

Pro deo rechtsbijstand en inkomensverdeling

Inleiding

De door de overheid gefinancierde rechtshulp krachtens de Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden — beter bekend als de pro deo rechtsbijstand — stond begin van dit jaar in de publieke belangstelling als gevolg van wijzigingen in deze uit 1957 daterende wet. Ondanks de uitvoerige discussie rond het wetsontwerp is niet erg duidelijk geworden wat met name de inkomenspolitieke consequenties van zowel de oude als de nieuwe regeling zijn. Dit artikel beoogt op dit punt enige duidelijkheid te scheppen.

De oude wet

Op basis van de Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (1957) kan kosteloos of tegen een geringe vergoeding rechtsbijstand worden verleend aan hen die niet in staat zijn de — krachtens de geldende tarieven — verschuldigde kosten voor hun verdediging te voldoen. Een en ander wordt beoordeeld door de Bureaus van Consultatie, die vervolgens tot toevoeging van een raadsman kunnen besluiten. De wet geeft geen concrete criteria waaraan de draagkracht van een cliënt kan worden getoetst. De eigen bijdrage is wettelijk beperkt tot f. 50 per toevoeging. In de praktijk worden verschillende systemen gehanteerd om de draagkracht van de cliënt te bepalen.

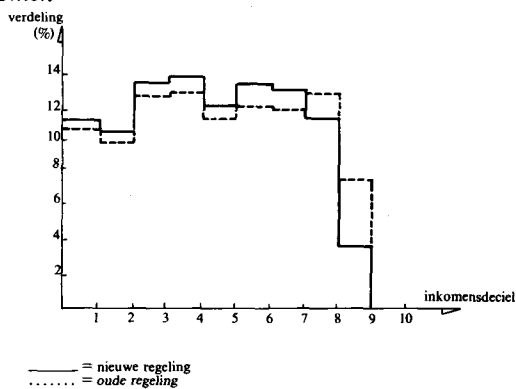
Deze vorm van rechtshulp is snel toegenomen in de afgelopen 20 jaar, van circa 20.000 toevoegingen in het begin van de jaren zestig tot circa 170.000 toevoegingen in 1979, waarvan 140.000 in civiele zaken. De overheidsbijdrage is opgelopen tot circa f. 115 mln. in 1979, waarvan f. 93 mln. voor toevoegingen in civiele zaken. De eigen bijdragen van cliënten zijn relatief onbetekenend; zij bedroegen in 1979 circa f. 0,3 mln. Circa 60% van de toevoegingen heeft naar schatting betrekking op familiezaken, met name echtscheidingen.

Integrale gegevens over de ontvangers van deze vorm van rechtshulp zijn niet beschikbaar. In een door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 1979 gehouden enquête onder de bevolking over het gebruik van voorzieningen is echter een vraag opgenomen over het al dan niet gebruik maken van een advocaat over een periode van 2 jaar voor problemen van de respondent of zijn gezinsleden. Daarmee is niet vast te stellen of er al dan niet van een toevoeging sprake is. Om toch bij benadering het inschakelen van een toegevoegd raadsman te bepalen is conform de gangbare praktijk verondersteld dat degenen die opgaven een advocaat te hebben geraadpleegd en in aanmerking komen voor een toevoeging, inderdaad een toegevoegd raadsman hebben gehad. Voor de toevoegingscriteria is uitgegaan van het ten tijde van de enquête meest gebruikte z.g. „Amsterdamse tarief”. Daarbij worden het netto inkomen van het gezin van de cliënt, de gezinsgrootte en de woonlasten in aanmerking genomen. Voor details zij verwezen naar de SCP-studie *Profijt van de overheid in 1977* 1).

Met behulp van deze procedure is een profiel te schetsen van de gebruikers van een — al dan niet toegevoegd — advocaat, onder de oude wetgeving. In de steekproef heeft 2,9% van de volwassenen in de afgelopen twee jaar minstens één maal een advocaat geraadpleegd. Voor de volwassenen met alleen lager onderwijs is dat percentage 2; voor de hoger opgeleiden (minimaal op het niveau van hoger beroepsonderwijs) is dat 4,8. Circa één derde van de gescheiden respondenten in de steekproef heeft de laatste twee jaar een advocaat geraadpleegd. Ongeveer 80% van de laag opgeleiden die een advocaat raadpleegden, hadden een toegevoegd raadsman, tegenover 55% van de hoger opgeleiden. Voor alle gebruikers is dit percentage circa 70.

Kijken we naar de inkomensverdeling 2) (zie figuur) van de gebruikers van een toegevoegd advocaat, dan valt op dat bij de oude regeling tot in het negende deciel blijkbaar van een aanzienlijke overheidsbijdrage in de rechtsbijstand sprake is, d.w.z. voor (huishoud) inkomens tot $1\frac{1}{2} \times$ modaal. Daarmee contrasteert deze regeling met andere expliciet op grond van draagkracht-overwegingen ingestelde tegemoetkomingen in bepaalde uitgaven, zoals de bijstand voor bijzondere bestaanskosten en individuele huursubsidie, waar in het algemeen van aanzienlijk lagere inkomensgrenzen sprake is (vgl. de eerder genoemde SCP-studie). Niet waarschijnlijk lijkt dat van een bewuste prioriteitstelling door de overheid sprake is geweest, gegeven het ontbreken in de wet van duidelijke criteria over het „on- en minvermogen” zijn 3). Eerder zal sprake zijn geweest van in de praktijk gegroeide normen.

Figuur. Verdeling overheidsbijdrage naar secundair inkomen



1) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, Staatsuitgeverij, 1981, hoofdstuk 11.

2) Huishoudens zijn naar inkomen gerangschikt in tien even grote groepen (decielen). Als inkomensbegrip is het secundair inkomen gekozen, globaal overeenkomend met het huishoudinkomen na afdracht van belastingen en premies.

3) Zie ook: drs. A. G. M. van der Meijs, *Naar een nieuwe wet op de rechtshulp*, ESB, 20 augustus 1980.

De herziene wetgeving

Interessant is nu na te gaan in hoeverre de recente wetswijziging dit beeld zal veranderen. Met name in kringen van rechtshulpverleners is verondersteld dat de oorspronkelijk voorgestelde wijzigingen een aanzienlijke beperking van de mogelijkheden voor gratis rechtsbijstand zouden betekenen. In het definitieve wetsontwerp zijn de criteria weer enigszins verruimd. Onder de nieuwe regeling is de rechtsbijstand geheel kosteloos tot een inkomen even onder de ziekenfondsgrens (circa 1,2× modaal), terwijl daarboven een oplopende eigen bijdrage dient te worden betaald met een maximum van f. 525, op een inkomensniveau van circa 1,5× modaal. Huishoudens met een hoger inkomen kunnen geen beroep doen op deze regeling.

Met dezelfde methodiek als eerder beschreven is de nieuwe regeling doorgerekend. Daarbij is uitgegaan van de normen zoals die in de betreffende kamerstukken 4) worden vermeld, vertaald naar vergelijkbare inkomens in 1979. Verondersteld is dat de „oude” gebruikers, voor zover zij aan de nieuwe criteria voldoen, ook nu gebruiker zullen zijn. Informatie om deze veronderstelling te toetsen, d.w.z. de prijselasticiteit van het gebruik, ontbreekt voornamelijk. Ondanks geluiden die het tegendeel deden vermoeden, blijkt nu dat de nieuwe regeling van de gesubsidieerde rechtsbijstand een vrijwel even groot aantal gebruikers bereikt als voorheen. Daarbij is het zwaartepunt

van de overheidssubsidie iets verschoven naar lagere inkomens door de ingevoerde eigen-bijdrageregeling (zie figuur). Dit effect is overigens uitsluitend van belang voor minder dan 20% van de gebruikers, en wel die met een huishoudinkomen boven de ziekenfondsgrens, dus boven 1,2× modaal. Voor deze groep is sprake van een verhoogde eigen bijdrage, die rond 1,5× modaal gemiddeld f. 200 bedraagt (prijsspeil 1979), nog geen derde van de kostprijs. Op de overheidsuitgaven voor toevoegingen (in civiele zaken) wordt circa 7% bespaard.

Al met al is sprake van een zeer bescheiden toepassing van het profijtbeginsel die echter voor inkomens beneden 1,2 × modaal niet van invloed is. Nog steeds lijkt de overheid op het terrein van de pro deo rechtsbijstand een zeer ruime interpretatie van het begrip „on- en minvermogens” te hanteren.

H. de Groot

4) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980-1981, 16493, nr. 15. Bij de uitwerking kon geen rekening worden gehouden met in de toevoegingscriteria opgenomen correcties voor alimentatieverplichtingen en eigen vermogen.