarna binnen de gemengde praktijk de commerciële zaken het meest in trek zijn (42%) en bij de in hoofdzaak toevoegingspraktijk de toevoegingszaken (35%).

Beleving van toevoegingszaken

Ruim driekwart van de ondervraagden haalt evenveel voldoening uit toevoegingszaken als commerciële zaken (77,8%). Van de respondenten die wel een verschil ervaren, zegt 12,2% dat toevoegingszaken hun meer voldoening geven en 6,9% zegt minder.

Driekwart van de advocaten vindt de toevoegingszaken die men behandelt, juridisch doorgaans even interessant als commerciële zaken. Een kleine groep van 3,4% vindt toevoegingszaken juridisch interessanter, terwijl 21,3% de commerciële zaken juist boeiender vindt. Deze laatste groep haalt ook het vaakst evenveel voldoening uit commerciële als toevoegingszaken. Advocaten die aangeven commerciële zaken juridisch interessanter te vinden, halen, zoals te verwachten, minder voldoening uit toevoegingszaken, en omgekeerd.

Hieruit mag worden afgeleid dat toevoegingszaken zeker niet door iedereen als minder aantrekkelijk worden beschouwd, zoals wel eens wordt verondersteld.

Weigeren van toevoegingszaken

Ongeveer de helft van de ondervraagden weigert wel eens cliënten die om gesubsidieerde rechtsbijstand vragen. Bij in hoofdzaak commerciële praktijken is dat twee derde, bij de andere twee typen minder dan de helft.

Men doet dit gemiddeld in ongeveer 20% van de aanvragen. In tabel 50 zijn de aantallen en de percentages weergegeven van de mate waarin cliënten geweigerd worden. Hieruit blijkt dat bijna de helft van de advocaten, die aangeven wel eens toevoegingszaken te weigeren, dit maar bij een klein deel van de toevoegingscliënten doet (minder dan 5%).

Tabel 50 Weigeringspercentage toevoegingszaken (n=511)

Weigeringspercentage	Aantal	Percentage
<6%	248	48,5
6 t/m 10%	73	14,3
11 t/m 25%	85	16,6
26 t/m 50%	43	8,4
51 t/m 75%	20	3,9
76 t/m 100%	42	8,2

Maatregelen ter verhoging van de deelname

Op de vraag wat er zou moeten gebeuren als zou blijken dat het aantal advocaten, dat bereid is gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, te laag wordt,

kiest men voor de volgende alternatieven, waarbij meer antwoorden mogelijk waren:

- het werken op toevoegingsbasis financieel aantrekkelijker maken (91,1%);
- verplichten van een minimaal aantal toevoegingszaken (13,3%); dit antwoord komt vaker voor bij in hoofdzaak commerciële praktijken (16%) dan bij in hoofdzaak toevoegingspraktijken (7%);
- advocaten de mogelijkheid bieden een toevoegingsverplichting af te kopen en uit de gelden die dat oplevert, de vergoeding voor toegevoegde zaken te verhogen (12,4%); advocaten in de groep met een inkomen tot € 50.000 geven dit iets vaker aan dan gemiddeld (16%, $p=.003$).

Door 15,2% worden andere mogelijkheden genoemd ter verhoging van de deelname, waarbij vooral het verminderen van de administratieve ‘rompslomp’ als oplossing wordt aangedragen. Voor hen zal de vereenvoudiging die *VIValt* teweeg zal brengen, zeker uitkomst bieden.

5.2.11 *Ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot het aantal toevoegingszaken*

Verandering van de kantoorstrategie

Om het toekomstige aanbod in kaart te kunnen brengen is aan de respondenten gevraagd de ontwikkeling binnen de praktijk waarin zij werken te beschrijven, waarbij zij uit de volgende drie typeringen konden kiezen; te weten een praktijk

- met een constante verdeling van commerciële en toevoegingszaken: 67,8% geeft dit aan;
- in ontwikkeling van een toevoegings- naar een commerciële praktijk: 24,8% geeft dit aan;
- in ontwikkeling van een commerciële naar een toevoegingspraktijk: 1,6% geeft dit aan.

Dit betekent dat het derde alternatief – de overgang van een commerciële naar een toevoegingspraktijk – maar weinig voorkomt.³³

Voorts werd gevraagd of *het kantoor* van de respondent meer toevoegingszaken zal gaan doen *als het aantal verzoeken* daarvoor stijgt. Ruim de helft van de advocaten beantwoordt deze vraag bevestigend (50,5%), een derde ontkenkend (34,3%) en 15,2% heeft op dit punt geen mening gegeven. Men gaat gemiddeld vaker toevoegingszaken doen als men werkt in een

33. Deze groep wordt in de nadere analyses dan ook buiten beschouwing gelaten.

- in hoofdzaak toevoegingspraktijk: in een praktijk die in hoofdzaak commercieel is, zegt meer dan de helft 'nee' op de vraag of het kantoor meer toevoegingszaken zal gaan doen als het aantal verzoeken daarvoor stijgt (53,5%), tegenover de advocaten in de in hoofdzaak toevoegingspraktijken die hierop in meerderheid 'ja' zeggen (57,0%);
- kleinere praktijk: als gerelateerd wordt aan de kantoor grootte, dan blijkt dat de kantoren met t/m 10 advocaten vaker 'ja' zeggen dan 'nee' op de vraag of het kantoor meer toevoegingszaken zal gaan doen, terwijl dit bij de grotere kantoren vanaf 11 advocaten juist vaker niet zo is.

Gemiddeld zouden de kantoren er dan maximaal 50 toevoegingszaken per jaar bij kunnen en willen nemen. De, doorgaans grotere, commercieel georiënteerde praktijken zouden er gemiddeld minder bij kunnen en willen nemen dan de overige twee typen (gemiddeld per kantoor 29 toevoegingszaken, tegenover 68 toevoegingszaken bij de in hoofdzaak toevoegingspraktijken en 43 bij de gemengde praktijken).

Verandering van aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

Daarnaast geven de ondervraagde advocaten aan dat hun persoonlijke inbreng gedurende de afgelopen drie jaar gemiddeld genomen is afgenomen. Ruim een derde van de advocaten geeft aan gedurende de afgelopen drie jaar minder toevoegingszaken te zijn gaan doen (36,6%), terwijl 21% aangeeft dat dit aantal is toegenomen. De afname wordt gemiddeld geschat op -34%, de toename op +24%. In tabel 51 is de verdeling weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat driekwart van de advocaten (74,3%), die spreken van een toename, een inschatting maakt van 0 t/m 25% meer, terwijl bij de groep die een afname signaleert van 0 t/m 25%, dit ruim de helft is (53,1%).

Tabel 51 Geschatte toe- en afname in de afgelopen drie jaar

Geschatte verschil	Percentage van degenen die een toenamepercentage noemen (n=152)	Percentage cumulatief	Percentage van degenen die een afnamepercentage noemen (n=292)	Percentage cumulatief
0 t/m 10%	29,6	29,6	17,1	17,1
11 t/m 25%	44,7	74,3	36,0	53,1
26 t/m 50%	20,4	94,3	31,5	84,6
51 t/m 75%	2,0	96,3	6,5	91,1
76 t/m 100%	3,3	100,0	8,9	100,0

Als deze schattingen met elkaar worden gecombineerd, wijst dit in de richting van een afnemend aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener in de afgelopen drie jaar. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met de in hoofdstuk 4 juist beschreven toename van het aantal toevoegingszaken per actieve rechtsbijstandverlener (+22%). Een mogelijke verklaring voor het verschil is dat de responsgroep gemiddeld meer toevoegingen doet dan de groep die niet reageerde. Dit maakt de kans groter dat men vaker aan zal geven minder

zaken te zijn gaan doen dan (nog) meer. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier nog maar gaat om een deel van de ondervraagden (152 en 292 respondenten, samen iets meer dan de helft van de groep die deze vraag heeft beantwoord).

Advocaten die werkzaam zijn bij in hoofdzaak toevoegingspraktijken, zeggen vaker dan gemiddeld dat er sprake is van een toename gedurende de afgelopen jaren. Bij een praktijk die in overgang is van een toevoegings- naar een commerciële praktijk is dat een minderheid (32%). Bij een praktijk met een constante verdeling geeft de helft aan dat het aantal gelijk is gebleven, een kwart zegt dat dit meer is geworden en een kwart zegt minder.

Op de vraag of men verwacht dat er in de nabije toekomst een verandering zal optreden in het aantal toevoegingszaken dat men persoonlijk behandelt, antwoordt 34,5% een afname te verwachten en 14,0% een toename. De overige 43,8% verwacht dat het percentage gelijk blijft. De toename wordt gemiddeld geschat op +20,9% en de afname op -40,1%. Ook hier tekent zich een vermindering af aan de aanbodzijde als de verwachtingen uit zouden komen. Deze afname binnen de bestaande groep rechtshulpverleners zal, zoals dat ook in het verleden het geval was, worden opgevangen door de startende advocaten die nog geen deel uitmaken van deze respondentengroep.

5.3 ADMINISTRATIEVE BELASTING

Uit het voorgaande is al gebleken dat advocaten de formaliteiten die moeten worden vervuld rondom de aanvraag van een toevoeging, als een belasting ervaren of zelfs een reden om geen of minder toevoegingen te doen. Dit wordt vaak in één adem genoemd met de financiële vergoeding die zij ontvangen.

Om een toevoeging aan te vragen moeten rechtsbijstandverleners, indien van toepassing, een *Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen* (VIV) en een inkomensspecificatie van hun cliënt opsturen. In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de advocaten de procedure rondom de toevoeging als belastend ervaren. Het betreft hier een nulmeting om in de toekomst de effecten van VIValt te kunnen meten.

5.3.1 De toevoegingsprocedure

De administratieve handelingen rondom de aanvraag van een toevoeging vormen nu nog onvermijdelijk een belasting bij de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. Twee derde van de advocaten zegt dat dit inderdaad *zeer*

belastend is (64,5%). Van de respondenten geeft 5,8% aan dit *nauwelijks* als een belasting te ervaren, terwijl 29,3% aangeeft dit *matig* belastend te vinden. Het maakt hierbij weinig verschil of men beginnend advocaat is of dat men meer jaren ervaring heeft. Als men werkt in een praktijk die in overgang is van een toevoegings- naar een commerciële praktijk, geeft men vaker dan gemiddeld aan dit *zeer* als een belasting te ervaren. Dit zou erop kunnen wijzen dat dit een van de redenen is geweest om de ommezwaai te maken.

Als wordt gevraagd naar de belangrijkste belemmeringen die men ervaart om een toevoeging aan te vragen, blijkt 'de administratieve handelingen rondom de aanvraag' het vaakst te worden aangekruist (72,5%). Daarna volgen 'de tijd die de afgifteprocedure vergt bij de raden' (48,2%), 'de onvoorspelbaarheid van het resultaat van de afgifteprocedure' (32,5%), 'de bejegening door de raden' (17,5%) en 'anders' (18,7%). De overige 13,6% ervaart geen enkele belemmering. Het maakt hierbij geen verschil in wat voor soort praktijk men werkt.

Gevraagd is hoe vaak het voorkomt dat het moeite kost om de benodigde stukken van een cliënt te krijgen. Bijna 90% van de ondervraagden heeft ervaren dat dit moeite kost (88,7%). Zij geven aan dat dit gemiddeld bij een derde van de gevallen voorkomt (32,7%; voor verdeling in klassen zie tabel 52). Hieruit blijkt dat 14% in meer dan de helft van de toevoegingszaken moeite heeft de benodigde stukken te verzamelen.

Tabel 52 Percentage van de zaken waarin het moeite kost stukken te krijgen van cliënt (n=1.084)

Percentage zaken	Aantal	%
t/m 10%	223	20,6
11 t/m 25%	321	29,6
26 t/m 50%	388	35,8
51 t/m 100%	152	14,0

Op de vraag of men in toevoegingszaken *vaker* aan cliënten vraagt bepaalde taken zelf te verrichten dan in commerciële zaken (zoals het schrijven van brieven naar instanties en het zelf inwinnen van informatie), antwoordt 13% bevestigend. Uit de antwoorden in de open vragen blijkt dat veel van de cliënten in toevoegingszaken hiertoe juist minder vaak in staat worden geacht te zijn.

5.3.2 VIValt

Onlangs is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel VIValt aangeboden, waardoor de aanvraagprocedure voor toevoegingen wordt vereenvoudigd. In de

toekomst hoeft de advocaat dan in plaats van de VIV alleen het sofi-nummer van zijn cliënt door te geven om een toevoeging aan te vragen.

Bijna een derde van de ondervraagden denkt *daardoor* meer toevoegingszaken aan te zullen gaan nemen (30,9%). Ruim de helft denkt dat dit niet het geval zal zijn (54,3%) en 14,8% heeft hierover geen mening.

Advocaten die de administratieve handelingen als *zeer* belastend ervaren, geven gemiddeld vaker aan meer toevoegingszaken te zullen gaan doen als de procedure dankzij VIValt eenvoudiger wordt. Deze vereenvoudiging zal op termijn dus mogelijk het aanbod vergroten, waardoor de druk naar verwachting enigszins afneemt.

Van de groep die aangeeft de administratieve afhandeling als (een van) de belangrijkste belemmering(en) te ervaren om een toevoeging aan te vragen, geeft een hoger percentage aan meer toevoegingszaken te gaan doen dan de groep die dit niet aankruist (36 tegenover 25%). Dit geldt ook voor degenen die bij deze vraag het tweede alternatief kiezen: 'de tijd die de procedure vergt' (35 tegen 27%) en 'de onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de procedure' (40 tegenover 27%).

Dit alles zou erop kunnen wijzen dat hoe meer de belemmeringen zullen worden weggenomen, des te meer de bereidheid toe zal nemen om toevoegingszaken te gaan doen.

5.4 EIGEN BIJDRAGE

5.4.1 Inning eigen bijdrage

Rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand moeten doorgaans een eigen bijdrage betalen.³⁴ Van de advocaten geeft 93% aan dat het innen van de eigen bijdrage wel eens problemen geeft. Het percentage waarin dat gebeurt, wordt gemiddeld geschat op 26,4% (voor de verdeling zie tabel 53).

Tabel 53 Percentage van de zaken waarin het moeite kost de eigen bijdrage te innen van cliënt (n=1.131)

Percentage zaken	Aantal	Percentage
t/m10	237	21,0
11 t/m 25	367	32,4
26 t/m 50	394	34,8
51 t/m 100	133	11,8

34. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

In een toevoegingspraktijk komt het vaker voor dat de advocaat in de categorie van 51-100% zit.

5.4.2 Wel een toevoeging, geen eigen bijdrage

Het blijkt bij bijna de helft van de ondervraagden (45,2%) wel eens voor te komen dat er *wel* een toevoeging wordt aangevraagd, maar dat men de cliënt *geen* eigen bijdrage laat betalen. Degenen die een percentage willen noemen, schatten dat dit in gemiddeld 13,0% van de zaken het geval is (voor de verdeling zie tabel 54). Hieruit kan worden afgeleid dat naar schatting in ongeveer 5% van de zaken wordt afgeweken van de standaardprocedure.

Tabel 54 Percentage toevoeging waarvoor geen eigen bijdrage wordt gevraagd (n=535)

Percentage toevoeging	Aantal	Percentage
t/m10%	390	72,9
11 t/m 25%	99	18,5
26 t/m 50%	34	6,4
51 t/m 100%	12	2,2

In een in hoofdzaak toevoegingspraktijk geeft ruim twee derde aan dit wel eens te doen, tegen een derde van de ondervraagden die werkzaam zijn bij een in hoofdzaak commerciële praktijk en de helft van de advocaten bij een gemengde praktijk (68, 43 en 30%). Het zijn vooral de advocaten die werkzaam zijn bij *kleinere* kantoren en/of advocaten met een inkomen boven de € 50.000 die aangeven dit te doen.

5.4.3 Geen toevoeging, wel een eigen bijdrage

Daarnaast komt het bij een zesde van de ondervraagden voor dat men toevoegingszaken behandelt, waarbij *geen toevoeging* wordt aangevraagd, maar men de cliënt echter *wel een bedrag ter hoogte van de voor hem geldende eigen bijdrage* laat betalen (16,6%). De advocaten die dit wel eens doen, en hiervoor een percentage aan kunnen geven, doen dat in gemiddeld 6% van hun toevoegingszaken (min. 1%, max. 25%). Hiermee komt het totale gemiddelde uit op ongeveer 1% van de toevoegingszaken die men behandelt. Dit verschijnsel blijkt het minst vaak voor te komen bij een in hoofdzaak commerciële praktijk (daar zegt 11% 'ja' tegen 20% bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk). Er is geen verband gevonden in die zin dat men vaker afziet van het aanvragen van een toevoeging als men de administratieve handelingen als *zeer* belastend ervaart.

Het komt dus aanzienlijk vaker voor dat er *wel een toevoeging* wordt aangevraagd en *geen eigen bijdrage* wordt gevraagd, dan dat de omgekeerde combinatie zich voordoet.

5.4.4 *Pro deozaken*

Op de vraag of het voorkomt dat men zaken behandelt waarbij *geen* toevoeging wordt aangevraagd en men de cliënt ook niets laat betalen, dus dat men een zaak pro deo doet, antwoordt bijna de helft bevestigend (49,3%). Men doet dit dan in gemiddeld 3,8% van de gevallen (min. 1%, max. 50%). Dit gebeurt dus in ongeveer 2% van de toevoegingszaken. In een in hoofdzaak toevoegingspraktijk komt dit vaker voor dan bij de andere twee typen kantoren (61 tegenover 47 en 48%). Daarnaast noemt de groep advocaten die pro deozaken doet, vaker de bejegening door de raad als belemmering dan de groep die nooit pro deo werkt. Zoals te verwachten werken de advocaten met de hogere inkomens vaker wel eens op pro deobasis; boven de € 200.000 geeft 79% aan dit wel eens te doen, tegenover 38% van de groep die minder dan € 50.000 verdient. Voor alle inkomensgroepen geldt dat het een uitzondering is als dit gebeurt (bijna altijd in minder dan 10% van de zaken).

De respondenten konden aangeven om welke reden zij pro deozaken doen. Daarbij komen de volgende typen antwoorden het meeste voor:

- humanitaire/sociale overwegingen;
- ‘het gaat om een kleine advieszaak’, vaak in combinatie met ‘het is de moeite niet om een toevoeging aan te vragen’;
- de toevoegingsaanvraag is door de raad afgewezen of maakt weinig kans;
- het gaat om een vaste klant; deze zaak vloeit voort uit een andere reeds behandelde zaak.

5.4.5 *Gematigd tarief*

Op de vraag hoe vaak het voorkomt dat men een gematigd tarief hanteert voor cliënten van wie het inkomen net boven de grens van de gesubsidieerde rechtsbijstand valt, antwoordt 9,6% dat dit *nooit* voorkomt, 53,5% dat dit *soms* voorkomt en 34,0% dat dit *altijd* het geval is. Dit laatste komt het vaakst voor bij advocaten werkzaam bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk. Daar is het bijna de helft van de advocaten die zegt dit altijd te doen (46%). Er is een verband tussen de hoogte van het inkomen en het hanteren van een gematigd tarief: naarmate het inkomen van een advocaat hoger wordt, hanteert hij vaker het gematigd tarief.

5.4.6 *Hoogte eigen bijdrage en het gedrag van de cliënten*

Twee derde van de advocaten heeft ervaren dat rechtzoekenden tegen hen zeggen af te zien van rechtsbijstand vanwege de hoogte van de eigen bijdrage. Ook dit komt vaker voor binnen in hoofdzaak toevoegingspraktijken (79 tegen 49% bij in hoofdzaak commerciële praktijken). De gemiddelde schatting

is dat dit dan in 10% van de gevallen gebeurt (min. 1%, max. 75%). Dit komt in grote lijnen overeen met de bevindingen in hoofdstuk 3.

Per januari 2004 is de eigen bijdrage verhoogd. Gevraagd is of men in de praktijk merkt dat rechtzoekenden sindsdien vaker afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand, juist vanwege deze verhoging. Een derde van de respondenten zegt dit te ervaren (34%), terwijl 44,8% aangeeft dit niet te merken. De overige 21,2% wil of kan hier geen uitspraak over doen. Het percentage 'ja'-zeggers is ook nu weer het hoogst binnen de toevoegingskantoren (47 tegen 17% bij de commerciële kantoren). De termijn na de verhoging is nog te kort om hier harde conclusies uit te trekken.

5.4.7 *Conclusie eigen bijdrage*

In de hierboven beschreven paragrafen blijkt dat het bij toevoegingszaken regelmatig voorkomt dat wordt afgeweken van de standaardprocedure, waarbij de rechtsbijstandverlener een toevoeging aanvraagt en de rechtzoekende een eigen bijdrage betaalt. Bepaalde vermoedens worden hiermee gekwantificeerd en bevestigd. Relatief gezien komt de combinatie wel toevoeging/geen eigen bijdrage het vaakst voor, gevolgd door de pro deozaken en daarna de variant geen toevoeging/wel een eigen bijdrage (naar schatting respectievelijk in 5, 2 en 1% van de toevoegingszaken). Met name de advocaten die werken bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk zeggen vaker dat zij wel eens afwijken van de standaardprocedure. Een reden hiervoor kan zijn dat een advocaat die werkt bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk, nu eenmaal vaker wordt geconfronteerd met toevoegingszaken, waardoor de kans groter is dat een respondent aangeeft dit wel eens mee te maken. Een andere verklaring zou kunnen liggen in de aard en de attitude van advocaten die in toevoegingspraktijken werken. Deze uitzonderingen op de regel geven onvermijdelijk een vertekening in het beeld van de effecten van verschillende prijsprikkels.

5.5 STELSELHERZIENING

Het stelsel van Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt gewijzigd. Op dit moment wordt het bureau rechtshulp vervangen door het Juridisch Loket. Deze stelselherziening heeft tot doel om een heldere scheiding tussen de publieke en private rechtsbijstand te creëren. Medio 2005 moeten er circa dertig loketten in heel Nederland functioneel zijn. Cliënten kunnen bij het loket terecht voor informatie, advies, vraagverheldering en het krijgen van een adequate doorverwijzing. Verder zal het loket een gratis spreekuur

verzorgen waarin zaken behandeld kunnen worden die geen vertegenwoordiging van de cliënt vragen. De in het verleden door de bureaus rechtshulp in het verlengd spreekuur geboden rechtsbijstand en de toevoegingen worden na de stelselwijziging via de advocatuur aangeboden in de vorm van toegevoegde rechtsbijstand. In verband hiermee zal voor een 'lichte adviestoevoeging' een speciale categorie worden gecreëerd, die zal gelden voor advieszaken waarvoor niet meer dan drie uur rechtsbijstand wordt verleend.

Van de ondervraagden geeft 79,1% aan op de hoogte te zijn van deze ontwikkeling, van wie de meesten bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk werken (87 tegen 68% in de in hoofdzaak commerciële praktijken). Een minderheid van de ondervraagden vindt dit een goede ontwikkeling (29,0%), terwijl 40,9% van hen aangeeft dit juist *geen* goede ontwikkeling te vinden. De overige 30,1% heeft zich geen mening gevormd op dit punt.

Onderdeel van de stelselherziening is dat er naast de reguliere toevoegingen ook lichte adviestoevoegingen van maximaal twee punten worden afgegeven. Ruim de helft van de advocaten geeft aan bereid te zijn om deze lichte adviestoevoegingen te gaan doen (53,5%), ongeveer een kwart wil dat niet (26,0%) en de overigen hebben hierover geen mening gegeven. De bereidwilligheid is gemiddeld groter binnen in hoofdzaak toevoegingspraktijken (60 tegen 42% bij in hoofdzaak commerciële praktijken) en gemiddeld kleiner op kantoren die in ontwikkeling zijn van een in hoofdzaak toevoegingspraktijk naar een in hoofdzaak commerciële praktijk (44% zegt 'ja' tegenover 57 en 58% bij beide andere typen).

5.6 SAMENVATTING

Uit een vergelijking van de enquêtecijfers met die vanuit de analyse van alle actieve rechtsbijstandverleners blijkt dat de responsgroep van 1.600 advocaten representatief is voor de totale groep van 6.000 advocaten ten aanzien van een aantal kerngegevens, te weten ressort, ervaring en geslacht. De groep die de enquête heeft ingevuld, blijkt gemiddeld meer toevoegingen te doen dan de ingeschrevenen die niet meededen aan de enquête, hetgeen verklaarbaar is, omdat zij wellicht meer weet over dit onderwerp en hier meer ervaring mee heeft.

De kantoren die zich in hoofdzaak bezighouden met toevoegingszaken, onderscheiden zich op een aantal punten duidelijk van de twee andere typen: de in hoofdzaak commerciële en de gemengde praktijken. Het zijn doorgaans kleinere praktijken, waarin de rechtsbijstandverleners gemiddeld meer

toevoegingszaken doen en een groter deel van hun werktijd aan toevoegingszaken besteden in vergelijking met de twee andere typen. Het gemiddelde inkomen van de advocaten in toevoegingspraktijken is gemiddeld lager. Dit bevestigt het beeld dat men in het algemeen heeft over de drie typen praktijken.

Jongere advocaten houden zich minder vaak en vrouwen relatief vaker met toevoegingszaken bezig. De zelfstandig werkende advocaat vertegenwoordigt de grootste groep onder de toevoegingsadvocaten.

De meeste van de respondenten zijn specialiseerd in personen- en familie-recht, arbeids- en ontslagrecht en strafrecht. De laatste groep geeft een flinke toename aan in de afgelopen drie jaar.

Er zijn maar weinig advocaten die een duidelijke voorkeur hebben voor toevoegingszaken, ze juridisch interessanter vinden en er meer voldoening uit halen. De belangrijkste beweegreden om toevoegingszaken te doen is het gevoel dit sociaal verplicht te zijn.

De lage vergoeding, problemen met het innen van de eigen bijdrage en het claimgedrag van de cliënten maken deze zaken minder aantrekkelijk. Veel advocaten vinden de administratieve handelingen zeer belastend en men heeft regelmatig moeite de benodigde stukken van de cliënten te krijgen. Als de procedure dankzij het project *VIValt* eenvoudiger zal worden, dan zal een derde van de advocaten vaker toevoegingszaken gaan doen.

Toevoegingscliënten worden door de helft van de advocaten wel eens geweigerd. Dit komt bij deze advocaten in minder dan een kwart van de aanvragen voor. Hieruit volgt dat de kans dat men gedwongen wordt uit te wijken naar een collega-advocaat, gemiddeld niet erg groot is (rond de 10%), en nog kleiner als men aanklopt bij een gemengde of een toevoegingspraktijk.

Het aanbod lijkt in de nabije toekomst af te gaan nemen, omdat meer kantoren overgaan van een toevoegingspraktijk naar een commerciële dan omgekeerd het geval is. Ook de individuele advocaat is in de afgelopen jaren minder toevoegingszaken gaan doen en denkt dat dit in de toekomst ook zo zal zijn. Er zullen steeds weer nieuwkomers zijn, maar of dit voldoende is om het gat te dichten kan niet uit deze enquête worden opgemaakt, omdat deze groep daar nog geen deel van uitmaakt. Daarbij speelt een rol dat de responsgroep nu al meer toevoegingen doet dan gemiddeld, waardoor de mogelijkheid van en de kans op een toename bij deze groep kleiner is dan bij advocaten die

(nog) maar weinig toevoegingszaken doen. Bovendien betreft het hier veelal advocaten die al langer dan gemiddeld werkzaam zijn binnen de advocatuur.

Er blijkt in de praktijk regelmatig te worden afgeweken van de standaardprocedure, waarin een toevoeging wordt aangevraagd en de cliënt een eigen bijdrage betaalt, afhankelijk van zijn inkomen. Veel advocaten hebben wel eens moeite met het innen van de eigen bijdrage. De combinatie wel een toevoeging/geen eigen bijdrage komt het vaakst voor, gevolgd door de pro deozaak en geen toevoeging/wel eigen bijdrage. De belangrijkste redenen om een zaak pro deo te doen zijn dat het gaat om een kleine advieszaak, waarvoor de aanvraagprocedure te tijdrovend is, en het feit dat de toevoeging is, of naar verwachting zal worden, afgewezen.

Advocaten merken dat sinds de verhoging van de eigen bijdrage cliënten vaker zeggen af te zien van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit maakt het van belang dat deze effecten blijvend gemonitord worden.

De advocaten zijn goed op de hoogte van de stelselherziening en men vindt dit doorgaans geen goede ontwikkeling. Een meerderheid geeft echter aan in de toekomst bereid te zijn de zogenaamde lichte adviestoevoegingen te gaan doen.

6 | KWALITEITSZORG

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening die met overheidsgeld wordt gefinancierd. Mede daarom is het van belang dat de raden voor rechtsbijstand erop toezien dat de rechtshulp die in dit kader wordt geboden, van goede kwaliteit is. Gezien de onafhankelijke positie van de advocatuur is het niet uitsluitend aan de raden om te definiëren *wanneer* gesubsidieerde rechtsbijstand van goede of in ieder geval voldoende kwaliteit is. Om toch te kunnen garanderen dat de overheidsgelden verantwoord worden besteed, hebben de raden voor rechtsbijstand aansluiting gezocht bij het door de Nederlandse Orde van Advocaten opgezette kwaliteitssysteem.

In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven hoe de Wrb-gerechtigden de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening beoordelen. Daarbij baseren wij ons op de antwoorden uit de telefonische enquête die in 2003 door het TNS NIPO werd gehouden (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). Daarna komen de resultaten aan de orde die voortkomen uit de internetenquête die in 2004 door het TNS NIPO werd gehouden onder advocaten die als rechtsbijstandverlener ingeschreven staan bij een van de vijf raden voor rechtsbijstand (zie hiervoor ook hoofdstuk 5). Een deel van deze enquête had betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening door deze advocaten.

6.1 KWALITEIT VOLGENS RECHTZOEKENDEN

De kwaliteit van de verleende rechtsbijstand kan tot op zekere hoogte worden afgeleid uit het oordeel dat de rechtzoekenden hebben over de gekregen hulp. In de enquête die het TNS NIPO heeft uitgevoerd, is gevraagd hoe zij de rechtsbijstand hebben beleefd.

6.1.1 *Dienstverlening*

In het algemeen zijn de ondervraagde rechtzoekenden tevreden over de hulp die zij hebben gehad. Zij vinden dat zij niet te lang moesten wachten op de eerste afspraak en vonden de rechtsbijstandverleners behulpzaam. Wat opvalt

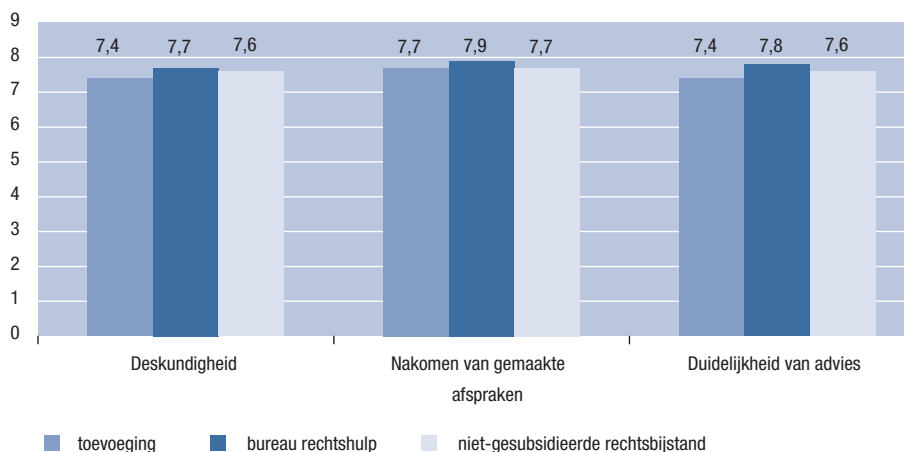
is dat de respondenten die bij een bureau rechtshulp zijn geweest, de rechtsbijstandverleners wat minder behulpzaam vonden en een lager cijfer geven voor de inzet voor de zaak dan degenen die door een advocaat zijn geholpen op basis van een toevoeging of ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad. Dit is voor een deel te verklaren uit het type hulp dat de bureaus bieden. Die is ten slotte niet primair gericht op het oplossen van een probleem, maar bijvoorbeeld ook op het verhelderen van vragen en het doorsturen van rechtzoekenden.

Figuur 20 Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de wachttijd, de behulpzaamheid en de inzet



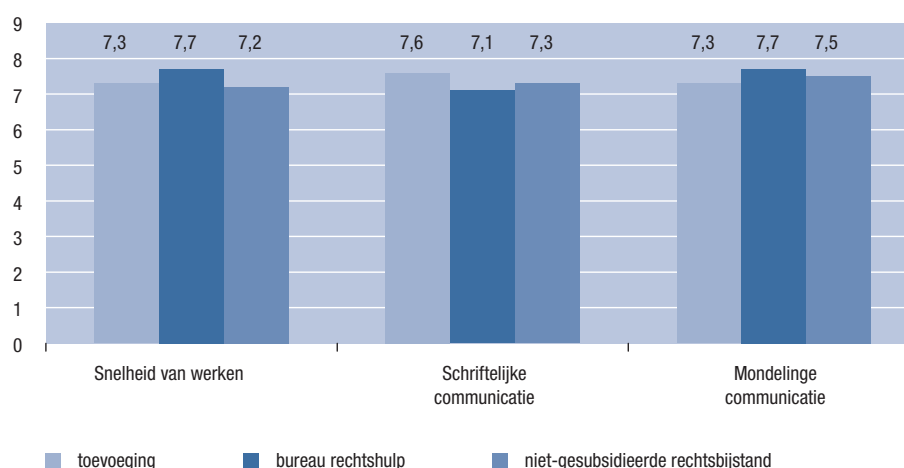
De antwoorden van de respondenten die zijn geholpen op basis van een toevoeging, kunnen worden vergeleken met antwoorden uit een enquête onder deze groep in 1999. In 2003 gaven zij een iets lager cijfer voor de wachttijd voordat zij een afspraak kregen dan in 1999 (respectievelijk 7,8 en 8,0). Voor de behulpzaamheid gaven zij in 1999 een tiende meer en voor de inzet voor de zaak hetzelfde cijfer als in 2003 (respectievelijk 7,6 en 7,2).

Figuur 21 Beoordeling van de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners, het nakomen van de gemaakte afspraken en de duidelijkheid van adviezen



De rechtsbijstandverleners zijn volgens de respondenten deskundig, komen hun afspraken goed na en de gegeven adviezen zijn duidelijk voor de respondenten. Met name de medewerkers van de bureaus rechtshulp krijgen hoge scores. In 1999 gaven degenen die zijn geholpen op basis van een toevoeging, een 7,6 voor de deskundigheid, een 7,7 voor de mate waarin de afspraken zijn nagekomen en een 7,4 voor de duidelijkheid van het advies. Deze cijfers komen vrijwel overeen met de cijfers die deze groep in 2003 gaf.

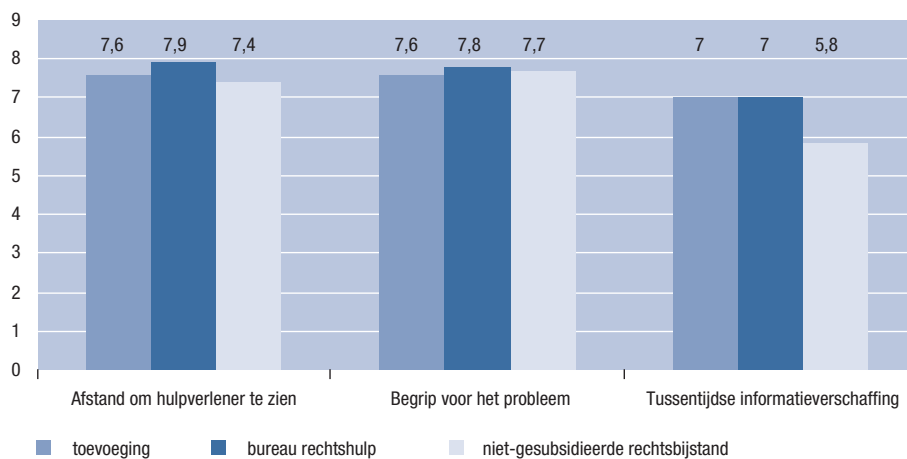
Figuur 22 Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de snelheid van werken en de schriftelijke en mondelinge communicatie



De respondenten die zijn geholpen door een bureau rechtshulp, geven het hoogste cijfer voor de snelheid van werken. De mondelinge communicatie wordt door degenen die zijn geholpen door een bureau rechtshulp of een ongesubsidieerde rechtsbijstandverlener, hoger gewaardeerd dan de schriftelijke communicatie. Bij de advocaten die op basis van een toevoeging werken, wordt de schriftelijke communicatie juist hoger gewaardeerd dan de mondelinge communicatie.

In 1999 waren rechtzoekenden die op basis van een toevoeging zijn geholpen, minder tevreden over de begrijpelijkheid van de schriftelijke communicatie dan in 2003 (respectievelijk 7,2 en 7,6). Voor de snelheid van werken gaven zij in 1999 een tiende minder (7,2) dan in 2003.

Figuur 23 Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de afstand afgelegd om rechtsbijstandverlener te zien, het begrip voor het probleem en de tussentijdse informatieverstopping



De respondenten vinden dat zij niet te ver hoefden te reizen om de rechtsbijstandverleners te ontmoeten, en vinden dat hij of zij voldoende begrip toonde voor het probleem. Over de tussentijdse informatieverstopping zijn ze iets minder tevreden, met name degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben ontvangen.

Dat de respondenten in het algemeen tevreden zijn over de ontvangen hulp, blijkt ook uit hun antwoord op de vraag of zij bij een nieuw probleem naar dezelfde hulpverlener terug zouden gaan. Ruim 80% van de rechtzoekenden die gesubsidieerde rechtsbijstand hebben ontvangen, zou teruggaan naar degene die hen heeft geholpen. Bij degenen die ongesubsidieerde rechtsbij-

stand hebben gehad, ligt dat percentage weliswaar wat lager, maar toch zal ruim twee derde teruggaan.

Tabel 55 Mate waarin rechtzoekenden dezelfde hulpverlener zouden benaderen als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=154)	Hulp gehad van bureau rechtshulp (n=153)	Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad (n=197)
Zelfde persoon of instantie	87	84	72
Andere persoon of instantie	7	9	17
Weet niet	6	7	11
Totaal	100	100	100

Het is voorstelbaar dat de tevredenheid van de rechtzoekenden voor een deel samenhangt met de correcte voorspelling die de rechtsbijstandverleners hebben gedaan over de afloop van de zaak. Aan twee derde van de respondenten is een correcte voorspelling gedaan over de te verwachten afloop van de zaak.

Tabel 56 Mate waarin de afloop van de rechtsbijstand overeenkomt met de voorspelling van de rechtsbijstandverlener, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=69*)	Hulp gehad van bureau rechtshulp (n=153)	Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad (n=86**)
Voorspelling klopte	68	54	69
Voorspelling klopte niet	20	12	13
Geen voorspelling gedaan	10	22	13
Weet niet	2	13	5
Totaal	100	100	100

* Bij 85 respondenten is de zaak nog niet afgerond en is het dus niet mogelijk deze vraag te beantwoorden.

** Bij 111 respondenten is de zaak nog niet afgerond en is het dus niet mogelijk deze vraag te beantwoorden.

6.1.2 Kosten rechtsbijstand

Aan de respondenten die in de afgelopen twee jaar rechtsbijstand hebben gezocht, is gevraagd of zij voordat zij dat deden enig idee hadden wat het oplossen van hun probleem zou gaan kosten. In alle drie de geïnterviewde groepen had ongeveer een derde een idee van de kosten.

Tabel 57 Mate waarin respondenten een idee hadden van de kosten om hun juridische probleem op te lossen, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging	Hulp gehad van bureau rechtshulp	Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad
Wel een idee van kosten	27	33	36
Geen idee van kosten	72	66	61
Weet niet	1	1	3
Totaal	100	100	100

Op de vraag of zij het bedrag dat zij uiteindelijk moesten betalen redelijk vonden, gaven de drie groepen respondenten verschillende antwoorden. Van de Wrb-gerechtigden die bij een bureau rechtshulp een eigen bijdrage hebben

betaald, zegt 90% dat zij dat een redelijk bedrag vonden. Van degenen die rechtsbijstand op basis van een toevoeging kregen, vond 71% het bedrag redelijk, terwijl van degenen die hebben betaald voor ongesubsidieerde rechtsbijstand, slechts 54% vindt dat het bedrag redelijk is voor de gekregen hulp.

Tabel 58 Mate waarin degenen die hebben betaald voor rechtsbijstand, dat bedrag redelijk vonden, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging	Hulp gehad van bureau rechtshulp	Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad
Redelijk	71	90	54
Niet redelijk	24	8	31
Weet niet/geen antwoord	5	2	15
Totaal	100	100	100

6.2 KWALITEIT VOLGENS DE RECHTSBIJSTANDVERLENER

In de afgelopen paar jaren heeft de Orde van Advocaten een kwaliteitssysteem voor rechtsbijstandverlening opgezet. De kern van dit jonge kwaliteitssysteem wordt gevormd door de Kwaliteitsstandaard 2004. Dit is een vervanging van zijn voorloper, de Kwaliteitstoets 2002. Bij de vragen die in het kader van de internetenquête aan advocaten zijn gesteld, is geen onderscheid gemaakt tussen deze twee versies.

Op aanvraag³⁵ beoordeelt een onafhankelijke auditor³⁶ of (het kantoor van) een advocaat overeenkomstig de criteria van de standaard werkt. Als dat het geval is, verstrekt de auditor een positieve auditverklaring. Omdat de Kwaliteitsstandaard 2004 onderdeel is van het kwaliteitssysteem van de Orde kunnen zowel advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, als degenen die alleen commerciële zaken behartigen, een audit aanvragen. De auditverklaring vormt voor de raden voor rechtsbijstand een aanknopingspunt om te kunnen beoordelen in hoeverre advocaten rechtshulp van goede kwaliteit verstrekken. Per 1 januari 2004 is een positieve auditverklaring een voorwaarde voor kantoren om hun medewerkers ingeschreven te laten zijn bij een van de vijf raden. Aan een advocaat die niet bij de raad staat ingeschreven, worden geen nieuwe toevoegingen afgegeven. Door aan te sluiten bij het kwaliteitssysteem van de Orde kunnen de raden voor rechtsbijstand verantwoording afleggen over de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand zonder dat zij zelf definiëren wanneer rechtsbijstand van goede kwaliteit is.

35. Om de ingeschreven advocaten te stimuleren een audit aan te vragen, krijgen degenen die een positieve auditverklaring kunnen overleggen, sinds 1 januari 2002 een hogere vergoeding. Per punt krijgen zij een kwaliteitstoelage van € 7,26.

36. De auditor is een advocaat die speciaal is getraind om audits af te nemen.

Uit cijfers van de raden voor rechtsbijstand van juni 2004 blijkt dat een zesde van de advocaten die in 2003 waren ingeschreven, in 2004 zijn uitgeschreven omdat zij geen positieve auditverklaring hebben overlegd. Aangezien deze groep in 2003 slechts 1% van de toevoegingen voor haar rekening nam, lijken de consequenties hiervan gering te zijn.

Een deel van de enquête die in april 2004³⁷ via internet werd gehouden onder advocaten die zijn ingeschreven bij de raden voor rechtsbijstand, bestond uit vragen die betrekking hebben op de kwaliteitsborging in het algemeen en over de verplichte audit in het bijzonder. Aan dit deel van de enquête hebben 1.248 advocaten deelgenomen. In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van deze enquête weergegeven. Deze gegevens kunnen worden beschouwd als een eerste beoordeling van een recent geïntroduceerd systeem en als een nulmeting met behulp waarvan effecten van de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de toekomst kunnen worden gekwantificeerd.

6.2.1 *Vorbereiding en uitvoering audits*

Bekendheid met de Kwaliteitsstandaard

De bekendheid met de Kwaliteitsstandaard en de normen blijkt hoog te zijn. Driekwart van de ondervraagde advocaten (74,9%) geeft aan voldoende op de hoogte te zijn van de inhoudelijke eisen die gesteld worden in de Kwaliteitsstandaard/-toets. Omdat het mogelijk is dat, met name bij de grotere, in hoofdzaak commerciële kantoren, binnen het kantoor (nog) niet elke advocaat betrokken is bij het onderwerp kwaliteitsborging, bijvoorbeeld omdat één advocaat zich specifiek hiermee bezighoudt, is gekeken naar verschillen in de mate van bekendheid met de normen van de advocaten naarmate hun kantoor groter is. De bekendheid neemt inderdaad af naarmate het kantoor groter wordt.³⁸

Vorbereiding op de Kwaliteitstoets

Op de vraag of er binnen het kantoor een zelfevaluatie (of vergelijkbare voorbereidende activiteit om aan de norm te gaan voldoen) aan de hand van de Kwaliteitsstandaard/-toets is uitgevoerd, antwoordt 58,7% bevestigend. Een kwart van de respondenten zegt dat dit niet het geval is geweest en 16,3% weet het niet. Voor deze laatste groep geldt waarschijnlijk dat één advocaat zich dan specifiek met kwaliteitsborging bezighoudt.

37. Zie voor verdere verantwoording hoofdstuk 5.

38. Dit verschijnsel doet zich bij veel van de kwaliteitsvragen voor, met name als het gaat om de procedure rondom de audit. Op grotere kantoren is men kennelijk minder vaak op de hoogte van de meer organisatorische en facilitaire werkzaamheden op het kantoor.

De voorbereidende activiteiten bestaan vooral uit het opstellen en hanteren van een handboek of checklist, het voeren van overleg met kantoor-genoten, periodieke dossiercontrole en het sturen van evaluatieformulieren naar cliënten om de tevredenheid te meten.

Als er geen activiteiten zijn ontplooid, worden daarvoor als belangrijkste redenen aangevoerd dat het ofwel om een eenmans-/heel klein kantoor gaat, waar men geen tijd heeft gehad om dit te doen, dan wel dat de praktijk zo gerenommeerd is dat dit niet nodig wordt geacht. Soms is men er door tijdgebrek nog niet aan toegekomen of heeft het een te lage prioriteit.

6.2.2 Resultaten van de audit

Uitkomst van de audit

De uitkomst van de audit valt voor de meeste kantoren positief uit. Bij 87,6% van de advocaten werd aan hun kantoor een auditverklaring afgegeven voor de volledige termijn (die nu drie jaar is), bij 7,1% was er een aantal verbeterpunten aangegeven en werd de auditverklaring voor een beperkte termijn afgegeven, en 5,3% van de advocaten weet niet wat de uitkomst van de audit was. Doorgaans gaat het om een of twee verbeterpunten. Op eenmanskantoren is er gemiddeld vaker sprake van verbeterpunten (bij 12%) dan bij praktijken met meer dan één advocaat.

Voor bijna 90% van de ondervraagden geldt dat men het binnen het kantoor eens is met de uitkomst van de audit. Ook dit hangt samen met het resultaat van de audit: 94,1% van de respondenten die werken op een kantoor met een positieve auditverklaring, is het eens met de uitslag, tegen 31,6% werkzaam op een kantoor met een verklaring voor beperkte duur.

Doorgevoerde veranderingen

Meer dan de helft van de advocaten (56,2%) geeft aan dat er veranderingen zijn doorgevoerd binnen het kantoor naar aanleiding van het invoeren van de Kwaliteitsstandaard en/of het meemaken van de audit. Bij 37,2% is dat niet het geval geweest – de meesten voldeden dan al aan de standaarden (90,9%) en een klein aantal zag er of het nut niet van in of het moet nog gebeuren – en de overige 6,6% weet niet of dit zo is. In de in hoofdzaak commerciële kantoren werden relatief vaker *geen* veranderingen doorgevoerd. Het gaat bij deze veranderingen, zoals te verwachten is, volgens de respondenten meestal om een verbetering (77,0%) en maar hoogst zelden ook om een verslechtering van de kwaliteit, waarvan men het nut niet inziet (1,7%).

Inspiratiebron voor kwaliteitsverbetering

Iets minder dan de helft van de ondervraagden heeft het invoeren van de Kwaliteitsstandaard en/of het meemaken van de audit inspirerend gevonden. De vraag die hierop betrekking heeft, wordt vaker ontkennend dan bevestigend beantwoord (49 tegen 39,3%), terwijl de overige 11,7% geen mening geeft ten aanzien van deze vraag. Advocaten op kantoren met tussen de 25 en 50 medewerkers geven vaker dan gemiddeld aan dat ze de audit inspirerend hebben gevonden.

6.2.3 *Oordeel over de uitgevoerde audit**Tevredenheid over het werk van de auditor*

Men is overwegend tevreden over het werk van de auditor. Een meerderheid van de advocaten (58,4%) geeft aan dat men binnen het kantoor hierover (zeer) tevreden is tegenover 3,5% die (zeer) ontevreden is. Als dit wordt uitgedrukt in een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden), dan komt dit uit op een gemiddelde score van 3,7.

Tabel 59 **Tevredenheid binnen het kantoor over werk auditor (n=1.175)**

	Percentage
Zeer tevreden	11,3
Tevreden	47,1
Neutraal	29,4
Ontevreden	2,6
Zeer ontevreden	0,9
Weet niet/wil niet zeggen	8,7

De tevredenheid over het werk van de auditor blijkt, zoals te verwachten is, sterk samen te hangen met de uitkomst van de audit ($r=.363$), maar een verband met het *aantal* verbeterpunten kon niet worden aangetoond.³⁹ Er is geen verschil gevonden per type kantoor: het in hoofdzaak toevoegingskantoor, de gemengde praktijk en het in hoofdzaak commerciële kantoor.

Tevredenheid over de dienstverlening door het auditbureau

Ook over de dienstverlening van het auditbureau van de Orde is men vaker (zeer) tevreden dan (zeer) ontevreden (27,6 tegen 3,9%). De grootste groep is neutraal in het oordeel (42,2%) en ruim een kwart weet dit niet. De gemiddelde score op een vijfpuntsschaal is 3,3.

39. Het gaat hier om (te) kleine aantallen per categorie.

Tabel 60 Tevredenheid dienstverlening van het auditbureau van de Orde (n=1.248)

	Percentage
Zeer tevreden	3,8
Tevreden	23,8
Neutraal	42,2
Ontevreden	2,6
Zeer ontevreden	1,3
Weet niet/wil niet zeggen	26,4

De groep die negatief is, heeft vooral kritiek op de bevoogding en betutteling door de Orde en het gedwongen karakter van de audit.

Tevredenheid over de dienstverlening door de raden

Voorts is gevraagd in hoeverre men tevreden is over de dienstverlening van de raden voor wat betreft hun rol in het auditstelsel, bijvoorbeeld voor wat betreft de communicatie en de administratieve verwerking van auditverklaringen en auditsubsidieaanvragen. In tabel 61 is de verdeling hiervan weergegeven.

Tabel 61 Tevredenheid dienstverlening van de raden (n=1.248)

	Percentage
Zeer tevreden	2,2
Tevreden	23,2
Neutraal	40,9
Ontevreden	4,3
Zeer ontevreden	2,2
Weet niet/wil niet zeggen	27,2

In de in hoofdzaak commerciële praktijken is men hierover iets minder vaak 'tevreden' dan in alle kantoren gemiddeld. De verschillen tussen de ressorts onderling blijken maar klein te zijn. Voor alle vijf de ressorts geldt een gemiddelde score van 3,3 op een vijfpuntsschaal.

Tevredenheid over de kosten verbonden aan de audit

Men heeft geen uitgesproken mening over de prijs/kwaliteitverhouding van de audit (de gemiddelde score is 2,9). Men is binnen het kantoor van de respondent ongeveer even vaak (zeer) tevreden als (zeer) ontevreden (respectievelijk 16,6 en 18,5%). De overige 43,5% is neutraal en 21,4% weet het niet of wil het niet zeggen). De tevredenheid blijkt, zoals te verwachten is, samen te hangen met de uitkomst van de audit.

De prijs die voor de audit moet worden betaald, is voor alle kantoren gelijk, ongeacht de kantoor grootte. Zoals te verwachten zijn de kleinere kantoren minder tevreden over de prijs/kwaliteitverhouding, omdat de kosten daar een groter gewicht in de schaal leggen. Dit geldt met name voor de combinatie

'klein kantoor/weinig toevoegingen'.⁴⁰ In de in hoofdzaak commerciële praktijken is men gemiddeld iets *minder* vaak 'ontevreden' dan in alle kantoren tezamen.

Als het kantoor een verklaring voor een beperkte termijn met verbeterpunten heeft, is men tweemaal zo vaak (zeer) ontevreden over de prijs/kwaliteitverhouding dan als de auditverklaring voor de volledige termijn wordt afgegeven (36,2 tegen 18,3%).

6.2.4 Oordeel van de rechtsbijstandverleners over het kwaliteitsstelsel

Verplichte karakter van de audit

Alle kantoren, die hun advocaten ingeschreven willen laten blijven bij de raden voor rechtsbijstand, zijn vanaf 1 januari 2004 *verplicht* om een audit uit te laten voeren. Als de audit *niet* verplicht was, zou volgens een krappe meerderheid hun kantoor *geen* audit uit laten voeren (50,5%), volgens ruim een kwart zou hun kantoor dat dan *wel* doen (29,1%), en 20,4% weet het niet. In een in hoofdzaak toevoegingspraktijk zou men gemiddeld vaker geen audit laten uitvoeren als dit niet verplicht zou zijn.

Doelgroep

De audit is alleen verplicht voor kantoren waarvan advocaten bij een van de vijf raden staan ingeschreven. De helft van alle respondenten vindt dat de audit niet alleen zou moeten gelden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar voor de gehele advocatuur (48,2%), tegen 12,4% die vindt dat dit alleen zou moeten gelden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ruim een kwart vindt dat de audit voor niemand verplicht zou moeten zijn, omdat die overbodig is (29,7%), of weet het niet/wil het niet zeggen (9,7%).⁴¹

Er is geen verband gevonden tussen de mening over het al dan niet verplicht stellen van de audit en de aard en de omvang van de praktijk, hoewel verwacht zou kunnen worden dat men binnen in hoofdzaak toevoegingskantoren vaker zou vinden dat de audit voor iedereen zou moeten gelden. Dit is echter niet gebleken.

Waarborging van kwaliteit door normen

Een audit is alleen zinvol als de normen uit de standaard de kwaliteit van de dienstverlening van de advocatuur waarborgen. Ruim de helft van de advocaten die aangeven voldoende op de hoogte te zijn van de inhoud van de

40. Dit kon echter niet worden getoetst, omdat het aantal toevoegingen per kantoor van de respondent niet bekend is.

41. In de Collegevergadering van 24 juni 2004 heeft het College van afgevaardigden van de Orde ingestemd met het beleidsvoornemen de Kwaliteitsstandaard 2004 niet verplicht te stellen.

Kwaliteitstoets (53,5%), is van mening dat dit het geval is, ruim een derde vindt dit niet (35,3%) en 11,2% heeft hierover geen mening gegeven.

Van degenen die aangeven dat de normen de kwaliteit van de dienstverlening niet voldoende waarborgen, vinden de meesten de normen niet concreet genoeg (20,6%). De totale verdeling van de redenen waarom men vindt dat de normen niet voldoen, is in tabel 62 weergegeven.

Tabel 62 Belangrijkste redenen waarom de normen de kwaliteit niet waarborgen (n=330)

Redenen	Percentage
De normen zijn te licht	7,9
De normen zijn te zwaar	2,7
De normen zijn niet concreet genoeg	20,6
De normen zijn te gedetailleerd	13,3
Anders	72,1
Weet niet/wil niet zeggen	2,4

Verreweg de meeste advocaten die van mening zijn dat de normen de kwaliteit niet waarborgen, hebben een andere reden aangegeven dan de aangeboden vier alternatieven (72,1% 'anders'). De belangrijkste kanttekening die zij plaatsen, is dat de normen vooral de kantoororganisatie en de procedures betreffen en niet de inhoudelijke kwaliteit van de juridische dienstverlening, waardoor volgens hen de kwaliteit in wezen wordt bepaald.

In de in hoofdzaak commerciële praktijken vindt men gemiddeld vaker de normen niet concreet genoeg, tegenover de in hoofdzaak toevoegingspraktijken waarin men dat gemiddeld genomen juist minder vaak vindt. Voor de overige normen is er geen verschil gevonden tussen de drie kantortypen.

Meerwaarde van de audit

Iets meer dan de helft van de advocaten (51,4%) vindt dat een kwaliteitsstelsel, zoals dit nu door de Orde wordt gedragen, meerwaarde heeft, een derde vindt dat niet en 16,6% heeft geen mening. Het maakt hierbij geen verschil in welk type praktijk men werkt.

Of de audit meerwaarde heeft, kan tevens indirect worden afgemeten aan de resultaten van een aantal vragen, die in deze paragraaf aan de orde zijn gekomen. Sommige vragen hebben betrekking op de algemene attitude ten aanzien van de audit, te weten:

- Zou men de audit ook uit laten voeren als deze niet verplicht was? (Ja: 29,1%.)
- Waarborgen de normen de kwaliteit van de dienstverlening? (Ja: 53,5%.)

Andere vragen hebben betrekking op het auditproces in concreto, te weten:

- Heeft men op het kantoor voorbereidingen getroffen voorafgaande aan de audit? (Ja: 58,7%.)
- Heeft men het meemaken van de audit inspirerend gevonden? (Ja: 39,3%.)
- Hoe tevreden is men over het werk van de auditor? (58,4% is tevreden of zeer tevreden.)
- Zijn er veranderingen doorgevoerd naar aanleiding van de audit en ziet men die als verbeteringen? (Ja: 56%, waarvan 77% verbeteringen.)

Al deze criteria blijken sterk met elkaar samen te hangen en vormen elk afzonderlijk en tezamen een graadmeter voor de waardering. Als men bijvoorbeeld voorbereidingen heeft getroffen om aan de normen te gaan voldoen, is men vaker dan gemiddeld zeer tevreden over het werk van de auditor en zo zou men als er *geen* voorbereidingen zijn getroffen vaker dan gemiddeld de audit *niet* laten uitvoeren als deze *geen* verplichtend karakter zou hebben. Ook heeft men dan het invoeren van de standaard en/of het meemaken van de audit gemiddeld vaker *niet* inspirerend gevonden en vindt men vaker dat een kwaliteitsstelsel, zoals dat nu door de Orde wordt gedragen, *geen* meerwaarde heeft. Men heeft dan ook gemiddeld vaker *geen* veranderingen doorgevoerd naar aanleiding van de resultaten van de audit.

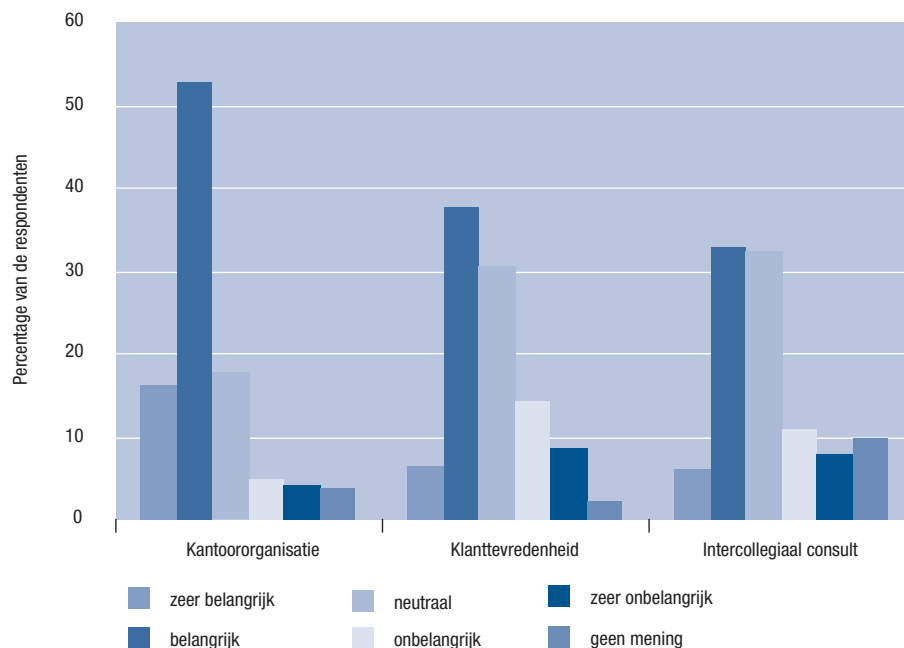
Zoals uit de cijfers blijkt, oordeelt een derde tot ruim de helft van de advocaten positief op elk van deze punten afzonderlijk. Hieruit mag worden afgeleid dat het oordeel ten aanzien van de meerwaarde overwegend positief is, maar dat dit nog niet voor alle criteria afzonderlijk voor de meerderheid geldt.

Toekomstige ontwikkelingen van het kwaliteitsstelsel

De Kwaliteitsstandaard is nu nog voornamelijk gericht op de eisen die gesteld worden aan de kantoororganisatie. Met het verschijnen van de Kwaliteitsstandaard 2004 is hier het hanteren van een klanttevredenheidsonderzoek bijgekomen. Als minimaal vereiste geldt nu nog dat kantoren voorbereidingshandelingen voor het doen van een cliënttevredenheidsonderzoek dienen te treffen. Het is de bedoeling om in 2006 ook het uitvoeren van intercollegiaal consult in de Kwaliteitsstandaard op te nemen. Hiermee zal verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat ook onderwerp van kwaliteitsborging worden.

De wijze waarop de kantoren zijn georganiseerd, wordt het meest belangrijke element gevonden: 69,4% vindt dit (zeer) belangrijk, gevolgd door de klanttevredenheid met 44,1% en het intercollegiaal consult (38,9%). In figuur 24 is de verdeling af te lezen.

Figuur 24 Belang dat rechtsbijstandverleners hechten aan onderdelen kwaliteitstoets



Met de toekomstige aanvullingen wordt deels tegemoetgekomen aan een behoefte, gezien de gemaakte kanttekeningen bij de audit zoals die tot 1 januari 2004 was. In de enquête werd door een aantal advocaten opgemerkt dat de huidige audit alleen de kantoororganisatie betreft en niet de inhoud van de dienstverlening. De klanttevredenheid wordt op de in hoofdzaak commerciële kantoren relatief vaker 'belangrijk' gevonden, tegenover de in hoofdzaak toevoegingspraktijken, waar men de klanttevredenheid gemiddeld vaker 'onbelangrijk' vindt. Dit zou erop kunnen duiden dat men zich op commerciële kantoren meer bewust is van de eisen die de (vaak meer kritische en mondige) klant stelt aan de dienstverlening. Wellicht achten de toevoegingspraktijken de kans ook kleiner dat een klant zich tot een ander advocatenkantoor zal wenden als deze niet tevreden is over de dienstverlening.

6.3 SAMENVATTING

De geïnterviewde rechtzoekenden zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening. Als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, zou ruim 80% van degenen die zijn geholpen op basis van een toevoeging of door een bureau rechtshulp, teruggaan naar dezelfde rechtsbijstandverlener. Van

degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad, zei 72% terug te gaan.

Ruim twee derde van degenen die rechtsbijstand hebben ingeschakeld, had geen idee wat de gevraagde hulp zou gaan kosten. Van degenen die bij een bureau rechtshulp hebben betaald voor rechtsbijstand, zei 90% dat hij het betaalde bedrag redelijk vond. Van degenen die op basis van een toevoeging zijn geholpen, vond 71% het betaalde bedrag redelijk voor de ontvangen hulp. Van degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad, vond maar 54% het betaalde bedrag redelijk voor de ontvangen hulp.

Om te kunnen verantwoorden dat de geleverde gesubsidieerde rechtsbijstand van goede kwaliteit is, hebben de raden voor rechtsbijstand aansluiting gezocht bij het kwaliteitssysteem van de Orde. Per 1 januari 2004 moeten advocaten die op toevoegingsbasis willen (blijven) werken, een auditverklaring kunnen overleggen. Uit cijfers van de raden voor rechtsbijstand uit juni 2004 blijkt dat een zesde van de advocaten die in 2003 gesubsidieerde rechtsbijstand verstrekten, in 2004 is uitgeschreven omdat zij geen positieve auditverklaring hebben overlegd. Aangezien aan deze groep in 2003 slechts 1% van alle toevoegingen werd afgegeven, lijkt het effect van deze uitschrijvingen gering te zijn.

Veel kantoren kregen een auditverklaring voor de volledige nu geldende termijn van drie jaar. Enkele kantoren (met name de 'eenpitters') kregen een voorlopige verklaring met meestal een klein aantal verbeterpunten.

Meestal is men het eens met de uitkomst van de audit, hoewel dit bij een verklaring voor beperkte duur aanzienlijk minder is. Men is meer dan gemiddeld tevreden over het werk van de auditor en het auditbureau. De advocaten die werken op een in hoofdzaak toevoegingspraktijk, zeggen gemiddeld echter wel vaker dat men geen audit zou laten uitvoeren als die niet verplicht zou zijn.

De helft van de respondenten vindt dat het kwaliteitsstelsel, zoals dit door de Orde wordt aangedragen, meerwaarde heeft, eenzelfde deel heeft meemaken van de audit inspirerend gevonden en zou de audit niet uit laten voeren als deze niet verplicht was.

De audit heeft volgens ruim de helft van de advocaten tot gevolg gehad dat er veranderingen zijn doorgevoerd op hun kantoor: meestal zijn dit verbeteringen, maar hoogst zelden beschouwt men het als een verslechtering ten opzichte van de eerdere situatie.

Een kleine meerderheid is van mening dat de normen de kwaliteit van de dienstverlening waarborgen. Het meest genoemde bezwaar is dat ze vooral betrekking hebben op de kantoororganisatie en niet op de inhoud van het werk als advocaat. In de toets die vanaf 1 januari 2004 geldt, wordt ook gekeken hoe een kantoor omgaat met de klanttevredenheid. Daarmee wordt voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan deze bezwaren. Uit de enquête blijkt dat het meten van de cliënttevredenheid door de in hoofdzaak commerciële bureaus belangrijker wordt gevonden dan door de kantoren die vaker toevoegingszaken doen.

7 | NABESCHOUWING

In dit afsluitende hoofdstuk worden de thema's die centraal staan in de drie onderzoeksvragen, te weten toegankelijkheid, vraag en aanbod en kwaliteit kort behandeld. Per thema wordt een koppeling gemaakt tussen de onderzoeksresultaten en actuele ontwikkelingen. In de daaropvolgende twee paragrafen wordt ingegaan op thema's die niet direct onder een van de drie onderzoeksvragen vallen, te weten het verschil tussen beleid en praktijk, typen kantoren en alternatieven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de laatste paragraaf wordt de eindbalans opgemaakt.

7.1 TOEGANKELIJKHEID

Een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat rechtsbijstand voor alle burgers toegankelijk is. Het stelsel is toegankelijk als het bekend is bij zijn (potentiële) gebruikers, als de prijs die betaald moet worden, de burger prikkelt om er alleen bij serieuze problemen gebruik van te maken, en er geen procedurele of institutionele drempels zijn. Hieronder worden de drie genoemde voorwaarden voor een toegankelijk stelsel een voor een behandeld, waarbij per voorwaarde ook wordt beschreven welke ontwikkelingen in de komende periode hierop van invloed kunnen zijn.

7.1.1 *Bekendheid van de bureaus rechtshulp en van de toevoegingen*

Wrb-gerechtigden blijken goed op de hoogte te zijn van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Hun bestaan is bij ruim 90% van de Wrb-gerechtigden bekend. Aanmerkelijk minder Wrb-gerechtigden weten dat zij voor een juridisch probleem een toevoeging kunnen aanvragen. Van de respondenten die in de twee jaar voorafgaand aan de enquête gebruikmaakten van rechtsbijstand die niet wordt gesubsidieerd,⁴² wist een kwart niet dat zij ook gebruik hadden kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

42. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan rechtsbijstand die rechtzoekenden zelf betalen, of rechtsbijstand die wordt verstrekt op basis van een rechtsbijstandsverzekering.

Op dit moment worden de bureaus rechtshulp vervangen door een landelijk opererende Stichting Juridisch Loket. Dit is een gevolg van de stelselherziening die de Tweede Kamer bij de behandeling van de justitiebegroting 2004 heeft goedgekeurd (Tweede Kamer, 28 600 VI, nr. 142). Doel van de stelselherziening is om een heldere scheiding tussen de publieke en private rechtsbijstand te creëren. Ter vervanging van de bureaus rechtshulp komt er op circa 30 plaatsen in Nederland een Juridisch Loket. Op 18 juni 2004 is het eerste loket geopend in Breda. Medio 2005 moeten de loketten in heel Nederland operationeel zijn. Cliënten kunnen bij het loket terecht voor informatie, advies, vraagverheldering en het krijgen van een adequate doorverwijzing. Het loket zal daartoe verwijsarrangementen met advocatenkantoren treffen. Verder zal het loket een gratis spreekuur verzorgen waarin zaken behandeld kunnen worden die geen vertegenwoordiging van de cliënt vragen. De in het verleden door de bureaus rechtshulp in het verlengd spreekuur geboden rechtsbijstand en de toevoegingen worden na de stelselwijziging via de advocatuur aangeboden in de vorm van toegevoegde rechtsbijstand. In verband hiermee zal voor een 'lichte' adviestoevoeging in het vergoedingsbesluit een speciale categorie worden gecreëerd, die zal gelden voor advieszaken waarvoor niet meer dan drie uur rechtsbijstand wordt verleend. Rechtzoekenden in de laagste twee inkomenscategorieën zullen daarvoor € 35 en rechtzoekenden in de overige inkomenscategorieën € 65 eigen bijdrage gaan betalen.

In het kader van de toegankelijkheid van het stelsel is het van groot belang dat de vervanging van de bureaus rechtshulp door de Juridisch Loketten gepaard gaat met voldoende voorlichting. Er is voorzien in een uitgebreide publiekscampagne, waarvan de effecten ook gemeten zullen worden. De campagne zal niet alleen gericht moeten zijn op de komst van de Juridisch Loketten, maar ook op het terugdringen van het aantal Wrb-gerechtigden dat niet weet dat zij gebruik kunnen maken van de voorziening.

7.1.2 *Betaalbaarheid en werking prijsprikkel*

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke voorziening. Door een eigen bijdrage te heffen, wordt beoogd Wrb-gerechtigden te prikkelen alleen van de voorziening gebruik te maken als zij een serieus juridisch probleem hebben. Op basis van de enquête onder rechtzoekenden wordt geschat dat ongeveer 4% van de degenen die in de twee jaar voorafgaand aan de enquête een juridisch probleem kregen, geen beroep heeft gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de kosten. Daarbij is niet geanalyseerd hoe ernstig zij hun probleem vonden. Het gegeven dat er Wrb-gerechtigden zijn die afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de prijs, is een indicatie dat de prijsprikkel werkt.

De enquête onder rechtzoekenden wees verder uit dat ongeveer twee derde van de rechtzoekenden geen idee had wat de kosten van rechtshulp zouden zijn. Op de vraag of zij het bedrag dat zij hebben betaald redelijk vonden, werd verschillend geantwoord. Degenen die geholpen zijn door een bureau rechtshulp, antwoordden bijna allemaal dat zij het betaalde bedrag redelijk vonden, en van de rechtzoekenden die op toevoegingsbasis zijn geholpen, was ruim twee derde die mening toegedaan. Degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld, waren een stuk minder positief. Van hen vond ruim de helft dat het bedrag dat zij moesten betalen, redelijk was.

In 2004 zijn de kosten voor (gesubsidieerde) rechtsbijstand gestegen. Per 23 januari is de eigen bijdrage voor de 'gewone' toevoeging met 35% verhoogd en is de anticumulatieregeling minder aantrekkelijk geworden voor rechtzoekenden.⁴³ Naast de verhoging van de eigen bijdrage en de aanscherping van de anticumulatieregeling zijn de griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere tarieven per 1 januari 2004 met 15% verhoogd. Deze verhoging moet rechtzoekenden (nader) prikkelen om alleen in de gevallen waarin er geen redelijk alternatief voorhanden is, gebruik te maken van de rechtspraak. Het kabinet realiseert zich dat het om een substantiële verhoging gaat, maar schrijft in de MvT dat er geen sprake is van aantasting van de essentie van het recht op toegankelijke rechtspraak (zoals geregeld in art. 6 EVRM). Als argument geeft het hiervoor dat het huidige systeem waarin een differentiatie is naar zaaks-categorieën en naar natuurlijke personen, in stand blijft (Kamerstukken, 28 740, 2002-2003, nr. 3). Als op termijn de 'lichte' adviestoevoeging wordt ingevoerd, zal dat ook hogere kosten voor rechtzoekenden veroorzaken. De eigen bijdrage voor deze toevoeging is namelijk hoger dan het bedrag dat voor een verlengd spreekuur in rekening wordt gebracht.

Voor rechtzoekenden die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand, betekenen de bovenstaande veranderingen dat zij meer moeten betalen. In de komende jaren wordt onderzocht of deze verhogingen gevolgen hebben voor de mate waarin rechtzoekenden gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is voorstelbaar dat de verhoging van de prijs ertoe leidt dat recht-

43. Onder de oude anticumulatieregeling ontving een rechtzoekende die binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvraag, een korting op de door hem te betalen eigen bijdrage van 60%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd. Vanaf een zesde toevoeging hoefde een rechtzoekende in het geheel geen eigen bijdrage meer te betalen. In de anticumulatieregeling die sinds januari 2004 van kracht is, zijn de kortingspercentages verlaagd. Als een rechtzoekende sindsdien in een periode van zes maanden een tweede, derde of vierde toevoeging aanvraagt, wordt een korting van 50% per toevoeging berekend. Voor elke eventuele volgende toevoeging wordt geen korting meer berekend. De rechtzoekende moet dan de volledige eigen bijdrage betalen.

zoekenden vaker dan voorheen afzien van een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Reeds werd vermeld dat dit nu in ongeveer 4% van de gevallen gebeurt. Of die 4% als te hoog of te laag gekwalificeerd kan worden, behoeft een beleidsmatig antwoord. Zonder een zekere richtsnoer kan niet beoordeeld worden wat aanvaardbaar is of niet. Om te kunnen beoordelen of een bepaalde vraaguitval problematisch is, zal daarnaast bekeken kunnen worden in hoeverre Wrb-gerechtigden afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand voor problemen die zij als ernstig beschouwen c.q. waarvan de rechtsnoodzaak hoog is, en/of een substantiële groep in reactie op de verhoging van de prijs een rechtsbijstandsverzekering gaat afsluiten.

7.1.3 Procedurele of institutionele drempels

Om een toevoeging aan te vragen moet een rechtzoekende bij het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) ophalen. De advocaat stuurt deze VIV vervolgens naar een raad voor rechtsbijstand om te verzoeken om een toevoeging. Twintig procent van de geënquêteerde Wrb-gerechtigden aan wie in de twee jaar voorafgaand aan de enquête een toevoeging is afgegeven, vond het ophalen en invullen van de VIV lastig of zeer lastig. Ruim de helft van deze groep (56%) vond het invullen en ophalen daarentegen helemaal niet lastig. De verplichting om een VIV bij het gemeentehuis op te halen en in te vullen, vormde voor geen enkele van de geënquêteerde Wrb-gerechtigden een reden om geen beroep te doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Er lijken ook geen andere procedurele drempels te zijn om beroep te doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Binnen een afzienbare termijn vervalt voor Wrb-gerechtigden de verplichting om een VIV op te halen bij het gemeentehuis. Begin juli 2004 is het wetsvoorstel *VIValt* bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel is een wijziging van de Wet op de rechtsbijstand met als doel het inkomens- en vermogensbegrip in deze wet aan te passen aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip. Om te beoordelen of iemand recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt straks niet gekeken naar de draagkracht⁴⁴ maar naar het belastbaar inkomen. Als de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand in werking is getreden, zullen de raden zelf de persoonsgegevens van aanvragers en het sofi-nummer gaan verifiëren met behulp van een elektronische aansluiting op de Gemeentelijke Basisadministratie. De financiële gegevens van de aanvragers kunnen dan in het grootste deel van de gevallen door de raden elektronisch worden 'opgehaald' bij de Belastingdienst. De gegevens die van de Belastingdienst worden verkregen, worden direct in het systeem van de raden ingelezen,

44. Dit is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten.

waarna de draagkracht kan worden berekend. Op deze gegevens wordt de draagkrachttoets gebaseerd. Alleen in die gevallen waarin iemand niet over een *sofi*-nummer beschikt – bijvoorbeeld de buitenlandse rechtzoekende – en toch een *inkomensafhankelijke* toevoeging wil, zal deze nog zelf gegevens moeten aanleveren.

Waren er al geen substantiële drempels, de inwerkingtreding van *VIValt* zal voor de *Wrb*-gerechtigden die het ophalen en invullen van de *VIV* als lastig of zeer lastig beschouwen, een aanmerkelijke verlichting zijn van de aanvraag-procedure.⁴⁵ Dit geldt ook voor hun advocaten (zie verder paragraaf 7.2).

De invoering van het Juridisch Loket moet voor een institutionele verbetering zorgen. Bij de bureaus rechtshulp kregen rechtzoekenden die naar een advocaat werden verwezen, vaak alleen een lijstje met namen van advocaten. Het Juridisch Loket zet verwijsarrangementen op die de mogelijkheid bieden aan loketmedewerkers om voor rechtzoekenden direct afspraken te maken bij advocaten. Op die manier hoeft een rechtzoekende niet zelf zijn afspraken te maken. Voorzover een verwijzing voor een rechtzoekende al een drempel was, kan deze in de toekomst gemakkelijker worden genomen.

7.2 AANSLUITING VRAAG EN AANBOD

In de periode 2000-2003 is het aantal ingeschreven rechtsbijstandverleners bij de raden voor rechtsbijstand in eerste instantie gedaald en vorig jaar voor het eerst gestabiliseerd ten opzichte van het jaar daarvoor (6.437). Desondanks is het aantal ingeschreven rechtsbijstandverleners in 2003 nog altijd 4% lager dan in 2000. Het aantal toevoegingen is in de periode 2000-2003 daarentegen juist met 17% gestegen naar 343.473. Deze tegengestelde tendensen hebben onder andere als gevolg dat het gemiddelde aantal toevoegingen dat per jaar aan een individuele rechtsbijstandverlener wordt afgegeven, in de periode 2000-2003 met 22% is gestegen. Op termijn kan dit een probleem worden. Uit nadere analyses van het aanbod blijkt bijvoorbeeld dat het aantal jaren dat de ingeschreven rechtsbijstandverleners gemiddeld beëdigd zijn, in de afgelopen jaren is gestegen. Deze ontwikkeling wordt mede veroorzaakt doordat nieuw ingeschreven advocaten het stelsel relatief snel weer verlaten.

45. Ten aanzien van *VIValt* moet in dit kader nog wel worden opgemerkt dat een eventuele peiljaarverlegging wel een procedurele drempel voor rechtzoekenden zou kunnen vormen. Ten behoeve van *VIValt* wordt straks het inkomen gehanteerd dat rechtzoekenden twee jaar voor hun aanvraag hadden. Rechtzoekenden die straks een toevoeging aanvragen en op dat moment een inkomen hebben dat een stuk lager is dan het inkomen dat zij twee jaar daarvoor hadden, kunnen een peiljaarverlegging aanvragen om toch een eigen bijdrage te betalen die past bij het inkomen dat zij op het aanvraagmoment hebben.

Inmiddels is al bekend dat de stabilisatie van het aantal rechtsbijstandverleners in 2004 zich niet zal voortzetten. Dit is een gevolg van de invoering van de auditverplichting. Tussen januari en mei 2004 zijn 1.034 rechtsbijstandverleners uitgeschreven, ongeveer een zesde van de advocaten die in 2003 waren ingeschreven. Zij kunnen niet langer gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen omdat zij geen positieve auditverklaring hebben overlegd. Aangezien deze advocaten in 2003 slechts 1% van de toevoegingen behandelden, ligt het in de rede dat de consequentie voor rechtzoekenden gering zal zijn, omdat de ingeschreven (gebleven) advocaten dit kunnen opvangen.

Er zijn (vooralsnog) geen Wrb-gerechtigden die in de enquête zeiden geen gebruik te hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij geen beschikbare rechtsbijstandverlener konden vinden. Wel geeft een groter percentage van de geënquêteerden aan dat zij moeite hadden om een beschikbare rechtsbijstandverlener te vinden. In de in 2003 gehouden enquête zei 11% dat zij het moeilijk vonden een beschikbare advocaat te vinden. In 1999 was dit 7%.

Er zijn twee belangrijke facetten die het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand voor advocaten onaantrekkelijker maken dan het verlenen van onge-subsidieerde rechtsbijstand. Dit zijn de hoogte van de vergoeding en de administratieve handelingen die gepaard gaan met de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand.

7.2.1 Vergoeding

Om voldoende advocaten beschikbaar te houden om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, is de uurvergoeding verhoogd. Om dit te bereiken is het basisbedrag per 1 juli 2004 verhoogd tot € 95,21. Een tweede verhoging met € 3,66 zal plaatsvinden per 1 januari 2005.⁴⁶

Ondanks de verhogingen tot nu toe zei ruim 40% van de ondervraagde advocaten dat zij liever commerciële dan gesubsidieerde zaken doen. De belangrijkste reden voor deze voorkeur is de hogere uurvergoeding voor commerciële zaken. De voorkeur voor commerciële zaken wordt niet inge-

46. De kosten van deze verhoging dekt het ministerie uit vier maatregelen. De eerste is de verhoging van de eigen bijdrage met 35%. De tweede is de versoering van de anticumulatieregeling. De derde is het verlagen van de bijdrage die advocaten krijgen voor de administratieve handelingen om een toevoeging aan te vragen zodra VIValt in werking is getreden. De vierde is om bij ambtshalve afgegeven straf toevoegingen ook een eigen bijdrage van rechtzoekenden te gaan vragen (en wellicht rechtzoekenden met een inkomen boven de Wrb-grens de kosten van de geleverde rechtsbijstand volledig te laten betalen). De eerste twee maatregelen zijn reeds in werking getreden. De laatste twee volgen op afzienbare termijn.

geven door de aard van gesubsidieerde zaken, aangezien drie kwart van de respondenten geen verschil ervaart in de mate waarin zij deze twee typen zaken juridisch interessant vinden.

7.2.2 *Administratieve belasting*

Naast een verhoging van de vergoeding wordt de aanvraagprocedure voor toevoegingen vereenvoudigd. Uit een enquête onder advocaten blijkt dat bijna 90% van hen wel eens moeite heeft om de benodigde stukken van een cliënt te krijgen om een toevoeging aan te vragen. Zij geven aan dat dit gemiddeld bij een derde van de gevallen voorkomt. Dit probleem is opgelost als *VIValt* (zie voor uitleg de vorige paragraaf) in werking treedt. Bijna een derde van de respondenten vindt de huidige administratieve procedure zo belastend dat zij denken dat zij door de inwerkingtreding van *VIValt* meer zaken zullen aannemen.

Voorzover dat op dit moment is in te schatten, lijken de verhoging van de vergoeding van de advocatuur en de inwerkingtreding van *VIValt* dus een bijdrage te kunnen leveren aan de vergroting van het aanbod.

7.2.3 *Specifieke stimulering aanbod*

Naast de twee genoemde maatregelen voeren de raden in samenwerking met de Nederlandse Orde van Advocaten een actief aanwasbeleid uit. Dit beleid beoogt de participatie van jonge advocaten aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te stimuleren. De Orde besteedt ook nu al aandacht aan dit onderwerp in het algemene voorlichtingsmateriaal voor middelbare scholieren en rechtenstudenten.

Daarnaast richten Orde en raden zich op de vraag welke knelpunten er zijn bij het stimuleren van de aanwas. Bij het beantwoorden van deze vraag wordt enerzijds gekeken vanuit het perspectief van de (afgestudeerde) rechtenstudent, die voor de keuze staat of hij voor een carrière binnen de advocatuur kiest (en zo ja, of dat ook binnen het werkgebied van rechtshulp aan particulieren zal zijn). Anderzijds wordt de aanwasproblematiek vanuit het oogpunt van de bestaande advocatuur benaderd. Voor het bereiken van de gewenste instroom is immers, naast voldoende belangstelling van afgestudeerde juristen, ook een aanbod van voldoende stageplaatsen nodig. Als de knelpunten bekend zijn, kan hierop verdere actie worden genomen.

Met rechtenfaculteiten wordt overleg gevoerd over het profileren van rechtshulp aan particulieren in het curriculum. De Universiteit Tilburg is

onlangs reeds gestart met een masteropleiding sociaal recht. Studenten lopen daarbij stages op advocatenkantoren die veel toevoegingen doen.

Hiernaast voert de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam een pilot 'subsidierегeling aanwas' uit. De regeling stimuleert advocatenkantoren om advocaat-stagiairs in dienst te nemen of rechtenstudenten een stageplaats aan te bieden. De regeling is bekendgemaakt in december 2003. In de eerste helft van 2004 heeft de raad 45 subsidieverzoeken ontvangen.

In paragraaf 7.2 is opgemerkt dat in 2004 ongeveer een zesde van de ingeschreven advocaten is uitgeschreven omdat zij geen positieve auditverklaring hebben overlegd. Dit heeft als gevolg dat het enige tijd zal duren voordat (eventuele) positieve effecten van het aanwasbeleid in de totaalcijfers zichtbaar kunnen zijn. Om te voorkomen dat effecten van een eventuele instroom door het aanwasbeleid en uitstroom door de kwaliteitseisen het totaalbeeld vertroebelen, wordt in de volgende monitoreditie apart aandacht besteed aan de in- en uitstroom.

7.3 KWALITEIT

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening die wordt gefinancierd uit publieke middelen. Het is mede daarom van belang dat de geleverde rechtshulp van goede kwaliteit is.

Uit de enquête onder rechtzoekenden blijkt dat de Wrb-gerechtigden in het algemeen tevreden zijn over de (kwaliteit van de) rechtshulp die zij op toevogingsbasis hebben gekregen.

Om toe te zien op de kwaliteit mogen advocaten sinds 1 januari 2004 alleen nog maar gesubsidieerde rechtsbijstand leveren als zij een positieve auditverklaring in het kader van de door de Nederlandse Orde van Advocaten vastgestelde Kwaliteitsstandaard kunnen overleggen.

De hoofdvraag is of de kwaliteit van de dienstverlening daadwerkelijk verbeterd is door de audit. De uitkomsten van de enquête geven aanleiding om te veronderstellen dat de verplichting om te voldoen aan de Kwaliteitsstandaard sinds 1 januari 2004 bijdraagt aan de kwaliteit van de geleverde rechtshulp. Op veel kantoren zijn bijvoorbeeld veranderingen doorgevoerd naar aanleiding van de audit. Hierbij dient te worden benadrukt dat hiermee niet bedoeld wordt dat de kwaliteit voorheen onvoldoende zou zijn geweest, zoals ook blijkt uit de zojuist genoemde enquête onder de cliënten.

Uit de enquête onder de rechtsbijstandverleners blijkt dat ruim de helft van de respondenten van mening is dat de normen uit de standaard de kwaliteit van

de dienstverlening van de advocatuur waarborgen. Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat het kantoor naar aanleiding van de verplichte Kwaliteitsstandaard veranderingen heeft doorgevoerd. Ook geeft ruim een derde aan hierdoor te zijn geïnspireerd tot kwaliteitsverbeteringen. De tevredenheid over het auditproces zelf en de rol van de Orde en de raden hierin is een positief signaal. Meestal is men het eens met de uitkomst van de audit. Ook als men geen auditverklaring voor de maximale geldigheidsduur van momenteel drie jaar heeft gehad, is een derde het eens met de uitkomst.

Gezien het feit dat deze vorm van kwaliteitsborging een verplichtend karakter heeft, kunnen deze uitkomsten als een positief resultaat worden gezien. Als de audit niet verplicht was, zou ruim 70% de audit echter niet uit laten voeren. Daarnaast heeft ruim de helft voorbereidingen getroffen voorafgaande aan de audit en eenzelfde aantal vindt dat het auditsysteem meerwaarde heeft. Dit betekent dat er draagvlak is, maar dat dit nog niet over de hele linie bij een meerderheid van de advocaten het geval is. Er zal dus in de nabije toekomst geïnvesteerd moeten worden in vergroting van dit draagvlak en het wegnemen van weerstanden.

Bij de kleine, in hoofdzaak toevoegingskantoren, blijkt het draagvlak relatief het kleinst. Hier zijn minder vaak voorbereidingen getroffen en is de audit vaker uitgevoerd *omdat* deze verplicht was. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste drukken daar de kosten van de audit het zwaarst, omdat het tarief niet gedifferentieerd is naar kantoor grootte. Bovendien blijkt uit de enquête dat men in dit type kantoor, minder dan in de andere twee typen, behoefte heeft aan het meten van de cliënttevredenheid. Dit zou samen kunnen hangen met het gevoel dat men voor de minder zelfwerkzame toevoegingscliënten al heel veel (extra) werk verzet tegen een niet-commercieel tarief, hetgeen bovendien gepaard gaat met een bewerkelijke procedure rond de toevoegingsaanvraag. Daarbij dringt de vraag zich op of cliënten op de hoogte zijn van de vergoeding die de advocaat per toevoeging ontvangt in vergelijking met het commerciële tarief. Dit zal immers samenhangen met de tevredenheid over de geleverde inspanningen.

Er zijn drie vormen van weerstand tegen de verplichte audit te onderscheiden: principiële (ik maak zelf wel uit wat kwaliteit is, geen controle van bovenaf), financiële (de kosten van de audit) en inhoudelijke. Een aantal advocaten is vanwege deze bezwaren gestopt met het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand, al bestaat tevens de indruk dat de verplichting een audit te ondergaan als een stofkam heeft gewerkt. Als inhoudelijk bezwaar wordt vaak aangegeven dat de audit tot 1 januari 2004 met name betrekking heeft op de kantoororganisatie. Dit bezwaar wordt (deels) weggenomen door de toevoeging van de onderdelen klanttevredenheid en intercollegiaal consult.

De standaard die per 1 januari 2004 van kracht is geworden, bevat ook een cliënttevredenheidsmeting. Verder is het de bedoeling dat per 2006 intercollegiale consultatie onderdeel gaat uitmaken van het systeem van kwaliteitsborging.

7.4 BELEID VERSUS PRAKTIJK

Uit de enquête onder advocaten blijkt dat er regelmatig op diverse wijzen wordt afgeweken van de standaardprocedure waarin een rechtzoekende een eigen bijdrage betaalt en de advocaat een toevoeging aanvraagt. Bijna de helft van de respondenten (45%) geeft aan dat het voorkomt dat zij wel een toevoeging aanvragen maar dat de rechtzoekende geen eigen bijdrage betaalt. Degenen die een percentage willen noemen, schatten dat dit in ten minste 10% van de zaken het geval is. Bij een grove extrapolatie zou dit neerkomen op een gemiddelde van een op de twintig zaken.

Bij het besluit van advocaten om in bepaalde gevallen geen eigen bijdrage te vragen speelt ongetwijfeld een rol dat twee derde van de respondenten in de praktijk meemaakt dat rechtzoekenden af willen zien van gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de hoogte van de eigen bijdrage. Er zijn waarschijnlijk twee redenen waarom advocaten geen eigen bijdrage heffen. Enerzijds uit meeleven met de financiële situatie van de cliënt en anderzijds uit eigen belang: beter een cliënt zonder de inkomsten uit de eigen bijdrage dan geen cliënt.

In de enquête is ook gevraagd of de advocaten in de praktijk merken dat rechtzoekenden sinds de verhoging van de eigen bijdrage in januari 2004 vaker afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de kosten. Een derde van de respondenten zegt dat zij dit in de praktijk constateren.

De prijsprikkel vormt een van de centrale elementen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Om die te laten functioneren is het van belang dat de eigen bijdrage geheven wordt. Door van de standaardprocedure af te wijken wordt de werking van de prijsprikkel vertroebeld en daarmee de beoordeling van het beoogde effect bemoeilijkt. Bovendien ontstaat er een ongewenste scheefgroei in het stelsel. Wrb-gerechtigden worden (te) afhankelijk van de goede wil van advocaten om af te zien van het innen van de eigen bijdrage.

Advocaten snijden zichzelf op hun beurt in de vingers omdat bij de vaststelling van het uurtarief voor advocaten er door het ministerie van Justitie op wordt gerekend dat zij naast de vergoeding van de raad voor rechtsbijstand ook de eigen bijdrage van de cliënt krijgen.

7.5 ALTERNATIEVEN

In de afgelopen jaren is het aantal rechtsbijstandsverzekeringen fors gestegen. Daarnaast is de Orde van Advocaten bezig geweest om een proef voor te bereiden om rechtsbijstand op basis van 'no cure, no pay' te gaan verstrekken. Voor beide voorbeelden geldt dat zij een soort alternatief kunnen vormen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Om die reden wordt de ontwikkeling ten aanzien van deze twee alternatieven hier kort behandeld.

7.5.1 Rechtsbijstandsverzekeringen

In de afgelopen jaren is het aantal rechtsbijstandsverzekeringen (en de premieomzet van verzekeraars) sterk gestegen. De dekking van rechtsbijstandsverzekeringen verschilt sterk van elkaar. De zogenaamde gezinspolissen hebben de breedste dekking. Wat er onder een gezinspolis valt, verschilt van verzekeraar tot verzekeraar. In het algemeen dekken dergelijke polissen geen zaken die betrekking hebben op het strafrecht of het personen- en familierecht. Naast deze brede polissen zijn steeds meer mensen verzekerd tegen bepaalde typen juridische problemen. Mensen die lid zijn van een vakbond, kunnen op grond daarvan rechtsbijstand krijgen bij arbeidsgeschillen. Er zijn geen cijfers over de ontwikkeling van het aantal mensen dat op een specifiek terrein, zoals het arbeidsrecht via een vakbond, is verzekerd. Er zijn wel cijfers over de ontwikkeling van het aantal gezinspolissen. Dit aantal is in de periode 2000-2003 met 36% gestegen. In 2003 had 19% van de Nederlandse huishoudens een rechtsbijstandsverzekering.

Tabel 63 Dekkingsgraad gezinspolissen van verzekeringsmaatschappijen 2000-2003

	Aantal gezinspolissen	Aantal huishoudens	Dekkingsgraad in percentages
2000	975.000	6.801.008	14
2001	1.086.000	6.866.954	16
2002	1.200.000	6.934.263	17
2003	1.300.000	6.995.724	19

Bron: Verbond van Verzekeraars/CBS.

Ruim een derde van de niet-Wrb-gebruikers⁴⁷ deed geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand omdat een rechtsbijstandsverzekering het probleem dekte, en ruim een vierde van de niet-Wrb-gebruikers wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat. Het is dan ook de vraag of Wrb-gerechtigden die een rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten, dit bewust hebben gedaan bijvoorbeeld om niet in één keer met de kosten van een hoge eigen

47. Wrb-gerechtigden die de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden, maar geen beroep op de Wrb deden.

bijdrage en andere gerechtelijke kosten geconfronteerd te willen worden. Het ligt in ieder geval in de rede te veronderstellen dat de groei van het aantal rechtsbijstandsverzekeringen effect zal hebben op de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand en dat de verhoging van de eigen bijdrage en de griffierechten en de versoering van de anticumulatieregeling voor een (oplettende en calculerende) groep Wrb-gerechtigden een reden kan zijn om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten.

De vraag dringt zich op waar de publieke verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde rechtsbijstand ophoudt en van de burger verlangd kan worden dat hij zichzelf verzekert tegen de kosten voor rechtsbijstand. Los van het gegeven dat sommige rechtsgebieden niet of moeilijk te verzekeren zijn (strafrecht, vreemdelingenrecht, echtscheiding), lijkt het uit financieel oogpunt voor de overheid aantrekkelijk burgers te stimuleren zich te verzekeren door het bereik van de voorziening te beperken. Daartegenover staat dat een beperking van het bereik op gespannen voet kan komen te staan met een goede toegankelijkheid. Niet iedereen zal zich verzekeren als dit niet verplicht is. Andere aspecten die meespelen, zijn: leidt verzekeren er niet toe dat gemakkelijker aanspraken worden gedaan, en dient er een vorm van toezicht op verzekeringen te komen als de uitwerking van in de grondwet en verdragen vastgelegde verplichtingen aan het private domein wordt overgelaten? Nu het aantal rechtsbijstandsverzekeringen blijft groeien, ligt het voor de hand een publiek debat te voeren over dit thema.

7.5.2 *No cure, no pay*

In het najaar van 2004 wilde de Orde van Advocaten een vijf jaar durend experiment starten om voor letsel- en overlijdensschadezaken af te wijken van het verbod op 'no cure, no pay'. Dit kon voor dat type zaken van invloed zijn op de werking van de prijsprikkel binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand omdat er voor Wrb-gerechtigden die een dergelijke zaak hebben, een alternatief zou zijn. In het 'no cure, no pay'-systeem betaalt een advocaat bij verlies de kosten van een procedure geheel of gedeeltelijk. Bij een gewonnen zaak ontvangt de advocaat een belangrijk deel van de opbrengst. Minister Donner (Justitie) acht het systeem van 'no cure, no pay' echter onverenigbaar met de absolute onafhankelijkheid die nodig is voor een advocaat om zijn werk naar behoren uit te voeren. Daarom wil hij het experiment van de Orde van Advocaten verhinderen en is dit onderwerp (voorlopig) van de agenda. Volgens de minister kan de methodiek van 'no cure, no pay' ertoe leiden dat advocaten alleen kansrijke zaken aannemen. Daarbij worden zaken met een kleiner financieel belang of zaken die minder kansrijk zijn, gemeden.

7.6 TYPOLOGIE VAN DE DRIE SOORTEN PRAKTIJKEN

Bij de beschrijving van de resultaten van de enquête onder rechtsbijstandverleners is een aantal malen aandacht besteed aan de verschillen tussen de drie typen praktijken waarin de ondervraagde advocaten werken, te weten de in hoofdzaak toevoegingspraktijk, de gemengde praktijk en de in hoofdzaak commerciële praktijk. Inzicht in de verschillen draagt ertoe bij optimaal te kunnen bijsturen met behulp van de juiste prikkels.

Een van de meest opvallende verschillen voor wat betreft de kwaliteit is dat men in de in hoofdzaak toevoegingspraktijken gemiddeld vaker geen audit zou laten uitvoeren als die niet verplicht is. Dit betekent dat er in dit soort kantoren het minste draagvlak is voor het kwaliteitssysteem. Bij deze kantoren zullen dus extra maatregelen en overredingskracht nodig zijn om het draagvlak voor het kwaliteitssysteem te vergroten. Het is tevens een indicatie dat de keuze om een positieve auditverklaring verplicht te stellen om gesubsidieerde rechtsbijstand te mogen verlenen, juist is geweest, omdat deze stok achter de deur kennelijk nodig was. Veelzeggend in dit verband is dat de Orde van Advocaten onlangs heeft besloten het beschikken over een positieve auditverklaring niet voor alle advocatenkantoren verplicht te stellen.

Wat verder opvalt is dat bij toevoegingspraktijken de klanttevredenheid iets vaker onbelangrijk wordt gevonden. Tevens blijkt dat stagiairs en advocaten in loondienst gemiddeld minder vaak bij een toevoegingspraktijk werken.

Een overgang van toevoegingspraktijk naar een commerciële komt veel vaker voor dan de zeldzame verschuiving de andere kant op, en toename in het aantal zaken op toevogebasis is met name te verwachten in de in hoofdzaak toevoegingspraktijken.

Het is verstandig in de beleidsontwikkeling rekening te houden met bovenstaande verschillen tussen de typen kantoren. Het is de moeite waard verder na te denken over de mogelijkheden een naar kantoortypen gedifferentieerd beleid te voeren.

7.7 EINDBALANS

In de afgelopen jaren is het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen. Het aantal balie- en telefooncontacten bij de bureaus rechtshulp bleef ongeveer gelijk, maar het aantal afgegeven toevoegingen steeg in de periode 2000 tot en met 2003 met 17%. Deze stijging wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat er meer ambtshalve toevoegingen zijn afgegeven. Het

aandeel ambtshalve toevoegingen steeg in de geanalyseerde periode van 22 naar 27%, terwijl het aandeel van de overige (inkomensafhankelijke) toevoegingen daalde van 78 naar 73%.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand momenteel toegankelijk is. Slechts een kleine groep ziet af van een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de kosten (4%) en er zijn geen procedurele of institutionele drempels die Wrb-gerechtigden ervan weerhouden een beroep te doen op deze voorziening. De werking van de prijsprikkel wordt wel beïnvloed door het feit dat in circa 5% van de zaken geen eigen bijdrage wordt gevraagd. Over het algemeen vindt men de hoogte van het te betalen bedrag redelijk. Wel valt op dat de mogelijkheid om een toevoeging aan te vragen een stuk minder bekend is dan het bestaan van de bureaus rechtshulp, en dat een kwart van de groep Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld, dit heeft gedaan omdat ze niet wist dat de voorziening bestond. Verder valt er een lichte toename te constateren van het aantal cliënten dat moeite heeft met het vinden van een advocaat.

De oprichting van de stichting Juridisch Loket en hogere kosten om (gesubsidieerde) rechtsbijstand te krijgen zijn voor Wrb-gerechtigden aanzienlijke veranderingen. Het is voorstelbaar dat zij effect hebben op de vraag en de toegankelijkheid. Om die reden is het van belang dat de gevolgen van deze veranderingen in het kader van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand worden gevolgd. Dit zal overigens niet eenvoudig zijn omdat verschillende veranderingen synchroon lopen.

De tegengestelde tendensen – de afname van het aantal rechtsbijstandverleners dat gesubsidieerde rechtsbijstand aanbiedt, in combinatie met een toename van het aantal toevoegingen – hebben geleid tot een bewustwording van een (potentieel) aanbodprobleem bij de raden voor rechtsbijstand, het ministerie van Justitie en de Nederlandse Orde van Advocaten. Een mix van maatregelen, zoals de verhoging van de uurvergoeding, vermindering van de administratieve lasten en het interesseren van recent afgestudeerde juristen om (onder andere) toegevoegde rechtsbijstand te gaan verlenen, moet voorkomen dat het aanbod dermate afneemt ten opzichte van de vraag dat Wrb-gerechtigden verstoken raken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De onderzoekenden zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening van bureaujuristen en advocatuur.

De afgelopen jaren zijn de eerste stappen gezet om te komen tot kwaliteitsborging van gesubsidieerde rechtsbijstand. De voorwaarde dat rechtsbijstandverleners alleen gesubsidieerde rechtsbijstand mogen verlenen als zij een

positieve auditverklaring hebben overlegd, heeft bij veel kantoren tot veranderingen in hun werkwijze geleid. De eerste signalen over de werking van het systeem van kwaliteitsborging zijn overwegend positief. Vergroting van het draagvlak vraagt bijzondere aandacht. De invoering heeft ertoe geleid dat ongeveer een zesde van de ingeschreven advocaten is uitgeschreven omdat zij niet aan die verplichting hebben voldaan. Aangezien deze groep in 2003 slechts 1% van alle toevoegingen voor haar rekening nam, zullen de consequenties naar verwachting gemakkelijk door de overige advocaten kunnen worden opgevangen. Het duidt er eerder op dat de verplichting om een positieve auditverklaring te overleggen, selectief heeft gewerkt.

LITERATUUR

Broenink (2004) *Ontwikkelingen in het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand. Een overzicht van 1997-2003*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

CBS (2003) Drie van de tien mensen doen beroep op rechtshulp, webmagazine, september 2003 (www.cbs.nl)

Eshuis, R.J.J. (2003) Claims bij de rechtbank, WODC, O&B, p. 209

Geveke, H., T. van Dijk (1997) *De politiemonitor in perspectief. Vier verdiepende analyses*. B&A, Den Haag en Intomart, Hilversum

Heus, P., R. van der Leeden, B. Gazendam (1995) *Toegepaste data-analyse: technieken voor niet-experimenteel onderzoek in de sociale wetenschappen*. Lemma, Utrecht

Kamerstukken, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 475, nr. 2 (Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie)

Kamerstukken, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 131

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides (1998) *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*. WODC, Den Haag, nr. 175

Leertouwer, E.C. (2004) *Toevoegingen toegevoegd: over meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 1 januari 2000 tot 1 augustus 2003*. Den Haag, WODC, Cahierreeks, nr. 2004-5

Leeuwen, van S., A. Klijn, G. Paulides (1996) *Een ex ante evaluatie van de inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand*. WODC, Den Haag

Nederlandse Orde van Advocaten (2002) *Handleiding kwaliteitstoets, praktische instrumenten om te werken aan kwaliteit*

OECD (1997) *Report on regulatory reform*

Ohm, F. (2002) *Startnotitie opzet monitor gesubsidieerde rechtsbijstand*. Amsterdam

Ohm, F.A., H.J. Schilperoort (2003) Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht, NJB 2003, p. 969

Raad voor de Rechtspraak (2003) *Jaarverslag 2002*. Raad voor Rechtsbijstand Den Haag

Raden voor Rechtsbijstand (2000) *Radenbreed, een missie, een toekomstperspectief, een meerjarenbeleidsagenda*

Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch, VRN, MvJ (2002) *Analyse productiegegevens stichtingen (1999-2001)*

Rijkschroeff, R.A.L., J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, J.T.F. Vos, C.P. van Gelder, M.J. de Gruijter (2001) *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert (2003) *Geschilbeslechtingdelta 2004*, WODC, O&B, p. 219.

VIValt-project Amsterdam (1998) *In het web van de draagkracht. Voorlopige eindrapportage*

BIJLAGE 1 DEFINITIES

In deze monitor worden de onderstaande definities gebruikt voor de in de centrale vraag gebruikte termen:

Rechtzoekende: degene die bij een juridisch probleem op grond van onvoldoende financiële draagkracht aanspraak kan maken op rechtsbijstand, voorzover in de Wrb en de daarop berustende bepalingen geregeld.

Toegankelijkheid stelsel: het stelsel is toegankelijk als rechtzoekenden weten dat de voorziening 'gesubsidieerde rechtsbijstand' bestaat en de prijs ervan geen reden is om bij een serieus juridisch probleem er geen beroep op te doen, en er geen institutionele of procedurele drempels zijn om ervan af te zien.

Aanbod: de door de raden voor rechtsbijstand ingeschreven advocaten, medewerkers van stichtingen, notarissen, gerechtsdeurwaarders en anderen met wie de raad een overeenkomst is aangegaan tot het verlenen van rechtsbijstand op bepaalde rechtsgebieden.

Rechtsbijstand: rechtskundige bijstand aan een rechtzoekende ter zake van een rechtsbelang dat hem rechtstreeks en individueel aangaat, voorzover dit in de Wrb en de daarop berustende bepalingen is geregeld.

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand is gebruikgemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

- analyse van databestanden;
- telefonische enquête onder rechtzoekenden;
- internetenquête onder advocaten;
- verzamelen data uit secundaire bronnen.

Analyse databestanden

Er zijn drie databestanden gebruikt met informatie over verstrekte gesubsidieerde rechtsbijstand: twee databestanden met informatie over rechtsbijstand op basis van toevoegingen en één met informatie over rechtsbijstand verleend door de bureaus rechtshulp.

Een rechtzoekende die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, moet daar bij aanvang van de behandeling van zijn zaak om verzoeken. De raad voor rechtsbijstand beoordeelt dat verzoek en als aan alle voorwaarden is voldaan, wordt er aan de behandelende advocaat een toevoeging 'afgegeven'. Het afgiftebewijs van de toevoeging geeft een advocaat het recht om na afronding van de zaak een vergoeding aan te vragen. Als een advocaat na het afronden van een zaak het afgifteformulier opstuurt, dan wordt de toevoeging 'vastgesteld'. De raad voor rechtsbijstand stelt dan vast hoe hoog de vergoeding is die aan de advocaat wordt uitgekeerd. Tussen het afgeven en vaststellen van een toevoeging kunnen jaren zitten.

Voor deze monitor is zowel gebruikgemaakt van een bestand met afgegeven toevoegingen (afgiftebestand) als van vastgestelde toevoegingen (vaststelbestand). Een voordeel van het afgiftebestand is dat het recentere informatie bevat dan het vaststelbestand. Doordat het vaststelbestand zaken bevat die in verschillende jaren zijn begonnen, duurt het veel langer voordat veranderingen in bijvoorbeeld de vraag naar rechtshulp op verschillende rechtsterreinen manifest worden. In het afgiftebestand worden dergelijke veranderingen het snelst duidelijk.

Dat in het afgiftebestand de gestarte zaken staan, heeft ook nadelen. Dit bestand levert bijvoorbeeld geen informatie op over de zaken die daadwerkelijk gedeclareerd worden. In de praktijk worden niet alle afgegeven toevoegingen door advocaten opgestuurd. De monitor heeft als doel om te beschrijven hoe de 'voorziening' Gesubsidieerde Rechtsbijstand functioneert. Om dit te kunnen beschrijven is er zowel over de afgegeven als over de vastgestelde toevoegingen informatie nodig. Om die reden is er, ondanks het risico van verwarring doordat de aantallen afgegeven en vastgestelde toevoegingen van elkaar verschillen, besloten om zowel gebruik te maken van informatie uit het afgiftebestand als uit het vaststelbestand. Als uitgangspunt bij de beantwoording van de deelvragen wordt als stelregel gehanteerd dat *alle vragen worden beantwoord aan de hand van het afgiftebestand, behalve als de benodigde informatie niet (in voldoende mate) in dat bestand is geregistreerd*.

Voor zowel het afgifte- als het vaststelbestand zijn toevoegingen geselecteerd waarvoor geldt dat de 'eerste relevante besluitdatum' binnen de te onderzoeken jaren valt. Bij de afgegeven toevoegingen geldt daarnaast nog dat van alle afgegeven toevoegingen waarvan de eerste relevante besluitdatum in een bepaald jaar valt, alleen de toevoegingen met een besluytype BED, DEF, INT, VRL en VRW⁴⁸ worden gebruikt voor de analyses.

Telefonische enquête

Ten behoeve van deze eerste monitor heeft TNS NIPO een telefonische enquête uitgevoerd onder rechtzoekenden. De enquête is in twee fasen uitgevoerd. Er is eerst een screening uitgevoerd om te onderzoeken welk aandeel de onderstaande vijf groepen elk innemen in de totale groep Wrb-gerechtigden:

- personen die in de afgelopen twee jaar zijn geholpen door een advocaat op basis van een toevoeging;
- personen die in de afgelopen twee jaar hulp hebben gehad van een bureau rechtshulp;
- personen die in de afgelopen twee jaar ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad;
- personen die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hebben gehad, maar daar geen rechtsbijstand voor hebben gevraagd;
- personen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad.

48. BED = beëindiging toevoeging, DEF = definitieve toevoeging, INT = intrekking toevoeging, VRL = voorlopige toevoeging, VRW = voorwaardelijke toevoeging.

Hiervoor bleken er 2.000 pogingen gedaan om personen te ondervragen, waarbij 1.273 personen bereid waren mee te werken aan een enquête.⁴⁹ Van deze groep waren er 454 die qua inkomen en huishoudsamenstelling in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Op grond van hun antwoorden is de relatieve omvang van de vijf onderscheiden groepen geschat.

Om de antwoorden van respondenten uit de vijf groepen met elkaar te kunnen vergelijken, zijn in de tweede fase van het onderzoek aanvullende interviews gehouden. In literatuur over sociologisch opinieonderzoek wordt wel de regel gehanteerd dat elk van de belangrijk geachte deelgroepen uit minimaal honderd personen moet bestaan (Heus e.a., 1995). Om bruikbare informatie te verzamelen zijn daarom per groep minimaal 150 interviews uitgevoerd.

Uit de screening bleek dat er ongeveer 285 pogingen ondernomen moeten worden om een Wrb-gerechtigde te interviewen aan wie in de afgelopen twee jaar een toevoeging is afgegeven. Wanneer deze groep geïnterviewd zou worden door random te bellen, moeten er ongeveer 43.000 pogingen worden ondernomen. Dit maakt het onderzoek zeer kostbaar en omvangrijk. Als alternatief is ervoor gekozen om, met inachtneming van de privacyregels, random cliënten uit de bestanden van de vijf raden voor rechtsbijstand te benaderen aan wie in de afgelopen twee jaar een toevoeging is afgegeven. Om minimaal 150 cliënten van de bureaus rechtshulp te kunnen bereiken, moeten er naar schatting 23.000 pogingen worden ondernomen. Vanwege de privacywetgeving was de benadering die bij de toevoegingen is gekozen, niet mogelijk bij de bureaus rechtshulp. Daarom is bij acht bureaus rechtshulp aan cliënten die daar in augustus en september 2003 kwamen, gevraagd of het TNS NIPO hen mocht bellen voor een interview. De andere drie groepen zijn geïnterviewd door ze net als bij de screening random te bellen. Er is doorgebeld totdat er met de kleinste groep 150 interviews waren gehouden. In tabel 18 staat hoeveel interviews er per groep zijn gehouden.

Vragenlijst

Doordat de respondenten van de vijf verschillende groepen niet allemaal dezelfde vragen hebben gekregen, bestaat de volledige vragenlijst 35 pagina's. Gezien die lengte is ervoor gekozen de vragenlijst niet integraal op te nemen. Belangstellenden kunnen de volledige vragenlijst opvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam. De belangrijkste thema's die in de enquête aan de orde zijn geweest, zijn:

- ervaringen met het ophalen en invullen van de Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV);

49. De overigen waren niet bereikbaar, of wilden niet meewerken.

- of men op de hoogte is van het bestaan van de bureaus rechtshulp en de werkzaamheden van de bureaus;
- of men op de hoogte is van de mogelijkheid om toevoegingen aan te vragen;
- soort juridisch probleem dat men als laatste had;
- hoe men de rechtsbijstandverlener of rechtsbijstandverlenende organisatie heeft uitgezocht;
- de moeite die het kostte om rechtsbijstand te krijgen;
- inschatting en feitelijke kosten van verleende rechtsbijstand;
- tevredenheid over de verleende rechtsbijstand;
- mate waarin men het juridische probleem als ernstig beschouwde;
- of men ook een rechtsbijstandsverzekering heeft.

Internetenquête

De enquête werd ingevuld door 1.599 rechtsbijstandverleners van de 6.437 (24,8%), aan wie volgens de registratie van de raden ten minste één toevoegingszaak per jaar werd afgegeven (de zogenaamde actieve gesubsidieerde rechtsbijstandverleners). Gezien de lengte van de enquête is deze opgesplitst in twee delen. De ene groep kreeg naast een algemeen deel, dat voor iedereen gold, een aantal vragen die specifiek betrekking hadden op toevoegingen (n=796), terwijl de tweede groep naast vragen van algemene aard een aantal vragen ten aanzien van kwaliteit kreeg voorgelegd (n=803). Indien men dat wilde, kon men beide delen invullen. In totaal werd dit door 990 respondenten gedaan.⁵⁰

De belangrijkste thema's die in de enquête aan de orde zijn geweest, zijn:

- audit;
- motieven om toevoegingszaken aan te nemen;
- ervaringen met toevoegingszaken;
- ervaringen met het aanvragen en declareren van toevoegingen;
- VIValt;
- aantal toevoegingen en toekomstverwachtingen.

Net als voor de vragenlijst van de telefonische enquête geldt voor de vragenlijst die is gebruikt voor de internetenquête dat deze voor belangstellenden is op te vragen bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam.

Secundaire bronnen

Om de informatie die de analyse van de databestanden en de enquête opleveren, in een context te kunnen plaatsen, is er informatie verzameld over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal advocaten en het aantal rechts-

50. Waarbij bleek dat men na de kwaliteitsvragen significant vaker doorging (545 tegen 445 na de toevoegingsvragen).

zaken. Deze informatie wordt ontleend aan bijvoorbeeld het CBS of jaarverslagen van organisaties zoals de NOvA of de Raad voor de Rechtspraak.

BIJLAGE 3 INKOMENS- EN VERMOGENSNORMEN EN EIGEN BIJDAGEN 2004

Tabel 64 Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 januari 2004 in euro's

alleenstaanden Inkomensgrenzen	Eigen bijdrage	gehuwden, samenwonenden en eenoudergezinnen Inkomensgrenzen
– 805	64 ^a	– 1.130
806 – 867	102	1.131 – 1.218
868 – 915	150	1.219 – 1.286
916 – 951	197	1.287 – 1.338
952 – 997	243	1.339 – 1.404
998 – 1.040	284	1.405 – 1.465
1.041 – 1.079	328	1.466 – 1.521
1.080 – 1.123	371	1.522 – 1.584
1.124 – 1.170	417	1.585 – 1.650
1.171 – 1.212	454	1.651 – 1.711
1.213 – 1.254	504	1.712 – 1.770
1.255 – 1.471	551	1.771 – 2.067

a. Deze eigen bijdrage vervalt bij strafzaken.

Het totale vermogen mag bedragen:

Alleenstaand € 6.370

Gehuwd/samenwonend, één ouder € 9.100

Tabel 65 Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 juli 2004 in euro's

alleenstaanden Inkomensgrenzen	Eigen bijdrage	gehuwden, samenwonenden en eenoudergezinnen Inkomensgrenzen
– 818	89 ^a	– 1.147
819 – 886	140	1.148 – 1.245
887 – 934	206	1.246 – 1.314
935 – 972	272	1.315 – 1.368
973 – 1.019	336	1.369 – 1.435
1.020 – 1.063	392	1.436 – 1.497
1.064 – 1.103	453	1.498 – 1.555
1.104 – 1.148	511	1.556 – 1.619
1.149 – 1.195	576	1.620 – 1.687
1.196 – 1.239	626	1.688 – 1.749
1.240 – 1.281	696	1.750 – 1.809
1.282 – 1.503	761	1.810 – 2.113

a. Deze eigen bijdrage vervalt bij strafzaken.

Het totale vermogen mag bedragen:

Alleenstaand € 7.500

Gehuwd/samenwonend, één ouder € 10.500

BIJLAGE 4 VRAGEN DIE TEN GRONDSLAG LIGGEN AAN DE MONITOR GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

Centrale vraag

Biedt de Wrb de onder haar bereik vallende rechtzoekenden een stelsel dat toegankelijk is, en wordt voorzien in een voldoende aanbod van rechtsbijstand van goede kwaliteit?⁵¹

Deelvragen

1. Is het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegankelijk voor rechtzoekenden die onder zijn bereik vallen?
2. Sluit het aanbod van rechtsbijstand aan op de vraag hiernaar?
3. Is de rechtsbijstand van een goede kwaliteit?

Subvragen deelvraag 1

- 1.1 Is het personen die gezien hun inkomen onder het bereik van de Wrb vallen, bekend dat zij bij een juridisch probleem gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand?
- 1.2 Hoe lossen Wrb-gerechtigden juridische problemen op die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand?⁵²
- 1.3 Zijn er voor rechtzoekenden obstakels die hen ervan weerhouden om deel te nemen aan het stelsel bij serieuze juridische problemen?
- 1.4 Wat zijn de kenmerken van de gesubsidieerde rechtsbijstand die Wrb-gerechtigden hebben aangevraagd?
- 1.5 Wat zijn de kenmerken van de Wrb-gerechtigden die een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand?
- 1.6 Hoe beoordelen Wrb-gerechtigden de gesubsidieerde rechtsbijstand die zij hebben gehad?
- 1.7 Wat is de omvang van het bereik?

51. Zie bijlage 1 voor definities van de in deze vraagstelling gebruikte termen.

52. Bij de beantwoording van deze vraag wordt onder andere aandacht besteed aan de mate van niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Subvragen deelvraag 2

- 2.1 Hoe ontwikkelt het aanbod van rechtsbijstand zich in relatie tot de vraag?⁵³
- 2.2 Wat zijn de kenmerken van de beschikbare rechtsbijstandverleners?
- 2.3 Wat zijn de kenmerken van de rechtsbijstand die door stichtingen wordt aangeboden?
- 2.4 Wat zijn de kenmerken van de rechtsbijstand die door de advocatuur wordt aangeboden?
- 2.5 Zijn er voor rechtsbijstandverleners obstakels om deel te nemen aan het stelsel?
- 2.6 Hoe denken rechtsbijstandverleners over het stelsel?
- 2.7 Hoe verhoudt de omvang van de werkzaamheden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand zich ten opzichte van alle in Nederland uitgevoerde rechtsbijstand?

Subvragen deelvraag 3

- 3.1 Hoeveel kantoren hebben een auditverklaring, en welk percentage van de ingeschreven advocaten is werkzaam bij deze kantoren? (En welk aantal van de toevoegingen wordt gedekt?)
- 3.2 In welke mate houden rechtsbijstandverleners klanttevredenheidsmetingen? (En wat leveren die op?)
- 3.3 In welke mate vindt er bij rechtsbijstandverleners procesbeheersing en zelfevaluatie plaats? (En wat levert die op?)
- 3.4 In welke mate vindt er bij de ingeschreven rechtsbijstandverleners intercollegiale toetsing plaats? (En wat levert die voor resultaten op?)

53. Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag moet een definitie worden ontwikkeld wanneer er voldoende aanbod is. Hoe kunnen we überhaupt de omvang van het aanbod meten? Bij de beantwoording van deze vraag moet er een indeling worden gemaakt naar soorten rechtsvragen/rechtsbijstandverleners en per soort beantwoord worden of het aanbod voldoende is.

BIJLAGE 5 BEGELEIDINGSKOMMISSIE

F. J. Haarlemmer
Mr. dr. E. Niemeijer
Prof. dr. mr. B. Sloot
Dr. B.C.J. van Velthoven

Raad voor Rechtsbijstand Den Haag
WODC
Open Universiteit
Universiteit Leiden

BIJLAGE 6 LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN

Tabellen

Tabel 1	Aantal door de bureaus rechtshulp afgehandelde hulpvragen	9
Tabel 2	Resultaat baliecontacten	10
Tabel 3	Resultaat gratis spreekuurcontacten	10
Tabel 4	Soort rechtsbijstand dat tijdens verlengd spreekuren is verleend	11
Tabel 5	Instantie waar werd geprocedeerd	12
Tabel 6	Absolute ontwikkelingen van verlengd-spreekuurzaken op de verschillende rechtsterreinen	13
Tabel 7	Aantal afgegeven toevoegingen	13
Tabel 8	Afgegeven toevoegingen naar grondslag	14
Tabel 9	Hoofdrechtsgebieden waarop toevoegingen zijn afgegeven	17
Tabel 10	Relatieve ontwikkeling van de verschillende rechtsterreinen in percentages	20
Tabel 11	Aantal rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven, en het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende	20
Tabel 12	Aantal toevoegingen per rechtzoekende in percentages	21
Tabel 13	Toepassing van de anticumulatieregeling in percentages	22
Tabel 14	Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekende in percentages	24
Tabel 15	Geslacht van de rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen	24
Tabel 16	Redenen waarom rechtzoekenden in onderzochte dossiers een draagkracht van € 0 hebben	28
Tabel 17	Verdeling van de in rekening gebrachte eigen bijdrage voor civiele toevoegingen aan de rechtzoekenden in percentages	28
Tabel 18	Aantal telefonische interviews per groep	33
Tabel 19	Bekendheid van bureaus rechtshulp bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand	35
Tabel 20	Bekendheid van verwijfsfunctie van de bureaus rechtshulp voor respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand	35

Tabel 21	Bekendheid van gratis halfuur rechtsbijstand dat de bureaus rechtshulp aanbieden bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand	36
Tabel 22	Bekendheid van het verlengd spreekuur bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand	36
Tabel 23	Bekendheid van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand	36
Tabel 24	Wijze waarop de Wrb-gerechtigden terecht zijn gekomen bij de advocaat die hen op basis van een toevoeging heeft bijgestaan	37
Tabel 25	Mate waarin Wrb-gerechtigden het ophalen en invullen van een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen als lastig hebben ervaren	39
Tabel 26	Redenen waarom de respondenten de aanvraagprocedure in enige mate lastig vonden	39
Tabel 27	Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren	40
Tabel 28	Redenen niet-gebruikers om geen rechtsbijstand te vragen	41
Tabel 29	Redenen niet-Wrb-gebruikers om geen gesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen	42
Tabel 30	Aantal en percentage respondenten dat in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem had en verzekerd is voor rechtsbijstand	43
Tabel 31	Aantal ingeschreven advocaten bij de balie	47
Tabel 32	Aantal rechtsbijstandverleners dat in de jaren 2000-2003 daadwerkelijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleende (actieve rbv'ers)	48
Tabel 33	Achtergrond van rechtsbijstandverleners	49
Tabel 34	Geslacht actieve rechtsbijstandverleners (indien bekend)	49
Tabel 35	Aantal jaren dat de actieve rechtsbijstandverleners beëdigd zijn in cohorten van tien jaar	50
Tabel 36	Gemiddeld aantal toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener	51
Tabel 37	Aantal rechtsbijstandverleners naar status in 2003	52
Tabel 38	Indeling rechtsbijstandverleners naar periode waarin zij actief waren	53
Tabel 39	Gemiddeld aantal jaren ervaring en continuïteit activiteit	53
Tabel 40	Gemiddeld aantal toevoegingen van de actieve rechtsbijstandverleners	53
Tabel 41	Respondenten per ressort in percentages	56
Tabel 42	Aantal jaren beëdigd in cohorten van tien jaar (n=1.599)	57

Tabel 43	Aantal toevoegingszaken per rechtsbijstand verlener (n=1.031)	58
Tabel 44	Kantoor grootte inclusief stagiairs (n=1.599)	58
Tabel 45	Percentage van de werktijd besteed aan toevoegingszaken (n=1.503)	61
Tabel 46	Aard van het dienstverband (n=1.599)	63
Tabel 47	Brutojaarinkomen van rechtsbijstandverleners in euro's	64
Tabel 48	Percentage van de advocaten werkzaam op bepaald rechtsterrein (n=1.599)	65
Tabel 49	Redenen om toevoegingszaak aan te nemen (n=1.341)	66
Tabel 50	Weigeringspercentage toevoegingszaken (n=511)	67
Tabel 51	Geschatte toe- en afname in de afgelopen drie jaar	69
Tabel 52	Percentage van de zaken waarin het moeite kost stukken te krijgen van cliënt (n=1.084)	71
Tabel 53	Percentage van de zaken waarin het moeite kost de eigen bijdrage te innen van cliënt (n=1.131)	72
Tabel 54	Percentage toevoeging waarvoor geen eigen bijdrage wordt gevraagd (n=535)	73
Tabel 55	Mate waarin rechtzoekenden dezelfde hulpverlener zouden benaderen als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, in percentages	83
Tabel 56	Mate waarin de afloop van de rechtsbijstand overeenkomt met de voorspelling van de rechtsbijstandverlener, in percentages	83
Tabel 57	Mate waarin respondenten een idee hadden van de kosten om hun juridische probleem op te lossen, in percentages	83
Tabel 58	Mate waarin degenen die hebben betaald voor rechtsbijstand, dat bedrag redelijk vonden, in percentages	84
Tabel 59	Tevredenheid binnen het kantoor over werk auditor (n=1.175)	87
Tabel 60	Tevredenheid dienstverlening van het auditbureau van de Orde (n=1.248)	88
Tabel 61	Tevredenheid dienstverlening van de raden (n=1.248)	88
Tabel 62	Belangrijkste redenen waarom de normen de kwaliteit niet waarborgen (n=330)	90
Tabel 63	Dekkingsgraad gezinspolissen van verzekeringsmaatschappijen 2000-2003	105
Tabel 64	Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 januari 2004 in euro's	121
Tabel 65	Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 juli 2004 in euro's	121

Figuren

Figuur 1	Ontwikkeling aantal baliecontacten, gratis spreekuren en verlengd spreekuren	9
Figuur 2	Soort rechtsbijstand dat tijdens de verlengd spreekuren is verleend	11
Figuur 3	Instanties waartegen namens rechtzoekenden het meeste werd geprocedeerd	12
Figuur 4	Aandeel van hoofdrechtsgebieden in de toename aantal toevoegingen 2000 tot en met 2003	17
Figuur 5	Ontwikkeling aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden strafrecht (verdachte), personen- en familierecht, vluchtelingenrecht en strafrecht (geen verdachte)	18
Figuur 6	Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden vreemdelingenrecht, verbintenissenrecht, arbeidsrecht, sociale verzekeringen, sociale voorzieningen, huurrecht en bestuursrecht	18
Figuur 7	Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden woonrecht, erfrecht, ambtenarenrecht, fiscaal recht, goederenrecht en faillissementsrecht	19
Figuur 8	Aantal toevoegingen per rechtzoekende in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)	21
Figuur 9	Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekende in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)	23
Figuur 10	Leeftijdsopbouw rechtzoekenden in percentages	25
Figuur 11	Verdeling van de draagkracht van rechtzoekenden aan wie in 2003 een civiele toevoeging werd afgegeven, in percentages (n=746)	27
Figuur 12	Schatting van het gebruik van rechtsbijstand door Wrb-gerechtigden in de afgelopen twee jaar op basis van 454 interviews	34
Figuur 13	Mate waarin de respondenten hun probleem als ernstig ervaren in percentages	40
Figuur 14	Wijze waarop Wrb-gerechtigden zijn verzekerd	43
Figuur 15	Aantal jaren dat de actieve rechtsbijstandverleners beëdigd zijn in cohorten van tien jaar	51
Figuur 16	Aantal toevoegingen dat wordt afgegeven per rechtsbijstandverlener	52
Figuur 17	Kantoortype en kantoor grootte	59
Figuur 18	Aantal toevoegingen per advocaat per kantoortype	60

Figuur 19	Percentage van de werktijd besteed aan toevoegingen per kantoorstype	61
Figuur 20	Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de wachttijd, de behulpzaamheid en de inzet	80
Figuur 21	Beoordeling van de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners, het nakomen van de gemaakte afspraken en de duidelijkheid van adviezen	81
Figuur 22	Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de snelheid van werken en de schriftelijke en mondelinge communicatie	81
Figuur 23	Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de afstand afgelegd om rechtsbijstandverlener te zien, het begrip voor het probleem en de tussentijdse informatieverstopping	82
Figuur 24	Belang dat rechtsbijstandverleners hechten aan onderdelen kwaliteitstoets	92