Raad voor Rechtsbijstand

Amsterdam Arnhem 's-Gravenhage 's-Hertogenbosch Leeuwarden

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2003

drs. N. Jungmann

Voorwoord

Van de burgers die onder de Wet op de rechtsbijstand vallen heeft ca. 22 % de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Van deze groep doet ongeveer een vijfde deel een beroep op de Wrb, ongeveer een derde deel doet er niets mee en ongeveer de helft heeft zijn probleem langs een ander weg opgelost. Houdt de overheid een voorziening in stand die niet erg op prijs wordt gesteld of is er iets mis met het functioneren van de voorziening als zodanig? Wat is eigenlijk acceptabel in dit opzicht?
De afname in het aantal actieve rechtsbijstandverleners en de toename van het percentage Wrb-gerechtigden dat zegt moeite te hebben bij het vinden van een rechtsbijstandverlener zijn indicaties dat de aansluiting verslechtert. Heeft het huidige beleid een voldoende antwoord op dit knelpunt en welke rol kan het juridisch loket daarbij vervullen?
Rechtzoekenden geven aan dat de gekregen gesubsidieerde rechtsbijstand in het algemeen van goede kwaliteit is. Is dit mede het resultaat van de kwaliteitsbevorderende inspanningen van de afgelopen jaren en kan het nu een tandje minder of is het juist een kwesties van doorzetten, maar waar specifiek op gericht dan?

Zo maar drie voorbeelden van onderzoeksresultaten uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, die hier voor u ligt. En zo maar een paar vragen die je naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zou kunnen stellen.
Meteen wordt duidelijk wat het belang van de monitor is. Zij geeft informatie over de staat van het stelsel, zij is een instrument met behulp waarvan verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en zij prikkelt tot nadenken over de gewenste (strategische) beleidsvorming. Ik ben dan ook bijzonder verheugd u deze eerste proeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand te kunnen presenteren.

De MGR is een jaarlijkse publicatie, die voortaan telkens in juni gepubliceerd zal worden, te beginnen met juni 2004. In het kader van de monitor zullen ook speciale metingen verricht worden om de effecten van specifieke beleids- of wetswijzigingen te meten zoals de invoering van het juridisch loket, de verhoging van het advocatentarief, de verhoging van de eigen bijdragen en de griffierechten, en de introductie van het belastbaar inkomen als draagkrachtbegrip.

De MGR wordt opgesteld onder auspiciën van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam als portefeuillehouder monitor/onderzoek van de vijf raden voor rechtsbijstand. Nadja Jungmann is er specifiek mee belast. Het Ministerie van Justitie is als co-financier en medeopdrachtgever nauw bij de uitvoering betrokken. Behalve aan Nadja is dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie, die de totstandkoming van de monitor kritisch opbouwend hebben gevolgd. In het bijzonder noem ik Ben van Velthoven en Bert Niemeijer.

Nu de eerste monitor daar is verzoek ik iedere lezer met kritische opmerkingen, vragen en suggesties te komen. Het product kan er in de volgende versies alleen maar beter van worden. Publicatie van de monitor op zich is niet voldoende gelet op de reeds genoemde functies die de monitor heeft. Bevorderd zal worden dat alle bij het stelsel betrokkenen zullen meediscussiëren over de vragen die de monitor oproept, de aanbevelingen en de onderzoeksagenda voor de komende tijd in de verwachting dat dat zal bijdragen aan het vervolmaken van een goede toegang tot het recht, een fundamentele peiler waarop onze rechtsstaat is gebouwd.

Frans Ohm
directeur Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

HOOFDSTUK 1 ..... **1**

1 INLEIDING 1
2 HET STELSEL VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND 1
3 DE MONITOR GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND 2
4 UITVOERING EN PUBLICATIE 4
5 VRAAGSTELLING 4

HOOFDSTUK 2 DE VRAAG **6**

1 ONTWIKKELING GEVRAAGDE GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND 6
Toevoegingen *6*
Bureaus rechtshulp *14*
2 KENMERKEN RECHTZOEKENDEN 20
Kenmerken rechtzoekenden met toevoegingen *20*
Kenmerken rechtzoekenden bureaus rechtshulp *24*
3 SAMENVATTING 24

HOOFDSTUK 3 DE RECHTZOEKENDE AAN HET WOORD **26**

1 INLEIDING 26
2 GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND 27
3 DREMPELS OM GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND TE GEBRUIKEN 28
Bekendheid van het stelsel *28*
Toegankelijkheid *30*
Aanvraag procedure toevoegingen *32*
4 ERNST VAN HET JURIDISCHE PROBLEEM 33
5 REDEN OM AF TE ZIEN VAN (GESUBSIDIEERDE) RECHTSBIJSTAND 34
6 NIET-GEBRUIK VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND 36
Niet-gebruik door onbekendheid *37*
Niet-gebruik door onbereikbaarheid, onbeschikbaarheid en prijs. *37*
7 SAMENVATTING 38

HOOFDSTUK 4 HET AANBOD **39**

1 INLEIDING 39
2 AANBOD ADVOCATUUR 39
Ingeschreven advocaten *39*
3 KENMERKEN RECHTSBIJSTANDSVERLENERS 40
Achtergrond *40*
Geslacht *41*
Ervaring *41*
Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener *42*
Verloop onder rechtsbijstandverleners *43*
4 SAMENVATTING 44

HOOFDSTUK 5 KWALITEITSZORG **45**

1 RECHTSBIJSTANDVERLENERS 45
Geslacht *46*
Ervaring *46*
Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener *46*
2 TOEVOEGINGEN 47
3 HET OORDEEL VAN DE RECHTZOEKENDE 48
Dienstverlening *48*
Kosten rechtsbijstand *51*
4 SAMENVATTING 52

HOOFDSTUK 6 DE STAND VAN HET STELSEL **54**

1 DE STAND VAN HET STELSEL 54
Toegankelijkheid stelsel *54*
Aansluiting van vraag en aanbod *55*
Kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening *55*
De Wet op de Rechtsbijstand *55*
2 TRENDS 56

HOOFDSTUK 7 ACTUELE ONTWIKKELINGEN **58**

Stelselherziening *58*
Verhogen uurtarief advocatuur *58*
VIValt *59*
Aantrekken rechtsbijstandverleners *59*
Verhogen eigen bijdrage rechtzoekenden *60*
No cure, no pay *60*
Rechtsbijstandsverzekeringen *61*

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN **61**

LITERATUUR **63**

BIJLAGE 1 DEFINTIES **64**

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSMETHODEN **65**

BIJLAGE 3 INKOMENSGRENZEN EN EIGEN BIJDRAGE 2002 ..... **68**

BIJLAGE 4 VRAGEN DIE TEN GRONDSLAG LIGGEN AAN DE MGR **69**

BIJLAGE 5 BEGELEIDINGSCOMMISSIE **71**

Hoofdstuk 1

1 Inleiding

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtstaat 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 rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en verdachten in strafzaken 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 allerlei onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op basis van de beschikbare cijfers en onderzoeken 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, 1998, Rijksschroef 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 informatiebehoefte over de ontwikkeling van het stelsel, hebben de Raden voor Rechtsbijstand in samenspraak met het Ministerie van Justitie besloten om een monitor op te zetten.

2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

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

- Het verlenen van aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand aan hen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand geheel zelf te bekostigen.
- Het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening.

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

Er zijn in Nederland ongeveer vijftig vestigingen van bureaus rechtshulp. Zij bieden rechtzoekenden een spreekuur waarin een half uur gratis juridisch advies wordt verstrekt. Als deze eerstelijnshulp niet tot een oplossing leidt, wordt de zaak ingenomen. Tegen betaling van 13,50 euro 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 2002 bedroeg die eigen bijdrage maximaal 532 euro. Een toevoeging is een recht op vergoeding

[1] Uitgezonderd de periodieke aanbod studies die Uva/Ivam en het Verwey Jonker Instituut de afgelopen jaren hebben uitgevoerd.
[2] Radenbreed, 2000

van de gekregen rechtsbijstand. De eigen bijdrage moet voor rechtzoekenden een prikkel vormen om alleen hulp te vragen voor 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. De rechtsbijstand die wordt verstrekt door de stichtingen rechtsbijstand asiel en de bureaus rechtshulp wordt gesubsidieerd door de Raden voor Rechtsbijstand. De stichtingen en bureaus krijgen exploitatiesubsidies die zijn gerelateerd aan het aantal afgehandelde zaken.

3 De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand

De Minister van Justitie is hoofdverantwoordelijk voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De raden zijn belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en met het toezicht op de uitvoering ervan. De kerndoelen van de raden zijn (binnen de door de wetgever geschapen randvoorwaarden): (1) het optimaal verzekeren van de toegang tot kwalitatief goede rechtsbijstand voor minderdraagkrachtigen en (2) het bevorderen van voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit. (Raden voor Rechtsbijstand, 2000).
Op grond van de verantwoordelijkheid die de minister en de raden voor rechtsbijstand hebben voor het onderhouden van een adequaat stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, geeft de monitor inzicht in de ontwikkeling van het stelsel en in de mate waarin de doelstellingen van de Wrb worden bereikt (de effecten c.q. de outcome). Dit gebeurt door op een uniforme wijze informatie te verzamelen over een beperkt aantal indicatoren.
De MGR is een jaarlijkse publicatie. Door jaarlijks ook aanvullend onderzoek te verrichten wordt de informatie over de indicatoren in een breder kader geplaatst. Afhankelijk van actuele ontwikkelingen worden er in het kader van de monitor ook metingen verricht om effecten van specifieke beleids- of wetswijzigingen te meten.
Is de MGR voor de raden een instrument in hun planning & control cyclus en voor het Ministerie van Justitie een beleidsbron, voor anderen is zij een informatiebron over de staat van het stelsel. De monitor heeft in feite een viertal functies: een descriptieve, een evaluatieve, een scenario en communicatieve[3].

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 er 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 zoals rechtzoekenden en rechtsbijstandsverleners.

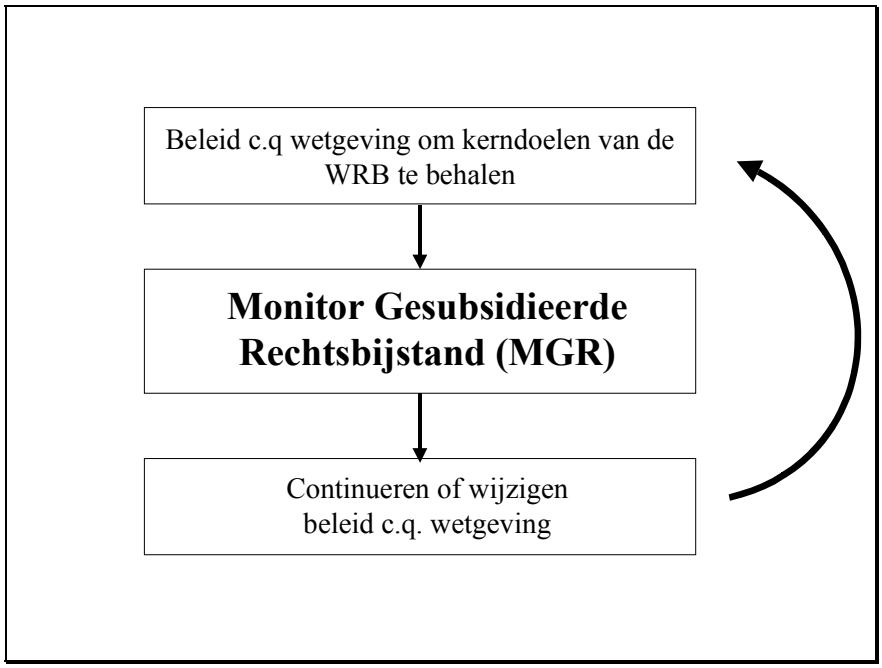
Evaluatieve functie

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 OESO dit aanbevolen omdat het bijdraagt aan het blijvend doelmatig en doeltreffend bereiken van de doelstellingen van wetgeving (OESO, 1997). In navolging van de OESO heeft het kabinet in de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie voorgesteld om de werking van wetgeving permanent te gaan volgen omdat maatschappelijke omstandigheden continu in

[3] 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

ontwikkeling zijn. Aangezien wet- en regelgeving op verschillende niveaus tot stand komt, 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, pp 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 Wrb systematisch te volgen. De MGR is hier een belangrijk instrument voor. In het onderstaande figuur staat de plek die de MGR inneemt in de beleidscyclus.

Figuur 1: Plaats monitor in het beleidsproces



Scenario functie

De MGR heeft op twee manieren een functie om mogelijke scenario's voor de toekomst te schetsen. De eerste zijn scenario's op basis 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 in de toekomst aandacht worden besteed aan mogelijke gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor het stelsel. Hiernaast zal de MGR op termijn ook gaan voorzien in scenario's op basis van de ontwikkelingen *in* 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 (Verwey Jonker, 2003). De mogelijke gevolgen van de beschreven ontwikkelingen in het stelsel, zullen in de toekomst ook aan bod komen in de MGR. Omdat het slechts om verwachtingen op basis van de verzamelde informatie gaat, wordt deze functie de scenario functie genoemd.

Communicatieve functie

De ten behoeve van de MGR verzamelde informatie kan een bijdrage leveren aan debatten over de verhoging van de doelmatig- en doeltreffendheid van het stelsel. In oktober 2003 heeft de vaste kamercommissie van Justitie ingestemd met een stelselherziening. De bureaus rechtshulp worden opgeheven en daarvoor in de plaats komt er een juridisch loket. De

stelselherziening moet duidelijke scheiding tussen publieke en private rechtsbijstand opleveren. In de toekomst zal er bijvoorbeeld behoefte zijn aan informatie over de effecten van de stelselherziening. De monitor kan hier tot op zekere hoogte in voorzien. Zij biedt geïnteresseerden een bron van informatie over de ontwikkeling van het stelsel. Dit is de communicatieve functie van de monitor.

4 Uitvoering en publicatie

De MGR wordt uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam als portefeuillehouder monitor/onderzoek van de vijf raden voor rechtsbijstand. Het Ministerie van Justitie is er als co-financier en medeopdrachtgever nauw bij betrokken. Op die manier kan de minister zich verzekerd weten van de (wetenschappelijke) kwaliteit en de periodieke verschijning van de monitor. Bovendien houdt een begeleidingscommissie toezicht op de kwaliteit van de monitor (zie bijlage 5). De minister bepaalt mede de onderzoeksagenda.

De raden voor rechtsbijstand dienen elk najaar een jaarplan voor het volgende jaar in bij het Ministerie van Justitie. Om de raden in de gelegenheid te stellen daar zo recent mogelijke informatie voor te kunnen gebruiken, is het de bedoeling dat de MGR vanaf 2004 in juni wordt gepubliceerd. Eventueel aanvullend onderzoek in het kader van de MGR kan op andere tijdstippen verschijnen.

5 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?[4]

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 haar 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 van die antwoorden wordt in het laatste hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag die aan deze monitor ten grondslag ligt.

Er ligt 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. Gezien dit spanningsveld is er voor gekozen de monitor in eerste instantie beperkt op te zetten en in de komende jaren uit te breiden. De MGR moet voorzien in cijfers over de ontwikkeling van het stelsel. Er wordt onder andere beschreven hoe de vraag en het

[4] Zie bijlage 1 voor definities van de in deze vraagstelling gebruikte termen.

aanbod zich ontwikkelen. Verder voorziet de MGR ook in informatie over de ervaringen die rechtzoekenden en rechtsbijstandsverleners hebben met het stelsel. Omdat informatie over ervaringen met het stelsel doorgaans niet jaarlijks wijzigt en het wel veel werk kost om daar informatie over te verzamelen wordt in de oneven jaren extra aandacht geschonken aan de rechtzoekende. In de even jaren wordt extra aandacht aan de rechtsbijstandverleners besteed. Door tweejaarlijkse onderzoeken op een uniforme wijze uit te voeren, leveren zij toch informatie op die in de tijd vergeleken kan worden.

De deelvragen worden in afzonderlijke hoofdstukken beantwoord. In hoofdstuk twee wordt de ontwikkeling van de vraag beschreven. In hoofdstuk drie staan de resultaten van een telefonische enquête onder rechtzoekenden. In hoofdstuk vier wordt de ontwikkeling van de vraag beschreven. In hoofdstuk vijf staat de ontwikkeling van de kwaliteitszorg centraal. In hoofdstuk zes wordt de centrale vraag beantwoord en wordt aandacht besteed aan trends en toekomstige ontwikkelingen.

Hoofdstuk 2 De vraag

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). M*aatschappelijke ontwikkelingen* kunnen leiden tot veranderingen in het aantal kwetsbaren 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, een toenemend aantal rechtsbijstandverzekeringen en de mogelijke opkomst van een claimcultuur[5] 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.

In de afgelopen jaren is de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen. In de volgende paragrafen wordt haar ontwikkeling in de afgelopen drie jaar beschreven.

1 Ontwikkeling gevraagde gesubsidieerde rechtsbijstand

Toevoegingen

Aantal toevoegingen

In de periode 2000-2002 is het aantal afgegeven toevoegingen met 12 procent gestegen. In 2000 zijn er 293.080 toevoegingen afgegeven, in 2002 is dat aantal opgelopen tot 328.206 toevoegingen.

Tabel 1: Aantal afgegeven toevoegingen in aantal en percentage

	Aantal	*Percentage*
2000	293.080	100
2001	299.482	102
2002	328.206	112

Ambtshalve toevoegingen

Toevoegingen worden op twee manieren afgegeven; ambtshalve en op aanvraag. Een toevoeging wordt ambtshalve afgegeven aan personen waarvan 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. Zij hoeven ook geen eigen bijdrage te betalen (art. 43 Wrb). Bij zaken waarin rechtzoekenden zelf om gesubsidieerde rechtsbijstand verzoeken wordt er een inkomens- en vermogenstoets uitgevoerd. Op basis daarvan wordt bepaald hoe hoog de eigen bijdrage is die de rechtszoekende 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 (Rijksschroeff e.a., 2001).

[5] 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.

In de afgelopen jaren is het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen zowel absoluut als relatief sneller gestegen dan het aantal aangevraagde toevoegingen. In 2002 werden er 34 procent meer ambtshalve en zes procent meer aangevraagde toevoegingen afgegeven dan in 2000. Dit heeft als gevolg dat in het totaal van de afgegeven toevoegingen het aandeel ambtshalve toevoegingen toeneemt ten koste van het percentage aangevraagde toevoegingen. In 2002 werd ruim een kwart (27 procent) van de toevoegingen ambtshalve afgegeven.

Tabel 2: 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

* Niet-inkomensafhankelijk
** Inkomensafhankelijk

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 2002 zijn er bijvoorbeeld 62.292 toevoegingen afgegeven voor zaken op het terrein van het personen- en familierecht. Dit zijn er veel meer dan de 495 toevoegingen die op het terrein van het erfrecht zijn afgegeven. De grote verschillen in de aantallen toevoegingen die er per hoofdrechtsgebied worden afgegeven leiden ertoe dat de procentuele ontwikkeling per rechtsgebied slechts een beperkte indicatie geeft van de ontwikkeling van de vraag. Een stijging van het aantal erfrechtkwesties met 20 procent (+ 99) heeft voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bijvoorbeeld hele andere consequenties dan een stijging van 20 procent (+ 12.458) 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 1.000 toevoegingen op een terrein waar heel veel toevoegingen op worden afgegeven, duidt niet op een verandering in de vraag. Op een terrein waarop juist weinig toevoegingen worden afgegeven, kan een verschil van 1.000 toevoegingen een indicatie zijn dat er op dat terrein verschuivingen plaatsvinden. Naast de absolute ontwikkeling wordt de relatieve ontwikkeling daarom ook beschreven.

Absolute ontwikkelingen

In de periode 2000-2002 is het aantal afgegeven toevoegingen het sterkst veranderd 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. Niet-verdachten kregen in 2002 veel meer toevoegingen dan in 2000 (+14.649). Deze stijging is met name veroorzaakt doordat er meer personen in vreemdelingenbewaring werden genomen (+12.754). 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 (+1.755). Aan verdachten werden in 2002

eveneens meer toevoegingen afgegeven (+ 7.266) dan in 2000. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal toevoegingen voor misdrijven (+5.168) en een stijging van het aantal toevoegingen voor jeugdstrafzaken (+ 2.431).

Na het strafrecht hebben de grootste veranderingen plaatsgevonden op het terrein van het asielrecht (wordt in de onderstaande tabel vluchtelingenrecht genoemd) en het personen- en familierecht. De stijging van het aantal toevoegingen op het terrein van het vluchtelingenrecht (+3.423) is weliswaar niet zo groot als de stijging van het aantal zaken op het terrein van het strafrecht, maar binnen dit hoofdrechtsgebied hebben wel grote verschuiving plaatsgevonden. In 2000 is de nieuwe vreemdelingenwet in werking getreden. Als gevolg hiervan is het aantal toevoegingen dat is afgegeven aan vluchtelingen voor een toelatingsprocedure onder de oude vreemdelingenwet gedaald van 48.822 naar 21.712. 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 gestegen van 207 naar 13.702. Het aantal toevoegingen afgegeven vanwege een beroep wegens een afwijzing in een aanmeldcentrum is gestegen van 1 in 2000 naar 15.998 in 2002.

Wanneer 2000 en 2002 met elkaar worden vergeleken is het aantal toevoegingen op het terrein van het vreemdelingenrecht slechts met 2.840 toevoegingen gestegen. Maar 2001 vertoont een enorme daling op dit terrein. In dat jaar werden er 5.449 toevoegingen minder afgegeven dan het jaar daarvoor. De daling in 2001 heeft waarschijnlijk ook met de nieuwe vreemdelingenwet te maken. Onder de oude wet werden er meervoudige beschikkingen afgegeven. Iemand kreeg bijvoorbeeld een beschikking dat er geen asiel was toegekend, maar dat hij wel op humanitaire gronden mocht verblijven. De daling van het aantal zaken in 2001 komt wellicht door de beperking van het aantal procedures. De stijging in 2002 van 8.289 toevoegingen komt waarschijnlijk door het afwerken van oude asielzaken of het intrekken van tijdelijke statussen. Toen landen als Afghanistan en Irak veilig werden bevonden zijn veel tijdelijke vergunningen ingetrokken . Degenen die daar beroep tegen aantekenden kregen een toevoeging die werd geregistreerd onder deze categorie.

De grootste daling vond plaats op het terrein van het verbintenissenrecht. Daar vallen rechtscategorieën onder zoals onrechtmatige daad, verzekeringsgeschillen, schuldsaneringen, geschillen over medisch handelen en verbintenissen. Er is geen voor de hand liggende verklaring voor de geconstateerde daling.

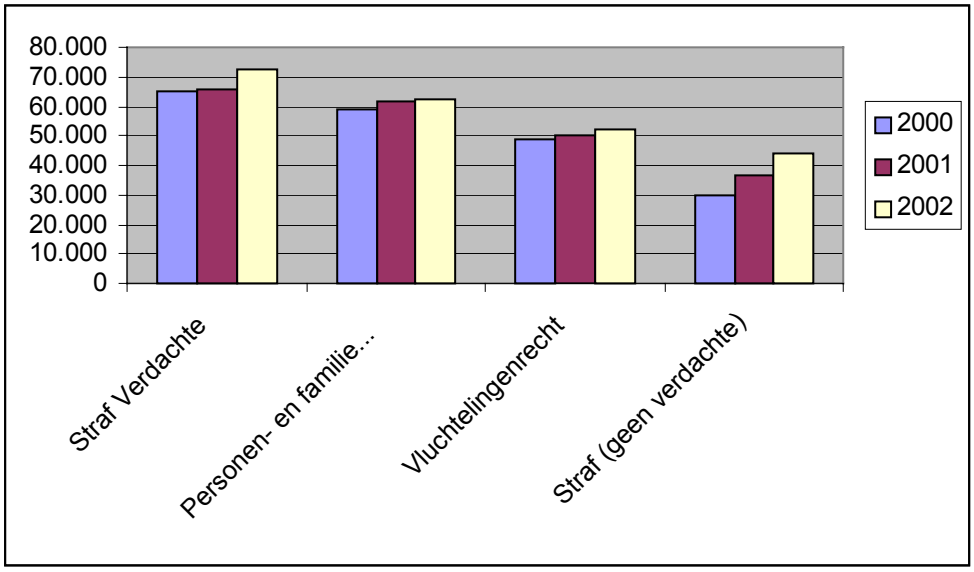
Tabel 3: Hoofdrechtsgebieden waarop toevoegingen zijn afgegeven in de jaren 2000, 2001 en 2002.

Rechtsterrein	*2000*	*2001*	*2002*	*Verschil 2002-2000*
Straf (verdachte)	65.074	65.724	72.340	7.266
Personen- en familierecht	58.768	61.801	62.292	3.524
Vluchtelingenrecht	49.032	50.430	52.455	3.423
Straf (geen verdachte)	29.691	36.491	44.340	14.649
Vreemdelingenrecht	21.293	15.844	24.133	2.840
Verbintenissenrecht	18.522	17.791	16.938	-1.584
Arbeidsrecht	14.383	15.247	17.000	2.617
Sociale verzekeringen	12.447	12.883	14.645	2.198
Sociale voorzieningen	11.325	10.783	11.094	-231
Huurrecht	5.777	5.750	5.751	-26
Bestuursrecht	3.344	3.537	3.690	346
Woonrecht	886	945	1.066	180
Onbekend of foutief ingevuld	729	520	706	-23

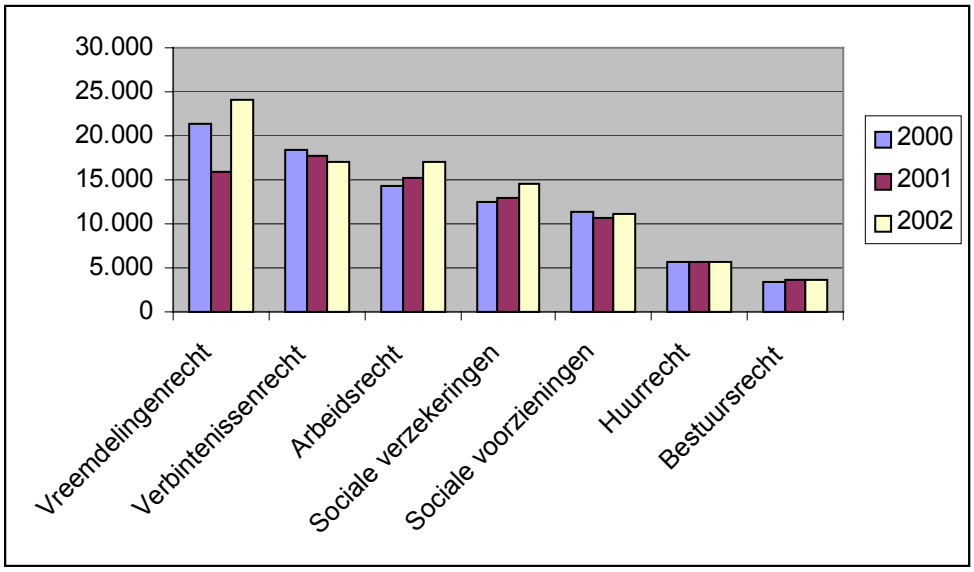
Erfrecht	627	591	495	-132
Ambtenarenrecht	405	409	441	36
Fiscaal recht	297	322	295	-2
Goederenrecht	278	175	154	-124
Faillissementsrecht	202	239	371	169
Totaal	293.080	299.482	328.206	35.126

Omdat een staafdiagram ontwikkelingen visueel inzichtelijker maakt, staan de bovenstaande cijfers hieronder in drie staafdiagrammen weergeven. 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 de bovenste staafdiagram. De rechtsterreinen waar het kleinste beroep op wordt gedaan staan in de onderste staafdiagram.

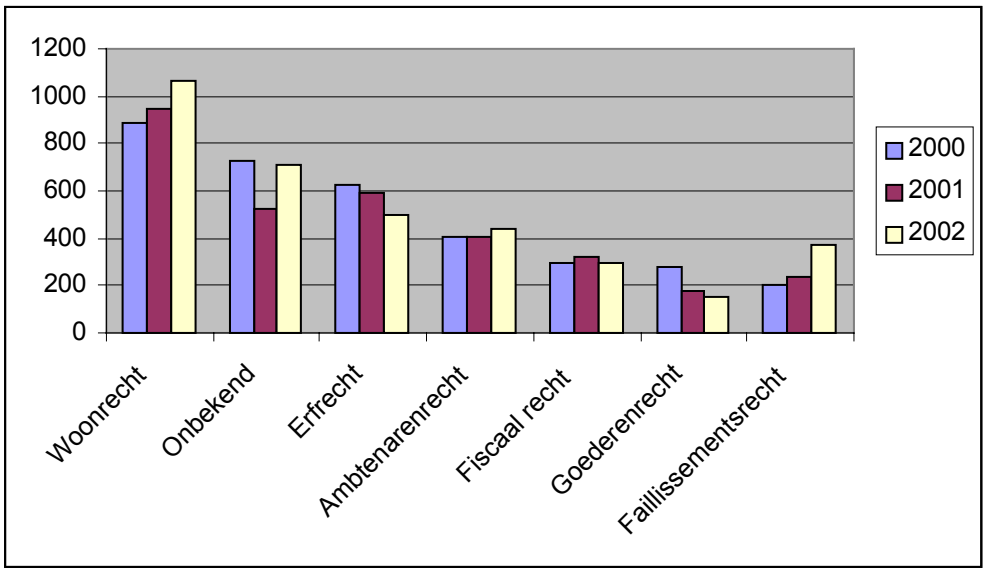
Figuur 2: Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden Straf (verdachte), Personen- en familierecht, Vluchtelingenrecht en Straf (geen verdachte) in de periode 2000-2002



Figuur 3: Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden Vreemdelingenrecht, Verbintenissenrecht Arbeidsrecht, Sociale verzekeringen, Sociale voorzieningen, Huurrecht en Bestuursrecht in de periode 2000-2002.



Figuur 4: Ontwikkeling absoluut aantal onbekend of foutief ingevulde toevoegingen en afgegeven toevoegingen op de hoofdrechtsgebieden Woonrecht, Erfrecht, Ambtenarenrecht, Fiscaal recht, Goederenrecht en Failissementsrecht in de periode 2000-2002



Relatieve ontwikkelingen

Net als bij de absolute ontwikkeling, is het aantal afgegeven toevoegingen op het terrein van het strafrecht relatief ook sterk gestegen. Met name het aantal toevoegingen aan niet-verdachten is enorm gestegen. Zoals hierboven al is beschreven, is deze stijging hoofdzakelijk veroorzaakt door de toename van het aantal toevoegingen in verband met vreemdelingenbewaringen. Relatief is de stijging het sterkst op het terrein van het faillissementsrecht (+84%). 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 kortgeding 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 24 procent gestegen.

Andere terreinen waarop het aantal toevoegingen relatief sterk is gestegen, zijn het woonrecht, het arbeidsrecht en de sociale verzekeringen. De stijging op het terrein van het woonrecht wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal zaken in de categorie volkshuisvesting. Dit betreft zaken zoals afwijzingen van urgentieverklaringen in woningtoewijzingen. Het aantal zaken dat betrekking heeft op huursubsidiekwesties is juist met 11 procent gedaald. De stijging op het terrein van het arbeidsrecht wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal beëindigingen en ontbindingen van arbeidsovereenkomsten. Deze zijn met respectievelijk 20 en 43 procent gestegen. De stijging op het terrein van de sociale verzekeringen wordt met name veroorzaakt door een stijging van het aantal zaken dat betrekking heeft op WW-uitkeringen (+32 procent).

Tabel 4: Relatieve ontwikkeling van de verschillende rechtsterreinen.

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

Meervoudig gebruik

Een rechtzoekende kan in een jaar meerdere toevoegingen aanvragen. 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 individuele rechtzoekenden blijkt dat het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar in de geanalyseerde periode met acht procent is gestegen. In 2000 is er gemiddeld 1.33 toevoeging per rechtzoekende per jaar afgegeven. In 2002 is dit gemiddeld 1.43.

Tabel 5: Aantal rechtzoekenden waarvoor 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

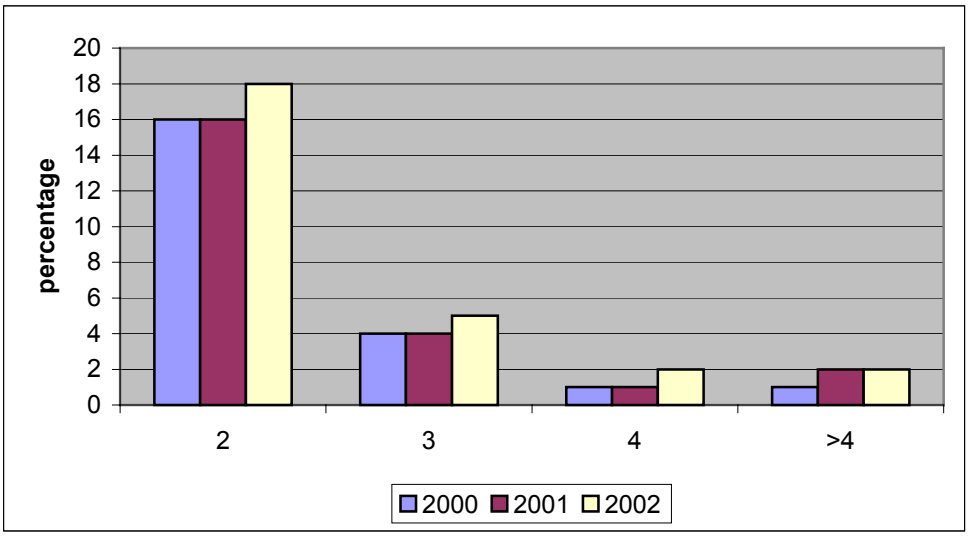
Bij de hiervoor genoemde cijfers moet bedacht worden dat een kalenderjaar een arbitraire periode is. Zij is gekozen omdat de monitor jaarlijkse ontwikkelingen beschrijft. Aangenomen wordt dat deze keuze voor het volgen van ontwikkelingen geen belemmering vormt.[6]

Het percentage rechtzoekenden dat in één kalenderjaar één toevoeging heeft gehad daalde in de periode 2000-2002 van 78 naar 73 procent. Het percentage rechtzoekenden dat twee, drie of vier toevoegingen in een jaar kreeg steeg licht.

Tabel 6: Aantal toevoegingen per rechtzoekende in percentages

aantal toevoegingen per rechtzoekenden	*2000*	*2001*	*2002*
1	78	77	73
2	16	16	18
3	4	4	5
4	1	1	2
>4	1	2	2
Totaal	100 procent	100 procent	100 procent

Figuur 5: 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 in een anticumulatieregeling.

[6] Een rechtzoekende aan wie in december 2000 en januari 2001 toevoegingen worden afgegeven, wordt niet meegeteld als een meervoudig gebruiker. Omdat ditzelfde 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.

Rechtzoekenden die binnen zes maanden[7] meer dan één toevoeging aanvragen komen in aanmerking voor een korting op hun eigen bijdrage. De rechtzoekende betaalt voor de tweede toevoeging veertig procent minder aan eigen bijdrage. Voor elke daarop volgende toevoeging wordt de eigen bijdrage met tien procent 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. Dat wil zeggen dat is geanalyseerd hoe vaak rechtzoekenden 40, 30, 20 of 10 procent van de opgelegde eigen bijdrage moesten betalen.

Tabel 7: percentage toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is opgelegd en waarbij de rechtzoekende daar vanwege de anticumulatieregeling 40, 30, 20 of 10 procent van moet betalen

	2000	*2001*	*2002*	*Verschil 2002-2000*
Niets of volledige eigen bijdrage betaald	88,44	79,80	79,07	- 9.37
40% eigen bijdrage betaald	9,20	14,80	15,25	6,05
30% eigen bijdrage betaald	1,74	3,80	3,93	2,19
20% eigen bijdrage betaald	0,47	1,17	1,27	0,80
10% eigen bijdrage betaald	0,15	0,43	0,48	0,33
Totaal	100	100	100	

In 2000 werd op ruim elf procent van de toevoegingen een korting gegeven op de eigen bijdrage in het kader van de anticumulatieregeling. In 2002 is dit percentage bijna tweemaal zo hoog (20,93 procent). 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.

Civiele zaken[8]

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 is de keuzevrijheid in het algemeen het grootst. Anders geformuleerd is de rechtnoodzaak bij civiele zaken, op enige uitzonderingen na, het kleinst. De term *rechtnoodzaak* is door Klijn e.a. (1998) geïntroduceerd. Er is sprake van rechtnoodzaak 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 rechtnoodzaak 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.

Er is geanalyseerd hoeveel civiele toevoegingen er per kalenderjaar aan de individuele rechtzoekenden zijn gegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat van een rechtzoekende aan wie in een kalenderjaar een toevoeging voor een strafzaak en voor een civiele zaak is afgeven, in het onderstaande overzicht niet staat dat aan hem twee toevoegingen zijn afgegeven. In dergelijke gevallen staat de rechtzoekende in de onderstaande cijfers alsof er slechts één toevoeging is afgegeven.

[7] 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 anti-cumulatieregeling behoorlijk uitgebreid.

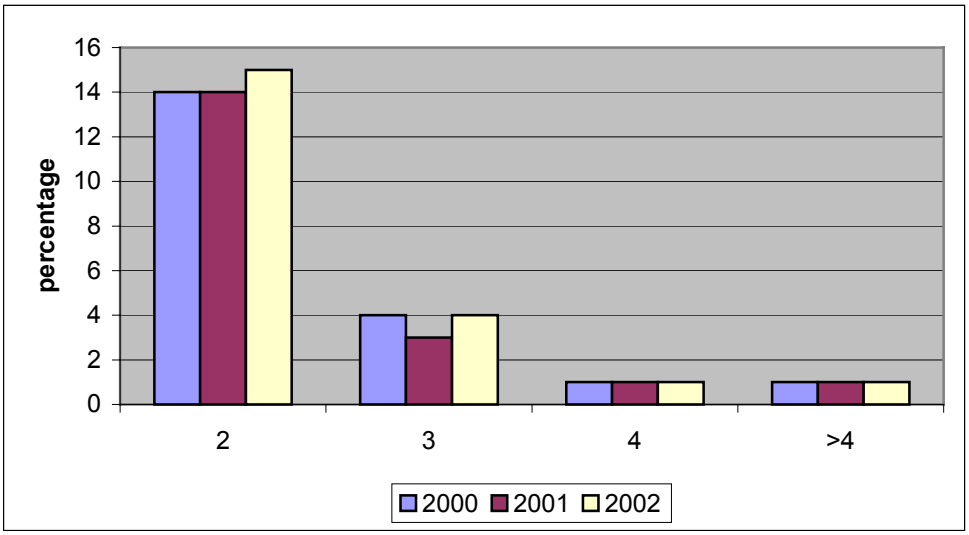
[8] Onder civiele toevoegingen worden alle niet-ambtshalve toevoegingen verstaan die niet zijn afgegeven voor zaken op het terrein van het asiel- of strafrecht. In de praktijk betekent dit dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of sociale zekerheidsrecht hier ook onder de noemer civiele toevoegingen vallen.

In 2000 is er per rechtzoekende gemiddeld 1,28 civiele toevoeging afgegeven. In 2002 waren dit er 1,30. Dit is een stijging van twee procent. Dit is aanmerkelijk lager dan de stijging van acht procent van alle toevoegingen. De stijging van het meervoudige gebruik wordt dus voor het grootste deel veroorzaakt door een stijging van meervoudig gebruik van straf-, asiel- en ambtshalve afgegeven toevoegingen. Dit zijn het soort toevoegingen waar de rechtzoekende doorgaans de minste keus heeft of hij al dan niet gebruik wil maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 8: Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekende in percentages

aantal toevoegingen per rechtzoekende	*2000*	*2001*	*2002*
1	80	81	79
2	14	14	15
3	4	3	4
4	1	1	1
>4	1	1	1
Totaal	100 procent	100 procent	100 procent

Figuur 6: Aantal civiele toevoegingen per rechtzoekenden in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)



Nader onderzoek naar doorprocedeergedrag en het gebruik van meerdere toevoegingen naast elkaar wordt momenteel uitgevoerd door het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (Wodc).

Bureaus rechtshulp

De bureaus rechtshulp bieden rechtzoekenden advies en hulp bij juridische problemen. Als het probleem niet opgelost kan worden door het verstrekken van informatie, kan de rechtzoekende een afspraak maken voor het spreekuur. Er wordt dan een half uur gratis hulp en nader advies gegeven. Mocht het probleem dan nog niet zijn opgelost, dan kan de rechtzoekende tegen betaling van 13,50 euro nog 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 tijdrovend is om op te lossen in het verlengde spreekuur, kan de rechtzoekende verwezen worden naar de advocatuur of door het bureau rechtshulp worden geholpen op basis van een toevoeging. Er zijn bureaus die ook cliënten die niet voor een

toevoeging in aanmerking komen helpen tegen betaling. Dit worden betalende zaken genoemd.

Afgehandelde hulpvragen

In 2002 namen 457.004 rechtzoekenden contact op met loketmedewerkers door langs te komen, te bellen of te e-mailen. Deze contacten leidden in 216.317 gevallen tot een afspraak voor het gratis spreekuur. In 31.496 gevallen volgde daar nog een verlengd spreekuur op. In 8.390 zaken werd er een toevoeging afgegeven aan een bureaumedewerker en in 648 gevallen betaalde de cliënt het bureau rechtshulp voor de rechtsbijstand. Wanneer de cijfers van 2002 worden vergeleken met de cijfers van 2000, dan blijkt dat alleen het aantal toevoegingen behoorlijk is gestegen (+ 25%). Het aantal loketcontacten, gratis en verlengd spreekuren bleef ongeveer gelijk.

De behandeling van een toevoeging kost aanzienlijk meer tijd dan de behandeling van een loketcontact of een spreekuurcontact. Qua belasting betekent de toename van het aantal toevoegingszaken dat de tijd die de bureaumedewerkers aan tweedelijnshulp besteden stijgt, terwijl de tijd die aan eerstelijnshulp wordt besteed ongeveer gelijk blijft[9].

Tabel 9: Aantal afgehandelde hulpvragen excl. Bijzondere projecten bij de verlengde spreekuren

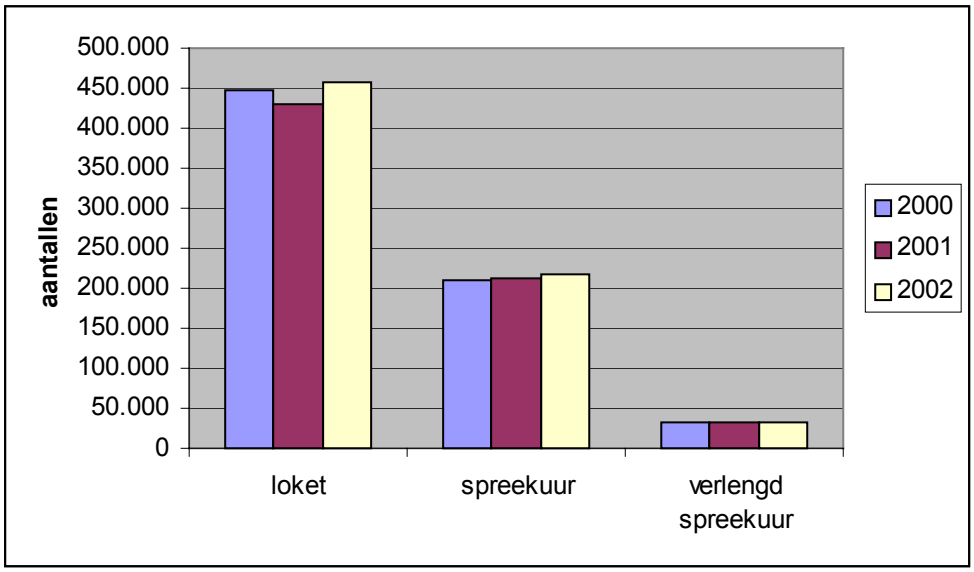
	2000	*2001*	*2002*	*Verschil 2000-2002*
Loket (balie en telefoon)	448.091	429.697	457.004	8.912 (+2%)
Spreekuur	210.364	212.228	216.317	5.953 (+3%)
Verlengd spreekuur*	32.577	32.647	31.496	- 1.081 (-3%)
Toevoeging[10]*	6.737	6.906	8.390	1.653 (+25%)
Betalend*	321	395	648	327 (+2 %)

*Het aantal zaken dat hier per jaar staat wijkt licht af van de aantallen die de directie toegang rechtsbestel hanteert. Dit wordt veroorzaakt doordat in de monitor zaken in het kader van bijzondere projecten zoals Terweezaken buiten beschouwing worden gelaten. Bron: Iris en Directie Toegang Rechtsbestel, Lankester (2002)

[9] De bureaus rechtshulp registreren de aantallen cliënten die zij helpen. Omdat er geen betrouwbare minutenregistratie wordt bijgehouden, is de aanname dat de tijd die aan tweedelijnshulp wordt besteed, stijgt gebaseerd op de administratieve tijdnormen die voor de verschillende diensten worden gehanteerd.

[10] Deze toevoegingen zijn ook meegeteld in de totale aantallen toevoegingen.

Figuur 7: Ontwikkeling aantal loketcontacten, gratis spreekuren en verlengd spreekuren.



Loket- en spreekuurcontacten

In ruim een derde van de loketcontacten wordt informatie verstrekt. Naar het (gratis) spreekuur wordt eveneens ruim eenderde verwezen. Een vijfde van de rechtzoekenden wordt verwezen naar de advocatuur en tien procent wordt naar andere instanties zoals bijvoorbeeld het CWI verwezen.

Tabel 10: resultaat loketcontacten in de periode 1999-2002

	2000	*%*	*2001*	*%*	*2002*	*%*
Advies/informatie	150.689	34	145.031	34	161.911	36
Verwijzing spreekuur	173.354	38	155.601	36	151.444	33
Verwijzing advocatuur	79.933	18	81.851	19	91.225	20
Verwijzing overig	44.115	10	47.214	11	52.424	11
Totaal	448.091	100	429.697	100	457.004	100

Bron: RvR Den Bosch, VRN, MvJ

Verlengde spreekuren

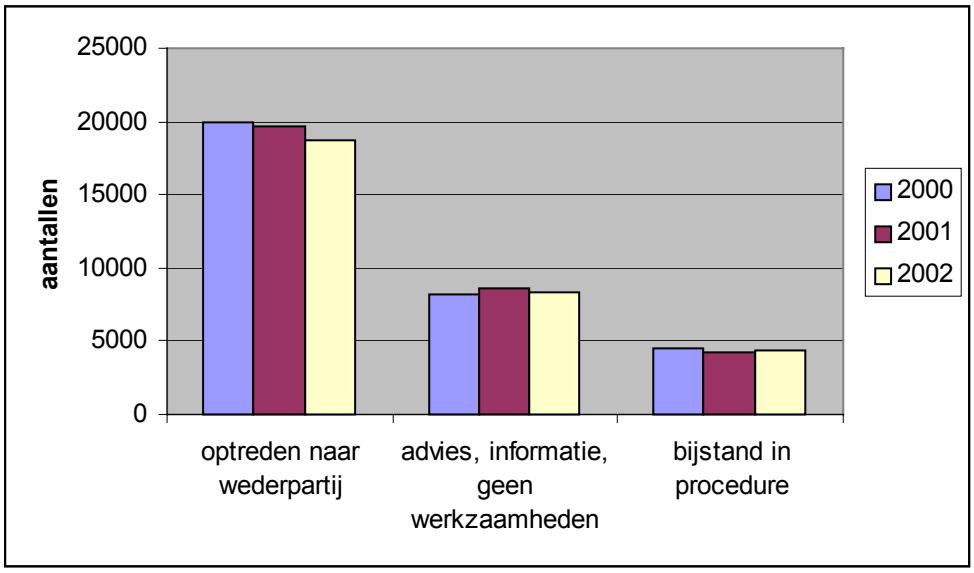
Soort rechtsbijstand

Tijdens de verlengde spreekuren wordt in tweederde van de gevallen opgetreden naar de wederpartij. In ruim tien procent van de gevallen wordt bijstand in een procedure verleend. In ongeveer een kwart van de gevallen wordt advies en informatie verstrekt. In de afgelopen drie jaar is er iets minder vaak opgetreden naar wederpartijen.

Tabel 11: soort rechtsbijstand dat tijdens verlengde spreekuren is verleend

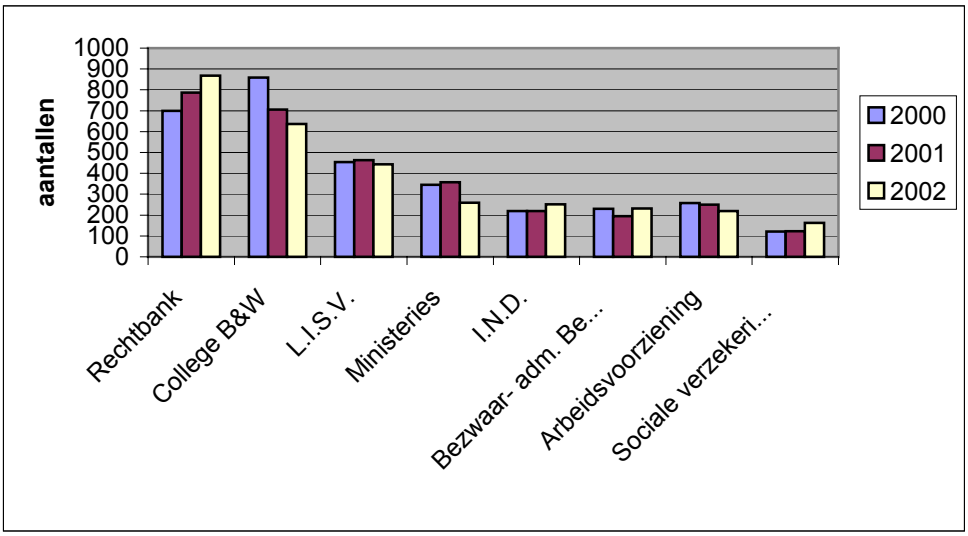
	2000	*2001*	*2002*	*verschil 2002-2000*
Advies, informatie, geen werkzaamheden	8.169	8.646	8.370	201 (+ 2%)
Bijstand in procedure	4.497	4.274	4.384	- 113 (- 3%)
Optreden naar wederpartij	19.911	19.727	18.742	-1169 (-6%)
Totaal	32.577	32.647	31.496	- 1.081 (-3%)

Figuur 8: soort rechtsbijstand dat tijdens de verlengde spreekuren is verleend



In de gevallen waarin er procedures zijn gevoerd, ging het in de meeste gevallen om een zaak bij de rechtbank. Na de rechtbank werden de meeste procedures gevoerd tegen colleges van B&W en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV).

Figuur 9: Instanties waartegen werd geprocedeerd.



Het aantal procedures bij de sociale verzekeringsbank steeg in de afgelopen drie jaar met een derde (34 procent) en bij rechtbanken met een kwart (24 procent). Het aantal procedures tegen

Colleges van Burgemeester en Wethouders en de verschillende ministeries daalde juist met een kwart (respectievelijk 26 en 25 procent).

Tabel 12: Instantie waartegen werd geprocedeerd.

	2000	*2001*	*2002*	*Verschil 2002-2000*
Rechtbank	700	787	868	168 (+24%)
College B&W	859	705	636	- 223 (-26%)
L.I.S.V.	454	463	444	- 10 (-2%)
Ministeries	345	358	259	- 86 (- 25%)
I.N.D.	219	220	252	33 (+15%)
Bezwaar- adm. Beroepscommissie (AWB)	230	195	231	1 (0%)
Arbeidsvoorziening	258	250	219	-39 (-15%)
Sociale verzekeringsbank	121	122	162	41 (34%)
Overig	1.311	1.174	1.313	2 (0%)
Totaal	4.497	4.274	4.384	-113 (-3%)

Meerdere contacten per jaar

Net als bij de toevoegingen is ook ten aanzien van het verlengd spreekuur geanalyseerd hoeveel cliënten meerdere keren in een kalenderjaar gebruik hebben gemaakt van deze voorziening. Gemiddeld maken de cliënten van het bureau rechtshulp 1,1 keer per jaar gebruik van het verlengd spreekuur[11]. Acht procent van de rechtzoekenden maakte in 2002 twee keer gebruik van het verlengd spreekuur. Twee procent maakte drie of meer keer gebruik van het verlengd spreekuur.

Tabel 13: Aantal verlengde spreekuren per rechtzoekende per kalenderjaar

Aantal contacten per kalenderjaar	*2000*	*2001*	*2002*
1	91	90	90
2	7	8	8
> 2	2	2	2
Totaal	100	100	100

Hoofdrechtsgebieden

Net als bij de toevoegingen wordt in deze monitor ook bij het soort zaken dat de bureaus hebben behandeld een absoluut en relatief overzicht gegeven. Vergeleken met de toevoegingen zijn er verschillen in de mate waarin er om hulp wordt gevraagd op de verschillende rechtsterreinen. Zo werd in 2002 bijvoorbeeld 19 procent van de toevoegingen afgegeven op het terrein van het personen- en familierecht terwijl slechts één procent van de verlengd spreekuurzaken daar betrekking opheeft. Voor dergelijke verschillen zijn meerdere verklaringen. De eerste is dat er voor bijvoorbeeld een echtscheidings- of alimentatieprocedure bijstand van een advocaat nodig is. Dergelijke zaken lenen zich dus niet voor hulp in een verlengd spreekuur. De tweede verklaring is dat de bureaus een publieksvoorziening zijn. In zaken die twee burgers aangaan zoals partners of buren is het voor hen lastig om een van tweeën te representeren. Als het bureau de ene partij representeert kan zij niet meer de zaak van de ander innemen. Door dergelijke gevallen naar een advocaat door te sturen, kan het bureau –in theorie- beide partijen helpen. Dergelijke verschillen maken een vergelijking tussen de rechtsterreinen waarop bij de bureaus en bij de advocatuur om hulp

[11] Het is mogelijk dat er cliënten zijn die per jaar vaker bij het bureau rechtshulp komen, en voor andere zaken bijvoorbeeld in het gratis spreekuur worden geholpen.

wordt gevraagd niet erg zinvol. In de volgende paragrafen wordt daarom alleen de ontwikkeling van de vraag bij de bureaus besproken.

Absolute ontwikkelingen
In absolute aantallen zijn de veranderingen in het aantal malen dat er hulp wordt gevraagd op een bepaald hoofdrechtsgebied vrij beperkt. De grootste daling heeft plaatsgevonden op het terrein van de sociale voorzieningen (-343). De grootste stijging vond plaats op het terrein van de sociale verzekeringen (+226).

Tabel 14: absolute ontwikkelingen van verlengd spreekuurzaken op de verschillende rechtsterreinen

	2000	*2001*	*2002*	*Verschil 2002-2000*
arbeids- en ontslagrecht	9.125	9.289	9.121	- 4
Onrechtm. daad en verbintenissen	4.565	4.685	4.361	- 204
sociale verzekeringen	4.004	4.151	4.230	226
Vreemdelingenrecht	2.741	2.786	2.830	89
sociale voorzieningen	3.044	2.687	2.701	- 343
huur en verhuur	2.628	2.404	2.451	- 177
straf geen verdachte	2.116	2.471	2.200	84
Restgroep	842	849	852	10
Wonen	1.072	909	796	- 276
Strafzaken	774	717	614	- 160
fiscaal recht	547	703	491	- 56
Bestuursrecht	442	501	443	1
Personen- en familierecht	200	218	281	81
Ambtenarenrecht	87	59	44	- 43
Goederenrecht	33	24	25	- 8
Onbekend	324	171	21	- 303
Faillissement	24	14	19	- 5
Erfrecht	9	9	16	7
Totaal	32.577	32.647	31.496	- 1.081

Relatief
Op rechtsterreinen waar jaarlijks maar weinig zaken betrekking op hebben, kunnen kleine absolute veranderingen, procentueel een flink verschil uitmaken. Daarom wordt hier alleen gekeken naar rechtsterreinen waarop minimaal 200 verlengd spreekuren betrekking hebben. De grootste verandering heeft dan plaatsgevonden op het terrein van het personen- en familierecht (41 procent). De grootste daling heeft plaatsgevonden op het terrein van het woonrecht (26 procent).

Tabel 15: relatieve ontwikkelingen van verlengd spreekuurzaken op de verschillende rechtsterreinen

	2000	*2001*	*2002*
arbeids- en ontslagrecht	100	102	100
Onrechtm. daad en verbintenissen	100	103	96
sociale verzekeringen	100	104	106
Vreemdelingenrecht	100	102	103
sociale voorzieningen	100	88	89
huur en verhuur	100	91	93
straf geen verdachte	100	117	104
Restgroep	100	101	101
Wonen	100	85	74
Strafzaken	100	93	79
fiscaal recht	100	129	90
Bestuursrecht	100	113	100
Personen- en familierecht	100	109	141
Ambtenarenrecht	100	68	51
Goederenrecht	100	73	76
Onbekend	100	53	6
Faillissement	100	58	79
Erfrecht	100	100	77
Totaal	100	100	97

2 Kenmerken rechtzoekenden

Kenmerken rechtzoekenden met toevoegingen

Geslacht

Uit het afgifte bestand 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 2000-2002 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 18 procent is het geslacht niet geregistreerd. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de straftoevoegingen. Bij deze groep toevoegingen is in 45 procent van de afgegeven toevoegingen niet bekend wat het geslacht van de rechtzoekende is.

Tabel 16: Geslacht van de rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen

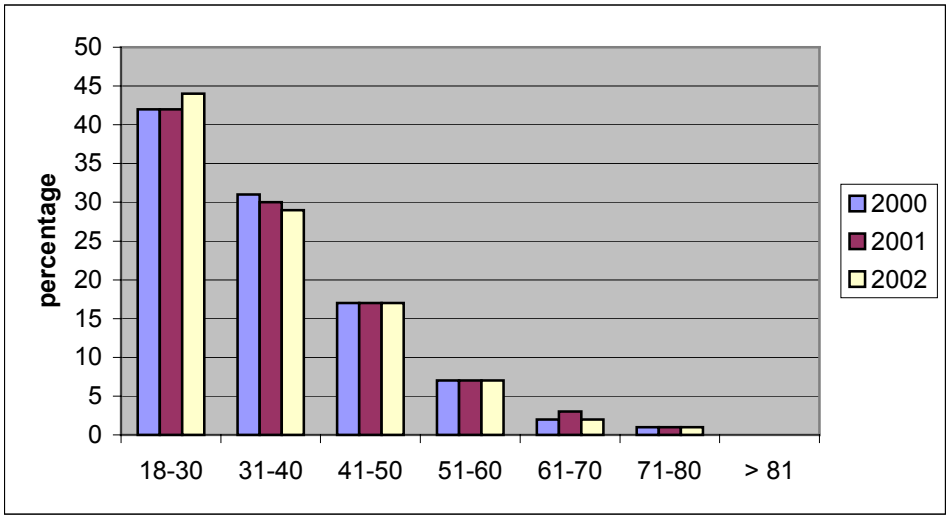
	Vrouw		*Man*		*Onbekend*		*Totaal*	
Jaar	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
2000	91.160	31	164.239	56	37.681	13	293.080	100
2001	92.741	31	161.173	54	45.568	15	299.482	100
2002	97.847	30	171.208	52	59.151	18	328.206	100

Voor zover het geslacht op specifieke rechtsterreinen bekend is, zijn vrouwen in alledrie de jaren sterk ondervertegenwoordigd bij de afgegeven straftoevoegingen (8 procent). Zij zijn juist oververtegenwoordigd bij de toevoegingen op het terrein van het erfrecht (65 procent) en het personen en familierecht (61 procent). Een verklaring voor de oververtegenwoordiging op het laatste terrein is dat vrouwen gemiddeld een lager inkomen hebben dan mannen en bij

bijvoorbeeld een scheiding of voogdijzaak de man niet en de vrouw wel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt.

Leeftijd
De leeftijdsopbouw van de rechtzoekenden is in de geanalyseerde periode nagenoeg gelijk gebleven. Ruim veertig procent van de rechtzoekenden is tussen de 18 en 30 jaar oud. In de leeftijdscategorie 31 tot en met 40 daalde het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand heel licht van 31 procent in 2000 naar 29 procent in 2002. De meest voor de hand liggende verklaringen 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 werken en in verhouding vaker een lager inkomen hebben. Het is niet onderzocht of dit de oorzaak is. Het is ook mogelijk dat mensen in die leeftijdsgroep in verhouding vaker juridische problemen hebben.

Figuur 10: Leeftijdsopbouw rechtzoekenden in percentages voor de jaren 2000, 2001 en 2002.



Eigen bijdrage
Gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke voorziening. Dit wil zeggen dat de hoogte van de eigen bijdrage die een rechtzoekende moet betalen afhankelijk is van de hoogte van de draagkracht[12]. 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 draagkracht categorie valt voor een strafzaak[13];
- iemand helemaal geen inkomen of bezit heeft[14] (de zogenaamde have-nots, de rechtzoekende gedetineerd is of een asielzoeker is);
- of de aanvrager in bepaalde strafzaken geen verdachte is en de zaak dient om een schadevergoeding te verhalen[15].

In alle andere gevallen wordt de draagkracht berekend en wordt daar de te betalen eigen bijdrage van afgeleid. De hoogte van de te betalen eigen bijdrage hangt naast het inkomen ook

[12] De draagkracht is het netto-inkomen minus de in het besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten.
[13] art 44 lid 2 Wrb (Wet op de rechtsbijstand)
[14] art 11 BDR (Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand)
[15] art 44 lid 4 Wrb (Wet op de rechtsbijstand)

af van eventueel meervoudig gebruik in een bepaalde periode. Om te voorkomen dat de eigen bijdrage voor rechtzoekenden een te hoge drempel vormt om rechtsbijstand te vragen, voorziet de Wet op de rechtsbijstand in een anti-cumulatieregeling. Rechtzoekenden die binnen zes maanden[16] meer dan één toevoeging aanvragen komen in aanmerking voor een korting op hun eigen bijdrage. De rechtzoekende betaalt voor de tweede toevoeging veertig procent minder aan eigen bijdrage. De eigen bijdrage van elke daarop volgende toevoeging wordt met tien procent verminderd.

Als de huishoudsamenstelling bekend is geeft de berekende eigen bijdrage een indicatie van de hoogte van de draagkracht, dus bij benadering het netto inkomen, van de rechtzoekende. Doordat bij de laagste eigen bijdragecategorie niet wordt geregistreerd of een rechtzoekende behoort tot een een- of meerpersoonshuishouden is het niet mogelijk om aan de hand van de eigen bijdrage de draagkracht bij benadering in te schatten. Er zijn namelijk aanzienlijke verschillen tussen de draagkrachtnormen voor alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens die horen bij dezelfde eigen bijdrage. Alleen van degenen die *meer* moeten betalen dan de laagste eigen bijdrage is in *alle* gevallen bekend in welke inkomenscategorieën zij vallen omdat de huishoudsamenstelling dan bekend is. Doordat het merendeel van de rechtzoekenden de laagste eigen bijdrage betaalt, is het moeilijk om aan de hand van de opgelegde eigen bijdrage de inkomensverdeling van de rechtzoekenden te beschrijven.

Ondanks de belemmeringen zijn er aan de hand van de beschikbare data wel enige opmerkingen te maken over de inkomens van de rechtzoekenden. In de onderstaande tabel staat de verdeling van de berekende eigen bijdragen voor alleen de civiele toevoegingen. Hier is voor gekozen omdat alleen bij deze toevoegingen de draagkracht volledig bepalend is voor de opgelegde eigen bijdrage. Uit deze tabel blijkt dat

- 78 procent van de rechtzoekenden aan wie een civiele toevoeging wordt afgegeven, een netto draagkracht heeft van maximaal 1.096 euro per maand[17]
- 22 procent van de rechtzoekenden aan wie een civiele toevoeging wordt afgegeven, heeft een netto draagkracht tussen 1.096 en 2.000 euro per maand.
- 70 procent van de rechtzoekenden die een toevoeging voor een civiele zaak krijgt, betaalt de laagste eigen bijdrage.

[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 anti-cumulatieregeling behoorlijk uitgebreid.

[17] Dit is de optelsom van de percentages die staan bij alle huishoudens in de eigenbijdrage categorieën waar niets of de laagste eigen bijdrage betaald moet worden plus de percentages alleenstaanden tot en met de eigenbijdrage categorie van 358 euro.

Tabel 17: Verdeling eigen bijdrage van rechtzoekenden aan wie in 2002 een civiele toevoeging werd afgegeven in procenten naar huishoudtype en inkomenscategorieën

Hoogte eigen bijdrage	*percentage huishoudtype onbekend*	*norm eenpersoons huishouden*	*percentage eenpersoons huishoudens*	*norm meerpersoons huishouden*	*percentage meerpersoons huishoudens*	*percentage totaal per eigenbijdrage categorie*
0	**12**		**0**		**0**	**12**
61	**51**	782 (ABW-norm)	**2**	1.069 (ABW-norm)	**4**	**57**
99	**0**	783-839	**2**	1.097-1.178	**2**	**4**
145	**0**	840-886	**2**	1.179-1.244	**2**	**4**
190	**0**	887-922	**1**	1.245-1.294	**1**	**2**
235	**0**	923-965	**1**	1.295-1.358	**2**	**3**
274	**0**	966-1.006	**1**	1.359-1.417	**1**	**2**
317	**0**	1.007-1045	**1**	1.418-1.471	**1**	**2**
358	**0**	1.046-1.086	**1**	1.472-1.582	**1**	**2**
403	**0**	1.087-1.131	**1**	1.583-1.596	**1**	**2**
439	**0**	1.132-1.174	**1**	1.597-1.655	**2**	**2**
487	**0**	1.175-1.213	**1**	1.656-1.715	**2**	**2**
532	**0**	1.124-1.424	**4**	1.713-2000	**6**	**6**
totaal	**63**		**18**		**19**	**100**

Het bovenstaande overzicht is geconstrueerd door van elke rechtzoekende aan wie een civiele toevoeging is verstrekt bij de *eerst* afgegeven civiele toevoeging in 2002 na te gaan hoe hoog de eigen bijdrage is die in rekening is gebracht. Het voorgaande betekent dat rechtzoekenden die op grond van de anti-cumulatieregeling korting krijgen op hun civiele toevoeging[18] in de bovenstaande indeling in een lagere eigen bijdrage categorie terecht kunnen komen. Aangenomen wordt dat eventuele vertekeningen hierdoor beperkt zijn.

Wanneer voor civiele toevoegingen wordt gekeken naar het percentage rechtzoekenden dat in de afgelopen jaren in de verschillende eigen bijdragen categorieën viel, ontstaat het onderstaande beeld. Het percentage rechtzoekenden dat in 2000 de laagste eigen bijdrage moest betalen was in 2000 een lager dan in 2001. Wellicht wordt dit veroorzaakt door gunstige inkomensontwikkelingen bij de rechtzoekenden in de periode 2000-2001. In het algemeen roepen de onderstaande resultaten vragen op over de inkomens van Wrb-gerechtigden in het algemeen. Doordat de Wrb uitgaat van de netto-inkomens zijn de gegevens niet te vergelijken met bruto inkomensgegevens van het CBS. Een uitgebreidere registratie bij rechtzoekenden die een inkomen hebben dat in de laagste draagkrachtcategorie valt, zou een beter beeld opleveren van de inkomensverdeling.

[18] bijvoorbeeld omdat aan hen eerder in het kalenderjaar reeds een straftoevoeging is afgegeven of omdat aan hen in een vorig kalenderjaar reeds een civiele toevoeging is afgegeven.

Tabel 18: procentuele verdeling van de in rekening gebrachte eigen bijdrage voor civiele toevoegingen aan de rechtzoekenden.

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***
0	**10**	0	**8**	0	**12**
54	**52**	57	**61**	61	**57**
93	**6**	95	**3**	99	**4**
134	**4**	138	**3**	145	**4**
177	**3**	182	**3**	190	**2**
218	**4**	225	**4**	235	**3**
254	**3**	261	**2**	274	**2**
293	**3**	302	**2**	317	**2**
331	**2**	340	**2**	358	**2**
372	**3**	383	**2**	403	**2**
406	**2**	417	**2**	439	**2**
449	**1**	463	**2**	487	**2**
491	**7**	506	**6**	532	**6**
	100		**100**		**100**

* Afgerond in euro's

Kenmerken rechtzoekenden bureaus rechtshulp

Geslacht

In 2002 werden er meer mannen (60 procent) dan vrouwen (38 procent) geholpen tijdens een verlengd spreekuur. De verhouding tussen de seksen verschilt per rechtsterrein. Net als bij de toevoegingen zijn mannen sterk oververtegenwoordigd op de strafzaken (84 procent). Vrouwen zijn net als bij de toevoegingen oververtegenwoordigd op het terrein van het personen- en familierecht (58%).

Tabel 19: Geslacht van de rechtzoekenden die hulp krijgen tijdens een verlengd spreekuur

	Vrouw		*Man*		*Onbekend*		*Totaal*	
Jaar	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
2000	11.948	37	18.890	58	1.739	5	32.577	100
2001	12.080	37	19.227	59	1.340	4	32.647	100
2002	11.989	38	18.882	60	625	2	31.496	100

3 Samenvatting

In 2002 zijn er 328.206 toevoegingen afgegeven en hebben 457.004 mensen contact opgenomen met een bureau voor rechtshulp. In de periode 2000-2002 steeg het aantal afgegeven toevoegingen met 12 procent. Het aantal loketcontacten bij de bureaus rechtshulp steeg slechts met 2 procent. De toename van het aantal afgegeven toevoegingen moet voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan een stijging van het aantal ambtshalve toevoegingen met 34 procent. Het aantal aangevraagde toevoegingen steeg met 6 procent. Gezien de nog steeds toenemende aandacht voor handhaving en de ambities om het opsporingsapparaat in de justitiële keten te versterken, is het voorstelbaar dat deze tendens de komende jaren verder doorzet.

Het aantal toevoegingen dat per jaar gemiddeld aan individuele rechtzoekenden wordt afgegeven is in de onderzochte periode met 8 procent gestegen tot 1.43. 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 gemiddeld met twee procent.

Wanneer de ontwikkelingen op de afzonderlijke rechtsterreinen worden bekeken, blijkt dat de grootste verandering in het aantal afgegeven toevoegingen heeft plaatsgevonden op het terrein van het strafrecht (+ 21.915). Deze stijging is voor een belangrijk deel veroorzaakt door een stijging van het aantal toevoegingen ten behoeve van vreemdelingenbewaring. Na het strafrecht hebben de grootste stijgingen plaatsgevonden op het terrein van het personen- en familierecht (+3.524) en het vluchtelingenrecht (+3.423). De grootste daling vond plaats op het terrein van het verbintenissenrecht (-1.584). Er is geen voor de hand liggende verklaring voor deze daling.

Ten behoeve van de monitor is ook geprobeerd te analyseren wat de inkomens zijn van de rechtzoekenden. Op basis van de gegevens die worden geregistreerd is niet exact te achterhalen hoe de inkomensverdeling is. Uit de analyse bleek wel dat 78 procent van personen die 2002 een toevoeging kregen, behoorde tot een huishouden met een draagkracht die lager is dan 1.096 euro. De draagkracht is het netto-inkomen minus eventuele aftrekposten zoals die staan in het besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand. 22 procent had een draagkracht tussen de 1.096 en 2.000 euro.

Bij de bureaus rechtshulp heeft er een stijging van de tweedelijns rechtshulp plaatsgevonden. De bureaus hebben 25 procent meer cliënten (+1.653) geholpen op basis van een toevoeging. Het aantal eerstelijns contacten bleef nagenoeg gelijk.

In veertien procent van de verlengd spreekuren is bijstand in een procedure verleend. In de geanalyseerde periode steeg het aantal procedures dat bij de rechtbank werd gevoerd van 700 naar 868 (+ 24 %). Het aantal procedures tegen Colleges van Burgemeester en wethouders daalde in dezelfde periode van 859 naar 636 (-26%).

Net als bij de toevoegingen is ook bij het verlengd spreekuur geanalyseerd of rechtzoekenden daar meerdere keren per kalenderjaar gebruik van maken. In tegenstelling tot de toevoegingen is het gemiddeld gebruik van het verlengd spreekuur (1,1 keer per jaar) in de geanalyseerde periode niet gestegen. Eenderde (29 %) van de rechtzoekenden vroeg in een verlengd spreekuur hulp op het terrein van het arbeids- en ontslagrecht. Andere terreinen waarop veel om hulp werd gevraagd zijn verbintenissen (14%) en sociale verzekeringen (13%). In de periode 2000-2002 vonden er geen aanzienlijke veranderingen op in de rechtsterreinen waarop om hulp werd gevraagd.

Hoofdstuk 3 De rechtzoekende aan het woord

1 Inleiding

Een 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 belemmeringen zijn om er gebruik van te maken. Om onder andere te onderzoeken wat Wrb-gerechtigden weten over gesubsidieerde rechtsbijstand heeft het Nipo/TNS 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[19]:

1. Personen die in de afgelopen twee jaar zijn geholpen door een advocaat op basis van een toevoeging.
2. Personen die in de afgelopen twee jaar hulp hebben gehad van een bureau rechtshulp.
3. Personen die in de afgelopen twee jaar ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad.
4. Personen die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hebben gehad, maar daar geen rechtsbijstand voor hebben gevraagd.
5. Personen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad.

Om de relatieve omvang van deze vijf groepen te kunnen schatten, zijn er 2000 telefonische pogingen ondernomen om mensen te interviewen. Van de ruim 1200 personen waar het Nipo/TNS contact mee kreeg, kamen 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 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. 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, 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 Nipo/TNS 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

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

te trekken. De andere drie groepen zijn geïnterviewd door te net als bij de screening 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 één 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.

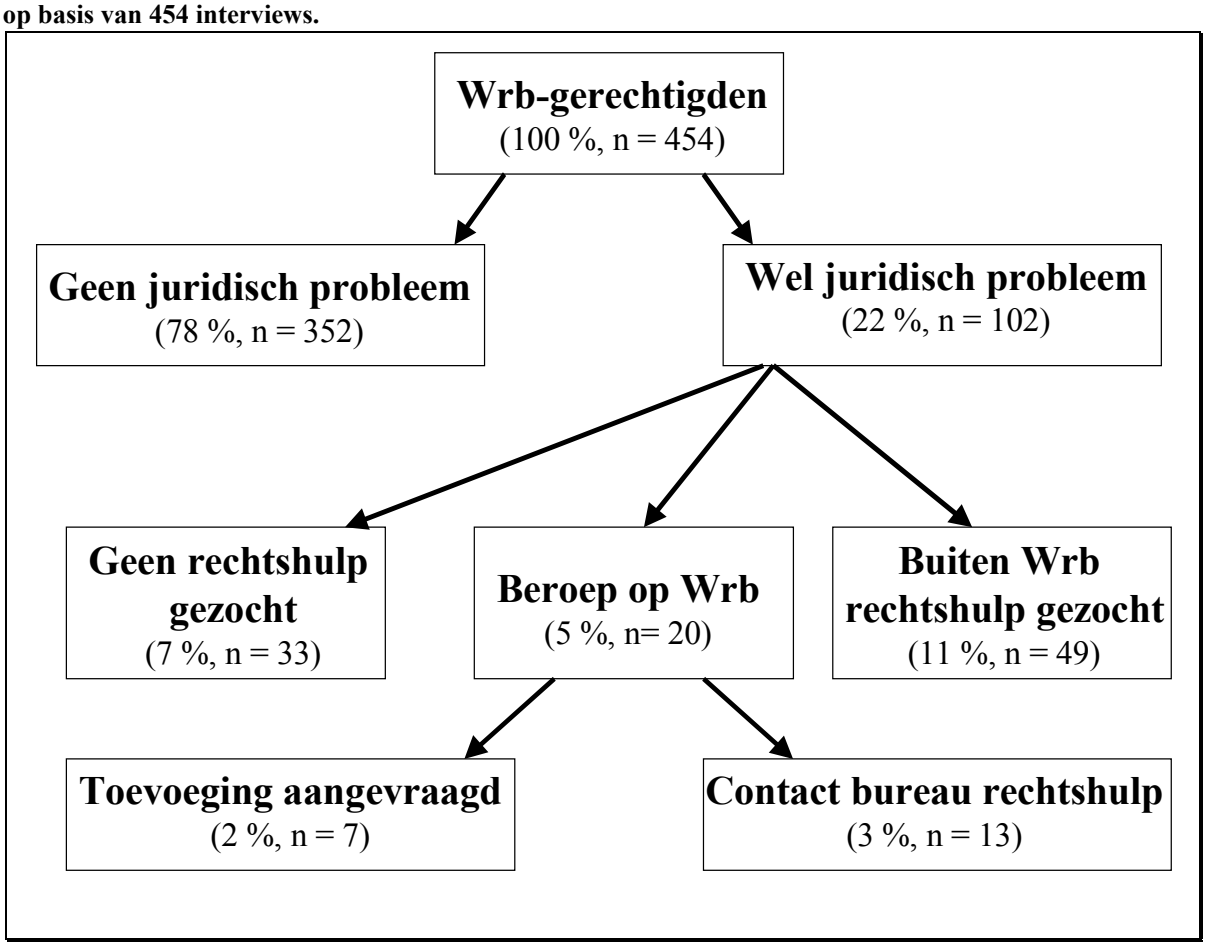
Ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk worden de respondenten die gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand in de volgende paragrafen *toevoeging*- of *bureaugebruikers* genoemd. Rechtzoekenden die buiten rechtsbijstand buiten het stelsel hebben gezocht worden *niet-Wrb-gebruikers* 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.

2 Gebruik van rechtsbijstand

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening voor minderdraagkrachtigen met een serieus juridisch probleem. De eigenbijdrage moet voor rechtzoekenden een prikkel vormen om er alleen gebruik van te maken als zij een juridisch probleem hebben waarbij sprake is van 'voldoende rechtnoodzaak' (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 Wrb, lid d).

Om na te gaan hoe veel Wrb-gerechtigden in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hebben gehad is er een screening uitgevoerd. Van de 454 respondenten die het Nipo/TNs heeft geïnterviewd, heeft 22 procent in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Eenderde van hun heeft daar geen rechtsbijstand voor gezocht. De helft heeft ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld. Twintig procent heeft een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand gedaan. De verhoudingen staan weergegeven in de figuur op de volgende pagina.

Figuur 11: Schatting van het gebruik van rechtsbijstand door Wrb-gerechtigden in de afgelopen twee jaar op basis van 454 interviews.



3 Drempels om gesubsidieerde rechtsbijstand te gebruiken

Een 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) ingewikkeldheid van de aanvraagprocedure. In de onderstaande paragrafen staat in hoeverre de geïnterviewde rechtzoekenden de bovenstaande factoren beschouwen als drempels om gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand.

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 rechtsbijstand op basis van een toevoeging.

Bureaus rechtshulp

Wrb-gerechtigden zijn goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Ruim negentig procent van degenen die in de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand weten wel dat deze voorziening bestaat. De niet-Wrb-gebruikers weten iets vaker dat de bureaus bestaan (97 procent) dan de niet-gebruikers (91 procent). Degenen die überhaupt geen juridisch probleem hebben gehad weten aanmerkelijk minder vaak dat de bureaus bestaan (77 procent). Dit duidt er op dat mensen die een juridisch

probleem krijgen op enigerlei wijze informatie inwinnen of krijgen over de mogelijkheden om daar hulp voor te vragen.

Tabel 20: Bekendheid van bureaus rechtshulp bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

	Niet-Wrb-gebruikers		*Niet-gebruikers*		*Respondent had in de afgelopen twee jaar geen 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 verwijsfunctie hebben. De drie ondervaagde groepen weten dit ongeveer in gelijke mate.

Tabel 21: Bekendheid van verwijsfunctie van de bureaus rechtshulp voor respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

	Niet-Wrb-gebruikers		*Niet-gebruikers*		*Respondent had in de afgelopen twee jaar geen 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 half uur gratis rechtsbijstand aanbieden. De niet-Wrb-gebruikers wisten dit vaker (63 procent) dan degenen die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hebben gehad (46 procent).

Tabel 22: 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*		*Respondent had in de afgelopen twee jaar geen 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 euro 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 procent dat zij daar van op de hoogte zijn. Van de niet-gebruikers wist 11 procent dat de bureaus een verlengd spreekuur aanbieden.

Tabel 23: Bekendheid van het verlengd spreekuur bij respondenten die de afgelopen twee jaar geen gebruik maakten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

	Niet-Wrb-gebruiker		*Niet-gebruiker*		*Respondent had in de afgelopen twee jaar geen 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 zeventig procent van de niet-Wrb-gebruikers is daar van op de hoogte. Van de niet-gebruikers weet 35 procent dat advocaten rechtsbijstand op basis van toevoegingen verlenen. Ten aanzien van het bestaan van de bureaus rechtshulp is er nauwelijks een kennisverschil tussen de niet-Wrb-gebruikers en de niet-gebruikers. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat niet-Wrb-gebruikers zich om hun probleem op te lossen meer verdiepen in het aanbod van rechtsbijstand dan de niet-gebruikers.

Tabel 24: 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*		*Respondent had in de afgelopen twee jaar geen 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**

Toegankelijkheid

Bureaus rechtshulp

Slechts 2 procent 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. 84 procent van de respondenten is op eigen kracht bij het bureau rechtshulp terecht gekomen. Tien procent van hen was al eerder bij het bureau rechtshulp geweest. Een van de respondenten merkte hierover op dat hulp vragen aan 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. Zestien procent van de rechtzoekenden is verwezen naar een bureau rechtshulp. De politie en het Centrum voor Werk en Inkomen worden het vaakst genoemd als verwijzende instantie.

Van de 153 geïnterviewde respondenten is elf procent (17) bij een bureau rechtshulp terecht gekomen nadat zij tevergeefs hebben geprobeerd hulp te vragen aan een andere instantie. Dit waren allerlei instanties zoals de wets- of rechtswinkel, een consumentenorganisatie of een rechtsbijstandsverzekering.

Toevoegingen

Aan de 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. Twintig procent heeft de advocaat uit het telefoonboek gehaald en ruim vijftien procent is door een bureau rechtshulp verwezen.

Tabel 25: Wijze waarop de Wrb-gerechtigden terecht zijn gekomen bij de advocaat die hen op basis van een toevoeging heeft.

	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 procent) is eerst bij een andere persoon of instantie geweest voordat zij terecht kwamen 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 procent) hebben voordat zij bij hun advocaat terecht kwamen 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 dat eerdere pogingen mislukten waren dat de rechtsbijstandverleners of instanties niet bereikbaar waren of niet terug belden.

Ruim de helft van de respondenten (56 procent) heeft bij het benaderen van de advocaat rekening gehouden met de rechtsterreinen waarop deze is gespecialiseerd. In 1999 antwoordde ongeveer veertig procent 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 60 respondenten die de advocaat niet hebben uitgezocht op zijn specialisme, wisten überhaupt niet dat advocaten specialisaties hebben (16 respondenten). Tien respondenten (16 procent) zeiden dat hun probleem zo eenvoudig is dat daar geen gespecialiseerde hulp voor nodig is.

88 procent (136 respondenten) kostte het geen of nauwelijks moeite om een advocaat te vinden. De elf procent die het wel moeilijk vond, vertelt dat zij van een 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 zeven procent 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.

Aanvraag procedure 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. Een op de vijf respondenten die een VIV hebben gehaald om een toevoeging aan te vragen vond de aanvraag procedure lastig of zeer lastig. Ruim de helft (56 procent) vond het helemaal niet lastig.

Tabel 26: 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 procent) 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 de onderstaande tabel zijn gerelateerd aan de bovengenoemde 56 respondenten.

Tabel 27: Redenen waarom de respondenten de aanvraagprocedure in enige mate lastig vonden.

	Aantal	*Percentage van de respondenten die de aanvraagprocedure in enige mate lastig vonden*
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. 27 procent vindt het ophalen van de VIV op het gemeentehuis lastig. Redenen hiervoor zijn onder andere dat het gemeentehuis niet altijd open is of erg ver weg is. Een kwart vindt dat de aanvraag procedure 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. Een op de vijf respondenten vond de aanvraagprocedure in enige mate lastig vanwege het bij elkaar zoeken van de benodigde papieren. Als het wetsvoorstel *VIV*alt (zie hoofdstuk zeven) in werking treedt, hoeven Wrb-gerechtigden niet meer naar het gemeentehuis om een VIV op te halen. Zij hoeven dan alleen hun sofi-nummer

aan de advocaat te geven. Dat zal ertoe leiden dat de bovenstaande drempels om gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand dan verdwijnen.

4 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 28: Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren.

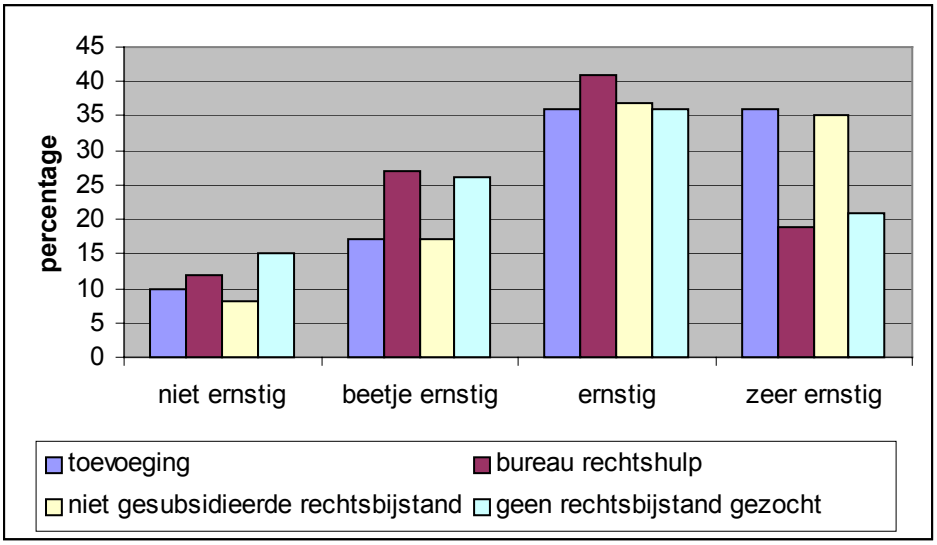
	Advocaat op toevoeging aantal	*Bureau rechtshulp aantal*	*Ongesubsidieerde rechtsbijstand aantal*	*Geen rechtsbijstand gezocht aantal*
Niet ernstig	15 (10%)	19 (12%)	16 (8%)	23 (15%)
Beetje ernstig	26 (17%)	41 (27%)	34 (17%)	39 (26%)
Ernstig	56 (36%)	62 (41%)	73 (37%)	54 (36%)
Zeer ernstig	55 (36%)	29 (19%)	69 (35%)	32 (21%)
Weet niet	2 (1%)	2 (1%)	5 (3%)	2 (2%)
Totaal	154 (100%)	153 (100%)	197 (100%)	150 (100%)

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

Krap de helft (47 procent) 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 (negen procent) zeiden dat zij het te duur vonden om rechtsbijstand in te schakelen en twaalf respondenten (veertien procent) dachten dat zij de zaak toch zouden verliezen.

In de onderstaande figuur 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 dezelfde mate aan hun probleem niet tot zeer ernstig te vinden.

Figuur 12: mate waarin de respondenten hun probleem als ernstig ervaren in procenten



5 Reden om af te zien van (gesubsidieerde) rechtsbijstand

Aan de niet-(Wrb-)gebruikers is gevraagd waarom zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Van de niet-gebruikers zegt een kwart zij het probleem zelf kon oplossen. Voorbeelden hiervan zijn schadevergoedingen van een ziekenhuis wegens een medische fout of conflicten met het College van Burgemeester en Wethouders over een onterecht geweigerde bouwvergunning. Zestien procent ging er vanuit dat het geen zin had 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 beschuldiging te ondersteunen. Negen procent (14 respondenten) heeft geen hulp gevraagd omdat zij dat te duur vinden. Acht van hen vonden hun probleem wel ernstig. Eveneens negen procent wist niet bij wie hij om hulp moest vragen en heeft het er daarom bij laten zitten.

Tabel 29: Redenen waarom Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen daar geen rechtsbijstand voor hebben gevraagd.

	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 zichzelf 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 procent is verdeeld over alle categorieën

Aan de niet-Wrb-gebruikers is eveneens gevraagd waarom zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerd rechtsbijstand. Ruim eenderde (36 procent) antwoordde op die vraag dat hun

probleem werd gedekt door een rechtsbijstandsverzekering. Een kwart (26 procent) 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 voor een gezamenlijk juridisch probleem. Er waren geen respondenten die zeiden dat zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij de aanvraag procedure te ingewikkeld vinden. De beschikbaarheid 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 30: Redenen waarom Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen geen gesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld

	Aantal	*Percentage*
Rechtsbijstandsverzekering dekte het probleem	70	36
Respondent wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstaand 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 eenderde 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 procent gestegen naar 1, 2 miljoen (verbond van verzekeringen). Dit betekent dat 17 procent van alle Nederlandse huishoudens in 2002 bij een juridisch probleem daar aanspraak op kunnen 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 eimand moet betalen en de hoogte van het eventuele eigen risico bij de verzekeringspolis. Naast gezinspolissen die allerlei problemen dekken, hebben mensen tegenwoordig ook steeds vaker een mogelijkheid om gebruik te maken van rechtsbijstand op een specifiek terrein. Veel vakbonden bieden hun leden bijvoorbeeld rechtsbijstand op het terrein van het arbeidsrecht aan.

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-gerechtigden hebben in verhouding vaker een gezinspolis dan

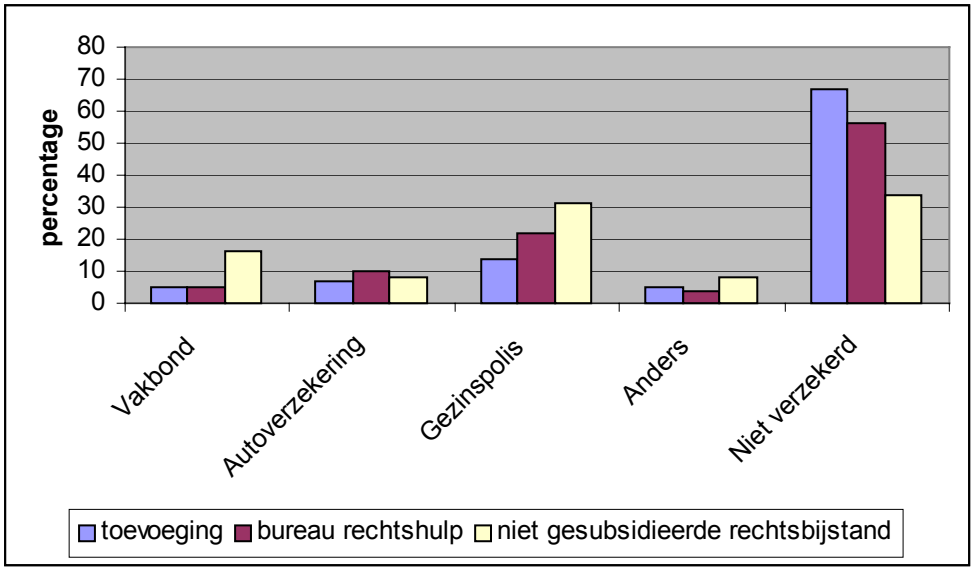
degenen die een beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. De niet-Wrb-gerechtigden kunnen ook vaker aanspraak maken op rechtsbijstand via een vakbond.

Tabel 31: Aantal en percentage respondenten dat in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem had en die verzekerd zijn voor rechtsbijstand.

Verzekerende instantie	*Rechtsbijstand o.b.v. toevoeging*	*Rechtsbijstand van bureau rechtshulp*	*Ongesubsidieerde rechtsbijstand*
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 procent in plaats van 100 door afrondingen.

Figuur 13: Percentage Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden en op enigerlei wijze zijn verzekerd voor rechtsbijstand.



6 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 is. Als onder niet-gebruik alle situaties worden verstaan waarin een Wrb-gerechtigde een juridisch probleem heeft, maar die niet oplost door gesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen, is het niet-gebruik behoorlijk hoog. De screening wijst uit dat tachtig procent van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, geen gesubsidieerde rechtsbijstand hebben ingeschakeld. 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 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.

Niet-gebruik door onbekendheid

De geënquêteerde Wrb-gerechtigden zijn goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Respectievelijk 97 en 91 procent van de niet-Wrb-gebruikers en de niet-gebruikers rechtzoekenden weten dat de bureaus rechtshulp bestaan.

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 procent) niet dat deze vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat. 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 procent is (31 van de 197 respondenten). Van de 150 niet-gebruikers wisten er 97 (65 procent) niet dat zij een toevoeging konden aanvragen. 35 van hen zeggen dat zij er een beroep op hadden gedaan, als zij het hadden geweten. In deze groep is het ongewenste niet-gebruik dus ongeveer 23 procent (35 van de 150 respondenten).

Uit de screening blijkt dat er veel meer niet-Wrb-gebruikers (48 procent) zijn dan niet-gebruikers (32 procent). Wanneer de hierboven genoemde niet-gebruik percentages 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 procent is[20].

Niet-gebruik door onbereikbaarheid, onbeschikbaarheid en prijs.

Onbereikbaarheid en onbeschikbaarheid van advocaten en de bureaus rechtshulp kunnen ook ongewenst niet-gebruik veroorzaken. Ook de prijs van gesubsidieerde rechtsbijstand kan voor Wrb-gerechtigden een reden kunnen 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. De dit geldt ook voor de niet-Wrb-gebruikers[21].

Negen procent van de niet-gebruikers heeft geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand gedaan omdat zij dat te duur vinden. Van de niet-Wrb-gebruikers vond twee procent 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 vier procent van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch

[20] Van de 102 personen die in de screening zeiden dat zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen hebben er 33 (32 procent) geen rechtsbijstand gezocht. 49 (48 procent) hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld. 23 procent van 32 procent is zeven procent. 15 procent van 48 procent is eveneens 7 procent. Rekening houdend met de afrondingen is het ongewenste niet-gebruik dan ongeveer 15 procent.

[21] In dit kader waren er wel drie respondenten (twee procent) die zeiden dat zij van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben afgezien omdat de rechtsbijstandsverleners die zij hebben benaderd niet op toevoegingsbasis werkt.

probleem kregen geen gesubsidieerde rechtsbijstand hebben aangevraagd vanwege de kosten daarvan[22].

7 Samenvatting

Naar schatting één op de vijf huishoudens die qua inkomen en huishoudsamenstelling voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt, heeft in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Eenvijfde van hen heeft gebruik gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. De anderen hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld (48 procent) of geen hulp gezocht (32 procent).

De toegankelijkheid van het stelsel 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) ingewikkeldheid van de aanvraagprocedure

Ruim negentig procent van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem had, 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 een stuk 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 procent. De kosten van een toevoeging weerhoudt ongeveer vier procent 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 er van weerhouden om rechtsbijstand te vragen.

Elf procent van de respondenten die rechtsbijstand heeft gehad op basis van een toevoeging, vond 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 zeven procent 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. 35 procent kon het probleem zelf oplossen of dacht de zaak toch te verliezen. Negen procent vond (gesubsidieerde) rechtsbijstand te duur. Eveneens negen procentwist niet wie om hulp gevraagd kon worden. Vijf procent wilde geen conflict met de tegenpartij.

Aan de Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand in hebben geschakeld is eveneens gevraagd waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ruim eenderde (36 procent) is geholpen op basis van een rechtsbijstandspolis. Een kwart wist niet dat de voorzienig gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat.

[22] Van de 102 personen die in de screening zeiden dat zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen hebben er 33 (32 procent) geen rechtsbijstand gezocht. 49 (48 procent) hebben ongesubsidieerde rechtsbijstand ingeschakeld. Negen procent van 32 procent is 2,88 procent. Twee procent van 48 procent is 0,96 procent. 2,88 plus 0,96 is 3, 84 dus afgerond vier procent

Hoofdstuk 4 Het aanbod

1 Inleiding

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een open einde voorziening. 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 aanbod is van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit. In hoofdstuk twee 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 & Kromontono, 2003) in maart 2003 heeft uitgevoerd, vormt de basis van dit hoofdstuk.

2 Aanbod advocatuur

Ingeschreven advocaten

Om gesubsidieerde rechtsbijstand aan te mogen bieden moet een advocaat ingeschreven staan bij een van de Raden voor Rechtsbijstand. In 2002 stonden er 12.290 advocaten bij de balie ingeschreven. Van hen stond bijna tweederde (7.069) bij een van de Raden voor Rechtsbijstand ingeschreven. In de periode 2000-2002 is het aantal bij de balie ingeschreven advocaten met elf procent gestegen.

Tabel 32: Ontwikkeling balie

Jaar	*Aantal*	*Ontwikkeling*
2000	11.033	100
2001	11.807	107
2002	12.290	111

Bron: jaarverslag NOvA

Het aantal (voorwaardelijk) ingeschreven advocaten steeg in dezelfde periode slechts met twee procent.

Tabel 33: Aantal ingeschreven advocaten

	*Aantal ingeschreven advocaten inclusief de voorwaardelijk ingeschreven advocaten**	*Index*
2000	6.942	100
2001	6.974	100
2002	7.069	102

* (Condities: alle ingeschreven rechtsbijstandverleners met inschrijvingsstatus 'I' (Ingeschreven) of 'V' (voorlopig ingeschreven) die niet vervallen zijn waarbij de 'M' (bemiddelaar) advocaten zijn uitgezonderd en tevens de bureau rechtshulp advocaten niet meegenomen zijn.)
Bron: Broenink & Kromontono (2003)

Het aantal (voorwaardelijk) ingeschreven advocaten geeft slechts een beperkte indicatie van het potentiële aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit heeft twee redenen. De eerste reden is dat er nauwelijks advocaten zijn die alleen gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Bijna alle ingeschreven advocaten verlenen zowel commerciële als gesubsidieerde rechtsbijstand. De potentiële omvang van het aanbod is direct afhankelijk van de verhouding waarin de ingeschreven advocaten de twee soorten rechtsbijstand verlenen. Verder 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 advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen is ook direct afhankelijk van de mate waarin de specialisaties van de ingeschreven advocaten aansluiten op de vraag.

Uit de analyse van het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat niet alle ingeschreven rechtsbijstandverleners in de praktijk gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Ondanks de lichte stijging van het aantal ingeschreven rechtsbijstandverleners, neemt het aantal dat daadwerkelijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleent juist af. Tot 1999 steeg het aantal actieve rechtsbijstandverleners nog licht. (Broenink & Kromontono, 2003: 11).

Tabel 34: Aantal rechtsbijstandverleners dat in de jaren 2000-2002 daadwerkelijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleende.

Jaar	*Aantal*	*Index*	*Percentage van alle ingeschreven advocaten**
2000	6.684	100	96
2001	6.428	96	92
2002	6.295	94	89

* alle ingeschreven rechtsbijstandsverleners met inschrijvingsstatus 'I' (Ingeschreven) of 'V' (voorlopig ingeschreven) die niet vervallen zijn waarbij de 'M' (bemiddelaar) advocaten zijn uitgezonderd en tevens de bureau rechtshulp advocaten niet meegenomen zijn
Bron: Broenink & Kromontono (2003)

De daling van het aantal actieve rechtsbijstandverleners is een indicatie dat het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand afneemt. In hoeverre hier in de praktijk ook sprake van is, is niet helemaal duidelijk. De instromers behandelen namelijk meer zaken dan degenen die het stelsel verlaten. Als een kleinere groep meer toevoegingen behandeld, dan neemt het aanbod niet af, het zijn dan alleen de aanbieders die in aantal afnemen. Nader onderzoek moet uitwijzen hoeveel toevoegingen de aanbieders nog extra zouden kunnen behandelen.

3 Kenmerken rechtsbijstandsverleners

Achtergrond

Advocaten zijn niet de enige rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging kunnen verlenen. Deurwaarders en medewerkers van de bureaus rechtshulp kunnen dat bijvoorbeeld ook. Uit de afgiftecijfers blijkt dat toevoegingen in veruit de meeste gevallen aan advocaten worden afgegeven. Zij behandelen ruim negentig procent van de zaken.

Tabel 34: Achtergrond van rechtsbijstandsverleners[23]

	2000		*2001*		*2002*	
	Aantal	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
Advocaat bij kantoor	6373	96	6110	95	5970	95
Deurwaarder	18	0	13	0	14	0
Onbekend*	293	4	305	5	311	5
Totaal	6684	100	6428	100	6295	100

* Dit zijn voornamelijk medewerkers van de bureaus rechtshulp die na een verlengd spreekuur een toevoeging aanvragen.
Broenink & Kromontono (2003)

Geslacht

In de afgelopen zes jaar is het percentage vrouwelijke rechtsbijstandverleners licht toegenomen. In 1997 werd 34 procent van de zaken waarvoor een toevoeging was afgegeven behandeld door een vrouw. In de afgelopen drie jaar was dit 38 procent. In hoeverre dit verschil wordt veroorzaakt door de slechtere registratie rond 1997 is niet te achterhalen. In 1997 was van 5 procent van de rechtsbijstandverleners niet geregistreerd of zij van het mannelijke of vrouwelijke geslacht zijn. In de periode 2000-2002 was dit nog maar twee procent. Maar omdat het percentage zaken dat door mannelijke rechtsbijstandverleners is behandeld in 1997 nog twee procent hoger was dan in 2000, licht het in de rede te veronderstellen dat de verhouding ligt wijzigt (Broenink & Kromontono,2003: 13).

Tabel 35: Geslacht actieve rechtsbijstandsverleners

	Man		*Vrouw*		*Onbekend*	
	Aantal	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
2000	4036	60	2524	38	124	2
2001	3878	60	2429	38	121	2
2002	3762	60	2425	38	108	2

Bron: Broenink & Kromontono (2003)

Ervaring

Er is ook gekeken naar de ervaring van de rechtsbijstandsverleners. Onder ervaring wordt verstaan het aantal jaren dat zij beëdigd zijn. In de afgelopen drie jaar is het aantal jaren dat ze gemiddeld beëdigd zijn licht gestegen. In 2000 waren de ingeschreven rechtsbijstandverleners gemiddeld 10,1 jaar beëdigd. In 2002 was dit met zes procent gestegen tot 10,69 jaar[24]. Ten behoeve van de analyse zijn de ingeschreven rechtsbijstandverleners ingedeeld in cohorten van tien jaar naar beëdigingsduur. Uit het resultaat daarvan blijkt dat het percentage rechtsbijstandverleners dat minder dan twintig jaar is beëdigd in de periode 2000-2002 is gedaald van 86 naar 82 procent (- 4 procent).

[23] Bij de Raden voor Rechtsbijstand staan niet alleen advocaten ingeschreven. Deurwaarders en juristen die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen bij een bureau rechtshulp staan ook bij de Raden voor Rechtsbijstand geregistreerd. In de categorie onbekend staan met name de rechtsbijstandsverleners van de bureaus rechtshulp. (zie toelichting VJI pp12)
[24] In 2001 waren de ingeschreven rechtsbijstandverleners gemiddeld 10,42 jaar beëdigd.

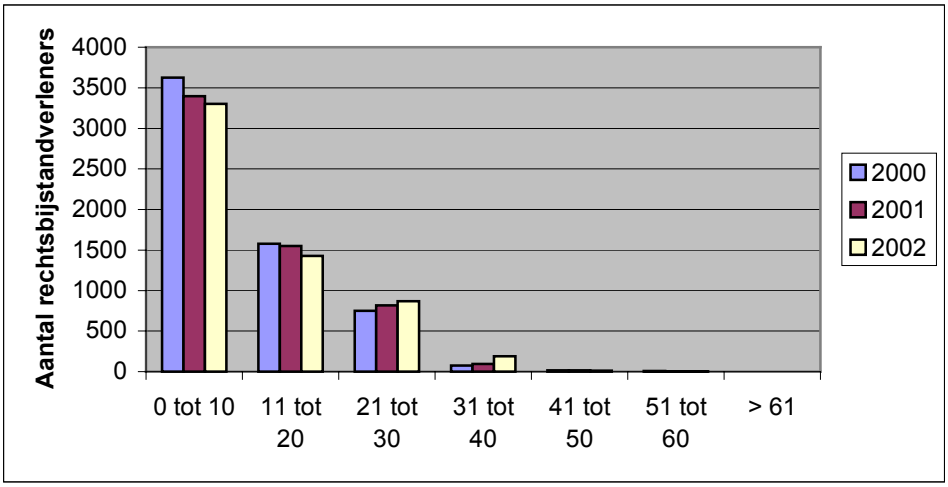
Tabel 36: Aantal jaren dat de ingeschreven rechtsbijstandverleners beëdigd zijn in cohorten van tien jaar.

	2000		*2001*		*2002*	
	Aantal	*%*	*Aantal*	*%*	*Aantal*	*%*
0 – 10	3625	60	3398	58	3300	57
11 tot 20	1579	26	1551	26	1428	25
21 tot 30	750	12	815	14	868	15
31 tot 40	76	1	96	2	190	3
41 tot 50	17	0	16	0	13	0
51 tot 60	8	0	5	0	4	0
> 61	0	0	0	0	1	0
Totaal*	6055	100	5881	100	5803	100

* De aantallen ingeschreven advocaten wijken licht af van het totaal aantal ingeschreven advocaten doordat niet van elke advocaat het beëdigingsjaar bekend is.
Bron: Broenink & Kromontono (2003)

Wanneer de bovenstaande tabel wordt weergegeven in een staafdiagram, is goed te zien dat het aantal rechtsbijstandsverleners dat minder dan twintig jaar ervaring heeft, in 2000 groter was dan in 2002. Omgekeerd waren er in 2002 in verhouding juist meer rechtsbijstandverleners die 21 tot 40 jaar ervaring hadden dan in 2000.

Figuur 14: Aantal jaren dat de ingeschreven rechtsbijstandverleners beëdigd zijn

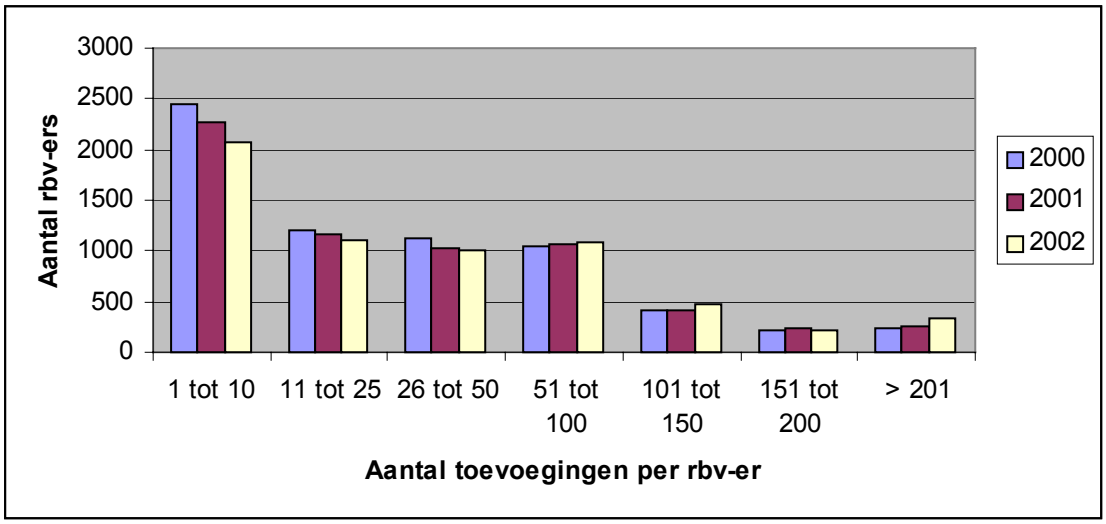


Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

Per rechtsbijstandsverleners werden er in 2000 gemiddeld 43,9 toevoegingen afgegeven. In 2002 was dit aantal met 19 procent gestegen naar gemiddeld 52,2 toevoegingen per rechtsbijstandverlener[25]. In de onderstaande figuur is een daling te zien van het aantal rechtsbijstandverleners aan wie er jaarlijks minder dan vijftig toevoegingen worden afgegeven. De groep rechtsbijstandverleners aan wie er jaarlijks meer dan vijftig toevoegingen wordt afgegeven stijgt juist licht.

[25] In 2001 werden er gemiddeld 46,6 toevoegingen per rechtsbijstandverlener afgegeven.

Figuur 15: Het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven per rechtsbijstandverlener



De stijging van het gemiddeld aantal toevoegingenszaken per rechtsbijstandverlener duidt er op dat er meer toevoegingen worden afgegeven aan een kleiner wordende groep. Dit is in lijn met de constatering dat het aantal actieve rechtsbijstandverleners afneemt. In de vorige paragraaf is beschreven dat de actieve rechtsbijstandsverleners gemiddeld steeds meer ervaring hebben. Dit komt mede doordat nieuw ingeschreven advocaten het stelsel relatief snel weer verlaten. Als deze groep advocaten die reeds lang geleden beëdigd zijn steeds meer toevoegingen gaat behandelen, kan dat op termijn problemen opleveren als zij op een gegeven moment het stelsel ook gaan verlaten omdat ze met pensioen gaan.

Verloop onder rechtsbijstandverleners

Het hierboven genoemde risico kan nader bestudeerd worden door het verloop van rechtsbijstandsverleners in kaart te brengen. Wanneer 2002 als referentiejaar wordt genomen, dan blijkt dat er in dat jaar meer rechtsbijstandverleners stopten dan het aantal dat actief werd.

Tabel 37: Aantal rechtsbijstandsverleners naar status.

	Aantal	*Percentage*
Voor 2002 nog actief, maar niet meer in 2002	3.907	38
Nieuw in 2002	535	5
In 2002 en voorgaande jaren actief	5.760	56
Totaal	10.202	100

Bron: Broenink & Kromontono (2003)

Het is de vraag wat uit de bovenstaande informatie kan worden afgeleid. Wanneer wordt gekeken naar de mate waarin rechtsbijstandsverleners in opeenvolgende jaren actief zijn, dan blijkt dat bijna de helft niet in alle jaren actief is. Op grond daarvan kan worden aangenomen dat een deel van de 3.907 rechtsbijstandsverleners die in 2002 niet meer actief waren, in 2003 of misschien 2004 wel weer actief zullen worden.

Tabel 38: Indeling rechtsbijstandsverleners naar periode waarin zij actief waren

	Aantal	*Percentage*
Actief in sommige voorgaande jaren	2.739	44
Actief in periode 1997-2002	3.556	57
Totaal	6.295	100

Bron: Broenink & Kromontono (2003)

De bovenstaande overweging neemt echter niet weg dat de gegevens uit de onderstaande tabel er op wijzen dat het met name de 'oud gedienden' zijn die jaarlijks 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 15,3 jaar ervaring als advocaat. Terwijl degenen die in sommige voorgaande jaren actief waren slechts 4,34 jaar ervaring hebben.

Tabel 39: Gemiddelde aantal jaar ervaring

Actief in sommige voorgaande jaren	4.34
Actief in periode 1997-2002	15.3
Totaal	10.69

Bron: Broenink & Kromontono (2003)

Verder blijkt dat aan rechtsbijstandverleners die in achtereenvolgende jaren actief zijn gemiddeld meer toevoegingen worden afgegeven dan aan degenen die niet in alle jaren actief zijn. In de afgelopen drie jaar zijn deze verschillen wel wat kleiner geworden.

Tabel 40: Gemiddeld aantal toevoegingen van de actieve rechtsbijstandverleners

	2000	*2001*	*2002*
Actief in sommige voorgaande jaren	28	34	35
Actief in periode 1997-2002	64	63	65

Bron: Broenink & Kromontono (2003)

4 Samenvatting

Ten aanzien van het aanbod zijn er twee belangrijke ontwikkelingen waar te nemen. Ten eerste behandelt een kleiner wordende groep rechtsbijstandverleners een groeiend aantal toevoegingszaken. In de geanalyseerde periode is het aantal afgegeven toevoegingen met 12 procent gestegen. Het aantal actieve rechtsbijstandverleners daalde in dezelfde periode juist met zes procent. Het gevolg van deze tegengestelde bewegingen is dat het gemiddeld aantal toevoegingszaken per rechtsbijstandverlener in de periode 2000-2002 met 19 procent is gestegen. De tweede ontwikkeling houdt in dat de groep actieve rechtsbijstandverleners gemiddeld steeds langer geleden is beëdigd. Het lijkt met name de 'oude garde' te zijn die in opeenvolgende jaren actief is in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Degenen die in de periode 1997-2002 in alle jaren actief waren, zijn gemiddeld 15,3 jaar beëdigd. Degenen die niet in alle jaren actief waren, zijn gemiddeld slechts 4.3 jaar beëdigd.

Hoofdstuk 5 Kwaliteitszorg

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening die met overheidsgeld wordt gefinancierd. Mede daarom is het van belang dat de Raden voor Rechtsbijstand er op 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 een door de Nederlandse Orde van Advocaten (NovA) opgezet kwaliteitssysteem.

De kern van dit kwaliteitssysteem wordt gevormd door de Kwaliteitstoets Rechtshulp. Op aanvraag beoordeelt een onafhankelijke auditor of (het kantoor van) een advocaat overeenkomstig de criteria van de kwaliteitstoets werkt. Als dat het geval is, verstrekt de auditor een positieve auditverklaring. Omdat de Kwaliteitstoets Rechtshulp onderdeel is van het kwaliteitssysteem van de NovA kunnen zowel advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen als degenen die alleen commerciële zaken behartigen een audit aanvragen. De auditverklaring is niet primair ontwikkeld voor verstrekkers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij vormt voor de Raden voor Rechtsbijstand wel een goed aanknopingspunt om te kunnen beoordelen in hoeverre advocaten rechtshulp van goede kwaliteit verstrekken. 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.

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 kwaliteitstoeslag van euro 7,26. Advocaten die voor 15 augustus 2002 een audit aanvroegen, kregen de kwaliteitstoeslag met terugwerkende kracht toegekend voor alle in 2002 afgegeven toevoegingen. Advocaten die na 15 augustus een audit aanvroegen kregen de kwaliteitstoeslag vanaf het moment dat zij de auditverklaring bij ‘ hun’ Raad hebben ingeleverd. Aangezien de kwaliteitstoeslag pas sinds 2002 van kracht is, wordt er in deze paragraaf slechts verslag gedaan van de situatie in vanaf dat jaar.

1 Rechtsbijstandverleners

Alleen rechtsbijstandverleners die staan ingeschreven als advocaat hebben recht op de kwaliteitstoeslag[26]. In 2002 waren er 5974[27] advocaten die voor de kwaliteitstoeslag in aanmerking kwamen. Van hen ontving 64 procent (3797 advocaten) voor hun laatste toevoeging een kwaliteitstoeslag[28].

---

[26] Niet alle rechtsbijstandverleners aan wie een toevoeging wordt afgegeven, komen in aanmerking voor de kwaliteitstoeslag. Alleen advocaten die staan ingeschreven bij een van de Raden voor Rechtsbijstand kunnen een audit aanvragen. Advocaten die geregistreerd staan, in dienst zijn bij een bureau rechtshulp of bij een stichting asiel, zijn wel in deze tellingen opgenomen, maar komen niet in aanmerking voor een kwaliteitstoeslag. Van de in het gebruikte bestand geregistreerde rechtsbijstandverleners waren er 86 werkzaam bij een bureau rechtshulp en 36 bij een stichting asiel. Hoeveel er geregistreerd staan is niet bekend.

[27] 5866 als advocaat en 108 als zelfstandig. De andere rechtsbijstandverleners staan ingeschreven als onbekend (294), deurwaarder (14) en mediator (14).

[28] Er zijn in 2002 toevoegingen afgegeven aan advocaten die aan het eind van het jaar hun auditverklaring bij de raad overhandigden en de audit niet voor 15 augustus 2002 hebben aangevraagd. Voor die groep geldt dat zij alleen een kwaliteitstoeslag krijgen voor de toevoegingen die zij aanvragen nadat zij de auditverklaring hebben overhandigd. Bij de selectie voor deze cijfers is als criterium genomen of een advocaat over zijn laatste toevoeging een kwaliteitstoeslag kreeg. Het is mogelijk dat er advocaten zijn die in het najaar hun auditverklaring hebben ingeleverd, maar pas begin 2003 weer een toevoeging aanvragen. Zij staan in de bovenstaande tellingen meegeteld bij degenen die geen recht hebben op de kwaliteitstoeslag.

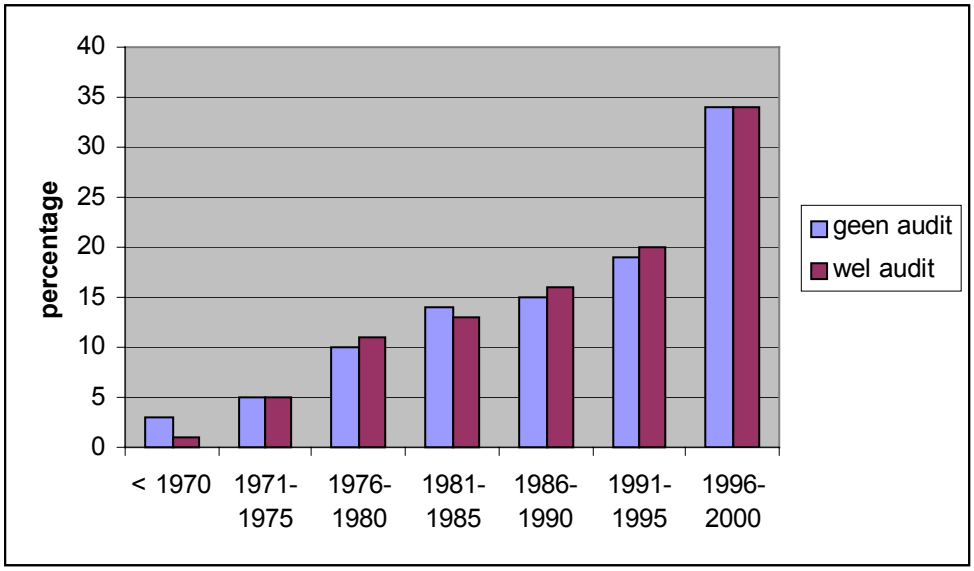
Geslacht

Van de advocaten die een positieve auditverklaring hebben overlegd is in 76 procent geregistreerd van welk geslacht zij zijn. Er zijn evenveel mannelijke als vrouwelijke advocaten die een positieve auditverklaring hebben overlegd. Aangezien 60 procent van alle ingeschreven rechtsbijstandverleners van het mannelijke geslacht zijn, lijkt het er dus op dat vrouwen in verhouding iets vaker een positieve auditverklaring overleggen.

Ervaring

Van de advocaten die in aanmerking komen voor de kwaliteitstoeslag is geanalyseerd hoeveel jaar geleden zij hun eed hebben afgelegd. In de onderstaande figuur is te zien dat er geen grote verschillen zijn tussen de groep die een positieve auditverklaring heeft overlegd en de groep die dat niet heeft gedaan. Van de advocaten die geen auditverklaring hebben overlegd is in verhouding vaker onbekend wanneer zij hun eed hebben afgelegd. Als wordt aangenomen dat de groep waarvan het onbekend is ongeveer gelijk is aan de groep waarvan het wel bekend is, dan zijn de beperkte verschillen in de onderstaande figuur nog kleiner.

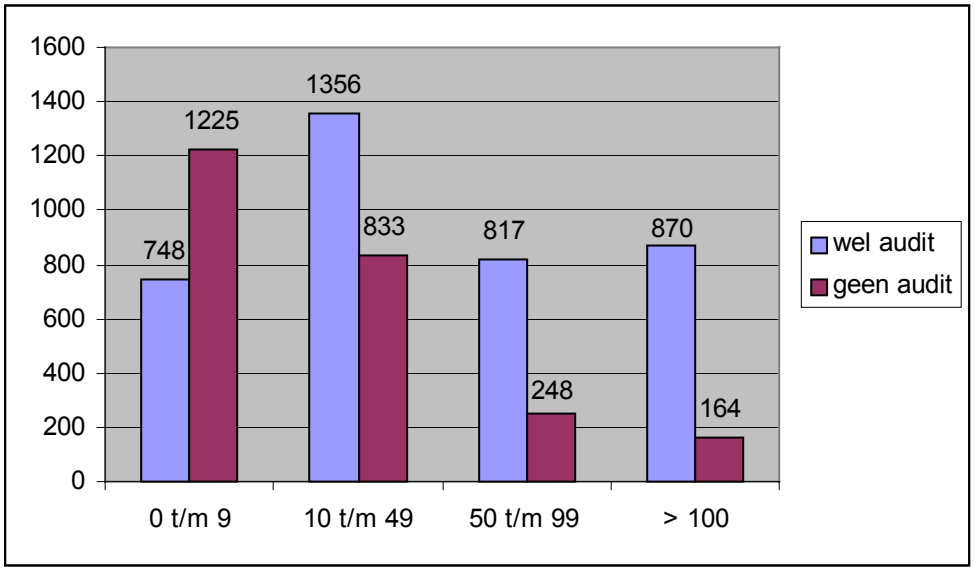
Figuur 16: Indeling in de jaren waarin de advocaten die een positieve auditverklaring hebben overlegd aan een Raad voor Rechtsbijstand hun eed aflegden vergeleken met degenen die geen positieve auditverklaring hebben overlegd.



Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

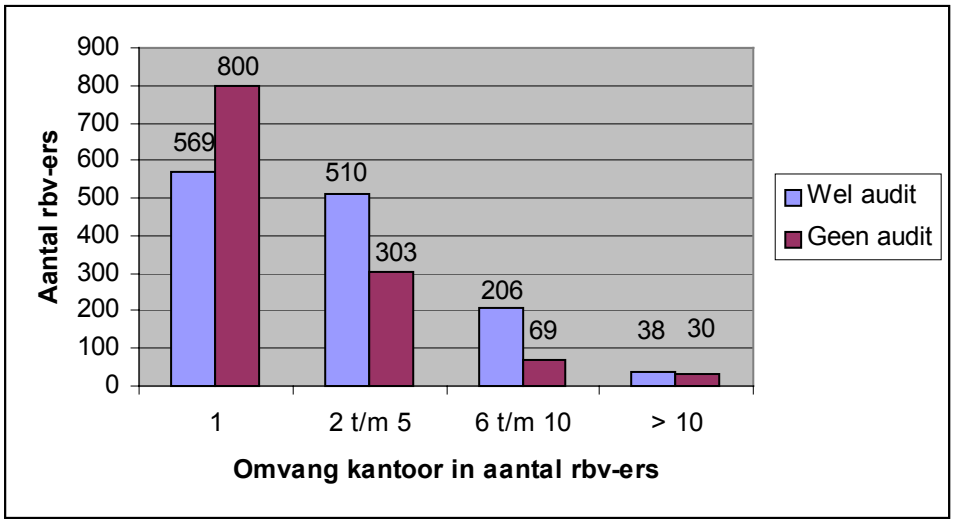
Naast het aantal jaar ervaring is er ook geanalyseerd hoeveel toevoegingen er zijn afgegeven aan de rechtsbijstandverleners die al dan niet een positieve auditverklaring hebben overlegd. In de onderstaande figuur is te zien dat de rechtsbijstandverleners aan wie er in 2002 meer dan vijftig toevoegingen werden afgegeven in overgrote meerderheid een positieve auditverklaring hadden overlegd en dus in aanmerking kwamen voor de kwaliteitstoeslag.

Figuur 17: Verdeling van de rechtsbijstandverleners die al dan niet de kwaliteitstoeslag krijgen naar het aantal toevoegingen die in 2002 aan hen zijn afgegeven.



Wanneer gekeken wordt naar de omvang van de kantoren waar de rechtsbijstandsverleners werken, blijkt dat de eenpitters niet alleen absoluut, maar ook in verhouding het vaakst een positieve auditverklaring hebben ingeleverd.

Figuur 18: Rechtsbijstandsverleners met en zonder positieve auditverklaring ingedeeld naar de omvang van het kantoor waar zij werken.



2 Toevoegingen

Van de in 2002 afgegeven toevoegingen werd 79 procent gedekt door de kwaliteitstoeslag. Doordat niet alle rechtsbijstandverleners in aanmerking komen voor de kwaliteitstoeslag, is de relatieve dekking eigenlijk hoger. Van de toevoegingen die werden afgegeven aan rechtsbijstandverleners die in aanmerking komen voor een auditverklaring, werd 82 procent gedekt door de kwaliteitstoeslag. In de periode 1 januari tot 15 november 2003 is dit percentage 89,1 procent.

Tabel 41: Aantal en percentage toevoegingen dat gedekt wordt door een positieve auditverklaring

	Ambtshalve	*Civiel*	*Straf*	*Totaal*
Wel Audit	76.148 (85%)	168.402 (81%)	26.244 (84%)	270.794 (82%)
Geen audit	13.860 (15%)	39.343 (19%)	4.902 (16%)	58.105 (18%)
Totaal	90.008 (100%)	207.745 (100%)	31.146 (100%)	328899 (100%)

Selectiecriterium: toevoegingen afgegeven aan rechtsbijstandverleners die in principe in aanmerking komen voor de kwaliteitstoeslag.

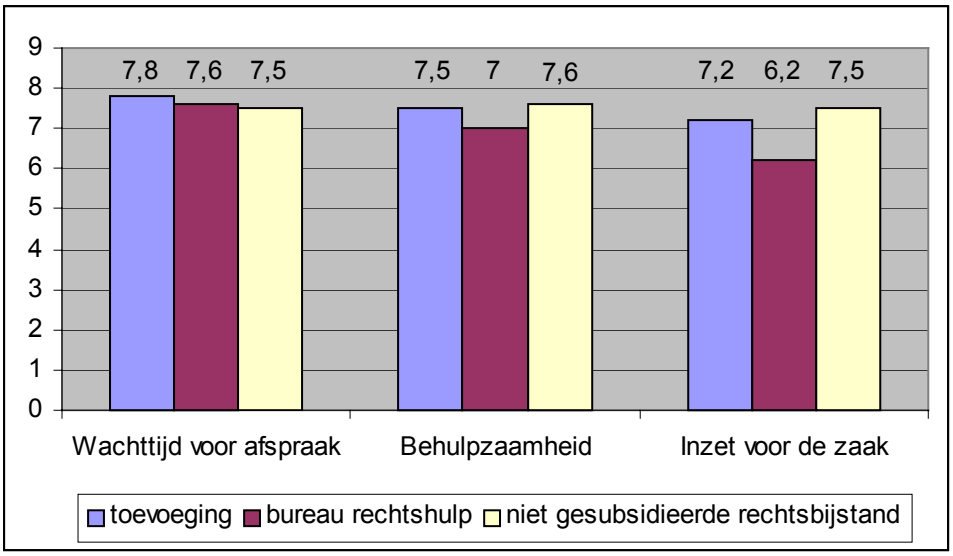
3 Het oordeel van de rechtzoekende

Rechtzoekenden vinden de meelevendheid van een advocaat het belangrijkste aspect van de rechtsbijstandsverlening. Andere zaken die zij belangrijk vinden zijn informatie over de aard en omvang van de zaak, de mate waarin de kosten in overeenstemming zijn met het behaalde resultaat en de begrijpelijkheid van de telefonische informatie (2003, Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch, p 25). De kwaliteit van de verleende rechtsbijstand kan tot op zekere hoogte ook worden afgeleid uit het oordeel dat de rechtzoekenden hebben over de gekregen hulp. In de enquête die het Nipo/TNS heeft uitgevoerd is gevraagd hoe zij de rechtsbijstand hebben beleefd.

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 rechtsbijstandsverleners behulpzaam. Wat opvalt is dat de respondenten die bij een bureau rechtshulp zijn geweest de rechtsbijstandsverleners 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.

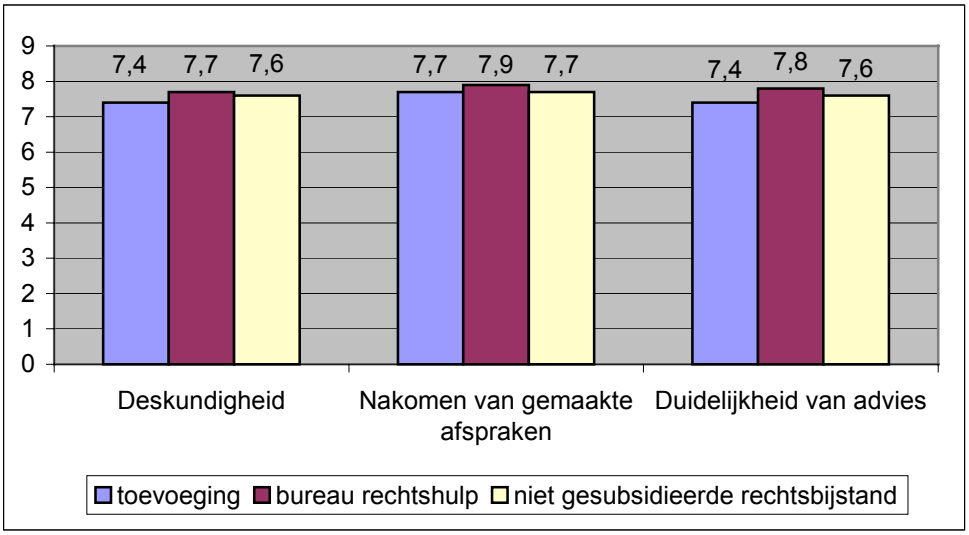
Figuur 19: beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de wachttijd voor een afspraak, de behulpzaamheid van de rechtsbijstandverlener en de inzet voor de zaak.



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

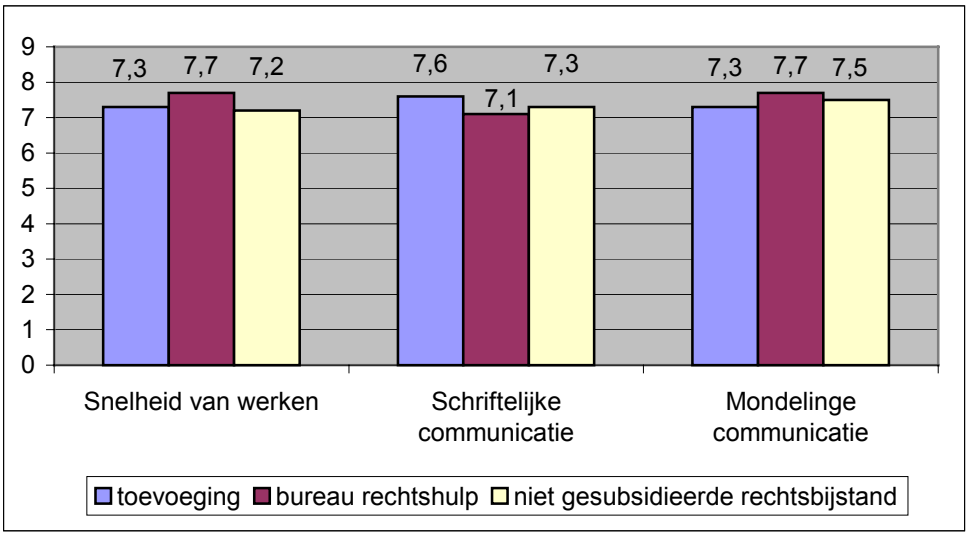
(Respectievelijk 7,8 en 8,0). Voor de behulpzaamheid gaven zij in 1999 eentiende meer en voor de inzet voor de zaak het zelfde cijfer als in 2003 (respectievelijk 7,6 en 7,2)

Figuur 20: beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners het nakomen van de gemaakte afspraken en de duidelijkheid van gegeven adviezen



De rechtsbijstandsverleners zijn volgens de respondenten deskundig en komen hun afspraken goed na. De gegeven adviezen zijn duidelijk voor de respondenten, met name de adviezen gegeven door de medewerkers van de bureaus rechtshulp. 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.

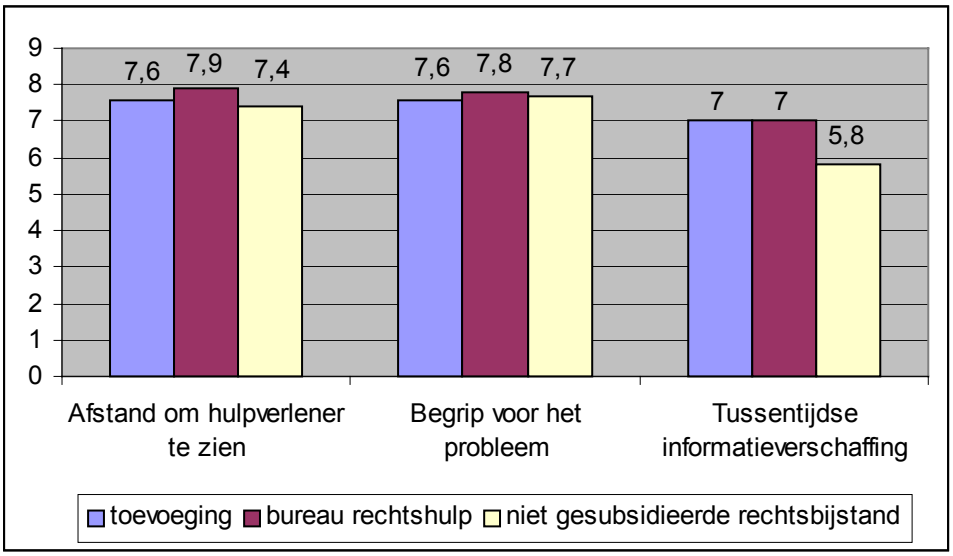
Figuur 21: beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de snelheid van werken en de schriftelijke en mondelinge communicatie.



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 eentiende minder (7,2) dan in 2003.

Figuur 22: beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van de afstand die moest worden afgelegd om de rechtsbijstandsverlener te kunnen zien, het begrip dat hij of zij had voor het probleem van de rechtzoekende en de tussentijdse informatieverschaffing.



De respondenten vinden dat zij niet te ver hoefden te reizen om de rechtsbijstandsverleners te ontmoeten en vinden dat hij of zij voldoende begrip toonde voor het probleem. Over de tussentijdse informatieverschaffing zijn ze wat 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 tachtig procent van de rechtzoekenden die gesubsidieerde rechtsbijstand hebben ontvangen zouden terug gaan naar degene die hun heeft geholpen. Bij degenen die ongesubsidieerd rechtsbijstand hebben gehad, ligt dat percentage weliswaar wat lager, maar toch zal ruim tweederde teruggaan.

Tabel 42: Mate waarin rechtzoekenden dezelfde hulpverlener zouden benaderen als zij op nieuw een juridisch probleem zouden krijgen in procenten

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

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

Tabel 43: Mate waarin de afloop van de rechtsbijstand overeen kwam met de voorspelling van de rechtsbijstandverlener in percentages.

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging	*Hulp gehad van bureau rechtshulp*	*Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad*
Er is geen voorspelling gedaan	10	22	13
Voorspeling klopte	68	54	69
Voorspellig klopte niet	20	12	13
Weet niet	2	13	5
Totaal	100 (n = 69*)	100 (n =154)	100 (n= 86)**

*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

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 eenderde idee van de kosten.

Tabel 44: Mate waarin respondenten een idee hadden van de kosten om hun juridische probleem op te lossen.

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging	*Hulp gehad van bureau rechtshulp*	*Ongesubsidieerde rechtsbijstand gehad*
Wel een idee van kosten	41 (27%)	50 (33%)	71 (36%)
Geen idee van kosten	111 (72 %)	101 (66%)	120 (61%)
Weet niet	2 (1%)	1 (1%)	6 (3%)
Totaal	154 (100%)	153 (100%)	197 (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 procent dat zij dat een redelijk bedrag vonden. Van degenen die rechtsbijstand op basis van een toevoeging kregen, vond 71 procent het bedrag redelijk, terwijl degenen die hebben betaald voor ongesubsidieerde rechtsbijstand slechts in 54 procent vinden dat het bedrag dat hij hebben betaald redelijk is voor de gekregen hulp.

Tabel 45: Mate waarin degene 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

4 Samenvatting

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 NovA. Advocaten die in het kader van de Kwaliteitstoets Rechtshulp een positieve auditverklaring hadden overlegd, kregen in 2002 een hogere vergoeding per uur.

Aan het eind van 2002 had tweederde van de rechtsbijstandverleners een positieve auditverklaring aan een van de Raden voor Rechtsbijstand overlegd. Vanaf 1 januari 2004 is een positieve auditverklaring een voorwaarde om gesubsidieerde rechtsbijstand te mogen verlenen. Uit de analyse blijkt dat rechtsbijstandverleners die een positieve auditverklaring hebben overlegd ongeveer even lang beëdigd zijn als degenen die dat niet hebben gedaan. Er is ook nauwelijks verschil tussen het soort toevoegingszaken waarvoor al dan niet een positieve auditverklaring wordt afgegeven. Zowel voor ambtshalve -, straf-, als voor civiele zaken geldt dat ruim 80 procent van de toevoegingen is afgegeven aan een rechtsbijstandverlener die een positieve auditverklaring heeft overlegd.

Er lijkt wel een relatie te zijn tussen het aantal toevoegingzaken dat de rechtsbijstandverleners jaarlijks behandelen en het bezit van een positieve auditverkalring. Degenen die veel zaken behandelen, hebben veel vaker een positieve auditverklaring overlegd. Dit verschil kan verklaard worden uit de hogere vergoeding die advocaten krijgen als zij een positieve auditverklaring hebben overlegd. Het eenmalig overleggen van de positieve auditverklaring levert degenen die veel zaken doen in verhouding financieel immers het meeste op.

De geïnterviewde rechtzoekenden zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening. Als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, zou ruim tachtig procent van degenen die zijn geholpen op basis van een toevoeging of door een bureau rechtshulp terug gaan naar dezelfde rechtsbijstandsverlener. Degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad zeiden in 72 procent terug te gaan.

Ruim tweederde van degenen die rechtsbijstand hebben ingeschakeld hadden geen idee wat de gevraagde hulp zou gaan kosten. Degenen die bij een bureau rechtshulp hebben betaald voor rechtsbijstand zeiden in 90 procent dat zij het betaalde bedrag redelijk vonden. Degenen

die op basis van een toevoeging zijn geholpen vonden het betaalde bedrag in ruim zeventig (71 procent) redelijk voor de ontvangen hulp. Degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gehad, vonden het betaalde bedrag maar in 54 procent redelijk voor de ontvangen hulp.

Hoofdstuk 6 De stand van het stelsel

In de vorige hoofdstukken is onder andere beschreven hoe de vraag, het aanbod en de kwaliteitszorg zich in de periode 2000-2002 hebben ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van deze monitor die luidt: 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? Na de beantwoording van deze vraag worden de belangrijkste trends besproken die kunnen worden afgeleid uit de verzamelde data.

1 De stand van het stelsel

Toegankelijkheid stelsel

Een van de voorwaarden voor een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat zij toegankelijk is voor rechtzoekenden. In deze monitor wordt het stelsel als toegankelijk beschouwd als rechtzoekenden:

- weten dat de voorziening 'gesubsidieerde rechtsbijstand' bestaat;
- de kosten geen reden zijn om er bij een serieus juridisch probleem een beroep op te doen;
- er geen institutionele of procedurele drempels zijn om er bij een serieus juridisch probleem een beroep op te doen.

Bekendheid stelsel

Uit de telefonische enquête blijkt dat Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hebben gehad goed op de hoogte zijn van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Ruim negentig procent van deze respondenten weten dat de bureaus rechtshulp bestaan. Ongeveer de helft weet dat de bureaus een gratis spreekuur aanbieden. Van het bestaan van het 'verlengd spreekuur' is slechts 10 a 20 procent op de hoogte.

De mogelijkheid om een toevoeging aan te vragen is minder bekend dan het bestaan van de bureaus rechtshulp. Van de respondenten die in de afgelopen twee jaar gebruik maakten van ongesubsidieerde rechtsbijstand wist 31 procent niet dat deze voorziening bestaat. Van degenen die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem kregen, maar daar geen hulp voor hebben gezocht, wist 65 procent niet dat advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand aanbieden. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat Wrb-gerechtigden die hulp zoeken voor hun probleem vaker weten dat er rechtsbijstand op basis van een toevoeging beschikbaar is omdat zij zich, in tegenstelling tot de groep die geen hulp zoekt, serieus hebben verdiept in het (totale) aanbod van rechtsbijstand.

Op basis van de telefonische enquête wordt geschat dat het niet-gebruik van toevoegingen door Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden ongeveer 15 procent is.

Kosten gesubsidieerde rechtsbijstand

Naar schatting vier procent van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een probleem kreeg, deed daar vanwege hun draagkracht geen beroep op. De kosten waren met name voor de Wrb-gerechtigden die helemaal geen hulp hebben gezocht een reden om geen gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand (negen procent). Van de Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand inschakelden zei slechts twee procent dat zij hebben afgezien van gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de kosten.

Procedurele of institutionele drempels

Het ophalen en invullen van een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen vormt voor Wrb-gerechtigden geen reden om geen gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er lijken ook geen andere procedurele of institutionele drempels te zijn. De Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar wel een juridisch probleem hadden, maar geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand gaven daar andere oorzaken dan procedurele of institutionele redenen voor op.

Aansluiting van vraag en aanbod

In 2002 zijn er 328.206 toevoegingen afgegeven aan 230.325 individuele rechtzoekenden. Zij zijn geholpen door 6.295 rechtsbijstandsverleners. 457.004 mensen namen contact op met een bureau rechtshulp. In de periode 2000-2002 is het aantal actieve rechtsbijstandverleners met zes procent afgenomen. Vooralsnog lijkt die afname er in de praktijk niet toe te leiden dat er daardoor Wrb-gerechtigden verstoken blijven van rechtshulp. Geen van de geënquêteerde Wrb-gerechtigden zegt dat de onbeschikbaarheid van rechtsbijstandverleners de reden was om geen gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. De telefonische enquête wijst wel uit dat het voor rechtzoekenden moeilijker wordt een beschikbare rechtsbijstandverlener te bereiken. In 1999 was dat voor zeven procent moeilijk. Uit de telefonische enquête onder Wrb-gerechtigden blijkt dat dit percentage in 2003 is gestegen tot elf procent. Gezien de afname van het aantal actieve rechtsbijstandverleners, ligt het in de rede om de toegenomen moeite die rechtzoekenden ondervinden toe te schrijven aan het afnemende aanbod.

Kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening

Om te kunnen garanderen dat gesubsidieerde rechtsbijstand van goede kwaliteit is, zijn de Raden voor Rechtsbijstand advocaten gaan stimuleren om te voldoen aan de voorwaarden van de Kwaliteitstoets Rechtshulp. Deze toets maakt onderdeel uit van een door de NovA opgezet kwaliteitssysteem. Als advocaten aan de kwaliteitstoets voldoen krijgen zij een positieve auditverklaring. Op grond daarvan krijgen zij dan van de Raad voor Rechtsbijstand een hogere uurvergoeding. In 2002 werd bijna 80 procent van de toevoegingen behandeld door een advocaat die in het bezit was van een positieve auditverklaring.

De geënquêteerde Wrb-gerechtigden zijn in het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de kwaliteit van de (gesubsidieerde) rechtsbijstand. De respondenten zijn tevreden over zaken zoals de deskundigheid van de rechtsbijstandverlener, de duidelijkheid van de adviezen en het begrip voor het probleem. De respondenten die door een bureau rechtshulp zijn geholpen, zijn gemiddeld wat minder tevreden over de behulpzaamheid (7,0) en inzet voor de zaak (6,2) dan degen die zijn geholpen door een advocaat op basis van een toevoeging (respectievelijk 7,5 en 7,2) of door een ongesubsidieerde rechtsbijstandverlener (respectievelijk 7,6 en 7,5). De deskundigheid, het nakomen van de gemaakte afspraken en de duidelijkheid van het advies worden goed beoordeeld. Het laagste gemiddelde cijfer dat voor een van deze zaken wordt gegeven is een 7,4. Advocaten die op basis van een toevoeging werken krijgen gemiddeld een hoger cijfer voor de schriftelijke communicatie dan de bureaus rechtshulp (respectievelijk 7,6 en 7,1). De bureaus rechtshulp krijgen juist een hoger cijfer voor de mondelinge communicatie dan de advocaten die op basis van een toevoeging werken (respectievelijk 7,7 en 7,3). De respondenten hebben maar één (kleine) onvoldoende gegeven. Degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand inschakelden gaven een 5,8 voor de tussentijdse informatieverschaffing.

De Wet op de Rechtsbijstand

Op basis van de verzamelde informatie ontstaat het volgende beeld van het functioneren van de Wet op de Rechtsbijstand. Wrb-gerechtigden weten dat er bureaus rechtshulp bestaan. De

mogelijkheid rechtsbijstand op basis van een toevoeging te krijgen is minder bekend. Dit leidt dan ook tot enige mate van niet-gebruik. Er lijken geen rechtzoekenden te zijn die geen gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand omdat er geen beschikbare rechtsbijstandverleners zijn. De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn voor een kleine groep Wrb-gerechtigden een reden om geen gebruik te maken van de voorziening. Veel genoemde redenen om geen gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn dat de Wrb-gerechtigde een rechtsbijstandsverzekering heeft die het probleem dekt of dat men zegt het juridische probleem met de tegenpartij op te kunnen lossen. Op basis van de telefonische enquête en de andere data die ten behoeve van deze monitor zijn verzameld lijken het aanbod aan te sluiten op de vraag. De afname in het aantal actieve rechtsbijstandverleners en de toename van het percentage Wrb-gerechtigden dat zegt moeite te hebben bij het vinden van een rechtsbijstandverlener zijn wel indicaties dat de aansluiting verslechtert.

In 2002 werd ruim tachtig procent van de toevoegingen afgegeven aan rechtsbijstandverleners die een positieve auditverklaring in het kader van de Kwaliteitstoets Rechtshulp aan een van de Raden voor Rechtsbijstand hadden overlegd. Door vanaf 1 januari 2004 deze auditverklaring als voorwaarde te stellen voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand, zijn de Raden voor Rechtsbijstand er zeker van dat straks alle toevoegingen worden behandeld door advocaten die werken overeenkomstig de voorwaarden van de Kwaliteitstoets Rechtshulp. Gezien de goede cijfers die geënquêteerde rechtzoekenden geven voor de gekregen gesubsidieerde rechtsbijstand lijkt zij in het algemeen van goede kwaliteit te zijn.

2 Trends

De MGR dient niet alleen om te beschrijven hoe de huidige stand van het stelsel is, maar ook om trends te beschrijven. Uit de informatie uit de voorgaande hoofdstukken kunnen de volgende trends worden gedestilleerd.

- Het aantal afgegeven toevoegingen is in de periode 2002-2002 met 12 procent gestegen. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door de stijging van het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen (+34 procent). Het aantal aangevraagde toevoegingen is slechts met zes procent gestegen. Gezien het voornemen van het Kabinet om meer aandacht te besteden aan handhaving en de capaciteit van het gevangeniswezen te vergroten (Regeerakkoord, 2003) ligt het in de rede dat het aantal ambtshalve afgegeven toevoegingen de komende jaren zal stijgen. Het ligt dan ook in de rede dat het totaal aantal afgegeven toevoegingen de komende jaren eveneens zal stijgen.
- Het aantal rechtzoekenden waar een toevoeging aan is afgegeven is met 5 procent gestegen. Dit is een lager percentage dan de stijging van het aantal afgegeven toevoegingen. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende in de geanalyseerde periode met acht procent is gestegen van 1,33 naar 1,43 per jaar. Het gemiddeld aantal civiele toevoegingen[29] per rechtzoekende is in de onderzochte periode met twee procent gestegen. De stijging van acht procent wordt dus voor het belangrijkste deel veroorzaakt door een toename van het gemiddeld aantal niet-civiele toevoegingen per rechtzoekende per jaar. Gezien de te verwachte stijging van het aantal ambtshalve toevoegingen, is het voorstelbaar dat het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar ook zal stijgen.
- Uit telefonische enquêtes ontstaat het beeld dat het voor rechtzoekenden moeilijker wordt om een beschikbare rechtsbijstandverlener te vinden. In 1999 had zeven procent daar moeite mee. In 2003 is dit percentage gestegen naar elf procent.

[29] 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 sociale zekerheidsrecht hier ook onder de noemer civiele toevoegingen vallen.

- Ongeveer 70 procent van de personen aan wie een toevoeging is afgegeven betaalt geen of de laagste eigen bijdrage. Dit percentage is in de geanalyseerde periode vrij constant.
- De omvang van de eerstelijns rechtsbijstand door de bureaus rechtshulp is redelijk constant. De omvang van de tweedelijns rechtsbijstand stijgt. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de bureaus meer cliënten zijn gaan helpen op basis van een toevoeging (+ 25 procent). (Als de bureaus rechtshulp worden opgeheven, zal de tweedelijns rechtshulp voor een belangrijk deel naar de advocatuur gaan.)
- Het aantal bij advocaten in Nederland is in de geanalyseerde periode met elf procent gestegen. Het aantal afgegeven toevoegingen is met twaalf procent gestegen. Het aantal actieve rechtsbijstandsverleners is met zes procent gedaald. Uit een analyse van het Verwey Jonker Instituut (2003) blijkt dat een kleiner wordende groep advocaten een groeiend aantal toevoegingszaken behandelt. Daarnaast blijkt dat de actieve advocaten gemiddeld steeds langer geleden zijn beëdigd. Als er niet meer jonge advocaten actief worden, kan dit op termijn een probleem gaan opleveren. Om dit te voorkomen worden er door het Ministerie van Justitie, de Raden voor Rechtsbijstand en de NovA initiatieven ontwikkeld om advocaten te stimuleren deel te nemen aan het stelsel
- Een van de kerndoelen van de Raden voor Rechtsbijstand is om te bevorderen dat er een voldoende aanbod is van rechtsbijstandsverleners van goede kwaliteit. Omdat het niet aan de raden is om te definiëren *wanneer* rechtsbijstand van goede kwaliteit is, is in overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten een kwaliteitssysteem ontwikkeld. In 2002 kregen advocaten die een positieve auditverklaring hadden overgelegd een hogere uurvergoeding. Per 1 januari 2004 is een positieve auditverklaring een verplichte inschrijfvoorwaarde. Advocaten zonder positieve auditverklaring mogen dan geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer verlenen. Dit biedt de garantie dat vanaf 2004 alle rechtsbijstandsverleners werken volgens de voorschriften van de kwaliteitsstandaard van de Orde.

Hoofdstuk 7 Actuele ontwikkelingen, nieuwe onderzoeksterreinen

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is volop in beweging. Hieronder wordt kort stilgestaan bij de actuele ontwikkelingen. Indachtig de functie van de monitor - het is van belang te weten wat de effecten van de beleidsvoornemens zijn – vormen deze ontwikkelingen even vele terreinen van onderzoek en met de beschrijving ervan wordt tevens de agenda voor komende MGR's opgesteld.

Stelselherziening

Bij de behandeling van de justitiebegroting 2004 eind oktober 2003 is de Kamer akkoord gegaan met de plannen van de minister het stelsel te hervormen. (Tweede Kamer, 28 600 VI, nr. 142). Met de stelselherziening wordt beoogd een heldere scheiding tussen de publieke en private rechtsbijstand te creëren. De bureaus rechtshulp worden opgeheven. Ter vervanging van de publieksfunctie van de bureaus wordt een landelijk opererende Stichting Juridisch Loket opgericht, die op ca. 30 plaatsen in het land loketten gaat inrichten. Cliënten kunnen daar terecht voor informatie, advies, vraagverheldering en het krijgen van een adequate doorverwijzing. Het loket zal daartoe verwijsarrangementen met advocatenkantoren gaan treffen. Verder zal het loket een gratis spreekuur verzorgen waarin zaken behandeld kunnen worden die geen vertegenwoordiging van de cliënt vragen. De nu nog door de bureaus rechtshulp in het verlengd spreekuur geboden rechtsbijstand (à € 13,50) en de toevoegingen worden na de stelselwijziging via de advocatuur, de private markt, aangeboden in de vorm van toegevoegde rechtsbijstand. In verband hiermee zal voor een "lichte" adviestoevoeging in het vergoedingenbesluit 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 daar € 35 en rechtzoekenden in de overige inkomenscategorieën € 65 eigen bijdrage voor gaan betalen. Het is de bedoeling dat de stelselherziening in de loop van 2004 zijn beslag krijgt.

In 2005 zal worden onderzocht in hoeverre het juridisch loket bekend is bij Wrb-gerechtigden en hoe de eerste ervaringen zijn. Twee aspecten vragen daarbij bijzondere aandacht. In hoeverre treedt vraaguitval op, omdat de eenvoudige advisering in een aantal gevallen duurder wordt en gepaard gaat met een moment van doorverwijzing. Het tweede aspect betreft de kwestie van de reikwijdte van het spreekuur in het loket. Daarover is lang en uitgebreid gediscussieerd. Er wordt een productenhandboek ontwikkeld voor de behandeling van diverse type zaken, waaraan het uitgangspunt ten grondslag ligt dat er geen dossiervorming en geen optreden namens cliënt plaatsvindt. Onderzocht zal worden hoe loketmedewerkers en cliënten dit onderscheid in de praktijk ervaren en hoe doelmatig en efficiënt het is in het kader van de verwijsstructuur.
Als nulmeting zal nog voor het Juridisch Loket wordt ingevoerd een zgn. verdiepte registratie bij de Bureaus Rechtshulp worden gehouden. Daarbij worden gedurende een bepaalde periode meer kenmerken van de rechtszoekende en de vraag geregistreerd. En tevens zal in de MGR over 2004 geanalyseerd worden hoe het aantal adviestoevoegingen zich verhoudt tot het aantal verlengd spreekuren en toevoegingen die de bureaus rechtshulp momenteel uitvoeren.

Verhogen uurtarief advocatuur

Uit onderzoek van onder andere het Verwey Jonker Instituut (1999 en 2003) blijkt dat het aanbod van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen afneemt. Om te voorkomen dat er een tekort gaat ontstaan, heeft de minister eind 2002 voorgesteld het tarief in twee tranches met ca. € 7 te verhogen tot ongeveer € 94 euro per uur. Met dit voorstel komt de

minister tegemoet aan de wensen van de NOvA en de Tweede Kamer[30] op dit punt. Met de verhoging komt de minister tevens tegemoet aan de aanbevelingen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand (IBO Rechtsbijstand) waarin wordt aangegeven dat een reële uurvergoeding 95 tot 100 euro moet bedragen (Kamerstukken, Tweede Kamer, 28 372, nr.1). Het tarief komt per 1 januari 2004 op € 93,84 en per 1 januari 2005 komt daar nog eens € 3,61 bij.

Ten behoeve van de MGR 2004 wordt onderzoek gedaan onder advocaten. Daarbij zal tevens onderzocht worden of de verhoging van het uurtarief advocaten stimuleert deel te gaan nemen resp. te blijven deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

VIValt

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke voorziening. Of rechtzoekenden in aanmerking komen voor een toevoeging is afhankelijk van de hoogte van hun draagkracht[31] en vermogen. Om negatieve effecten van inkomensafhankelijke regelingen zoals een armoedeval zo veel mogelijk te beperken heeft het kabinet aangegeven dat zij bij alle inkomensafhankelijke regelingen het belastbaar inkomen als draagkrachtbegrip wil gaan hanteren. In dit kader wordt nog dit jaar aan de Tweede Kamer voorgesteld om bij de draagkrachtberekening voor gesubsidieerde rechtsbijstand om te schakelen van de draagkracht naar het belastbaarinkomen (1998, VIValt project). Deze overgang stelt de Raden voor Rechtsbijstand tevens in staat om de aanvraagprocedure van toevoegingen voor rechtzoekenden te vereenvoudigen. In de huidige situatie moeten rechtzoekenden bij de gemeente een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) halen. De advocaat moet deze VIV vervolgens opsturen naar de Raad voor Rechtsbijstand. Omdat de nieuwe draagkrachtberekening tevens een alternatieve aanvraagprocedure mogelijk maakt, wordt dit project *VIV*alt genoemd.[32]

In de enquête die ten behoeve van de MGR 2003 onder Wrb-gerechtigden is uitgevoerd is gevraagd naar de mate waarin zij de aanvraagprocedure van een toevoeging als belastend hebben ervaren. In de eerste volgende enquête onder rechtzoekenden die wordt uitgevoerd nadat *VIV*alt in werking is getreden, zal dat opnieuw gedaan worden. De vergelijking van de antwoorden zal antwoord geven op de vraag of *VIV*alt de aanvraagprocedure voor rechtzoekenden heeft vereenvoudigd.

Ten behoeve van de MGR 2004 wordt er een enquête uitgevoerd onder rechtsbijstandverleners. Daarin worden ook vragen gesteld over de belasting die zij ervaren door de aanvraagprocedure van toevoegingen. VIValt moet leiden tot een minder belastende aanvraagprocedure. Door ten behoeve van de MGR 2006 aan rechtsbijstandverleners wederom te vragen naar de belasting van de aanvraagprocedure van toevoegingen kan worden onderzocht of VIValt bijdraagt aan de toegankelijkheid van het stelsel voor rechtsbijstandverleners.

Aantrekken rechtsbijstandverleners

Met de verhoging van de vergoeding en de invoering van VIValt wordt beoogd het stelsel voor de aanbieders aantrekkelijk te houden. Daarnaast hebben de raden voor rechtsbijstand en de Orde een adviesbureau opdracht gegeven een plan op te stellen om het verlenen van

---

[30] De Tweede Kamer heeft op 5 juli 2001 middels de motie Kuiper c.s. het kabinet verzocht de uurvergoeding te verhogen tot ongeveer 95 euro (prijspeil 2001). Kamerstukken, Tweede Kamer, 27 400 VI, nr. 75)

[31] Dit is het netto-inkomen minus de in het besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten

[32] VIV in het woord *VIV*alt staat voor Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen. Het achtervoegsel alt staat voor alternatief.

toegevoegde rechtsbijstand aantrekkelijker te maken voor aankomende juristen en stagairs. In 2004 wordt dit plan in uitvoering genomen. (Kamerstukken, 202-2003, 28 600 VI, nr. 119, pp 3). Dit moet in de komende jaren leiden tot een vergroting van het aanbod van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen.

Door de ontwikkeling van de balie in zijn totaliteit af te zetten tegen de ontwikkeling van het aantal actieve rechtsbijstandverleners zal deze ontwikkeling gevolgd worden.

Verhogen eigen bijdrage rechtzoekenden, versobering anticumulatieregeling

De aanbodstimulerende maatregel om het uurtarief van de advocatuur te verhogen wordt gedekt door de eigen bijdrage voor rechtzoekenden te verhogen, door een eigen bijdrage bij ambtshalve toevoegingen in te voeren en door de anticumulatiebepaling te versoberen.

Aanvankelijk was het plan om de eigen bijdrage met 50 procent te verhogen. Na debat in de Kamer is dit teruggebracht tot een verhoging met 35 procent per 1 januari 2004. In dit verband is het van belang te vermelden dat daarenboven de griffierechten per 1 januari met 15% omhoog gaan, omdat ook dit een maatregel is die de lasten voor de rechtzoekende verhoogt.

In de loop van 2004 zal bij ambtshalve toegevoegde strafzaken achteraf, na afloop van de zaak, alsnog de gebruikelijke inkomensafhankelijke eigen bijdrage opgelegd gaan worden. In de huidige situatie hoeven verdachten die op grond van het Wetboek van strafvordering, het Wetboek van strafrecht en andere wetten een advocaat krijgen toegevoegd geen eigen bijdrage te betalen. Rechtzoekenden die een inkomen boven de Wrb-grens hebben moeten in strafzaken straks zelf hun rechtsbijstand gaan financieren.

Volgens de huidige anticumulatieregeling ontvangt een rechtzoekende een korting op de door hem te betalen eigen bijdrage van 60%, indien hij binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvraagt. Vraagt de rechtzoekende in die periode een derde, een vierde of een vijfde toevoeging aan, dan bedraagt de korting respectievelijk 70%, 80% en 90%. Vanaf een zesde toevoeging is in het geheel geen eigen bijdrage meer verschuldigd. De kortingspercentages worden omlaag gebracht naar respectievelijk 50%, 50%, 50% en 0%.

Volgens de minister is het beter de burger meer voor de rechtsbijstand te laten betalen dan om geen advocaten over te houden waarop de burger een beroep kan doen (Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 7, pp 2). Dat een verhoging van de eigen bijdrage en de versobering van de anticumulatieregeling ertoe zal leiden dat dit de burger extra prikkelt om af te wegen of hij al dan niet een procedure start of hoger beroep instelt is volgens de minister een bijkomend positief effect. Hij veronderstelt dat met name voor de Wrb-gerechtigden in laagste draagkrachtcategorieën de drempel om te procederen laag is.

Met de verhoging van de lasten wordt het risico genomen dat burgers vanwege de te hoge kosten geheel van rechtsbijstand afzien. Indien de vraaguitval met name betrekking heeft op zaken waarbij de rechtsnoodzaak hoog is en de ernstbeleving groot dient de vraag opgeworpen te worden of de toegang tot het recht niet te zwaar belemmerd wordt.
Beide hier genoemde aspecten: de relatie prijsprikkel en procesbereidheid en de omvang en effecten van de vraaguitval ten gevolge van de prijsverhoging verdienen nader onderzoek en zullen op de agenda worden gezet. [33]

[33] Zie voor een nadere beschouwing van deze aspecten: F.A. Ohm en H.J. Schilperoort, Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht, NJB 2003 pg 969 e.v.

No cure, no pay

Momenteel is het niet toegestaan om rechtsbijstand op ' no cure, no pay' basis te verstrekken. Dit gaat wellicht op onderdelen veranderen. De Nederlandse Orde van Advocaten begint komend jaar een proef met 'no cure no pay' in letselschadezaken. Bij rechtsbijstand op basis van ' no cure, no pay' is de beloning van de advocaat afhankelijk van het resultaat. Alleen letselslachtoffers die rechtsbijstand zelf niet kunnen betalen komen voor de proef in aanmerking. Als de proef ertoe zou leiden dat 'no cure, no pay' op grotere schaal ingevoerd gaat worden, ligt het in de rede dat dit de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand kan beïnvloeden.

Rechtsbijstandsverzekeringen

In de afgelopen jaren is het aantal rechtbijstandsverzekeringen 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 daar vaan rechtsbijstand krijgen bij arbeidsgeschillen. Er zijn geen cijfers over de ontwikkeling van het aantal mensen dat op een enkel terrein, zoals het arbeidsrecht via een vakbond, zijn verzekerd. Er zijn wel cijfers over de ontwikkeling van het aantal gezinspolissen. Die zijn in de periode 2000-2002 met 23 procent gestegen. In 2002 had 17 procent van Nederlandse huishoudens een rechtsbijstandsverzekering.

Tabel 46: dekkingsgraad gezinspolissen van verzekeringsmaatschappijen

	Aantal gezinspolissen	*Aantal huishoudens*	*Dekkingsgraad in procenten*
2000	975.000	6.801.008	14
2001	1.086.000	6.866.954	16
2002	1.200.000	6.941.263	17

Bron: Verbond van verzekeringen

Als het aantal rechtsbijstandsverzekeringen blijft groeien, ligt het in de rede dat dit effect zal hebben op de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hoofdstuk 8 Aanbevelingen

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat de doelstellingen van de Wrb op dit moment redelijk tot goed bereikt worden. Er is tevens geconcludeerd dat het stelsel mede door de afnemende interesse van, en de samenstelling van de deelname door, de advocatuur onder druk staat. De komende jaren zal duidelijk worden welke effecten de stelselherziening en andere voorgenomen wijzigingen zullen hebben. Naast het monitoren van de voorgenomen wijzigingen worden de volgende aanbevelingen gedaan om de doelstellingen van de Wrb zo goed mogelijk te blijven bereiken en onderzoek daar naar mogelijk te maken.

- Het niet-gebruik van toevoegingen doordat Wrb-gerechtigden niet weten dat zij daar aanspraak op kunnen maken kan worden terug gebracht door meer bekendheid te geven aan de voorziening gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit zou eventueel kunnen binnen de nog te voeren campagne om het juridisch loket bekendheid te geven.
- Om te voorkomen dat er op termijn een aanbodprobleem gaat ontstaan, moet er blijvende aandacht zijn voor de initiatieven om advocaten te activeren om gesubsidieerde rechtsbijstand te verstrekken.

- De databestanden van de Raden voor Rechtsbijstand geven maar een beperkt inzicht in de kenmerken van de rechtzoekenden. Doordat bij de laagste eigen bijdrage niet wordt geregistreerd wat de huishoudkenmerken zijn, is het bijvoorbeeld niet goed mogelijk om te analyseren wat de inkomens zijn van degenen aan wie een toevoeging wordt afgegeven. Overwogen kan worden de huishoudsamenstelling bij (civiele) toevoegingen ook bij de laagste eigen bijdrage te gaan registreren.
- De registratie van de bureaus rechtshulp levert data op waar onvolkomenheden in zitten. Dit belemmert de mogelijkheden om de loket- en spreekuurcontacten te analyseren. Deze constatering is een extra reden om bij de voorbereidingen van een registratieprogramma voor het op te richten juridisch loket aandacht te besteden aan de managementinformatiebehoefte.
- Toevoegingen afgegeven ten behoeve van een hoger beroep in een afgewezen verzoek om toelating tot een wettelijke schuldsanering of een kortgeding om een crediteur te dwingen mee te werken aan een wettelijke schuldsanering worden geregistreerd onder het verbintenissenrecht onder de rechtscategorie O033 (schuldsanering/betalingsregeling). Het zou consistenter zijn als de eerstgenoemde situaties geregistreerd zouden worden onder het faillissementsrecht aangezien de Wet schuldsanering natuurlijke personen de derde titel van de faillissementswet is.

Om meer inzicht in het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te krijgen verdient nader onderzoek naar aanleiding van de volgende thema's aanbeveling:

- Uit deze monitor blijkt dat het meervoudig gebruik toeneemt. In 2004 publiceert het Wodc een studie naar onder andere het doorprocedeergedrag van rechtzoekenden. Kwalitatief onderzoek zou inzicht kunnen bieden in de achtergronden van het meervoudig gebruik w.o. mogelijke aanleidingen voor doorprocedeergedrag.
- Bij civiele toevoegingen betaalt ruim de helft van de rechtzoekenden de laagste eigenbijdrage. Het is niet duidelijk hoe die oververtegenwoordiging verklaard kan worden. Het is mogelijk dat zij in verhouding meer juridische problemen hebben dan de hogere inkomensgroepen. Het is ook mogelijk dat de lagere inkomensgroepen eerder om hulp vragen. Als dat zo zou zijn, is het de vraag waarom zij dat doen. Het is mogelijk dat voor hen de te betalen eigenbijdrage in verhouding als een lagere drempel wordt ervaren dan voor hogere inkomensgroepen. Het is ook mogelijk dat de lagere inkomensgroepen gemiddeld wat minder weerbaar zijn dan de hogere inkomensgroepen en dus hulp nodig hebben bij juridische problemen die weerbaardere rechtzoekenden zelfstandig op kunnen lossen. Nader onderzoek naar de exacte inkomensverdeling en de relatie tussen inkomensgroepen en redenen om rechtsbijstand te vragen kan antwoorden opleveren op onder andere de bovenstaande vragen.
- In de registratiesystemen van de Raden voor Rechtsbijstand en de bureaus rechtshulp worden nauwelijks kenmerken van cliënten geregistreerd. Overwogen kan worden daar door middel van dossieronderzoek apart nader onderzoek naar te verrichten.

Literatuur

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

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

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, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 131

Kamerstukken, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 475, nr. 2, pp1 (Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie)

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

OECD (1997) *Report on regulatory reform.*

Ohm, F.A.en H.J. Schilperoort , Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht, NJB 2003 pg 969.

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

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

Ministerie van Justitie (2002) *Beleidsbegroting 2002*, Den Haag

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

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

Broenink & Kromontono (2003) Ontwikkelingen in het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand. Een overzicht van 1997-2002. Verwey Jonker Instituut, Utrecht

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

VIValt-project Amsterdam (1998) In het web van de draagkracht. Voorlopig 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, voor zover 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 een institutionele of procedurele drempels zijn om er van 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, voor zover dit in de Wrb en de daarop berustende bepalingen is geregeld.

Bijlage 2 Onderzoeksmethoden

Voor de MGR is gebruikgemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

- Analyse van databestanden
- Telefonische enquête onder rechtzoekenden
- 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 stel 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 gebruik gemaakt van een bestand met afgegeven toevoegingen (afgifte bestand) als van vastgestelde toevoegingen (vaststelbestand). Een voordeel van afgiftebestand is dat het recentere informatie bevat dan vaststelbestand. Doordat het vaststelbestand zaken bevat die in verschillende jaren zijn begonnen, duurt het veel langer voordat veranderingen in bij voorbeeld de vraag naar rechtshulp op verschillende rechtsterreinen manifest worden. In het afgifte bestand 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 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 relevant besluitdatum in een bepaald jaar valt, alleen de toevoegingen met een besluittype BED, DEF, INT, VRL en VRW[34] worden gebruikt voor de analyses.

[34] BED =Beëindiging toevoeging, DEF = Definitieve toevoeging, INT = Intrekking toevoeging, VRL = Voorlopige toevoeging, VRW = Voorwaardelijke toevoeging

Telefonische enquête

Ten behoeve van deze eerste monitor heeft Nipo/TNS 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 in nemen 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.

Hiervoor zijn er 2000 pogingen gedaan om personen te ondervragen. 1273 personen waren bereid mee te werken aan een enquête.[35] 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 er voor 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 Nipo/TNS hen mocht bellen voor een interview. De andere drie groepen zijn geïnterviewd door te net als bij de screening random te bellen tot er per groep minimaal 150 interviews waren afgenomen.

Tabel 47: 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

[35] De overigen waren niet bereikbaar, of wilden niet meewerken.

Totaal	1038

Vragenlijst
Doordat de respondenten van de vijf verschillende groepen niet allemaal dezelfde vragen hebben gekregen, beslaat de volledige vragenlijst 35 pagina's. Gezien die lengte is er voor gekozen de vragenlijst niet integraal op te nemen. Belangstellenden kunnen de volledige vragenlijst opvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand in 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).
- 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 bij 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.

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

Bijlage 3 Inkomensgrenzen en eigen bijdrage 2002

Alleenstaande inkomensgrenzen	*Eigen bijdrage in euro's*	*Gehuwden, samenwonenden en eenoudergezinnen inkomensgrenzen*
782 (Abw-norm)	61[36]	1096 (Abw-norm)
783 – 839	99	1097 – 1178
840 – 886	145	1179 – 1244
887 – 922	190	1245 – 1294
923 – 965	235	1295 – 1358
966 – 1006	274	1359 - 1417
1007 – 1045	317	1418 – 1471
1046 – 1086	358	1472 – 1582
1087 – 1131	403	1583 – 1596
1132 – 1174	439	1597 – 1655
1175 – 1213	487	1656 – 1712
1214 - 1424	532	1713 - 2000

[36] Deze eigenbijdrage vervalt bij strafzaken.

Bijlage 4 Vragen die ten grondslag liggen aan de MGR

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?[37]

Deelvragen
1. Is het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegankelijk voor rechtzoekenden die onder haar 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?[38]
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?

Subvragen deelvraag 2
2.1 Hoe ontwikkelt het aanbod van rechtsbijstand zich in relatie tot de vraag?[39]
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 rechtsbijstandsverleners obstakels om deel te nemen aan het stelsel?
2.5 Hoe denken rechtsbijstandsverleners over het stelsel?
2.6 Hoe verhoudt de omvang van de werkzaamheden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand zich ten opzichte van alle in Nederland uitgevoerde rechtsbijstand?[40]

Subvragen deelvraag 3
3.1 Hoeveel kantoren hebben een auditverklaring en welk percentage van de ingeschreven advocaten zijn werkzaam bij deze kantoren? (En welk aantal van de toevoegingen wordt gedekt?)
3.2 In welke mate houden rechtsbijstandsverleners klanttevredenheidsmetingen? (en wat leveren die op?)

---

[37] Zie bijlage 1 voor definities van de in deze vraagstelling gebruikte termen.
[38] Bij de beantwoording van deze vraag wordt onder andere aandacht besteed aan de mate van niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.
[39] 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.
[40] Verder uitzoeken of deze vraag wel te beantwoorden is.

3.3 In welke mate vind er bij rechtsbijstandsverleners procesbeheersing en zelfevaluatie plaats? (en wat levert die op?)
3.4 In welke mate vindt er bij de ingeschreven rechtsbijstandsverleners intercollegiale toetsing plaats? (en wat levert die voor resultaten op?)

Bijlage 5 Begeleidingscommissie

Voorzitter:

Prof. G. Engbersen	Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden:

F. J. Haarlemmer	Raad voor Rechtsbijstand Den Haag
Drs. R.A. Lankester	Ministerie van Justitie
Mr. G.H. Lankhorst	Ministerie van Justitie
Mr. dr. E. Niemeijer	Wodc
Drs. F.A. Ohm	Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam
Prof. dr. mr. B. Sloot	Open Universiteit
Dr. B.C.J. van Velthoven	Universiteit Leiden