



INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

# RECHTSBIJSTAND

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1988  
DEELRAPPORT NR. 5



R A P P O R T  
V A N  
D E W E R K G R O E P  
H E R O V E R W E G I N G R E C H T S B I J S T A N D

maart 1987

R A P P O R T

-----

	<u>pagina</u>
I. <b>Beleidsbeschrijving</b>	1
I.1.     Inhoud van de voorziening	1
I.2.     Taakstelling	5
I.3.     Grondrechtelijke aspecten	6
II. <b>Beleidsvarianten</b>	7
II.1.    Effect van overheidshandelen	7
II.1.1.  Privaatrecht	8
II.1.1.1. Afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij echtscheiding	9
II.1.1.2. Afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken	12
II.1.1.3. Afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging in andere zaken op het terrein van het personen- en familierecht	13
II.1.1.4. Arbeidsrecht en ontslagrecht	13
II.1.1.5. Verruiming van de gelding van de procureursinschrijving	14
II.1.1.6. Opheffing van het procesmonopolie van de advocatuur	14
II.1.2.  Administratief recht	15
II.1.3.  Strafrecht	16
II.1.3.1. Rechtsbijstand bij vervolging wegens rijden onder invloed	17
II.1.3.2. Rechtsbijstand in de fase van de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis	18
II.1.3.3. Transigeren in misdrijfzaken	19
II.1.4.  Totstandkoming en uitvoering van wetgeving	19

R A P P O R T

---

	<u>pagina</u>
II.2. Spreiding van de voorziening over de inkomensgroepen	24
II.2.1. Invoering van een eigen bijdrage in strafzaken	24
II.2.2. Inkomensstoets bij echtscheiding	25
II.2.3. Afschaffing van aftrekposten voor de draagkracht- berekening	26
II.3. Varianten inzake de bovengrens van de W.R.O.M.	27
III. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1986	29
IV. Groepering van beleidsvarianten	30

## I. Beleidsbeschrijving

### I.1. Inhoud van de voorziening

De gefinancierde rechtsbijstand kan worden omschreven als de door de overheid bekostigde juridische dienstverlening aan hen die deze bijstand voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen.

De rechtzoekende kan zich op grond van de huidige regelingen, ongeacht de aard van zijn probleem, voor informatie en advies wenden tot een bureau voor rechtshulp. Indien verdergaande hulp noodzakelijk is, kan het bureau hetzij deze zelf bieden, hetzij een advocaat toevoegen. In geval geen verplichte vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven, kan ook een deurwaarder worden toegevoegd. Toevoeging van een deurwaarder vindt zelden plaats en wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. De rechtzoekende kan zich ook direct tot een advocaat wenden. In dat geval zal de advocaat het bureau schriftelijk verzoeken hem aan de cliënt toe te voegen. In beide gevallen toetst het bureau, alvorens de toevoeging af te geven, of het belang en de gegrondheid van de zaak, alsmede de draagkracht van de cliënt, toevoeging van een advocaat rechtvaardigen. De rechtshulp verleend door het bureau is voor de rechtzoekende kosteloos, bijstand van een advocaat geschiedt tegen betaling van een - van de draagkracht van de cliënt afhankelijke - eigen bijdrage. Tegen de weigering een toevoeging af te geven, alsmede tegen de hoogte van de door het bureau opgelegde en door de advocaat te innen eigen bijdrage kan de rechtzoekende beroep instellen bij de president van de rechtbank.

In strafzaken geldt een afwijkende regeling. Indien een verdachte in verzekering is gesteld en hij niet over een gekozen raadsman beschikt, wordt hem vanwege de deken van de plaatselijke orde van advocaten voor de duur van de inverzekeringstelling een advocaat toegewezen. Wordt (vervolgens) de bewaring of gevangenhouding gevorderd of bevolen, of gaat de verdachte tegen wie voorlopige hechtenis is bevolen in hoger beroep, dan wordt hem door de rechter ambtshalve een advocaat toegevoegd. Indien de verdachte om een andere reden van zijn vrijheid is beroofd, kan de rechter eveneens een raadsman toevoegen. Alleen in zaken waarin niet op vorengaanse wijze in toevoeging van een raadsman kan worden voorzien, is het bureau voor rechtshulp bevoegd tot toevoeging. Tegen toevoegingsbeslissingen in strafzaken bestaat in de regel geen beroepsmogelijkheid.

De advocaat krijgt voor de door hem verleende procesbijstand een forfaitaire vergoeding die in civiele en administratieve zaken is gerelateerd aan de gemiddelde tijdsbesteding per soort zaak. In advieszaken is de vergoeding gerelateerd aan het feitelijk bestede aantal uren. In strafzaken wordt binnenkort een vergelijkbaar vergoedingensysteem van kracht. De vergoedingen zijn in verhouding tot het commerciële advocatentarief laag (ongeveer 25 à 40 % van het commerciële tarief).

Het aantal rechtshulpverleners is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Op 1 januari 1986 waren 4.975 advocaten bij de rechtbanken ingeschreven; eind 1976 waren dat nog slechts 2.775. Het aantal juristen werkzaam bij de bureaus voor rechtshulp bedroeg in formatieplaatsen per 1 januari 1986 207; het aantal administratieve medewerkers 142. De medewerkers van de bureaus hebben met de stichtingen rechtshulp waaronder zij ressorteren een arbeidsovereenkomst naar civiel recht. De bureaus worden volledig door het Ministerie van Justitie gefinancierd.

#### Ontwikkeling van de voorziening tussen 1976 en 1986

Het gebruik van de voorziening is gemeten over de afgelopen tien jaar sterk gegroeid. Deze groei heeft zich op alle terreinen van de gefinancierde rechtsbijstand voorgedaan. De uitgaven zijn tussen 1976 en 1982 verviervoudigd en nadien voor wat betreft civiele en administratieve zaken nagenoeg gestabiliseerd. In 1986 werd ten behoeve van de gefinancierde rechtsbijstand ruim 260 mln. gulden begroot, voor 1987 is een bedrag geraamd van ongeveer 245 mln.gulden. Deze bedragen zijn als volgt verdeeld:

	<u>Toegestaan voor 1986</u>	<u>Geraamd voor 1987</u>
Toegevoegde raadslieden in strafzaken	f 45.060.000,--	f 46.060.000,--
Toegevoegde raadslieden in civiele zaken	f 162.820.000,--	f 143.870.000,--
Inverzekeringstellingen	f 9.000.000,--	f 9.000.000,--
Bureaus voor rechtshulp	f 37.320.000,--	f 38.420.000,--
Subsidie aan F.N.V. en C.N.V.	f 1.250.000,--	f 1.250.000,--
Tuchtrechtspraak/opleiding advocatuur		f 750.000,--
Experimenten en overige kosten	f 5.300.000,--	f 5.300.000,--
	-----	-----
Totaal rechtshulp:	f 260.750.000,--	f 244.650.000,--

De meerjarencijfers gaan uit van een uitgavenniveau van 249 mln. gulden in 1990.

Voor het nog steeds toenemen van de vraag naar rechtsbijstand kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. Steeds meer situaties zijn onder meer als gevolg van overheidsregelingen rechtens relevant. De justitiabele die in zo'n situatie problemen ondervindt, weet dit steeds beter zelfstandig of met hulp van derden te onderkennen, weet de weg naar de rechter te vinden en wordt daarbij veelal door een rechtsbijstandverlener ter zijde gestaan. De opvattingen over de relatieve invloed van ieder van deze factoren loopt uiteen. Sommigen leggen ter verklaring van de toegenomen vraag naar rechtsbijstand het accent op de toegenomen regeldichtheid, de mondigheid van de burger, de verslechterde sociaal-economische situatie of combinaties van deze factoren. Anderen leggen de nadruk eerder op de toegenomen beschikbaarheid van gefinancierde rechtsbijstand en de verbeterde toegankelijkheid van de rechtspleging. Het is aannemelijk dat alle hiervoor genoemde factoren, dus ook de ruimere beschikbaarheid van de rechtsbijstandvoorziening, aan de sterke groei van de uitgaven hebben bijgedragen.

In dit verband is het tevens van belang te wijzen op de situatie in het buitenland. Het aantal advocaten en het aantal rechters, gerelateerd aan het aantal inwoners, is in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen laag. In Nederland bedraagt het aantal advocaten 33 op 100.000 inwoners, in het met Nederland in veel opzichten vergelijkbare Nordrhein-Westfalen 73 op 100.000 inwoners. Het beroep op de rechter is in Nederland aanmerkelijk lager dan in Nordrhein-Westfalen. Een in het oog springend verschil tussen beide rechtsculturen is de veel grotere beschikbaarheid in Nederland van mogelijkheden, waaronder de gefinancierde rechtsbijstand, om tot buitengerechtelijke oplossingen voor geschillen te komen. Op grond van hun bevindingen in Nederland en in de Duitse Bondsrepubliek kwamen onderzoekers onlangs tot de conclusie dat de Nederlandse rechtsbijstandvoorzieningen zowel een filterend als een aanjagend effect hebben ten aanzien van het beroep op de rechter. Van beide effecten is naar hun oordeel het filterend effect het sterkste (Verwoerd en Blankenburg, Beroep op de rechter als laatste remedie? - N.J.B. 1986, pag. 1045).

### Recente ontwikkelingen

Het in 1982 ingezette streven de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand op het bestaande niveau te handhaven heeft inmiddels tot resultaat geleid. De invoering enerzijds in 1981 van een stelsel van eigen bijdragen voor de middeninkomens en de invoering begin 1984 van een ook de laagste inkomenscategorieën omvattend stelsel van substantiële eigen bijdragen en anderzijds de aanzienlijke daling in 1983 van het niveau waarop advocaten voor hun dienstverlening betaald worden, hebben ertoe geleid dat de gemiddelde prijs van de gefinancierde rechtsbijstand belangrijk is gedaald. De beheersing van uitgaven draagt echter nog geen bestendig karakter. Van een stabilisering van het aantal verzoeken om rechtsbijstand (volume) is in de praktijk nog geen sprake. Een toename kan op termijn het vastgestelde begrotingsplafond voor civiele en administratieve zaken weer onder druk plaatsen.

De voor de gefinancierde rechtsbijstand in voorbereiding zijnde wettelijke regeling (Wet op de rechtsbijstand) zal zowel inhoud geven aan de voor de burger te waarborgen aanspraak op rechtsbijstand als instrumenten bieden om de uitgaven ten behoeve van dit recht meer duurzaam beheersbaar te houden.

In het oog springende verschillen ten opzichte van de huidige regelingen zullen naar verwachting zijn het verlenen van een wettelijke status aan de bureaus voor rechtshulp, het duidelijker onderscheiden van de werkterreinen van bureaus en advocatuur, het in verband daarmee beperken van de mogelijkheden voor advocaten schriftelijk een toevoeging aan te vragen en voor juristen werkzaam bij een bureau voor rechtshulp de mogelijkheid een eenmaal in behandeling genomen zaak alsnog toe te voegen. Ook wordt een vorm van contractsadvocatuur mogelijk gemaakt en voorzien de voorstellen in een financiële barrière tegen begrotingsoverschrijdingen.

Van een stabilisatie in de intensiteit en complexiteit van regelgeving is (nog) geen sprake. Veel recente en voorgenomen regelgeving raakt mede de rechtspositie van minder draagkrachtigen. Voor de hand liggende voorbeelden zijn de wet eenmalige uitkering, de voordeurdelersmaatregel, de tweeverdienerswet, de individualisering van uitkeringsrechten, de overheveling van ziekenfondsverzekerden naar de particuliere verzekering, de wet op de studiefinanciering, de stelselherziening sociale zekerheid, de herziene huurprijzenwetgeving, de leegstandswet, de voor-



nemens met betrekking tot het bijstandsverhaal, de plannen met betrekking tot de bewijslast bij uitkeringsfraude. Voor deze regelgeving is tevens van belang dat deze naast aanspraken van burgers bevoegdheden voor uitvoeringsinstanties bevat. De doorwerking van vorenstaande regelingen, plannen en maatregelen in de uitgaven voor rechtsbescherming zal eerst op wat langere termijn in volle omvang zichtbaar worden. Er mag echter vanuit worden gegaan dat daarmee enkele tientallen miljoenen guldens gemoeid zullen zijn. Alleen al voor de stelselherziening diende om het verwachte toegenomen beroep op rechtsbescherming op te vangen op voorhand voor een bedrag van ongeveer 8 mln. gld. aan maatregelen te worden getroffen.

## I.2. Taakstelling

De taak van de heroverwegingswerkgroep werd als volgt omschreven:

"Onderwerp van studie dient te zijn de invloed van de overheid op de vraag naar rechtshulp (factoren op het gebied van het formele recht die de omvang van de vraag bepalen). Tevens zal een onderzoek worden gedaan naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen.

Het onderzoek dient met name gericht te zijn op de vraag hoe de toevloed naar de rechtshulp wordt beïnvloed door de wetgeving, en hoe deze ontwikkeling omgebogen kan worden. Zowel de civiele en administratief-rechtelijke rechtshulp als de rechtshulp in strafzaken dienen bij dit heroverwegingsonderwerp betrokken te worden.

De besparingsvarianten die krachtens de heroverwegingstaakopdracht moeten worden ontwikkeld, dienen uitsluitend betrekking te hebben op de uitgaven ten behoeve van de rechtshulp. Wel dient een raming te worden opgesteld van de uit de beleidsvarianten naar verwachting voorvloeiende besparingen in de sfeer van proceskosten bij de overheid en werklust van rechterlijke en administratieve beroepsorganen."

De vraag naar een onderzoek naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen vloeit voort uit een passage in het Sociaal en Cultureel Rapport 1986.

Voorts heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging de werkgroep gevraagd aandacht te besteden "aan de mogelijkheid dat voor inkomensgroepen boven een nader te bepalen en in het rapport te motiveren grens, kosten van rechtsbijstand voor eigen risico - eventueel af te dekken met een particuliere verzekering - van de rechtsbijstandbehoevende komen".

Als ijkpunt is de werkgroep uitgegaan van het voor 1990 in de meerjarenramingen opgenomen bedrag van f 249 mln.

### I.3. Grondrechtelijke aspecten

Artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Rome - en de daarop gebaseerde jurisprudentie - noemen enerzijds een aantal te respecteren waarborgen, en laten anderzijds, daarbinnen, een aantal zaken ter regeling over aan de nationale wetgever. Voor de heroverweging van de gefinancierde rechtsbijstand levert dit de volgende mogelijkheden en beperkingen op:

- beperkingen van het recht op rechtsbijstand mogen er ieder voor zich en in onderling verband niet toe leiden dat iemand van de effectieve toegang tot de rechter en een eerlijke behandeling van zijn zaak wordt afgehouden;
- een stelsel van eigen bijdragen naar draagkracht dat aan deze voorwaarde voldoet, is geoorloofd. Indien de rechtzoekende de kosten van rechtsbijstand niet kan betalen en het belang van de rechtspraak rechtsbijstand eist, dient in strafzaken de rechtsbijstand kosteloos te zijn;
- het categorisch van rechtsbijstand uitsluiten van bepaalde rechtsvragen is niet geoorloofd. Per geval dient beoordeeld te worden of betrokkene in staat is zijn zaak zelf op effectieve wijze te behandelen. Vereenvoudiging van regelgeving kan ertoe bijdragen dat een rechtzoekende eerder in staat geoordeeld wordt zelf effectieve toegang tot de rechter te hebben;
- over een toetsing aan criteria ontleend aan het belang en de gegrondheid van zaken laat de Grondwet, noch het internationale recht zich uit. Verondersteld mag worden dat de wetgever binnen zekere grenzen dergelijke criteria vast kan stellen;

- het recht op rechtsbijstand impliceert geen plicht zich door een deskundige te laten vertegenwoordigen. Door sommigen is de bestaande verplichte vertegenwoordiging in civiele procedures zelfs in strijd geoordeeld met het recht zich in rechte te laten bijstaan;
- er bestaan geen ondubbelzinnige criteria voor het vereiste deskundigheidsniveau van rechtsbijstandverleners. Beperking van het aantal toe te laten rechtsbijstandverleners lijkt mogelijk. De overheid kan evenwel niet volstaan met het doen toevoegen van willekeurige personen. Er laten zich criteria per soort zaak denken die beslissend zijn voor de voor de effectieve toegang tot de rechter noodzakelijk geachte (juridische) deskundigheid;
- rechtsbijstand buiten rechte wordt in de Grondwet niet genoemd. Moeilijk is echter vast te stellen waar rechtsbijstand in rechte begint en rechtsbijstand buiten rechte eindigt. Rechtsbijstand buiten rechte is er veelal op gericht de mogelijkheden van rechtsbijstand in rechte na te gaan of voor te bereiden of juist bijstand te voorkomen dan wel te beëindigen.

## II. Beleidsvarianten

Ter uitwerking van de onder I.2. genoemde taakstelling heeft de werkgroep twee subgroepen ingesteld: een die zich in het bijzonder heeft gericht op het effect van het overheidshandelen op de vraag naar rechtsbijstand, en een die belast werd met het onderzoek naar de spreiding van de voorziening. Voor deze beide onderwerpen volgen hieronder na een inleiding de beleidsvarianten.

### II.1. Effect van overheidshandelen

Het hoofdonderwerp voor de werkgroep is geweest "de invloed van de overheid op de vraag naar rechtshulp". Dit onderwerp is dusdanig breed, dat de werkgroep een aantal keuzen heeft moeten maken.

Daarbij zijn de volgende normen gehanteerd:

- a. de onderwerpen zijn uitsluitend geselecteerd op grond van de besparingsmogelijkheden voor de gefinancierde rechtshulp.
- b. Er is naar gestreefd de lasten enigszins evenwichtig over het totale terrein van de gefinancierde rechtshulp te verdelen. Daardoor worden toch ook enkele voorstellen gedaan met een relatief geringe op-

brengst. Daardoor ook is het strafrecht niet buiten beschouwing gelaten, hoewel ingrepen op dat terrein als extra pijnlijk zullen worden ervaren, en er bovendien sprake is van een beleidsintensivering (het plan Samenleving en Criminaliteit) die al snel haaks komt te staan op bezuinigingsvoorstellen.

De werkgroep heeft zich moeten beperken tot die voorstellen waarvan mocht worden aangenomen dat binnen de gestelde termijn duidelijkheid kon worden verkregen over het realiteitsgehalte ervan. Daardoor ontbreken meer fundamentele inhoudelijke beschouwingen over een aantal onderwerpen. Ook bleek dat het terrein waarop de werkgroep zich diende te bewegen, al aardig afgegraasd is. De rechtshulp zelf heeft de afgelopen jaren al een aantal ingrepen ondergaan die in hun effect niet onderdoen voor wat in een heroverwegingsoperatie had kunnen worden voorgesteld. Daar waar vanuit rechtshulpoptiek bezien nog besparingen mogelijk zijn blijkt bovendien vaak, dat het effectueren van die besparingen tot hogere kosten elders zou leiden.

De paragrafen II.1.1. t/m II.1.3. bevatten varianten die de werkgroep op enkele specifieke terreinen heeft ontwikkeld. Zij worden gevolgd door een meer algemene beschouwing over totstandkoming en uitvoering van wetgeving.

#### II.1.1. Privaatrecht

##### Inleiding

Binnen het privaatrecht vormt, zowel in geld als in volume, het personen- en familierecht veruit de grootste categorie. Op dat terrein worden hieronder dan ook varianten ontwikkeld. De hierna te beschrijven beleidsvarianten hebben betrekking op het personen- en familierecht, het arbeidsrecht, en op enkele procesrechtelijke onderwerpen. Op het terrein van het personen- en familierecht houdt een variant in afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. De vraag laat zich stellen of deze afschaffing ware uit te breiden tot alle civiele procedures. Aangezien die, buiten het personen- en familierecht, op een grote variëteit aan onderwerpen betrekking hebben, en een uniforme aanpak daarvoor niet mogelijk is, is hiervan afgezien.

Alvorens over te gaan tot bespreking van de varianten zij nog vermeld dat de werkgroep enkele onderwerpen heeft gezien die niet tot het noemen van beleidsvarianten hebben geleid:

- het bevorderen van de kort-gedingprocedure;
- het introduceren van een inleidende rechterlijke toetsing (het verlenen van rechtsingang door de rechter);
- het onttrekken van extra-judiciële zaken aan de beoordeling van de rechter.

Voor al deze onderwerpen geldt dat de nadelen zodanig groot geacht werden, respectievelijk de kosten zo hoog in verhouding tot de voor de rechtsbijstand te verwachten opbrengst, dat nadere uitwerking niet zinvol was.

#### II.1.1.1. Afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij echtscheiding

Binnen het personen- en familierecht zijn het vooral de echtscheidingen die een groot beslag op de middelen leggen. In 1985 werden 53.500 echtscheidingstoevoegingen afgegeven, en werd op dit terrein voor circa f 39 miljoen aan declaraties betaald. Er zijn ook andere redenen dan alleen de hoge kosten om de rechtsbijstand bij echtscheiding kritisch te bezien. In de eerste plaats zijn geschillen veelal emotioneel van aard. Vaak is de juridische problematiek begrensd. Voor zover er behoefte aan bijstand bestaat, is rechtskundige bijstand niet steeds de meest aangewezen vorm. In de tweede plaats zijn op het terrein van het scheidingsrecht nog wel vereenvoudigingen mogelijk. Als een voorbeeld kan gelden het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel (19.242) waarin onder andere de dagvaardingsprocedure in scheidingszaken wordt omgezet in een verzoekschriftprocedure. Daarmee worden de procedurele belemmeringen die nu nog in de weg staan aan het in persoon procederen, praktisch weggenomen.

Niettemin handhaaft dit voorstel van wet als uitgangspunt verplichte procesvertegenwoordiging, waardoor in de meeste gevallen noch de rechtzoekende noch het bureau voor rechtshulp bij de beoordeling van de toevoegingsaanvraag een afweging zullen kunnen maken met betrekking tot het belang van het inroepen van rechtsbijstand. De werkgroep heeft een drietal beleidsvarianten, in toenemende mate van verstrekkendheid, ontwikkeld. Er wordt van deze varianten een drieledig besparend effect

verwacht: a. een deel van de rechtzoekenden zal zonder bijstand de echtscheiding kunnen afwickelen; b. een deel zal kunnen volstaan met hulp door het bureau voor rechtshulp; c. voor een deel zal een advies-toevoeging - in plaats van een procestoevoeging - toereikend zijn. Tegenover deze besparingen staan meerkosten voor uitbreiding van de bureaus voor rechtshulp en ook zullen er gevolgen zijn voor de werklust van de rechterlijke macht.

Bij de hierna volgende ramingen dient aangetekend te worden dat het beschikbare materiaal beperkt is. Pas de laatste jaren is onderzoek op het terrein van echtscheiding op gang gekomen. Een bron van onzekerheid is ook gelegen in het feit dat het voor scheidenden thans een automatisme is zich tot een advocaat te wenden. Het is de vraag in hoeverre, bij opheffing van de verplichte vertegenwoordiging, dit automatisme doorbroken zal kunnen worden. Naarmate de maatregelen verderstrekkend zijn, zal daar meer kans op bestaan.

De meest beperkte variant sluit aan bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel. Indien voldaan wordt aan de vier daarin limitatief opgesomde criteria (partijen hebben de Nederlandse nationaliteit, er zijn geen minderjarige kinderen, er wordt geen alimentatie gevraagd, en er is overeenstemming over de bestemming van een eventuele huurwoning), en partijen een gemeenschappelijk verzoekschrift tot de rechter richten, wordt een uitzondering gemaakt op het beginsel van de verplichte vertegenwoordiging. Niet alle echtelieden die te maken hebben met een, afgemeten aan de criteria van het wetsvoorstel, eenvoudige echtscheiding, zullen ook spontaan bereid zijn een gemeenschappelijk verzoek in te dienen. De bereidheid daartoe kan bevorderd worden door een actieve opstelling van de bureaus voor rechtshulp. Volgens een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (W.O.D.C.) voldoet 17 à 27 % van de scheidenden aan de criteria van het wetsvoorstel. Gezien de beperkte strekking van het wetsvoorstel meent de werkgroep echter dat het niet reëel is daarvan een grote opbrengst te verwachten. Aangenomen mag worden dat niet meer dan een derde van degenen die onder de criteria vallen en in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp ook daadwerkelijk van de mogelijkheid gebruik zullen maken zich niet door een advocaat te laten vertegenwoordigen. Na verrekening van de kosten voortvloeiend uit de veron-

derstelling dat de helft van deze groep wel een beroep op het bureau voor rechtshulp zal doen, levert deze variant een besparing op van f 3 miljoen.

Een verdergaande variant is de afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle gevallen waarin een gemeenschappelijk verzoek wordt ingediend, zonder daaraan beperkende criteria te verbinden. De hierdoor bereikte groep zal deels gevallen betreffen waarin partijen het zelf al eens waren geworden en deels gevallen waarin nadat derden tot de oplossing van een conflict hebben bijgedragen alsnog de bereidheid ontstaat om een gemeenschappelijk verzoek in te dienen. Ook hier is derhalve een actieve rol van het bureau voor rechtshulp vereist. Gezien het meer heterogene karakter van de bereikte categorie ten opzichte van die in de vorige variant dient hier ook gedacht te worden aan de rol van de advocatuur. Naar de mening van de werkgroep zou bevorderd kunnen worden dat een advocaat ook een rol kan spelen als "echtscheidingsbemiddelaar". Binnen de Orde worden hier - zij het nog in een pril stadium - gedachten over ontwikkeld. Ook zou kunnen worden gedacht aan een bemiddelingsrol van de bureaus voor rechtshulp. Bij actieve bemiddeling, en het bevorderen dat in een aantal gevallen met een adviestoevoeging volstaan wordt, mag aangenomen worden dat in totaal, het effect van de vorige variant meegerekend, een derde van het aantal echtscheidingen bereikt wordt. Na verrekening van de vervangende kosten levert dat een bedrag van f 10 miljoen op. De meeropbrengst van deze variant bedraagt derhalve f 7 miljoen.

De meest vergaande variant, tenslotte, is die waarin over de hele linie de verplichte procesvertegenwoordiging wordt afgeschaft, zodat ook partijen die een eenzijdig verzoek tot de rechter richten zelf in rechte kunnen optreden. Een aantal factoren ondersteunt de verwachting dat van deze mogelijkheid op enige schaal gebruik gemaakt zal worden. Daarbij staat voorop het feit dat bij een aantal met de echtscheiding samenhangende conflicten eerder behoefte bestaat aan een andere deskundigheid dan die van een advocaat: bij voorbeeld een boekhouder, accountant of belastingconsulent. In veel gevallen worden die ook nu al, naast de advocaat, en niet ten laste van de schatkist, geraadpleegd. Hetzelfde geldt voor bijstand bij emotionele problemen, waarvoor de cliënt nu

vaak een beroep op de advocaat doet. Mede in aanmerking nemend dat bij een zo vergaand voorstel de hiervoor aangeduide cultuurverandering wat sterker zal optreden, en dat het effect van de variant versterkt wordt door de in II.2.2. voorgestelde wijziging in de inkomenstoets bij echtscheiding, neemt de werkgroep aan dat in 20 % van de na aftrek van beide vorige varianten resterende echtscheidingen partijen de bijstand door een advocaat niet nodig zullen blijken te hebben. Wederom na verwerking van de vervangende kosten is dan in deze variant sprake van een meeropbrengst van circa f 7 miljoen. Uiteraard zal in deze verstgaande variant ook het sterkste gevolg voor de werkbelasting van de rechterlijke macht optreden.

#### II.1.1.2. Afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken

Er is geen goede reden om de verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken te handhaven, indien voor echtscheidingszaken de afschaffing ervan wordt voorgesteld. Gezien de aard van het onderwerp zal de opbrengst zelfs relatief hoger kunnen zijn.

Alimentaties worden door de rechter berekend aan de hand van de zgn. Tremo-normen. Voor die berekening zijn relatief eenvoudige computerprogramma's beschikbaar, die uiteraard op de bureaus voor rechtshulp bruikbaar zijn. De alimentatierechtspraak biedt een geschakeerd beeld van uitspraken waarin de begrippen draagkracht en behoefte worden geconcretiseerd. De werkgroep heeft zich afgevraagd of hier niet een vereenvoudiging is te bereiken door invoering van een stelsel van forfaitaire bedragen, in het bijzonder bij de vaststelling van kinderalimentaties. Bij de vaststelling van kinderalimentaties zijn de problemen betreffende de bepaling van de behoeften van kinderen in het algemeen niet erg groot. Wat betreft de bepaling van de draagkracht zou bij voorbeeld kunnen worden aangesloten bij de gegevens omtrent het belastbaar inkomen van de alimentatieplichtige.

Bij het ramen van de opbrengst is het verantwoord uit te gaan van een groter effect dan bij echtscheiding, aangezien sprake is van een probleem van heel beperkte omvang en in het algemeen van niet-juridische aard. Het lijkt de werkgroep reëel om bij alimentatiezaken uit te gaan van een verhouding van 60 % van de zaken waarin de cliënt zelfstandig



optreedt of een advies van het bureau krijgt, 30 % adviestoevoeging en 10 % procestoevoeging. Als gevolg hiervan wordt op het terrein van de alimentatie een besparing geraamd van f 4 miljoen.

#### II.1.1.3. Afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging in andere zaken op het terrein van het personen- en familierecht

Over deze, in omvang vrij geringe, groep van zaken (o.a. adoptieverzoeken en verzoeken om voornaamswijziging) kan in beginsel hetzelfde gezegd worden als over alimentaties. Gezien het heterogene karakter van deze restgroep, waarin toch ook enkele vrij specifieke procedures voorkomen (o.a. vorderingen tot ontkenning van het vaderschap) wil de werkgroep van een wat terughoudender veronderstelling uitgaan. Verwacht wordt een besparing van f 1,5 miljoen.

#### II.1.1.4. Arbeidsrecht en ontslagrecht

In arbeidszaken komen relatief weinig procedures voor. Dit geldt niet voor het ontslagrecht. Een aspect dat de aandacht van de werkgroep heeft getrokken, is het verweer tegen de aanvraag van een ontslagvergunning bij de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau (G.A.B.). Voor een uitkering in geval van werkloosheid geldt als voorwaarde dat de werkloosheid niet verwijtbaar is. De bedrijfsverenigingen stellen daarom als voorwaarde voor toekenning van een uitkering dat de werknemer zoveel mogelijk moet hebben gedaan om ontslag te voorkomen. Daartoe rekenen de meeste bedrijfsverenigingen ook het voeren van verweer tegen het verzoek van de werkgever om toestemming tot ontslag bij de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau. In feite wordt op deze wijze de toetsende taak van de bedrijfsvereniging terzake verlegd naar het G.A.B. Omdat dergelijke verweren niet zijn gericht op een materiële toetsing, worden zij aangeduid als formele of pro forma verweren. Zij vormen naar schatting tenminste 50 % van de verweren. De werkgroep meent dat deze voor vrijwel alle betrokkenen slechts belastende gang van zaken gemist kan worden en dat de procedure nog slechts opengesteld hoeft te worden voor materiële verweren.

Indien de bedrijfsvereniging zelfstandig beoordeelt of iemand niet verwijtbaar werkloos is - een taak die de bedrijfsvereniging volgens de

jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep nadrukkelijk heeft - en bereid is in de regel af te gaan op de verklaring van de werknemer en werkgever gezamenlijk dat het ontslag de werknemer niet verweten kan worden, zouden onnodige kosten vermeden kunnen worden.

Mede over dit onderwerp is overigens een advies van de S.E.R. gevraagd (adviesaanvraag inzake herziening ontslagrecht d.d. 20-3-1985).

Het is aannemelijk dat bij formele verweren thans minder vaak rechtsbijstand wordt verleend dan bij materiële verweren. Bij een formeel verweer beoogt betrokkene immers het ontslag als zodanig niet aan te vechten. Anderzijds kan de wijze waarop formeel verweer gevoerd wordt invloed hebben op de uiteindelijke toekenning van een werkloosheidsuitkering. Indien ervan wordt uitgegaan dat 20 à 30 % van de verweren waarbij thans de bijstand van een advocaat of een bureau voor rechts-hulp wordt ingeroepen, is gevoerd ter verkrijging van een uitkering, zou door het doen vervallen van dit formele verweer circa f 1 miljoen bespaard kunnen worden.

#### II.1.1.5. Verruiming van de gelding van de procureursinschrijving

Volgens artikel 61, tweede lid, van de Advocatenwet geldt de procureursinschrijving uitsluitend bij de rechterlijke colleges van één arrondissement. Door schrapping van deze beperking kan worden bereikt dat procureurs bevoegd zijn in het gehele land op te treden. De bijzondere vergoedingen voor procureursbijstand in een ander arrondissement kunnen daardoor komen te vervallen.

De huidige uitgaven voor procureursvergoedingen bedragen circa f 1,5 miljoen per jaar. Daar komen enige kosten tegenover te staan wegens vergoeding van reiskosten aan advocaten die naar een ander arrondissement moeten reizen. Per saldo verwacht de werkgroep een opbrengst van circa f 1 miljoen.

#### II.1.1.6. Opheffing van het procesmonopolie van de advocatuur

In veel procedures kunnen thans slechts advocaten als procesvertegenwoordiger of rechtsbijstandverlener toegelaten worden. Opheffing van dit monopolie kan tot besparingen leiden.

Het procesmonopolie van de balie heeft een aantal voordelen. De procesvertegenwoordiger/rechtsbijstandverlener voldoet bijvoorbeeld aan minimum kwaliteitseisen, is onderworpen aan tuchtrechtspraak en heeft een wettelijk verankerd beroepsgeheim.

Een nadeel van de monopoliepositie is dat het marktmechanisme wordt beperkt. Slechts afgestudeerde juristen die als vrije beroepsbeoefenaren op basis van toevoegingen de praktijk uitoefenen kunnen partijen bijstaan of vertegenwoordigen. Een dergelijk aanbod hoeft niet steeds een optimale afstemming van prijs en kwaliteit op te leveren.

De opbrengst van het opheffen van het procesmonopolie ligt in het feit dat een aantal rechtzoekenden die behoefte aan bijstand hebben, zich zullen wenden tot rechtshulpverleners die niet door de overheid gefinancierd worden (b.v. vakbonden, Consumentenbond, A.N.W.B.).

Het kan aan de praktijk worden overgelaten, wie zich daadwerkelijk als rechtsbijstandverlener aanbieden. De bevoegdheid van de rechter bepaalde personen te weren is een waarborg tegen ongewenste praktijken. De werkgroep beperkt deze variant tot het civiele proces, omdat voor het strafproces (waar het toezicht op en vertrouwen in de raadsman voor zowel justitiële autoriteiten als cliënten een grotere rol spelen) de nadelen te groot geacht worden. Het ligt voor de hand deze variant in samenhang te bezien met de voorstellen tot afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. Afgaande op de praktijk in kantongerechtszaken (waar geen monopolie bestaat), maar ermee rekening houdend dat in rechtbankzaken relatief minder vaak een beroep op een ander dan een advocaat zal worden gedaan, wordt een effect geraamd van circa f 5 miljoen.

#### II.1.2. Administratief recht

Het administratieve recht heeft betrekking op de relatie burger - (semi)overheid. Het aantal procedures op dit terrein waarbij de burger zich door een van overheidswege betaalde raadsman laat bijstaan is betrekkelijk gering. Het is aannemelijk dat de betrekkelijk informele inrichting van de procedures daaraan bijdraagt. Bovendien wordt op administratiefrechtelijk terrein vaker dan gemiddeld door rechtspersonen opgetreden. Voor zover er uitgaven worden gedaan hebben deze met name

betrekking op de sociale zekerheids- en vreemdelingenzaken. Besparingen op administratief-rechtelijk terrein zullen in de eerste plaats gevonden moeten worden in vereenvoudiging van de materiële rechtsregels, stroomlijning van procedures alsmede in een verbeterde beleidsuitvoering. In paragraaf II.1.4. wordt op dit onderwerp nader ingegaan. De werkgroep heeft niet op specifieke onderdelen beleidsvarianten ontwikkeld.

### II.1.3. Strafrecht

De geregistreerde criminaliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In reactie daarop zijn van overheidswege maatregelen getroffen die onder meer moeten leiden tot een verbeterde opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en een verbetering van de ten uitvoerlegging van straffen. Ook is de aandacht voor de positie van het slachtoffer van delicten sterk toegenomen (beleidsplan Samenleving en Criminaliteit). Als gevolg van deze maatregelen zal de behoefte aan rechtsbijstand zowel van daders als van slachtoffers van strafbare feiten althans op korte termijn toenemen. Beleidsvarianten gericht op een terugtrek van de overheid op strafrechtelijk terrein liggen naar de mening van de werkgroep thans niet in de rede. Instrumenten die binnen het kader van het huidige beleid tot besparingen op de kosten van rechtsbijstand kunnen leiden zijn slechts op beperkte schaal voorhanden. Zij zullen bovendien juist vanwege de intensivering van de overheidsinterventies op veel weerstand stuiten en daarmee contraproductief kunnen werken. Tegen deze achtergrond heeft de werkgroep overwogen geheel af te zien van voorstellen op strafrechtelijk terrein. Zij heeft daarbij tevens betrokken de bescherming die degenen die vanwege een strafbaar feit worden vervolgd ingevolge het Europees Verdrag genieten.

De meest besparende variant die de werkgroep niettemin heeft uitgewerkt heeft betrekking op de rechtsbijstand bij rijden onder invloed. Dit terrein trekt als eerste de aandacht omdat het een van de grootste uitgavenposten binnen de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken is, en er nauwelijks sprake is van juridische complicaties en van bewijsproblemen. Maatregelen op dit terrein kunnen aansluiten bij het door de regering gevoerde beleid ter bestrijding van alcoholmisbruik.

### II.1.3.1. Rechtsbijstand bij vervolging wegens rijden onder invloed

Ingevolge het huidige beleid zal degene die wordt verdacht van rijden onder invloed (artikel 26 W.V.W.) in de regel desgevraagd een raadsman worden toegevoegd. Over de noodzaak van rechtsbijstand bij rijden onder invloed lopen de opvattingen uiteen. De zaken zijn doorgaans overzichtelijk, ingewikkelde rechtsvragen doen zich niet of zelden voor. Het aantal gevallen waarin na behandeling van de zaak ter zitting vrij-spraak of ontslag van rechtsvervolging volgt is dan ook laag

(1984: 1.4 %). Daar staat echter tegenover dat de bedreigde straf ernstige gevolgen kan hebben voor de verdachte. Naast een intrekking van de rijbevoegdheid kan een gevangenisstraf worden opgelegd.

De inbreng van de advocaat ter zitting beperkt zich veelal tot een pleidooi rond de strafmaat. Juridische pleidooien, voorzover gevoerd, hebben in de regel betrekking op het bewijs. De wijze waarop de bloedproef wordt afgenomen leidt nog wel eens tot een inhoudelijk verweer. In de loop van 1987 zal deze bloedproef vervangen worden door een ademtest. Als gevolg daarvan zal enerzijds het aantal zaken op dit terrein toenemen, anderzijds het bewijs eenvoudiger worden. De noodzaak van rechtsbijstand kan als gevolg van deze laatste omstandigheid nog verder gerelativeerd worden.

Voor de beoordeling van deze zaken is voorts van belang dat het O.M. werkt met richtlijnen, op grond waarvan tevoren een redelijk inzicht verkregen kan worden in hetgeen de verdachte van de zijde van het O.M. te wachten staat.

De werkgroep is van mening dat na introductie van voornoemde ademtest bij een vervolging wegens rijden onder invloed nog slechts onder bijzondere omstandigheden een toevoeging afgegeven hoeft te worden.

Onder bijzondere omstandigheden dienen dan te worden verstaan zaken waarbij uit de dagvaarding blijkt dat een principiële juridisch pleidooi in de rede ligt en/of een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dreigt. Ook zou nog toevoeging overwogen kunnen worden indien betrokkene zijn vervoermiddel beroepshalve of om bijzondere persoonlijke redenen niet kan missen en intrekking van de rijbevoegdheid dreigt. De werkgroep meent dat door een stringenter toevoegbeleid het aantal toevoegingen met ongeveer 15 à 25 % kan worden teruggebracht, waarmee een besparing bereikt wordt van ongeveer f 1,5 mln.

De werkgroep tekent bij het vorenstaande aan dat het overweging verdient tegen de afwijzing van een toevoeging in strafzaken een beroepsmogelijkheid te openen, hetgeen ook in het "voorontwerp" van Wet op de rechtsbijstand is voorzien. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid in strafzaken heeft er stellig toe bijgedragen dat veel bureaus voor rechtshulp thans zeer terughoudend zijn bij het afwijzen van een toevoeging in strafzaken. Tenslotte merkt de werkgroep nog op dat het voorlichtingsbeleid van het Ministerie van Justitie in dit soort zaken aanpassing behoeft. De folder terzake kan worden opgevat als een niet noodzakelijke aanmoediging een advocaat in te schakelen.

#### II.1.3.2. Rechtsbijstand in de fase van de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis

De vrijheidsbeneming in het strafprocesrecht zal een verdachte doorgaans beperken in zijn mogelijkheden zijn verdediging voor te bereiden. Onder de huidige wettelijke regeling (artikel 41 Sv.) wordt in alle gevallen waarin een verdachte na de fase van inverzekeringstelling rechs tens van zijn vrijheid is beroofd door de rechter ambtshalve een raadsman toegevoegd.

In de fase voorafgaand aan de voorlopige hechtenis, de inverzekeringstelling, geldt een piketregeling. Iedere verdachte krijgt bezoek van een piketadvocaat. Er zijn de laatste jaren overigens stemmen opgegaan om de piketregeling uit te breiden tot de fase van het politieverhoor. Zowel bij de ambtshalve toevoeging als bij de piketregeling is sprake van een automatisme. Onafhankelijk van het feit of betrokkene daarom gevraagd heeft, bereikt hem een advocaat. Aannemelijk is dat er een - weliswaar niet zeer grote - groep verdachten is die geen behoefte heeft aan bijstand door een toegevoegd of piketadvocaat. Een deel van deze groep zou bovendien vaker de voorkeur kunnen geven aan een betaald advocaat naar keuze. Door de bijstand afhankelijk te stellen van een verzoek van de verdachte en door de politie en het personeel van huizen van bewaring de verplichting te geven iedere ingeslotene te wijzen op zijn recht op bijstand verkeert de preventief gehechte wat mogelijkheden van rechtsbijstand betreft in dezelfde situatie als een verdachte die niet gehecht is. Indien ervan wordt uitgegaan dat 2,5 à 5 % van degenen die thans een advocaat hebben bij afschaffing van dit automatisme afzien van een verzoek om bijstand door een toegevoegd raadsman of piketadvocaat levert dit een besparing op van circa f 1 mln.

#### II.1.3.3. Transigeren in misdrijfzaken

De wijze waarop strafzaken door politie en O.M. worden afgehandeld is sterk bepalend voor de omvang en daarmee de kosten van rechtsbijstand. Indien een zaak ter zitting behandeld wordt, laat betrokkene zich in veel gevallen bijstaan door een advocaat. Bij septs en transacties wordt doorgaans geen rechtsbijstand ingeroepen of wordt rechtsbijstand verleend waarvoor een lager vergoedingentarief geldt. Bezien vanuit de kosten van gefinancierde rechtsbijstand verdient het naar de mening van de werkgroep de voorkeur de behandeling ter zitting zoveel mogelijk te voorkomen. Het beleid is er op gericht het aantal beleidssepts terug te dringen. Dit kan bereikt worden door meer zaken ter zitting te brengen dan wel door vaker een transactie tot stand te brengen.

Indien in zaken waarin ook vervolgd had kunnen worden getransigeerd wordt, levert dit een besparing op. De voor de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand relevante terreinen waarop transactie mogelijkheden biedt zijn de vermogensdelicten en artikel 26 W.V.W. (rijden onder invloed). De werkgroep heeft aangenomen dat in dergelijke zaken in de helft van de gevallen waar thans wordt toegevoegd transactie mogelijk is. Indien het beleid van het O.M. erop gericht wordt in een kwart van deze zaken daadwerkelijk een transactie tot stand te brengen kan op een besparing van circa f 2,5 mln. worden gerekend.

#### II.1.4. Totstandkoming en uitvoering van wetgeving

Naast het bezien van de in de vorige paragrafen aangeduide specifieke onderwerpen heeft de werkgroep ook meer in het algemeen een beschouwing gewijd aan de totstandkoming en uitvoering van wetgeving. Ingewikkeldheid van regelgeving heeft een direct gevolg voor het beroep dat op rechtsbijstand wordt gedaan. De gecompliceerdheid kan een gevolg zijn van ingewikkelde regelgeving, maar ook van ruime delegatie-bepalingen en van het toekennen van ruime bevoegdheden aan het bestuur. Daarnaast speelt het verschijnsel van elkaar opvolgende wijzigingen een belangrijke rol in de ingewikkeldheid van regelgeving. Ook de diversiteit van procedures vergroot de behoefte aan het inschakelen van deskundigen. In de dereguleringsstoetsing wordt in het algemeen ruimschoots aandacht be-

steed aan deze aspecten. Dit leidt echter lang niet altijd tot resultaat. In de evaluatie van de dereguleringsstoetsing is gebleken dat het belang van eenvoudige en goede wetgeving veelal als een te zwak belang wordt beschouwd tegenover andere (politieke of financiële) belangen. Inmiddels heeft het kabinet besloten de dereguleringsstoetsing te versterken. De werkgroep is van mening dat dit belangrijke gevolgen voor de kosten van rechtsbijstand kan hebben. In die gevallen waarin de afweging er niet toe leidt de regelgeving zo in te richten dat een geringer beroep op rechtsbescherming te verwachten valt, zou strikt de hand moeten worden gehouden aan de uit artikel 15 Comptabiliteitswet voortvloeiende verplichting tevens aan te geven wat de gevolgen voor het rechtshulpbudget zijn.

In dit verband enkele opmerkingen over de gevolgen van recente wetgeving. Hoewel recente wetgeving altijd al aanleiding heeft gegeven tot relatief veel rechtsvragen, en dus tot een relatief groot beslag op de voor rechtshulp beschikbare middelen, is de werkgroep van mening dat dit de afgelopen jaren in veel sterkere mate dan voorheen het geval is geweest. Er is de laatste jaren immers sprake van tal van wettelijke regelingen (zie voor een opsomming pag. 4 van de beleidsbeschrijving) die - veel open normen bevatten

- waarvan de invoering veelal gepaard is gegaan met op controle en vervolging gerichte beleidsintensiveringen

- die beogen recht te doen aan zodanig subtiele verschillen in de omstandigheden van individuen dat door de interpretatie van de hieruit voortvloeiende gedetailleerde regelgeving conflicten tussen overheid en burger kunnen worden opgeroepen.

Terreinen van wetgeving waarvoor dit bijvoorbeeld geldt en waarop zich voor de gefinancierde rechtsbijstand belangrijke uitgaven voordoen zijn de sociale zekerheid, de belastingen en de studiefinanciering.

Kenmerkend voor de normstelling op deze terreinen is de intentie bij het toekennen van een voorziening of het inhouden van een belasting of premie zoveel mogelijk recht te doen aan individuele omstandigheden. Dit leidt niet alleen tot open of gedetailleerde normen, maar soms ook tot verschillende normen voor gelijksoortige situaties. Vaak genoemd in dit verband is de regelgeving voor niet-huwelijkse samenlevingsnormen en de eenmalige uitkering aan langdurige echte minima. Het zijn echter niet uitsluitend voornoemde rechtsterreinen die zich door dergelijke



normen kenmerken. Eveneens vermelding verdienen bijvoorbeeld de huurprijzenwetgeving en het vreemdelingenrecht. De gevolgen van dergelijke gebrekkige normen zijn evident. Zij leiden tot zeer veel rechtsvragen en geschillen tussen burger en overheid.

Daargelaten de redenen die tot vorenstaande normgeving hebben geleid, dient de vraag gesteld te worden of de mate van detaillering dan wel het openlaten van normen niet een niveau heeft bereikt waarbij de beoogde rechtvaardigheid niet langer opweegt tegen de lasten die dit voor overheid en burger met zich brengt.

Daarbij dient niet uitsluitend gedacht te worden aan de kosten van rechtsbijstand en rechtspraak maar tevens aan uitgaven ten behoeve van uitvoeringsorganen alsmede aan de effecten die de fraudegevoeligheid van dergelijke bepalingen met zich brengt.

Naar aanleiding hiervan komt de werkgroep tot de beleidsaanbeveling dat regelgeving voor wat betreft de gevolgen voor de rechtsbescherming wordt geëvalueerd. Deze evaluatie houdt de volgende stappen in:

- a. Op grond van kwantitatieve gegevens wordt vastgesteld op welke terreinen zich in het bijzonder effecten voor de kosten van rechtsbijstand voordoen.
- b. Op deze terreinen wordt vervolgens vastgesteld welke elementen in de regelgeving met name vraag naar rechtshulp veroorzaken, en welke alternatieven daarvoor voorhanden zijn (bij voorbeeld: het vervangen van gedetailleerde door globalere normen; het vermijden van verschillende definities voor eenzelfde verschijnsel).
- c. De conclusie uit een dergelijke evaluatie kan zijn dat vanuit Justitie overleg wordt geopend met het voor de betreffende regelgeving verantwoordelijke departement.
- d. In veel gevallen zal echter de hierboven bedoelde wetgeving toch al aan regelmatige wijziging onderhevig zijn. Alsdan kan de evaluatie een bijdrage betekenen aan de uitvoering van de dereguleringsstoets. Een versterkte dereguleringsstoets kan ertoe leiden dat wijziging van wetgeving op een bepaald punt wordt aangegrepen om de kwaliteit van de regeling in haar geheel te verbeteren.

De werkgroep heeft zich tevens een oordeel gevormd over de vraag welke wetgevingscomplexen aan een evaluatie als hier bedoeld zouden moeten worden onderworpen. Daarbij denkt zij in de eerste plaats aan een aantal samenhangende wetten op het terrein van de sociale zekerheid (ABW,

Toeslagenwet, Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers). Bij deze wetten doen zich belangrijke verschillen voor in het rekening houden met vermogen en met delen van het inkomen. Anders dan beide andere genoemde wetten kent de ABW bovendien, naast het begrip "economische eenheid", het begrip "woningdeler". Dergelijke begrippen komen ook voor in de wet op de studiefinanciering en de tweeverdienersregeling. Uniformering van dergelijke samenhangende wettelijke regelingen bevordert de overzichtelijkheid van het stelsel, vereenvoudigt de uitvoering, en geniet ook uit een oogpunt van kosten van rechtsbijstand de voorkeur. Een voorzichtige schatting is dat alleen al op de kosten voor de rechtsbijstand ten minste enkele miljoenen kunnen worden bespaard.

Ook het begrip "passende arbeid" geeft in de praktijk aanleiding tot vragen. Door de bedrijfsverenigingen worden tal van criteria gebruikt bij de beoordeling of iemand al dan niet recht op een uitkering heeft. De bedrijfsverenigingen zijn echter terughoudend in het bekend maken, hoe in een concreet geval zal worden beslist, hoewel een groot aantal gevallen zich wel in algemene criteria laat vatten. Voor zover dat niet mogelijk is zouden veel conflicten voorkomen kunnen worden door in individuele gevallen reeds vooraf duidelijkheid te geven, wat al dan niet als passende arbeid aangemerkt zal worden.

Een constatering van meer algemene aard, tenslotte, kan zijn dat ook wijzigingen in een voor iemand geldend regime een bron van rechtsvragen kunnen zijn. Bij de introductie van nieuwe regelingen verdient het dan ook de voorkeur, zeker daar waar de wijziging een budgettair neutraal karakter heeft (zoals de individualisering van de AOW), om het nieuwe regime alleen voor nieuwe gerechtigden te laten gelden. Gezien de breedte van het terrein waarop een dergelijke maatregel effect heeft is het niet overdreven, alleen al voor de rechtsbijstand een opbrengst van enkele miljoenen te verwachten.

Uit de aard der zaak kunnen evaluaties als hier bedoeld niet alvast verricht worden in het kader van de heroverwegingsopdracht, wel heeft de werkgroep enkele verkenningen uitgevoerd.

Voor de "wet eenmalige uitkering" geldt in hoge mate dat de bestuurslasten groot zijn in verhouding tot de ermee beoogde rechtvaardigheid. Ook van de kant van het kabinet zijn vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid van de regeling en de gevolgen voor werkdruk en rechtsbescherming. De werkgroep acht het dan ook verantwoord om in aanvulling op de hiervoor aangeduide beleidsaanbeveling als beleidsvariant op te

nemen het niet continueren van de eenmalige uitkering. Indien zich weer een situatie voordoet waarin de koopkrachtontwikkeling aanleiding geeft tot een extra uitkering, zouden in plaats daarvan generieke maatregelen kunnen worden getroffen. Het besparende effect op de kosten van rechtsbijstand bedraagt circa 1 miljoen.

De werkgroep heeft ook de vraag onder ogen gezien of het aanbeveling verdient een sanctie te stellen op onzorgvuldig gedrag van het uitvoerende orgaan, in de vorm van een proceskostenveroordeling. Omdat dit onderwerp al bij een eerdere heroverweging uitvoerig is gezien en niet tot aanbevelingen heeft geleid, is ook hierover thans niet opnieuw een beleidsvariant ontwikkeld.

Voorts verdient aandacht de wijze waarop de overheid voorlichting bedrijft. In tal van folders wordt thans aangegeven dat de burger zich voor nadere informatie of bijstand kan wenden tot o.a. een advocaat of bureau voor rechtshulp. Ook burgers die zich mondeling tot een overheidsinstantie wenden worden vaak hiernaar doorverwezen. Uit statistisch materiaal blijkt dat dit ongeveer 10 % van de rechtzoekenden betreft.

Naar de mening van de werkgroep behoort het verstrekken van informatie over bepaalde wetgeving tot de taak van het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de totstandkoming van die wetgeving. Verwijzing naar het rechtshulpcircuit zou alleen moeten gebeuren als sprake is van een juridisch conflict tussen een burger en het betreffende orgaan. Departementen met wetgeving die tot veel problemen leidt zouden zondig verplicht kunnen worden tot het instellen van een gratis telefoonnummer of tot andere vormen van informatie aan het publiek. Dat heeft niet alleen het voordeel dat het beroep op rechtshulp er door ontlast wordt, maar ook dat de departementen meer met de gevolgen van de eigen regelgeving geconfronteerd worden. De werkgroep acht het reëel om voor het effect van een verbeterde voorlichting een bedrag te ramen van f 3 miljoen.

Tenslotte wordt, enigszins bezijden de taakstelling van de werkgroep, een opmerking gemaakt over de kosten die de overheid zelf voor het inroepen van rechtsbijstand maakt. Een besparing kan bereikt worden door meer dan thans het geval is ambtenaren zelf in rechte te laten optreden, daar waar geen verplichte procesvertegenwoordiging bestaat. Voorts zou voor de toekomst gezien kunnen worden of het inroepen van externe

juridische deskundigheid niet wat meer gespreid kan gebeuren dan thans het geval is, waarmee de werking van het marktmechanisme wordt bevorderd.

## II.2. Spreiding van de voorziening over de inkomensgroepen

Op dit terrein heeft de werkgroep een drietal beleidsvarianten ontwikkeld: het invoeren van een - thans nog geheel ontbrekende - eigen bijdrage in strafzaken, een wijziging in de draagkrachtberekening in geval van echtscheiding, en meer in het algemeen een vereenvoudiging in het systeem van draagkrachtberekening.

### II.2.1. Invoering van een eigen bijdrage in strafzaken

Ook voor dit onderwerp gelden de algemene kanttekeningen, zoals genoemd in paragraaf II.1.3.

Door de invoering van een eigen bijdrage in strafzaken kan bereikt worden dat een ieder naar draagkracht een bijdrage levert in de kosten van de voorziening. Hoewel de werkgroep van mening is dat een eigen bijdrageregeling in strafzaken zoveel mogelijk gelijkkluidend zou moeten zijn aan die in civiele zaken, is er een beperking, voortvloeiend uit artikel 6 van het Verdrag van Rome, die op civiel terrein niet bestaat (zie I.3.).

Rekening houdend met deze begrenzing heeft de werkgroep verschillende modellen overwogen, zoals de invoering van een algemene eigenbijdrageregeling die hetzij een hardheidsclausule bevat, hetzij een 0-tarief voor de laagste inkomensgroep. Ook is overwogen om, gebruik makend van het huidige art. 49 Sv., in plaats van vooraf een bijdrage op te leggen, achteraf een deel van de kosten te verhalen.

Bij het maken van een keus uit deze modellen heeft ook een rol gespeeld dat de administratie- en inningskosten niet te hoog mogen worden. De administratieve belasting van de bureaus zal toenemen aangezien thans in strafzaken niet of nauwelijks sprake is van een beoordeling van inkomen en vermogen. Bovendien meent de werkgroep dat de buitengewoon goedkope en doelmatige wijze van innen in civiele zaken, namelijk door verrekening met de declaratie van de advocaat, niet in alle modellen goed te verwezenlijken valt.

Alles afwegend komt de werkgroep tot de navolgende variant.

In strafzaken wordt een eigenbijdrageregeling ingevoerd conform aan die in civiele zaken, met dien verstande dat

- een hardheidsclausule wordt ingevoerd voor die verdachten die geen inkomen hebben, en
- een voorwaardelijke toevoeging wordt geïntroduceerd voor die verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, waarna vaststelling van de definitieve eigen bijdrage plaatsvindt op grond van art. 49 Sv.

In het laatstgenoemde geval zou inning dienen te geschieden door de griffies, voor het overige kan de inning evenals in civiele zaken bij de raadsman gelegd worden.

Rekening houdend met de veronderstelling dat in strafzaken een relatief groot aantal rechtzoekenden geen inkomen heeft, gaat de werkgroep uit van de aanname dat van de in totaal 45.000 toevoegingen in 25.000 à 30.000 gevallen een eigen bijdrage, van gemiddeld f 60,--, opgelegd kan worden. Na vermindering van de opbrengst met 10 % vanwege oninbare vorderingen, en na aftrek van f 0,5 miljoen voor inningskosten, is dan de geraamde opbrengst van deze variant circa f 1 miljoen.

#### II.2.2. Inkomenstoets bij echtscheiding

De basisregel van de W.R.O.M. voor de bepaling van het inkomen is dat uitgegaan wordt van het gezinsinkomen: de inkomens van - al dan niet gehuwde - partners worden bij elkaar opgeteld. In geval van echtscheiding wordt hierop een uitzondering gemaakt omdat juist sprake is van een onderling conflict tussen de partners. Ten gevolge van de splitsing van de inkomens bestaat ook bij relatief hoge gezinsinkomens een aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand, en worden relatief lage eigen bijdragen opgelegd. In de laagste eigen-bijdragecategorie zijn de echtscheidingstoevoegingen procentueel beduidend oververtegenwoordigd. De werkgroep heeft de mogelijkheid bezien om ook in geval van echtscheiding uit te gaan van het gezinsinkomen. Ten laste van één gezinsbudget zouden dan twee eigen bijdragen of twee declaraties volgens het commerciële advocatentarief komen, waarvoor de partners elk hoofdelijk aansprakelijk zijn. Nog afgezien van te verwachten problemen met het innen van de bijdrage (overigens lijkt het de voorkeur te verdienen dat deze door de rechter wordt vastgesteld) is duidelijk dat deze variant leidt tot voortgezette financiële afhankelijkheid van de partners, in de praktijk vooral van de vrouw. De variant verdraagt zich dan ook niet goed met het emancipatiebeleid. Niettemin is zij door de werkgroep uitgewerkt, omdat bezien vanuit de optiek van de rechtsbijstand niet te ontkennen valt dat het uitgaan van het gezinsinkomen leidt tot een bredere spreiding van het gebruik van de voorziening. Het financiële ef-

fect is tweeledig. Een deel van de rechtzoekenden die thans een toevoeging krijgen zal door het bij elkaar optellen van de inkomens boven de hoogste inkomensgrens van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogen- den (W.R.O.M.) vallen, waardoor een volume-vermindering ontstaat. Op grond van de beschikbare gegevens raamt de werkgroep dit effect op 10 à 15 % van het volume. Een tweede effect is dat een deel van de verzoekers in een hogere eigen-bijdragecategorie dan thans zal belanden. De werkgroep heeft berekend dat voor deze groep de gemiddelde eigen bijdrage zal stijgen van f 50,-- naar f 85,--. De gezamenlijke opbrengst van beide effecten wordt geraamd op f 6 à 8 miljoen.

In een minder vergaande variant wordt een voorziening getroffen om te vermijden dat het gezinsbudget belast wordt met twee advocatendeclaraties. Dit kan door, ook als de verzoekers boven de hoogste inkomensgrens zouden vallen, de niet of minst verdienende partner een hoge eigen bijdrage op te leggen. In dat geval kan een opbrengst verwacht worden van f 3 à f 4 miljoen.

### II.2.3. Afschaffing van aftrekposten voor de draagkrachtberekening

Op de primaire inkomensgegevens wordt een aantal correcties toegepast, op grond waarvan de voor de gefinancierde rechtshulp relevante draagkracht wordt vastgesteld. Op het inkomen kunnen in mindering worden gebracht uitgaven voor alimentatie, particuliere ziektekostenverzekeringen, excessieve woonlasten en bijzondere kosten. Het berekenen van de draagkracht is vanwege de extra aftrekposten niet alleen omslachtig maar men zou zich ook de vraag kunnen stellen of de extra verfijning van de regeling uiteindelijk niet een tegengesteld effect oproept, namelijk grotere onrechtvaardigheid. Immers de introductie van meerdere aftrekposten maakt de regeling ingewikkelder, minder doorzichtig en vooral slechter controleerbaar waardoor de uiteindelijke uitwerking naar de individuele rechtzoekende betrekkelijk willekeurig kan worden. Langs deze weg redenerend zou voorgesteld kunnen worden de regeling drastisch te vereenvoudigen en de aftrekposten af te schaffen. Bijkomend argument daarbij is dat de gedereguleerde regeling minder fraudegevoelig wordt, waardoor de controle-activiteiten zich kunnen concentreren op één gegeven, namelijk het primaire inkomen.

Het afschaffen van de aftrekposten heeft wel als nadeel dat in een aantal gevallen rechtzoekenden met hoge bijzondere lasten buiten de boot

gaan vallen. Het zou daarom goed zijn het (gedeeltelijke) afschaffen van de aftrekposten gepaard te laten gaan met de introductie van een hardheidsclausule waarmee in individuele gevallen de grootste pijngevallen kunnen worden geholpen. Bijkomend voordeel is dat met de - door het rechtshulpveld al sinds jaar en dag bepleite - hardheidsclausule een oud knelpunt kan worden opgelost en daarmee de acceptatiegraad van de W.R.O.M. kan worden verhoogd.

Om te vermijden dat een nieuw open eind ontstaat zou een zodanige regeling getroffen moeten worden, dat van een gebudgetteerde hardheidsclausule sprake is.

Worden alle aftrekposten afgeschaft dan is het globale effect circa 6,5 mln. gld. Wordt alleen de aftrek voor excessieve woonlasten en bijzondere kosten afgeschaft dan is de bruto-besparing circa 4 mln. gld. De kosten van een met het afschaffen van de aftrek te introduceren hardheidsclausule kunnen globaal becijferd worden op 1,5 mln. gld. Er wordt daarbij van uitgegaan dat op circa 10 % van alle toevoegingen (boven de huidige hardheidsclausule op grond van de anti-cumulatieregeling) de hardheidsclausule wordt toegepast. Het netto-financiële effect van het afschaffen van de aftrekposten ligt dan - afhankelijk van de te kiezen variant - tussen de 2,5 en 5 mln. gld. Rekening houdend met de vanwege de introductie van de hardheidsclausule toenemende acceptatiegraad van de regeling en de vanwege de deregulering eenvoudiger geworden controle wordt het gemiddelde financiële effect geraamd op f 5 mln.

### II.3. Varianten inzake de bovengrens van de W.R.O.M.

Naar aanleiding van de vraag van de Ambtelijke Commissie Heroverweging (zie I.2.) merkt de werkgroep op dat thans reeds sprake is van een in 1981 vastgestelde wettelijke grens boven welke geen aanspraak op van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand bestaat, namelijk een netto landinkomen van f 2.600,- in de zin van de W.R.O.M. Het bereik van de W.R.O.M. en dat van andere inkomensafhankelijke regelingen laten zich moeilijk vergelijken.

Het maximale bereik van de W.R.O.M. komt overeen met een bruto-jaarincome van f 60.000,- per jaar. De eigen bijdragen voor de rechtzoekende met boven modaal inkomen zijn evenwel substantieel, waardoor de bijdrage van het rijk ten behoeve van de verstrekte rechtshulp aan deze categorie rechtzoekenden beperkt blijft tot circa 7 % van de uitgaven

voor rechtshulp in civiele zaken (f 9.5 miljoen).

In hoofdstuk III wordt vastgesteld dat de spreiding van het profijt van de gefinancierde rechtsbijstand over de inkomensgroepen geen grove onrechtvaardigheden laat zien. Hoewel er uit dien hoofde geen aanleiding is tot aanpassingen, kan het niettemin dienstig zijn na te gaan in hoeverre wijzigingen mogelijk zijn. De aandacht richt zich daarbij op de wettelijke bovengrens van de regeling. Hoewel binnen de werkgroep verschil van mening bestaat of het ontwikkelen van varianten met betrekking tot wijziging van de bovengrens wel tot de taakopdracht behoort, worden deze varianten hier toch gepresenteerd aangezien sommige leden daar belang aan hechten. Een objectief criterium voor de hoogte van de bovengrens - binnen de door Grondwet en verdragen gestelde beperkingen - laat zich niet vaststellen; de huidige bovengrens, f 60.000,-- per jaar, is de uitkomst van de discussie die de afgelopen jaren daarover heeft plaatsgevonden met de Staten-Generaal. Bij het bepalen van de grens zijn onder meer inkomenspolitieke overwegingen in het geding. Daarnaast kan men van mening verschillen over de vraag welke maatstaven dienen te worden aangelegd bij de beantwoording van de vraag wanneer een huishouding geacht moet worden "niet in staat te zijn de kosten van rechtshulp volledig zelf te dragen". Zij die deze maatstaf vooral willen ontlenen aan het jaarinkomen van een huishouding in relatie tot de kosten van een rechtsbijstandverzekering danwel in relatie tot een jaarlijkse aflossingsverplichting voortvloeiend uit een meerjarige lening, zullen deze vraag anders beantwoorden dan zij die deze maatstaf willen ontlenen aan het jaarinkomen van een huishouding in relatie tot de werkelijke in een jaar gemaakte kosten van rechtsbijstand. In dit verband zij overigens opgemerkt dat de huidige rechtsbijstandverzekeringen enkele terreinen van dekking uitsluiten waaronder het scheidingsrecht. De werkgroep heeft zich er toe bepaald te volstaan met een schets van de effecten van een verlaging van de bovengrens tot het modale inkomen respectievelijk een verhoging van die grens tot het niveau waarop alle individuele burgers onder het bereik van de regeling vallen. Van de rijksbijdrage aan civiele rechtshulp komt ongeveer f 9,5 miljoen terecht bij gebruikers met bovenmodale inkomens. Door verlaging van de grens tot het modale inkomen zou dit bedrag grotendeels kunnen worden bespaard (er zijn wel meerkosten door werklasteffecten). Voor de individuele rechtzoekende met een inkomen tussen modaal en f 60.000,-- staat daar tegenover dat hij in principe aangewezen is op de vrije rechtshulpmarkt, waar de tarieven aanmerkelijk hoger liggen dan in het gefinancierde circuit.



Tegenover een verlaging van de grens laat zich een - budgettair neutrale - verhoging van de inkomensgrenzen denken. Daartoe zou een stelsel uitgewerkt kunnen worden waarbij voor de hoogste inkomens de eigen bijdrage oploopt tot driemaal de aan de advocaat toekomende toevoegingsvergoeding.

Een effect van een verlaging van de grens dat als negatief aangemerkt zou kunnen worden is dat de ermee te bereiken besparing relatief gering is in vergelijking met het verlies aan bereik van de regeling. Thans wordt immers voor f 9.5 miljoen aan een groep van circa 30 % van de bevolking een voorziening geboden die voor de middeninkomens tot aanmerkelijk lagere lasten leidt dan de commerciële tarieven van de advocatuur. Een negatief effect van een verhoging van de grens is dat een deel van wat thans vrije markt voor de advocatuur is aan prijsbeheersing wordt onderworpen.

### III. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1986

De in I.2. bedoelde passage uit het S.C.P.-rapport luidt als volgt: "uit het ..... onderzoek blijkt, anders dan verwacht zou worden, dat de door de overheid gefinancierde rechtshulp (bureaus voor rechtshulp en toegevoegde advocaten) bij alle inkomensklassen, ook bij de allerhoogste, terechtkomt. Ook blijkt dat het gebruik van deze twee voorzieningen niet zonder meer afneemt met het toenemen van het inkomen."

Naar aanleiding van deze passage heeft de werkgroep nagegaan hoe het Sociaal en Cultureel Planbureau tot deze conclusie is gekomen, en of de werkgroep deze kon delen. Ter beantwoording van deze vragen is mede een beroep gedaan op het W.O.D.C., dat in de korte beschikbare tijd enige bewerkingen heeft uitgevoerd met het voorhanden cijfermateriaal. De werkgroep heeft om te beginnen geconstateerd dat het S.C.P. uitsluitend heeft gelet op de frequentie van het gebruik, en niet op de voor de overheid en burger daarmee gemaakte kosten. Naarmate het inkomen stijgt neemt immers de eigen bijdrage toe, waardoor voor de overheid de feitelijke kosten van een beroep op de voorziening door de hoge inkomensgroepen gering zijn.

Een belangrijker constatering is echter dat het S.C.P. blijkt te zijn uitgegaan van het beroep dat op toegevoegde advocaten en bureaus voor rechtshulp gezamenlijk gedaan wordt. Wanneer het gebruikspatroon van beide onderdelen van de voorziening afzonderlijk gezien wordt blijkt daaruit dat het totaalgebruik, juist waar het de bovenmodale inkomens betreft, vooral bepaald wordt door het beroep dat men doet op de bureaus voor rechtshulp. In de bovenmodale inkomensdecielen is sprake van een zeer beperkt beroep op toegevoegde advocaten. Hierbij kan dan nog aangetekend worden dat in de S.C.P.-cijfers ook strafzaken zijn meegeteld (waarvoor hogere inkomensgrenzen gelden dan voor civiele zaken), en dat bij de inkomensvaststelling in geval van echtscheiding niet wordt uitgegaan van het gezinsinkomen, maar van dat van de partners afzonderlijk (zie voor een voorstel op dit terrein paragraaf II.2.2. van dit rapport). De werkgroep is dan ook tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding bestaat om te spreken van een onevenredig groot profijt bij de hogere inkomens.

#### IV. Groepering van beleidsvarianten

De werkgroep heeft de varianten in een ~~groter~~ aantal categorieën ingedeeld, waarvan de derde (C) een -20 %-variant inhoudt. De groepering geeft uitdrukking aan een prioriteitsvolgorde waarover binnen de werkgroep overeenstemming bestaat behoudens dat sommige leden aan de onder categorie D. vermelde maatregel een hogere prioriteit toekennen dan aan sommige van de onder B. en C. genoemde maatregelen. De varianten worden hieronder cumulatief opgesomd; zij sluiten elkaar onderling niet uit. Wel beïnvloeden zij elkaar in hun effect; daarvoor wordt per categorie een correctie toegepast. De werkgroep is bij het berekenen van de effecten van de verschillende denkbare maatregelen uitgegaan van een aantal vooronderstellingen. Die vooronderstellingen zijn tot stand gekomen door een schatting van het effect dat de voorstellen op de diverse deelterreinen zullen hebben, gemeten aan de huidige praktijk. In de bedragen zijn niet verwerkt de kosten voortvloeiend uit werklastvermeerdering voor de rechterlijke macht, die volgens een grove raming 1 à 4 miljoen zullen bedragen

Categorie A

- afschaffing verplichte vertegenwoordiging bij eenvoudige echtscheiding	f 3 mln.
- afschaffing formele verweren	f 1 mln.
- wijziging inkomenstoets bij echtscheiding (beperkte variant)	f 3,5 mln.
- afschaffing wet eenmalige uitkering	f 1 mln.
- verbetering voorlichting en uitvoering	f 3 mln.
- verscherping toevoegbeleid bij rijden onder invloed	f 1,5 mln.
	-----
Totaal	f 13 mln.
correctie voor onderlinge effecten	f 0,25 mln.
	-----
Eindtotaal	f 12,75 mln. ( 5.1%)

Categorie B

- opbrengst categorie A	f 13 mln.
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek	f 7 mln.
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken	f 4 mln.
- bevordering transactiebeleid	f 2,5 mln.
	-----
Totaal	f 26,5 mln.
correctie voor onderlinge effecten	f 1,5 mln.
	-----
Eindtotaal	f 25 mln. ( 10 %)

Categorie C

- opbrengst categorie B	f 26,5 mln.
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen	f 7 mln.
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging overige personen- en familiezaken	f 1,5 mln.
- afschaffing procureursvergoeding	f 1 mln.

- afschaffen procesmonopolie advocatuur	f 5 mln.
- afschaffen ambtshalve toevoeging	f 1 mln.
- invoering eigen bijdrage in strafzaken	f 1 mln.
- wijziging inkomenstoets bij echtscheiding (uitgebreide variant)	f 3,5 mln.
- afschaffing aftrekposten voor draagkrachtberekening	f 5 mln.
	-----
Totaal	f 51,5 mln.
correctie voor onderlinge effecten	f 3,25 mln.
	-----
Eindtotaal	f 48,25 mln. ( 19.4%)

Categorie D

- verlaging bovengrens W.R.O.M.	f 9,5 mln.
- verhoging bovengrens W.R.O.M.	f 0 mln.

Cijfermatige overzichten gefinancierde rechtsbijstandAlgemeen

Om een inzicht te verkrijgen in de uitgaven en de aantallen zaken op het terrein van de gefinancierde rechtsbijstand naar de onderscheiden rechtsgebieden is gebruik gemaakt van informatie over het jaar 1985. Recenter materiaal is nog onvolledig.

In 1985 waren de uitgaven ten behoeve van gefinancierde rechtsbijstand als volgt verdeeld (ter vergelijking is de raming voor 1987 eveneens vermeld).

	<u>1985</u>	<u>1987</u>
strafzaken	46.2	46.0
inverzekeringstellingen	8.15	9.0
civiele zaken	129.5	143.9
bureaus voor rechtshulp	30.4	38.4
overig	5.15	7.3
	-----	-----
totaal	219.4	244.6

VolumeCiviel

Het aantal geregisteerde civiele toevoegingen (inclusief administratief recht) bedroeg bijna 211.000, waarvan er ruim 127.000 (60 %) voor procesbijstand en bijna 84.000 (40 %) voor advisering gedeclareerd werden.

Naar de aard van de rechtsbijstand waren deze aantallen als volgt verdeeld:

	<u>totaal</u>	( % )	<u>adviezen</u>	( % )	<u>procedures</u>	( % )
ontslag	13.254	( 6.3)	4.519	( 5.4)	8.735	( 6.7)
ov. arbeid	8.272	( 3.9)	4.722	( 5.6)	3.550	( 2.8)
soc. voorz.	10.238	( 4.9)	5.673	( 6.8)	4.565	( 3.6)
soc. verzk.	13.404	( 6.4)	4.691	( 5.6)	8.713	( 6.8)
huurov.	13.394	( 6.4)	7.916	( 9.5)	5.478	( 4.3)
ov. wonen	2.706	( 1.3)	1.902	( 2.3)	804	( 0.6)
vreemd.r.	10.139	( 4.8)	6.801	( 7.3)	4.058	( 3.2)
ov. adm. r.	4.962	( 2.4)	2.942	( 3.5)	2.020	( 1.6)
pers.+ fam.r.	91.636	(43.5)	16.567	(19.8)	75.069	(59.0)
ov. civiel r.	37.619	(17.8)	25.554	(30.6)	12.065	( 9.5)
overig	5.224	( 2.5)	3.066	( 3.6)	2.158	( 1.7)
	-----	-----	-----	-----	-----	-----
totaal	210.848	(100.2)	83.633	(100)	127.215	(99.8)

Straf

In strafzaken (toevoegingen) was het aantal zaken als volgt over de onderscheiden terreinen verdeeld (een uitsplitsing naar de wijze van afhandelen is niet beschikbaar, het betreft in het overgrote deel van de gevallen procedures).

		( % )
- strafrecht algemeen	2.472	( 5.2)
- misdrijven tegen openbaar gezag/orde	2.341	( 4.9)
- valsheid in geschrifte/meineed	2.124	( 4.5)
- zedenmisdrijven	934	( 1.9)
- doodslag/moord	796	( 1.7)
- mishandeling	3.353	( 7.0)
- vermogensmisdrijven	16.876	(35.4)
- verkeersmisdrijven algemeen	1.833	( 3.8)

- rijden onder invloed	6.826	(14.3)
- bijzondere wetten	1.469	( 3.2)
- opiumwet	2.346	( 4.0)
- overige delicten	6.293	(13.2)
	-----	-----
totaal	47.663	(100)

Bureaus voor rechtshulp

De rechtshulpverlening door de bureaus voor rechtshulp kan worden onderscheiden in informatie en advies tijdens de spreekuren, het voor verdere behandeling innemen van zaken en het verwijzen van cliënten naar andere instellingen waaronder de advocatuur.

In 1985 werden ruim 300.000 cliënten geregistreerd. Van dit aantal werden 234.000 cliënten (77.7 %) door een juridisch medewerker van het bureau geholpen, het merendeel (228.000) tijdens het spreekuur of na inname van een zaak. De overige cliënten werden door een spreekuurhoudend advocaat te woord gestaan (4.3 %) aan de balie verwezen (15.6 %) danwel anderszins geholpen (2.4 %).

In het navolgende overzicht wordt van de belangrijkste rechtsgebieden waar mogelijk naar wijze van afhandeling, een overzicht gegeven van de rechtshulpverlening door bureaujuristen tijdens de spreekuren.

	<u>totaal</u> ( % )	<u>advies/in-</u> ( % )	<u>inname</u> ( % )	<u>verwijzing</u> ( % )
		<u>formatie</u>		
ontslag	23.089 (10.1)	10.327 (44.7)	7.946 (34.4)	4.816 (20.9)
arbeid	19.916 ( 8.7)	10.296 (51.7)	6.800 (34.1)	2.820 (14.1)
soc. voorz.	28.038 (12.3)	17.349 (61.9)	8.266 (29.5)	2.423 ( 8.6)
soc. verzk.	28.210 (12.4)	14.011 (49.7)	10.912 (38.7)	3.287 (11.7)
vreemd.r.	8.000 ( 3.5)	4.635 (57.9)	2.280 (28.5)	1.085 (13.6)
belast.r.	7.998 ( 3.5)	3.680 (46.0)	3.314 (41.4)	1.004 (12.6)
ov. adm. r.	4.199 ( 1.8)	-	-	-
huurov.	28.994 (12.7)	17.551 (60.4)	7.705 (26.6)	3.778 (13.0)
ov. wonen	9.626 ( 4.2)	-	-	-
pers.+ fam.	15.269 ( 6.7)	7.459 (48.9)	1.054 ( 6.9)	6.756 (44.2)
ov. civiel	34.060 (14.9)	19.237 (56.5)	7.335 (21.5)	7.488 (22.0)
strafrecht/ gedetineerd	9.055 ( 4.0)	-	-	-
overig	11.947 ( 5.2)	-	-	-
totaal	228.401 (100 )	124.481 (54.5)	64.477 (28.2)	39.443 (17.3)

Uitgaven

Hierna zijn opgenomen de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in 1985, onderscheiden naar civiel, straf en bureaus voor rechtshulp.

I. Civiele toevoegingen (x mln. gulden)

	<u>adviezen</u>	( % )	<u>procedures</u>	( % )	<u>totaal</u>	( % )
ontslag	1.6	(17)	8.0	(83)	9.6	(7.7)
ov. arbeid	1.6	(33)	3.2	(67)	4.8	(3.9)
soc. voorz.	2.0	(37)	3.3	(63)	5.4	(4.3)
soc. verzk.	1.6	(19)	6.8	(81)	8.4	(6.7)
huurov.	2.8	(38)	4.5	(62)	7.4	(5.9)
ov. wonen	0.7	(54)	0.6	(46)	1.3	(1.0)
vreemd.r.	2.1	(43)	2.8	(57)	4.9	(3.9)
ov. adm. r.	1.1	(52)	1.0	(48)	2.2	(1.7)
pers.+ fam.r.	5.6	(10)	50.9	(90)	56.5	(45.3)
ov. civiel r.	9.4	(43)	12.4	(57)	21.7	(17.4)
overig	1.2	(46)	1.4	(54)	2.6	(2.1)
totaal <sup>1)</sup>	29.7	(24)	94.9	(76)	124.6	(100)

1) Het verschil in het eindbedrag ( 124.6 mln. gulden) met het overzicht van uitgaven op pagina 1 (129.5 mln. gulden) wordt verklaard doordat een deel van de toevoegingen niet in het geautomatiseerde systeem is verwerkt. Voor de relatieve verdeling van zaken heeft dit verschil echter nauwelijks gevolg.



## II. Staftoevoegingen 1985

Berekening naar rechtsgebied exclusief reis- en verblijf- en tolkosten.

		( % )
- strafrecht algemeen	2.6	( 5.8)
- misdrijven tegen openbaar gezag/orde	1.8	( 4.0)
- valsheid in geschrifte/meineed	2.2	( 4.9)
- zedenmisdrijven	1.2	( 2.7)
- doodslag/moord	1.3	( 2.9)
- mishandeling	3.0	( 6.7)
- diefstal/verduistering	15.7	(35.0)
- verkeersmisdrijven algemeen	1.9	( 4.2)
- rijden onder invloed	6.2	(13.8)
- bijzondere wetten	1.4	( 3.2)
- opiumwet	3.4	( 7.6)
- overige delicten	4.1	( 9.2)
	-----	-----
totaal	44.8	(100)

## III. Bureaus voor rechtshulp

In 1985 werd ten behoeve van de bureaus voor rechtshulp 30.4 mln. gulden uitgegeven. De bureaus voor rechtshulp hebben binnen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand verschillende taken. Naast de individuele rechtshulp besteedt het bureau relatief veel tijd aan het beoordelen en administreren van toevoegingen. In de navolgende berekeningen wordt ervan uitgegaan dat inclusief overhead 75 % van de capaciteit aan individuele rechtshulpverlening besteed wordt. Dit correspondeert met dit 22.8 mln. gulden aan uitgaven. Een systeem voor kostprijsberekening per soort zaak is in ontwikkeling, maar biedt voor het moment geen soelaas. In de navolgende berekening wordt voor de tijdsbesteding uitgegaan van een verhouding van 1 : 2 : 12 voor resp. verwijzingen, advies en inname, hetgeen correspondeert met een gemiddelde geschatte tijdsbesteding van ongeveer 10, 20 en 120 minuten.

Bedragen x mln. gulden

	<u>totaal</u> ( % )	<u>advies/in-</u> ( % )	<u>inname</u> ( % )	<u>verwijzing</u> ( % )
		<u>formatie</u>		
ontslag	2.59 (11.4)	0.44 ( 8.3)	2.04 (12.3)	0.11 (12.2)
arbeid	2.24 ( 9.8)	0.44 ( 8.3)	1.74 (10.5)	0.06 ( 7.1)
soc. voorz.	2.91 (12.8)	0.74 (14.0)	2.12 (12.8)	0.05 ( 6.1)
soc. verzk.	3.43 (15.3)	0.60 (11.3)	2.81 (16.9)	0.07 ( 8.3)
vreemd.r.	0.80 ( 3.5)	0.20 ( 3.3)	0.58 ( 3.5)	0.02 ( 2.8)
belast.r.	1.03 ( 4.5)	0.16 ( 3.0)	0.85 ( 5.1)	0.02 ( 2.5)
ov. adm. r.	(+ 0.4) <sup>1)</sup>	-	-	-
huurov.	2.82 (12.4)	0.75 (14.2)	1.98 (11.9)	0.09 ( 9.6)
ov. wonen	(+ 0.9) <sup>1)</sup>	-	-	-
pers.+ fam.r.	0.74 ( 3.2)	0.32 ( 6.0)	0.27 ( 1.6)	0.15 (17.1)
ov. civiel r.	2.88 (12.6)	0.82 (15.5)	1.89 (11.4)	0.17 (19.0)
strafrecht	(+ 0.8) <sup>1)</sup>	-	-	-
overig <sup>2)</sup>	3.31 (14.5)	0.83 (15.7)	2.32 (14.0)	0.16 (17.8)
totaal	22.8 (100)	5.3 (23) (100)	16.6 (73) (100)	0.9 ( 4) (100)

1) schatting

2) inclusief ontbrekende rubrieken overig adm., overig wonen en strafrecht

Leden heroverwegingswerkgroep rechtsbijstand

Voorzitter: mr. J.M.J.A. Dieteren  
Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp  
Ministerie van Justitie

Secretaris: drs. C.J. Ruppert  
Inspectie der Rijksfinanciën  
Ministerie van Financiën

Adj. secretaris: mr. N.P. Levenkamp  
Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp  
Ministerie van Justitie

Leden: mr. J. Nicaise  
Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving  
Ministerie van Justitie

mr. W.F.G. Meurs  
Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp  
Ministerie van Justitie

drs. P.F.M. Jägers  
Hoofddirectie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp  
Ministerie van Justitie

drs. R. Zeldenrust  
Inspectie der Rijksfinanciën  
Ministerie van Financiën

mr. drs. R.K. Visser  
Kabinet van de Minister-President  
Ministerie van Algemene Zaken

## Samenvatting heroverweging Rechtsbijstand

### I Beleidsbeschrijving

De gefinancierde rechtsbijstand kan worden omschreven als de door de overheid bekostigde juridische dienstverlening aan hen die deze bijstand voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen. De rechtzoekende kan zich op grond van de bestaande regelingen ongeacht de aard van zijn probleem voor informatie en advies wenden tot een bureau voor rechtshulp. Indien verdergaande hulp geboden is, kan het bureau hetzij deze zelf bieden, hetzij een advocaat toevoegen. De rechtshulp verleend door het bureau is voor de rechtzoekende kosteloos, bijstand van een toegevoegd advocaat geschiedt tegen betaling van een - van de draagkracht van de cliënt afhankelijke - eigen bijdrage.

In strafzaken geldt een afwijkende regeling. Bij inverzekeringstelling wijst de deken van de plaatselijke orde de verdachte - als hij niet over een zelf gekozen raadsman beschikt - een advocaat toe. Als bewaring of gevangenhouding gevorderd of bevolen wordt, wijst de rechter een advocaat toe. In strafzaken wordt geen eigen bijdrage gevraagd.

Het gebruik van de voorziening is gemeten over de afgelopen tien jaar sterk gegroeid. Deze groei heeft zich op alle terreinen van de gefinancierde rechtsbijstand voorgedaan. De uitgaven zijn tussen 1976 en 1982 verviervoudigd en nadien voor wat betreft civiele en administratieve zaken nagenoeg gestabiliseerd. De invoering van de eigen bijdragen en de verlaging van de tarieven van toegevoegde advocaten zullen daaraan hebben bijgedragen.

Voor de toegenomen vraag naar rechtsbijstand kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. Sommigen leggen het accent op de toegenomen regeldichtheid. Veel recente wetgeving raakt mede de rechtspositie van minder draagkrachtigen. De doorwerking van vele regelingen en maatregelen in de uitgaven voor de rechtsbijstand zal eerst op wat langere termijn in volle omvang zichtbaar worden. Er mag echter vanuit worden gegaan dat daarmee enkele tientallen miljoenen gulden gemoeid zullen zijn. Anderen leggen de nadruk eerder op de toegenomen beschikbaarheid van gefinancierde rechtsbijstand en de verbeterde toegankelijkheid van de rechtspleging.

### II Taakstelling

De heroverwegingswerkgroep Rechtsbijstand heeft de volgende taak meegekregen:

"Onderwerp van studie dient te zijn de invloed van de overheid op de vraag naar rechtshulp (factoren op het gebied van het formele recht die de omvang van de vraag bepalen). Tevens zal een onderzoek worden gedaan naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen.

Het onderzoek dient met name gericht te zijn op de vraag hoe de toevloed naar de rechtshulp wordt beïnvloed door de wetgeving, en hoe deze ontwikkeling omgebogen kan worden. Zowel de civiele en administratiefrechtelijke rechtshulp als de rechtshulp in strafzaken dienen bij dit heroverwegingsonderwerp betrokken te worden.

De besparingsvarianten die krachtens de heroverwegingstaakopdracht moeten worden ontwikkeld, dienen uitsluitend betrekking te hebben op de uitgaven ten behoeve van de rechtshulp. Wel dient een raming te worden opgesteld van de uit de beleidsvarianten naar verwachting voortvloeiende besparingen in de sfeer van proceskosten bij de overheid en werklast van rechterlijke en administratieve beroepsorganen".

De vraag naar een onderzoek naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen vloeit voort uit een passage in het Sociaal en Cultureel Rapport 1986.

Voorts heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging de werkgroep gevraagd aandacht te besteden "aan de mogelijkheid dat voor inkomensgroepen boven een nader te bepalen en in het rapport te motiveren grens, kosten van rechtsbijstand voor eigen risico - eventueel af te dekken met een particuliere verzekering - van de rechtsbijstandbehoevende komen".

De uitvoering van haar taakopdracht werd voor de werkgroep begrensd door het gestelde in artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Rome over het recht op rechtsbijstand.

Als ijkpunt is de werkgroep uitgegaan van het voor 1990 in de meerjarenramingen opgenomen bedrag van f 249 mln.

### III Beleidsvarianten

Ter uitwerking van de onder I genoemde taakstelling heeft de werkgroep twee subgroepen ingesteld: een voor het onderwerp effect van overheidshandelen, en een die belast werd met het onderzoek naar de spreiding van de voorziening. Voor deze beide aspecten volgen hieronder de beleidsvarianten, met tussen haakjes de besparingen:

#### III.1 Effect van overheidshandelen

- afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging bij scheidingsprocedures. Hierbinnen worden, in toenemende mate van verstrekkendheid, drie varianten onderscheiden:
  - = alleen afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor die scheidingen die voldoen aan de criteria genoemd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 19 242 (opbrengst f 3 mln);
  - = afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingen die met een gemeenschappelijk verzoekschrift aanhangig gemaakt worden (f 7 mln);
  - = afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingsprocedures (f 7 mln);
- vereenvoudiging van het materiële recht en afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij alimentatiezaken (f 4 mln);
- afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging in andere zaken op het terrein van het personen- en familierecht (f 1,5 mln);

- afschaffing van de verplichting om, ter verkrijging van een werkloosheidsuitkering, op formele gronden verweer te voeren tegen de ontslagaanvraag bij de Directeur G.A.B. (f 1 mln);
- verruiming van de gelding van de procureursinschrijving, waardoor procureurs bevoegd worden in het hele land op te treden (f 1 mln);
- opheffing van het procesmonopolie van de advocatuur, waardoor ook anderen, die niet van overheidswege gefinancierd worden, in rechte kunnen optreden (f 5 mln);
- verscherping van het toevoegbeleid bij vervolging wegens rijden onder invloed (f 1,5 mln);
- afschaffing van de ambtshalve toevoeging aan van hun vrijheid beroofde verdachten, en vervanging door een stelsel van facultatieve toevoegingen (f 1 mln);
- bevorderen dat het O.M. in meer zaken transigeert in plaats van deze zaken ter zitting aan te brengen (2,5 mln);
- afschaffing wet eenmalige uitkering (f 1 mln);
- verbetering voorlichting en uitvoering (f 3 mln);

III.2 Spreading van de voorziening over de inkomensgroepen

- invoering van een eigen bijdrage in strafzaken (f 1 mln);
- afschaffing van het voor de draagkrachtberekening splitsen van de inkomens van rechtzoekenden bij echtscheidingstoevoegingen (f 3,5 à f 7 mln);
- afschaffing van de thans voor de draagkrachtberekening in aanmerking genomen aftrekposten (f 5 mln).

III.3 Varianten met betrekking tot de bovengrens van de gefinancierde rechtsbijstand

Naar aanleiding van de vraag van de Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft de werkgroep zich beziggehouden met de bovengrens van de regeling voor gefinancierde rechtsbijstand. Een objectief criterium laat zich niet vaststellen; het bereik van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden en dat van andere inkomensafhankelijke regelingen laten zich moeilijk vergelijken. De huidige bovengrens van de WROM, namelijk f 60.000,- per jaar is de uitkomst van een discussie die de afgelopen jaren daarover heeft plaatsgevonden met de Staten-Generaal. Hoewel binnen de werkgroep verschil van mening bestond of het ontwikkelen van varianten met betrekking tot deze grens wel tot haar taakopdracht behoort, wordt in het rapport enerzijds een variant gepresenteerd waarbij de bovengrens wordt verlaagd tot modaal (f 9,5 mln), anderzijds een variant waarbij een budgettair neutrale verhoging van de bovengrens plaatsvindt en voor de hoogste inkomens de eigen bijdrage oploopt tot driemaal de aan de advocaat toekomende toevoegingsvergoeding.

IV Het Sociaal en Cultureel Rapport 1986

De conclusie van het S.C.P. dat de hogere inkomens in onevenredige mate profijt zouden hebben van de voorziening wordt door de werkgroep niet gedeeld. Gebleken is dat in de bovenmodale inkomensdecielen sprake is van een zeer beperkt beroep op toegevoegde advocaten. Daarnaast zijn de eigen bijdragen voor de rechtzoekende met een inkomen van rond de ziekenfondsgrens en hoger substantieel, waardoor de bijdrage van het rijk ten behoeve van de verstrekte rechtshulp aan deze categorie rechtzoekenden beperkt blijft.

V Groepering van de varianten

De werkgroep heeft de varianten in een aantal categorieën ingedeeld, waarvan één (C) een -20%-variant inhoudt. De varianten worden hieronder cumulatief opgesomd; zij sluiten elkaar onderling niet uit. Wel beïnvloeden zij elkaar in hun effect; daarvoor wordt per categorie een correctie toegepast.

Categorie A

- afschaffing verplichte vertegenwoordiging bij eenvoudige echtscheiding	f 3 mln
- afschaffing formele verweren	f 1 mln
- wijziging inkomenstoets bij echtscheiding (beperkte variant)	f 3,5 mln
- afschaffing wet eenmalige uitkering	f 1 mln
- verbetering voorlichting en uitvoering	f 3 mln
- verscherping toevoegbeleid bij rijden onder invloed	f 1,5 mln
	<u>f 13 mln</u>
Totaal	f 13 mln
correctie voor onderlinge effecten	f 0,25 mln
	<u>f 12,75 mln</u>
Eindtotaal	f 12,75 mln ( 5,1 %)

Categorie B

- opbrengst categorie A	f 13 mln
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek	f 7 mln
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging bij alimentatiezaken	f 4 mln
- bevordering transactiebeleid	f 2,5 mln
	<u>f 26,5 mln</u>
Totaal	f 26,5 mln
correctie voor onderlinge effecten	f 1,5 mln
	<u>f 25 mln</u>
Eindtotaal	f 25 mln ( 10 %)

Categorie C

- opbrengst categorie B	f 26,5 mln
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen	f 7 mln
- afschaffing verplichte vertegenwoordiging overige personen- en familiezaken	f 1,5 mln
- afschaffing procureursvergoeding	f 1 mln
- afschaffen procesmonopolie advocatuur	f 5 mln
- afschaffen ambtshalve toevoeging	f 1 mln
- invoering eigen bijdrage in strafzaken	f 1 mln
- wijziging inkomenstoets bij echtscheiding (uitgebreide variant)	f 3,5 mln
- afschaffing aftrekposten voor draagkrachtberekening	<u>f 5 mln</u>

	Totaal	f 51,50 mln
correctie voor onderlinge effecten		<u>f 3,25 mln</u>
	Eindtotaal	<u>f 48,25 mln</u> ( 19,4 %)

Categorie D

- verlaging bovengrens W.R.O.M. tot modaal	f 9,5 mln
- verhoging van de bovengrens van de W.R.O.M.	f 0,0 mln

Een aantal van de hiervoor uiteengezette beleidsvarianten heeft belangrijke, vooral verzwarende effecten op de werklust van de rechterlijke macht. In het bijzonder geldt dit de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij scheidingen, als gevolg waarvan werk dat thans door de advocaat wordt verricht, voor een deel door de rechterlijke macht zal moeten worden overgenomen. Rekening houdend met de eveneens noodzakelijke uitbreiding van administratief personeel en gerechtssecretariaat schat de werkgroep een werklusteffect uitgedrukt in geld van 1-4 mln.