

Vergaderjaar 2012–2013

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 57

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2013

Tijdens de behandeling van de begroting 2013 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heb ik toegezegd een *quick scan* te zullen laten uitvoeren naar de volume-effecten van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg van het Ontwerpbesluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners.¹

De maatregelen in het Ontwerpbesluit zien op:

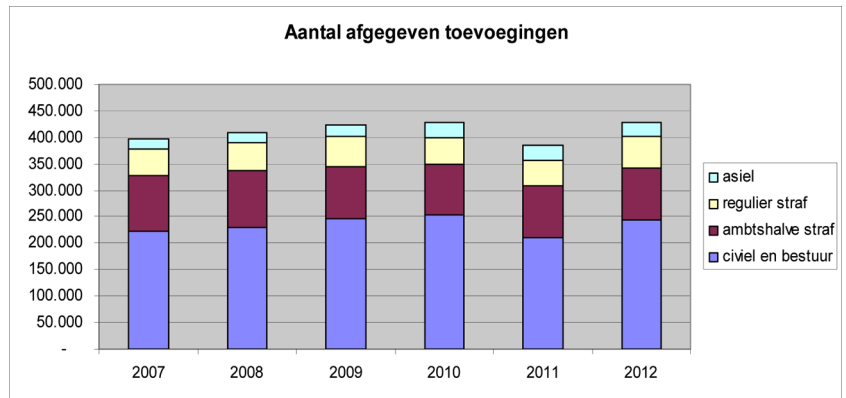
- een generieke verhoging van de eigen bijdrage
- een verhoging van de eigen bijdrage bij verzoeken die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie;
- de invoering van het heffen van de eigen bijdrage bij een tweede of volgende deskundigenoordeel;
- het heffen van de eigen bijdrage in bewerkelijke zaken;
- een lagere vergoeding in geval van kennelijke afdoening van een zaak;
- een wijziging van de anticumulatieregeling;
- een verlaging van de vergoeding van de aan het stelsel deelnemende advocaten.

Volume ontwikkeling

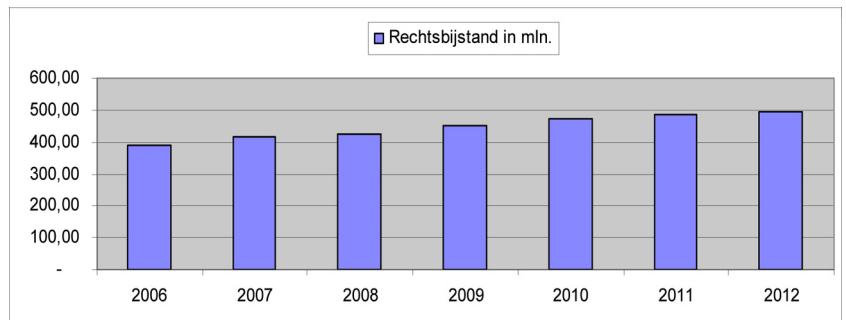
De afgelopen tijd zijn verschillende maatregelen genomen om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand financieel beter beheersbaar te maken. Het aantal afgegeven toevoegingen en de uitgaven zijn evenwel – na een lichte daling in 2011 – in 2012 opnieuw fors gestegen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, 31 753, nr. 53.

Figuur 1: ontwikkeling aantal afgegeven toevoegingen



Figuur 2: ontwikkeling uitgaven gesubsidieerde rechtsbijstand



Prijsgevoeligheid van de weg naar het recht

In de *quick scan* is het effect van het Ontwerpbesluit op de gesubsidieerde rechtsbijstand berekend op basis van een formule voor prijselasticiteit. De prijselasticiteit geeft de relatieve verandering van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand weer als gevolg van de relatieve prijsverandering (in dit geval de eigen bijdrage). De gehanteerde cijfers voor de prijselasticiteit geven de gevoeligheid van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand aan voor verandering van de hoogte van de eigen bijdrage. Deze cijfers zijn afgeleid uit verschillende onderzoeken naar het beroep op de advocatuur in het algemeen of gesubsidieerde rechtsbijstand in het bijzonder.

Bronnen van de schattingen

In Nederland is relatief veel onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van prijsveranderingen op het gebruik van rechtsbijstand. Het gevolg dat een prijsverhoging van rechtsbijstand heeft op het gebruik van deze voorziening wordt doorgaans uitgedrukt in een prijselasticiteit. Deze prijselasticiteit geeft – bij een verwachte negatieve waarde – aan met hoeveel procent het gebruik van de advocaat zal dalen wanneer de prijs met 1% zou stijgen. Van Tulder en Jansen komen op basis van een dwarsdoorsnede onderzoek uit op een gemiddelde prijselasticiteit van – 0,25 voor het gebruik van een advocaat.² Op basis van een tijdreeks-analyse komen zij uit op een prijselasticiteit van – 0,2 voor het gebruik van de diensten van een advocaat. Zij concluderen dat de weg naar het recht

² F. van Tulder en S. Jansen – De prijsgevoeligheid van rechtshulp – Justitiële Verkenningen, jrg. 13, nr. 9.

slechts in zeer bescheiden mate gehinderd wordt door de prijs die voor rechtsbijstand moet worden opgebracht.

De analyse van Van Tulder en Jansen is later herhaald om de gevolgen te kunnen bepalen van de overgang van de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden (WROM) naar de Wet op de rechtsbijstand (WRB). Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens uit het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1991 (Avo 1991).³ Bij een door het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgevoerde analyse ter bepaling van het prijseffect is het gebruik van de advocaat onderscheiden in advies- en procesbijstand. Daaruit bleek de prijselasticiteit van adviesbijstand (– 0,3) sterker dan van procesbijstand (– 0,1).⁴ Dit verschil wordt verklaard uit het verschil in belang en noodzaak, dat bij procedure doorgaans hoger is. Een latere herhaling van dezelfde analyse op basis van het Avo 1995 leverde een iets scherper contrast op: – 0,4 voor de adviesbijstand en – 0,0 voor de procesbijstand.⁵

Op basis van een tijdreeksanalyse over de periode 1951–2000 komt Van Velthoven op een bescheiden maar significant prijseffect voor het beroep dat mensen doen op de civiele en bestuurlijke rechter.⁶ Voor het gebruik van de advocaat werd een prijselasticiteit van – 0,10 gevonden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt in het rapport «Advocaat met korting» melding van een significant prijseffect bij adviesbijstand, maar niet bij procesbijstand (– 0,16).⁷ In de Geschilbeslechtingsdelta van het WODC wordt gemeld dat de prijsgevoeligheid gering is.⁸

Samengevat dient uit de literatuur de conclusie zich aan dat er weliswaar een negatieve prikkel uitgaat van de eigen bijdrage op het gebruik van de advocaat, maar dat het effect daarvan op de vraag betrekkelijk bescheiden is. Mogelijk is deze in de loop van de tijd nog kleiner geworden, als gevolg van de sterke groei van rechtsbijstandsverzekeringen.

Geschatte prijselasticiteiten voor simulaties effecten Ontwerpbesluit

Op basis van de bovenstaande bevindingen is voor de simulaties van de effecten van het Ontwerpbesluit gebruik gemaakt van onderstaande geschatte prijselasticiteiten.

Categorie	Elasticiteit
Elasticiteit civiel/bestuur excl. personen- en familierecht	– 0,21
Elasticiteit familiezaken	– 0,05
Elasticiteit lichte adviestoevoeging	– 0,20

De geschatte elasticiteit berekent het effect van de verhoging van de eigen bijdrage als vermenigvuldiging van (een veelheid van) kleine mutaties in

³ Sociaal Cultureel Planbureau 1991.

⁴ Met recht bijstand. Eerste verkenning van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand. De effecten van de verlaging van de eigen bijdrage onder de WRb. (WODC 1995 en 1996).

⁵ De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand (WODC 1998).

⁶ B.C.J. van Velthoven – civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951–2000 (Sectie Economie, Universiteit Leiden 2002).

⁷ Ab van Torre – Advocaat met korting. Een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand (SCP 2005).

⁸ Geschilbeslechtingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers (WODC 2004).

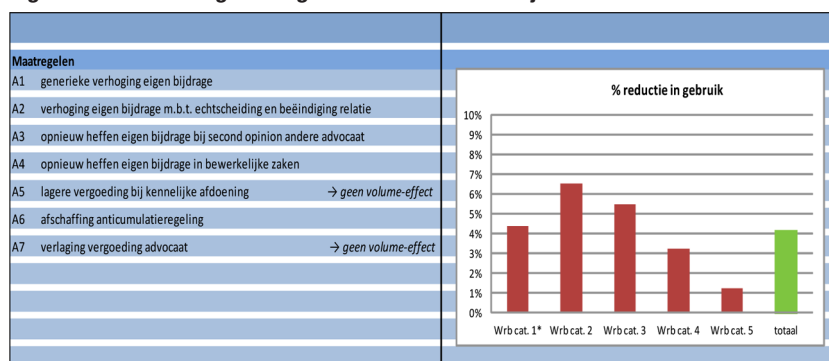
plaats van het effect van een grote mutatie ineens. Hiervoor is de volgende logaritmische functie gehanteerd:

$$uitval = ((1 + elast./100) ^ (\ln (prijs nieuw / prijs oud) / \ln (1,01)) - 1) * \text{huidig volume}$$

De gedachte hierbij is dat de prijselasticiteiten zijn geschat op basis van geringere jaar-op-jaar mutaties dan de voorgestelde verandering van de eigen bijdrage. Toepassing van een lineaire elasticiteitsformule zou dan tot een overschatting van het effect van de verhoging van de eigen bijdrage leiden.

Berekend is voor de verschillende zaakscategorieën en voor de vijf inkomenscategorieën in de Wrb wat de gevolgen zijn van de verhoging van de eigen bijdrage. De verhoging leidt uiteraard alleen tot een verminderd beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand voor zaken waarin een eigen bijdrage wordt opgelegd. In onderstaande figuur is weergegeven welke maatregelen met de *quick scan* zijn doorgerekend en wat het effect van deze maatregelen is op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Figuur 3: reductie in gebruik gesubsidieerde rechtsbijstand



De Wrb-categorieën verwijzen naar de inkomenscategorieën van personen die recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand. Hogere inkomenscategorieën betalen een hogere eigen bijdrage. Ruim 80% van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand valt in de laagste inkomenscategorie. In onderstaande tabel zijn de inkomenscategorieën weergegeven.

Fiscaal jaarinkomen				
	Alleenstaand	Gehuwd/samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)	Eigen bijdrage Per 1 januari 2013	Eigen bijdrage Per 1 juli 2013
Wrb categorie 1	t/m € 17.700	t/m € 24.800	€ 129	€ 193
Wrb categorie 2	€ 17.701 – € 18.400	€ 24.801 – € 25.700	€ 188	€ 355
Wrb categorie 3	€ 18.401 – € 19.400	€ 25.701 – € 27.000	€ 305	€ 507
Wrb categorie 4	€ 19.401 – € 21.300	€ 27.001 – € 30.100	€ 516	€ 659
Wrb categorie 5	€ 21.301 – € 25.200	€ 30.101 – € 35.600	€ 796	€ 811

Fiscaal jaarinkomen			
	Alleenstaand	Gehuwd/samenwonend of eenoudergezin met minderjarig(e) kind(eren)	Eigen bijdrage per 1 juli 2013 bij echtscheiding en beëindiging niet huwelijkse relatie
Wrb categorie 1	t/m € 17.700	t/m € 24.800	€ 335
Wrb categorie 2	€ 17.701 – € 18.400	€ 24.801 – € 25.700	€ 406
Wrb categorie 3	€ 18.401 – € 19.400	€ 25.701 – € 27.000	€ 558
Wrb categorie 4	€ 19.401 – € 21.300	€ 27.001 – € 30.100	€ 710

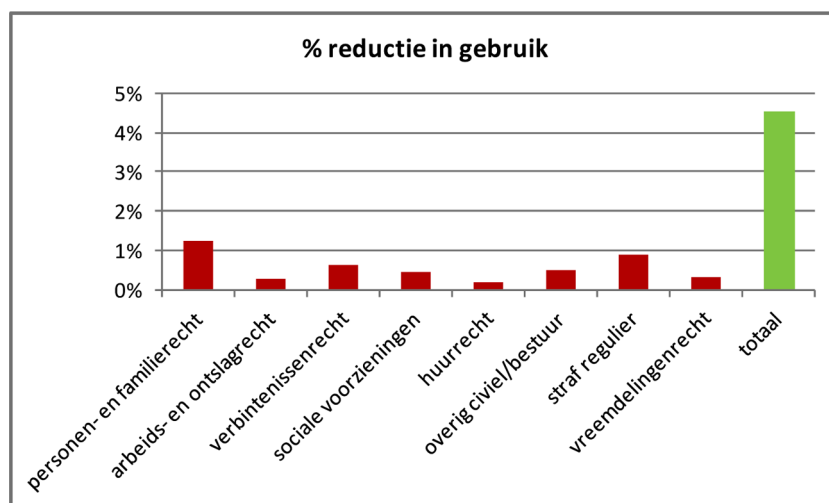
	Fiscaal jaarinkomen		
	Alleenstaand	Gehuwd/samenwonend of eenoudergezin met minderja- rig(e) kind(eren)	Eigen bijdrage per 1 juli 2013 bij echtscheiding en beëindiging niet huwelijkse relatie
Wrb categorie 5	€ 21.301 – € 25.200	€ 30.101 – € 35.600	€ 837

Reductie in gebruik naar rechtsgebied

Tabel 1: reductie in gebruik naar rechtsgebied ten opzichte van het totaal aantal toevoegingen

<i>Categorie</i>	<i>% reductie in gebruik</i>
personen- en familierecht	1,2%
arbeids- en ontslagrecht	0,3%
verbintenissenrecht	0,6%
sociale voorzieningen	0,5%
huurrecht	0,2%
overig civiel/bestuur	0,5%
straf regulier	0,9%
vreemdelingenrecht (excl. asiel)	0,3%
totaal	4,5%

Figuur 4: reductie in gebruik naar rechtsgebied ten opzichte van het totaal aantal toevoegingen



De inschatting op basis van de *quick scan* is dat de verhoging van de eigen bijdrage zoals voorzien in het Ontwerpbesluit, bij voor het overige gelijkblijvende omstandigheden, leidt tot een afname van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand van in totaal circa 5%. Met andere woorden: door de verhoging van de eigen bijdrage zullen voor zover dat thans te berekenen valt circa 5% minder toevoegingen worden afgegeven

dan nu het geval is. Bij dit effect wordt geen rekening gehouden met andere volume-effecten die op kunnen treden door nieuwe regelgeving, economische en sociale ontwikkelingen e.d.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven