

Raden voor *Rechtsbijstand*

N. Jungmann & L. Combrink-Kuiters

met medewerking van M. van Gammeren-Zoetewij

Monitor
Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

Bju

Boom Juridische uitgevers

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

MONITOR GESUBSIDIEERDE
RECHTSBIJSTAND
2005

N. JUNGSMANN & L. COMBRINK-KUITERS

MET MEDEWERKING VAN
M. VAN GAMMEREN-ZOETEWIJ

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2005

© 2005 N. Jungmann & L. Combrink-Kuiters / Boom Juridische uitgevers

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

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

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

ISBN 90 5454 648 4

NUR 825

www.bju.nl

VOORWOORD

Inmiddels voor het derde achtereenvolgende jaar biedt de *Monitor Gesubsidiëerde Rechtsbijstand* een overzicht van de ontwikkeling van het gebruik, van het aanbod (zowel kwantitatief als kwalitatief) en van de stand van zaken met betrekking tot de toegang tot het recht voor Wrb- en niet-Wrb-gerechtigden. Wat de monitor dit jaar extra belangwekkend maakt, is de focus op een aantal specifieke en actuele onderwerpen.

De eerste effecten van de stelselherziening, in het bijzonder van de komst van Het Juridisch Loket, worden in beeld gebracht. Weten de burgers het loket te vinden en wat vinden ze ervan? De monitor gaat er op in, in het verlengde van al eerder verschenen voortgangsrapportages over de stelselherziening.

Eind januari werd de prijs van het recht verhoogd: de eigen bijdrage steeg met 35%, de anticumulatiebepaling werd versoepeld en het griffierecht werd duurder. Had dat effect op het gebruik? Hoe is het eigenlijk gesteld met de relatie tussen prijs en gebruik van een advocaat? Op ons verzoek onderzocht het SCP opnieuw dit verband en burgers werd gevraagd of zij vanwege de prijs afzien van het inroepen van rechtsbijstand.

Tot nu toe waren niet-westerse allochtonen ondervertegenwoordigd bij onderzoeken naar het gebruik van rechtsbijstand onder de bevolking. Maken autochtonen en niet-westerse allochtonen verschillend gebruik van het stelsel en, zo ja, op welke punten? Het unieke van deze monitor is dat voor het eerst deze verschillen in kaart worden gebracht.

Wat zijn eigenlijk de algemene kenmerken van de gebruikers van het stelsel en van de aanbieders van rechtsbijstand? De monitor schetst een globaal profiel van deze groepen.

Naast een beschrijvende heeft de monitor een evaluatieve functie. Deze komt het meest tot uiting in de nabeschouwing, waarin de doelstellingen van de Wrb worden geconfronteerd met de onderzoeksresultaten, zoals beschreven en samengevat in de verschillende hoofdstukken.

De monitor heeft ook een communicatieve functie. Zij levert een bijdrage aan het debat over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel. Dat is des te meer actueel nu het kabinet in zijn reactie op het advies Toegang tot Recht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onder andere een studie naar de rechtshulpvoorzieningen en de functie, besturing en mogelijke alternatieven voor de financiering van het huidige stelsel heeft aangekondigd. Die studie kan in hoge mate profiteren van het hier aangedragen materiaal. Hetzelfde geldt voor het debat dat op de studie zal volgen en dat dankzij de monitor mede gevoerd zal kunnen worden op basis van een veelheid betrouwbare en controleerbare gegevens.

Veel lof gaat uit naar Nadja Jungmann en Lia Combrink-Kuiters voor de gedegen en zorgvuldige wijze waarop zij te werk zijn gegaan, evenals naar Mirjam van Gammeren, die het cijfermateriaal ten behoeve van hoofdstuk 6 (de ontwikkeling van het aanbod) heeft geordend en geanalyseerd. Veel dank gaat uit naar de begeleidingscommissie voor de constructieve en prikkelende wijze waarop zij commentaar heeft gegeven op de opzet en uitwerking van het onderzoek.

Ik heb u een groot aantal redenen gegeven waarom deze monitor bestudering verdient. Bent u nieuwsgierig geworden? Veel leesplezier. En discussieert u vooral mee over de vraag in welke richting het stelsel zich verder zou kunnen ontwikkelen.

Oktober 2005

F.A. Ohm

Directeur Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

INHOUD

VOORWOORD	V
1 INLEIDING	1
1.1 Uitvoering en publicatie	1
1.2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	2
1.2.1 Het Juridisch Loket	2
1.2.2 Rechtsbijstand op basis van een toevoeging	3
1.3 Vraagstelling	4
1.4 Wijzigingen van het stelsel in 2004	4
1.5 Definities	5
1.6 Indeling van het rapport	6
2 HET GEBRUIK VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND	9
2.1 Het Juridisch Loket	9
2.1.1 Contacten	9
2.1.2 Hulpproducten	13
2.1.3 Rechtsterreinen	15
2.1.4 Het verwijzarrangement	17
2.2 Toevoegingen	18
2.2.1 Aantal toevoegingen	18
2.2.2 Hoofdrechtsterreinen	19
2.2.3 Aantal rechtzoekenden	23
2.2.4 Prijsgevoeligheid van het gebruik	26
2.2.5 Anticumulatieregeling	28
2.3 Samenvatting	29
3 DE GEBRUIKERS VAN HET STELSEL	31
3.1 Het Juridisch Loket	32
3.1.1 Kenmerken loketgebruikers	32
3.1.2 Kenmerken gebruik	33
3.2 Toevoegingen	35
3.2.1 Kenmerken toevoegingsgebruikers	35
3.2.2 Kenmerken gebruik	39
3.3 Samenvatting	43

4	ALLOCHTONEN EN AUTOCHTONEN EN HET GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND	45
4.1	Opzet van het onderzoek en de respondentengroepen	45
4.2	Samenvatting	46
4.3	Gebruik van rechtsbijstand	47
4.3.1	Het gebruik	47
4.3.2	Dekking door de rechtsbijstandverzekering	52
4.4	Het juridische probleem	54
4.4.1	Het soort probleem	54
4.4.2	De ernst van het probleem	56
4.4.3	Oplossing van het probleem	57
4.5	Toegankelijkheid van het stelsel	58
4.5.1	Bekendheid van het stelsel	58
4.5.2	Bereikbaarheid en beschikbaarheid van rechtsbijstand	60
4.6	Niet-gebruik van (gesubsidieerde) rechtsbijstand	62
4.6.1	Motieven om af te zien van rechtsbijstand	62
4.6.2	Niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand door onbekendheid	64
4.6.3	Niet-gebruik en de kosten van rechtsbijstand	65
4.6.4	Ongewenst niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand	65
4.7	Verschillen in tevredenheid	67
5	WRB-GERECHTIGDEN EN NIET-WRB-GERECHTIGDEN EN HET GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND	71
5.1	Geconstrueerde steekproef van de Nederlandse bevolking	71
5.2	Samenvatting	72
5.3	Gebruik van rechtsbijstand	72
5.3.1	Het gebruik	72
5.3.2	Dekking door de rechtsbijstandverzekering	76
5.3.3	Beoogde doel van het invoeren van rechtsbijstand	77
5.4	Het juridische probleem	78
5.4.1	Het soort probleem	78
5.4.2	De ernst van het probleem	79
5.4.3	Oplossing van het probleem	80
5.5	Toegankelijkheid van het stelsel	81
5.5.1	Bekendheid van het stelsel	81
5.5.2	Bereikbaarheid en beschikbaarheid van het stelsel	83
5.6	Niet-gebruik van (gesubsidieerde) rechtsbijstand	84
6	HET AANBOD VAN RECHTSBIJSTANDVERLENERS	87
6.1	Aantal rechtsbijstandverleners	87
6.1.1	Aantal advocaten	88
6.2	Kenmerken rechtsbijstandverleners	89

6.2.1	Geslacht rechtsbijstandverleners	89
6.2.2	Ervaring rechtsbijstandverleners	90
6.2.3	Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener	92
6.3	Verloop onder de rechtsbijstandverleners	96
6.4	Samenvatting	98
7	DE RECHTSBIJSTANDVERLENERS AAN HET WOORD	101
7.1	Representativiteit van de responsgroep	101
7.2	De toevoegingspraktijk	102
7.2.1	Kantoortype en kantoor grootte	102
7.2.2	Samenhang aantal toevoegingszaken per rechtsbijstandverlener met andere kenmerken	102
7.2.3	Tijdsbesteding aan toevoegingszaken	103
7.2.4	Inkomensverdeling	103
7.2.5	Attitude van de respondenten ten aanzien van toevoegingszaken	103
7.2.6	Ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot het aantal toevoegingszaken	105
7.3	Administratieve belasting	106
7.3.1	De toevoegingsprocedure	106
7.3.2	VIValt	107
7.4	Eigen bijdrage	107
7.4.1	Inning eigen bijdrage	107
7.4.2	Wel een toevoeging, geen eigen bijdrage	107
7.4.3	Geen toevoeging, wel een eigen bijdrage	108
7.4.4	Pro-deozaken	108
7.4.5	Hoogte eigen bijdrage en het gedrag van de cliënten	109
7.5	Stelselherziening	109
7.6	Samenvatting	110
8	KWALITEITSZORG	111
8.1	Kwaliteit volgens rechtzoekenden	111
8.1.1	Tevredenheid	111
8.1.2	Opnieuw kiezen voor dezelfde voorziening	113
8.1.3	Kosten rechtsbijstand	115
8.2	Oordeel van advocaten over het gehanteerde kwaliteitssysteem	116
8.2.1	Kerncijfers	116
8.2.2	Bekendheid en voorbereiding	117
8.2.3	Veranderingen naar aanleiding van de audit	117
8.2.4	Oordeel over de uitgevoerde audit	117
8.2.5	Oordeel van de rechtsbijstandverleners over het kwaliteitsstelsel	118
8.3	Samenvatting	119

9	NABESCHOUWING	121
9.1	De deelnemers aan het stelsel	121
9.1.1	Rechtzoekenden	121
9.1.2	Rechtsbijstandverleners	122
9.2	Toegankelijkheid	123
9.2.1	Bekendheid bij rechtzoekenden	123
9.2.2	Procedurele of institutionele drempels	124
9.2.3	Betaalbaarheid en werking prijsprikkels	126
9.3	Aansluiting vraag en aanbod	127
9.4	Kwaliteit	128
9.5	Mediation	130
9.6	Allochtonen en autochtonen en het recht	130
9.7	Rechtsbijstandverzekeringen	131
9.8	Eindbalans	133
	LITERATUUR	137
BIJLAGE 1	SAMENSTELLING EN UITVOERING ENQUÊTE ALLOCHTONEN	139
BIJLAGE 2	DRAAGKRACHTBEGRIIP EN INKOMENS- EN VERMOGENSNORMEN EN EIGEN BIJDRAGEN 2004	141
BIJLAGE 3	LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN	143
BIJLAGE 4	BEGELEIDINGS-COMMISSIE	149

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om te voorkomen dat iemand met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand, voorziet de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet krijgen onder andere rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en verdachten die in hechtenis zitten, gesubsidieerde rechtsbijstand aangeboden. In Nederland zijn er vijf raden voor rechtsbijstand, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand. Om na te gaan hoe het stelsel zich ontwikkelt, heeft het ministerie van Justitie de raden de opdracht gegeven om een periodiek registratiesysteem, verder te noemen 'de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand' op te zetten. Hierin wordt jaarlijks aandacht besteed aan de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast onderzoek naar algemene ontwikkelingen, wordt er specifiek aandacht besteed aan effecten van wijzigingen in het stelsel en andere actuele onderwerpen.

1.1 UITVOERING EN PUBLICATIE

De monitor wordt uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam als portefeuillehouder monitor/onderzoek van de vijf raden voor rechtsbijstand. Deze Raad draagt zorg voor de onderzoekstechnische operationalisering van de politieke en beleidsmatige wensen van de opdrachtgever. Bij het opstellen van de onderzoeksagenda laat de opdrachtgever zich adviseren door de raden. Een begeleidingscommissie die bestaat uit wetenschappers en andere betrokkenen, ziet toe op de kwaliteit van de monitor. De monitor bevat geen concrete aanbevelingen met betrekking tot gewenst beleid. Wel stimuleert hij de discussie daarover.

1.2 HET STELSEL VAN GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verstrekt door Het Juridisch Loket (HJL) en door rechtsbijstandverleners die bij één van de raden zijn ingeschreven.

1.2.1 *Het Juridisch Loket*

In 2004 en 2005 is de eerstelijnsrechtshulp hervormd. Er is een landelijke stichting Het Juridisch Loket (HJL) opgericht, die de publieksfunctie van de bureaus rechtshulp heeft overgenomen en versterkt. In 2006 moet er een landelijk dekkend netwerk van dertig vestigingen zijn, zodat elke rechtzoekende niet al te ver hoeft te reizen om van de aangeboden diensten gebruik te kunnen maken. Rechtzoekenden kunnen naast de balie, waar zij terecht kunnen voor face to face contact, ook gebruikmaken van een landelijk telefoonnummer (0900-8020) of een centrale website (www.hetjl.nl).

Er zijn drie belangrijke verschillen tussen HJL en de bureaus rechtshulp, te weten de inhoud van het takenpakket en de mate van uniformiteit van werkwijze en uitstraling. De bureaus rechtshulp waren afzonderlijke stichtingen waartussen verschillen bestonden in de uitvoeringspraktijk, openingstijden en fysieke inrichting van de panden. HJL is een landelijke organisatie met lokale vestigingen die werken op basis van een eenduidig concept. De drie genoemde verschillen worden hierna kort toegelicht.

Het belangrijkste verschil tussen het takenpakket van de bureaus rechtshulp en HJL is dat de bureaus rechtshulp naast eerstelijnsrechtshulp ook verdergaande rechtsbijstand verleenden. Rechtzoekenden konden een beroep doen op een publieksfunctie waar men face to face, telefonisch of via e-mail vragen kon stellen. Als het probleem tijdens dit eerste contact niet was opgelost, kon de rechtzoekende gebruikmaken van een gratis spreekuur van een halfuur. Was het probleem zo ingewikkeld dat dit nog niet tot een afdoende resultaat leidde, dan werd de zaak 'ingenomen' en kon de rechtzoekende tegen betaling van € 13,50 drie uur verdergaande rechtsbijstand krijgen. Indien nodig stonden de bureaujuristen rechtzoekenden ook bij in gerechtelijke procedures. HJL biedt rechtzoekenden daarentegen alleen eerstelijnsrechtshulp in de vorm van vraagverheldering en advies. Als dit in een balie-, telefoon- of e-mailcontact niet afdoende kan worden gegeven, dan kan de rechtzoekende gebruikmaken van een gratis spreekuur van een uur. Mocht de rechtzoekende niet alleen advies en informatie, maar ook verdergaande rechtsbijstand nodig hebben, dan wordt hij doorverwezen naar een advocaat. Die verwijzing vindt plaats op basis van een zogenoemd verwijsarrangement. Momenteel zorgt HJL ervoor dat de rechtzoekende een afspraak kan maken bij een advocaat.

In de toekomst zullen de afspraken direct in de agenda van de advocaat geboekt gaan worden. Het verwijdsarrangement heeft als doel om uitval tussen HJL en de advocatuur zo veel mogelijk te beperken. Om te voorkomen dat rechtzoekenden vanwege de kosten van een advocaat geen gebruik maken van het verwijdsarrangement, is er een zogenoemde lichte adviestoevoeging (Lat) gecreëerd. Een toevoeging is een recht op vergoeding van verkregen rechtsbijstand door een raad voor rechtsbijstand (zie verder paragraaf 1.5). De Lat is in het leven geroepen omdat de eigen bijdrage van een reguliere toevoeging erg hoog is voor de zaken die voorheen door de bureaus rechtshulp in het verlengd spreekuur werden afgehandeld. Op grond van een Lat kunnen rechtzoekenden maximaal drie uur rechtsbijstand krijgen. Zij moeten daarvoor wel een eigen bijdrage betalen die vooralsnog voor iedereen € 13,50 bedraagt. Dit is hetzelfde bedrag als voorheen werd betaald voor het verlengd spreekuur van de bureaus rechtshulp. Op termijn zal zij afhankelijk worden van de hoogte van het inkomen en € 35 of € 65 gaan bedragen.

Het tweede belangrijke verschil tussen de bureaus rechtshulp en HJL is de mate van uniformiteit in de werkwijze. Door een landelijke uitvoeringsinstructie, landelijk georganiseerde trainingen en een centraal informatiesysteem kunnen de loketmedewerkers op de verschillende vestigingen op een eenduidige wijze werken. De genoemde elementen moeten leiden tot een vergelijkbare afhandeling van vergelijkbare vragen.

Het derde belangrijke verschil is de uitstraling van de loketvestigingen. Door bij alle loketvestigingen in de inrichting met dezelfde kleuren te werken en op een vergelijkbare manier gebruik te maken van glas moeten de vestigingen een herkenbare en laagdrempelige uitstraling hebben.

1.2.2 *Rechtsbijstand op basis van een toevoeging*

Op grond van de Wrb zijn er inkomensgrenzen vastgesteld. Rechtzoekenden die een inkomen hebben dat onder deze grens valt, en voor een serieus juridisch probleem een rechtsbijstandverlener willen inschakelen, kunnen een toevoeging aanvragen. Dit is het instrument om te voorkomen dat minder draagkrachtige rechtzoekenden vanwege de kosten afzien van het inschakelen van rechtsbijstand. Wel moeten rechtzoekenden een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen. Als iemands vrijheid is ontnomen omdat hij bijvoorbeeld vanwege een strafzaak in hechtenis zit of gedwongen is opgenomen in een psychiatrische kliniek, hoeft hij geen eigen bijdrage te betalen. De heffing van de eigen bijdrage moet een prijsprikkel zijn om te bereiken dat rechtzoekenden een afweging maken of een juridisch probleem serieus genoeg is om rechtsbijstand voor in te schakelen. In de wetsevaluatie van de

Wrb is dit omschreven als zaken met een voldoende rechtsondzaak (Klijn e.a. 1998). In 2004 bedroeg de eigen bijdrage maximaal € 761 (zie bijlage 2). Rechtzoekenden die binnen een periode van zes maanden meerdere toevoegingen aanvragen, krijgen op de tweede, derde en vierde toevoeging een korting van 50% op de eigen bijdrage. Voor eventuele daaropvolgende toevoegingen binnen die termijn wordt geen korting meer gegeven.

Advocaten die rechtzoekenden op basis van een toevoeging helpen, krijgen per zaak een forfaitaire vergoeding. De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. De vergoeding is lager dan de gebruikelijke (uur)tarieven in de commerciële praktijk en bedroeg per 1 januari 2004 € 93,84 per uur.

1.3 VRAAGSTELLING

Het onderzoek dat ten behoeve van deze monitor wordt uitgevoerd, moet het inzicht in het functioneren van de 'voorziening' Gesubsidieerde Rechtsbijstand vergroten. 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?

De thema's die in deze vraag besloten liggen, worden in verschillende hoofdstukken behandeld, waarbij de begrippen toegankelijkheid, voldoende aanbod en kwaliteit nader worden uitgewerkt. In de nabeschuiving wordt de bovenstaande vraag beantwoord.

1.4 WIJZIGINGEN VAN HET STELSEL IN 2004

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in 2004 op een aantal punten (ingrijpend) gewijzigd. In deze paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen en hun doelstellingen kort genoemd.

1. *Oprichting van Het Juridisch Loket (HJL)*. In 2004 zijn de eerste vestigingen van HJL operationeel geworden. Zij hebben de publieksfunctie van de bureaus rechtshulp overgenomen en versterkt. De advocatuur is door de oprichting van HJL de enige verstrekker van verdergaande gesubsidieerde rechtsbijstand geworden. Door deze wijziging is er een duidelijke

scheiding gecreëerd van het aanbod van private en publieke rechtsbijstand.

2. *Verplichting advocatuur om een positieve auditverklaring te overleggen.* Om een waarborg te bieden dat de rechtsbijstand die wordt geboden op basis van een toevoeging, van goede kwaliteit is, mogen advocaten sinds 1 januari 2004 alleen nog maar gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen als zij een positieve auditverklaring in het kader van de door de Nederlandse Orde van Advocaten vastgestelde Kwaliteitsstandaard kunnen overleggen.
3. *Verhoging vergoeding advocatuur.* Advocaten krijgen voor werkzaamheden op toevoegingsbasis gemiddeld een lager uurtarief dan zij voor commerciële zaken ontvangen. Om te stimuleren dat voldoende advocaten (blijven) deelnemen aan het stelsel is de uurvergoeding van advocaten in de afgelopen jaren omhooggegaan. Ten opzichte van 2003 is de uurvergoeding voor advocaten met ongeveer € 5 gestegen.¹
4. *Verhoging eigen bijdrage.* Om mede de kosten van de verhoging van de vergoeding voor de advocatuur te financieren is de eigen bijdrage die rechtzoekenden moeten betalen, met 35% verhoogd.
5. *Versobering anticumulatieregeling.* De hogere vergoeding voor de advocatuur wordt ook gefinancierd door een versobering van de anticumulatieregeling. Deze regeling biedt rechtzoekenden die binnen een bepaalde periode meerdere keren gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging, een korting op hun eigen bijdrage. Als zij binnen een periode van zes maanden meerdere toevoegingen aanvragen, krijgen zij op de drie daaropvolgende toevoegingen een korting van 50% op de eigen bijdrage.²

1.5 DEFINITIES

In de monitor worden diverse termen gebruikt. In deze paragraaf staan de definities daarvan.

Gesubsidieerde rechtsbijstand: rechtsbijstand die wordt verstrekt door HJL of door een rechtsbijstandverlener op basis van een toevoeging.

Juridisch probleem: probleem waarvoor iemand juridische hulp kan gebruiken.

-
1. Het basisbedrag per 1 januari 2004 is daarmee gekomen op € 93,84 en de vergoeding voor administratieve lasten bedraagt € 32,11.
 2. Onder de oude anticumulatieregeling ontving een rechtzoekende die binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvraag, een korting op de door hem te betalen eigen bijdrage van 60%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd. Vanaf een zesde toevoeging hoefde een rechtzoekende in het geheel geen eigen bijdrage meer te betalen.

Juridische hulp of rechtsbijstand: hulp van een persoon of organisatie die veel weet over bestaande wetten en regels in Nederland, bijvoorbeeld een advocaat, consumentenbond of bureau rechtshulp.

Draagkracht: het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten.

Toevoeging: een recht op vergoeding van verkregen rechtsbijstand door een raad voor rechtsbijstand.

Lat: een lichte adviestoevoeging die is ingesteld ter vervanging van het verlengd spreekuur van de bureaus rechtshulp, waarop kortdurende (adviseerende) rechtsbijstand verstrekt kan worden.

Wrb-gerechtigden: burgers met een huishoudinkomen en vermogen op grond waarvan ze recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand voor het oplossen van een (serieus) juridisch probleem.

Toevoegingsgebruikers: burgers aan wie een toevoeging is afgegeven.

Bureaugebruikers: burgers die gebruikmaken van de diensten die de bureaus rechtshulp aanbieden.

Loketgebruikers: burgers die gebruikmaken van de diensten die HJL aanbiedt.

Niet-Wrb-gebruikers: burgers die een juridisch probleem hebben en recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand, maar ongesubsidieerde rechtsbijstand (zoals een rechtsbijstandverzekering of een geheel zelf betaalde advocaat) inschakelen.

Niet-gebruikers: burgers die een juridisch probleem hebben, maar daar geen rechtsbijstand voor inschakelen.

Allochtonen: burgers die niet in Nederland zijn geboren of van wie (minimaal) één van de ouders niet in een westers land is geboren.

1.6 INDELING VAN HET RAPPORT

In deze monitor is in grote lijnen de structuur van de eerdere monitors aangehouden. De cijfermatige analyses zijn opnieuw uitgevoerd op basis van de meest recente cijfers. Daarnaast is er aanvullend onderzoek uitgevoerd om eerste effecten van de wijzigingen in het stelsel in kaart te brengen. De cijfers hebben betrekking op de periode 2000 tot en met 2004. Alleen voor wat betreft HJL hebben zij ook betrekking op de eerste helft van 2005. Daarnaast is er aanvullend onderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in eventuele verschillen ten aanzien van het gebruik van (gesubsidieerde) rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen. Omdat de bestanden die gebruikt zijn voor dit onderzoek, zich ook lenen voor analyses ten aanzien van verschillen in het gebruik van rechtsbijstand door burgers die recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand en degenen die dat niet hebben, is daar ook een apart hoofdstuk aan gewijd. Hierna wordt beschreven welke onderwerpen in de verschillende

hoofdstukken aan de orde komen. Daarbij wordt expliciet vermeld in welke hoofdstukken updates staan van cijfermateriaal dat in de voorgaande jaren ook al is gepubliceerd, en in welke hoofdstukken nieuw materiaal is opgenomen.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. In afzonderlijke paragrafen wordt ingegaan op de eerste resultaten van de werkzaamheden van de vestigingen van HJL en op ontwikkelingen ten aanzien van afgegeven toevoegingen in de jaren 2000 tot en met 2004. In de paragraaf over HJL staan cijfers ten aanzien van het gebruik van de voorziening in 2005. De paragraaf over de toevoegingen bevat een update van de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen. Daarbij wordt zowel ingegaan op de ontwikkeling van het volume als op een aantal kenmerken van de afgegeven toevoegingen. Tevens bevat dit hoofdstuk de resultaten van een onderzoek dat het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) mede in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam heeft uitgevoerd naar de prijselasticiteit van rechtsbijstand. Vanwege de verhoging van de eigen bijdrage is onderzocht of het in de rede ligt dat dit gevolgen heeft voor de vraag naar toevoegingen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens inzicht gegeven in de kenmerken van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand en hun ervaring in het gebruik. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van een enquête die is gehouden onder allochtonen en autochtonen. Belangrijke thema's zijn de frequentie waarmee men een juridisch probleem heeft, en de wijze waarop men hiervoor hulp heeft gezocht. Deze thema's worden ook behandeld in hoofdstuk 5, waarin wordt beschreven in hoeverre er verschillen zijn tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden. Hoofdstuk 6 bevat een update van de ontwikkeling van het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er worden kenmerken van rechtsbijstandverleners beschreven die in de afgelopen jaren minimaal één toevoeging per jaar behandelden. Ook wordt aandacht besteed aan de in- en uitstroom van rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken. Hoofdstuk 7 is een samenvatting van de resultaten van een enquête onder rechtsbijstandverleners die ten behoeve van de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2004 is gehouden. Hoofdstuk 8 heeft betrekking op gegevens over de kwaliteitszorg. Hierin wordt onder meer een overzicht gegeven van het oordeel van rechtzoekenden over de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand en van recente cijfers die betrekking hebben op de verplichtgestelde positieve auditverklaring voor rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken. In hoofdstuk 9 worden de thema's die in de centrale vraag van deze monitor zijn vervat, behandeld. Hierbij wordt per thema een koppeling gemaakt tussen de onderzoeksresultaten en actuele ontwikkelingen.

Het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand is niet constant. Wijzigingen zoals de oprichting van Het Juridisch Loket (HJL), de verhoging van de eigen bijdrage en versoering van de anticumulatieregeling kunnen van invloed zijn op het beroep dat op de voorziening wordt gedaan. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan over de eerste ervaringen met HJL en ontwikkelingen ten aanzien van de afgegeven toevoegingen. Om een helder onderscheid tussen deze twee vormen van gesubsidieerde rechtsbijstand te maken betreft paragraaf 2.1 HJL en paragraaf 2.2 de toevoegingen. Omdat de eerste loketvestigingen pas halverwege 2004 operationeel werden, bevat de paragraaf over HJL cijfers die hoofdzakelijk betrekking hebben op de eerste helft van 2005.³ In de paragraaf over de toevoegingen worden cijfers gebruikt die betrekking hebben op de jaren 2000 tot en met 2004.⁴

2.1 HET JURIDISCH LOKET

Deze paragraaf bevat de eerste gegevens die beschikbaar zijn over de dienstverlening door HJL. Er wordt onder meer beschreven hoe vaak rechtzoekenden contact hebben met de loketvestigingen, en welke soorten hulp er verstrekt worden. Meer informatie over de eerste ervaringen van rechtzoekenden met loketvestigingen, wat hun kenmerken zijn en hun oordeel over de kwaliteit van de verstrekte rechtshulp volgt in de hoofdstukken 3 en 8.

2.1.1 *Contacten*

In het totaal hebben de bureaus rechtshulp en de vestigingen van HJL in 2004 samen bijna 400.000 contacten gehad met rechtzoekenden. Dit is bijna 10%

3. De gegevens in deze paragraaf zijn hoofdzakelijk aangeleverd door de stichting Integraal Rechtshulp Informatie Systeem.

4. De gegevens in deze paragraaf zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van de raden voor rechtsbijstand (GRAS), die zijn aangeleverd door de stichting Integraal Rechtshulp Informatie Systeem.

minder dan het aantal contacten dat de bureaus rechtshulp in 2003 registreerden.

Tabel 1 Aantal contacten tussen rechtzoekenden en bureaus rechtshulp of HJL

Jaar	Aantal contacten bureaus rechtshulp	Aantal contacten HJL	Totaal	Index totaal
2000	448.091	0	448.091	100
2001	429.697	0	429.697	96
2002	457.004	0	457.004	102
2003	440.158	0	440.158	98
2004	358.854	39.604*	398.458	89

* Dit aantal betreft de contacten die bij de loketvestigingen in Breda, Den Bosch, Eindhoven, Leiden en Rotterdam zijn geregistreerd. Breda en Rotterdam werden in juni 2004 operationeel, de andere drie pas aan het einde van dat jaar. Dit heeft als gevolg dat 80% van de contacten bij de twee eerstgenoemde loketten zijn geregistreerd.

Ook in 2005 lijkt het aantal contacten van HJL achter te blijven bij de aantallen contacten die de bureaus rechtshulp voorheen registreerden. In de Voortgangsrapportage Stichting Het Juridisch Loket wordt een vergelijking gemaakt tussen het aantal loketcontacten in augustus 2005 van de 22 loketvestigingen die in die maand operationeel waren, met het aantal contacten dat de bureaus rechtshulp in 2003 maandelijks gemiddeld hadden in een qua omvang vergelijkbaar verzorgingsgebied. Het aantal balie- en telefooncontacten bij HJL is in deze vergelijking 15% lager dan in 2003 bij de bureaus rechtshulp. Wel moet bij deze vergelijking een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste worden er hier ook loketvestigingen meegeteld die in augustus net operationeel waren en dus mogelijk nog aan het opstarten waren qua productie. Daarnaast is er een vergelijking gemaakt met een maandelijks gemiddelde van de bureaus rechtshulp, terwijl augustus mogelijk een rustige maand is vanwege de vakantieperiode.

Tabel 2 Vergelijking van het aantal contacten dat de 22 loketvestigingen in augustus 2005 registreerden, met het maandelijks gemiddelde van de bureaus rechtshulp in 2003, waarbij is uitgegaan van een verzorgingsgebied van de bureaus rechtshulp (74,2%) dat gelijk is aan het verzorgingsgebied van de operationele loketvestigingen

Contactkanaal	22 loketvestigingen in augustus 2005	74,2% van de bureaus rechtshulp op maandbasis in 2003
Baliecontacten inclusief telefonisch	23.118	27.206
Alleen telefonisch	16.921	21.765
Spreekuur	3.368	10.697
Verlengd spreekuur (Lat)	316	2.133

Dat het aantal contacten in 2004 en 2005 iets achterblijft bij de aantallen van de jaren daarvoor, is te verklaren uit verschillende factoren. Ten eerste verschilt de registratie van contacten bij HJL en de bureaus rechtshulp enigszins. Hier-

door kan het aantal contacten bij HJL wat lager zijn dan bij de bureaus rechtshulp. Een tweede factor die een rol kan spelen bij het achterblijven van het aantal contacten, is het gegeven dat de realisatie van de eerstelijnsrechtshulp in 2004 gestart is en tegen het eind van 2005 zal zijn afgerond. De bureaus rechtshulp konden kiezen of zij zich zouden omvormen tot een vestiging van HJL, of dat zij verder zouden gaan als zelfstandig advocatenkantoor, of beide. Bij de bureaus die zijn omgevormd tot een loketvestiging, hebben de medewerkers een nieuwe werkwijze moeten implementeren. In veel gevallen werd de loketvestiging geopend op een ander adres dan het bureau rechtshulp, waardoor er moest worden verhuisd. De medewerkers van de bureaus die zijn omgevormd tot een advocatenkantoor, moesten zich voorbereiden op een zelfstandig bestaan, wat ook een omschakeling vraagt. De loketvestigingen die in die regio's zijn opgericht, moesten nieuwe mensen aannemen en inwerken. In alle gevallen kost de overgang tijd van medewerkers die niet gebruikt kan worden voor het aanbieden van rechtshulp. Een derde factor die mogelijk een rol speelt, is dat rechtzoekenden die voorheen de weg kenden naar de bureaus rechtshulp, nu hun weg moeten vinden naar HJL. Bij de opening van de afzonderlijke loketten is er wel publiciteit geweest, maar er is geen grote publiciteitscampagne geweest. Dit is ongetwijfeld een reden waardoor het aantal contacten vooralsnog achterblijft.

Soort contacten

De loketmedewerkers registreren elk contact dat zij met een rechtzoekende hebben. Een contact kan via vijf verschillende kanalen plaatsvinden: balie, telefoon, e-mail, website of spreekuur. Doordat een rechtzoekende via meerdere kanalen contact kan hebben voor één unieke hulpvraag, is uit het aantal contacten niet exact op te maken hoeveel unieke hulpvragen de loketmedewerkers hebben behandeld. Op dit punt is er overigens geen verschil met de bureaus rechtshulp. Zowel bij de bureaus rechtshulp als bij HJL was het aantal unieke hulpvragen lager dan het aantal contacten.

De verhouding tussen het aantal contacten en het aantal hulpvragen kan verduidelijkt worden aan de hand van de onderstaande twee voorbeelden.

Iemand heeft een probleem met zijn werkgever en belt HJL. Tijdens dat telefonische contact worden zijn vragen afdoende beantwoord. Zijn hulpvraag wordt geregistreerd als één telefooncontact. Iemand anders heeft ook een probleem met zijn werkgever. Deze persoon stuurt een e-mail naar HJL. Deze e-mail wordt als één e-mailcontact geregistreerd. De loketmedewerker die de e-mail beantwoordt, heeft onvoldoende informatie gekregen van de rechtzoekende en vraagt hem telefonisch contact op te nemen. De rechtzoekende voldoet aan dit verzoek. Dat telefoongesprek wordt geregistreerd als één telefooncontact.

Tijdens het telefoongesprek blijkt de zaak echter gecompliceerder te zijn dan de loketmedewerker op basis van de e-mail kon vermoeden. Om de rechtzoekende goed te kunnen helpen wordt hij uitgenodigd voor het spreekuur. Als de rechtzoekende daar verschijnt, wordt dat gesprek geregistreerd als één spreekuurcontact. De enkele hulpvraag wordt in dit geval geregistreerd als drie contacten: e-mail, telefonisch en spreekuur. Door de hiervoor beschreven manier van registreren is het niet mogelijk om na te gaan hoeveel unieke hulpvragen de loketmedewerkers behandelen, noch hoe hoog het meervoudig gebruik is. Alleen ten aanzien van de spreekuurzaken is met vrij grote zekerheid aan te nemen dat het aantal contacten dat is geregistreerd, overeenkomt met het aantal unieke hulpvragen dat via dat kanaal wordt afgehandeld. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt er een nieuwe spreekuurspraak gemaakt voor hetzelfde juridische probleem.

In deze en de volgende paragrafen staan cijfers over de dienstverlening door HJL in de maanden januari tot en met juli 2005. De beschikbare cijfers over 2004 worden niet apart weergegeven omdat er nauwelijks verschil is met de resultaten van 2005. De reden dat ervoor is gekozen om de cijfers die betrekking hebben op 2005 weer te geven, is dat zij het meest recent zijn en betrekking hebben op 22 in plaats van op 5 loketvestigingen.

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de kanalen waarlangs rechtzoekenden contact zochten met de bureaus rechtshulp in 2003 en met de loketvestigingen in 2005. De belangrijkste kanalen waarlangs contact plaatsvindt tussen HJL en rechtzoekenden, zijn de telefoon en de balie. Twee derde van de contacten vindt plaats via de telefoon en ongeveer een kwart via de balie. Wanneer deze verhouding wordt vergeleken met de verhouding van de contactkanalen bij de bureaus rechtshulp, kan worden geconstateerd dat de loketvestigingen in verhouding iets meer contacten hebben via de balie (+8%) en iets minder via de telefoon (-7%). De verhoudingen zijn niet exact te vergelijken doordat de telefooncontacten bij de bureaus rechtshulp niet altijd eenduidig werden geregistreerd. Omdat niet exact bekend is hoe groot de verschillen destijds waren, is ook niet helemaal in te schatten in hoeverre de verschillen tot een vertekening leiden. Wel wordt hier aangenomen dat er een feitelijke stijging is van het percentage baliecontacten. Dit is te verklaren uit de ruimere openingstijden van de balie bij loketvestigingen in vergelijking tot veel bureaus rechtshulp. Het percentage spreekuren is nagenoeg gelijk. Het aandeel van de digitale contacten via de website of e-mail is laag. Dit is enigszins opvallend aangezien deze website een belangrijk instrument moet zijn in de dienstverlening van HJL. De website schiet vooralsnog tekort in functionaliteit. Het ligt in de rede te verwachten dat het gebruik ervan zal toenemen als de functionaliteit verbeterd is.

Tabel 3 Kanalen waarlangs rechtzoekenden contact opnemen met bureaus rechtshulp in 2003* en HJL in januari tot en met juli 2005, in percentages

Contactkanaal	Bureaus rechtshulp	HJL
Telefoon	68	61
Balie	16	24
Spreekuur	12	13
E-mail/website	4	2
Totaal	100	100

* Exclusief de bureaus in het ressort Leeuwarden.

2.1.2 Hulpproducten

De loketmedewerkers bieden rechtzoekenden drie vormen van hulp. De eerste vorm is het verstrekken van informatie. Als de hulpvraag te ingewikkeld is om via de telefoon, balie of e-mail af te handelen, bijvoorbeeld omdat de loketmedewerker schriftelijke stukken van de rechtzoekende moet bestuderen, wordt een afspraak in het spreekuur aangeboden. Dit is de tweede soort hulp. Als direct duidelijk is dat de rechtzoekende een advocaat nodig heeft voor het oplossen van de hulpvraag, wordt hij daarnaar verwezen. Dit is de derde soort hulp. Deze drie vormen van hulp worden in dit stuk aangeduid met de term hulpproducten. Tijdens één contact kunnen meerdere hulpproducten worden verstrekt. Het gevolg hiervan is dat het totaal aantal hulpproducten dat de loketvestigingen verstrekken, hoger is dan het totaal aantal contacten dat zij registreren.

De verhouding tussen het aantal contacten en het aantal hulpproducten kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld.

Iemand komt op het spreekuur omdat volgens hem de woningbouwvereniging ten onrechte een vonnis heeft gekregen om hem uit huis te zetten. Aan de balie krijgt de rechtzoekende het advies om dezelfde dag nog schriftelijk bezwaar te maken bij de woningbouwvereniging. Daarnaast wordt hij doorverwezen naar een advocaat. In dit ene contact worden twee loketproducten verstrekt, te weten informatie en een verwijzing naar de advocatuur. In het registratiesysteem van HJL wordt er ook een contact geregistreerd als een rechtzoekende een afspraak verzet of annuleert. Omdat dit zowel het aantal contacten als het aantal hulpproducten beïnvloedt, worden deze twee ‘administratieve’ hulpproducten ook weergegeven in de onderstaande overzichten. Het verzetten of annuleren van een afspraak is weliswaar niet het verstrekken van rechtshulp, maar dat is het in eerste instantie maken van een afspraak voor het spreekuur ook niet. Wel levert het verzetten of annuleren van een afspraak een contact op met een rechtzoekende en dat is de reden om deze ‘administratieve’ hulpproducten toch op te nemen in de overzichten.

Soort hulpproducten

In de eerste zeven maanden van 2005 zijn er 97.120 hulpproducten verstrekt (in 1.007 gevallen was dit een 'administratief' hulpproduct; zie voorgaand kader. Gemiddeld is dit 1,07 hulpproduct per contact. Het meest aangeboden hulpproduct is het verstrekken van informatie en het verhelderen van vragen (bijna 80%). Ongeveer tien procent van de hulpproducten betreft verwijzingen naar de advocatuur of naar het spreekuur.

Tabel 4 Soort hulpproduct dat is verstrekt in januari tot en met juli 2005, in percentages

Soort hulpproduct	Percentage
Informatie verstrekken/vraag verhelderen	79
Verwijzing naar advocatuur	10
Afspraak voor spreekuur	9
Afspraak verzetten of annuleren	1
Totaal	100*

* Eén procent is verspreid over de afzonderlijke hulpproducten.

Hulpproduct per contactkanaal

Door de loketproducten en de contacten met elkaar in verband te brengen is enerzijds af te lezen in welke verhouding de verschillende soorten hulpproducten per contactkanaal worden aangeboden, en anderzijds via welke contactkanalen de verschillende hulpproducten worden aangeboden. De hulpproducten worden niet in gelijke mate per contactkanaal verstrekt. Ongeveer twee derde van de afspraken voor het spreekuur en van de informatie-verstrekking vindt plaats via de telefoon, terwijl een verwijzing naar de advocatuur in ruim 40% van de gevallen via de telefoon totstandkomt.

Tabel 5 Soort hulpproduct per contactkanaal in januari tot en met juli 2005, in percentages

Contactkanaal	Afspraak voor spreekuur	Informatie verstrekt/ vraag verhelderd	Verwezen naar advocatuur
Telefoon	67	62	41
Balie	29	22	43
Spreekuur	3*	14	16
E-mail of website	1	2	>1
Totaal	100	100	100

* Het is in de eerste helft van 2005 in 3% van de contacten voorgekomen dat een probleem niet in één spreekuursessie opgelost kon worden. Met de rechtzoekende werd dan een nieuwe afspraak gemaakt. In de registratie van de loketwerkzaamheden staat die nieuwe afspraak opnieuw als het loketproduct 'afspraak voor spreekuur'.

Contactkanaal per hulpproduct

Uit de cijfers over het soort contactkanaal per hulpproduct blijkt dat *als* er aan de telefoon een hulpproduct wordt verstrekt, dit dan in ruim 80% van de gevallen informatieverstrekking betreft. Aan de balie wordt in verhouding

iets minder vaak informatie verstrekt (71%). Dit verschil kan worden verklaard uit de, in verhouding, hogere frequentie waarin verwijzingen naar de advocatuur via de balie plaatsvinden. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat loketmedewerkers in een substantieel deel van de verwijzingen naar de advocatuur eerst schriftelijke stukken willen zien voordat ze iemand doorverwijzen. Een telefooncontact leidde in slechts 7% van de gevallen tot een verwijzing, terwijl een baliecontact in 18% van de gevallen tot een verwijzing leidde.

Tabel 6 Soort contactkanaal per hulpproduct in januari tot en met juli 2005, in percentages

Contactkanaal	Telefoon	Spreekuur	Balie	E-mail en website
Afspraak voor spreekuur	11	2	11	9
Informatieverstrekking/vraagverheldering	82	85	71	88
Verwijzing naar advocatuur	7	13	18	3
Totaal	100	100	100	100

Er is ook berekend hoeveel producten er gemiddeld per contactkanaal worden verstrekt. Omdat het verzetten of annuleren van een afspraak ook wordt meegerekend in de contacten, is dit van het totaal aantal contacten afgetrokken. Er is hierbij aangenomen dat het verzetten of annuleren van een afspraak doorgaans niet samengaat met het verstrekken van een ander product. Vervolgens is het aantal producten gedeeld door het aantal contacten. Aan de balie wordt gemiddeld 1,10 product verstrekt, aan de telefoon 1,06 product en in het spreekuur 1,05 product. Via de e-mail en de website worden gemiddeld de minste producten verstrekt (1,03).

2.1.3 *Rechtsterreinen*

Hierna wordt een overzicht gegeven van de rechtsterreinen waarop de hulpvragen van loketgebruikers betrekking hebben. Vervolgens wordt, voorzover mogelijk, beschreven in hoeverre de rechtsterreinen waarop de loketsprekuren betrekking hebben, overeenkomen met die van de spreekuren die de bureaus rechtshulp verleenden.

Bij elk product wordt geregistreerd op welk rechtsterrein de hulpvraag betrekking heeft. Van alle hulpvragen hebben de meeste betrekking op een probleem op het terrein van het arbeidsrecht (22%), verbintenissenrecht (19%) en personen- en familierecht (13%). Wanneer de verdeling van de rechtsterreinen per type hulpproduct wordt geanalyseerd, valt op dat zij op de meeste rechtsterreinen ongeveer gelijk is aan het aandeel dat het rechtsterrein inneemt in alle hulpverzoeken. Alleen bij het personen- en familierecht wordt in verhou-

ding vaker doorverwezen naar een advocaat. Dit is logisch gezien de noodzaak een advocaat in te schakelen voor problemen op dit terrein, zoals echtscheiding of een geschil over alimentatie. Van alle verwijzingen naar de advocatuur heeft een kwart betrekking op een zaak op het terrein van het personen- en familierecht, terwijl slechts 13% van alle hulpverzoeken betrekking heeft op dit terrein.

Tabel 7 Rechtsterreinen waarop de hulpvragen betrekking hebben bij de bureaus rechtshulp in 2003* en HJL in januari tot en met juli 2005, in percentages

Soort zaak	Informatie verstrekt HJL	Verwijzing naar advocatuur HJL	Afspraak voor spreekuur HJL	Totaal HJL	Spreekuurzaken in 2003 bij bureaus rechtshulp*	Verlengd-spreekuurzaken in 2003 bij bureaus rechtshulp*
Arbeidsrecht	22	23	24	22	40	30
Bestuursrecht	2	<1	1	2	<1	1
Sociale voorziening[en]	4	6	5	4	6	9
Sociale verzekering[en]	5	6	7	5	10	13
Erfrecht	1	<1	<1	1	<1	<1
Fiscaal recht	1	<1	1	1	<1	1
Goederenrecht	1	<1	<1	1	<1	<1
Huur/verhuur	9	7	8	9	11	7
Faillissementsrecht	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Ambtenarenrecht	<1	1	<1	<1	<1	<1
Verbintenissenrecht	19	18	18	19	13	14
Personen- en familierecht	12	25	6	13	3	1
Restgroep privaat	11	0	4	9	4	<1
Straf (verdachten)	5	7	2	4	1	2
Vreemdelingenrecht	5	5	6	5	9	10
Wonen	1	1	1	1	1	3
Straf (overig)	1	1	<1	1	<1	5
Onbekend	0	0	17	3	<1	<1
Totaal	100	100	100	100	100	100

* Exclusief de bureaus rechtshulp in het ressort Leeuwarden.

In tabel 7 zijn ook de percentages vermeld van de rechtsterreinen waarop de spreekuren en verlengd spreekuren van de voormalige bureaus rechtshulp betrekking hadden. Deze cijfers kunnen niet zonder meer worden vergeleken met de cijfers van de spreekuren van HJL. Een verlengd spreekuur bij een bureau rechtshulp duurde maximaal drie uur. Daarin konden de bureaumedewerkers ook verdergaande rechtsbijstand verlenen. Een spreekuur bij de bureaus rechtshulp duurde maximaal een halfuur. Bij HJL is geen onderscheid meer tussen een spreekuur en een verlengd spreekuur. Een loketspreekuur duurt maximaal een uur. Hierin wordt geen verdergaande rechtsbijstand verleend. Wanneer de cijfers ondanks deze verschillen toch met elkaar worden

vergeleken, blijkt dat de terreinen waarop de bureaus rechtshulp de meeste rechtzoekenden hielpen in een spreekuur, overeenkomen met de terreinen waarop HJL in het spreekuur het meeste hulp verleent. Het grootste verschil tussen de bureaus rechtshulp en HJL betreft het terrein van het arbeidsrecht: 40% van de spreekuren en 30% van de verlengd spreekuren had bij de bureaus rechtshulp hier betrekking op. Bij HJL heeft 24% van de spreekuren betrekking op een probleem op het gebied van arbeidsrecht. Het verschil zou in de praktijk overigens iets minder groot kunnen zijn, want de categorie onbekend is bij het HJL-spreekuur substantieel (17%) vergeleken met deze categorie bij de bureaus rechtshulp (<1). Daarnaast is het ook mogelijk dat er in 2005 iets minder vragen op het terrein van het arbeidsrecht worden gesteld nu de werkloosheid minder oploopt dan in 2003. In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat de verhouding van de rechtsterreinen waarop de spreekuren en de verlengd spreekuren bij de bureaus rechtshulp betrekking hadden, en de rechtsterreinen waarop de spreekuren bij HJL betrekking hebben, in grote lijnen gelijk zijn.

2.1.4 Het verwijzarrangement

De bureaus rechtshulp verstrekten in een verlengd spreekuur ook verdergaande rechtsbijstand. Zij stonden rechtzoekenden bijvoorbeeld bij in eenvoudige procedures. HJL verstrekt alleen eerstelijnsrechtshulp. Om rechtzoekenden die verdergaande rechtsbijstand nodig hebben laagdrempelig te verwijzen, zijn er verwijzarrangementen met de advocatuur opgezet. Zij bieden als vervanging voor het verlengd spreekuur rechtsbijstand op basis van een lichte adviestoevoeging (Lat) aan. De eigen bijdrage hiervoor is lager dan die van een reguliere toevoeging. Dit geldt ook voor het aantal uren dat een advocaat maximaal mag besteden aan een zaak op Lat-basis.

De interesse onder advocaten om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een Lat te verstrekken is ruim voldoende. Bij veel loketvestigingen bestaat zelfs de indruk dat de advocaten die zich hebben aangemeld, best meer Lat-zaken zouden willen behandelen dan zij tot nu toe doen. In augustus 2005 hadden zich in het totaal 3.321 advocaten aangemeld. Dit is ongeveer de helft van de advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een reguliere toevoeging aanbiedt. Tezamen hebben zij ruim 2.000 Lat-zaken behandeld.

In de zomer van 2005 is in opdracht van de raden voor rechtsbijstand een eerste verkenning uitgevoerd naar de eerste ervaringen met het verwijzarrangement. In drie regio's zijn advocaten ondervraagd naar hun tevredenheid over de gang van zaken rond de verwijzingen vanuit HJL. De algemene indruk van de advocatuur van het verwijzarrangement is vrij positief. Het

aantal verwijzingen in algemene zin blijft echter achter bij de verwachtingen die de advocaten hadden. Dat dit aantal laag zou blijven, is gezien het grote aantal aanmeldingen niet geheel onverwacht. De indruk van concrete aspecten, zoals de bereikbaarheid, service en doorverwijzing door de vestigingen van HJL, is daarentegen weer goed. In 2006 zal, na deze eerste quick scan, in het kader van de monitor nader onderzoek worden gedaan naar de ervaringen met de verwijsarrangementen. De ervaringen van de cliënten zullen dan ook worden meegenomen en de aandacht zal gericht zijn op het nieuwe verschijnsel van de lichte adviestoevoeging in relatie tot de gewone toevoeging.

2.2 TOEVOEGINGEN

Deze paragraaf bevat gegevens over de ontwikkeling van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er wordt onder andere aandacht besteed aan het aantal toevoegingen, de rechtsterreinen waarop zij betrekking hebben, en onderzoek naar de verhoging van de eigen bijdragen en de versoering van de anticumulatieregeling op het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

2.2.1 *Aantal toevoegingen*

In 2004 zijn er 343.716 toevoegingen afgegeven. Dit zijn er ongeveer evenveel als het jaar daarvoor. In de periode 2000 tot en met 2003 steeg het aantal toevoegingen nog jaarlijks. De ontwikkeling in de afgelopen twee jaar wijkt dus af van de ontwikkeling in de jaren daarvoor en de ontwikkeling in de komende jaren moet uitwijzen of er sprake is van een gewijzigde tendens.

Tabel 8 Aantal afgegeven toevoegingen

Jaar	Aantal	Index
2000	293.080	100
2001	299.482	102
2002	328.206	112
2003	343.473	117
2004	343.716	117

Of een rechtzoekende een eigen bijdrage moet betalen, hangt af van het soort zaak waarvoor de toevoeging wordt afgegeven. Als een toevoeging ambts-halve wordt afgegeven of ten behoeve van een asielzaak, dan is de rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd. Een toevoeging wordt ambtshalve afgegeven aan personen van wie de vrijheid is ontnomen. Hier is bijvoorbeeld sprake van als de politie iemand in hechtenis heeft genomen of iemand

gedwongen is opgenomen in een psychiatrische inrichting. In tabel 9 staat de ontwikkeling van de ambtshalve, asiel- en overige toevoegingen. Hierin is te zien dat het aantal ambtshalve toevoegingen sinds 2000 jaarlijks fors steeg (+53%), terwijl het aantal toevoegingen ten behoeve van asielprocedures juist fors afnam (-51%). Het aantal overige toevoegingen waar doorgaans een eigen bijdrage voor wordt opgelegd, is minder sterk gestegen. Sinds 2000 steeg dit aantal met 23%. De groei vond voornamelijk plaats in de periode 2001 tot en met 2003. Van 2003 op 2004 steeg dit aantal slechts met 2%.

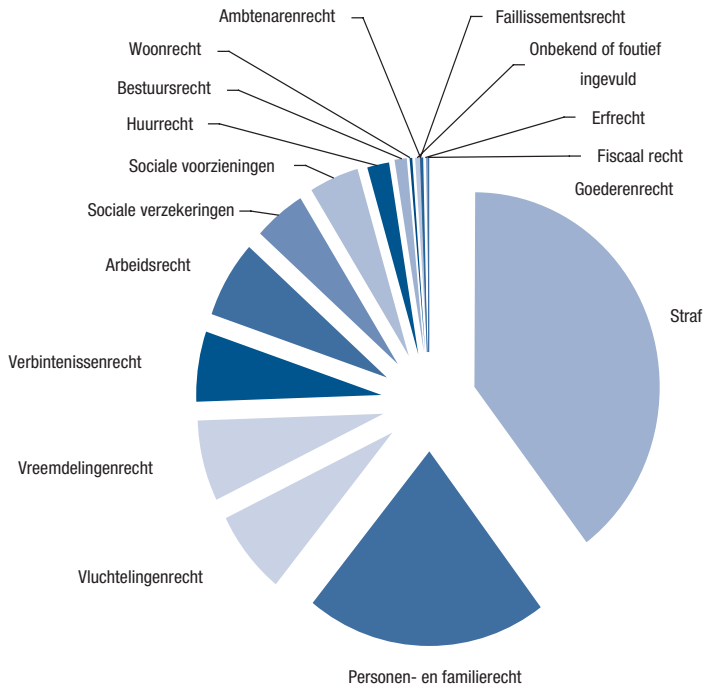
Tabel 9 Afgegeven toevoegingen naar grondslag, in aantal en index

Jaar	Ambtshalve	Index	Asiel	Index	Overig	Index
2000	64.776	100	49.032	100	179.272	100
2001	72.879	113	50.430	103	176.173	98
2002	87.007	134	52.455	107	188.744	105
2003	93.932	145	32.927	67	216.614	121
2004	98.835	153	24.006	49	220.875	123

2.2.2 *Hoofdrechtssterreinen*

In deze paragraaf staat hoe de ontwikkeling op de afzonderlijke terreinen is sinds 2000.

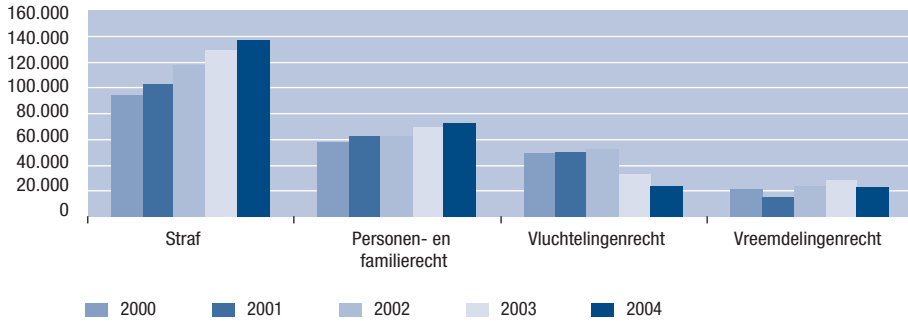
Figuur 1 Verdeling van de afgegeven toevoegingen per rechtsterrein in 2004



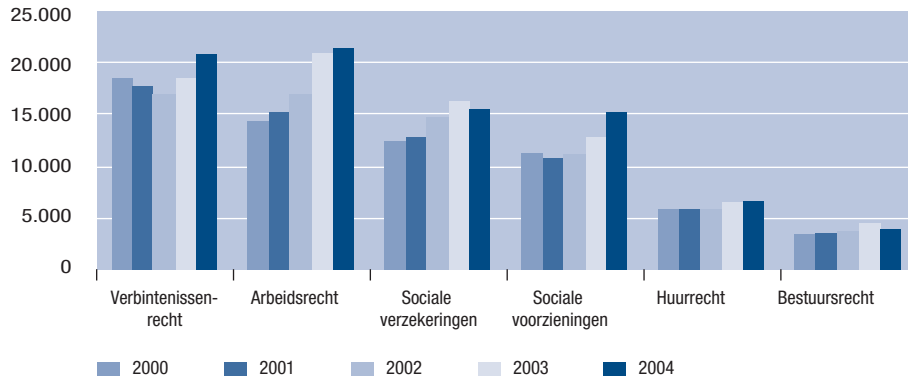
Tabel 10 Hoofdrechtsgebieden waarop toevoegingen zijn afgegeven, in absolute aantallen en geïndexeerd

Rechtsterrein	2000	2001	2002	2003	2004
Straf	94.765	102.215	116.680	129.404	136.055
Index	100	108	123	137	144
Personen- en familierecht	58.768	61.801	62.292	68.807	72.590
Index	100	105	106	117	124
Vluchtelingenrecht	49.032	50.430	52.455	32.927	24.006
Index	100	103	107	67	49
Vreemdelingenrecht	21.293	15.844	24.133	28.746	22.984
Index	100	74	113	135	108
Verbintenissenrecht	18.522	17.791	16.938	18.543	20.754
Index	100	96	91	100	112
Arbeidsrecht	14.383	15.247	17.000	20.969	21.374
Index	100	106	118	146	149
Sociale verzekeringen	12.447	12.883	14.645	16.290	15.355
Index	100	104	118	131	123
Sociale voorzieningen	11.325	10.783	11.094	12.812	15.238
Index	100	95	98	113	135
Huurrecht	5.777	5.750	5.751	6.437	6.675
Index	100	100	100	111	116
Bestuursrecht	3.344	3.537	3.690	4.509	3.875
Index	100	106	110	135	116
Woonrecht	886	945	1.066	1.175	1.426
Index	100	107	120	133	161
Onbekend of foutief ingevuld	729	520	706	824	1.024
Index	100	71	97	88	140
Ambtenarenrecht	405	409	441	572	731
Index	100	101	109	141	180
Faillissementsrecht	202	239	371	523	664
Index	100	118	184	259	329
Erfrecht	627	591	495	550	535
Index	100	94	79	88	85
Fiscaal recht	297	322	295	263	298
Index	100	108	99	89	100
Goederenrecht	278	175	154	122	132
Index	100	63	55	44	47
Totaal	293.080	299.482	328.206	343.473	343.716
Index	100	102	112	117	117

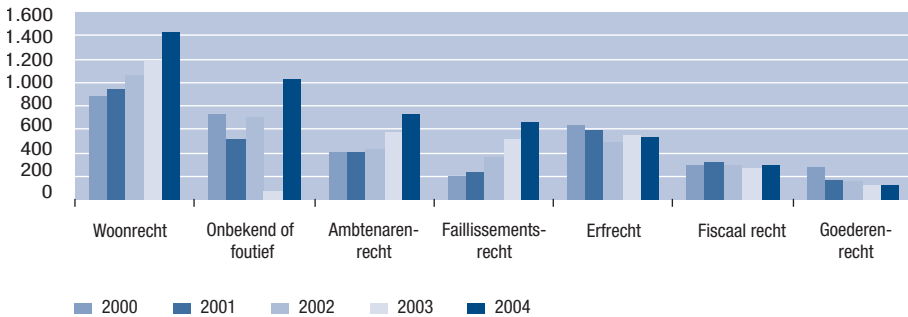
Figuur 2 Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop meer dan 22.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004



Figuur 3 Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop meer dan 1.500 en minder dan 22.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004



Figuur 4 Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop minder dan 1.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004



Ontwikkelingen in de periode 2000 tot en met 2004

In de periode 2000 tot en met 2004 is het aantal afgegeven toevoegingen op bijna alle hoofdrechtsgebieden gestegen. Slechts op drie van de zeventien onderscheiden gebieden vond er een daling plaats. De grootste absolute daling heeft plaatsgevonden op het gebied van het vluchtelingenrecht (-25.026). Dit is te verklaren uit de daling van het aantal asiolverzoeken. De dalingen op het gebied van het erfrecht (-92) en het goederenrecht (-146) zijn maar klein. De grootste absolute stijging heeft plaatsgevonden op het terrein van het strafrecht (+41.290). Dit kan worden verklaard uit de investeringen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de politie- en justitieketen. De tweede grote stijging heeft plaatsgevonden op het terrein van het personen- en familierecht (+13.822). Deze stijging is zowel in absolute aantallen als in verhouding een stuk kleiner dan de stijging op het terrein van het strafrecht (strafrecht steeg met 44% en personen- en familierecht met 24%).

Door de grote verschillen in het absolute aantal toevoegingen dat per rechtsgebied wordt afgegeven, zijn de terreinen waarop de grootste absolute stijging plaatsvond, niet per definitie de gebieden waar relatief de grootste stijging plaatsvond. In verhouding vonden de grootste stijgingen plaats op de terreinen van het faillissementsrecht (+229%), het ambtenarenrecht (+80%), het woonrecht (+61%) en het arbeidsrecht (+49%). De stijging op de terreinen van het faillissementsrecht, ambtenarenrecht en arbeidsrecht zijn te verklaren uit de economische situatie. Mede onder invloed van de recessie steeg het aantal faillissementen, ontslag- en schorsingszaken voor ambtenaren en ontbindingen en beëindigingen van arbeidsovereenkomsten. De grootste relatieve dalingen hebben plaatsgevonden op het gebied van het goederenrecht (-53%) en vluchtelingenrecht (-51%).

Ontwikkelingen in de jaren 2003 en 2004

In 2004 zijn er ongeveer evenveel toevoegingen afgegeven als in 2003. Omdat een gelijkblijvend aantal toevoegingen afwijkt van de ontwikkeling in de jaren daarvoor waarin er jaarlijks meer toevoegingen werden afgegeven, wordt hier apart aandacht besteed aan de verschuivingen tussen de rechtsterreinen. De grootste absolute stijgingen vonden plaats op het terrein van het strafrecht (+6.651) en het personen- en familierecht (+3.783). Dit zijn ook de gebieden waarop in de periode 2000 tot en met 2004 de grootste stijging plaatsvond. Dat het totaal aantal afgegeven toevoegingen in de jaren 2003 en 2004 toch ongeveer gelijk bleef, komt omdat er ook op een aantal terreinen dalingen zijn waar te nemen. Het aantal toevoegingen op het gebied van het vluchtelingen- en vreemdelingenrecht nam juist af (respectievelijk -8.921 en -5.762).

2.2.3 Aantal rechtzoekenden

In één jaar kunnen er per rechtzoekende meerdere toevoegingen worden afgegeven.⁵ In deze monitor wordt dit aangeduid met de term meervoudig gebruik. In opdracht van het ministerie van Justitie voeren de raden voor rechtsbijstand in het najaar van 2005 nader onderzoek uit naar de overwegingen van rechtzoekenden om binnen een bepaalde periode meerdere keren om gesubsidieerde rechtsbijstand te verzoeken. In deze paragraaf staan kerncijfers ten aanzien van het meervoudig gebruik.

In 2004 werden er aan 239.909 rechtzoekenden toevoegingen afgegeven. Dit aantal is 9% hoger dan het aantal rechtzoekenden aan wie in 2000 toevoegingen werden afgegeven. Net als het totaal aantal afgegeven toevoegingen is het aantal rechtzoekenden dat in 2003 en 2004 gebruikmaakte van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging, nagenoeg gelijk. Het aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende steeg in de jaren 2000 tot en met 2002 van 1,33 naar 1,43. In 2004 was het gelijk aan het gemiddelde in 2002 en 2003. De cijfers in tabel 11 hebben betrekking op kalenderjaren. Daar is voor gekozen omdat de monitor jaarlijkse ontwikkelingen beschrijft. In het kader van meervoudig gebruik is dit een arbitraire periode. Aangenomen wordt dat de keuze voor het hanteren van kalenderjaren geen belemmeringen oplevert omdat de eventuele vertekening een constante is.⁶

Tabel 11 Aantal rechtzoekenden waarvoor een toevoeging is afgegeven, en het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende

Jaar	Aantal rechtzoekenden	Index	Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende	Index
2000	219.837	100	1,33	100
2001	223.016	101	1,34	101
2002	229.931	105	1,43	108
2003	240.677	109	1,43	108
2004	239.909	109	1,43	109

5. Voor recent onderzoek zie E. Leertouwer (2004), WODC.

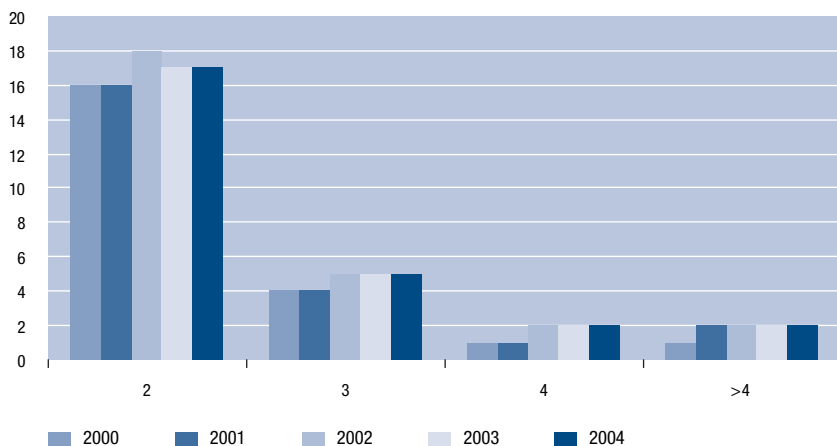
6. Een rechtzoekende aan wie in december 2000 en januari 2001 toevoegingen worden afgegeven, wordt niet meegeteld als een meervoudig gebruiker. Omdat ditzelfde geldt voor een rechtzoekende die in december 2001 en januari 2002 een toevoeging krijgt, wordt aangenomen dat deze gevallen tegen elkaar wegvallen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

Er is ook geanalyseerd hoe de spreiding is van het aantal toevoegingen per rechtzoekende. Hieruit blijkt dat het aantal rechtzoekenden waaraan meer dan één toevoeging is afgegeven, in de periode 2000 tot en met 2003 is gestegen van 22% naar 26%. In 2003 en 2004 is ook dit percentage gelijk gebleven.

Tabel 12 Aantal toevoegingen per rechtzoekende, in percentages

Aantal toevoegingen per rechtzoekende	2000	2001	2002	2003	2004
1	78	77	73	74	74
2	16	16	18	17	17
3	4	4	5	5	5
4	1	1	2	2	2
>4	1	2	2	2	2
Totaal	100	100	100	100	100

Figuur 5 Aantal toevoegingen per rechtzoekende, in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)



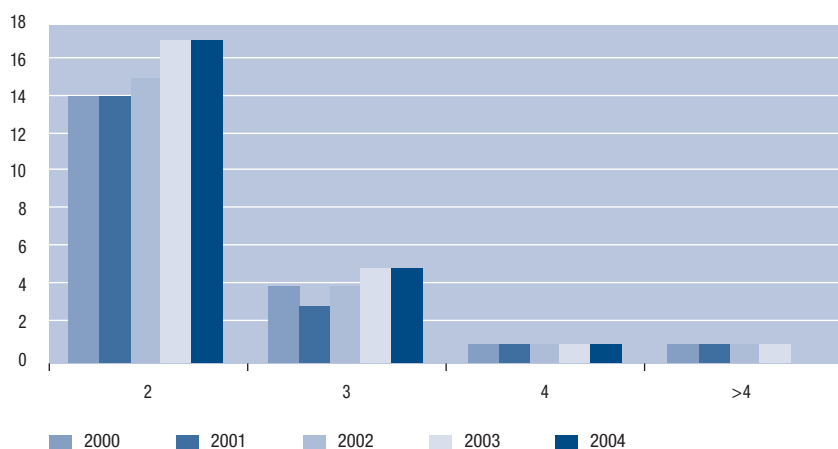
Bij bijvoorbeeld ambtshalve, straf- of asielzaken hebben rechtzoekenden doorgaans geen echte keuze of zij al dan niet gebruik willen maken van rechtsbijstand. De aard van hun probleem dwingt hen daartoe. In terminologie van Klijn e.a. (1998) is er bij dergelijke zaken een hoge rechtsonnoodzaak. In het algemeen zal de rechtsonnoodzaak bij civiele zaken lager zijn. Er zijn weliswaar uitzonderingen, zoals een ontslag, maar in het algemeen hebben rechtzoekenden bij civiele zaken meer keuzeruimte. Om ook na te gaan hoe het meervoudig gebruik is van toevoegingen waarbij de rechtzoekende (in het algemeen) meer keuzevrijheid heeft, is geanalyseerd hoe het meervoudig

gebruik is van civiele toevoegingen.⁷ In tabel 13 worden de resultaten van deze analyse weergegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij een rechtzoekende aan wie in een kalenderjaar zowel een toevoeging voor een strafzaak als voor een civiele zaak is afgegeven, in tabel 13 niet staat dat aan hem twee toevoegingen zijn afgegeven. In 2000 is er per rechtzoekende gemiddeld 1,28 civiele toevoeging afgegeven. In 2004 was dit 1,35. Het percentage rechtzoekenden waaraan meer dan één toevoeging is afgegeven, is gestegen van 20 in 2000 naar 23 in 2004. Deze percentages wijken slechts enkele procenten af van het percentage rechtzoekenden waaraan in het totaal slechts één toevoeging is afgegeven.

Tabel 13 Aantal civiele toevoegingen (de niet-ambtshalve afgegeven toevoegingen excl. vluchtelingen- en strafrecht) per rechtzoekende, in percentages

Aantal toevoegingen per rechtzoekende	2000	2001	2002	2003	2004
1	80	81	79	76	77
2	14	14	15	17	17
3	4	3	4	5	5
4	1	1	1	1	1
>4	1	1	1	1	<1
Totaal	100	100	100	100	100

Figuur 6 Aantal civiele toevoegingen (de niet-ambtshalve afgegeven toevoegingen excl. vluchtelingen- en strafrecht) per rechtzoekende, in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)



7. Onder civiele toevoegingen worden alle toevoegingen verstaan behalve de ambtshalve, asiel- en straf toevoegingen. Deze indeling heeft als gevolg dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of socialezekerheidsrecht hier ook onder civiele toevoegingen vallen.

2.2.4 *Prijsgevoeligheid van het gebruik*

Voor Wrb-gerechtigden is het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging in 2004 duurder geworden: per 1 januari zijn de griffierechten (voor alle rechtzoekenden) met 15% verhoogd, per 23 januari is de eigen bijdrage met 35% verhoogd en de anticumulatieregeling (voor meervoudig gebruik) versoerd. Onderzoek naar de prijselasticiteit van rechtsbijstand heeft verschillende malen uitgewezen dat zij gering is (SCP, 1988; WODC, 1995; Van Velthoven, 2001, 2002). Om na te gaan welke gevolgen de toegenomen kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging zullen hebben voor het gebruik, is het SCP gevraagd om (nogmaals) de prijsgevoeligheid van rechtsbijstand te onderzoeken. De resultaten staan in het rapport 'Advocaat met korting, een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand' (SCP, 2005). In deze paragraaf wordt allereerst kort beschreven hoe het SCP de prijsgevoeligheid heeft onderzocht, om vervolgens de belangrijkste resultaten weer te geven.

De onderzoeksvraag luidde of het gebruik van een advocaat wordt beïnvloed door de prijs die een rechtzoekende daarvoor moet betalen. Om een betrouwbaar model te kunnen ontwikkelen was het noodzakelijk om het onderzoek niet te beperken tot gesubsidieerde rechtsbijstand maar te richten op rechtsbijstand door advocaten in het algemeen. Het SCP heeft gebruik gemaakt van de door hem uitgevoerde enquête Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) uit 2003. Hierin worden zowel vragen gesteld over relevante variabelen, zoals het inkomen, als vragen over het voorkomen van problemen en het gebruik van rechtsbijstand. Ten aanzien van een aantal relevante variabelen, zoals de prijs van rechtsbijstand en de griffierechten, zijn schattingen gemaakt. De kern van het onderzoek zijn schattingen van de rol die de prijs van een advocaat speelt bij de keuze om rechtsbijstand in te schakelen.

De conclusie van het onderzoek luidt dat 'de prijsverhoging mogelijk tot enige vraaguitval voor een toegevoegde advocaat zal hebben geleid, maar dat de omvang van deze vraaguitval waarschijnlijk niet substantieel is geweest. Bovendien lijkt (...) de omvang en significantie van de prijseffecten in de loop der tijd af te nemen. Een belangrijke verklaring hiervoor is waarschijnlijk het toegenomen gebruik van rechtsbijstandverzekeringen' (SCP, 2005). Bij deze conclusie plaatste het SCP twee kanttekeningen die mogelijk tot een onderschatting van het prijseffect hebben geleid. De eerste is dat het op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk was om de vermogenstoets voor een toegevoegde advocaat adequaat uit te voeren. In de schattingen kan dit voor een vermoedelijk klein aantal huishoudens ten onrechte geleid hebben tot een hogere toegeschreven advocaatprijs. De tweede kanttekening is dat bij huis-

houdens met een rechtsbijstandverzekering geen rekening is gehouden met de relevante prijs, omdat de beschikbare gegevens identificatie van de rechtsbijstandverzekerden niet mogelijk maakten. Daardoor is er bij deze huishoudens ten onrechte uitgegaan van een te hoge advocaatprijs.

In 2004 was de gemiddelde eigen bijdrage die rechtzoekenden betaalden voor de inkomensafhankelijke toevoegingen, 30% hoger dan in 2003 (respectievelijk € 206 en € 159). De mediane⁸ eigen bijdrage is van 2003 naar 2004 met 39% gestegen (respectievelijk € 64 en € 89). De combinatie van ontwikkeling van de mediaan en het gemiddelde duidt erop dat er in 2004 iets minder hogere eigen bijdragen en iets meer lagere eigen bijdragen zijn betaald dan in 2003. Dit is ook te zien in tabel 14, waarin de betaalde eigen bijdragen zijn ingedeeld naar eigen-bijdragecategorieën. Hierin is te zien dat het relatieve gebruik van toevoegingen waarvoor de laagste eigen bijdrage moet worden betaald, in 2004 iets hoger is dan in 2003 (+2,2%), terwijl het relatieve gebruik van toevoegingen waarvoor de hoogste eigen bijdrage moet worden betaald, juist wat is afgenomen (-0,8%). Het gebruik van toevoegingen waarvoor de drie en vier na laagste eigen bijdrage moet worden betaald, is gelijk gebleven en voor alle daaropvolgende categorieën geldt dat het gebruik in bijna alle gevallen is afgenomen.

Tabel 14 Verdeling van de toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is betaald, naar eigen-bijdragecategorie

Eigen-bijdragecategorien januari 2003	Percentage	Eigen-bijdragecategorien juli 2004	Percentage	Verschil 2004 ten opzichte van 2003
64	62,6	89	64,8	+2,2
102	5,9	140	6,2	+0,3
150	3,6	206	3,6	0
197	2,6	272	2,6	0
243	3,3	336	3,0	- 0,3
284	3,0	392	2,7	- 0,3
328	2,5	453	2,3	- 0,2
371	2,7	511	2,4	- 0,3
417	2,5	576	2,5	0
454	2,1	626	1,8	- 0,3
504	1,8	696	1,5	- 0,3
551	6,6	761	5,8	- 0,8
Totaal	100	Totaal	100	

De constatering dat er een lichte verschuiving is van gebruikers die een lage eigen bijdrage hoeven te betalen ten opzichte van gebruikers die een hoge eigen bijdrage moeten betalen, is niet in strijd met de conclusie van het SCP

8. De mediaan is de middelste eigen bijdrage als alle eigen bijdragen worden geordend van klein naar groot.

(2005), dat de prijs van rechtsbijstand een lage prijselasticiteit kent. Of de verschuiving daadwerkelijk is veroorzaakt door de verhoging van de eigen bijdrage, is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen.

2.2.5 *Anticumulatieregeling*

Rechtzoekenden die binnen zes maanden een tweede, derde of vierde toevoeging aanvragen, krijgen een korting van 50% per toevoeging. Voor een eventuele vijfde of meerdere toevoeging wordt geen korting meer berekend. De rechtzoekende moet dan de volledige eigen bijdrage betalen. In 2004 was de anticumulatieregeling van toepassing op 22% van alle toevoegingen. Dit is een vergelijkbaar percentage als in de drie jaar daarvoor. Wel is er een verschil met de voorgaande jaren. De anticumulatieregeling is per 23 januari 2004 versoerd. Voorheen kreeg een rechtzoekende die binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvroeg, een korting van 60%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd. Vanaf een zesde toevoeging hoefde een rechtzoekende binnen die periode in het geheel geen eigen bijdrage meer te betalen. In 2003 betaalden rechtzoekenden voor ruim 20% van de toevoegingen een bedrag van maximaal 40% van de eigen bijdrage. In bijna 6% van de toevoegingen betaalden rechtzoekenden maximaal 30%. Door de gewijzigde anticumulatieregeling werd in 2004 in ruim 20% van de opgelegde eigen bijdrages de helft betaald. Slechts een enkeling viel nog onder het oude regime en betaalde op grond daarvan een lager percentage. De wijziging van de anticumulatieregeling heeft voor rechtzoekenden dus geen consequenties gehad in de frequentie waarmee zij wordt toegepast, maar wel voor het percentage van de opgelegde eigen bijdrage die zij moeten betalen als zij korting krijgen. Deze gewijzigde verdeling is te zien in tabel 15. Hierin is ook te zien dat in 2000 op slechts 12% van de toevoegingen de anticumulatieregeling van toepassing was. Dit is te verklaren uit de kenmerken van de regeling zoals die tot 15 juni 2000 van kracht was. Het belangrijkste verschil was dat daarin een termijn van drie maanden werd gehanteerd en de toevoeging betrekking moest hebben op dezelfde zaak. Door de termijn in 2000 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 werking van de anticumulatieregeling destijds behoorlijk uitgebreid.

Tabel 15 Verdeling van de toepassing van de treden van de anticumulatieregeling, in percentages

Verdeling treden anticumulatieregeling	2000	2001	2002	2003	2004
Volledige eigen bijdrage betaald	88,44	79,80	79,07	78,23	78,04
50% van de eigen bijdrage betaald	0	0	0	0	20,99
40% van de eigen bijdrage betaald	9,20	14,80	15,25	15,68	0,60
30% van de eigen bijdrage betaald	1,74	3,80	3,93	4,06	0,16
20% van de eigen bijdrage betaald	0,47	1,17	1,27	1,38	0,06
10% van de eigen bijdrage betaald	0,15	0,43	0,48	0,51	0,03
Totaal	100	100	100	99,86*	99,88**

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

** Van 0,12% van de afgegeven toevoegingen is niet bekend in welke categorie deze viel.

2.3 SAMENVATTING

Het aantal contacten van de bureaus rechtshulp en loketvestigingen was in 2004 en in 2005 bijna 10% lager dan het aantal contacten dat de bureaus rechtshulp in 2003 registreerden. Verklaringen hiervoor zijn de iets andere manier van registreren door HJL, het feit dat 2004 een overgangsjaar was, en het gegeven dat nog niet alle potentiële rechtzoekenden als zij een probleem krijgen, weten dat HJL bestaat.

De meeste contacten tussen rechtzoekenden en loketmedewerkers verlopen via de telefoon (ongeveer twee derde) of via de balie (ongeveer een kwart). Ruim 10% van de contacten betreft een spreekuur. Vergeleken met de kanalen waarlangs rechtzoekenden contact hadden met de bureaus rechtshulp, zijn er bij HJL in verhouding iets minder telefonische contacten en juist iets meer baliecontacten. HJL biedt rechtzoekenden drie soorten hulp (informatie verstrekken, een spreekuur of een verwijzing naar een advocaat). Het verstrekken van informatie is de meest voorkomende vorm van rechtshulp (bijna 80%). Een afspraak voor het spreekuur of een verwijzing naar de advocatuur wordt in verhouding ongeveer even vaak verstrekt (beide ongeveer 10%). Aan de telefoon, op het spreekuur en via de e-mail/website wordt in ongeveer 80% van de contacten informatie verstrekt. Dit komt overeen met de totale verdeling van de verschillende producten. Er is alleen een verschil ten aanzien bij de verwijzingen naar de advocatuur. Die vinden in verhouding vaker plaats via de balie. De verklaring hiervoor is dat loketmedewerkers eerst schriftelijke stukken willen zien voor ze een rechtzoekende verwijzen. De rechtsterreinen waar de meeste hulpvragen betrekking op hebben, zijn respectievelijk arbeidsrecht (22%), verbintenissenrecht (19%) en het personen- en familierecht (13%). Deze komen in grote lijnen overeen met het profiel van de bureaus rechtshulp. De eerste ervaringen met de verwijzarrangementen zijn in het algemeen positief.

In 2004 zijn er 343.716 toevoegingen afgegeven. Dit zijn er ongeveer evenveel als in het jaar daarvoor. Tot 2003 steeg het aantal afgegeven toevoegingen nog jaarlijks. De meeste toevoegingen zijn afgegeven ten behoeve van zaken die op het terrein van het strafrecht (136.055), personen- en familierecht (72.590) of het vluchtelingenrecht (24.006) liggen. Wanneer de cijfermatige ontwikkelingen per rechtsterrein worden geanalyseerd, is sinds 2000 de grootste ontwikkeling dat het aantal toevoegingen op het terrein van het vluchtelingenrecht is gedaald (-25.026). Relatief steeg het aantal afgegeven toevoegingen voor faillissementen het sterkst (+229%).

Rechtzoekenden kunnen in een jaar meerdere keren gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand. In het totaal zijn er in 2004 ten behoeve van 239.909 afzonderlijke rechtzoekenden toevoegingen afgegeven. Dit zijn er ongeveer evenveel als in 2003, maar meer dan in de daaraan voorafgaande jaren. Gemiddeld werden er 1,43 toevoegingen per rechtzoekende afgegeven. Als er meerdere toevoegingen worden afgegeven binnen een periode van zes maanden, dan kan de rechtzoekende op grond van de anticumulatieregeling een korting krijgen op de eigen bijdrage. In 2004 werd in ongeveer een vijfde (22%) van de toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage moet worden betaald, een korting gegeven. In 2004 is rechtsbijstand duurder geworden voor rechtzoekenden. De eigen bijdrage is met 35% verhoogd, de anticumulatieregeling is versoberd en de griffierechten zijn (voor alle rechtzoekenden) met 15% verhoogd. Het SCP heeft op verzoek van de raden voor rechtsbijstand onderzocht wat de prijselasticiteit van rechtsbijstand is en in het verlengde daarvan onderzocht of het aannemelijk is dat de gestegen kosten tot vraaguitval leiden. Hun conclusie luidt dat 'de prijsverhoging mogelijk tot enige vraaguitval voor een toegevoegde advocaat zal hebben geleid, maar dat de omvang van deze vraaguitval waarschijnlijk niet substantieel is geweest'. De afvlakking van de groeicurve van het aantal jaarlijks afgegeven toevoegingen kan mogelijk in het licht van deze conclusie worden geduid.

Wrb-gerechtigde rechtzoekenden kunnen binnen het stelsel gebruikmaken van twee vormen van gesubsidieerde rechtsbijstand: eerstelijnsrechtshulp, zoals advies en vraagverheldering door Het Juridisch Loket (HJL), en rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Dit hoofdstuk bevat gegevens over de kenmerken van de gebruikers en informatie over de bekendheid van het stelsel en eventuele drempels om de voorzieningen te gebruiken. Informatie over de tevredenheid over de verstrekte rechtshulp staat in hoofdstuk 8. Degenen die bijstand op basis van een toevoeging krijgen, worden toevoegingsgebruikers genoemd.

De gebruikte gegevens zijn uit verschillende bronnen afkomstig. De informatie over de loketgebruikers komt uit 171 interviews die in het voorjaar van 2005 bij de loketvestigingen in Den Bosch en Rotterdam zijn afgenomen.⁹ De reden dat alleen rechtzoekenden zijn geïnterviewd die met één van deze twee vestigingen contact opnamen, is dat loketvestigingen in deze plaatsen reeds medio 2004 operationeel werden en dus al langere tijd functioneren. Hierdoor wordt voorkomen dat eventuele opstartproblemen een negatieve uitwerking hebben op de antwoorden van de rechtzoekenden. Ondanks dat moeten de cijfers ten aanzien van HJL worden beschouwd als een eerste indicatie. Er zijn rechtzoekenden geïnterviewd die telefonisch of via de balie contact opnamen met HJL. Degenen die zich aan de balie meldden, zijn, meteen na dit baliecontact, face to face geïnterviewd. Aan rechtzoekenden die telefonisch contact opnamen, is na afloop van het gesprek gevraagd of zij mee wilden werken aan deze enquête. Zij zijn op een later tijdstip teruggebeld om de vragenlijst af te nemen. Deze twee groepen kregen dezelfde vragenlijst voorgelegd. De informatie over de toevoegingsgebruikers is afkomstig uit honderd interviews, het registratiesysteem van de raden voor rechtsbijstand (GRAS) en een dossierstudie naar toevoegingsdossiers. Ten behoeve van de interviews zijn aselekt adressen en telefoonnummers getrokken uit een bestand waarin alle rechtzoe-

9. De enquêtes zijn grotendeels afgenomen en verwerkt door Susan Basim, die, in het kader van haar hbo-studie Management, Economie en Recht aan de Hogeschool Inholland, als afstudeeropdracht onderzoek deed naar het functioneren van HJL. De volledige tekst van haar scriptie kan bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam worden opgevraagd.

kenden voorkomen aan wie in 2004 een toevoeging is afgegeven. Zij zijn zowel face to face als telefonisch geïnterviewd. Vanwege de lengte zijn de vragenlijsten niet integraal in een bijlage opgenomen. Geïnteresseerden kunnen ze opvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam.

3.1 HET JURIDISCH LOKET

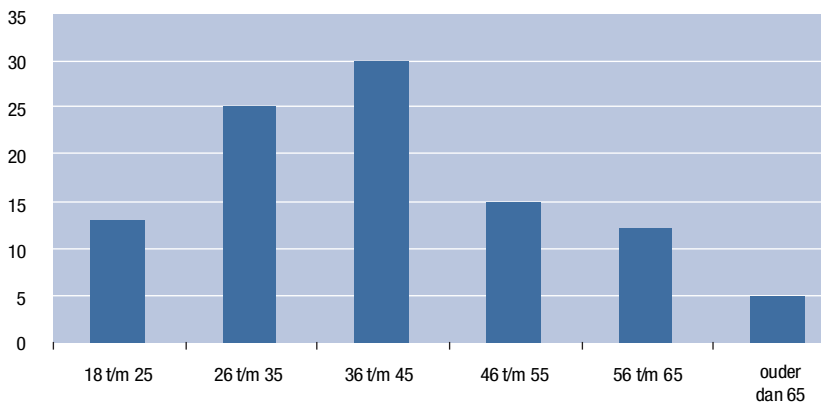
3.1.1 Kenmerken loketgebruikers

Ongeveer de helft van de loketgebruikers is allochtoon en ongeveer 10% heeft een inkomen boven de Wrb-grens. Ruim een derde van de loketgebruikers is alleenstaand. Een kwart maakt deel uit van een gezin met minderjarige kinderen.

Tabel 16 Huishoudsamenstelling van de loketgebruikers van twee loketvestigingen, in 2005

Huishoudsamenstelling	Aantal	Percentage
Een volwassene zonder minderjarig(e) kind(eren)	61	36
Een volwassene met minderjarig(e) kind(eren)	18	11
Twee volwassenen zonder minderjarig(e) kind(eren)	36	21
Twee volwassenen met minderjarig(e) kind(eren)	41	24
Meer dan twee volwassenen	15	9
Totaal	171	100

Figuur 7 Leeftijdsverdeling van de loketgebruikers van twee loketvestigingen in 2005, in percentages



Iets minder dan de helft van de loketgebruikers is jonger dan 35 jaar. Vijf procent is ouder dan 65. De loketgebruikers zijn bijna even vaak van het vrouwelijke (48%) als van het mannelijke geslacht (52%). Een kwart is hoger opgeleid (hoger onderwijs, hoger beroepsonderwijs, universiteit). Een derde is laag opgeleid (lager onderwijs, lager beroepsonderwijs).

Tabel 17 Hoogst afgeronde opleiding van de loketgebruikers van twee loketvestigingen in 2005

Hoogst afgeronde opleiding	Aantal	Percentage
Lager onderwijs	9	5
Lager beroepsonderwijs	42	25
Middelbaar onderwijs	27	16
Middelbaar beroepsonderwijs	42	25
Hoger onderwijs	11	6
Hoger beroepsonderwijs	26	15
Universitair onderwijs	6	4
Weet niet/geen antwoord	8	5
Totaal	171	100

3.1.2 Kenmerken gebruik

Van de rechtzoekenden die contact opnemen met HJL, zegt ruim de helft (61%) dat zij deze voorziening makkelijk konden vinden. Slechts 10% had moeite om HJL te vinden.

Tabel 18 Mate waarin de respondenten het makkelijk of moeilijk vonden om HJL te vinden

Mate	Aantal	Percentage
Zeer makkelijk	6	4
Makkelijk	97	57
Neutraal	16	9
Moeilijk	15	9
Zeer moeilijk	2	1
Weet niet/ geen antwoord	35	20
Totaal	171	100

Om te achterhalen hoe men wist dat HJL bestaat, is gevraagd hoe men bij deze voorziening terecht kwam. Omdat de loketgebruikers op deze vraag meerdere antwoorden konden geven, is het aantal antwoorden (185) hoger dan het aantal respondenten (171). Familie, vrienden of kennissen blijken de belangrijkste informatiebron van de loketgebruikers te zijn: in 31% van de respondenten werd dit sociale netwerk als informatiebron genoemd. In de meeste gevallen werd men er overigens niet specifiek op geattendeerd dat HJL bestaat, maar slechts dat er een gratis eerstelijnsvoorziening is waar mensen

met juridische problemen terecht kunnen. Dit was voldoende aanwijzing voor de respondenten om hun weg naar HJL te vinden. Andere belangrijke informatiebronnen zijn het voormalige bureau rechtshulp (21%), het telefoonboek (15%) en het internet (12%).

Tabel 19 Informatiebron op basis waarvan de loketgebruikers bij HJL terecht kwamen (n=185)

Informatiebron	Aantal keer genoemd	Percentage
Familie, vrienden of kennissen	53	31
(Voormalig) bureau rechtshulp	36	21
Telefoonboek	25	15
Internet	20	12
Folder of brochure	10	6
Centrum voor Werk en Inkomen	10	6
Advocatenlijn	4	2
Politie	3	2
Sociale Dienst	3	2
Overig	21	12

Doel hulpvraag

De ondervraagde loketgebruikers hebben bij HJL aangeklopt omdat zij een oplossing zochten voor hun probleem. Zij streven hierbij een bepaald doel na. Even vaak worden een financieel/materieel doel en gerechtigheid aangegeven (39%). Door 20% van de respondenten wordt een gedragsverandering beoogd. Het betreft dan vaker dan gemiddeld relatie-/familiezaken en minder vaak zaken die gaan over claim/vordering en betaling.

Vervolgstappen

HJL heeft als doel om rechtzoekenden te helpen door informatie te verstrekken, advies te geven, vragen te verhelderen en, indien nodig, door te verwijzen naar de advocatuur. Op de vraag of het probleem door de dienstverlening van HJL is opgelost, antwoordt 11% dat dit helemaal of grotendeels het geval is. Zij hebben het juiste advies gekregen van de hulpverlener of de juiste hulp bij het oplossen van het probleem. Van de loketgebruikers voor wie het contact met HJL niet tot de oplossing van hun probleem heeft geleid, zegt 38% dat zij zelf stappen gaan ondernemen om hun probleem op te lossen. Bijna een derde (28%) is verwezen naar een advocaat en is van plan daar contact mee op te nemen. Van deze groep zegt slechts 2% daar geen gebruik van te gaan maken. Vijf procent van de loketgebruikers zegt dat het probleem niet is opgelost, maar dat zij verder geen actie zullen ondernemen om het alsnog op te lossen.

Tabel 20 Vervolg voor respondenten voor wie contact met HJL niet tot een oplossing leidt (n=152*)

Vervolg	Aantal	Percentage
Respondent gaat zelf stappen ondernemen	58	38
Doorverwezen naar advocaat en is van plan contact op te nemen	43	29
Respondent is verwezen naar spreekuur	25	16
Respondent weet nog niet wat hij of zij gaat doen/geen antwoord	15	10
Respondent laat het er verder bij zitten	8	5
Doorverwezen naar andere instantie	3	2
Totaal	152	100

* De negentien loketgebruikers voor wie het contact tot een oplossing leidde, zijn hierover niet ondervraagd.

Van de rechtzoekenden die contact opnemen met HJL zegt 90% het probleem als ernstig of zeer ernstig te ervaren. Slechts 10% zegt contact te zoeken voor een probleem dat niet ernstig is.

Tabel 21 Mate waarin de rechtzoekenden aangeven hun probleem als ernstig te ervaren

Mate	Aantal	Percentage
Niet ernstig	17	10
Ernstig	133	78
Zeer ernstig	21	12
Totaal	171	100

Als de loketgebruikers worden doorverwezen naar een advocaat, dan komen zij in principe in aanmerking voor een toevoeging. Op de vraag of zij weten dat zij gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging kunnen krijgen, antwoordt bijna de helft (43%) dat zij niet van het bestaan ervan wisten. De loketgebruikers die verwezen worden en een rechtsbijstandverzekering hebben, zouden voor de problemen die daardoor gedekt worden, ook een beroep op de verzekeringsmaatschappij kunnen doen. Van de respondenten heeft 9% een gezinspolis die verzekert tegen de kosten van rechtsbijstand.

3.2 TOEVOEGINGEN

3.2.1 Kenmerken toevoegingsgebruikers

Geslacht

In 2004 was van 79% van de rechtzoekenden bekend van welk geslacht zij zijn. De verhouding tussen mannen en vrouwen is 3:2. Deze verhouding is mogelijk vertekend doordat van 20% van de rechtzoekenden niet bekend is van

welk geslacht zij zijn. Met name bij ambtshalve toevoegingen wordt niet altijd het geslacht geregistreerd. Aangezien er meer mannen dan vrouwen betrokken zijn bij strafzaken, ligt het in de rede dat het percentage mannen onder alle rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven, eerder hoger dan lager is. In de periode 2000 tot en met 2004 is het percentage rechtzoekenden van wie niet bekend is van welk geslacht zij zijn, gestegen van 13 tot 20%. Dit is te verklaren uit de stijging van het percentage ambtshalve toevoegingen dat in die periode is afgegeven. Van de rechtzoekenden van wie het geslacht wel bekend is, is de verhouding in de periode 2000 tot en met 2004 niet ingrijpend veranderd.

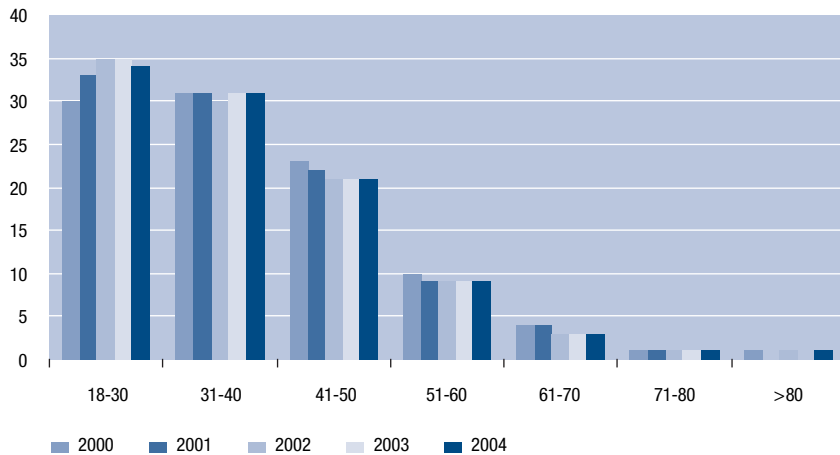
Tabel 22 Geslacht van de rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen

Jaar	Vrouw Aantal	%	Man Aantal	%	Onbekend Aantal	%	Totaal Aantal	%
2000	73.004	33	118.215	54	28.584	13	219.803	100
2001	73.671	33	115.398	52	33.900	15	222.969	100
2002	74.295	32	114.770	50	41.275	18	230.340	100
2003	77.012	32	115.146	48	48.519	20	240.677	100
2004	77.873	32	113.455	47	48.581	20	239.909	100

Wanneer de relatie wordt gelegd tussen geslacht en rechtsterreinen valt op dat vrouwen in alle jaren sterk ondervertegenwoordigd zijn bij de afgegeven straftoevoegingen. Zij zijn juist oververtegenwoordigd bij de toevoegingen op het terrein van het erfrecht en het personen- en familierecht. Een verklaring voor de oververtegenwoordiging op het laatste terrein is dat vrouwen gemiddeld een lager inkomen hebben dan mannen en dat bij bijvoorbeeld een echtscheidingszaak vaker voorkomt dat de vrouw wel en de man niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt.

Leeftijd

In figuur 8 wordt weergegeven hoe de procentuele verdeling is van de leeftijd van de rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven en van wie bekend is hoe oud zij zijn. Hieruit is op te maken dat twee derde jonger is dan 41 jaar en ongeveer 80% jonger dan 50 jaar.

Figuur 8 Leeftijdspouw rechtzoekenden, in percentages*Overige kenmerken*

In tegenstelling tot de loketgebruikers zijn er geen gegevens beschikbaar over de huishoudsamenstelling en het opleidingsniveau van de toevoegingsgebruikers. Wel is bekend dat 49% allochtoon is en 51% autochtoon.

Inkomen en draagkracht

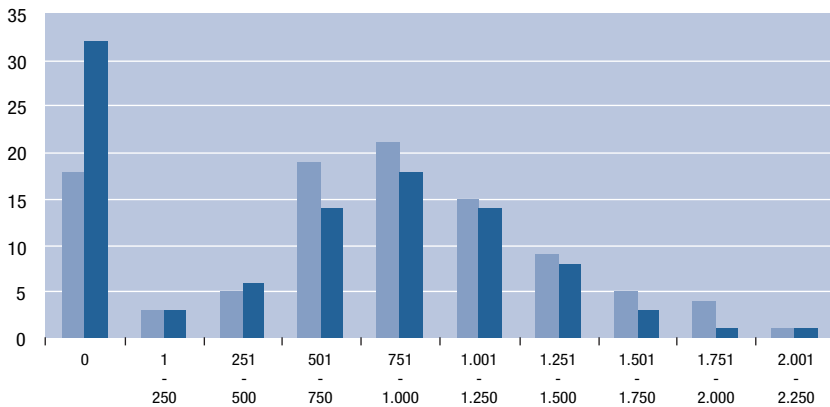
De hoogte van de eigen bijdrage die een rechtzoekende moet betalen om op toevoegingsbasis geholpen te worden, is afhankelijk van het huishoudinkomen. Als maatstaf om de hoogte van dit inkomen te bepalen wordt de draagkracht gehanteerd. Dit is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten (zie bijlage 2 voor de aftrekposten). De hoogte van de te betalen eigen bijdrage hangt naast het netto-inkomen ook af van de eventuele toepassing van de hiervoor behandelde anticumulatieregeling. Niet in alle gevallen wordt in het registratiesysteem de exacte hoogte van het inkomen geregistreerd. Bij rechtzoekenden met bijvoorbeeld een bijstandsuitkering wordt in veel gevallen alleen geregistreerd *dat* zij een bijstandsuitkering hebben. Op basis van bewijsstukken die dat aantonen, wordt vervolgens de laagste eigen bijdrage opgelegd. Of dat dan een bijstandsuitkering voor een alleenstaande of voor een gezin is, wordt niet altijd geregistreerd. Dit heeft als gevolg dat er op basis van het registratiesysteem geen overzicht is te geven van de verdeling van de draagkracht van de rechtzoekenden. In de dossiers is de draagkracht daarentegen wel altijd te vinden. Om toch te kunnen voorzien in een overzicht zijn er bij de vijf raden voor rechtsbijstand dossiers onderzocht waarin in 2003 en 2004 een toevoeging is afgegeven.¹⁰ Per jaar zijn er ongeveer 750 dossiers onderzocht, die zijn

geselecteerd op basis van een random steekproef waarbij rekening is gehouden met de verschillende aantallen toevoegingen die de vijf raden per jaar elk afgeven.

Van 2003 op 2004 is de gemiddelde draagkracht van rechtzoekenden aan wie een civiele toevoegingen is afgegeven, gedaald van € 782 naar € 650. De helft van de rechtzoekenden had in 2004 een draagkracht die lager was dan € 702. In 2003 was dit nog € 790. De verschuivingen tussen 2003 en 2004 worden hoofdzakelijk veroorzaakt door de gegroeide groep rechtzoekenden die geen draagkracht heeft. In 2003 had bijna 20% een draagkracht van € 0 en in 2003 ongeveer 30%. Veelvoorkomende redenen waardoor mensen geen draagkracht hebben, zijn dat zij geen inkomen hebben omdat een uitkeringsaanvraag nog loopt of een uitkering is stopgezet, dat zij worden onderhouden door familie, gedetineerd zijn of als asielzoeker niet mogen werken. Er zijn geen gegevens over de oorzaken van de stijging. Wel is er een aantal mogelijke (of theoretische) verklaringen. Wellicht wordt de stijging veroorzaakt door de stijging van het aantal toevoegingen vanwege ontslagzaken en geschillen met uitkeringsinstanties. Ook kan de economische situatie voor personen die anderen financieel onderhouden, mogelijk een reden zijn minder vaak rechtsbijstand voor de ander te betalen. Op zich geeft de stijging aanleiding tot nader onderzoek naar de oorzaken, maar als *VIValt* in 2006 in werking treedt, verdwijnt de draagkracht als toetsingsinstrument en wordt het belastbaar inkomen leidend. Om die reden is besloten geen nader onderzoek te verrichten naar de oorzaken van de stijging.

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

Figuur 9 Verdeling van de draagkracht van rechtzoekenden aan wie in 2003 en 2004 een civiele toevoeging werd afgegeven, in percentages



3.2.2 Kenmerken gebruik

Een derde van de toevoegingsgebruikers is eerst naar een andere hulpverlener of instantie geweest (36%). Het vaakst kwam men via het bureau rechtshulp (51%) – dit geldt voor de allochtonen vaker dan voor de autochtonen – of via een andere advocaat terecht bij de advocaat door wie men op toevoegingsbasis is geholpen (37%).

De meest genoemde redenen waarom men niet door de eerdere hulpverlener of instantie kon worden geholpen, zijn: gebrek aan kennis ten aanzien van het desbetreffende rechtsgebied (19%), de hulpverlener was niet de aangewezen persoon (14%), of omdat men geen vertrouwen had in de eerdere hulpverlener (14%). Iets meer dan 10% van de toevoegingsgebruikers had voorafgaand aan het contact met de advocaat die hen heeft geholpen tevergeefs geprobeerd een hulpverlener of instantie te bereiken.

Informatiebron

Op de vraag hoe men terecht is gekomen bij de advocaat die hen uiteindelijk heeft geholpen, werd het vaakst geantwoord dat dit was door middel van familie, vrienden of bekenden (33%), gevolgd door het bureau rechtshulp (21%) als doorverwijzende instantie.

Tabel 23 Belangrijkste informatiebron op basis waarvan de toevoegingsgebruikers bij de advocaat terechtkwamen (n=100)

Informatiebron	Percentage
Familie, vrienden of kennissen	33
Bureau rechtshulp	21
Telefoonboek/gouden gids	10
Bekend door eerder probleem	9
Andere advocaat	3

Het belangrijkste motief bij de keuze voor een advocaat was dat deze gespecialiseerd is in de desbetreffende zaak (32%), en zoals uit het voorgaande blijkt op aanraden van familie, vrienden of bekenden (26%). De meer praktische redenen – goede bereikbaarheid en de korte termijn waarop men terecht kon – worden minder vaak genoemd.

Tabel 24 Motieven toevoegingsgebruikers bij keuze advocaat

Motieven	Percentage
Op grond van specialisatie	32
Advies familie, vrienden of kennissen	26
Gemakkelijk bereikbaar	11
Kon snel terecht	7
Voorkeur man/vrouw	3

Als er sprake is van een toegankelijk stelsel, dan zal men vaak aangeven dat het gemakkelijk was om de voorziening te vinden. Ruim driekwart van de toevoegingsgebruikers vond het (zeer) gemakkelijk een advocaat te vinden die bereid was om hun zaak op toevoegingsbasis te behandelen.

Tabel 25 Mate waarin de respondenten het makkelijk of moeilijk vonden om een advocaat te vinden die rechtsbijstand op toevoegingsbasis verstrekt

Mate	Percentage
Zeer gemakkelijk	22
Gemakkelijk	55
Neutraal	11
Moeilijk	6
Zeer moeilijk	2
Weet niet/geen antwoord	4
Totaal	100

Over de afgelopen jaren levert de mate waarin men moeite heeft een advocaat te vinden, een constant beeld op. In 1999 werd door Intomart vastgesteld dat 7% het niet gemakkelijk vond een gesubsidieerde advocaat te vinden, bij de

vorige MGR-enquête was dit 11%, terwijl nu 8% dit moeilijk of zeer moeilijk vond.

De meest genoemde reden waarom men het moeilijk vond, was omdat men niet wist hoe men het aan moest pakken (de helft), of omdat de zaak specialis-tische kennis vereiste (een derde).

Het juridisch probleem

De toevoegingsgebruikers beschouwen hun probleem overwegend als (zeer) ernstig. Als men het probleem als (zeer) ernstig ervaart, dan gaat het veelal om veel geld of een aanzienlijke daling van het inkomen (33%), of omdat men veel hinder ondervond van het probleem (30%). Allochtonen geven gemiddeld vaker dan autochtonen aan dat zij het probleem (zeer) ernstig vinden omdat zij veel aan het probleem moeten denken (respectievelijk 17% en 2%).

Tabel 26 Mate waarin de rechtzoekenden hun probleem als ernstig beschouwen (n=100)

Mate	Percentage
Niet ernstig	11
Ernstig	43
Zeer ernstig	46
Totaal	100

Naast de aard en de ernst van het probleem is ook gevraagd naar het belang-rijkste doel dat men wilde bereiken met de hulpvraag. Hierbij werd 'gerech-tigheid' het vaakst genoemd (38%), gevolgd door een financieel/materieel doel (35%).

Procedure rondom de aanvraag van de toevoeging

Om een inkomensafhankelijke toevoeging aan te vragen moet een rechtzoe-kende bij de gemeente een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) laten invullen. Hiervoor moeten de rechtzoekenden met bewijsstukken over onder meer hun inkomen en vermogen naar de gemeente. In september 2005 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel *VIValt* aangenomen. Het doel van deze wijziging van de *Wrb* is om de aanvraagprocedure te vereenvoudigen. Hierdoor vervalt de VIV en worden de persoonsgegevens van de aanvrager elektronisch geverifieerd bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Na verificatie bij de GBA worden door middel van het sofi-nummer de gegevens omtrent het inkomen en vermogen elektronisch opgehaald bij de Belasting-dienst. Op basis van deze gegevens wordt beoordeeld of de persoon in kwestie in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Aan de respondenten is gevraagd of zij de huidige (pre-VIValt) procedure rondom het ophalen en invullen van de VIV lastig vonden. Iets minder dan een kwart van de ondervraagden gaf aan deze procedure (zeer) lastig te vinden. Deze cijfers wijken nauwelijks af van die in de enquête ten behoeve van de MGR 2003: toen vond 20% de procedure (zeer) lastig. In tabel 27 is te zien dat allochtonen de procedure rondom de VIV doorgaans lastiger vonden.

Tabel 27 Mate waarin de rechtzoekenden de procedure rondom de VIV lastig vonden, in percentages (n=100)

Mate	Autochtonen	Allochtonen	Percentage totaal
Zeer moeilijk	8	12	10
Moeilijk	4	25	14
Niet echt moeilijk	29	31	30
Helemaal niet moeilijk	55	31	43
Weet niet/geen antwoord	4	2	3
Totaal	100	100	100

Binnen de groep die aangaf de procedure rond de VIV (zeer) moeilijk te vinden, had men de meeste moeite met het invullen van het formulier (46%) en/of het bij elkaar zoeken van de benodigde papieren (33%). Voor iedereen, maar in het bijzonder voor ongeveer de 24% van de ondervraagden die de procedure zeer moeilijk vinden, zullen de veranderingen die VIValt beoogt dus een uitkomst betekenen.

Rechtsbijstandverzekering

Van de ondervraagde toevoegingsgebruikers was 15% via een gezinspolis verzekerd voor rechtsbijstand. In de vorige enquête ten behoeve van de MGR 2003 was dit 14%.¹¹ Bij de autochtonen is dat tweemaal zo vaak als bij de allochtonen. Ook via de autopolis en de vakbond zijn de autochtonen vaker verzekerd voor rechtsbijstand.

Tabel 28 Mate waarin men verzekerd is voor rechtsbijstand (n=100)

Type verzekering	Autochtonen (n=51)	Allochtonen (n=49)	Percentage totaal
Gezinspolis	20	10	15
Via de autopolis	37	12	25
Via de vakbond	43	2	23

11. Door een andere manier van vragen zijn de cijfers van de twee andere polissen lastig te vergelijken.

3.3 SAMENVATTING

Ongeveer de helft van de loketgebruikers is autochtoon. Bijna de helft is alleenstaand (met kinderen). Er doen ongeveer evenveel mannen als vrouwen een beroep op HJL. Een enkeling is ouder dan 65 jaar en een kwart is hoger opgeleid, terwijl ongeveer een derde lager is opgeleid. Van de toevoegingsgebruikers is eveneens ongeveer de helft autochtoon en is een enkeling ouder dan 65. Er is wel een verschil ten aanzien van het geslacht. Er worden meer toevoegingen afgegeven ten behoeve van mannen dan ten behoeve van vrouwen (verhouding 3:2). Een belangrijke verklaring hiervoor is dat toevoegingen voor strafzaken een belangrijk aandeel innemen in het totaal aantal afgegeven toevoegingen en zij hoofdzakelijk aan mannen worden afgegeven. Hoeveel een rechtzoekende moet betalen om op toevoegingsbasis geholpen te worden, is afhankelijk van de draagkracht van het huishoudinkomen. Dit is het netto-inkomen minus een aantal aftrekposten. Een dossierstudie wijst uit dat ruim een derde (34%) van de rechtzoekenden waaraan een inkomensafhankelijke toevoeging is afgegeven, een draagkracht heeft die lager is dan € 250. Ruim 70% heeft een draagkracht die lager is dan € 1.000.

De gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben doorgaans niet veel moeite gehad om de voorziening te vinden. Twee derde (61%) van de loketgebruikers zegt dat het (zeer) makkelijk was om HJL te vinden. Onder de toevoegingsgebruikers is dit percentage zelfs nog wat hoger (77%). Slechts 10% van de loketgebruikers en 8% van de toevoegingsgebruikers vond het (zeer) moeilijk om de voorziening te vinden. De procedure om een toevoeging aan te vragen op basis van een zelf aan te leveren Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen wordt door 24% als (zeer) moeilijk ervaren. De vereenvoudiging van de procedure bij de inwerkingtreding van *VIValt* biedt hier op termijn een oplossing voor. De belangrijkste informatiebronnen op basis waarvan rechtzoekenden terechtkomen bij HJL of een advocaat die op toevoegingsbasis werkt, zijn vrienden, kennissen en familie (31% HJL, 33% toevoeging) en de (voormalige) bureaus rechtshulp (beide 21%).

De loketgebruikers beschouwen hun probleem minder vaak als zeer ernstig (12%) dan de toevoegingsgebruikers (46%). Verder blijken loketgebruikers iets minder vaak (9%) een rechtsbijstandverzekering (gezinspolis) te hebben dan toevoegingsgebruikers (15%).

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van enquêtes die werden gehouden naar allochtonen en autochtonen.¹² Daarbij staat centraal in hoeverre het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegankelijk is voor zowel allochtone als autochtone rechtzoekenden die onder het bereik vallen, en of de geleverde rechtsbijstand van een goede kwaliteit is. Zijn allochtonen even goed op de hoogte van de bestaande voorzieningen binnen het stelsel als autochtonen? Is de prijs wellicht voor een van deze twee groepen van grotere betekenis bij de afweging om rechtsbijstand in te schakelen?

4.1 OPZET VAN HET ONDERZOEK EN DE RESPONDENTENGROEPEN

De opzet van de monitor is dat tweejaarlijks aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd naar respectievelijk rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners. Ten behoeve van de Monitor 2003 is in het najaar van 2003 een enquête uitgevoerd onder rechtzoekenden, terwijl voor de Monitor 2004 in maart 2004 een enquête is gehouden onder rechtsbijstandverleners. Om in een tweejaarlijks ritme terecht te komen is er ten behoeve van de Monitor 2005 begin 2005 opnieuw een enquête onder rechtzoekenden uitgevoerd. Omdat er grote behoefte is aan onderzoek onder allochtonen, die in eerder onderzoek ondervertegenwoordigd zijn gebleven, is er bij de tweede enquête voor gekozen twee elkaar uitsluitende groepen te onderzoeken van enerzijds circa achthonderd niet-westerse allochtonen en anderzijds circa achthonderd autochtonen.¹³ Het belangrijkste argument om onderzoek uit te voeren onder specifiek dit deel van de Nederlandse bevolking is dat de groep allochtonen naar verwachting juist *over*vertegenwoordigd is onder de doelgroep van het stelsel: de rechtzoekenden met de laagste inkomens. Het is niet ondenkbeeldig dat deze groep op een aantal essentiële punten afwijkt van de groep bestaande uit in hoofdzaak autochtone rechtzoekenden die in 2003 is onder-

12. De enquêtes kunnen worden opgevraagd bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam.

13. RMO (2004), p. 27 en Van Veldhoven & Ter Voert (2004), p. 194.

vraagd. Krijgen allochtonen bijvoorbeeld vaker dan gemiddeld te maken met een specifiek soort probleem en lossen zij dit probleem op een andere manier op dan de overige rechtzoekenden? De enquêtes onder allochtonen en autochtonen hebben ook betrekking op niet-Wrb-gerechtigden.

In tegenstelling tot andere hoofdstukken beginnen dit en het volgende hoofdstuk met de samenvatting van de belangrijkste resultaten, waarna meer in detail op deze belangrijkste verschillen wordt ingegaan. Een beschrijving van de samenstelling van de respondentengroepen en de uitvoering van het onderzoek onder allochtonen is opgenomen in bijlage 1.

4.2 SAMENVATTING

Het meest opvallende verschil tussen allochtone en autochtone rechtzoekenden is gelegen in de mate waarin gedurende de afgelopen twee jaren een beroep wordt gedaan op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij de allochtonen is dit door 11% van de 726 respondenten, bij de autochtonen door ongeveer 1% van de 815 respondenten. Gegeven het feit dat het aandeel van de niet-westerse allochtonen onder de Nederlandse bevolking 10% is, kan worden geschat dat de gebruikersgroep van het stelsel – de bureau- en loketgebruikers en de toevoegingsgebruikers – voor de helft bestaat uit niet-westerse allochtonen.¹⁴ Dit aanzienlijke verschil wordt veroorzaakt door een aantal kenmerken binnen de groep die elkaar versterken, zoals de mate waarin beide groepen te maken krijgen met een juridisch probleem, de mate waarin rechtsbijstand wordt ingeschakeld, en de mate waarin wordt gekozen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een volgend vastgesteld significant verschil tussen allochtonen en autochtonen is de mate waarin men beschikt over een rechtsbijstandverzekering: respectievelijk 17% en 32%. Dit verschil doet zich met name voor onder de Wrb-gerechtigde rechtzoekenden. Ook bij de overige verzekeringen – autopolissen en via de vakbond – is dit verschil aangetroffen. Dit gegeven hangt samen met de hiervoor genoemde mate waarin men een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hoewel op alle punten de bekendheid onder de allochtonen lager is dan onder de autochtonen, blijken ook zij goed op de hoogte te zijn van het

14. De berekening is als volgt: totale Nederlandse bevolking 16.297.158 (d.d. juni 2005), waarvan niet-westerse allochtonen 1.623.000. Onder 726 ondervraagde allochtonen zijn 47 toevoegingsgebruikers (= 6,47%). Onder 815 autochtonen zijn dat er 6 (= 0,74%). Als deze verhouding wordt omgerekend naar de totale Nederlandse bevolking, dan komt dit uit op $0,0647 \cdot 1.623.000 = 105.008$ allochtone toevoegingsgebruikers en $0,0074 \cdot 14.674.159 = 108.589$ autochtone toevoegingsgebruikers. Deze verhouding is 49:51.

bestaan van de diverse voorzieningen, zoals de mogelijkheid tot het aanvragen van een toevoeging, de bureaus rechtshulp en HJL. Als allochtonen een probleem hebben en daadwerkelijk op zoek zijn gegaan naar rechtsbijstand, neemt de bekendheid toe, zoals mag worden verwacht. Bij autochtonen zijn die verschillen tussen degenen die wel of geen juridisch probleem hadden, minder duidelijk aanwezig.

Een derde van zowel de allochtone als de autochtone Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand inschakelde, wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestond (36% en 33%). Van de allochtonen die geen rechtshulp inschakelden, gaf een kwart hiervoor als reden aan dat zij niet wisten wie zij in moesten schakelen, bij de autochtonen was dit 6%.

Ondanks de voldoende bekendheid met het stelsel vinden allochtonen het lastiger om rechtsbijstand te vinden dan autochtonen: 19% vindt dit (zeer) moeilijk tegenover 9% van de autochtonen. Allochtonen benoemen hun probleem iets vaker als zeer ernstig. Beide groepen doen vaker een beroep op rechtsbijstand naarmate het probleem ernstiger is.

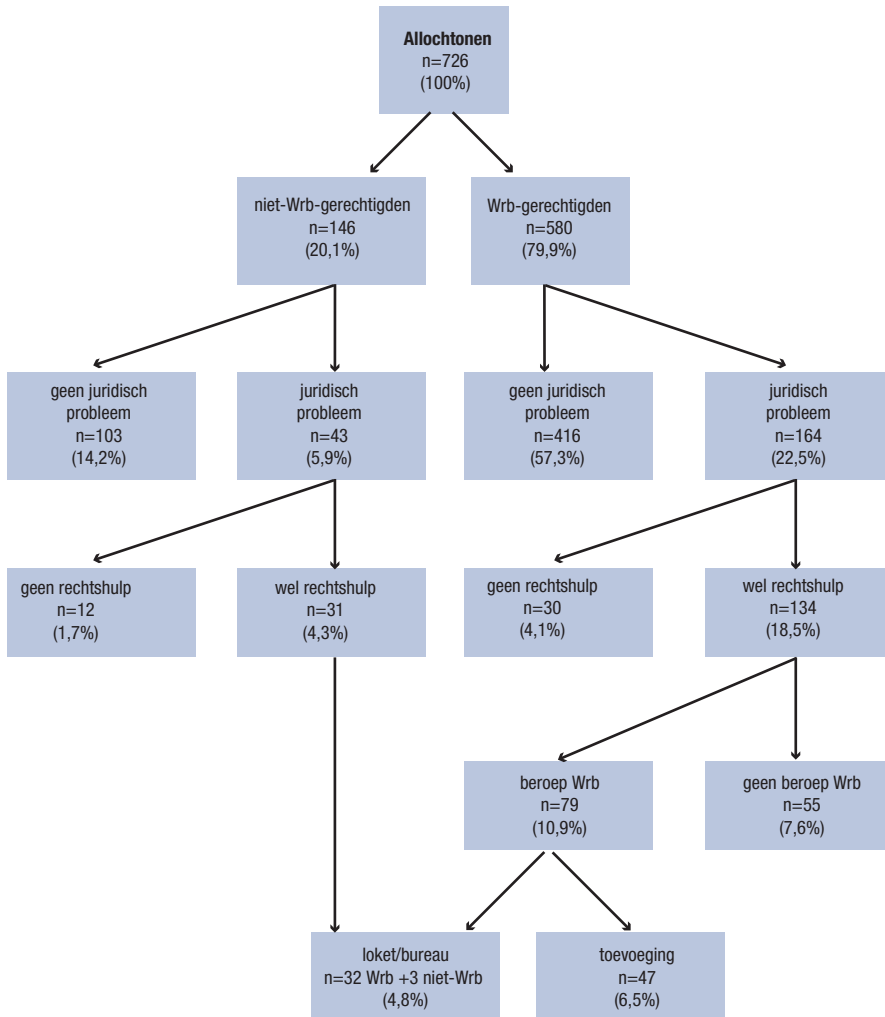
Een laatste vermeldenswaardig verschil is gelegen in de tevredenheid over de geboden rechtsbijstand. Allochtonen zijn hierover aantoonbaar minder tevreden. Op een schaal van 1 tot 10 is dit verschil 6,9 tegenover 7,6. Dit zou samen kunnen hangen met de verwachtingen die men heeft voordat men een rechtsbijstandverlener benadert, en een verschil in kwaliteitsperceptie. Het verschil in tevredenheid doet zich nauwelijks voor onder de gebruikers van het stelsel (allochtone toevoegingsgebruikers zijn gemiddeld 7,5 tevreden/autochtonen 7,6), maar met name bij de gebruikers van ongesubsidieerde rechtsbijstand (respectievelijk 6,5 en 7,5).

4.3 GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND

4.3.1 *Het gebruik*

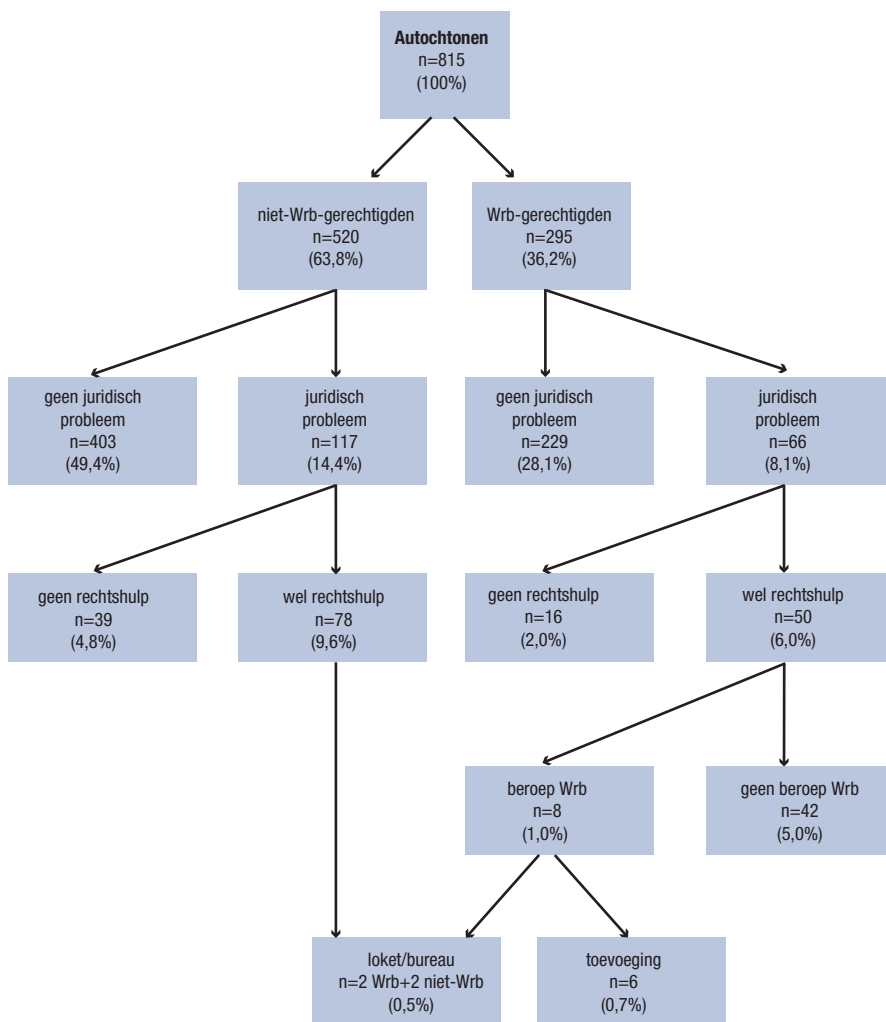
Allereerst is onderzocht in welke mate zowel Wrb-gerechtigde als niet-Wrb-gerechtigde allochtonen en autochtonen aangeven de afgelopen twee jaar een juridisch probleem te hebben gehad en welke weg zij hebben bewandeld om dit probleem op te lossen. In de hierna weergegeven schema's is de totale verdeling binnen de allochtone en autochtone respondentengroepen in aantallen en in percentages van de gehele steekproef weergegeven.

Figuur 10 Het gebruik van rechtsbijstand door *allochtonen* in de afgelopen twee jaar



Door de gevolgde onderzoeksmethodiek blijven de aantallen onder in het schema bij de autochtone rechtzoekenden noodgedwongen beperkt tot vier bureau-/loketgebruikers (van wie er twee afkomstig zijn uit de groep niet-Wrb-gerechtigden) en zes toevoegingsgebruikers (beide <1%).¹⁵ Bij de allochtonen is dit aantal hoger: 47 respondenten (6,5%) vroegen voor het laatste probleem een toevoeging aan en 35 respondenten (4,8%) maakten hierbij gebruik van een bureau rechtshulp of loket.

15. Om voldoende grote aantallen te krijgen zou een steekproef moeten worden getrokken van ruim 16.000 autochtonen en ruim 2.100 allochtonen.

Figuur 11 Het gebruik van rechtsbijstand door *autoctonen* in de afgelopen twee jaar

Het meest opvallende verschil tussen allochtone en autochtone rechtzoekenden is gelegen in de mate waarin gedurende de afgelopen twee jaren gebruik wordt gemaakt van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De alloctonen maken relatief gezien frequenter gebruik van het stelsel dan autoctonen, respectievelijk 11% van de 726 allochtone respondenten tegenover 1% van de 815 autochtone respondenten (zie figuur 10 en 11). Gegeven het feit dat het aandeel van de niet-westerse alloctonen onder de Nederlandse bevolking 10% is, kan worden geschat dat de gebruikersgroep van het

stelsel – de bureau- en loketgebruikers en de toevoegingsgebruikers – voor de helft bestaat uit allochtonen. Dit bevestigt het belang van specifiek onderzoek naar deze groep. Deze gelijke verhouding bij het gebruik van het stelsel wordt veroorzaakt door het samengaan van diverse verschillen tussen allochtonen en autochtonen. Op de eerste plaats is het aantal Wrb-gerechtigden onder de allochtonen aanzienlijk hoger dan onder de autochtonen: respectievelijk 80% en 36% (zie figuur 12 linksboven). Daarnaast heeft van de 726 allochtone rechtzoekenden 29% in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad, van de 815 autochtone respondenten is dat 22% (zie figuur 12 rechtsboven). Dit percentage komt overeen met het percentage dat in de enquête ten behoeve van de Monitor 2003 is gevonden (22% van de Wrb-gerechtigden).

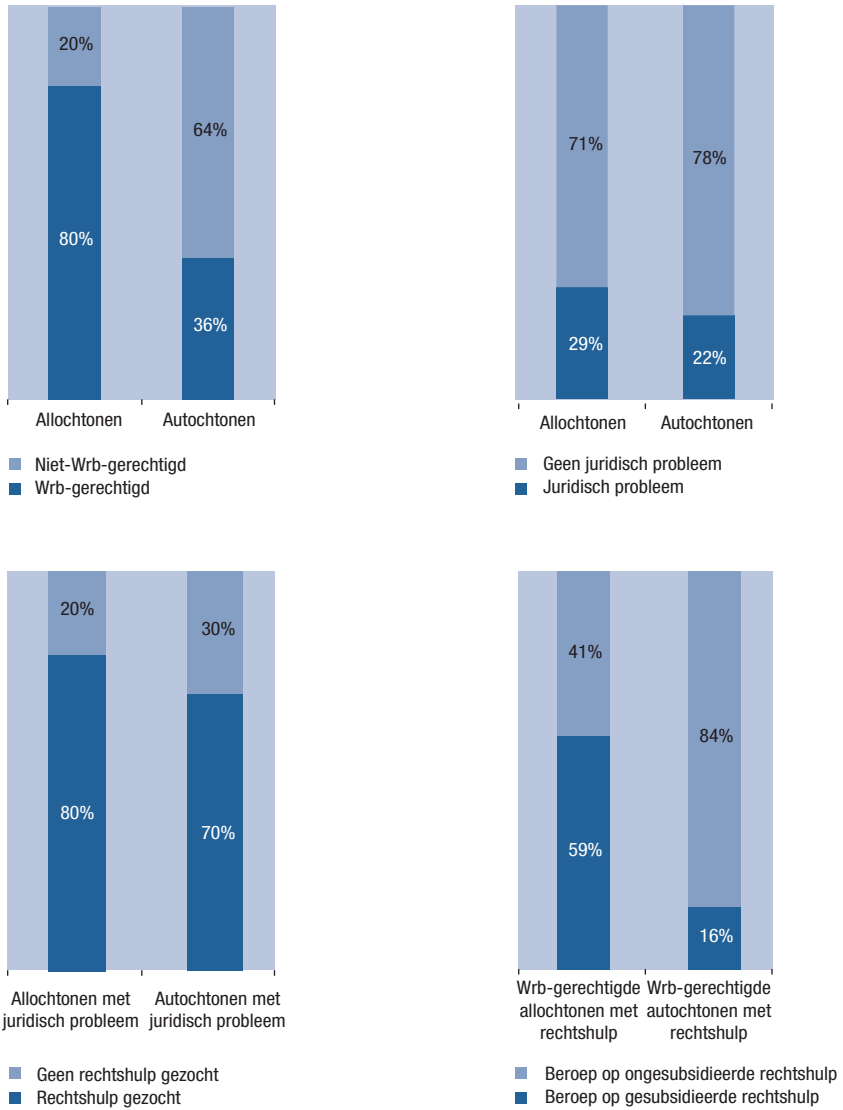
Een volgend verschil is gelegen in de mate waarin allochtonen en autochtonen rechtsbijstand inschakelen bij de oplossing van hun juridisch probleem. Ook hier ligt het percentage bij de allochtonen significant¹⁶ hoger: 80% van de allochtonen met een juridisch probleem zoekt rechtsbijstand tegenover 70% van de autochtonen (figuur 12 linksonder). Een aantal respondenten onderneemt in het geheel geen actie om hun juridisch probleem op te lossen. Deze groep ‘passieven’ roept geen rechtsbijstand in en zoekt bovendien geen contact met de tegenpartij om tot overeenstemming te komen. Bij de allochtonen is dat 11% van de groep die een juridisch probleem had, bij de autochtonen 7%.

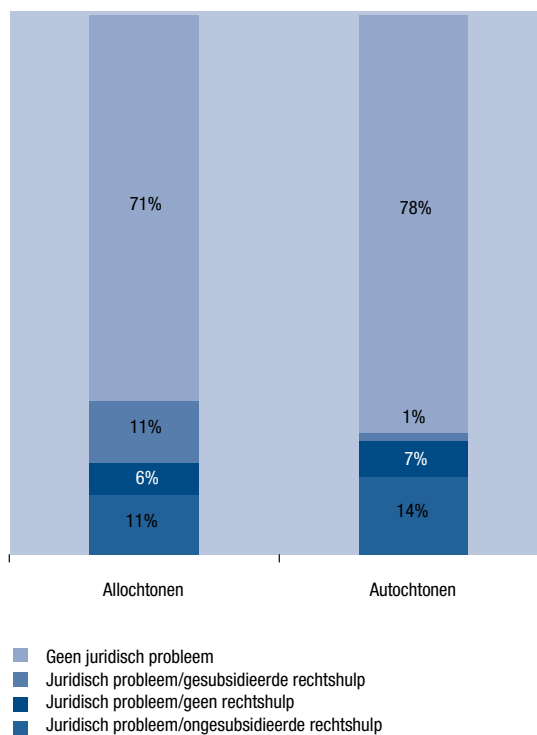
Een laatste verschil in dezelfde richting is gelegen in de mate waarin de Wrb-gerechtigden met een juridisch probleem gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Onder de allochtone Wrb-gerechtigden die rechtsbijstand inroepen, is dat bijna viermaal zo vaak dan onder de autochtone Wrb-gerechtigden, respectievelijk 59% en 16% (zie figuur 12 rechtsonder).

Deze vier verschillen tezamen hebben tot gevolg dat het aandeel van allochtone gebruikers van toevoegingen en van de eerstelijnsrechtshulp afwijkt van hun aandeel onder de Nederlandse bevolking. Figuur 13 geeft een totaaloverzicht van het verschil in gebruik door allochtonen en autochtonen, waarin het verschil in gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand duidelijk zichtbaar is (11% tegen 1%).

16. Alle verbanden die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn getoetst met behulp van de chi-kwadraattoets met een betrouwbaarheid van 5%. Dit wil zeggen dat de kans dat het gevonden verschil niet op toeval berust groter is dan 95%.

Figuur 12 Gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen



Figuur 13 Totaaloverzicht gebruik rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen

4.3.2 Dekking door de rechtsbijstandverzekering

Als een Wrb-gerechtigde rechtzoekende een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten, dan zal dit naar verwachting effect hebben op de mate waarin hij gebruikmaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de afgelopen jaren hebben steeds meer mensen een rechtsbijstandverzekering afgesloten. Het aantal gezinspolissen is sinds 2000 met 37% gestegen naar ruim 1,3 miljoen (bron: Centrum voor Verzekerings Statistiek (2005), zie tabel 48). In 2004 was de stijging ongeveer 3%. Dit betekent dat 19% van alle 7.049.280 Nederlandse huishoudens in 2004 bij een juridisch probleem daar aanspraak op kunnen maken. Deze dekkingsgraad is even hoog als in 2004. Voor juridische problemen die onder de polisvoorwaarden vallen, zal een beroep op de rechtsbijstandverzekering financieel aantrekkelijker zijn dan een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast gezinspolissen die rechtsbijstand bieden bij diverse soorten door de polis gedekte problemen,¹⁷ kan ook gebruik

17. Personen- en familierecht, strafrecht, faillissementsrecht en fiscaal recht worden vaak uitgesloten door de verzekeraars.

worden gemaakt van rechtsbijstand op een specifiek terrein. Veel vakbonden bieden hun leden bijvoorbeeld rechtsbijstand aan bij arbeidsgeschillen. Als het aantal rechtsbijstandverzekeringen blijft stijgen, dan zal dit van invloed zijn op het niet-gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Er is dan echter geen sprake van ongewenst niet-gebruik. Voor de rechtsgebieden die in de regel worden uitgesloten volgens de polisvoorwaarden, blijft het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand wel de meest voor de hand liggende optie.

Als de allochtonen en autochtonen met elkaar worden vergeleken, dan heeft 17% van de allochtonen een gezinspolis tegen 32% van de autochtonen. Naast een gezinspolis is gevraagd of men nog een specifieke verzekering heeft via bijvoorbeeld de autoverzekering of via de vakbond. De allochtonen beschikken significant minder vaak over alle drie de vormen van verzekering.

Tabel 29 Mate waarin allochtonen verzekerd zijn per type rechtsbijstandverzekering, in percentages

Type verzekering	Wel rechtsbijstand (n=165)	Geen rechtsbijstand (n=42)	Geen juridisch probleem (n=519)
Gezinspolis	15	17	18
Via de autoverzekering	19	2	9
Via de vakbond	2	<1	3

Tabel 30 Mate waarin autochtonen verzekerd zijn per type rechtsbijstand, in percentages

Type verzekering	Wel rechtsbijstand buiten Wrb (n=128)	Geen rechtsbijstand (n=55)	Geen juridisch probleem (n=632)
Gezinspolis	36**	36*	31**
Via de autoverzekering	15	15*	19**
Via de vakbond	5*	9*	13**

Verskil allochtonen-autochtonen: *significant $p < 0,005$, **significant $p = 0,000$.

Het verschil tussen allochtonen en autochtonen in de mate waarin men beschikt over een gezinspolis, bestaat bijna uitsluitend onder de Wrb-gerechtigden. Binnen deze groep zijn de autochtonen bijna tweemaal zo vaak verzekerd dan de allochtone Wrb-gerechtigden (24% tegen 13%). In tabel 31 is dit voor de groep die geen juridisch probleem had, in beeld gebracht.

Tabel 31 Rechtsbijstandverzekering Wrb-gerechtigden/niet-Wrb-gerechtigden en allochtonen/autochtonen, in percentages (n=1.151)

	Niet-Wrb-gerechtigd (n=507)	Wrb-gerechtigd (n=645)
Allochtonen (n=519)	38	13
Autochtonen (n=632)	36	24

Dit patroon wordt bevestigd door het verschil tussen allochtonen en autochtonen in de groep die geen juridisch probleem heeft gehad in de afgelopen twee jaar, voor wat betreft de mate waarin zij aangeven een beroep op de rechtsbijstandverzekering te doen indien zij juridische hulp nodig zouden hebben. Bij de allochtonen geeft 9% aan een beroep te zullen doen op de rechtsbijstandverzekering, bij de autochtonen is dat 26%. Als alleen wordt gekeken naar de groep die daadwerkelijk een gezinspolis heeft, dan geeft een kwart van de allochtonen en driekwart van de autochtonen aan een beroep te doen op hun rechtsbijstandverzekering.

Of men de aangegeven strategie ook echt zal volgen als er zich daadwerkelijk een probleem voordoet, is echter nooit met zekerheid te zeggen. Allochtonen hebben dus niet alleen minder vaak een rechtsbijstandverzekering, maar doen daar naar eigen zeggen bovendien minder snel een beroep op.

4.4 HET JURIDISCHE PROBLEEM

Omdat de gesubsidieerde rechtsbijstand volgens de Wrb alleen bedoeld is voor problemen die van 'voldoende belang' zijn om de inzet van overheidsmiddelen te rechtvaardigen, is in de enquête gevraagd naar de aard van het probleem en de mate waarin dit probleem door de respondent als ernstig wordt ervaren. Nagegaan is of er een verschil bestaat tussen de ervaren ernst van het probleem en de mate waarin men een beroep doet op (gesubsidieerde) rechtsbijstand.

4.4.1 *Het soort probleem*

Bij het soort probleem is een aantal verschillen gebleken tussen allochtonen en autochtonen. Allereerst is gekeken naar het voorkomen van de diverse soorten problemen. Zowel bij allochtonen als bij autochtonen heeft het probleem waarmee zij de afgelopen twee jaar het laatst zijn geconfronteerd, het vaakst betrekking op 'werk'. Autochtonen geven aan werk gerelateerde problemen vaker aan (27% tegenover 19%) evenals problemen in de categorie 'letsel/medisch' (9% tegenover 5%).¹⁸

Allochtonen blijken vaker dan autochtonen te maken te hebben met relatie-/familieproblemen (17% tegenover 10%) en, zoals te verwachten, met problemen op het gebied van vreemdelingen-/vluchtelingenrecht (7% tegenover <1%).

18. De categorie strafrecht is niet in de tabellen opgenomen, omdat deze nauwelijks door de respondenten wordt genoemd.

Vervolgens is *binnen* de groepen allochtonen en autochtonen gekeken naar verschillen in de mate waarin men voor een bepaald soort probleem rechtsbijstand vraagt. Zowel bij allochtonen als bij autochtonen is dit verschil aanwezig bij relatie-/familieproblemen. Beide groepen schakelen bij dit soort problemen vaker wel dan geen rechtshulp in. Daarnaast laten autochtonen vaker na rechtsbijstand in te schakelen als zij ontevreden zijn over een product of dienst (4% doet dit tegenover 13% die het nalaat). Allochtonen zijn daarentegen afwachtender als het gaat om een probleem in de categorie 'schade/verzekering' (14% zoekt geen rechtsbijstand tegenover 6% die wel rechtsbijstand zoekt) en bij problemen met uitkering of overheidsinstantie (19% tegen 6%).

Tabel 32 Soort probleem allochtonen, in percentages

	Wel rechts- bijstand (n=165)	Geen rechts- bijstand (n=42)	Totaal (n=207)
Werk	20	17	19
Relatie/familie	19	10	17
Claim/vordering/betaling	9	7	9
Letsel/medisch	7	2	5
Uitkering/probleem met overheidsinstantie	6	19	9
Ontevreden over product of dienst	3	2	3
Schade/verzekering	6	14	8
Wonen: onroerend goed	1	2	1
Wonen: huur	4	7	5
Wonen: burens	2	5	3
Vreemdelingen-/vluchtelingenrecht	6	10	7

Tabel 33 Soort probleem autochtonen, in percentages

	Wel rechts- bijstand (n=128)	Geen rechts- bijstand (n=55)	Totaal (n=183)
Werk	29	22	27
Relatie/familie	13	<1	10
Claim/vordering/betaling	11	11	11
Letsel/medisch	10	7	9
Uitkering/probleem met overheidsinstantie	4	6	5
Ontevreden over product of dienst	4	13	6
Schade/verzekering	6	2	5
Wonen: onroerend goed	4	7	5
Wonen: huur	<1	4	3
Wonen: burens	<1	4	2
Vreemdelingen-/vluchtelingenrecht	<1	-	<1

4.4.2 De ernst van het probleem

Allochtonen benoemen hun probleem iets vaker als zeer ernstig (40% tegen 33% van de autochtonen, en ook minder vaak niet ernstig: 17% tegen 23%). Voor beide groepen geldt dat men vaker rechtshulp zoekt naarmate het probleem als ernstiger wordt ervaren.

Tabel 34 Mate waarin het juridische probleem door de allochtonen en autochtonen als ernstig is ervaren, in percentages, en het beroep op rechtsbijstand

	Wel rechtsbijstand allochtonen (n=165)	Geen rechtsbijstand allochtonen (n=42)	Totaal allochtonen (n=207)	Wel rechtsbijstand autochtonen (n=128)	Geen rechtsbijstand autochtonen (n=55)	Totaal autochtonen (n=183)
Zeer ernstig	86	14	100	78	22	100
Ernstig	79	21	100	66	34	100
Niet ernstig	66	35	100	65	35	100

Op de vraag waarom men het probleem ernstig vond, konden de respondenten meerdere antwoordalternatieven naast elkaar opgeven.

Tabel 35 Redenen waarom een probleem als ernstig werd ervaren, in percentages

	Wel rechtsbijstand allochtonen (n=140)	Geen rechtsbijstand allochtonen (n=30)	Wel rechtsbijstand autochtonen (n=100)	Geen rechtsbijstand autochtonen (n=40)
Het gaat om veel geld/een aanzienlijke daling van inkomsten	42	40	50	35
Ik moet vaak aan het probleem denken	16	30	7	18
Ik ondervind veel hinder van het probleem	30	23	24	38
Het betreft een echtscheiding	7	-	4	1

Als het gaat om financiële motieven wordt door met name de autochtonen vaker een beroep gedaan op rechtsbijstand dan bij een emotionele belasting of hinder ten gevolge van het probleem. Bij de allochtonen is er alleen een duidelijk verschil als men vaak aan het probleem moet denken: men ziet in dat geval tweemaal zo vaak af van rechtsbijstand als dat men er gebruik van maakt. Als dit wordt teruggekoppeld met de cijfers in tabel 32, dan zou dit kunnen betekenen dat het daarbij gaat om problemen rond uitkeringen/overheidsinstantie, schade/verzekering en op het gebied van vreemdelingen-/vluchtelingenrecht. Hinder van het probleem lijkt bij hen juist een reden om wel rechtshulp in te roepen.

4.4.3 *Oplossing van het probleem*

Wijze waarop het probleem is opgelost

Bij ruim de helft van de ondervraagden was het juridisch probleem inmiddels opgelost. Een van de wijzen waarop een probleem kan worden opgelost, is het zoeken van contact met de wederpartij voordat men een juridische hulpverlener benadert. Van de autochtonen zocht ruim driekwart contact met de wederpartij om tot overeenstemming te komen (78%), bij de allochtonen was dit ruim twee derde (68%). In paragraaf 4.3.1 werd al vastgesteld dat 11% van de allochtonen en 7% van de autochtonen met een juridisch probleem helemaal niets doet om hun probleem op te lossen.

Een derde van zowel de allochtone als autochtone respondenten die ervan afzagen contact te zoeken met de wederpartij, deed dit omdat men daar geen heil in zag of omdat de zaak al uit handen was gegeven aan de advocaat of aan de rechtsbijstandverzekering (allochtonen 10% en autochtonen 15%). De allochtonen gaven relatief vaak aan dat ze afzagen van contact vanwege het taalprobleem (10%) of uit angst voor de wederpartij en/of omdat de zaak door dit contact zou escaleren (19% tegen 5% van de autochtonen).

Voorts is aan de groep die aangaf dat het probleem geheel of gedeeltelijk was opgelost, gevraagd *op welke wijze* het probleem is opgelost. Hierbij zijn geen opvallende verschillen gevonden tussen allochtonen en autochtonen. Respondenten met een juridisch probleem die geen rechtsbijstand zochten, kwamen het vaakst tot een oplossing van hun probleem doordat zij met de wederpartij tot overeenstemming kwamen (37% van de allochtonen en 43% van de autochtonen waarvan het probleem inmiddels was opgelost). Bij ongeveer een derde van beide groepen is het probleem vanzelf opgelost. 'Met behulp van de mediator' wordt door de ondervraagden slechts incidenteel genoemd als oplossingsstrategie.

Ook bij de groep die wel rechtsbijstand inriep, zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen allochtonen en autochtonen in de door hen aangegeven wijzen waarop het probleem is opgelost. Een derde geeft aan zonder rechtszaak tot overeenstemming te zijn gekomen met de wederpartij, bijna een kwart heeft het juiste advies of de juiste hulp gekregen of heeft een beslissing laten nemen door een rechter of een andere onafhankelijke derde. Autochtonen in deze groep geven echter wel vaker aan dat het probleem vanzelf is opgelost (9% tegenover minder dan 1% van de allochtonen). Dit lijkt overeen te stemmen met de bevinding dat allochtonen hun juridisch probleem vaker als ernstig ervaren (zie paragraaf 4.4.2).

Tabel 36 Wijze waarop het probleem geheel of gedeeltelijk is opgelost na inschakelen rechtshulp allochtonen en autochtonen, in percentages

	Allochtonen (n=78)	Autochtonen (n=81)
Zonder rechtszaak tot overeenstemming gekomen	31	31
Gerechtelijke uitspraak of door andere onafhankelijke derde	27	25
Juiste hulp/juist advies gekregen	24	24
Probleem vanzelf opgelost	<1	9
Mediator	0	2
Anders/weet niet/geen antwoord	15	11
Totaal	100	100

Van zowel de allochtone als de autochtone respondentengroep die aangaf dat het probleem, ondanks het inschakelen van rechtsbijstand, nog niet is opgelost, gaf bijna driekwart hiervoor als belangrijkste reden dat de zaak nog loopt, terwijl minder dan een kwart (respectievelijk 17% en 21% van de allochtonen en autochtonen) besluit na inschakeling van rechtsbijstand het er alsnog bij te laten zitten.

Van de rechtzoekenden die geen rechtsbijstand hebben gezocht en van wie het probleem (nog) niet is opgelost, geeft 35% van de allochtonen en 48% van de autochtonen aan alsnog juridische hulp te zullen gaan zoeken, waarvan de allochtonen het vaakst het bureau rechtshulp noemen en de autochtonen het vaakst dat via de rechtsbijstandverzekering denken te gaan doen.

4.5 TOEGANKELIJKHEID VAN HET STELSEL

Een van de kerntaken van de raden voor rechtsbijstand is om minderdraagkrachtigen een toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te bieden. De toegankelijkheid is afhankelijk van de bekendheid, van de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de voorziening en van de prijs. In het vervolg van dit hoofdstuk staat beschreven in hoeverre volgens de geïnterviewde allochtone en autochtone rechtzoekenden aan deze voorwaarden wordt voldaan.

4.5.1 Bekendheid van het stelsel

Bekendheid van de toevoegingsregeling

Aan alle respondenten is gevraagd of zij op de hoogte waren van de mogelijkheid om gesubsidieerde rechtsbijstand aan te vragen voor mensen beneden een bepaald inkomen. Van de allochtone ondervraagden was 39% op de hoogte van de toevoegingsregeling, bij de autochtone rechtzoekenden was dit

iets vaker: 45%.¹⁹ De *doelgroepen* – alle Wrb-gerechtigden onder de respondenten – zijn iets minder goed op de hoogte: 37% van de allochtonen en 43% van de autochtonen weet van de toevoegingsregeling.

Allochtonen die gedurende de afgelopen twee jaar werden geconfronteerd met een juridisch probleem én hiervoor rechtshulp inroepen, zijn beter op de hoogte van de toevoegingsregeling dan zij die dat niet doen (55% tegenover een gemiddelde bekendheid onder allochtonen van 39%).

De anticumulatieregeling is bij weinig mensen bekend. Van de allochtonen die op de hoogte waren van het bestaan van de toevoegingsregeling (39% wist hiervan), was 11% daarnaast ook op de hoogte van de kortingsregeling bij meervoudig gebruik. Van de autochtone groep wist 8% zowel van de toevoeging (45%) als van de kortingsregeling bij meervoudig gebruik. Dit betekent dat van beide groepen ongeveer 4% hiervan op de hoogte is.

Bekendheid bureaus rechtshulp en Het Juridisch Loket

Alle ondervraagden die niet tot de groep behoren die daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van het stelsel, zijn, net als bij de enquête in 2003, zeer goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. HJL is als vrij nieuwe voorziening, zoals te verwachten, nog vrij onbekend. Hoewel het voor de toekomst niet meer van belang is, zijn in de tabellen 37 en 38 zowel de cijfers van HJL als de cijfers van de bureaus rechtshulp opgenomen. Dit maakt het mogelijk de verschillen in bekendheid tussen de verschillende groepen (wel/geen probleem, wel/geen rechtsbijstand) met elkaar te vergelijken. Ruim driekwart van de allochtonen en meer dan 90% van de autochtonen die ten aanzien van hun laatste probleem geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, weten dat de bureaus rechtshulp bestaan. Ook hier geldt net als bij de toevoegingen voor zowel de bureaus rechtshulp als HJL dat de bekendheid het grootst is bij de groep die zowel een probleem had als hulp zocht.

19. Verschil bij toetsing niet significant.

Tabel 37 Bekendheid bureau rechtshulp allochtonen en autochtonen, in percentages

	Juridisch probleem ongesubsidieerde rechtsbijstand	Juridisch probleem geen rechtsbijstand	Geen juridisch probleem
Allochtonen	83	83	75
Autochtonen	97	93	96

Tabel 38 Bekendheid Het Juridisch Loket allochtonen (n=644) en autochtonen (n=805), in percentages

	Juridisch probleem ongesubsidieerde rechtsbijstand	Juridisch probleem geen rechtsbijstand	Geen juridisch probleem
Allochtonen	22	17	12
Autochtonen	32	24	18

Bij de bekendheid van de bureaus rechtshulp is er een significant verschil tussen autochtone en allochtone rechtzoekenden in de groep zonder juridisch probleem: deze autochtonen zijn beter op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp dan de allochtonen (96% tegenover 75%). Ook bij de bekendheid van HJL zijn de verschillen tussen allochtonen en autochtonen betekenisvol, behalve bij de groep die geen rechtsbijstand zoekt voor haar probleem.

Uit de antwoorden op de vraag hoe men op de hoogte is gekomen van de voorzieningen binnen het stelsel, blijkt bij beide groepen de directe omgeving – ‘van horen zeggen’ of ‘via familie, vrienden, kennissen, burens en collega’s’ – maar in het bijzonder bij de allochtonen, de belangrijkste informatiebron te zijn.

4.5.2 *Bereikbaarheid en beschikbaarheid van rechtsbijstand*

Moeite met het vinden van rechtsbijstand

Aan de rechtzoekenden is gevraagd hoe gemakkelijk of moeilijk zij het vonden om rechtsbijstand te vinden. Hieruit komt naar voren dat allochtonen het iets lastiger vonden om juridische hulp te vinden (19% vond het (zeer) moeilijk tegenover 9% van de autochtonen), hoewel eerder is gebleken dat zij vaker rechtsbijstand inschakelen voor hun juridisch probleem dan autochtonen (80% tegenover 70%, zie paragraaf 4.3.1 en figuur 12).

Tabel 39 Mate waarin het makkelijk of moeilijk was juridische hulp te vinden, in percentages

	Allochtonen (n=165)	Autochtonen (n=128)
Zeer gemakkelijk	16	30
Gemakkelijk	52	52
Neutraal	10	7
Moeilijk	12	5
Zeer moeilijk	7	4
Weet niet/geen mening	2	2
Totaal	100	100

Op de vraag waarom men het moeilijk vond om juridische hulp te vinden, antwoordde ruim een derde van zowel de autochtonen als de allochtonen dat men niet wist hoe men het aan moest pakken. Ongeveer 10% van de allochtonen en een kwart van de autochtonen vond het moeilijk omdat men slecht geadviseerd was. Van alleen de allochtonen vond daarnaast ook iets minder dan een kwart dat de instanties slecht bereikbaar waren (23%).

Eerdere instantie

Een graadmeter voor een goede bereikbaarheid is de weg die een rechtzoekende aflegt voordat hij bij de juiste rechtsbijstandverlener terecht komt. De meeste rechtsbijstandverleners werden zonder omwegen gevonden. Ruim een kwart van de autochtonen (28%) en 19% van de allochtonen is eerst bij een andere instantie langs geweest voordat hij bij de rechtsbijstandverlener terechtkwam die hen daadwerkelijk heeft geholpen. Deze eerdere instantie was voor de allochtonen het vaakst een bureau rechtshulp of HJL en voor de autochtonen het vaakst een andere advocaat. Slechts een klein deel van de rechtzoekenden die eerst bij een andere hulpverlener of instantie was langs geweest, kon een bepaalde instantie niet bereiken (9% allochtonen en 5% autochtonen).

Hoe bij hulpverlener terechtgekomen

Niet alleen ten aanzien van de bekendheid speelt bij de allochtonen de naaste omgeving een belangrijke rol, maar ook als men daadwerkelijk een beroep wil gaan doen op een rechtsbijstandverlener. Ook deze wordt door de allochtonen het vaakst gevonden via familie, vrienden of bekenden (29%). Daarna komt 8% van hen via de verzekering aan het juiste adres voor rechtsbijstand. Bij de autochtonen ligt deze volgorde juist andersom: 21% vindt via de rechtsbijstandverzekering de juiste rechtsbijstandverlener, gevolgd door familie, vrienden en bekenden (17%).

Belang achtergrond rechtsbijstandverlener

Op de vraag in hoeverre de allochtonen het belangrijk vinden om te worden geholpen door een hulpverlener die afkomstig is uit dezelfde bevolkingsgroep, lopen de antwoorden uiteen naarmate men wel of geen juridisch probleem heeft en naarmate men hiervoor wel of geen rechtsbijstand heeft gezocht.

Ongeveer een kwart van de allochtone rechtzoekenden vindt het (erg) belangrijk dat de rechtsbijstandverlener afkomstig is uit dezelfde bevolkingsgroep. Als men feitelijk gebruik heeft gemaakt van rechtsbijstand, vindt men de afkomst van de hulpverlener iets vaker (volstrekt) onbelangrijk (64%) dan in beide andere groepen (respectievelijk 60% en 50%), waarbij opvalt dat de groep 'volstrekt onbelangrijk' bij de groep die geen rechtsbijstand zocht voor haar probleem, relatief groot is.

Tabel 40 Voorkeur van allochtonen voor hulpverlener uit dezelfde bevolkingsgroep, in percentages

	Wel rechtsbijstand (n=165)	Geen rechtsbijstand (n=42)	Geen juridisch probleem (n=519)
Erg belangrijk	12	10	10
Belangrijk	11	12	17
Neutraal	13	19	24
Onbelangrijk	36	19	25
Volstrekt onbelangrijk	28	41	25
Totaal	100	100	100

Ondersteuning bij eerste bezoek

Allochtonen nemen minder vaak iemand mee naar een eerste bezoek aan de rechtsbijstandverlener dan autochtonen: iets meer dan een kwart van de allochtonen tegenover ruim 40% van de autochtonen. Dit zou erop kunnen wijzen dat met name de allochtonen de eerste gang naar de rechtsbijstandverlener niet als een enorme drempel ervaren. Bij de allochtonen noemt iets minder dan de helft het taalprobleem hiervoor als reden (44%). Een derde van beide groepen neemt iemand mee vanwege mentale ondersteuning. Ongeveer 20% van beide groepen geeft als reden aan dat het om een gezamenlijk probleem ging.

4.6 NIET-GEBRUIK VAN (GESUBSIDIEERDE) RECHTSBIJSTAND

4.6.1 *Motieven om af te zien van rechtsbijstand*

Aan de Wrb-gerechtigden die gebruikmaakten van ongesubsidieerde rechtsbijstand – de niet-Wrb-gebruikers – is gevraagd waarom zij geen beroep hebben gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Een derde van zowel de

allochtone als de autochtone Wrb-gerechtigden binnen deze groep wist niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestond (36% en 33%). Bijna een kwart van de autochtonen (21%) zag af van gesubsidieerde rechtsbijstand omdat hun probleem werd gedekt door een rechtsbijstandverzekering. Bij de allochtonen werd deze reden, zoals te verwachten, minder vaak gegeven (15%). Dit ligt in de lijn van het voorgaande, waar werd beschreven dat allochtone Wrb-gerechtigden aanzienlijk minder vaak over een rechtsbijstandverzekering beschikken (paragraaf 4.3.2). Van de autochtonen denkt een groter aantal Wrb-gerechtigden geen recht te hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand (12% tegen 4% van de allochtonen). Het zou hier kunnen gaan om mensen die op grond van hun vermogen of de waarde van hun eigen woning inderdaad geen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel 41 Redenen Wrb-gerechtigden om ongesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen, in percentages

	Allochtonen (n=55)	Autochtonen (n=42)
Respondent weet niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat	36	33
Rechtsbijstandverzekering dekte het probleem	15	21
Respondent zegt geen recht te hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand	4	12

Ook de groep niet-gebruikers van rechtsbijstand is naar hun beweegredenen gevraagd om af te zien van rechtsbijstand. Bij vergelijking van de allochtonen met de autochtonen zijn twee significante verschillen gevonden. Het aantal allochtonen dat aangeeft dat het probleem vanzelf oploste, is ook nu weer (zie tabel 42) aanzienlijk lager dan bij de autochtone niet-gebruikers (15% tegen 2% van de allochtonen), terwijl juist meer respondenten uit de allochtone groep aangaven dat ze niet wisten wie ze daarvoor in moesten schakelen (24% tegen 6%). Respectievelijk 9% en 15% van de allochtonen en autochtonen vond juridische bijstand te duur. Andere redenen die zowel door allochtonen als autochtonen worden genoemd, zijn 'respondent kon het probleem zelf oplossen', 'probleem is te recent', 'wilde niet te veel moeite doen' of 'dacht de zaak toch te verliezen'.

Tabel 42 Belangrijkste redenen niet-gebruikers om geen rechtsbijstand te vragen, in percentages (Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden)

	Allochtonen (n=42)	Autochtonen (n=55)
Juridische bijstand was te duur	9	15
Probleem loste zich vanzelf op	2	15
Respondent kon het probleem zelf oplossen	17	11
Probleem is te recent	12	7
Respondent wist niet wie hij daarvoor in moest schakelen (bestaan gesubsidieerde rechtsbijstand was onbekend)	24	6
Wilde niet te veel moeite doen	9	4
Dacht de zaak toch te verliezen	12	6

4.6.2 Niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand door onbekendheid

Als wordt gesproken over niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand is met name de bekendheid bij de doelgroep van het stelsel van belang. In paragraaf 4.5.2 kwam al naar voren dat een kwart van de allochtone niet-gebruikers de weg naar de rechtsbijstandverlener niet wist te vinden.

Van de Wrb-gerechtigden die geen toevoeging hebben aangevraagd en naar een ongesubsidieerde rechtsbijstandverlener zijn gegaan, de niet-Wrb-gebruikers, is van de allochtone doelgroep 36% op de hoogte van de toevoegingsregeling, maar maakte daar desondanks geen gebruik van. Bij de autochtonen was dit 40%. Hier lijkt dus sprake van een bewuste keuze om af te zien van een toevoeging.

Tabel 43 Mate van bekendheid van de voorzieningen onder de Wrb-gerechtigden

	Ongesubsidieerde rechtsbijstand allochtonen (n=83)	Ongesubsidieerde rechtsbijstand autochtonen (n=118)	Geen rechtsbijstand allochtonen (n=42)	Geen rechtsbijstand autochtonen (n=55)
Toevoegingsregeling	36	40	33	38
Bureau rechtshulp	75	91	80	81
Het Juridisch Loket	20	24	17	19

De bekendheid ten aanzien van de bureaus rechtshulp onder de doelgroep is hoog en varieert tussen de 75% en 91% (zie tabel 43), bij HJL is dit nog vrij laag: 17% tot 24% van de Wrb-gerechtigden weet dat deze bestaan.

Van de Wrb-gerechtigden die geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand en die niet op de hoogte waren van de toevoegingsregeling, gaf een ruime meerderheid aan dat de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand niet met hen was besproken. Bij de allochtonen is dit 90% en bij de autochtonen 75%, hetgeen tot ongewenst niet-gebruik zou kunnen leiden. Bij de ondervraagden onder deze groep die door of via de rechtsbijstandver-

zekering werden geholpen, kwam gesubsidieerde rechtsbijstand (uiteraard) nooit ter sprake.

4.6.3 *Niet-gebruik en de kosten van rechtsbijstand*

Van de respondenten die rechtsbijstand zochten, had ruim een derde van de allochtonen vooraf enig idee wat dit zou gaan kosten (37%) tegenover ruim de helft (55%) van de autochtonen. Van de respondenten die geen rechtsbijstand zochten, had van de allochtonen een kwart een idee van de prijs, van de autochtonen was dit iets minder dan de helft (46%).

Alle autochtone respondenten die aangaven dat ze afzagen van rechtshulp vanwege de prijs (15%), gaven een bevestigend antwoord op de vraag 'Had u enig idee wat u voor juridische hulp zou moeten betalen?' Bij de allochtone niet-gebruikers die van rechtshulp afzagen vanwege de prijs (9%), lag dit aandeel aanzienlijk lager: slechts een kwart van hen wist wat ze voor rechtshulp zouden moeten gaan betalen.

4.6.4 *Ongewenst niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand*

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

De enquête wijst uit dat 48% (79 van de 164 respondenten) van de allochtone Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hebben gehad, gesubsidieerde rechtsbijstand heeft ingeschakeld tegen 12% van de autochtonen (8 van de 66 respondenten, zie figuur 10 en 11).

De vraag is nu echter in hoeverre niet-gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand ongewenst is. Als een Wrb-gerechtigde een juridisch probleem bijvoorbeeld oplost door zijn rechtsbijstandverzekering in te schakelen of door contact te zoeken met de wederpartij en op die manier het probleem weet op te lossen, 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 aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- een rechtzoekende weet niet dat er gesubsidieerde rechtsbijstand is én een rechtzoekende zou er wel gebruik van hebben gemaakt als het hem 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, bijvoorbeeld door de prijs.

Het niet-gebruik is met name ongewenst als aan een van deze twee voorwaarden wordt voldaan en er tevens sprake is van een als (zeer) ernstig ervaren probleem.

Onbekendheid als oorzaak van ongewenst niet-gebruik

De geënquêteerde Wrb-gerechtigde allochtonen en autochtonen zijn goed op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp. Van de doelgroep van het stelsel die ongesubsidieerde rechtsbijstand gebruikte, weet 75% van de allochtonen en 91% van de autochtonen dat er bureaus rechtshulp bestaan. Bij de niet-gebruikers was dit 80% van de allochtonen en 81% van de autochtonen. Dat advocaten rechtsbijstand op toevoegingsbasis aanbieden, is bij een veel kleinere groep bekend. De bekendheid juist onder de doelgroep van het stelsel – de Wrb-gerechtigden – is zowel bij de allochtonen als bij de autochtonen lager dan onder de niet-Wrb-gerechtigden. Een derde van de allochtonen en autochtonen Wrb-gerechtigden gaf als reden om geen gebruik te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand dat men niet wist dat dit bestond, en een kwart van de allochtonen maakte geen gebruik van rechtsbijstand omdat men niet wist wie men in moest schakelen voor hulp bij de oplossing van het probleem.

Aan de respondenten die niet op de hoogte waren van de voorzieningen, is gevraagd of zij wel gebruik zouden hebben gemaakt van het stelsel als zij hiervan op de hoogte waren geweest. De aantallen zijn op dit punt echter te klein om hierover verantwoorde uitspraken te kunnen doen.

Ongewenst niet-gebruik door onbereikbaarheid, onbeschikbaarheid en prijs

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

Er was geen enkele niet-gebruiker die aangaf dat hij af had gezien van rechtsbijstand omdat het niet was gelukt om in contact te komen met een juridische hulpverlener.

Van de autochtonen die geen rechtsbijstand zochten, gaf 15% als een van de redenen aan dat dit was vanwege de kosten. Bij de allochtonen was slechts een

klein percentage van degenen die afzagen vanwege de prijs (dit was 9%), tevens op de hoogte van de kosten (25%). Dit zou kunnen betekenen dat de werkelijke prijs een zeer bescheiden rol speelt bij de beslissing af te zien van rechtsbijstand, hetgeen de resultaten bevestigt van het eerder beschreven SCP-onderzoek naar prijselasticiteit (zie paragraaf 2.2.4).

Wat wel zorgen kan baren, is het gegeven dat een kwart van zowel de allochtonen als de autochtonen die geen rechtsbijstand inschakelt, het probleem desondanks als ernstig ervaart.

4.7 VERSCHILLEN IN TEVREDENHEID

Ook ten aanzien van de tevredenheid is nagegaan of er tussen allochtone en autochtone gebruikers van rechtsbijstand verschillen zijn. Omdat het hier gaat om de totale groep die gebruik heeft gemaakt van rechtsbijstand, dus ook degenen die ongesubsidieerde rechtsbijstand hebben gezocht, worden deze resultaten ter afsluiting van dit hoofdstuk over allochtonen en autochtonen beschreven en niet in hoofdstuk 8 'Kwaliteitszorg', dat alleen betrekking heeft op de tevredenheid van de Wrb-gerechtigden.

Allochtonen zijn aantoonbaar minder tevreden over de kwaliteit van de rechtsbijstand die zij kregen dan de autochtonen. Over alle aspecten van de dienstverlening is de gemiddelde tevredenheidsscore op een schaal van 1 tot 10 van de allochtonen 6,9 en van de autochtonen 7,6. De verschillen tussen beide groepen betreffen de totale groep die gebruik heeft gemaakt van rechtsbijstand. De tevredenheidsscores van een aantal aspecten van de verleende rechtsbijstand zijn in tabel 44 weergegeven.

Zoals in hoofdstuk 8 wordt beschreven, liggen de tevredenheidsscores van de toevoegingsgebruikers tussen de 7,2 en 7,7, waarbij de gemiddelden van allochtonen en autochtonen nauwelijks van elkaar verschillen (allochtonen 7,5 tegen 7,6 bij de autochtonen). Hieruit kan worden afgeleid dat de verschillen in tevredenheid met name bestaan tussen allochtonen en autochtonen die gebruikmaken van ongesubsidieerde rechtsbijstand. Bij nadere analyse blijkt dat de allochtonen gemiddeld een 6,5 geven voor de dienstverlening door rechtsbijstandverleners buiten het stelsel (5,8 tot 6,9) tegen de autochtonen die deze rechtsbijstand gemiddeld op een 7,5 waarderen (7,0 tot 8,0). Allochtonen zijn het minst tevreden over het resultaat van de dienstverlening (5,8 tegen 7,4 bij de autochtonen).

Tabel 44 Verschillen in tevredenheid over rechtsbijstand tussen allochtonen en autochtonen

	Rechtsbijstand allochtonen (n=165)	Rechtsbijstand autochtonen (n=128)
Resultaat dienstverlening**	6,4	7,5
Nakomen afspraken**	7,1	7,9
Behulpzaamheid hulpverlener*	6,9	7,7
Inzet voor zaak*	6,9	7,4
Deskundigheid*	6,9	7,8
Wachttijd afspraak*	7,0	8,1
Duidelijkheid advies*	6,8	7,7
Snelheid van werken	6,6	7,2
Schriftelijke communicatie	6,9	7,6
Mondelinge communicatie	7,0	7,6
Af te leggen afstand	6,9	7,4
Begrip probleem	7,2	7,8
Tussentijdse informatieverschaffing	6,8	7,0
Totaal gemiddelde	6,9	7,6

* Significantieniveau $p < 0,05$.

** Significantieniveau $p < 0,01$.

Het verschil in tevredenheid wordt bevestigd door de mate waarin beide groepen opnieuw zullen kiezen voor dezelfde hulpverlener. Bij de allochtonen geeft 48% aan dat men terug zal gaan naar dezelfde hulpverlener, bij de autochtonen is dat 59%. Respectievelijk 20% en 16% heeft hierover op dit moment nog geen uitgesproken mening en laat deze beslissing afhangen van de aard van het juridisch probleem.

Ook de redenen waarom men opnieuw voor dezelfde hulpverlener zou kiezen, zijn voor allochtonen en autochtonen verschillend. Bij de allochtonen zijn de kosten, de snelheid waarmee men is geholpen, en de toegankelijkheid belangrijker bij deze afweging dan bij autochtonen. Ten aanzien van de deskundigheid en het feit dat men goed is geholpen, zijn er geen verschillen tussen allochtonen en autochtonen. Dit zijn voor beide groepen de belangrijkste motieven om nog eens terug te gaan naar dezelfde hulpverlener.

Tabel 45 Motieven om opnieuw te kiezen voor dezelfde hulpverlener

	Rechtsbijstand allochtonen (n=79)	Rechtsbijstand autochtonen (n=76)
Kosten	13	3
Snelheid	14	5
Toegankelijkheid	10	3
Goed geholpen	30	25
Deskundigheid	21	17

In deze paragraaf is gebleken dat de verschillen in tevredenheid tussen allochtonen en autochtonen ten aanzien van de verleende rechtsbijstand met name voorkomen bij het gebruik van ongesubsidieerde rechtsbijstand. In hoofdstuk 8 wordt expliciet aandacht besteed aan de tevredenheid van de gebruikers van het stelsel.

5.1 GECONSTRUEERDE STEEKPROEF VAN DE NEDERLANDSE BEVOLKING

Door de gekozen onderzoeksopzet bij de enquêtes²⁰ onder allochtonen en autochtonen valt een groot deel van de benaderde respondenten boven de Wrb-grens. Dit biedt de extra mogelijkheid om de Wrb-gerechtigden op een aantal punten te vergelijken met de niet-Wrb-gerechtigden. Ook aan de niet-Wrb-gerechtigden is onder meer gevraagd:

- of zij de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden;
- of zij vervolgens gebruik hebben gemaakt van rechtsbijstand;
- of men een rechtsbijstandverzekering heeft;
- naar de redenen om af te zien van (verdere) rechtsbijstand; en ook
- naar de bekendheid met het stelsel.

Een vergelijking tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden is echter alleen mogelijk binnen een steekproef waarin de allochtonen en autochtonen in een juiste verhouding voorkomen. In hoofdstuk 4 is immers gebleken dat deze twee groepen op een aantal punten aanzienlijk van elkaar verschillen. Door gebruik te maken van de bekende verhouding niet-westerse allochtonen en autochtonen onder de Nederlandse bevolking (zie bijlage 1) is uit beide geënquêteerde groepen een steekproef geconstrueerd.²¹

Met deze steekproef kan naast de vergelijking tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden ook een totaalbeeld worden geschetst van het gebruik van (gesubsidieerde) rechtsbijstand door de gemiddelde Nederlandse rechtzoekende.

De gegevens van de Wrb-gerechtigden uit deze geconstrueerde steekproef zullen voorzover mogelijk worden vergeleken met de resultaten van de

20. De enquêtes kunnen worden opgevraagd bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam.

21. Deze steekproef blijkt representatief voor de totale Nederlandse bevolking ten aanzien van een aantal kerngegevens, te weten leeftijd, geslacht en opleiding.

enquête die ten behoeve van de Monitor 2003 werd afgenomen en die alleen werd gehouden onder Wrb-gerechtigden. Daarbij dient het voorbehoud te worden gemaakt dat in deze enquête de allochtonen waren ondervertegenwoordigd. Op de punten waarop in het vorige hoofdstuk significante verschillen²² zijn gevonden tussen autochtonen en allochtonen, zal een vergelijking niet mogelijk zijn en daarom achterwege worden gelaten.

5.2 SAMENVATTING

In de geconstrueerde steekproef van de Nederlandse bevolking is naast een groot aantal overeenkomsten ook een aantal significante verschillen aangetroffen tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, die samenhangen met het gebruik van rechtsbijstand. Wrb-gerechtigden blijken minder vaak verzekerd voor rechtsbijstand via een gezinspolis, te weten 24% tegenover 37% van de niet-Wrb-gerechtigden.

Als wordt vergeleken naar het soort zaak waarmee rechtzoekenden te maken krijgen, dan blijkt dat Wrb-gerechtigden vaker problemen hebben in de categorie 'uitkering/overheidsinstanties', 'vreemdelingen- en vluchtelingenrecht' en 'letselschade/medisch'.

Wrb-gerechtigden zijn iets *minder goed* op de hoogte van het bestaan van de bureaus rechtshulp (90% tegen 95%) en HJL (13% tegen 22%). De Wrb-gerechtigden kennen het bureau rechtshulp gemiddeld vaker van een vorige keer (10% tegen 5%) en niet-Wrb-gerechtigden vaker vanuit hun werkkring (9% tegen 3%).

Niet-Wrb-gerechtigden zien vaker dan Wrb-gerechtigden in het geheel af van rechtsbijstand vanwege de kosten (17% tegen 4%). Alle respondenten die de kosten als argument geven om af te zien van rechtsbijstand, definiëren hun probleem als (zeer) ernstig.

Niet-Wrb-gerechtigden die geen rechtsbijstand zochten, waren beter op de hoogte van de prijs van rechtsbijstand (51% tegen 22%).

5.3 GEBRUIK VAN RECHTSBIJSTAND

5.3.1 *Het gebruik*

Uit de geconstrueerde steekproef komt naar voren dat 41% van de Nederlandse bevolking Wrb-gerechtigd is, als alleen rekening wordt gehouden met

22. Alle verbanden die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn getoetst met behulp van de chi-kwadraattoets met een betrouwbaarheid van 5%. Dit laatste wil zeggen dat de kans dat het gevonden verschil niet op toeval berust groter is dan 95%.

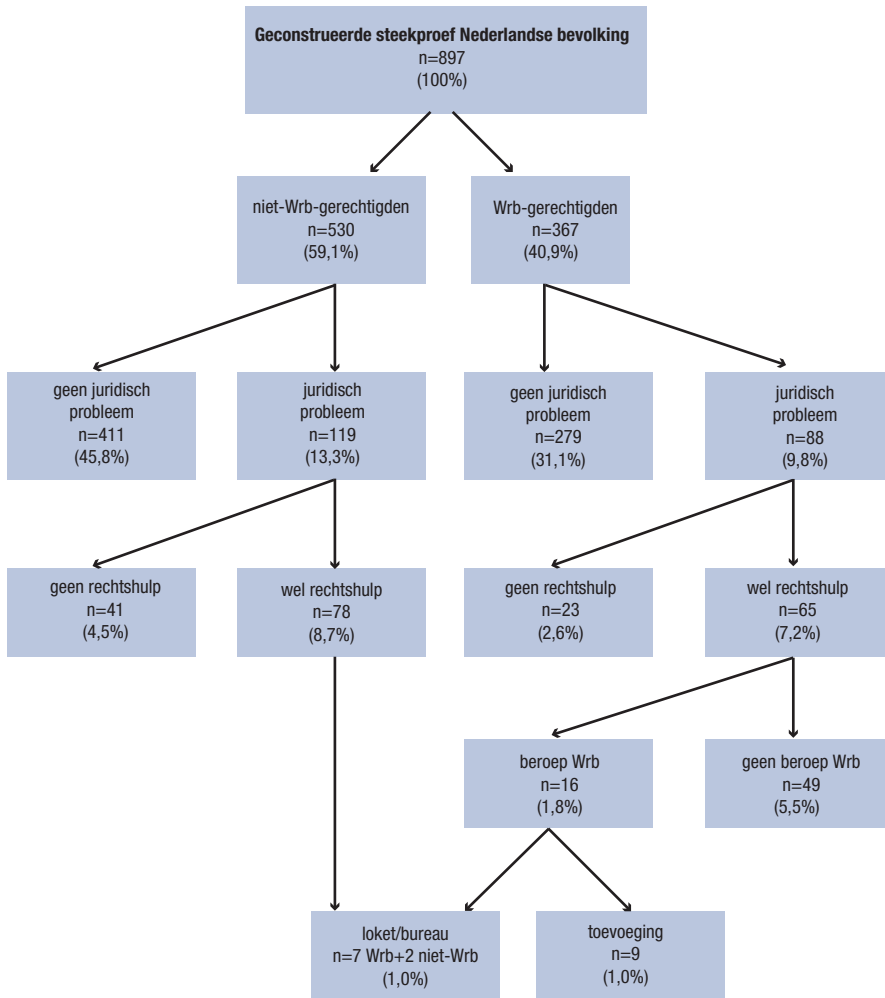
het inkomen.²³ Het verschil in gebruik van rechtsbijstand tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden is in tabel 46 getalsmatig en in figuur 14 visueel in beeld gebracht.

Tabel 46 Vergelijking Wrb-gerechtigden/niet-Wrb-gerechtigden in gebruik

	Monitor 2003 screenings- enquête (n=454) (100%)	Wrb- gerechtigden (n=367) (100%)	Niet-Wrb- gerechtigden (n=530) (100%)	Totale steekproef (n=897) (100%)
Juridisch probleem	22% n=102	24% n=88	22% n=119	23% n=207
Rechtsbijstand gezocht	15% n=69	17% n=65	15% n=78	16% n=143
Beroep op Wrb	5% n=20	4% n=16	<1% n=2	2% n=18

Uit het voorgaande blijkt dat ongeveer 4% van de Wrb-gerechtigden de afgelopen twee jaar voor een juridisch probleem een beroep heeft gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook bij de niet-Wrb-gerechtigden komen gebruikers van het stelsel, te weten enkele loketgebruikers, voor (<1%, zie figuur 15).

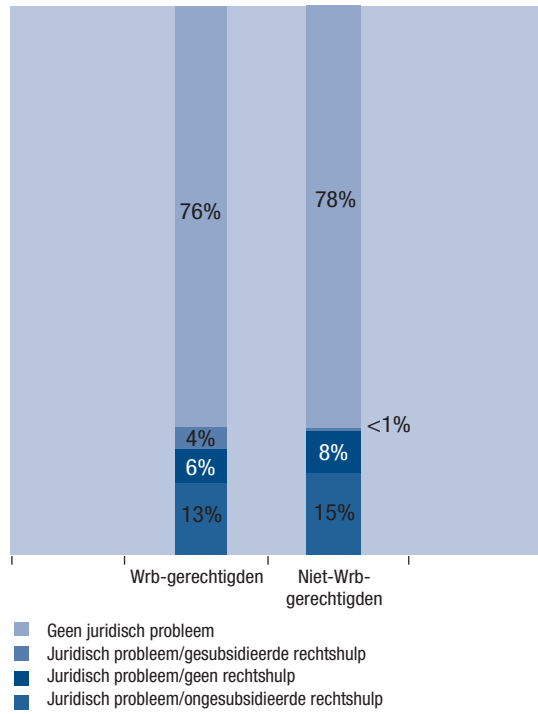
23. De respondenten werd gevraagd aan te geven of hun nettohuishoudinkomen meer of minder bedraagt dan het bedrag van de vastgestelde draagkrachtnorm (zie bijlage 2) om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Er is niet gevraagd naar het vermogen, zoals wel gebeurt bij toetsing van een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging.

Figuur 14 De geconstrueerde steekproef van de Nederlandse bevolking

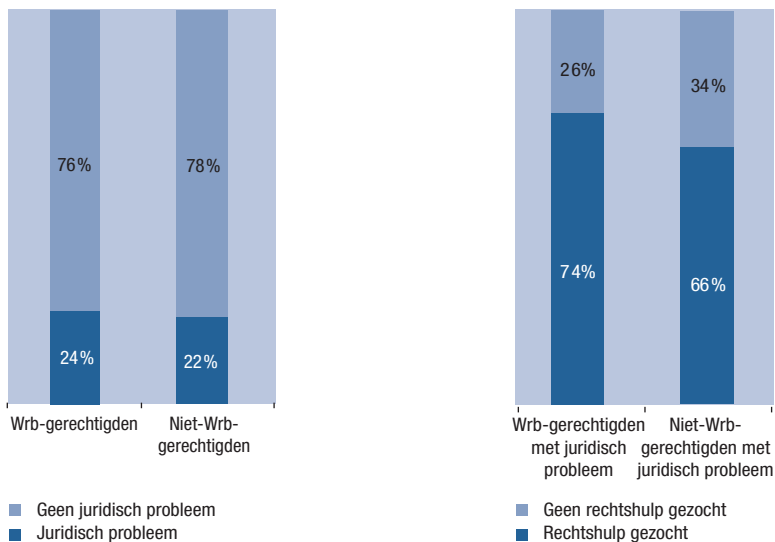
Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden blijken ongeveer even vaak een juridisch probleem te hebben (respectievelijk 24% en 22%), maar Wrb-gerechtigden lijken iets vaker rechtsbijstand te vragen.²⁴ In de figuren 16a en 16b is dit in percentages weergegeven.

24. Het verschil is bij toetsing echter niet significant ($p=.129$).

Figuur 15 Totaaloverzicht gebruik rechtsbijstand Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden



Figuur 16a en b Voorkomen juridisch probleem en gebruik rechtsbijstand Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden



Een categorie die binnen de steekproef nog extra aandacht verdient, is de groep die wel een juridisch probleem heeft gehad in de afgelopen twee jaar, hiervoor geen rechtshulp zoekt en ook geen contact zoekt met de wederpartij om tot een oplossing te komen. Onder de Wrb-gerechtigden is deze groep 'passieven' 7%, onder de niet-Wrb-gerechtigden 10%.²⁵

Als de bovenstaande cijfers van het gebruik door de *Wrb-gerechtigden* worden vergeleken met die van de vorige screeningsenquête, zoals in tabel 46 is weergegeven, dan blijkt dat er nauwelijks verschillen zijn. Het percentage dat rechtsbijstand heeft gezocht, is iets lager dan twee jaar geleden (4% tegen 5% in 2003), maar dit kan verband houden met het feit dat de geconstrueerde steekproef van 2005 meer allochtonen bevat dan bij de vorige enquête. In hoofdstuk 4 werd immers beschreven dat allochtonen ongeveer viermaal zo vaak rechtsbijstand zoeken en tienmaal zo vaak een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand als autochtonen. Dat zou betekenen dat het verschil in de mate waarin een beroep wordt gedaan op rechtsbijstand door Wrb-gerechtigden, tussen de enquête van het voorjaar van 2005 (4%) en het najaar van 2003 (5%) in werkelijkheid nog kleiner is dan in tabel 46 naar voren komt.

5.3.2 Dekking door de rechtsbijstandverzekering

Bij de afweging om wel of geen (gesubsidieerde) rechtsbijstand in te schakelen kan het bezit van een rechtsbijstandverzekering een rol spelen. Van de totale steekproef is 31% in het bezit van een gezinspolis. De Wrb-gerechtigden zijn significant minder vaak in het bezit van een gezinspolis (24%) dan niet-Wrb-gerechtigden (37%).

Tabel 47 Mate waarin men verzekerd is per type rechtsbijstandverzekering, in percentages

	Wel rechtsbijstand (n=125)	Geen rechts- bijstand (n=64)	Geen juridisch probleem (n=690)	Totaal (n=879)
Gezinspolis	36	34	30	31
Via de autoverzekering	14	13	18	17
Via de vakbond	9	8	12	11

Van de Wrb-gerechtigden die gebruikmaakten van ongesubsidieerde rechtsbijstand, en de Wrb-gerechtigden die in het geheel geen rechtsbijstand inschakelden voor hun probleem, had 30% een gezinspolis voor rechtsbijstand.

25. Dit komt overeen met de Geschilbeslechtingdelta 2003 (Van Velthoven & Ter Voert, 2004), waar voor de passieven een percentage werd gevonden van bijna 10% van de oplossingsstrategieën die als afgelopen worden beschouwd (tabel 5.6, p=.128).

De cijfers komen overeen met die van de Wrb-gerechtigden in de Monitor 2003 (gemiddeld 23%), met de kanttekening dat de ondervetegenwoordigde Wrb-gerechtigde allochtonen in dat bestand gemiddeld minder vaak verzekerd zijn. Er zou dus sprake kunnen zijn van een lichte stijging, zoals ook de cijfers van het Centrum voor Verzekerings Statistiek uitwijzen (3% in het afgelopen jaar).

Tabel 48 Dekkingsgraad gezinspolissen rechtsbijstandverzekeringen

Jaar	Aantal gezinspolissen	Aantal huishoudens	Dekkingsgraad huishoudens in percentages
2000	975.000	6.801.008	14
2001	1.086.000	6.866.954	16
2002	1.200.000	6.934.263	17
2003	1.300.000	6.995.724	19
2004	1.340.000	7.049.280	19

5.3.3 Beoogde doel van het invoeren van rechtsbijstand

Gevraagd is aan de respondenten die rechtsbijstand hebben ingeschakeld, wat het *belangrijkste* doel was dat men wilde bereiken met de ingeroepen juridische bijstand. Ook de groep die wel een probleem had maar geen rechtsbijstand zocht, is gevraagd wat zij hadden willen bereiken als zij dit wel hadden gedaan. Binnen deze twee groepen samen streeft men even vaak een financieel doel als gerechtigheid na. Er is voor wat betreft de doelen die men nastreeft geen verschil gevonden tussen Wrb- en niet-Wrb-gerechtigden, maar wel tussen de groepen die wel of geen rechtsbijstand zoeken voor hun probleem: als men wel rechtsbijstand inschakelt, dan is het doel dat men nastreeft vaker van financiële/materiële aard en minder vaak gedragsverandering.

Tabel 49 Doel invoeren juridische bijstand, in percentages

	Wel rechtsbijstand (n=143)	Geen rechtsbijstand (n=64)	Totaal (n=207)
Gerechtigheid	36	41	38
Financieel/materieel	39	28	36
Gedragsverandering wederpartij	10	23	14
Anders/weet niet /wil niet zeggen	15	8	12
Totaal	100	100	100

5.4 HET JURIDISCHE PROBLEEM

5.4.1 *Het soort probleem*

Alle respondenten tezamen geven, ongeacht of ze wel of geen gebruik hebben gemaakt van rechtsbijstand, het vaakst aan problemen te hebben gehad met werk, relatie of familie of met een claim/vordering of een betaling. Het is voorstelbaar dat Wrb-gerechtigden met andersoortige problemen te maken krijgen dan niet-Wrb-gerechtigden. Zo zouden zij bijvoorbeeld vaker te maken kunnen hebben met problemen rond (bijstands)uitkeringen en huur dan niet-Wrb-gerechtigden en minder vaak met problemen rond het bezit van een eigen woning.

Uit de analyses blijkt dat Wrb-gerechtigden vaker dan niet-Wrb-gerechtigden aangeven dat hun laatste probleem betrekking had op 'letselschade/medisch' (respectievelijk 12% en 4%). Zoals werd verwacht, kon er een verschil worden vastgesteld tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden in de mate waarin zij te maken krijgen met problemen met uitkeringen of met overheidsinstanties in het algemeen en op het gebied van vreemdelingen-/vluchtelingenrecht in het bijzonder. Deze komen bij Wrb-gerechtigden – zowel de groep die wel als geen rechtsbijstand zoekt – vaker voor. Problemen rond 'wonen: onroerend goed' komen bijna uitsluitend bij niet-Wrb-gerechtigden voor.

Tabel 50 Soort probleem Wrb-gerechtigden/niet-Wrb-gerechtigden, in percentages

	Wrb-gerechtigd (n=90)	Niet-Wrb-gerechtigd (n=117)	Totaal (n=207)
Werk	23	29	26
Relatie/familie	13	9	11
Claim/vordering/betaling	8	13	11
Letsel/medisch	12	4	8
Uitkering/probleem met overheid	11	2	6
Ontevreden over product of dienst	5	7	6
Schade/verzekering	6	4	5
Wonen: onroerend goed	1	7	4
Wonen: huur	5	2	3
Wonen: burelen	1	3	2
Vreemdelingen/vluchtelingen	6	<1	2

Wat opvalt bij een vergelijking tussen de groepen die wel of geen rechtsbijstand inschakelden, is dat alle rechtzoekenden bij conflicten over wonen in ruime zin vaker afzien van het inschakelen van rechtsbijstand (16% tegen 6%). Dit geldt ook als men ontevreden is over een product of dienst (11% tegen 4%). Het gevonden verschil in de categorie 'relatie/familie' (13% zoekt rechtsbij-

stand tegen 5% die dat niet doet) is verklaarbaar door de verplichte gang naar de rechter in echtscheidingszaken.

Tabel 51 Soort probleem wel of geen rechtsbijstand, in percentages

	Wel rechtsbijstand (n=143)	Geen rechtsbijstand (n=64)	Totaal (n=207)
Werk	28	22	26
Relatie/familie	13	5	11
Claim/vordering/betaling	11	11	11
Letsel/medisch	8	6	8
Uitkering/probleem met overheid	6	6	6
Ontevreden over product of dienst	4	11	6
Schade/verzekering	6	3	5
Wonen: onroerend goed	4	6	4
Wonen: huur	2	5	3
Wonen: burens	<1	5	2
Vreemdelingen/vluchtelingen	2	3	2

5.4.2 De ernst van het 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 een afweging maken of het probleem ernstig genoeg is om rechtsbijstand te vragen. Er is geen significant verschil gevonden in de mate waarin Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden hun probleem als ernstig ervaren.

Tabel 52 Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren door Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, in percentages

	Wrb-gerechtigd (n=90)	Niet-Wrb-gerechtigd (n=117)	Totaal (n=207)
Niet ernstig	18	28	24
Ernstig	41	46	44
Zeer ernstig	41	26	32
Totaal	100	100	100

Deze cijfers zijn vergelijkbaar met die van de Monitor 2003, hoewel daar een vierdeling werd gehanteerd: toen vond 72% van de Wrb-gerechtigden het probleem (zeer) ernstig, terwijl dat nu 82% is. Dit verschil kan worden veroorzaakt doordat de allochtonen, die nu in grotere mate voorkomen in de steekproef, hun probleem gemiddeld iets vaker ernstig noemen (zie paragraaf 4.4.2).

Daarnaast is nagegaan of rechtzoekenden met een als ernstig ervaren probleem vaker rechtsbijstand zoeken dan wanneer ze aangeven dat hun probleem niet ernstig is. De verschillen in tabel 53 die deze veronderstelling

lijken te bevestigen, zijn niet significant, waardoor deze conclusie niet met zekerheid kan worden getrokken.

Tabel 53 Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren, en het inschakelen van rechtsbijstand, in percentages

	Wel rechtsbijstand (n=143)	Geen rechtsbijstand (n=64)	Totaal (n=207)
Niet ernstig	61	39	100
Ernstig	67	33	100
Zeer ernstig	77	23	100

5.4.3 Oplossing van het probleem

Wijze waarop het probleem is opgelost

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat hun probleem inmiddels geheel of gedeeltelijk is opgelost en kreeg de vraag voorgelegd op welke wijze dit was gebeurd. De Wrb-gerechtigden geven het vaakst aan dat zij hun probleem hebben opgelost doordat zij het juiste advies of de juiste hulp hebben gekregen. De niet-Wrb-gerechtigden geven het vaakst aan dat zij zonder rechtszaak tot overeenstemming zijn gekomen of dat hun probleem door een beslissing van een onafhankelijke derde is beëindigd.

Tabel 54 Wijze waarop het probleem geheel of gedeeltelijk is opgelost na inschakelen rechtshulp Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, in percentages

	Wrb-gerechtigden (n=34)	Niet-Wrb-gerechtigden (n=54)	Totaal wel rechtsbijstand (n=88)
Zonder rechtszaak tot overeenstemming gekomen	32	30	31
Juiste hulp/juist advies gekregen	41	19	27
Gerechtelijke uitspraak of door andere onafhankelijke derde	18	28	24
Probleem vanzelf opgelost	9	7	8
Mediator	0	2	1
Anders/weet niet/geen antwoord	0	15	9
Totaal	100	100	100

Een kwart van de groep die rechtshulp zocht voor hun juridisch probleem, krijgt een uitspraak van een rechter of een andere onafhankelijke derde. Uit tabel 54 kan worden afgeleid dat ongeveer 10% van alle respondenten met een juridisch probleem (n=207) een beslissing krijgt van een rechter of een andere onafhankelijke derde.²⁶

26. In de Geschilbeslechtingdelta 2003 (Van Veldhoven & Ter Voert, 2004) lag dit aandeel bij de rechtshulpgebruikers op 12,5% (tabel 5.6, p. 128).

Het antwoord 'zonder rechtszaak tot overeenstemming gekomen' werd ook gegeven door respondenten waarbij het probleem was opgelost doordat de ondervraagde of zijn wederpartij concessies heeft gegeven om van het probleem af te zijn, of waarin er een wijziging in de situatie werd aangebracht waardoor het probleem niet langer bestond. Men heeft bijvoorbeeld bij een arbeidsconflict een andere baan gezocht, is verhuisd vanwege de burens, of een als onterecht ervaren vordering werd alsnog met tegenzin betaald om van het probleem af te zijn.

Van de groep die rechtshulp inschakelde voor hun probleem en die aangeeft dat het probleem (nog) niet is opgelost geeft 16% aan het er verder bij te laten zitten. Bijna driekwart van deze groep geeft als reden waarom het probleem niet is opgelost, dat de zaak nog loopt.

5.5 TOEGANKELIJKHEID VAN HET STELSEL

Eén van de kerntaken van de raden voor rechtsbijstand is om minderdraagkrachtigen een toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te bieden. De toegankelijkheid is afhankelijk van de bekendheid, van de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de voorziening en van de prijs. In het vervolg van dit hoofdstuk staat beschreven in hoeverre binnen de steekproef van de Nederlandse bevolking aan deze voorwaarden wordt voldaan.

5.5.1 *Bekendheid van het stelsel*

Een vereiste voor de toegankelijkheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is de bekendheid onder de Nederlandse bevolking, en dan met name onder de doelgroep, met de diverse vormen van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Bekendheid van de toevoegingsregeling

Bijna de helft van alle ondervraagden is op de hoogte van de toevoegingsregeling (43%), waarbij geen significante verschillen zijn gevonden tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden (42% en 46%). Bij de vorige enquête ten behoeve van de Monitor 2003 werd ongeveer eenzelfde percentage gevonden (46% van de Wrb-gerechtigden).

Van de groep die op de hoogte is van de toevoegingsregeling, weet 9% van de kortingsregeling bij meervoudig gebruik (dit is dus 4% van alle ondervraagden). De belangrijkste bronnen van informatie ten aanzien van het bestaan van de toevoegingsregeling waren 'werk' (26%, allemaal niet-Wrb-

gerechtigden), 'familie, vrienden, buren, collegae' (21%) en 'van horen zeggen' (18%).

Bekendheid van de bureaus rechtshulp en HJL

De bureaus rechtshulp zijn goed bekend onder de Nederlandse bevolking: ruim 90% van de respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand voor hun laatste probleem of geen probleem hadden, is op de hoogte van het bestaan ervan. HJL is uiteraard nog veel minder bekend als eerstelijns hulpvverleningsinstantie: 20% van de groep die geen gebruik maakte van gesubsidieerde rechtsbijstand, geeft aan deze voorziening te kennen. Wrb-gerechtigden zijn in de regel *minder goed* op de hoogte van het bestaan van zowel de bureaus rechtshulp als HJL dan de niet-Wrb-gerechtigden, met name de groep zonder juridisch probleem in de afgelopen twee jaar (bureaus rechtshulp 90% van de Wrb-gerechtigden tegen 95% van de niet-Wrb-gerechtigden, bij HJL is dit 13% tegen 22%). Deze cijfers komen overeen met die van de vorige enquête, toen ook percentages van 90% en hoger werden gevonden.

Van de groep Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand heeft gebruikt, wist 88% van het bestaan van de bureaus rechtshulp en 25% van het bestaan van HJL. Bij de Wrb-gerechtigde niet-gebruikers was de bekendheid van deze twee eerstelijnsvoorzieningen iets lager (78% is van het bureau rechtshulp en 22% is van HJL op de hoogte).

Ongeveer de helft van de respondenten weet van het bestaan van de bureaus rechtshulp en HJL van horen zeggen of meer concreet via familie, vrienden, bekenden of collegae (respectievelijk 50% en 43%). Bij HJL wordt dag-/weekblad en brochure/folder vaker genoemd dan bij de bureaus rechtshulp als bron van informatie, terwijl de bureaus rechtshulp vaker bekend zijn van een vorige keer dat men een juridisch probleem had. Dit laat zich logisch verklaren uit het nog korte bestaan van HJL.

De Wrb-gerechtigden kennen het bureau rechtshulp gemiddeld vaker van de vorige keer (10% tegenover 5% van de niet-Wrb-gerechtigden) en niet-Wrb-gerechtigden weten vaker vanuit hun beroep dat er bureaus rechtshulp bestaan (9% tegen 3%). Bij HJL zijn op dit punt geen verschillen aangetroffen tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden.

Bijna 90% van de Wrb-gerechtigden geeft aan dat de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand niet met hen is besproken door degene die ongesubsidieerde rechtsbijstand heeft verleend. Bij de groep die aangeeft dat de rechtsbijstandverzekering de zaak verder heeft behandeld, is dit te verwach-

ten – hier komt de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand immers niet meer ter sprake – maar bij degenen die door een advocaat zijn geholpen, is dit hoge percentage (86% binnen deze groep) een punt van aandacht. Het zou echter ook zo kunnen zijn dat de informatie wel is verstrekt, maar niet door de rechtzoekenden is begrepen, waardoor de vraag of de toevoegingsregeling is besproken, vrij vaak ontkennend is beantwoord.²⁷

Van zowel de niet-Wrb-gerechtigden als Wrb-gerechtigden die voor hun laatste probleem geen juridische bijstand zochten, had iets meer dan de helft in het verleden al wel eens gebruikgemaakt van enige vorm van juridische bijstand. Bij hen kan dus geen sprake zijn van niet-gebruik door onbekendheid.

5.5.2 Bereikbaarheid en beschikbaarheid van het stelsel

Moeite met vinden van rechtsbijstand

Slechts een klein deel van de ondervraagden heeft problemen ondervonden met het vinden van rechtsbijstand: een op de tien ondervraagden geeft aan dit (zeer) moeilijk te hebben gevonden. Er is geen verschil aangetroffen tussen de Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden op dit punt.

Tabel 55 Mate waarin het makkelijk of moeilijk was juridische bijstand te vinden

	Totale groep die juridische bijstand zocht (n=143)
Zeer gemakkelijk	30
Gemakkelijk	49
Neutraal	8
Moeilijk	6
Zeer moeilijk	4
Weet niet/geen antwoord	1

Als men het (zeer) moeilijk vond om juridische bijstand te vinden, werd het vaakst als reden genoemd dat men niet wist hoe men dit aan moest pakken. Er werd nauwelijks melding gemaakt van slechte bereikbaarheid of tijdgebrek bij de rechtsbijstandverlenende instantie.²⁸

Eerdere instantie

Minder dan een kwart van de ondervraagden is eerst bij een andere hulpverlener geweest (19%) voordat zij bij de rechtsbijstandverlener terecht kwamen

27. Ook bij advocaten die via de rechtsbijstandverzekeraar worden ingeschakeld, zal gesubsidieerde rechtsbijstand niet meer aan de orde worden gesteld: 15% van de respondenten die door een advocaat zijn geholpen, zijn daar via de rechtsbijstandverzekering terechtgekomen.
28. Dit komt overeen met de bevindingen in de Geschilbeslechtingdelta 2003 (Van Veldhoven & Ter Voert 2004, p. 98).

die hen uiteindelijk heeft geholpen. Gebruikers van ongesubsidieerde rechtsbijstand gingen dan het vaakst eerst naar een andere advocaat: een derde geeft dit aan. De meest genoemde reden waarom men niet door de eerder benaderde hulpverlener kon worden geholpen, is dat deze niet de aangewezen persoon was, bijvoorbeeld omdat deze niet de vereiste kennis had (42%). In 17% van de gevallen was de eerdere poging mislukt, omdat de hulpverlener niet bereid was te helpen.

De instanties bleken goed bereikbaar: slechts 7% van de groep die rechtsbijstand heeft gezocht, heeft ervaren dat personen of organisaties, ondanks meerdere pogingen, niet bereikbaar waren.

Hoe bij rechtsbijstandverlener terechtgekomen

Een derde van de respondenten – dit geldt voor de Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden in gelijke mate – die gebruik hebben gemaakt van een ongesubsidieerde rechtsbijstandverlener, is daar via hun rechtsbijstandverzekering bij terechtgekomen. Daarna was de directe omgeving de belangrijkste informatiebron (18%). Bij de gang naar de bureaus rechtshulp, HJL of de advocaat die op toevoegingsbasis rechtsbijstand verleent, kwam men het vaakst via familie, vrienden en bekenden bij de juiste rechtsbijstandverlener terecht.

Gebruik indien een juridisch probleem

De groep die de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem heeft gehad, is gevraagd tot wie men zich zou wenden als zich een probleem zou voordoen. Het vaakst zal men zich in dat geval tot een advocaat of tot de rechtsbijstandverzekering wenden (respectievelijk 28% en 24%). Alleen binnen de groep die niet aan kan geven wie men zal benaderen als er zich een juridisch probleem voor zou doen, is een significant verschil aangetroffen tussen Wrb- en niet-Wrb-gerechtigden (respectievelijk 16% en 6%). Wrb-gerechtigden hebben daar kennelijk een minder duidelijk beeld van als er zich al enige tijd geen probleem voorgedaan heeft. Of wat men zegt te doen overeenkomt met hetgeen men in werkelijkheid zal doen, is niet met zekerheid vast te stellen, maar het antwoord op deze vraag geeft toch enige indicatie van hun keuzege drag in de toekomst.

5.6 NIET-GEBRUIK VAN (GESUBSIDIEERDE) RECHTSBIJSTAND

In paragraaf 5.3 (figuur 14) is gebleken dat van de Wrb-gerechtigden met een juridisch probleem 18% een beroep doet op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierbij speelt de onbekendheid van de voorzieningen een rol. Een derde van de Wrb-gerechtigde gebruikers van ongesubsidieerde rechtsbijstand geeft als reden waarom men geen gebruik maakt van de voorzie-

ningen van het stelsel, dat men hiervan niet voldoende op de hoogte is (in de vorige enquête was dat 26%).

Een tweede reden van niet-gebruik kan zijn dat de prijs een onoverkomelijk bezwaar vormt. Er zijn twee groepen rechtzoekenden te onderscheiden: zij die in het geheel afzien van rechtsbijstand (de niet-gebruikers), en de Wrb-gerechtigden die ongesubsidieerde rechtsbijstand zoeken (de niet-Wrb-gebruikers). Een kwart van de niet-Wrb-gebruikers ziet af van het aanvragen van een toevoeging of een bezoek aan een bureau rechtshulp of HJL, omdat de juridische bijstand wordt betaald door de rechtsbijstandverzekering (dit was 36% in de Monitor 2003). Niemand geeft een antwoord dat valt in de antwoordcategorie 'Ik vond de gesubsidieerde rechtsbijstand te duur'. In 2003 was dit 10%. Van deze groep rechtzoekenden had ruim de helft vooraf enig idee wat daarvoor zou moeten worden betaald.

Iets minder, 13%, van de groep niet-gebruikers, de groep die in het geheel geen rechtsbijstand zocht, gaf aan vanwege de kosten geen beroep te hebben gedaan op juridische bijstand, waarbij het voornamelijk de niet-Wrb-gerechtigden zijn die dit aangeven (17% tegen 4% van de Wrb-gerechtigden).²⁹ Deze groep niet-gebruikers geeft hiervoor als belangrijkste reden dat het probleem vanzelf oploste (14% tegenover 10% van de Wrb-gerechtigden in de Monitor 2003). Ruim 10% van de groep die in het geheel geen rechtsbijstand zocht, gaf als reden dat men het probleem zelf kon oplossen.

Opvallend is dat alle respondenten die de kosten als argument geven om geen rechtsbijstand te zoeken, hun probleem desondanks ervaren als (zeer) ernstig. Al deze respondenten gaven een bevestigend antwoord op de vraag of men vooraf enig idee had gehad van de prijs die men hiervoor zou moeten betalen. Van de totale groep die geen rechtsbijstand zocht voor het laatste probleem, was 41% vooraf op de hoogte van de prijs. Er is hierbij een duidelijk verschil tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden: respectievelijk 22% en 51% heeft vooraf enig idee van de prijs van rechtsbijstand.

29. Uit de Geschilbeslechtingdelta 2003 (Van Veldhoven & Ter Voert (2004)) blijkt dat met name aan de uiteinden van de inkomensverdeling het gebruik van rechtshulp het hoogste is. Hoe het gebruik in de hoogste inkomenscategorie is, is uit de gegevens van de enquête niet met zekerheid vast te stellen. Te weinig respondenten bleken bereid daar informatie over te geven. Wel is van alle respondenten bekend of men qua inkomen onder of boven de Wrb-grens zit.

Een van de taken van de raden voor rechtsbijstand is om te voorzien in een voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit. In dit hoofdstuk staat hoe het aanbod zich sinds 2000 heeft ontwikkeld.³⁰ Zo wordt onder meer beschreven hoeveel rechtsbijstandverleners jaarlijks gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, hoe lang zij al als rechtsbijstandverleners werken en hoe het verloop is onder de rechtsbijstandverleners vanaf 2000. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt aangeboden door advocaten, deurwaarders en in toenemende mate door mediators. Voor advocaten geldt dat zij alleen op toevoegingsbasis kunnen werken als zij in het kader van de gevoerde kwaliteitszorg een positieve auditverklaring hebben overlegd (zie hoofdstuk 7). Om straf-, asiel- of psychiatriezaken te mogen behandelen, moeten advocaten een speciale aantekening hebben. Mediators³¹ mogen alleen op toevoegingsbasis werken als zij door een toetsingscommissie zijn toegelaten. Als toelatingscriterium geldt onder andere dat zij gecertificeerd zijn en gedurende de afgelopen drie jaar in minimaal acht mediationzaken hebben bemiddeld.

6.1 AANTAL RECHTSBIJSTANDVERLENERS

In 2004 verleenden 6.415 rechtsbijstandverleners gesubsidieerde rechtsbijstand. Het merendeel van de rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, is advocaat (95%). Dit percentage is in de afgelopen jaren constant gebleven. In 2004 waren er slechts 8 deurwaarders die rechtsbijstand op toevoegingsbasis verleenden, en 26 mediators (die niet ook advocaat

30. De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van de raden voor rechtsbijstand (GRAS), die zijn aangeleverd door de stichting Integraal Rechtshulp Informatie Systeem.

31. Omwille van de leesbaarheid worden de mediators in dit hoofdstuk omschreven als rechtsbijstandverlener, waarbij dient te worden opgemerkt dat hun dienstverlening niet bestaat uit het verlenen van rechtsbijstand.

zijn).³² Vanaf 1 april 2005 is het afgeven van toevoegingen aan mediators geïnstitutionaliseerd. Dit zal tot gevolg hebben dat het aantal mediators dat op toevoegingsbasis werkt, de komende jaren aanzienlijk zal stijgen.

Tabel 56 Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die hulp verleenden op basis van een toevoeging

Type	2000		2001		2002		2003		2004	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Advocaat	6.340	95	6.111	95	5.974	95	6.105	95	6.125	95
Deurwaarder	16	<1	12	<1	14	<1	12	<1	8	<1
Mediator	-	-	6	-	14	-	28	<1	26	<1
Onbekend	294	5	296	5	294	5	292	5	256	4
Totaal	6.650	100	6.425	100	6.296	100	6.437	100	6.415	100

In de periode 2000 tot en met 2004 is het aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt, aanvankelijk afgenomen en sinds 2002 weer toegenomen.

Tabel 57 Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt

Jaar	Aantal	Index
2000	6.650	100
2001	6.425	97
2002	6.296	95
2003	6.437	97
2004	6.415	96

6.1.1 Aantal advocaten

Het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, is in de afgelopen jaren gedaald. In 2000 verleenden 6.340 advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2004 waren dit er 6.125. Tot 2002 daalde het aantal advocaten jaarlijks, waarna het aantal weer wat toenam. Van 2000 tot en met 2004 is het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleende, met 3% gedaald.

Advocaten zijn niet verplicht om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen. In 2004 verleende 47% van alle advocaten die bij de balie zijn ingeschreven, rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Dit percentage is in de afgelopen jaren gedaald: in 2000 verleende 57% van de advocaten die bij de balie zijn ingeschreven, gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze relatieve daling wordt voor een groter deel veroorzaakt door een stijging van het aantal advocaten

32. Dit waren de mediators die bij het landelijke mediationproject waren betrokken.

dat bij de balie is ingeschreven (+19% sinds 2000), dan door de daling van het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent (-3% sinds 2000). De scheiding tussen verleners en niet-verleners van gesubsidieerde rechtsbijstand neemt dus toe.

Tabel 58 Toevoeging en het aantal advocaten dat bij de balie is ingeschreven

Jaar	Aantal bij de balie ingeschreven advocaten	Index	Aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent	Index	Percentage advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent t.o.v. alle bij de balie ingeschreven advocaten
2000	11.033	100	6.340	100	57
2001	11.807	107	6.111	96	52
2002	12.290	111	5.974	94	49
2003	12.691	115	6.105	96	48
2004	13.111	119	6.125	97	47

Bron: Jaarverslagen NOvA

6.2 KENMERKEN RECHTSBIJSTANDVERLENERS

6.2.1 *Geslacht rechtsbijstandverleners*

In de afgelopen jaren is het percentage vrouwelijke rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt, gestegen van 2.516 in 2000 naar 2.621 in 2004 (+4%). Ook in verhouding tot het aantal mannen dat op toevoegingsbasis werkt, is het aantal vrouwen gestegen. In 2000 was 38% van de advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden, van het vrouwelijke geslacht. In 2004 was dit percentage gestegen naar 41%. Dit komt doordat het aantal vrouwen onder de rechtsbijstandverleners die toetreden tot het stelsel, hoger is dan het aantal mannen (respectievelijk 288 en 229 in 2004). Vergeleken met de verhouding waarin mannen en vrouwen bij de balie staan ingeschreven, lijken vrouwen licht te zijn oververtegenwoordigd in de groep advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Daar was 37% van alle ingeschreven advocaten van het vrouwelijke geslacht (KSU, 2004).

6.2.2 *Eroaring rechtsbijstandverleners*³³

Er is onderzocht hoe lang de rechtsbijstandverleners die toetreden tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gemiddeld zijn beëdigd. Daaruit blijkt dat de nieuwe rechtsbijstandverleners gemiddeld binnen het eerste jaar na hun beëdiging jaarlijks ten minste één zaak op toevoegingsbasis behandelen. In 2004 waren de rechtsbijstandverleners gemiddeld 0,85 jaar beëdigd toen zij voor het eerst gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden. Er is geen voor de hand liggende verklaring voor het hoge gemiddelde in 2001 (1,31 jaar).

Tabel 59 Geslacht rechtsbijstandverleners die hulp verleenden op basis van een toevoeging (indien bekend)

Jaar	Man Aantal	Percentage	Vrouw Aantal	Percentage	Totaal Aantal	Percentage
2000	4.045	62	2.516	38	6.561	100
2001	3.901	62	2.431	38	6.332	100
2002	3.795	61	2.418	39	6.213	100
2003	3.837	60	2.528	40	6.365	100
2004	3.743	59	2.621	41	6.364	100

Tabel 60 Gemiddeld aantal beëdigingsjaren van nieuwe rechtsbijstandverleners naar status in 2004

Jaar waarin rbv-er voor het eerst gesubsidieerde rechtsbijstand verleende	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren	Index
2000	0,73	100
2001	1,31	179
2002	0,90	123
2003	0,75	102
2004	0,85	116

Er is ook onderzocht hoeveel jaar alle rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, gemiddeld beëdigd zijn. In 2004 was dat 10,9 jaar. Dit is 11% langer dan in 2000.

33. De gegevens over de jaren 2000 en 2001 zijn licht vertekend doordat de gegevens ontleend zijn aan een registratiesysteem (GRAS) dat is opgebouwd als een dynamische database. De consequentie hiervan is dat bij zaken die door advocaten aan een collega zijn overgedragen, alleen de gegevens van degene die de zaak heeft overgenomen, in het systeem staan. Aan de hand van een voorbeeld wordt hier uitgelegd wat voor vertekening dit kan opleveren. Stel dat een advocaat die in 2000 reeds tien jaar beëdigd was, een zaak op zich neemt en die zaak in 2002 overdraagt aan een stagiair die in 2001 pas is beëdigd, dan staan in het registratiesysteem bij de zaak uit 2000 de gegevens van de stagiair uit 2001. De vertekening is het meest substantieel ten aanzien van het beëdigingsjaar. In veel mindere mate worden andere variabelen beïnvloed, zoals het geslacht en het aantal toevoegingen dat een advocaat per jaar behandelt. Door vanaf 2002 jaarlijks aan het begin van het jaar een uitdraai te maken van de gegevens uit het voorgaande jaar wordt dit probleem nagenoeg ondervangen.

Tabel 61 Gemiddeld aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, beëdigd zijn

Jaar	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren	Index
2000	9,8	100
2001	10,3	105
2002	10,7	109
2003	10,9	111
2004	10,9	111

Om na te gaan hoe de spreiding is van het aantal ervaringsjaren, zijn de rechtsbijstandverleners ingedeeld in cohorten van tien jaar sinds hun beëdiging. Hieruit blijkt dat de groep die langer dan twintig jaar geleden is beëdigd, in de periode 2000 tot en met 2004 is gegroeid van 13% naar 17% (zie tabel 62). Als wordt aangenomen dat advocaten gemiddeld worden beëdigd als ze 25 jaar zijn en met pensioen gaan als ze 65 zijn, dan betekent dit dat de groep die 31 tot en met 40 jaar geleden is beëdigd, binnenkort de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De onderstaande cijfers geven geen aanleiding tot zorg dat binnenkort een grote groep rechtsbijstandverleners het stelsel verlaat vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De groep die 31 tot en met 40 jaar geleden is beëdigd, maakt slechts 2% uit van alle rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Aangezien slechts 15% van de rechtsbijstandverleners 21 tot en met 30 jaar beëdigd is, is er ook geen aanleiding om te veronderstellen dat er op afzienbare termijn een grote groep rechtsbijstandverleners het stelsel zal verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Tabel 62 Aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners beëdigd zijn, in cohorten van tien jaar

Cohorten	2000		2001		2002		2003		2004	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
0 t/m 10	3.592	54	3.390	53	3.295	51	3.372	52	3.391	54
11 t/m 20	1.592	24	1.552	24	1.483	24	1.481	23	1.453	23
21 t/m 30	756	11	810	13	866	14	920	14	934	15
31 t/m 40	75	1	95	1	110	2	142	2	152	2
41 t/m 50	16	<1	16	<1	14	<1	13	<1	14	<1
51 t/m 60	8	<1	5	<1	4	<1	4	<1	3	<1
>60	0	0	0	0	1	<1	1	<1	1	<1
Totaal	6.039	91	5.868	91	5.773	92	5.933	92	5.948	93
Onbekend	611	9	557	9	523	8	504	8	467	7
Totaal	6.650	100	6.425	100	6.296	100	6.437	100	6.415	100

6.2.3 Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

In de afgelopen jaren is het aantal afgegeven toevoegingen flink gestegen, terwijl het aantal rechtsbijstandverleners redelijk constant bleef. Deze twee ontwikkelingen hebben als gevolg dat het gemiddeld aantal toevoegingen dat rechtsbijstandverleners per jaar behandelen, in de periode 2000 tot en met 2004 met 22% is gestegen. In 2000 behandelden rechtsbijstandverleners gemiddeld 44 zaken op toevoegingsbasis. In 2004 was dit aantal gestegen naar 54.

Tabel 63 Gemiddeld aantal toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener per jaar

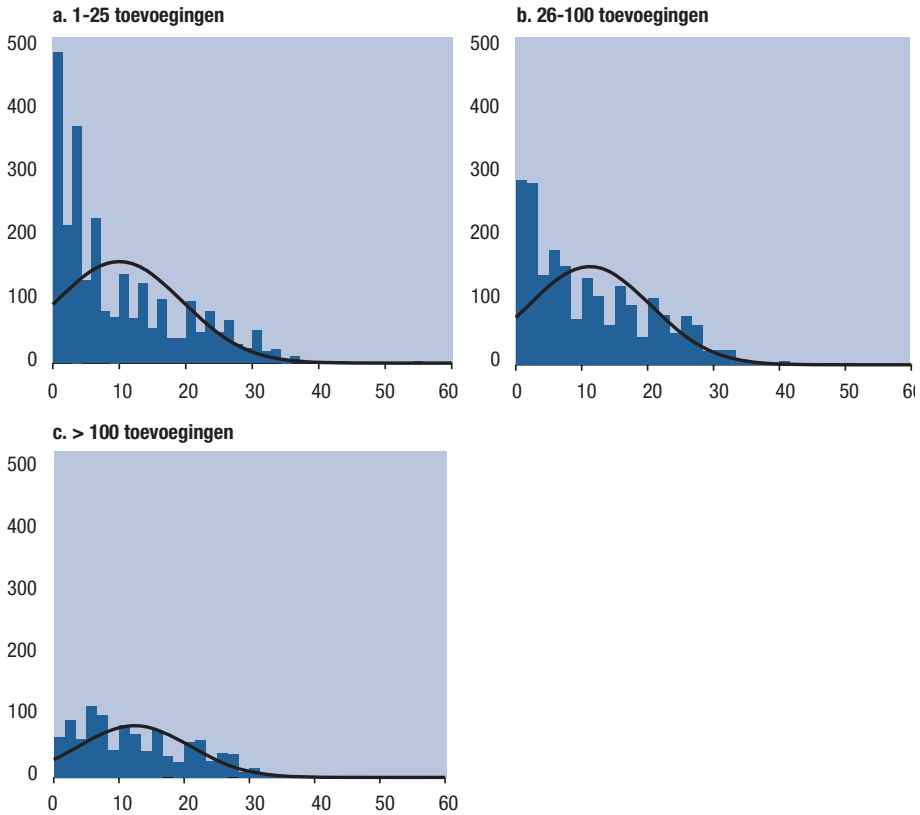
Jaar	Aantal	Percentage
2000	44	100
2001	47	106
2002	52	118
2003	53	121
2004	54	122

Om na te gaan hoe de spreiding is van zaken onder de rechtsbijstandverleners, zijn zij onderverdeeld in groepen naar het aantal zaken dat zij behandelen. Hieruit blijkt dat het aantal rechtsbijstandverleners dat 1 tot 10 zaken per jaar behandelt, in de jaren 2000 tot en met 2004 is gedaald van 36% naar 29% van het totale aantal rechtsbijstandverleners. Tegenover deze daling staat een stijging van het percentage rechtsbijstandverleners dat meer dan 50 zaken behandelt. Het aandeel van deze groep steeg van 28% in 2000 naar 38% in 2004. De stijging van het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener wordt dus voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de groep die weinig toevoegingen doet, afneemt (1 tot en met 10), de groep die meer dan 50 toevoegingen doet, toeneemt, een beperkte groep steeds meer zaken op basis van een toevoeging behandelt, en een grotere groep per persoon steeds minder zaken op toevoegingsbasis behandelt.

Tabel 64 Aantal rechtsbijstandverleners per aantal toevoegingen per jaar, in percentages

Aantal toevoegingen	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
1 t/m 10	2.395	36	2.281	36	2.076	33	2.076	32	1.882	29
11 t/m 25	1.176	18	1.143	18	1.114	18	1.059	16	1.028	16
26 t/m 50	1.144	17	1.056	16	1.004	16	1.007	16	1.101	17
51 t/m 100	1.045	16	1.057	16	1.066	17	1.123	17	1.291	20
101 t/m 150	414	6	402	6	477	8	575	9	570	9
151 t/m 200	218	3	232	4	213	3	273	4	250	4
>200	231	3	254	4	346	5	324	5	293	5
Totaal	6.650	100	6.425	100	6.296	100	6.437	100	6.415	100

Figuur 17a t/m c Aantal jaren van beëdiging van rechtsbijstandverleners naar aantal toevoegingen in 2004



Er is ook onderzocht of er een relatie is tussen het aantal zaken dat rechtsbijstandverleners behandelen op toevoegingsbasis, en het aantal jaar dat zij beëdigd zijn. Hieruit blijkt dat de rechtsbijstandverleners aan wie meer dan 100 toevoegingen per jaar worden afgegeven, gelijkmatig verdeeld zijn wat betreft ervaring. Bij de rechtsbijstandverleners aan wie 1 tot en met 25 toevoegingen worden afgegeven is de groep met relatief weinig ervaring juist sterk oververtegenwoordigd. Deze verdeling betekent dat er relatief gezien niet veel onervaren rechtsbijstandverleners zijn aan wie meer dan 100 toevoegingen worden afgegeven. Het bovenstaande is visueel inzichtelijk gemaakt in figuur 17a tot en met c. Figuur 17a heeft betrekking op rechtsbijstandverleners aan wie in 2004 1 tot en met 25 toevoegingen zijn afgegeven, figuur 17b op degenen die 26 tot en met 100 zaken op toevoegingsbasis behandelen, en figuur 17c op degenen aan wie meer dan 100 toevoegingen zijn afgegeven.³⁴ Het aantal rechtsbijstandverleners is af te lezen aan de hoogte van de balken

in de figuur. Op de horizontale as is het aantal jaar weergegeven dat men is beëdigd. Uit de redelijk gelijke hoogte van de staven in figuur 17c is af te lezen dat de rechtsbijstandverleners aan wie meer dan 100 toevoegingen zijn afgegeven, gelijkmatig verdeeld zijn wat betreft ervaring. Bij de groep aan wie 1 tot en met 25 toevoegingen worden afgegeven, zijn de verschillen het grootst.

Voor de ontwikkeling van het aanbod in de toekomst is de constatering van belang dat er relatief gezien niet veel onervaren rechtsbijstandverleners zijn die meer dan honderd zaken per jaar op toevoegingsbasis behandelen. Ook al is reeds geconstateerd dat het aantal rechtsbijstandverleners dat langer dan dertig jaar geleden is beëdigd en dus op afzienbare termijn met pensioen gaat, niet zo groot is, als zij veel zaken op toevoegingsbasis behandelen, zou hun pensioen mogelijk wel serieuze consequenties kunnen hebben voor de werklast van de overige rechtsbijstandverleners. Om na te gaan of dit op termijn mogelijk een probleem kan opleveren, is onderzocht hoe de ontwikkeling is van het aantal toevoegingen dat jaarlijks aan rechtsbijstandverleners wordt afgegeven in relatie tot het jaar waarin zij beëdigd zijn. Hieruit blijkt dat rechtsbijstandverleners meer zaken op toevoegingsbasis gaan behandelen naarmate ze langer geleden beëdigd zijn. Dit betekent dat dus ook van de rechtsbijstandverleners die niet zo lang geleden zijn beëdigd en gemiddeld niet zo veel toevoegingszaken per persoon behandelen, verwacht kan worden dat zij op termijn steeds meer zaken zullen gaan behandelen en dus voor opvolging zorgen voor de groep die nu veel toevoegingen doet en op afzienbare termijn het stelsel zal verlaten. Dit is te zien in tabel 65. Hierin zijn vier groepen rechtsbijstandverleners opgenomen die zijn beëdigd in respectievelijk 2000, 1995, 1990 en 1985. Per groep is weergegeven hoeveel zaken zij per persoon per jaar gemiddeld op toevoegingsbasis behandelden in de periode 2000 tot en met 2004. De rechtsbijstandverleners die in 2000 werden beëdigd, behandelden in 2001 bijvoorbeeld gemiddeld 38 zaken op toevoegingsbasis per persoon. Ten aanzien van alle vier de onderscheiden groepen is te zien dat het aantal toevoegingen dat de rechtsbijstandverleners per persoon per jaar behandelen, jaarlijks gemiddeld stijgt. Op basis van deze cijfers wordt hier aangenomen dat er een relatie is tussen het aantal toevoegingszaken dat een rechtsbijstandverlener gemiddeld per jaar behandelt, en het aantal jaar dat hij beëdigd is; hoe langer geleden beëdigd, hoe meer zaken iemand behandelt.

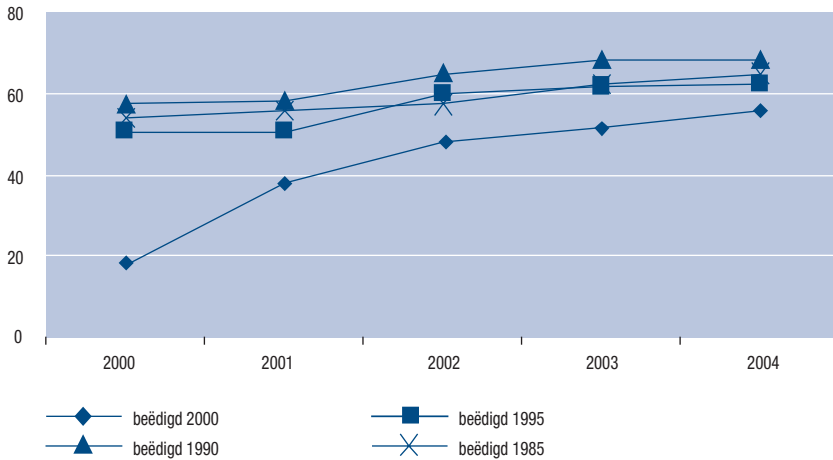
34. Door de indeling in cohorten van 1-25, 26-100 en >100 zijn de aantallen rechtsbijstandverleners binnen de cohorten van vergelijkbare grootte.

Tabel 65 Gemiddeld aantal toevoegingen naar het aantal jaren van beëdiging van rechtsbijstandverleners

Peiljaar → Jaar van beëdiging ↓		2000	2001	2002	2003	2004
2000	Aantal jaren beëdigd	0	1	2	3	4
	Aantal toevoegingen	18	38	48	51	55
1995	Aantal jaren beëdigd	5	6	7	8	9
	Aantal toevoegingen	51	51	60	61	62
1990	Aantal jaren beëdigd	10	11	12	13	14
	Aantal toevoegingen	57	59	65	69	68
1985	Aantal jaren beëdigd	15	16	17	18	19
	Aantal toevoegingen	54	55	57	62	65

De sterkere stijging van het aantal afgegeven toevoegingen ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandverleners dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, is ook terug te zien in de cijfers. Voor alle vier de onderscheiden groepen geldt dat de jongere groep gemiddeld meer zaken op basis van een toevoeging behandelde in het jaar x na hun beëdiging dan de voorgaande groep. De groep die in 2000 is beëdigd, deed binnen het eerste jaar vanaf de beëdigingsdatum gemiddeld 18 toevoegingen per persoon en in het vijfde jaar vanaf hun beëdiging gemiddeld 55 toevoegingen, terwijl de groep die in 1995 is beëdigd, gemiddeld 51 toevoegingen per persoon behandelden toen zij vijf jaar beëdigd waren. Hetzelfde verschil is te zien tussen de groepen die in 1995 en 1990 zijn beëdigd en de groepen die in 1990 en 1985 zijn beëdigd. Bovendien is uit tabel 65 af te lezen dat alle rechtsbijstandverleners in alle vier de onderscheiden groepen ieder volgend jaar vanaf hun beëdiging meer zaken op toevoegingsbasis behandelen. In figuur 18 is dat grafisch weergegeven.

Figuur 18 Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener naar beëdigingsjaar



De stijging van het aantal zaken op toevoegingsbasis per rechtsbijstandverlener is ook te zien in tabel 66. Daarin staat hoeveel toevoegingszaken de rechtsbijstandverleners die in de jaren 2000 tot en met 2004 voor het eerst gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden, gemiddeld per persoon behandelden. Sinds 2000 is het aantal toevoegingen dat nieuwe rechtsbijstandverleners in het eerste jaar behandelen, met ongeveer een derde gestegen.

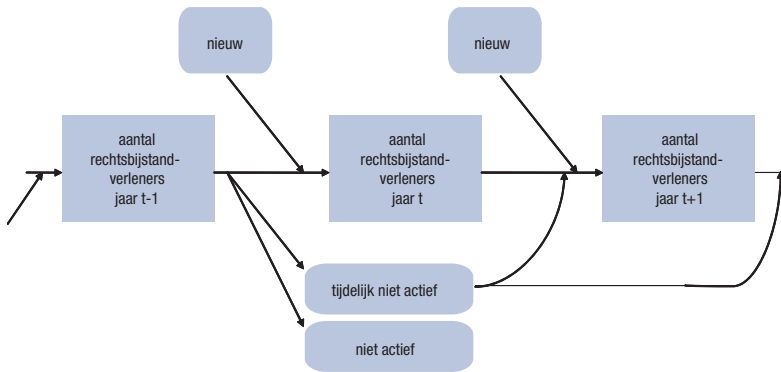
Tabel 66 Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

Jaar waarin de rechtsbijstandverleners voor het eerst gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden	Gemiddeld aantal toevoegingen behandeld door de 'nieuwe' groep per persoon	Index
2000	18	100
2001	18	100
2002	21	117
2003	24	133
2004	23	128

6.3 VERLOOP ONDER DE RECHTSBIJSTANDVERLENERS

In deze paragraaf staat beschreven hoe het verloop is onder de rechtsbijstandverleners vanaf 2000. De ontwikkeling van dit aantal wordt bepaald door de optelsom van het aantal rechtsbijstandverleners dat in het desbetreffende jaar toetreedt tot het stelsel, minus het aantal dat het stelsel tijdelijk of definitief verlaat. In figuur 19 is dit proces in beeld gebracht.

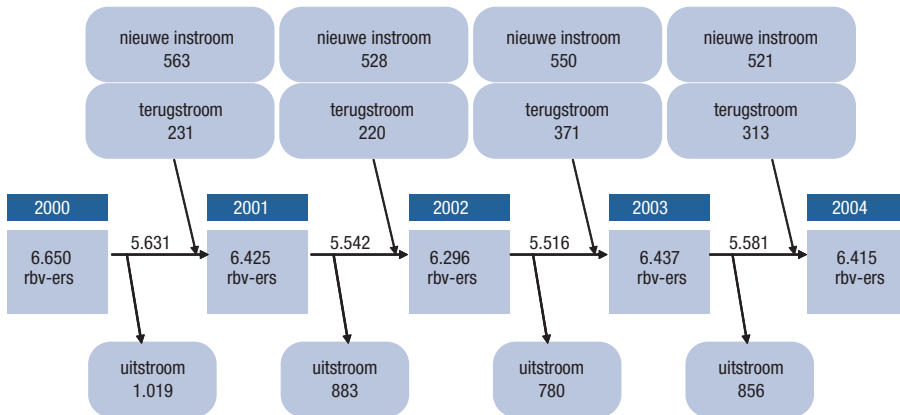
Figuur 19 Mutaties onder de rechtsbijstandverleners



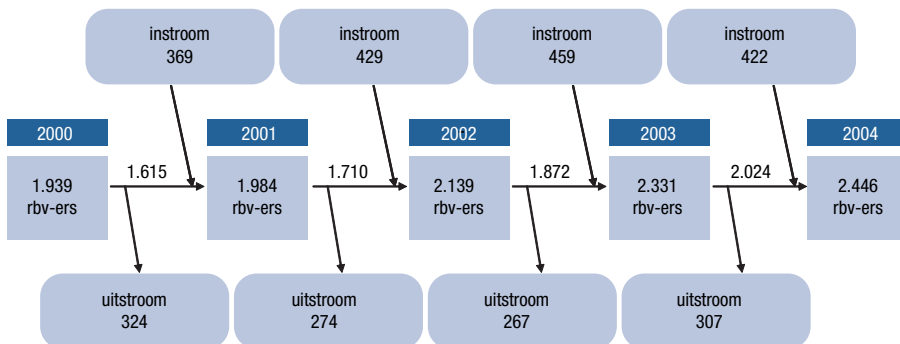
Van alle rechtsbijstandverleners die in 2004 zaken op basis van een toevoeging behandelden, verleende 88% elk jaar vanaf hun toetreding tot het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 2000 tot en met 2004. Hieruit kan worden afgeleid dat er een stabiele groep is van dezelfde advocaten die jaarlijks gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen.

Om een preciezer beeld te krijgen van de groep die het stelsel tijdelijk of definitief verlaat, is de groep instromers nader uitgesplitst.³⁵ In figuur 20 is de in-, uit- en terugstroom cijfermatig in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat een substantieel deel van de instroom bestaat uit rechtsbijstandverleners die het stelsel tijdelijk hadden verlaten. Voorts blijkt dat de groep die in twee achtereenvolgende jaren deelneemt, constant is. In 2001 bleven 5.631 van de 6.650 rechtsbijstandverleners ook in 2001 actief (85%), in 2002 was dat 87%, in 2003 88% en in 2004 was dat 87%.

35. Uitsplitsing van de *uitstromers* is om technische redenen niet mogelijk.

Figuur 20 In-, uit- en terugstroom van rechtsbijstandverleners

Als speciaal wordt gekeken naar de groep die voor het stelsel het belangrijkst is – de groep die meer dan vijftig toevoegingen per jaar doet – dan blijkt ook van deze groep meer dan 80% in twee opeenvolgende jaren actief. Deze rechtsbijstandverleners doen samen ongeveer 80% van de toevoegingen.

Figuur 21 In- en uitstroom rechtsbijstandverleners die jaarlijks meer dan vijftig toevoegingen doen

Bij deze voor het stelsel zo belangrijke groep is vanaf 2000 de instroom steeds groter geweest dan de uitstroom.

6.4 SAMENVATTING

In 2004 verleenden 6.415 rechtsbijstandverleners gesubsidieerde rechtsbijstand, 95% van deze groep is advocaat. In de jaren 2000 tot en met 2002 daalde het aantal rechtsbijstandverleners met 5%. Dankzij een stijging sindsdien was het totaal aantal rechtsbijstandverleners dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, in 2004 3% lager dan in 2000. Van alle bij de balie ingeschreven advocaten verleent 47% gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit percentage is sinds 2000 met 10% gedaald. Toen verleende nog 57% van alle advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze daling wordt veroorzaakt doordat het aantal bij de Orde ingeschreven advocaten sneller is gestegen dan het aantal advocaten dat rechtsbijstand verleent.

De rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, starten daar doorgaans mee binnen een jaar nadat zij zijn beëdigd. Het gemiddeld aantal toevoegingen dat de rechtsbijstandverleners per persoon behandelt, is in de afgelopen jaren gestegen van 44 in 2000 tot 54 in 2004 (+22%). Wanneer de spreiding van de zaken over de rechtsbijstandverleners wordt geanalyseerd, dan blijkt dat het aandeel dat minder dan 10 toevoegingen per jaar behandelt, is gedaald van 36% in 2000 naar 29% in 2004, terwijl het aantal rechtsbijstandverleners dat meer dan 50 toevoegingen per jaar behandelt, juist is gestegen van 28% naar 38%. Dit betekent dus dat de groep die veel toevoegingen per persoon per jaar behandelt, groeit ten koste van de groep die weinig toevoegingen per persoon behandelt. Wanneer het aantal beëdigingsjaren in relatie wordt gebracht tot het aantal toevoegingen dat de rechtsbijstandverleners per persoon behandelt, blijkt dat de groep die meer dan 100 toevoegingen per jaar behandelt, qua ervaring gelijkmatig verdeeld is. Dit in tegenstelling tot de rechtsbijstandverleners die minder dan 25 toevoegingen behandelen. Bij die groep zijn degenen die kortgeleden beëdigd zijn, in de meerderheid. Deze verdeling roept de vraag op of er op termijn een probleem kan ontstaan als de groep die per persoon veel toevoegingen doet, te weten de groep die langer geleden beëdigd is, het stelsel gaat verlaten. Er is geen aanleiding tot zorg op dit punt. De rechtsbijstandverleners die kortgeleden beëdigd zijn, behandelen weliswaar gemiddeld weinig toevoegingen per persoon, maar uit een analyse van de ontwikkeling van het aantal toevoegingen per persoon per jaar door de jaren heen blijkt dat rechtsbijstandverleners meer toevoegingen gaan behandelen naarmate ze langer geleden beëdigd zijn. Op grond hiervan kan dus worden verwacht dat de groep die nu relatief weinig toevoegingen doet, over een aantal jaar, als zij langer geleden beëdigd is, ook meer toevoegingen voor haar rekening neemt.

De omvang van het aanbod zou kunnen afnemen als de groep rechtsbijstandverleners die al langer geleden beëdigd is, veel groter is dan de groep die nog maar kort is beëdigd. Dit is niet het geval. De helft van de rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, is korter dan tien jaar geleden beëdigd. Als wordt aangenomen dat rechtsbijstandverleners gemiddeld worden beëdigd als ze 25 jaar zijn en met pensioen gaan als ze 65 zijn, dan verlaten de rechtsbijstandverleners die langer dan dertig jaar geleden beëdigd zijn, in de komende tien jaar het stelsel omdat zij met pensioen gaan. Deze groep behandelt per persoon gemiddeld weliswaar het grootste aantal toevoegingen, maar omdat in 2004 maar 2% van alle rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken, deel uitmaakt van deze groep, is er geen reden om te veronderstellen dat hun uittreden tot problemen zal leiden. Een ander gegeven is dat in de groep die 80% van de toevoegingen behandelt, de instroom kleiner is dan de uitstroom en dat een derde van de groep die jaarlijks het stelsel verlaat, op enig moment weer terugkeert.

Onder alle advocaten die bij één van de raden voor rechtsbijstand een inschrijving hebben om toevoegingszaken te doen, is in april 2004 via het internet een enquête verspreid. De volledige uitwerking is te vinden in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004. In dit hoofdstuk worden de resultaten daarvan samengevat. De enquête had als doel om inzicht te verkrijgen in de effecten van een aantal actuele ontwikkelingen, zoals de afhandeling van lichte advies-toevoegingen in de toekomst door advocaten, en de voorwaarden die sinds 1 januari 2004 aan hen worden gesteld om op toevoegingsbasis te mogen werken. De enquête is ingevuld door een kwart (1.599) van de 6.437 rechtsbijstandverleners aan wie volgens de registratie van de raden in 2003 ten minste één toevoeging werd afgegeven (de zogenoemde actieve gesubsidieerde rechtsbijstandverleners). Gezien de lengte van de enquête is deze opgesplitst in twee delen. De ene groep kreeg naast een algemeen deel, dat voor iedereen gold, een aantal vragen die specifiek betrekking hadden op toevoegingen (n=796), terwijl de tweede groep naast vragen van algemene aard een aantal vragen ten aanzien van kwaliteit kreeg voorgelegd (n=803). Indien men dat wilde, kon men beide delen invullen. In totaal werd dit door 990 respondenten gedaan. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste resultaten van de vragen die betrekking hebben op toevoegingen. In hoofdstuk 8 wordt verslag gedaan van de resultaten van de kwaliteitsvragen.

7.1 REPRESENTATIVITEIT VAN DE RESPONSGROEP

Uit een vergelijking van de enquêtecijfers met die vanuit de analyse van alle actieve rechtsbijstandverleners blijkt dat de steekproef representatief is voor de totale groep ten aanzien van een aantal kerngegevens, te weten leeftijd, geslacht, ressort en ervaring. De groep die de enquête heeft ingevuld, blijkt gemiddeld meer toevoegingen te doen dan de ingeschrevenen die niet meededen aan de enquête. Dit verschil is mogelijk te verklaren uit het feit dat zij zich beter in staat achten iets te zeggen over dit onderwerp en hier meer affiniteit mee hebben.

7.2 DE TOEVOEGINGSPRAKTIJK

7.2.1 *Kantoortype en kantoor grootte*

Op basis van de antwoorden die de advocaten geven over hun werkzaamheden en hun kantoor, kunnen drie typen kantoren worden onderscheiden: de toevoegingspraktijk, de commerciële praktijk en de gemengde praktijk. De toevoegingspraktijk wordt in tegenstelling tot de in hoofdzaak commerciële praktijk gekenmerkt door:

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

De gemengde praktijk neemt, zoals te verwachten is, steeds een tussenpositie in.

Ruim een kwart van de respondenten is werkzaam in een praktijk die men typeert als een in hoofdzaak commerciële praktijk, terwijl een vijfde aangeeft werkzaam te zijn bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk. Ruim de helft beschrijft de praktijk als gemengd. Wanneer de omvang van kantoren wordt gerelateerd aan de drie onderscheiden typen blijkt dat de kleinere kantoren (tot en met vijf advocaten) het vaakst in hoofdzaak toevoegingspraktijken zijn, terwijl de grotere (vanaf elf) gemiddeld vaker in hoofdzaak commercieel georiënteerd zijn. Driekwart van de in hoofdzaak toevoegingspraktijken zijn kantoren met tot en met vijf advocaten.

7.2.2 *Samenhang aantal toevoegingszaken per rechtsbijstandverlener met andere kenmerken*

Voor wat betreft het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener bestaat er een aanzienlijk verschil tussen de typen praktijken.³⁶ Meer dan de helft van de advocaten in in hoofdzaak commerciële praktijken doet gemiddeld 10 of minder toevoegingen, terwijl bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk meer dan de helft van de rechtsbijstandverleners tussen de 51 en 150 zaken doet. Een gemengde praktijk neemt een tussenpositie in met meer dan de helft tussen de 25 en 100 toevoegingen per advocaat. Bijna driekwart van de advocaten die gemiddeld tot en met 10 zaken per jaar doen, werkt bij een in hoofdzaak commerciële praktijk, terwijl twee derde van de advocaten die meer dan 150 toevoegingszaken doen, in een in hoofdzaak toevoegingspraktijk werkt.

36. Alle verschillen die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn significant op een niveau van $p < 0.05$, tenzij anders vermeld.

7.2.3 *Tijdsbesteding aan toevoegingszaken*

Naar inschatting van de respondenten werd gedurende het afgelopen jaar gemiddeld de helft van de werktijd aan toevoegingszaken besteed (51%). Als wordt gekeken naar de verschillen tussen de typen praktijken, dan blijkt de in hoofdzaak toevoegingspraktijk het vaakst in de groep te zitten die tussen de 75 en de 100% van de werktijd besteedt aan toevoegingszaken (79% geeft dit aan), terwijl advocaten in een in hoofdzaak commerciële praktijk (74%) juist aangeven dat dit percentage van de werktijd tussen de 0 en de 25% ligt. Naarmate het kantoor groter wordt, besteden de medewerkers een kleiner percentage van hun tijd aan toevoegingszaken.

7.2.4 *Inkomensverdeling*

Om meer betekenis te kunnen toekennen aan een aantal van de gegeven antwoorden is gevraagd naar het brutojaarinkomen van de respondenten. Het grootste aantal bevindt zich in de groep tot € 50.000. Inkomens boven de € 100.000 komen vaker dan gemiddeld voor bij advocaten die bij in hoofdzaak commerciële praktijken werken en, zoals te verwachten is, blijkt, dat naarmate men meer verdient, men een kleiner gedeelte van de werktijd besteedt aan toevoegingszaken.

7.2.5 *Attitude van de respondenten ten aanzien van toevoegingszaken*

Persoonlijke voorkeur

Hoewel het hier gaat om advocaten die allemaal ingeschreven staan bij een van de vijf raden, zijn de commerciële zaken aanzienlijk meer in trek dan toevoegingszaken. Iets minder dan 10% van de ondervraagden heeft een uitgesproken voorkeur voor toevoegingszaken, terwijl 43% een voorkeur uitspreekt voor commerciële zaken en 46% geen voorkeur heeft.

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

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

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

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

Deze motieven komen overeen met de redenen die men aangeeft om een toevoegingszaak aan te nemen, waarbij meer antwoorden naast elkaar mogelijk waren. Twee derde van de advocaten zegt zich hierbij (mede) te laten leiden door plichtsgevoel. Van de advocaten heeft 17% economische motieven om een toevoegingszaak aan te nemen. Bij in hoofdzaak commerciële praktijken komt de voorkeur van de advocaten het meest overeen met de aard van de zaken binnen de praktijk: driekwart van hen geeft commerciële zaken als voorkeur aan. Binnen de overige twee typen hebben de advocaten een minder uitgesproken voorkeur: de helft heeft geen voorkeur, waarna binnen de gemengde praktijk de commerciële zaken het meest in trek zijn (42%) en bij de in hoofdzaak toevoegingspraktijk de toevoegingszaken (35%).

Beleving van toevoegingszaken

Ruim driekwart van de ondervraagden haalt evenveel voldoening uit zowel toevoegingszaken als commerciële zaken (78%). Van de respondenten die wel een verschil ervaren, zegt 12% dat toevoegingszaken hun meer voldoening geven en 6,9% zegt minder.

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

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

Weigeren van toevoegingszaken

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

doet dit gemiddeld in ongeveer 20% van de aanvragen. Uit analyse van de antwoorden blijkt dat bijna de helft van de advocaten die aangeven wel eens toevoegingszaken te weigeren, dit maar bij een klein deel van de toevoegingscliënten doet (minder dan 5%).

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

Verandering van de kantoorstrategie

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

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

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

Voorts werd gevraagd of *het kantoor* van de respondent meer toevoegingszaken zal gaan doen *als het aantal verzoeken* daarvoor stijgt. Ruim de helft van de advocaten beantwoordt deze vraag bevestigend, een derde ontkennend en 15,2% heeft op dit punt geen mening gegeven. Men gaat gemiddeld vaker toevoegingszaken doen als men werkt in een in hoofdzaak toevoegingspraktijk. In een praktijk die in hoofdzaak commercieel is, zegt iets meer dan de helft 'nee' op de vraag of het kantoor meer toevoegingszaken zal gaan doen als het aantal verzoeken daarvoor stijgt, tegenover de advocaten in de in hoofdzaak toevoegingspraktijken die hierop in meerderheid 'ja' zeggen (57%).

Als gerelateerd wordt aan de kantoorgrootte, dan blijkt dat de kantoren met tot en met tien advocaten vaker 'ja' zeggen dan 'nee' op de vraag of het kantoor meer toevoegingszaken zal gaan doen, terwijl dit bij de grotere kantoren vanaf elf advocaten juist vaker niet zo is. Gemiddeld zouden de kantoren er dan maximaal 50 toevoegingszaken per jaar bij kunnen en willen nemen. De, doorgaans grotere, commercieel georiënteerde praktijken zouden er gemiddeld minder toevoegingen bij kunnen en willen nemen dan de overige twee typen (gemiddeld per kantoor 29 toevoegingszaken tegenover 68 toevoegingszaken bij de in hoofdzaak toevoegingspraktijken en 43 bij de gemengde praktijken).

Op de vraag of men verwacht dat er in de nabije toekomst een verandering zal optreden in het aantal toevoegingszaken dat men persoonlijk behandelt, antwoordt 35% een afname te verwachten en 14,0% een toename. De overige 44% verwacht dat het percentage gelijk blijft. De toename wordt gemiddeld geschat op +21% en de afname op -40%. Ook hier tekent zich een vermindering af aan de aanbodzijde als de verwachtingen uit zouden komen. Deze afname binnen de bestaande groep rechtshulpverleners zal, zoals dat ook in het verleden het geval was, worden opgevangen door de startende advocaten die nog geen deel uitmaken van deze respondentengroep.

7.3 ADMINISTRATIEVE BELASTING

Uit het voorgaande is al gebleken dat advocaten de formaliteiten die moeten worden vervuld rondom de aanvraag van een toevoeging, als een belasting ervaren of zelfs als een reden om geen of minder toevoegingen te doen. Dit wordt vaak in één adem genoemd met de financiële vergoeding die zij ontvangen. Om een toevoeging aan te vragen moeten rechtsbijstandverleners, indien van toepassing, een *Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen* (VIV) en een inkomensspecificatie van hun cliënt opsturen. In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de advocaten de procedure rondom de toevoeging als belastend ervaren.

7.3.1 *De toevoegingsprocedure*

De administratieve handelingen rondom de aanvraag van een toevoeging vormen nu nog onvermijdelijk een belasting bij de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. Twee derde van de advocaten zegt dit inderdaad *zeer* belastend te vinden (64,5%). Van de respondenten geeft 6% aan dit *nauwelijks* als een belasting te ervaren, terwijl 29% aangeeft dit *matig* belastend te vinden. Het maakt hierbij weinig verschil of men beginnend advocaat is of dat men meer jaren ervaring heeft. Als men werkt in een praktijk die in overgang is van een toevoegings- naar een commerciële praktijk, geeft men vaker dan gemiddeld aan dit als *zeer* belastend te ervaren. Dit zou erop kunnen wijzen dat dit een van de redenen is geweest om de ommezwaai te maken.

Als wordt gevraagd naar de belangrijkste belemmeringen die men ervaart om een toevoeging aan te vragen, blijkt 'de administratieve handelingen rondom de aanvraag' het vaakst te worden genoemd (73%). Daarna volgen 'de tijd die de afgifteprocedure vergt bij de raden' (48%), 'de onvoorspelbaarheid van het resultaat van de afgifteprocedure' (33%), 'de bejegening door de raden'

(17,5%) en 'anders' (18,7%). De overige 13,6% ervaart geen enkele belemmering. Het maakt hierbij geen verschil in wat voor soort praktijk men werkt.

7.3.2 VIValt

In het najaar van 2005 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel VIValt aangenomen. Zij moet als effect hebben dat de aanvraagprocedure voor toevoegingen wordt vereenvoudigd. In de toekomst hoeft de advocaat dan in plaats van de VIV alleen het sofi-nummer van zijn cliënt door te geven om een toevoeging aan te vragen. Bijna een derde van de ondervraagden denkt *daardoor* meer toevoegingszaken aan te zullen gaan nemen (31%). Ruim de helft denkt dat dit niet het geval zal zijn (54%) en 15% heeft hierover geen mening.

Advocaten die de administratieve handelingen als *zeer* belastend ervaren, geven gemiddeld vaker aan meer toevoegingszaken te zullen gaan doen als de procedure dankzij VIValt eenvoudiger wordt. Deze vereenvoudiging zal op termijn dus mogelijk het aanbod vergroten, waardoor de druk op de rechtsbijstandverleners naar verwachting enigszins afneemt. Van de groep die aangeeft de administratieve afhandeling als (een van) de belangrijkste belemmering(en) te ervaren om een toevoeging aan te vragen, geeft een hoger percentage aan meer toevoegingszaken te gaan doen dan de groep die dit niet aankruist (36% tegenover 25%). Dit geldt ook voor degenen die bij deze vraag het tweede alternatief kiezen: 'de tijd die de procedure vergt' (35% tegen 27%) en 'de onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de procedure' (40% tegenover 27%). Dit alles zou erop kunnen wijzen dat hoe meer de belemmeringen zullen worden weggenomen, des te meer de bereidheid toe zal nemen om toevoegingszaken te gaan doen.

7.4 EIGEN BIJDRAGE

7.4.1 Inning eigen bijdrage

Rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, moeten doorgaans een eigen bijdrage betalen. Van de advocaten geeft 93% aan dat het innen van de eigen bijdrage wel eens problemen geeft. Het percentage waarin dat gebeurt, wordt gemiddeld geschat op een kwart. In een toevoegingspraktijk komt het vaker voor dat de advocaat in de categorie van 51-100% zit.

7.4.2 *Wel een toevoeging, geen eigen bijdrage*

Het blijkt bij bijna de helft van de ondervraagden wel eens voor te komen dat er *wel* een toevoeging wordt aangevraagd, maar dat men de cliënt *geen* eigen bijdrage laat betalen. Degenen die een percentage willen noemen, schatten dat dit in gemiddeld 13,0% van hun zaken het geval is. Wanneer dit percentage wordt afgezet tegen het aantal zaken dat zij behandelen, kan worden geschat dat in ongeveer 5% van de zaken wordt afgeweken van de standaardprocedure.

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

7.4.3 *Geen toevoeging, wel een eigen bijdrage*

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

7.4.4 *Pro-deozaken*

Op de vraag of het voorkomt dat men zaken behandelt waarbij *geen* toevoeging wordt aangevraagd en men de cliënt ook niets laat betalen, dus dat men een zaak pro deo doet, antwoordt bijna de helft bevestigend. Men doet dit dan in gemiddeld 4% van de gevallen (min. 1%, max. 50%). Dit gebeurt dus in ongeveer 2% van de toevoegingszaken. In een in hoofdzaak toevoegingspraktijk komt dit vaker voor dan bij de andere twee typen kantoren. Daarnaast noemt de groep advocaten die pro-deozaken doet vaker de bejegening door de raad als belemmering dan de groep die nooit pro deo werkt. Zoals te verwachten werken de advocaten met de hogere inkomens vaker wel eens op

pro-deobasis. Voor alle inkomensgroepen geldt dat het een uitzondering is als dit gebeurt (bijna altijd in minder dan 10% van de zaken).

7.4.5 Hoogte eigen bijdrage en het gedrag van de cliënten

Twee derde van de advocaten heeft ervaren dat rechtzoekenden tegen hen zeggen af te zien van rechtsbijstand vanwege de hoogte van de eigen bijdrage. Ook dit komt vaker voor binnen in hoofdzaak toevoegingspraktijken (79% tegen 49% bij in hoofdzaak commerciële praktijken). De gemiddelde schatting is dat dit dan in 10% van de gevallen gebeurt (min. 1%, max. 75%).

Per januari 2004 is de eigen bijdrage verhoogd. Gevraagd is of men in de praktijk merkt dat rechtzoekenden sindsdien vaker afzien van gesubsidieerde rechtsbijstand, juist vanwege deze verhoging. Een derde van de respondenten zegt dit te ervaren, terwijl 45% aangeeft dit niet te merken. De overige 21,2% wil of kan hier geen uitspraak over doen. Het percentage 'ja'-zeggers is ook nu weer het hoogst binnen de toevoegingskantoren (47% tegen 17% bij de commerciële kantoren). De periode tussen de verhoging van de eigen bijdrage en het moment dat de enquête werd gehouden, is te kort om hier harde conclusies aan te verbinden.

7.5 STELSELHERZIENING

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gewijzigd. Op dit moment worden de bureaus rechtshulp vervangen door HJL. De in het verleden door de bureaus rechtshulp in het verlengd spreekuur geboden rechtsbijstand en de toevoegingen worden na de stelselwijziging via de advocatuur aangeboden in de vorm van toegevoegde rechtsbijstand. In verband hiermee zal voor een 'lichte' adviestoevoeging een speciale categorie worden gecreëerd, die zal gelden voor advieszaken waarvoor niet meer dan drie uur rechtsbijstand wordt verleend.

Van de ondervraagden geeft 79,1% aan op de hoogte te zijn van deze ontwikkeling, waarvan de meesten bij een in hoofdzaak toevoegingspraktijk werken. Een kwart van de ondervraagden vindt dit een goede ontwikkeling (29%), terwijl 41% aangeeft dit juist *geen* goede ontwikkeling te vinden. Ruim de helft van de advocaten geeft aan bereid te zijn om de lichte adviestoevoegingen te gaan doen (54%), ongeveer een kwart wil dat niet en de overigen hebben hierover geen mening gegeven. De bereidwilligheid is gemiddeld groter binnen in hoofdzaak toevoegingspraktijken (60% tegen 42% bij in hoofdzaak commerciële praktijken) en gemiddeld kleiner op kantoren die in ontwikkeling

zijn van een in hoofdzaak toevoegingspraktijk naar een in hoofdzaak commerciële praktijk (44% zegt 'ja' tegenover 57% en 58% bij beide andere typen).

7.6 SAMENVATTING

De kantoren die zich in hoofdzaak bezighouden met toevoegingszaken, onderscheiden zich op een aantal punten duidelijk van commerciële en gemengde praktijken. Het zijn doorgaans kleinere praktijken, waarin de rechtsbijstandverleners gemiddeld meer toevoegingszaken doen en een groter deel van hun werktijd aan toevoegingszaken besteden in vergelijking met de twee andere typen. Het inkomen van de advocaten in toevoegingspraktijken is gemiddeld lager. Dit bevestigt het beeld dat men in het algemeen heeft over de drie typen praktijken.

Er zijn maar weinig advocaten die een duidelijke voorkeur hebben voor toevoegingszaken, ze juridisch interessanter vinden en er meer voldoening uit halen. De belangrijkste beweegredenen om toevoegingszaken te doen is het gevoel dit sociaal verplicht te zijn. De lage vergoeding, problemen met het innen van de eigen bijdrage en het claimgedrag van de cliënten maken deze zaken minder aantrekkelijk. Veel advocaten vinden de administratieve handelingen zeer belastend en men heeft regelmatig moeite de benodigde stukken van de cliënten te krijgen. Als de procedure dankzij het project *VIValt* eenvoudiger zal worden, dan zegt een derde van de advocaten vaker toevoegingszaken te zullen gaan doen.

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

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

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

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een voorziening die uit overheidsgeld wordt gefinancierd. Mede daarom is het van belang dat de raden voor rechtsbijstand erop toezien dat de rechtsbijstand die op basis van de Wrb wordt verleend, van goede kwaliteit is. In de eerste helft van dit hoofdstuk staat hoe rechtzoekenden de kwaliteit van de verleende hulp beoordelen. De informatie hiervoor is verzameld door hen daar telefonisch en face to face over te ondervragen. Daarbij is tevens waar mogelijk en relevant een vergelijking gemaakt tussen allochtone en autochtone rechtshulpgebruikers en met de cijfers van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004. In de tweede helft van dit hoofdstuk staat wat het oordeel is van advocaten over de inmiddels verplichte auditverklaring die een minimale kwaliteit moet garanderen. De informatie hierover is afkomstig uit een in de vorige Monitor beschreven internetenquête, die in het voorjaar van 2004 is uitgevoerd onder advocaten. Om een volledig beeld te kunnen schetsen van de kwaliteit wordt hiervan in dit hoofdstuk een samenvatting opgenomen. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004.

8.1 KWALITEIT VOLGENS RECHTZOEKENDEN

De kwaliteit van de verleende rechtsbijstand kan tot op zekere hoogte worden afgeleid uit het oordeel dat de rechtzoekenden hebben over de gekregen hulp. In interviews is aan rechtzoekenden gevraagd hoe zij de rechtsbijstand hebben beleefd (zie voor een verantwoording van de informatieverzameling hoofdstuk 3).

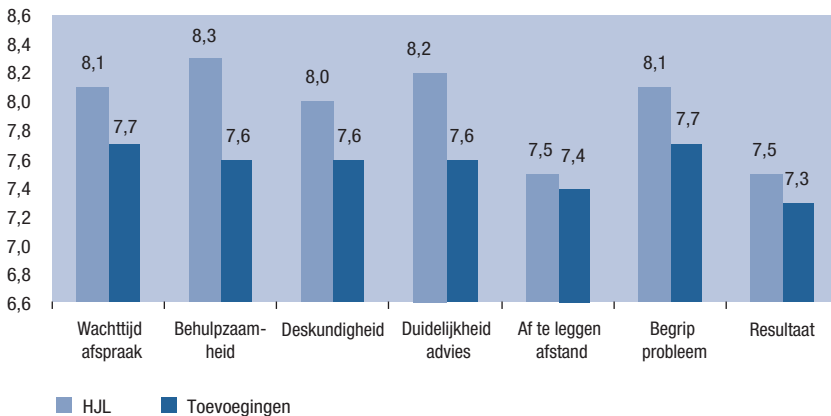
8.1.1 *Tevredenheid*

De rechtzoekenden is gevraagd om op een schaal van 1 tot 10 aan te geven hoe tevreden zij zijn over een aantal aspecten van de verleende rechtsbijstand. De gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn onderverdeeld in twee groepen: loketgebruikers en toevoegingsgebruikers. Bij de resultaten van de

eerste groep moet de kanttkening worden geplaatst dat het hier gaat om een indicatie, omdat deze voorziening nog maar kortgeleden van start is gegaan.

Het algemene oordeel van de respondenten is dat zij tevreden zijn over de rechtsbijstand die zij hebben gehad. De waarden van de gemiddelde tevredenheid liggen op alle gevraagde aspecten van de dienstverlening boven de 7,0. De loketgebruikers geven hogere tevredenheidscijfers dan de toevoegingsgebruikers. De scores van de loketgebruikers variëren tussen de 7,5 en de 8,3, bij de toevoegingsgebruikers liggen deze tussen de 7,2 en 7,7.³⁷ Alleen ten aanzien van de af te leggen afstand en het resultaat van de hulpverlening geven de loketgebruikers een cijfer onder de 8. In figuur 22 staan de tevredenheidscijfers ten aanzien van de wachttijd voor een afspraak, de behulpzaamheid van de rechtsbijstandverlener, de deskundigheid, de duidelijkheid van het advies, de afstand die de rechtzoekende moet afleggen om rechtsbijstand te krijgen, het begrip van de rechtsbijstandverlener voor het probleem en het resultaat van de rechtsbijstandverlening.

Figuur 22 Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van wachttijd, behulpzaamheid, deskundigheid, duidelijkheid advies, afstand, begrip en resultaat

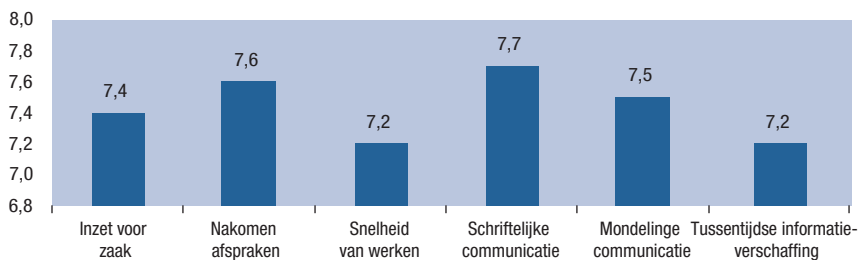


Een aantal van de aspecten waar bij de toevoegingsgebruikers naar is gevraagd, zijn niet van toepassing op de rechtshulp die de loketgebruikers krijgen. Daarom zijn de vragen daarover alleen aan de toevoegingsgebruikers gesteld. In figuur 23 staan hun oordelen ten aanzien van de inzet van de rechtsbijstandverlener, de mate waarin hij gemaakte afspraken nakomt, de

37. Tussen de allochtonen en autochtonen zijn geen verschillen van betekenis aangetroffen (vgl. paragraaf 4.6), behalve bij het aspect 'begrip voor uw probleem', waarover de allochtonen significant minder tevreden zijn.

snelheid van werken, de kwaliteit van de schriftelijke en mondelinge communicatie en de tussentijdse informatieverstopping.

Figuur 23 Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van inzet, nakomen gemaakte afspraken, snelheid van werken, schriftelijke en mondelinge communicatie en tussentijdse informatieverstopping



Als deze cijfers worden vergeleken met die van de enquête die ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2003 werden verzameld, dan valt op dat de tevredenheidsscores van de loketgebruikers over de gehele lijn hoger liggen dan die van de bureaugebruikers, met uitzondering van de afstand die moest worden afgelegd (toen 7,9 nu 7,5). Wellicht zijn de loketgebruikers werkelijk tevredener, maar mogelijk kan dit verschil een gevolg zijn van de andersoortige hulp die door HJL wordt geboden die doorgaans samen gaat met een korter contactmoment. Bij de toevoegingsgebruikers zijn de verschillen tussen de huidige cijfers en die van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2003 slechts marginaal.

8.1.2 *Opnieuw kiezen voor dezelfde voorziening*

Van de loketgebruikers zegt 95% dat zij opnieuw contact opnemen met HJL als zij een nieuw juridisch probleem krijgen. Van de toevoegingsgebruikers zegt ruim de helft dezelfde hulpverlener of instantie te zullen benaderen. Een verklaring voor dit verschil zou kunnen zijn dat het soort probleem een rol speelt bij de keuze voor een advocaat. Op de vraag langs welk kanaal de loketgebruikers dan contact zouden zoeken, antwoordt twee derde dat zij naar de balie zouden gaan. Een derde (33%) denkt te bellen en 1% denkt te e-mailen of weet het nog niet. Ongeveer 20% van de toevoegingsgebruikers zegt niet terug te zullen gaan naar dezelfde hulpverlener of instantie. Bij de vorige enquête gaf 7% van de toevoegingsgebruikers en 9% van de bureaugebruikers aan niet terug te gaan naar dezelfde hulpverlener.

Tabel 67 Mate waarin rechtzoekenden dezelfde hulpverlener of instantie zouden benaderen als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, in percentages

	Loketgebruikers (n = 171)	Toevoegingsgebruikers (n=100)
Zelfde persoon of instantie	95	57
Niet dezelfde persoon of instantie	2	20
Hangt af van het soort probleem	3	15
Weet niet	–	8
Totaal	100	100

Op de vraag naar de redenen waarom men terug zou gaan naar dezelfde advocaat of HJL, konden de respondenten meerdere antwoorden geven. Men zou het vaakst teruggaan vanwege de deskundigheid van de hulpverlener, waarbij de loketgebruikers aanmerkelijk vaker de kosten noemen als reden om terug te gaan dan de toevoegingsgebruikers (respectievelijk 25% en 7%).

Tabel 68 Redenen keuze zelfde hulpverlener, in percentages

	Hulp gehad van Het Juridisch Loket (n=162)	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=57)
Kosten	25	7
Snelheid	8	23
Deskundigheid/goed geholpen	78	81
Toegankelijk/laagdrempelig	20	14

Het is voorstelbaar dat de tevredenheid van de rechtzoekenden voor een deel wordt bepaald door een correcte voorspelling van de rechtsbijstandverleners over de afloop van de zaak. Ruim twee derde van de toevoegingsgebruikers van wie de zaak was afgehandeld op het moment dat het interview werd uitgevoerd, kreeg een correcte voorspelling over de te verwachten afloop van de zaak. Hoewel een goede voorspelling naar verwachting vertrouwen wekt voor een volgende keer, is er geen verband gevonden tussen het opnieuw kiezen voor dezelfde hulpverlener en de juistheid van de voorspelling.

Tabel 69 Mate waarin de afloop van de rechtsbijstand overeenkomt met de voorspelling van de rechtsbijstandverlener, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=47)
Voorspelling klopte	66
Voorspelling klopte niet	17
Geen voorspelling gedaan	15
Weet niet	2
Totaal	100

Bij de enquête ten behoeve van de Monitor 2003 klopt bij 68% van de respondenten de voorspelling met de uiteindelijke uitkomst.

8.1.3 Kosten rechtsbijstand

Er is ook gevraagd of men vooraf enig idee had van de kosten van rechtsbijstand. Van zowel de loketgebruikers als de toevoegingsgebruikers antwoordt bijna de helft dat zij een idee hadden van de kosten van de hulp die zij inschakelden.

Tabel 70 Mate waarin respondenten een idee hadden van de kosten om hun juridische probleem op te lossen, in percentages

	Hulp gehad van Het Juridisch Loket (n=171)	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=100)
Wel een idee van de kosten	48	45
Geen idee van de kosten	52	53
Weet niet/geen antwoord	–	2
Totaal	100	100

Bij de vorige enquête waren de percentages lager ten aanzien van de bekendheid: 66% van de bureaugebruikers en 72% van de toevoegingsgebruikers had toen vooraf geen idee van de kosten.

Aan de toevoegingsgebruikers die vooraf een verwachting hadden ten aanzien van de kosten, is gevraagd of zij uiteindelijk een bedrag moesten betalen dat daar gelijk aan was. Twee derde (60%) betaalde ongeveer wat zij verwachtten, 16% betaalde meer dan zij hadden verwacht, en 22% betaalde minder.

Tabel 71 Verwachtingen ten aanzien van de prijs, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=45)
Meer	16
Minder	22
Ongeveer wat ik verwachtte	60
Weet niet (meer)	2
Totaal	100

Aan alle toevoegingsgebruikers is gevraagd of zij het bedrag dat zij moesten betalen redelijk vonden voor de verleende diensten. Drie kwart (73%) vindt dat de kosten redelijk zijn (in de vorige enquête was dat 71%), 17% vond de kosten niet redelijk.

Tabel 72 Mate waarin degenen die (reeds) hebben betaald voor de ingeschakelde gesubsidieerde rechtsbijstand, dat bedrag redelijk vonden, in percentages

	Hulp gehad o.b.v. toevoeging (n=86)
Redelijk	73
Niet redelijk	17
Weet niet/geen antwoord	10
Totaal	100

8.2 OORDEEL VAN ADVOCATEN OVER HET GEHANTEERDE KWALITEITSSYSTEEM

In de afgelopen jaren heeft de Orde van Advocaten een kwaliteitssysteem voor rechtsbijstandverlening opgezet. De kern van dit kwaliteitssysteem is de Kwaliteitsstandaard 2004. Dit is een vervanging van zijn voorloper, de Kwaliteitstoets 2002. Sinds 1 januari 2004 mogen advocaten alleen gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen als zij een positieve auditverklaring kunnen overleggen. Deze krijgen zij als een auditor heeft beoordeeld of (het kantoor van) een advocaat overeenkomstig de criteria van de standaard werkt. Omdat de Kwaliteitsstandaard 2004 onderdeel is van het kwaliteitssysteem van de Orde kunnen zowel advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, als degenen die alleen commerciële zaken behartigen, een audit aanvragen. De auditverklaring vormt voor de raden voor rechtsbijstand een aanknopingspunt om te kunnen beoordelen in hoeverre advocaten rechtshulp van goede kwaliteit verstrekken. Het biedt hun tevens de mogelijkheid om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand zonder dat zij zelf definiëren wanneer rechtsbijstand van goede kwaliteit is.

In deze paragraaf staat zowel nieuw cijfermateriaal met betrekking tot het kwaliteitssysteem als een samenvatting van het oordeel dat advocaten hebben gegeven in de internetenquête die is uitgevoerd ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004. De volledige uitwerking van het oordeel van de advocaten is in die monitor te vinden.

8.2.1 Kerncijfers

In 2004 zijn er 1.376 auditverklaringen afgegeven. In 130 gevallen (9%) is de audit afgegeven voor de duur van een jaar en moet (het kantoor van) een advocaat de werkwijze nog op één of meer punten aanpassen. Een audit waaruit is gebleken dat aan de in de Kwaliteitsstandaard opgenomen normen wordt voldaan, levert een auditverklaring op die 36 maanden geldig is. In vijf

gevallen week de werkwijze zo af van de voorschriften van de Kwaliteitsstandaard 2004 dat er geen positieve auditverklaring is afgegeven. Het afnemen van de audits heeft nauwelijks tot klachten geleid. In een beperkt aantal gevallen heeft het auditbureau van de NOvA bemiddeld. De klachtencommissie is niet één keer ingeschakeld.

8.2.2 *Bekendheid en voorbereiding*

De bekendheid met de Kwaliteitsstandaard en de normen blijkt hoog te zijn. Driekwart van de ondervraagde advocaten (74,9%) geeft aan voldoende op de hoogte te zijn van de inhoudelijke eisen die gesteld worden in de kwaliteitsstandaard/-toets.

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

8.2.3 *Veranderingen naar aanleiding van de audit*

Bij 87,6% van de advocaten werd aan hun kantoor een positieve auditverklaring afgegeven. Toch zegt meer dan de helft van de advocaten (56,2%) dat de audit aanleiding is geweest voor het doorvoeren van veranderingen. In de in hoofdzaak commerciële kantoren werden relatief vaker *geen* veranderingen doorgevoerd. Het gaat bij veranderingen, zoals te verwachten is, volgens de respondenten meestal om een verbetering (77,0%), maar hoogst zelden ook om een verslechtering van de kwaliteit, waarvan men het nut niet inziet (1,7%).

8.2.4 *Oordeel over de uitgevoerde audit*

Men is overwegend tevreden over het werk van de auditor. Een meerderheid van de advocaten (59%) geeft aan dat men binnen het kantoor hierover (zeer) tevreden is tegenover 4% die (zeer) ontevreden is. Als dit wordt uitgedrukt in een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden), dan komt dit uit op een gemiddelde score van 3,7. Ook over de dienstverlening van het auditbureau van de Orde is men vaker (zeer) tevreden dan (zeer) ontevreden (28% tegen 4%). De grootste groep is neutraal in het oordeel (42,2%) en ruim een kwart weet dit niet. De gemiddelde score op een vijfpuntsschaal is 3,3. De groep die negatief is, heeft vooral kritiek op de bevoogding en betutteling door de Orde en het gedwongen karakter van de audit.

Voorts is gevraagd in hoeverre men tevreden is over de dienstverlening van *de raden* voor wat betreft hun rol in het auditstelsel, bijvoorbeeld voor wat betreft de communicatie en de administratieve verwerking van auditverklaringen en auditsubsidieaanvragen. Drieëntwintig procent is tevreden, 41% is neutraal en 6,5% is ontevreden (4,3%) tot zeer ontevreden (2,2%).

Men heeft geen uitgesproken mening over de prijs-kwaliteitverhouding van de audit (de gemiddelde score is 2,9). De prijs die voor de audit moet worden betaald, is voor alle kantoren gelijk, ongeacht de kantoor grootte. Zoals te verwachten zijn de kleinere kantoren minder tevreden over deze verhouding, omdat de kosten daar een groter gewicht in de schaal leggen.

8.2.5 Oordeel van de rechtsbijstandverleners over het kwaliteitsstelsel

Zonder positieve auditverklaring mogen advocaten na 1 januari 2004 geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer verlenen. Als de audit *niet* verplicht was, zou volgens een krappe meerderheid hun kantoor *geen* audit uit laten voeren (51%), volgens ruim een kwart zou hun kantoor dat dan *wel* doen (29%), en een vijfde (20%) weet het niet. De audit is alleen verplicht voor kantoren waarvan advocaten bij een van de vijf raden staan ingeschreven. De helft van alle respondenten vindt dat de audit niet alleen zou moeten gelden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar voor de gehele advocatuur (48%), tegen 12% die vindt dat dit alleen zou moeten gelden voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een audit is alleen zinvol als de normen uit de standaard de kwaliteit van de dienstverlening van de advocatuur waarborgen. Ruim de helft van de advocaten die aangeven voldoende op de hoogte te zijn van de inhoud van de kwaliteitstoets (53%), is van mening dat dit het geval is, ruim een derde vindt dit niet (35%) en 11% heeft hierover geen mening gegeven.

De kwaliteitsstandaard is nu nog voornamelijk gericht op de eisen die gesteld worden aan de kantoororganisatie. Met het verschijnen van de Kwaliteitsstandaard 2004 is hier het hanteren van een klanttevredenheidsonderzoek bij gekomen. Als minimaal vereiste geldt nu nog dat kantoren voorbereidingshandelingen voor het doen van een cliënttevredenheidsonderzoek dienen te treffen. Het is de bedoeling om in 2006 ook het uitvoeren van intercollegiaal consult in de kwaliteitsstandaard op te nemen. Met deze aanvullingen wordt deels tegemoetgekomen aan een behoefte, gezien de kanttekeningen die de advocaten maakten bij de audit zoals die tot 1 januari 2004 was. In de enquête werd door een aantal advocaten opgemerkt dat de huidige audit alleen de kantoororganisatie betreft en niet de inhoud van de dienstverlening. De klant-

tevredenheid wordt op de in hoofdzaak commerciële kantoren relatief vaker 'belangrijk' gevonden, tegenover de in hoofdzaak toevoegingspraktijken, waar men de klanttevredenheid gemiddeld vaker 'onbelangrijk' vindt. Dit zou erop kunnen duiden dat men zich op commerciële kantoren meer bewust is van de eisen die de (vaak meer kritische en mondige) klant stelt aan de dienstverlening. Wellicht achten de toevoegingspraktijken de kans ook kleiner dat een klant zich tot een ander advocatenkantoor zal wenden als deze niet tevreden is over de dienstverlening.

8.3 SAMENVATTING

De loketgebruikers en toevoegingsgebruikers zijn tevreden over de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. De waarden van de gemiddelde tevredenheid liggen op alle aspecten waarover zij zijn ondervraagd, boven de 7,0. Van de twee onderscheiden groepen geven de loketgebruikers de hoogste waarderingcijfers. Zij zouden als zij opnieuw een probleem krijgen ook vaker naar dezelfde rechtsbijstandverlener terugkeren (respectievelijk 95% en 57%). Ongeveer de helft van degenen die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand, heeft vooraf enig idee van de kosten van de hulp die zij inroepen. Van degenen die (reeds) hebben betaald voor de ingeschakelde rechtsbijstand, vond driekwart (73%) het berekende bedrag redelijk voor de verleende diensten.

In 2004 zijn er 1.376 positieve auditverklaringen afgegeven. In 130 gevallen (9%) is de audit afgegeven voor de duur van een jaar en moet (het kantoor van) een advocaat de werkwijze nog op één of meer punten aanpassen. De bekendheid van de Kwaliteitsstandaard onder advocaten is hoog. Aan bijna 90% van de kantoren waar de respondenten werken, is een positieve auditverklaring afgegeven. Ondanks het feit dat de helft van de respondenten zegt dat hun kantoor geen audit zou hebben aangevraagd als hij geen voorwaarde was om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, zegt ruim de helft dat de audit aanleiding is geweest om veranderingen door te voeren.

Dit afsluitende hoofdstuk begint met een profielschets van rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Vervolgens worden de thema's die in de centrale vraag van deze monitor zijn vervat, behandeld. Achtereenvolgens zijn dat de toegankelijkheid, de verhouding tussen vraag en aanbod en de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierbij wordt per thema een koppeling gemaakt tussen de onderzoeksresultaten en actuele ontwikkelingen. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op thema's die relevant zijn voor het functioneren van het stelsel maar niet direct onder de centrale vraag vallen, zoals mediation, het gebruik van (gesubsidieerde) rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen en het gebruik van rechtsbijstandverzekeringen. In de laatste paragraaf wordt de eindbalans opgemaakt.

9.1 DE DEELNEMERS AAN HET STELSEL

9.1.1 *Rechtzoekenden*

Ongeveer 40% van de Nederlandse bevolking komt in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Van deze groep 'Wrb-gerechtigden' heeft ongeveer een kwart in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem gehad. Ongeveer driekwart van deze groep schakelt daarvoor rechtsbijstand in. De rest doet dit niet om verschillende redenen. Zij denken dat zij een eventuele zaak toch gaan verliezen, of ervaren het probleem niet als ernstig genoeg om er werk van te maken. Van de Wrb-gerechtigden die wel rechtsbijstand inschakelen, doet ongeveer driekwart een beroep op ongesubsidieerde rechtsbijstand. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat zij gebruikmaakten van een rechtsbijstandverzekering (een kwart geeft dit aan), of dat zij niet wisten dat zij een beroep konden doen op gesubsidieerde rechtsbijstand (genoemd door een derde). Zowel de frequentie waarin Wrb-gerechtigden een juridisch probleem hebben, als de mate waarin men een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand, is in 2005 ongeveer gelijk aan 2003.

Door rechtzoekenden is er in 2004 ongeveer 400.000 keer contact opgenomen met de eerstelijnsvoorziening van de als eerste geopende HJL-vestigingen of de nog operationele bureaus rechtshulp. Op basis van een enquête onder loketgebruikers, die in 2005 is uitgevoerd, wordt aangenomen dat ongeveer de helft van de gebruikers van de publieksfunctie allochtoon is. Een derde is alleenstaand en een kwart maakt deel uit van een gezin met minderjarige kinderen. Iets minder dan de helft is jonger dan 35 jaar en er doen ongeveer evenveel mannen als vrouwen een beroep op HJL. Een kwart is hoger opgeleid en een derde is laagopgeleid.

In 2004 werden aan 239.909 rechtzoekenden in het totaal 343.716 toevoegingen afgegeven. De verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke 'toevoegingsgebruikers' is ongeveer 3:2. Naarmate men ouder is, maakt men minder vaak gebruik van rechtsbijstand op basis van een toevoeging (80% is jonger dan 50). De rechtsterreinen waarvoor de meeste toevoegingen worden afgegeven, zijn het strafrecht, personen- en familierecht en vluchtelingenrecht. Er zijn onvoldoende betrouwbare gegevens over de netto-inkomens van de toevoegingsgebruikers. Wel is bekend wat hun draagkracht is. Dit is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten. De helft van de rechtzoekenden die een toevoeging kreeg voor een civielrechtelijk probleem heeft, een draagkracht die lager is dan € 702. Van deze groep heeft een substantieel deel helemaal geen inkomen. Dit betreft bijvoorbeeld asielzoekers die rechtsbijstand krijgen voor een zaak die zich afspeelt op een ander rechtsterrein, zoals gezinshereniging. Ook mensen die geen uitkering hebben omdat hun aanvraag daarvoor is afgewezen of hun uitkering is stopgezet, of mensen die gescheiden zijn en (nog) niet zelfstandig in een inkomen voorzien, hebben een draagkracht van nul. In het algemeen beschouwen de toevoegingsgebruikers hun probleem als (zeer) ernstig. Ongeveer de helft van degenen die gebruikmaken van een toevoeging, is allochtoon.

9.1.2 *Rechtsbijstandverleners*

De 6.415 rechtsbijstandverleners die in 2004 gesubsidieerde rechtsbijstand verstrekten, behandelden in dat jaar gemiddeld 54 toevoegingen per persoon. Het zijn met name advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Slechts een enkeling is deurwaarder of zelfstandig mediator. De verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke rechtsbijstandverleners is ongeveer 3:2. De advocaten zijn gemiddeld 41 jaar oud en werken met name op kantoren waar zowel commerciële zaken als zaken op toevoegingsbasis worden behandeld. Gemiddeld besteden zij ongeveer de helft van hun werktijd aan toevoegingszaken. Zij werken bijna allemaal fulltime. Ruim 40% verdient minder dan

€ 50.000 bruto per jaar. Ongeveer een derde verdient € 51.000 tot € 100.000 per jaar.

De belangrijkste redenen die advocaten noemen om op toevoegingsbasis te werken is dat men het een sociale plicht vindt om in deze behoefte te voorzien (Monitor 2004, p. 56-68). De meeste rechtsbijstandverleners gaan meer toevoegingen behandelen naarmate ze langer actief zijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

9.2 TOEGANKELIJKHEID

Een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat rechtsbijstand voor alle burgers toegankelijk is. Het stelsel is toegankelijk als het bekend is bij zijn (potentiële) gebruikers, als er geen procedurele of institutionele drempels zijn, en de kosten niet te hoog zijn om er bij serieuze problemen gebruik van te maken. Hierna worden de drie genoemde voorwaarden voor een toegankelijk stelsel een voor een behandeld, waarbij per voorwaarde ook wordt beschreven welke ontwikkelingen in de komende periode hierop van invloed kunnen zijn. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gebruikers van de eerstelijnsrechtshulp die door Het Juridisch Loket (HJL) wordt verstrekt, en de rechtsbijstand die wordt verleend op basis van een toevoeging.

9.2.1 *Bekendheid bij rechtzoekenden*

De eerstelijnsrechtshulp is in 2004 en 2005 hervormd. Er is een landelijke stichting HJL opgericht die de publieksfunctie van de bureaus rechtshulp heeft overgenomen en versterkt. De bekendheid van de bureaus rechtshulp was hoog onder Wrb-gerechtigden. Uit enquêtes die in 2003 en 2005 zijn gehouden, blijkt dat ongeveer 90% van degenen die in de twee voorafgaande jaren geen juridisch probleem hadden, op de hoogte was van het bestaan van de bureaus rechtshulp. De bekendheid van HJL onder de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hadden, is aanmerkelijk lager (ongeveer 20%). Dit is logisch te verklaren uit het feit dat deze nieuwe eerstelijnsrechtshulpvoorziening nog maar kort operationeel is.

De eerstelijnsrechtshulp die HJL verstrekt, bestaat uit vraagverheldering, het verstrekken van informatie en advies (zo nodig in een gratis spreekuur) en het verwijzen van rechtzoekenden naar de advocatuur. Het grootste verschil met de dienstverlening door de bureaus rechtshulp is dat HJL geen verdergaande rechtsbijstand verleent in de zin dat een cliënt wordt vertegenwoordigd. Deze

vorm van rechtsbijstand wordt voortaan aan de markt overgelaten. Wrb-gerechtigden kunnen door advocaten, deurwaarders en mediators worden bijgestaan op basis van een toevoeging. Bijna de helft van de Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar geen juridisch probleem hadden, is op de hoogte van de mogelijkheid om geholpen te worden op basis van een toevoeging.

Het is van belang dat Wrb-gerechtigden weten dat er een voorziening is waar zij gebruik van kunnen maken *als* zij een juridisch probleem krijgen. Het is nog van groter belang dat degenen die daadwerkelijk een juridisch probleem hebben, op de hoogte zijn van de mogelijkheden om daar iets aan te doen. Van de groep Wrb-gerechtigden die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden, en daar ongesubsidieerde rechtsbijstand voor inschakelden, wist ongeveer een derde niet dat hij recht had op gesubsidieerde rechtsbijstand. Vergelijkbare percentages werden gevonden in een enquête onder rechtzoekenden die in 2003 is uitgevoerd. De wenselijkheid van een uitgebreide publiekscampagne die niet alleen gericht is op HJL, maar ook op de bekendheid van het algehele stelsel, zoals in de vorige monitor al werd benadrukt, blijft een actueel punt van aandacht. Een functionele website van HJL kan hierbij van dienst zijn.

9.2.2 *Procedurele of institutionele drempels*

Bekendheid van de voorziening is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om de toegankelijkheid van het stelsel te garanderen. Er zijn geen aanwijzingen dat er Wrb-gerechtigden vanwege onoverkomelijke procedurele of institutionele drempels verstoken blijven van gesubsidieerde rechtsbijstand. Van degenen die een beroep hebben gedaan op HJL, geeft 10% aan dat men het (zeer) moeilijk vond om daar terecht te komen. Dit is ongeveer gelijk aan het percentage Wrb-gerechtigden dat het (zeer) moeilijk vond om bij de juiste rechtsbijstandverlener terecht te komen om geholpen te worden op basis van een toevoeging (8%).

De aanvraagprocedure van een toevoeging wordt door een kwart van de toevoegingsgebruikers als (zeer) lastig ervaren. Zij moeten bij het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) ophalen en die inleveren bij hun rechtsbijstandverlener. Die stuurt de VIV vervolgens naar de raad voor rechtsbijstand om te verzoeken om een toevoeging. Men vindt het met name lastig om het formulier in te vullen (bijna de helft geeft dit aan) en/of de benodigde papieren bij elkaar te zoeken die men op het gemeentehuis moet tonen (genoemd door een derde). Het percentage rechtzoekenden dat aangeeft dat zij de aanvraagprocedure van een toevoeging (zeer) lastig

vinden, is ten opzichte van 2003 ongeveer gelijk gebleven. Wel blijken allochtonen het vaker (zeer) moeilijk te vinden om de VIV in te vullen en op te halen dan autochtonen. Dankzij het feit dat de Tweede Kamer in september 2005 het wetsvoorstel *VIValt* heeft aangenomen, wordt de aanvraagprocedure op afzienbare termijn gewijzigd. De rechtzoekende hoeft straks alleen zijn sifinumnummer aan de rechtsbijstandverlener te geven. Die geeft dit nummer door aan de raad voor rechtsbijstand, waarop deze bij de Belastingdienst nagaat hoe hoog het belastbaar inkomen van de verzoeker was twee jaar voor het verzoek. Als dat inkomen onder een bepaalde grens is, dan wordt de toevoeging afgegeven. Als het belastbaar inkomen in het jaar van de aanvraag (ongeveer) gelijk is aan het inkomen twee jaar daarvoor, dan is de nieuwe aanvraagprocedure voor rechtzoekenden (en rechtsbijstandverleners) een stuk minder belastend. Mocht het belastbaar inkomen van de rechtzoekende in het jaar van de aanvraag aanzienlijk gedaald zijn, dan kan een peiljaarverlegging worden aangevraagd.³⁸ Dit kan mogelijk wel een procedurele drempel voor rechtzoekenden vormen.

De bureaus rechtshulp hadden, net als het huidige HJL, een verwijfsfunctie naar de advocatuur. De manier van verwijzen door HJL is voor Wrb-gerechtigden aanmerkelijk klantvriendelijker geworden en voor de advocaten transparanter. Elke deelnemende advocaat heeft in principe een gelijke kans op een doorverwijzing. HJL zorgt ervoor dat de rechtzoekende een afspraak kan maken bij een advocaat in de buurt met het juiste specialisme. In de toekomst zullen de afspraken direct in de agenda van de advocaat geboekt gaan worden. Uit een enquête onder rechtzoekenden die door twee verschillende loketten zijn verwezen naar de advocatuur, blijkt dat slechts een enkeling kort na het moment van doorverwijzen al aangaf geen gebruik van de doorverwijzing te gaan maken. Onduidelijk is nog hoe hoog de uitval is doordat men zich daarna alsnog bedenkt of door andere redenen die een bezoek aan de advocaat alsnog overbodig maken. Men is bijvoorbeeld na het bezoek aan HJL tot overeenstemming gekomen met de wederpartij, of het probleem is op een andere wijze opgelost. Voorzover de verwijzingen een institutionele drempel vormden, is die verlaagd of weggenomen door de introductie van het verwijfsarrangement.

38. Een peiljaarverlegging houdt in dat niet het belastbaar inkomen van twee jaar voorafgaand aan het verzoek om een toevoeging maar het belastbaar inkomen op het moment van de aanvraag wordt gehanteerd om het recht op een toevoeging en de eventueel daarbij horende hoogte van de eigen bijdrage vast te stellen. Een peiljaarverlegging kan voor een rechtzoekende tot gevolg hebben dat hij op grond van het actuele inkomen wel recht heeft op een toevoeging, of dat de hoogte van de eigen bijdrage naar beneden wordt bijgesteld.

9.2.3 *Betaalbaarheid en werking prijsprikkel*

Een derde voorwaarde die een rol speelt in de toegankelijkheid van het stelsel, is de betaalbaarheid van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het kost rechtzoekenden niets om een beroep te doen op HJL. Hier zal voor niemand de prijs dus een belemmering vormen. Om rechtsbijstand op basis van een toevoeging te krijgen moeten rechtzoekenden een inkomensgerelateerde eigen bijdrage betalen. Hiermee wordt beoogd dat Wrb-gerechtigden alleen een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand als zij een serieus juridisch probleem hebben. De eigen bijdrage moet een prijsprikkel vormen om rechtzoekenden een serieuze afweging te laten maken of rechtsbijstand noodzakelijk is. Op basis van de enquête blijkt dat van alle Nederlanders die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden en geen gebruik maakten van rechtsbijstand 13%, hiervoor als reden aangaf dat dit was vanwege de kosten, waarbij het met name de niet-Wrb-gerechtigden zijn die vaker geen rechtsbijstand inschakelen vanwege de kosten (17%). Van de Wrb-gerechtigden geeft 4% aan dat zij daarvan af hebben gezien vanwege de kosten. Dit is net als in 2003 een laag percentage. De enquête onder rechtzoekenden is afgenomen aan het begin van 2005, waarbij is gevraagd naar juridische problemen in de twee voorafgaande jaren. Dit betekent dat een substantiële groep niet te maken had met de verhoogde eigen bijdrage, aangezien die in januari 2004 is ingevoerd. Het verschil tussen Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden in de mate waarin de prijs een rol speelt, zou erop kunnen duiden dat overgang van het betalen van de hoogste eigen bijdrage naar het volledig zelf moeten betalen van rechtsbijstand groot is.

Het gegeven dat er Wrb-gerechtigden zijn die vanwege de kosten afzien van rechtsbijstand, is een indicatie dat de eigen bijdrage werkt als een prijsprikkel. Opvallend is dat alle respondenten die de kosten als argument geven om geen rechtsbijstand te zoeken, hun probleem desondanks als (zeer) ernstig ervaren.

In 2004 zijn de kosten van rechtsbijstand op basis van een toevoeging door drie maatregelen gestegen. De eigen bijdrage is met 35% verhoogd, de anticumulatieregeling is versoerd³⁹ en de griffierechten zijn met 15% verhoogd. De

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

ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat deze kostenstijging heeft geleid tot een substantieel verminderd gebruik van de voorziening. Het aantal afgegeven toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage moet worden betaald,⁴⁰ is in 2004 met 3% gestegen ten opzichte van 2003. In de twee jaar daarvoor steeg dit aantal toevoegingen nog met respectievelijk 13% en 11%. Mogelijk is de groei iets afgenomen door de verhoging van de kosten. In onderzoek dat het SCP mede in opdracht van de raden voor rechtsbijstand heeft uitgevoerd naar de prijs-elasticiteit van rechtsbijstand, wordt de (voorzichtige) conclusie getrokken dat de prijsverhoging van gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk tot enige vraaguitval zal leiden, maar dat deze uitval waarschijnlijk niet substantieel zal zijn. De afvlakking van de curve van het aantal afgegeven toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage moet worden betaald, is mogelijk de vraaguitval die het SCP benoemt.

9.3 AANSLUITING VRAAG EN AANBOD

Voor een goed functionerend stelsel is het van belang dat er een voldoende aanbod is van gesubsidieerde rechtsbijstand. Van degenen die contact proberen op te nemen met een advocaat die op toevoegingsbasis werkt, geeft 8% aan dat zij dat moeilijk tot zeer moeilijk vonden. Hiervoor zijn twee voor de hand liggende verklaringen te geven. De eerste is dat ruim de helft van de advocaten die bij de balie zijn ingeschreven, geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleent. De tweede factor is dat ongeveer de helft van de advocaten die wel zaken behandelen op toevoegingsbasis, wel eens rechtzoekenden weigeren die een zaak op die basis behandeld willen hebben (Monitor 2004, p. 67). Gemiddeld schatten de advocaten die wel eens Wrb-gerechtigden weigeren, dat dit in 20% van de aanmeldingen voorkomt. Ondanks deze gegevens wordt hier aangenomen dat er geen sprake is van een aanbodprobleem. Ten eerste waren er in de enquête die ten behoeve van deze monitor is gehouden, geen rechtzoekenden die rechtsbijstand op basis van een toevoeging zochten maar geen advocaat konden vinden die op die basis werkt. Ten tweede is het aantal advocaten dat zich heeft aangemeld voor de verwijssarrangementen van HJL ruim voldoende.

Omdat gesubsidieerde rechtsbijstand een voorziening is die beschikbaar *moet* zijn voor alle gerechtigden die er gebruik van willen maken, is het van belang om een inschatting te maken van de gecombineerde ontwikkeling van de

40. Als een toevoeging ambtshalve wordt afgegeven, iemand bij een strafzaak in de laagste eigenbijdragecategorie valt, of de toevoeging wordt afgegeven ten behoeve van een asielzaak, dan is de rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd.

vraag naar rechtsbijstand op basis van een toevoeging en het aanbod van rechtsbijstandverleners dat op die basis werkt. Als de ontwikkelingen van de vraag en het aanbod uit elkaar gaan lopen, dan is dat een indicatie dat er op termijn een aanbodprobleem kan ontstaan. Tot 2003 waren de ontwikkelingen van dien aard dat werd aangenomen dat er op termijn een aanbodprobleem dreigde. Het aantal toevoegingen dat werd afgegeven, steeg jaarlijks en het aantal rechtsbijstandverleners nam juist af. De vraag was hoeveel toevoegingen de rechtsbijstandverleners nog extra konden en wilden behandelen. Deze vraag was en is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat de bereidheid van rechtsbijstandverleners om meer zaken op toevoegingsbasis te behandelen samenhangt met een cluster van (samenhangende) factoren, waaronder de uurvergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand, het aanbod van niet-gesubsidieerde zaken en het soort zaken (rechtsterrein). Ook al was niet duidelijk wanneer er een aanbodprobleem zou ontstaan, wel werd algemeen aangenomen dat het op (afzienbare) termijn zou ontstaan als de groei van het aantal toevoegingen en de afname van het aantal rechtsbijstandverleners zou doorzetten.

Op dit moment is er aanleiding voor gematigd optimisme ten aanzien van het op termijn ontstaan van een aanbodprobleem. Sinds 2003 is het aantal rechtsbijstandverleners licht toegenomen. Het aantal afgegeven toevoegingen was in 2004 ongeveer gelijk aan 2003. In de komende jaren moet blijken of dit nieuwe trends zijn of dat de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en het aantal rechtsbijstandverleners (weer) uit elkaar gaan lopen. Blijvende aandacht voor de aansluiting van vraag en aanbod is noodzakelijk. Hierbij kan onderzoek dat, in opdracht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de raden voor rechtsbijstand, reeds is uitgevoerd en nog gepland staat naar aanbodsgerateerde thema's, zoals het beeld dat rechtenstudenten hebben van gesubsidieerde rechtsbijstand (Van Hooft, 2005), een belangrijke rol spelen. Ook de instelling van een leerstoel sociale advocatuur, die in 2006 bezet zal worden, kan hier een bijdrage aan leveren.

9.4 KWALITEIT

De rechtzoekenden die in 2005 gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, zijn (zeer) tevreden over de kwaliteit daarvan. Zowel rechtzoekenden die een beroep hebben gedaan op HJL als op rechtsbijstand op basis van een toevoeging zijn gevraagd om op verschillende hulpverleningsaspecten een rapportcijfer tussen 1 en 10 te geven. Er is niet gevraagd naar een beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de verstrekte rechtsbijstand. Degenen die hulp hebben gehad van HJL, geven gemiddelde rapportcijfers

die variëren van een 7,5 tot een 8,3. Degenen die rechtsbijstand hebben gehad op basis van een toevoeging, geven gemiddelde cijfers die variëren van een 7,2 tot een 7,7. Er is binnen deze groepen geen verschil tussen alloctonen en autoctonen. Onder de gebruikers van ongesubsidieerde rechtsbijstand is dit verschil echter wel geconstateerd. Daarover zijn de alloctonen minder tevreden dan autoctonen, met een gemiddelde van 6,5 en 7,5.

In onderzoeken naar tevredenheid wordt 7 of 8 beschouwd als een indicatie dat de respondent tevreden is en 9 of 10 dat iemand zeer tevreden is. Vaak wordt daarbij een percentage gegeven van het deel van de respondenten dat 7 of hoger als rapportcijfer geeft. In onderzoek naar de kwaliteit van de quataire sector geeft bijvoorbeeld ruim twee derde van de respondenten aan dat zij tevreden zijn met de kwaliteit van de gezondheidszorg (SCR 2004, p. 292) en ongeveer de helft met de afhandeling van misdrijven door de politie (SCR 2004, p. 38). Wanneer de rapportcijfers die de rechtzoekenden voor de verschillende kwaliteitsaspecten geven, op vergelijkbare manier worden geanalyseerd, is ruim 90% (zeer) tevreden over de kwaliteit van HJL. Van de rechtzoekenden die rechtsbijstand op basis van een toevoeging kregen, is ruim driekwart (zeer) tevreden. In het algemeen zijn de rechtzoekenden die gebruikmaken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, dus (zeer) tevreden.

In 2003 zijn rechtzoekenden ook ondervraagd over de kwaliteit van de verleende gesubsidieerde rechtsbijstand. De tevredenheid van degenen die rechtsbijstand op basis van een toevoeging hebben gehad, is nagenoeg gelijk gebleven. De gebruikers van HJL zijn in het algemeen meer tevreden dan degenen die destijds zijn geholpen door de bureaus rechtshulp. Hierbij moet worden bedacht dat de bureaus rechtshulp niet een op een mogen worden vergeleken met HJL met kortere spreekuren en minder intensieve hulp bij ingewikkelde zaken, waardoor het risico van mislukken afneemt.

Om tot kwaliteitsborging van de verleende rechtsbijstand te komen hebben de raden voor rechtsbijstand aansluiting gezocht bij een door de Nederlandse Orde van Advocaten opgezet kwaliteitssysteem. Op dit moment is de kern van dit kwaliteitssysteem een audit die door de raden voor rechtsbijstand per 1 januari 2004 verplicht is gesteld om op toevoegingsbasis te mogen werken. Op termijn worden ook instrumenten ingevoerd om de inhoudelijke kwaliteit van de verleende rechtsbijstand te waarborgen. De audit betreft momenteel met name de kwaliteit van de werkprocessen en de kantoororganisatie. Minder dan 1% van de kantoren heeft geen positieve auditverklaring gekregen. De advocaten die op deze kantoren werken, mogen dus geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer verlenen. Iets minder dan een op de tien

kantoren voldeed niet helemaal aan de kwaliteitseisen en heeft een jaar de tijd gekregen om de werkprocessen aan te passen. Uit het gegeven dat als gevolg van het kwaliteitssysteem er verandertrajecten bij kantoren zijn opgezet, kan de conclusie worden getrokken dat dit systeem bijdraagt aan de kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand.

9.5 MEDIATION

Vanaf 1 april kunnen rechtzoekenden ook voor een mediation een toevoeging aanvragen. De mediator moet wel voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen die mede door de raden voor rechtsbijstand zijn vastgesteld. In september 2005 waren er 364 mediators ingeschreven bij de vijf raden en de verwachting is dat dit aantal nog verder toe zal nemen. In de periode van mei tot en met augustus zijn ongeveer 200 toevoegingen afgegeven voor mediation. Ten opzichte van het totaal aantal toevoegingen is dit een laag aantal. Het merendeel van de mediationtoevoegingen betreft het personen- en familierecht. In de periode mei tot en met augustus 2005 zijn er ongeveer 30 mediations waarin op toevoegingsbasis werd bemiddeld, afgerond.

Er zijn drie wegen waarlangs een aanvraag voor een mediationtoevoeging tot stand kan komen. De eerste is via de vrije markt. (Advocaat-)mediators kunnen zelf aan rechtzoekenden voorstellen om een toevoeging aan te vragen. Daarnaast kunnen rechtzoekenden worden verwezen naar een mediator vanuit de rechterlijke macht en vanuit HJL. Bij een verwijzing vanuit HJL zal in veel gevallen ten minste een van de partijen in aanmerking komen voor een toevoeging. Bij alle loketvestigingen zullen speciaal opgeleide mediationfunctionarissen worden aangesteld om de doorverwijzing vanuit HJL te stimuleren en te begeleiden. Per september 2005 was de doorverwijzingsvoorziening in drie loketten operationeel. Het streven is om in 2005 vanuit HJL 100 doorverwijzingen te realiseren. Tot nu toe zijn er vanuit de drie loketten 28 mediations gerealiseerd en de verwachting is dat de doelstelling van 100 mediations zal worden gehaald.

9.6 ALLOCHTONEN EN AUTOCHTONEN EN HET RECHT

Voor het eerst is onderzoek gedaan naar het gebruik van rechtsbijstand door niet-westerse allochtonen. Daarbij kwam een aantal opvallende verschillen aan het licht tussen allochtonen en autochtonen, zowel voor wat betreft de Wrb-gerechtigden als de niet-Wrb-gerechtigden.

Het meest opvallende verschil is de mate waarin gedurende de afgelopen twee jaren een beroep wordt gedaan op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit aanzienlijke verschil wordt veroorzaakt door een aantal kenmerken die elkaar versterken. Autochtonen hebben minder vaak dan allochtonen een inkomen dat ligt onder de Wrb-grens, zij hebben minder vaak te maken met juridische problemen, zoeken minder vaak rechtshulp en doen minder vaak een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit resulteert erin dat in de afgelopen twee jaar 1% van de autochtonen gebruik heeft gemaakt van het stelsel en van de allochtonen 11%. Als dit wordt gecombineerd met het gegeven dat de niet-westerse allochtonen 10% vertegenwoordigen van de Nederlandse bevolking, dan volgt hieruit dat ongeveer de helft van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand allochtoon is. Deze verhouding geldt zowel voor de eerstelijnsrechtshulp door HJL als voor de toevoegingsgebruikers. Het percentage allochtonen dat gebruikmaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, is gelijk aan het percentage allochtonen dat een beroep doet op bijvoorbeeld de sociaal raadslieden (RMO-advies, p. 29). Een eerste mogelijke verklaring voor dit verschil is dat het aantal respondenten dat aangeeft te beschikken over een gezinspolis, bij de allochtonen aanzienlijk lager is dan bij de autochtonen, waarbij bovendien kon worden vastgesteld dat dit verschil bijna uitsluitend voorkomt onder de Wrb-grens (bijna tweemaal zoveel Wrb-gerechtigde autochtonen als allochtonen zijn hiervoor verzekerd). Een tweede verklaring van het aanzienlijke verschil in de mate waarin allochtonen en autochtonen gebruikmaken van het stelsel, is wellicht gelegen in mogelijke alternatieven die beide groepen tot hun beschikking hebben. Denk hierbij aan verschillen in hulpmogelijkheden en in de omvang of verscheidenheid van het sociale netwerk. Een derde mogelijke verklaring is een verschil in de wijze waarop men binnen beide groepen met problemen omgaat, en de wijze waarop men een probleem ervaart. Allochtonen geven bijvoorbeeld vaker aan hun probleem als (zeer) ernstig te ervaren en geven tweemaal zo vaak aan dat de reden hiervan is dat zij vaak aan het probleem moeten denken.

Ten aanzien van de bekendheid met de voorzieningen binnen het stelsel zijn er geen grote verschillen tussen allochtonen en autochtonen, maar desondanks geven allochtonen wel vaker aan moeite te hebben gehad met het vinden van rechtsbijstand (19% geeft dit aan tegen 9% van de autochtonen).

Een ander belangrijk verschil is een lagere waardering door allochtonen van de geboden rechtsbijstand. Uit de tevredenheidsscores kan worden afgeleid dat iets meer dan twee derde van de allochtonen tevreden of zeer tevreden is over de bevraagde aspecten van de juridische dienstverlening, terwijl dit bij de autochtonen ruim 80% is. Met name over het resultaat zijn allochtonen minder tevreden dan autochtonen (56% tegen 78%). De verschillen treden met

name op binnen de groepen die gebruik hebben gemaakt van ongesubsidieerde rechtshulp. Wellicht hangt dit samen met het verwachtingspatroon onder allochtonen. Het is van belang dat de rechtsbijstandverlener duidelijk aangeeft wat de rechtzoekende kan en mag verwachten. Hieruit zou de aanbeveling voort kunnen vloeien dat allochtonen beter gediend zouden zijn met rechtsbijstandverleners met dezelfde afkomst. Uit de enquête blijkt echter dat slechts een kwart van de allochtonen het (erg) belangrijk vindt om te worden geholpen door een allochtone hulpverlener. Van de allochtonen die inmiddels ervaring hebben opgedaan met rechtsbijstand vindt twee derde het (volstrekt) onbelangrijk dat de rechtsbijstandverlener ook allochtoon is.

9.7 RECHTSBIJSTANDVERZEKERINGEN

Uit de enquêtes die ten behoeve van deze en eerdere monitors zijn gehouden, blijkt dat rechtsbijstandverzekeringen voor Wrb-gerechtigden een belangrijk alternatief kunnen zijn voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat dan vaak om gezinspolis met een brede dekking. Door verschillen in de polisvoorwaarden zijn er wel verschillen in de dekking, maar doorgaans dekken deze brede polissen geen kosten voor rechtsbijstand op rechtsterreinen zoals het strafrecht, vreemdelingenrecht of personen- en familierecht. Daarnaast hebben mensen vaak ook nog gedeeltelijke rechtsbijstandverzekeringen, bijvoorbeeld als onderdeel van een autoverzekering of lidmaatschap van een vakbond. Omdat er geen cijfers bekend zijn over de ontwikkeling van dergelijke specifieke rechtsbijstandverzekeringen, wordt de aandacht hier primair gericht op de gezinspolissen.

Rechtsbijstandverzekeringen zijn voor Wrb-gerechtigden een alternatief voor gesubsidieerde rechtsbijstand, met name voor de groep die de hoogste eigen bijdragen moet betalen. Sinds 2000 is het percentage huishoudens dat een rechtsbijstandverzekering op basis van een gezinspolis heeft, met 19% gestegen. Wrb-gerechtigden blijken significant minder vaak een gezinspolis te hebben dan niet-Wrb-gerechtigden. Er is ook een verschil tussen allochtonen en autochtonen. De laatste groep heeft vaker een rechtsbijstandverzekering dan de eerste, met name onder de Wrb-grens. Op de vraag aan Wrb-gerechtigden die een juridisch probleem hadden in de afgelopen twee jaar, en gebruikmaakten van ongesubsidieerde rechtsbijstand, antwoordde een kwart dat de rechtsbijstandverzekering daar de aanleiding voor is. Dit percentage is hoger dan in 2003.

Van de groep die een beroep doet op HJL, heeft ongeveer een op de tien rechtzoekenden een gezinspolis. Onder degenen die gebruikmaken van gesubsidi-

eerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging, is dit 15%. Op termijn zal duidelijk worden in hoeverre (de groei van het aantal) rechtsbijstandverzekeringen het gebruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beïnvloedt. Als Wrb-gerechtigden geen gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij zich hebben verzekerd tegen de kosten van rechtsbijstand, is dat niet aan te merken als ongewenst niet-gebruik. Wel roept het de vraag op waar de publieke verantwoordelijkheid voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ophoudt en van burgers kan worden verlangd dat zij zichzelf verzekeren tegen (te verzekeren) kosten van rechtsbijstand. In de vorige monitor is hierover opgemerkt dat los van het gegeven dat sommige rechtsgebieden niet of moeilijk te verzekeren zijn (strafrecht, vreemdelingenrecht, personen- en familierecht), het vanuit financieel oogpunt voor de overheid aantrekkelijk lijkt om burgers te stimuleren zich te verzekeren door het bereik van de voorziening te beperken. Daartegenover staat dat een beperking van het bereik op gespannen voet kan komen te staan met een goede toegankelijkheid. Niet iedereen zal zich verzekeren als dit niet verplicht is. Andere vragen die een rol spelen, zijn: leidt verzekeren er niet toe dat gemakkelijker aanspraken worden gedaan, en dient er een vorm van toezicht op verzekeringen te komen als de uitwerking van in de grondwet en verdragen vastgelegde verplichtingen aan het private domein wordt overgelaten? Nu het aantal rechtsbijstandverzekeringen blijft groeien, is het van belang een publiek debat te voeren over dit thema. Een voorbeeld van een relevante discussievraag in dit kader is bijvoorbeeld of de prijs van rechtsbijstandverzekeringen acceptabel is.

9.8 EINDBALANS

In het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn in 2004 twee ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. De eerste is een stijging van de kosten voor rechtzoekenden door de verhoging van de eigen bijdrage van toevoegingen met 35%, verhoging van de griffierechten met 15% en een versobering van de anti-cumulatieregeling voor meervoudig gebruik. De tweede wijziging is het operationeel worden van de nieuw opgerichte stichting Het Juridisch Loket (HJL), die de uitvoering van de eerstelijnsrechtshulp van de bureaus rechtshulp heeft overgenomen. Voor zover er op dit moment zicht is op (eerste) effecten van deze wijzigingen, lijken zij geen negatieve consequenties te hebben voor de toegankelijkheid of het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat de Nederlanders nog niet massaal op de hoogte zijn van de nieuw opgerichte loketorganisatie, maar dat er geen

substantiële groep rechtzoekenden is die daardoor verstoken blijft van eerstelijnsrechtshulp. Gedurende de reorganisatie neemt het gebruik van de eerstelijnsvoorziening weliswaar enigszins af, maar dat is niet meer dan logisch. Heel positief zijn de hoge klanttevredenheidscijfers die de gebruikers van HJL geven. De mate van gebruik en de tevredenheid van de rechtzoekenden duiden erop dat de nieuw vormgegeven eerstelijnsrechtshulp voorziet in een behoefte. Zeker gezien het gegeven dat de tevredenheid onder gebruikers van HJL hoger is dan de tevredenheid was van degenen die twee jaar geleden hulp kregen van een bureau rechtshulp. Hieruit mag worden afgeleid dat er sprake is van een veelbelovende start van HJL, waarbij de uitdaging erin is gelegen in de toekomst dit hoge niveau van diensverlening in stand te houden. De bekendheid van HJL, alsmede die van het gehele stelsel kan worden vergroot door uitvoering van een landelijke publiekscampagne. Twee belangrijke aandachtspunten voor HJL zijn op dit moment het verder ontwikkelen van de website en van de verwijzarrangementen.

De verhoging van de eigen bijdrage voor rechtzoekenden en de versoering van de anticumulatieregeling zijn maatregelen die zijn ingevoerd om het uurtarief voor toegevoegde zaken te kunnen verhogen. Die verhoging moet bijdragen aan de bereidheid van rechtsbijstandverleners om op toevoegingsbasis te (blijven) werken. De eerste indruk is dat de verhoging van de eigen bijdrage hoogstens heeft geleid tot een beperkte vraaguitval. Hoewel niet bekend is wat de exacte relatie is tussen deelname aan het stelsel door rechtsbijstandverleners en de hoogte van de vergoeding, blijkt uit de ontwikkeling van het aanbod wel dat het aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt, ten opzichte van 2002 licht is gestegen.

Tot 2002 was er sprake van tegengestelde tendensen in de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Deze combinatie vormde de aanleiding om te vrezen dat er op termijn een aanbodprobleem zou (kunnen) ontstaan. Op dit moment is er geen directe aanleiding meer om (op korte termijn) een aanbodprobleem te vrezen. Het aantal afgegeven toevoegingen was in 2004 voor het eerst ongeveer gelijk aan het aantal in het jaar daarvoor. Ook het aantal rechtsbijstandverleners bleef nagenoeg gelijk. Omdat niet duidelijk is of deze situatie zich de komende jaren blijvend zal manifesteren, blijft aandacht voor de combinatie van ontwikkelingen van vraag en aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging noodzakelijk.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is aan te merken als toegankelijk voor burgers met een serieus juridisch probleem en een inkomen onder de Wrb-grens. De bekendheid van het stelsel is door de oprichting van HJL

minder groot geworden. Een landelijke publiekscampagne zal dus in een behoefte voorzien. Daarnaast blijft het van belang te investeren in de bekendheid van het gehele stelsel, met name onder de doelgroep onder de Nederlandse bevolking. Er zijn geen zware procedurele of institutionele drempels die rechtzoekenden ervan weerhouden om gebruik te maken van het stelsel. Ook de kosten vormen nauwelijks een onoverkomelijke barrière. Het gegeven dat een kleine groep Wrb-gerechtigden (4%) wel aangeeft dat de kosten een reden zijn om geen gebruik te maken van rechtsbijstand, kan worden beschouwd als een indicatie dat de prijsprikkel die van de eigen bijdrage voor een toevoeging uit moet gaan, ook daadwerkelijk werkt. Bij de niet-Wrb-gerechtigden geeft 17% aan vanwege de prijs af te zien van rechtsbijstand. Ook de lagere mate waarin Wrb-gerechtigden beschikken over een rechtsbijstandverzekering, zou kunnen betekenen dat de hoogte van de premie voor hen een bezwaar is en dat zij er vanwege de prijs van afzien het risico te verzekeren dat zij worden geconfronteerd met een probleem waarvoor zij rechtsbijstand in moeten schakelen.

De kwaliteitsborging ten behoeve waarvan in de afgelopen jaren de eerste stappen zijn gezet, wordt toegepast op een stelsel waarvan de gebruikers als tevreden kunnen worden aangemerkt. Vergeleken met andere terreinen in de quartaire sector scoort de voorziening gesubsidieerde rechtsbijstand goed op klanttevredenheid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit maar een beperkte indicatie is voor de geleverde kwaliteit. Daarnaast zijn instrumenten als intervisie en collegiale toetsing bruikbare instrumenten. Het is dan ook van belang om ook deze vormen van kwaliteitsborging in te voeren.

De allochtonen blijken hun weg in het stelsel goed te kunnen vinden, hoewel zij vaker dan de autochtonen aangeven dat hun dit moeite heeft gekost. De directe omgeving blijkt hierbij de belangrijkste bron van informatie. Het gegeven dat allochtonen oververtegenwoordigd zijn onder de gebruikers van het stelsel, zou ook de vraag kunnen oproepen hoe het komt dat de autochtonen minder gebruikmaken van het stelsel, en in hoeverre dit een reden is tot zorg.

In het kader van deze monitor is het van belang te benadrukken dat de verschillen in tevredenheid onder de allochtone en autochtone gebruikers van het stelsel slechts marginaal zijn, maar wat opvalt is dat allochtone en autochtone gebruikers van ongesubsidieerde rechtsbijstand op dit punt wel van elkaar verschillen. De lagere tevredenheid onder allochtonen die samengaat met de relatief hogere mate van gebruik, is intrigerend. Dit kan een gevolg zijn van een ander verwachtingspatroon onder allochtonen ten aanzien van hetgeen met rechtsbijstand kan worden bereikt, en de wijze waarop de rechts-

bijstandverlener zich inzet voor de zaak, de aard en de ernst van de problemen waarmee allochtonen worden geconfronteerd (vreemdelingenrecht). Sluit de rechtsbijstand voldoende aan bij de vraag van de allochtonen, of is er bij deze groep vaker sprake van een communicatieprobleem tussen de rechtsbijstandverleners en rechtzoekenden vanwege verschil in taal en cultuur?

LITERATUUR

Combrink-Kuiters, L., N. Jungmann (2004) *Monitor Gesubsideerde Rechtsbijstand 2004*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag

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

Hooft, P.A. van (2005) *Ik wil advocaat worden: voorkeuren en beelden bij de beroepskeuze van rechtenstudenten en beginnende advocaten*. NOvA en Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

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

KSU (2004) *De stand van de advocatuur in Nederland*

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

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

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

Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch (2005) *Voortgangsrapportage Stichting Het Juridisch Loket*

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

RMO (2004) *Toegang tot het recht*. Den Haag, nr. 32

SCR (2004) *Sociaal en Cultureel Rapport 2005*. SCP, Den Haag

SCP (2005) *Advocaat met korting, een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*. Den Haag

SCP (1988) *De prijs van de weg naar het recht*. Den Haag, nr. 45

Velthoven, B.C.J. van (2001) De rechtsbijstandssubsidie onderzocht: wat weten we nu en hoe nu verder? *Recht der Werkelijkheid*, p. 69-85

Velthoven, B.C.J. van (2002) *Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 2: tijdreeksanalyse*. Department of Economics Research Memorandum 2002.02 Universiteit Leiden, p. 1-55

Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert (2004) *Geschildbeslechtingdelta 2003*. WODC, Den Haag, nr. 219

WODC (1995) *Met recht bijstand*. Den Haag

BIJLAGE 1 SAMENSTELLING EN UITVOERING ENQUÊTE ALLOCHTONEN

Bureau Veldkamp heeft in opdracht van de raden voor rechtsbijstand gegevensonderzoek uitgevoerd door 800 niet-westerse allochtonen te ondervragen. Daarbij wordt de door de overheid gehanteerde definitie aangehouden⁴¹ en zijn alleen personen met een verblijfstitel ondervraagd (dus asielzoekers vallen buiten het onderzoek). De gesprekken zijn gevoerd met personen van 18 jaar of ouder. De respons van het onderzoek was 53%.

Voor het onderzoek zijn negen gemeenten, waarvan drie grote, benaderd, waarin meer dan 15.000 niet-westerse allochtonen wonen, met het verzoek om een steekproef te mogen trekken uit het bevolkingsregister. Eén gemeente weigerde deelname. Er werden vijf groepen onderscheiden, te weten de Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en de overige niet-westerse allochtonen. Voor de volledigheid wordt in tabel 73 een overzicht gegeven van de samenstelling van de groep niet-westerse allochtonen in Nederland en de frequenties van de diverse groepen die zijn geënquêteerd. De conclusie is dat de geïnterviewde allochtonen qua samenstelling goed overeenkomen met de verhoudingen binnen de Nederlandse samenleving.

Het beoogde aantal van 800 respondenten is niet gehaald binnen de daartoe gestelde termijn. Er zijn 726 respondenten ondervraagd. Deze groep blijkt voldoende groot om de beoogde analyses op uit te kunnen voeren. De aanvullende 10% zou geen substantiële wijziging meer hebben gebracht in de groepen die te klein zijn gebleven voor nader onderzoek. Geïnteresseerden in het veldwerkverslag van Bureau Veldkamp kunnen de inhoud daarvan opvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam.

41. De persoon zelf is geboren in een niet-westers land of zijn/haar vader en/of moeder is geboren in een niet-westers land.

Tabel 73 Samenstelling steekproef niet-westerse allochtonen

	Populatie landelijk	%	Enquête allochtonen	%
Turken	341.000	21,0	165	22,7
Marokkanen	321.000	19,8	130	17,9
Surinamers	295.000	18,2	128	17,6
Antillianen	129.000	7,9	59	8,1
Subtotaal vier grote groepen	1.086.000	66,9	482	66,4
Irakezen	42.000	2,6	29	4,0
Chinezen	39.000	2,4	35	4,8
Afghanen	34.000	2,1	22	3,0
Iraniërs	28.000	1,7	23	3,2
Somaliërs	28.000	1,7	14	1,9
Overige groepen	366.000	21,4	121	16,6
Subtotaal vijfde groep	537.000	33,1	244	33,6
Totaal landelijke populatie	1.623.000	100	726	100

Bron: CBS, 2004

BIJLAGE 2 DRAAGKRACHTBEGRIJ EN INKOMENS- EN VERMOGENSNORMEN EN EIGEN BIJDRAGEN 2004

Draagkrachtbegrip

De draagkracht is het netto-inkomen minus de in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand opgenomen aftrekposten. De aftrekposten zijn opgenomen in artikel 7 Handboek toevoegingen:

Lid 1. Het vastgestelde maandinkomen wordt verminderd met:

- a. de uitgaven op maandbasis in verband met betalingen met een duurzaam karakter, die ten laste van de rechtzoekende komen voor levensonderhoud ten behoeve van de gewezen partner en de niet tot het huishouden van de rechtzoekende behorende kinderen waarvoor hij onderhoudsplichtig is;
- b. het bedrag van de ten laste van de rechtzoekende komende premie van vrijwillige verzekering tegen ziektekosten en het bedrag dat de verzekerde krachtens de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten als nominale premie verschuldigd is;
- c. het bedrag dat de gemeente op de rechtzoekende verhaalt in het kader van de Algemene Bijstandswet.

Lid 2. Voorts kan het vastgestelde maandinkomen worden verminderd voor bijzondere uitgaven die noodzakelijk ten laste komen van de rechtzoekende en die hij gedwongen is te doen ten gevolge van persoonlijke omstandigheden hemzelf of de leden van zijn huishouding betreffende, indien door deze uitgaven zijn draagkracht in het inkomen duurzaam aanmerkelijk wordt verminderd.

Lid 3. De uitgaven, bedoeld in het tweede lid, worden over een periode van twaalf maanden in aanmerking genomen en herleid tot een maandbedrag.

Inkomens en vermogensnormen en eigen bijdragen 2004

Tabel 74 Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 januari 2004, in euro's

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

* Deze eigen bijdrage vervalt bij strafzaken.

Het totale vermogen mag bedragen:

Alleenstaand € 6.370

Gehuwd/samenwonend, eenoudergezin € 9.100

Tabel 75 Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 juli 2004, in euro's

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

* Deze eigen bijdrage vervalt bij strafzaken.

Het totale vermogen mag bedragen:

Alleenstaand € 7.500

Gehuwd/samenwonend, eenoudergezin € 10.500

BIJLAGE 3 LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN

Tabellen

Tabel 1	Aantal contacten tussen rechtzoekenden en bureaus rechtshulp of HJL	10
Tabel 2	Vergelijking van het aantal contacten dat de 22 loketvestigingen in augustus 2005 registreerden, met het maandelijks gemiddelde van de bureaus rechtshulp in 2003, waarbij is uitgegaan van een verzorgingsgebied van de bureaus rechtshulp (74,2%) dat gelijk is aan het verzorgingsgebied van de operationele loketvestigingen	10
Tabel 3	Kanalen waarlangs rechtzoekenden contact opnemen met bureaus rechtshulp in 2003 en HJL in januari tot en met juli 2005, in percentages	13
Tabel 4	Soort hulpproduct dat is verstrekt in januari tot en met juli 2005, in percentages	14
Tabel 5	Soort hulpproduct per contactkanaal in januari tot en met juli 2005, in percentages	14
Tabel 6	Soort contactkanaal per hulpproduct in januari tot en met juli 2005, in percentages	15
Tabel 7	Rechtsterreinen waarop de hulpvragen betrekking hebben bij de bureaus rechtshulp in 2003 en HJL in januari tot en met juli 2005, in percentages	16
Tabel 8	Aantal afgegeven toevoegingen	18
Tabel 9	Afgegeven toevoegingen naar grondslag in aantal en index	19
Tabel 10	Hoofdrechtsgebieden waarop toevoegingen zijn afgegeven, in absolute aantallen en geïndexeerd	20
Tabel 11	Aantal rechtzoekenden waarvoor een toevoeging is afgegeven en het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende	23
Tabel 12	Aantal toevoegingen per rechtzoekende, in percentages	24

Tabel 13	Aantal civiele toevoegingen (de niet-ambtshalve afgegeven toevoegingen excl. vluchtelingen- en strafrecht) per rechtzoekende, in percentages	25
Tabel 14	Verdeling van de toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is betaald, naar eigen-bijdragecategorie	27
Tabel 15	Verdeling van de toepassing van de treden van de anticumulatieregeling, in percentages	29
Tabel 16	Huishoudsamenstelling van de loketgebruikers van twee loketvestigingen in 2005	32
Tabel 17	Hoogst afgeronde opleiding van de loketgebruikers van twee loketvestigingen in 2005	33
Tabel 18	Mate waarin de respondenten het makkelijk of moeilijk vonden om HJL te vinden	33
Tabel 19	Informatiebron op basis waarvan de loketgebruikers bij HJL terechtkwamen (n=185)	34
Tabel 20	Vervolg voor respondenten waarvoor contact met HJL niet tot een oplossing leidt (n=152)	35
Tabel 21	Mate waarin de rechtzoekenden aangeven hun probleem als ernstig te ervaren	35
Tabel 22	Geslacht van de rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen	36
Tabel 23	Belangrijkste informatiebron op basis waarvan de de toevoegingsgebruikers bij de advocaat terechtkwamen (n=100)	40
Tabel 24	Motieven toevoegingsgebruikers bij keuze advocaat	40
Tabel 25	Mate waarin de respondenten het makkelijk of moeilijk vonden om een advocaat te vinden die rechtsbijstand op toevoegingsbasis verstrekt	40
Tabel 26	Mate waarin de rechtzoekenden hun probleem als ernstig beschouwen (n=100)	41
Tabel 27	Mate waarin de rechtzoekenden de procedure rondom de VIV lastig vonden, in percentages (n=100)	42
Tabel 28	Mate waarin men verzekerd is voor rechtsbijstand (n=100)	
Tabel 29	Mate waarin allochtonen verzekerd zijn per type rechtsbijstandverzekering, in percentages	53
Tabel 30	Mate waarin autochtonen verzekerd zijn per type rechtsbijstand, in percentages	53
Tabel 31	Rechtsbijstandverzekering Wrb-gerechtigden/niet-Wrb-gerechtigden en allochtonen/autochtonen, in percentages (n=1.151)	53
Tabel 32	Soort probleem allochtonen, in percentages	55
Tabel 33	Soort probleem autochtonen, in percentages	55

Tabel 34	Mate waarin het juridische probleem door de allochtonen en autochtonen als ernstig is ervaren, in percentages, en het beroep op rechtsbijstand	56
Tabel 35	Redenen waarom een probleem als ernstig werd ervaren, in percentages	56
Tabel 36	Wijze waarop het probleem geheel of gedeeltelijk is opgelost na inschakelen rechtshulp allochtonen en autochtonen, in percentages	58
Tabel 37	Bekendheid bureau rechtshulp allochtonen en autochtonen, in percentages	60
Tabel 38	Bekendheid Het Juridisch Loket allochtonen (n=644) en autochtonen (n=805), in percentages	60
Tabel 39	Mate waarin het makkelijk of moeilijk was juridische hulp te vinden, in percentages	61
Tabel 40	Voorkeur van allochtonen voor hulpverlener uit dezelfde bevolkingsgroep, in percentages	62
Tabel 41	Redenen Wrb-gerechtigden om ongesubsidieerde rechtsbijstand in te schakelen, in percentages	63
Tabel 42	Belangrijkste redenen niet-gebruikers om geen rechtsbijstand te vragen, in percentages (Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden)	64
Tabel 43	Mate van bekendheid van de voorzieningen onder de Wrb-gerechtigden	64
Tabel 44	Verschillen in tevredenheid over rechtsbijstand tussen allochtonen en autochtonen	68
Tabel 45	Motieven om opnieuw te kiezen voor dezelfde hulpverlener	68
Tabel 46	Vergelijking Wrb-gerechtigden/niet Wrb-gerechtigden in gebruik	73
Tabel 47	Mate waarin men verzekerd is per type rechtsbijstandverzekering, in percentages	76
Tabel 48	Dekkingsgraad gezinspolissen rechtsbijstandverzekeringen	77
Tabel 49	Doel inroepen juridische bijstand, in percentages	77
Tabel 50	Soort probleem Wrb-gerechtigden/niet-Wrb-gerechtigden, in percentages	78
Tabel 51	Soort probleem wel of geen rechtsbijstand, in percentages	79
Tabel 52	Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren door Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, in percentages	79
Tabel 53	Mate waarin het juridische probleem door de respondenten als ernstig is ervaren, en het inschakelen van rechtsbijstand, in percentages	80

Tabel 54	Wijze waarop het probleem geheel of gedeeltelijk is opgelost na inschakelen rechtshulp Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden, in percentages	80
Tabel 55	Mate waarin het makkelijk of moeilijk was juridische bijstand te vinden	83
Tabel 56	Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die hulp verleenden op basis van een toevoeging	88
Tabel 57	Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt	88
Tabel 58	Toevoeging en het aantal advocaten dat bij de balie is ingeschreven	89
Tabel 59	Geslacht rechtsbijstandverleners die hulp verleenden op basis van een toevoeging (indien bekend)	90
Tabel 60	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren van nieuwe rechtsbijstandverleners naar status in 2004	90
Tabel 61	Gemiddeld aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden, beëdigd zijn	91
Tabel 62	Aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners beëdigd zijn, in cohorten van tien jaar	91
Tabel 63	Gemiddeld aantal toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener per jaar	92
Tabel 64	Aantal rechtsbijstandverleners per aantal toevoegingen per jaar, in percentages	92
Tabel 65	Gemiddeld aantal toevoegingen naar het aantal jaren van beëdiging van rechtsbijstandverleners	95
Tabel 66	Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener	96
Tabel 67	Mate waarin rechtzoekenden dezelfde hulpverlener of instantie zouden benaderen als zij opnieuw een juridisch probleem zouden krijgen, in percentages	114
Tabel 68	Redenen keuze zelfde hulpverlener, in percentages	114
Tabel 69	Mate waarin de afloop van de rechtsbijstand overeenkomt met de voorspelling van de rechtsbijstandverlener, in percentages	114
Tabel 70	Mate waarin respondenten een idee hadden van de kosten om hun juridische probleem op te lossen, in percentages	115
Tabel 71	Verwachtingen ten aanzien van de prijs, in percentages	115
Tabel 72	Mate waarin degenen die (reeds) hebben betaald voor de ingeschakelde gesubsidieerde rechtsbijstand, dat bedrag redelijk vonden, in percentages	116
Tabel 73	Samenstelling steekproef niet-westerse allochtonen	140

Tabel 74	Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 januari 2004, in euro's	142
Tabel 75	Inkomens- en vermogensnormen en eigen bijdragen per 1 juli 2004, in euro's	142
Figuren		
Figuur 1	Verdeling van de afgegeven toevoegingen per rechtsterrein in 2004	20
Figuur 2	Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop meer dan 22.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004	21
Figuur 3	Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop meer dan 1.500 en minder dan 22.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004	21
Figuur 4	Ontwikkeling absoluut aantal afgegeven toevoegingen op hoofdrechtsgebieden waarop minder dan 22.500 toevoegingen zijn afgegeven in 2004	21
Figuur 5	Aantal toevoegingen per rechtzoekende, in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)	24
Figuur 6	Aantal civiele toevoegingen (de niet-ambtshalve afgegeven toevoegingen excl. vluchtelingen- en strafrecht) per rechtzoekende, in percentages (vanaf twee toevoegingen per rechtzoekende)	25
Figuur 7	Leeftijdverdeling van de loketgebruikers van twee loketvestigingen in 2005, in percentages	32
Figuur 8	Leeftijdopbouw rechtzoekenden, in percentages	37
Figuur 9	Verdeling van de draagkracht van rechtzoekenden aan wie in 2003 en 2004 een civiele toevoeging werd afgegeven, in percentages	39
Figuur 10	Het gebruik van rechtsbijstand door <i>allochtonen</i> in de afgelopen twee jaar	48
Figuur 11	Het gebruik van rechtsbijstand door <i>autochtonen</i> in de afgelopen twee jaar	59
Figuur 12	Gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen	51
Figuur 13	Totaaloverzicht gebruik rechtsbijstand door allochtonen en autochtonen	52
Figuur 14	De geconstrueerde steekproef van de Nederlandse bevolking	74
Figuur 15	Totaaloverzicht gebruik rechtsbijstand Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden	75

Figuur 16a en b	Voorkomen juridisch probleem en gebruik rechtsbijstand Wrb-gerechtigden en niet Wrb-gerechtigden	75
Figuur 17a t/m c	Aantal jaren van beëdiging van rechtsbijstandverleners naar aantal toevoegingen in 2004	93
Figuur 18	Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener naar beëdigingsjaar	96
Figuur 19	Mutaties onder de rechtsbijstandverleners	97
Figuur 20	In-, uit- en terugstroom van rechtsbijstandverleners	98
Figuur 21	In- en uitstroom rechtsbijstandverleners die jaarlijks meer dan vijftig toevoegingen doen	98
Figuur 22	Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van wachttijd, behulpzaamheid, deskundigheid, duidelijkheid advies, afstand, begrip en resultaat	112
Figuur 23	Beoordeling van de verleende rechtsbijstand ten aanzien van inzet, nakomen gemaakte afspraken, snelheid van werken, schriftelijke en mondelinge communicatie en tussentijdse informatieverschaffing	113

BIJLAGE 4 BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Prof. dr. mr. J.M. Barendrecht	Hoogleraar privaatrecht Centrum voor aansprakelijkheidsrecht, Universiteit van Tilburg
Mr. dr. E. Niemeijer	Plv. directeur WODC/hoofddocent criminologie Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam
Prof. dr. mr. B. Sloot	Hoogleraar Rechtswetenschappen Open Universiteit
Dr. B.C.J. van Velthoven	Universitair hoofddocent rechtseconomie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden

Raden voor *Rechtsbijstand*

Amsterdam, Arnhem, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers die een juridisch probleem hebben, toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om hierin te voorzien, voeren de raden voor rechtsbijstand de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) uit. Op grond van deze wet komen rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en verdachten in strafzaken in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Om te beschrijven hoe de toegang tot, de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand zich ontwikkelen, publiceren de raden voor rechtsbijstand jaarlijks de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (MGR).

Door periodiek op een uniforme wijze informatie te verzamelen over een beperkt aantal indicatoren, wordt inzicht geboden in trends door de jaren heen. Om ook inzicht te bieden in de effecten van specifieke beleids- of wetswijzigingen, wordt er tevens verslag gedaan van aanvullende onderzoeken.

ISBN 90-5454-648-4



Bju

Boom Juridische uitgevers