

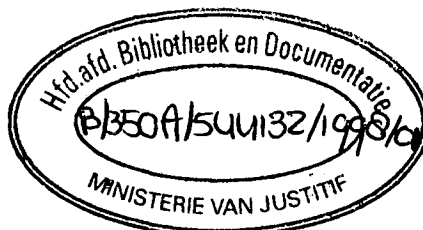
WODC
Onderzoeksnotities

1998/3

Twee halen, ...

Over de prijs van meervoudig
beroep op gesubsidieerde
rechtsbijstand

W.M.E.H. Beijers
A. Klijn
J. van der Schaaf
G. Paulides



Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Exemplaren van dit rapport kunnen
schriftelijk worden aangevraagd bij

Infodesk WODC, Kamer H 1418
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 3 70 79 48
E-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Verlaging van de prijsdrempel	3
2	Vraagstelling van het onderzoek	5
3	Databestand	7
4	Beantwoording van de vragen	9
4.1	Omvang en aard van het meervoudig gebruik	9
4.2	Omvang en aard van de anticumulatieregeling	13
4.3	Raming van de financiële gevolgen van verruimingsopties	16
4.3.1	De huidige regeling	16
4.3.2	De optie van Staatssecretaris	16
4.3.3	Enkele varianten ter verruiming	17
4.4	De verdeling van het profijt	18
5	Slotbeschouwing	21
	Summary	25
	Literatuur	27
	Bijlage 1: Verantwoording	29
	Bijlage 2: Generaliseerbaarheid	35
	Bijlage 3: Berekeningswijze van de kosten	37

Samenvatting

Om de door rechtzoekenden ervaren prijsdrempel op de weg naar het recht enigermate te slechten heeft de - voormalige -Staatssecretaris van Justitie onlangs voorgesteld de huidige anticumulatieregeling in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr 775) te verruimen. Binnen de huidige regeling behoeven rechtzoekenden die binnen een periode van 3 maanden meermalen een beroep op rechtsbijstand moeten doen slechts eenmaal de verschuldigde eigen bijdrage te betalen. Deze 'prijskorting' wordt alleen gegeven wanneer er sprake is van eenzelfde rechtsbelang en het bijstand in een juridische procedure (en niet slechts adviesbijstand) betreft.

In dat kader heeft zij het WODC verzocht inzicht te verschaffen in de omvang en de aard van het meervoudig beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de financiële gevolgen van mogelijke verruimingsopties te berekenen.

Ter beantwoording van die vraag is een analyse gemaakt van het patroon van het al dan niet meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand van alle nieuwe aanvragers uit het jaar 1996 gedurende 1 jaar na het moment van dat beroep. Daaruit blijkt dat ongeveer een derde van hen minstens een tweede aanvraag indient. Van het meervoudig beroep op de voorziening komt 20 procent in aanmerking voor anticumulatie. Tevens is nagegaan of er in het gebruikspatroon - zowel dat met betrekking tot het meervoudig beroep op de subsidie als dat inzake het in aanmerking komen voor anticumulatie - sprake is van een eventuele samenhang met het inkomen van subsidiegebruikers. Dat blijkt in geen van beide situaties het geval. Het is niet zo dat lagere inkomens, met een lagere eigen bijdrage, vaker dan de hogere inkomens meervoudig om subsidie vragen. Het is ook niet zo dat, gegeven dat men meerdere malen om gesubsidieerde rechtsbijstand verzoekt, hogere inkomens vaker voor anticumulatie in aanmerking komen. Beide uitkomsten ondersteunen de uit ander onderzoek afkomstige aanwijzingen dat de aard van de problemen van grotere betekenis is voor de verklaring van het gebruikspatroon van de gesubsidieerde rechtsbijstand dan de prijs ervan. Wat betreft het beroep op de anticumulatie is er wel een duidelijke samenhang met de aard van de problemen. Dat heeft voor een groot deel te maken met de wijze waarop het 'recht' een probleem juridisch in verschillende deelproblemen vertaalt.

De door de Staatssecretaris voorgestelde verruiming van de regeling komt neer op een verruiming van de *termijn* (van drie naar zes maanden), het *rechtsbelang* (van hetzelfde naar een willekeurig), de *soort van de rechtsbijstand* (van procesbijstand naar zowel advies- als procesbijstand) en de *persoon van de verzoeker* (van de oorspronkelijke rechtzoekende naar tevens diens partner). Tevens is voorgesteld het *tarief* aan te passen (in plaats van het volledig kwijtschelden van de in hoogte variërende eigen bijdrage wordt een vaste prijs (f 110) voorgesteld voor elk tweede en volgend beroep).

De huidige anticumulatieregeling kost volgens onze berekeningen 2,4 miljoen gulden per jaar. De door de staatssecretaris voorgestelde verruimingsvariant zal naar schatting 4 miljoen per jaar vergen; hetgeen ongeveer 1,6 miljoen aan meerkosten impliceert.

Er zijn tweeërlei bedenkingen tegen de voorgestelde variant aan te voeren. Het gevolg van het voorstel is dat de laagste inkomens er in tegenstelling tot de andere op achteruit gaan. Om tot een evenwichtiger spreiding van het financiële voordeel van de voorgestelde regeling over de verschillende inkomenscategorieën te komen, valt te pleiten voor het handhaven van het huidige nultarief in plaats van dat te vervangen door het f 110 -tarief. Een ongewenst gevolg van uitbreiding van de huidige regeling zou 'de aanzuigende werking' ervan kunnen zijn ten gevolge van het loslaten van het thans geldende procesbijstand-vereiste. Om dat te voorkomen zou het overweging verdienen deze eis, dat het om procesbijstand moet gaan, te handhaven.

Op basis van deze beide uitgangspunten zijn de kosten berekend van negen verruimingsvarianten. De meerkosten van deze WODC-varianten belopen minimaal f 400.000 en maximaal 5 miljoen op jaar basis.

Overigens lijden bij gebrek aan de noodzakelijke informatie al de in deze studie gepresenteerde ramingen van de financiële gevolgen aan een zekere onderschatting.

1 Verlaging van de prijsdrempel

In het WODC-rapport *Rechtsbijstand: kiezen of moeten* (Klijn, e.a. 1997) wordt geconcludeerd dat rechtzoekenden met naar hun mening ernstige problemen de kosten voor de rechtsbijstand van een advocaat vaak als zeer bezwaarlijk ervaren. Niettemin zagen ze daardoor meestal niet af van die rechtsbijstand. Dit feit gaf de onderzoekers aanleiding tot de kanttekening dat in situaties waarin betrokkenen in redelijkheid veelal niet of nauwelijks de keuze hebben om af te zien van een beroep op het recht, het prijsmechanisme *niet* de beoogde functie vervult: een stimulans tot kritische afweging.¹ In het verlengde daarvan werd dan ook gepleit voor een heroverweging van de thans geldende prijsstelling in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar aanleiding hiervan heeft de Staatssecretaris van Justitie in haar brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 1997 een pakket van maatregelen aangekondigd dat er op gericht is de bij de invoering van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr 775) verhoogde prijsstelling te wijzigen, om zo de toegang tot rechtsbijstand te vergemakkelijken. Een van deze maatregelen betreft de verruiming van de huidige *anticumulatieregeling*. Thans bepaalt art. 10 van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand (Bdr) dat rechtzoekenden die binnen een kort tijdsbestek meerdere malen een beroep op rechtsbijstand moeten doen slechts eenmaal de verplichte eigen bijdrage verschuldigd zijn. De achterliggende gedachte van deze maatregel is dat op deze manier rechtzoekenden niet het kind van de rekening worden van het feit dat oplossing van hun problemen juridisch gesproken zo complex is dat ze wel 'gedwongen' worden tot meerdere stappen. Om in aanmerking te komen voor deze 'prijskorting' moet de aanvraag om rechtsbijstandsubsidie aan drie voorwaarden voldoen. Ten eerste moet de vervolgaanvraag betrekking hebben op hetzelfde (of een 'verknocht') rechtsbelang als het eerste. Ten tweede moet het procesbijstand betreffen; adviesbijstand komt niet in aanmerking. Ten derde moet die aanvraag binnen een termijn van drie maanden ingediend worden.² Op 12 maart en 1 april 1998 heeft vervolgens nader overleg met de Tweede Kamer plaats gehad omtrent dit voornemen. Dat heeft ertoe geleid dat van de zijde van de Staatssecretaris via de zogenaamde voorhangprocedure bij de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur een voorstel tot

¹ In feite is dit de verwoording van de achterliggende oorzaak van de reeds vele malen in onderzoek gerapporteerde bevinding van de geringe prijselastischeiteit van de vraag naar rechtsbijstand (vgl. Van Tulder en Janssen, 1988; Klijn en Paulides, 1988; Klijn, 1991;1996).

² Om precies te zijn: binnen drie maanden na het moment waarop de procedure, waarvoor de eerste toevoeging is verkregen, aanhangig gemaakt is. Terzijde wordt opgemerkt dat deze bepaling ruimer is dan de bepaling die gold onder de vorige wet - Wet rechtsbijstand on- en minvermogensden (Wrom). Daar werd een kortere termijn gehanteerd.

wijziging van de regeling is gepresenteerd.³ Dit voorstel komt er op neer dat rechtzoekenden ongeacht hun draagkracht voortaan voor elke binnen zes maanden afgegeven vervolgtoevoeging de laagste eigen bijdrage (d.w.z. f 110) verschuldigd zijn. Daarbij geldt deze bepaling niet langer alleen voor de rechtzoekende maar ook voor degene met wie de aanvrager een gezamenlijke huishouding voert. Het voorstel komt derhalve neer op een verruiming van zowel de *termijn* (van drie naar zes maanden), het *rechtsbelang* (van hetzelfde naar een willekeurig), de *soort van de rechtsbijstand* (van procesbijstand naar eveneens adviesbijstand) en naar de *persoon van de verzoeker* (van de oorspronkelijke rechtzoekende naar tevens diens partner). Omdat onzekerheid bestaat over de financiële gevolgen van het voorstel heeft de Staatssecretaris invoering van dit nieuwe regime echter afhankelijk gemaakt van de uitkomsten van op haar verzoek door het WODC te verrichten nader onderzoek. Dit onderzoek, waarvan hier verslag wordt gedaan, dient antwoord te geven op de vraag of onderhavige maatregel de meest adequate is danwel of een wijziging beter in een andere richting gezocht kan worden.

³ Ontwerp besluit tot wijziging Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand, Staatscourant 1998, 103 p. 9

2 Vraagstelling van het onderzoek

In overleg met de Directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen is vastgesteld dat het gevraagde onderzoek ertoe moest dienen op korte termijn antwoord te krijgen op de navolgende vragen.⁴

Wat is de omvang en de aard van het meervoudig gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Het betreft hier de frequentie waarmee rechtzoekenden binnen een bepaalde periode meermalen gebruikmaken van de gesubsidieerde rechtsbijstand; ten aanzien van welke problemen dat het geval is en of de mate van meervoudig gebruik samenhangt met de inkomenspositie van rechtzoekenden.⁵

Hoe groot is het aandeel van het meervoudig gebruik dat valt onder de geldende anticumulatiebepaling en wat is het patroon daarvan?

Wat is de reikwijdte van de geldende anticumulatiebepaling in het totaal van het meervoudig gebruik en in welke mate is daarin variatie tussen verschillende rechtsterreinen? Is er sprake van een samenhang in de frequentie van het beroep op de anticumulatieregeling en de hoogte van het inkomen? Zijn er aanwijzingen dat de huidige regeling tot niet beoogde gevolgen leidt?

Wat zijn de gevolgen van de thans voorgestelde verruimingsoptie en nader te overwegen varianten in termen van overheidsuitgaven?

Voor de hand liggende opties tot verruiming van de huidige regeling zijn: verlenging van de termijn waarbinnen het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor anticumulatie in aanmerking komt; het loslaten van het thans geldende criterium 'zelfde rechtsbelang' of een combinatie van beide strategieën. Berekend dient te worden wat de financiële gevolgen zijn van de specifieke opties.

⁴ Naar goed gebruik is een (kleine) begeleidingscommissie ingesteld. Daarin hadden zitting mw. M. de Boer (RvR Arnhem), dhr. H. Peters (RvR Den Bosch) en de heren B. Riemens en G.P. van Koetsveld (beiden werkzaam op de genoemde directie). Aan allen onze dank voor hun adviezen bij de opzet van het onderzoek en de kritische lezing van het rapport.

⁵ De vraag naar de mogelijke relatie met het inkomen moet begrepen worden tegen de achtergrond van het feit dat de hoogte van de bijdrage afhankelijk is van de hoogte van het inkomen.

Wat zijn de gevolgen van de verschillende in overweging te nemen opties tot verruiming van de huidige anticumulatieregeling in termen van profijt voor rechtzoekenden?

Omdat de anticumulatieregeling leidt tot prijsvoordeel voor gebruikers dient bij wijziging daarvan te worden nagegaan wie er van eventuele wijzigingen profiteert. De bevindingen dienen te worden beoordeeld in het licht van de beleidsopgave om rechtzoekenden binnen het bereik van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) een gelijke kans op toegang tot rechtsbijstand te verschaffen. Vandaar dat de vraag rijst of bepaalde opties tot wijziging van de huidige regeling vanuit dat oogpunt de voorkeur verdienen.

3 Databestand

Om bedoelde vragen te kunnen beantwoorden is op ons verzoek door de Stichting Integraal Rechtshulp Informatie-systeem (IRIS) een bestand opgebouwd waarvan de gegevens afkomstig zijn uit de registratiebestanden van elk van de vijf Raden voor rechtsbijstand.⁶ Dat bestand omvat alle in het kalenderjaar 1996 geregistreerde nieuwe bezoekers.⁷ Alle aan hen binnen de termijn van 1 jaar na die afgifte aangevraagde (en afgegeven) toevoegingen zijn in dat bestand opgenomen. In concreto betekent dit dat bijvoorbeeld voor een nieuwe cliënt aan wie op 15 januari 1996 een toevoeging is toegekend, de registratieperiode loopt tot en met 14 januari 1997. De laatste datum opgenomen in het bestand is dan ook 30 december 1997 (voor cliënten van 31 december 1996). Voor alle cliënten - zowel de enkelvoudige als de meervoudige gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand - zijn daarnaast enkele persoonsgegevens, enkele gegevens over het eerste gebruik en indien van toepassing ook gegevens over het vervolggebruik toegevoegd. Dit alles resulteerde in een bestand van in totaal 210.788 toevoegingen aangevraagd door 141.509 nieuwe bezoekers. Voor een uitvoerige weergave van de samenstelling van dit bestand wordt verwezen naar bijlage I.

Ten aanzien van dit bestand dienen twee opmerkingen gemaakt te worden; een over de *beperkingen* ervan en een omtrent de mate waarin het bruikbaar is voor *generalisering* van de bevindingen.

Wat betreft de beperkingen; we beschikken niet over informatie omtrent het feit of de aanvrager al dan niet een *gemeenschappelijke huishouding* voert met een andere aanvrager. Eenvoudigweg omdat het registratiesysteem daarin niet voorziet. Voor welke *soort rechtsbijstand* subsidie aangevraagd is (advies- of procesbijstand) weten we evenmin.⁸ Omdat beide gegevens van belang zijn ten behoeve van de door ons te maken ramingen omtrent de consequenties van verruimingsopties, kampen we met een aantal onzekerheden. Daarop komen we in de loop van de analyse en met name in de slotbeschouwing nog uitvoerig terug.

⁶ Overeenkomstig de bepalingen van het geldend Informatieprotocol is daartoe door het WODC eerst toestemming gevraagd aan de directeuren van de betreffende raden. Hierbij past een bijzonder woord van dank aan dhr. R. Lemson (IRIS) voor de snelheid en grote mate van behulpzaamheid waarmee hij het gevraagde (complexe) bestand heeft gerealiseerd.

⁷ 'Nieuwe bezoeker' impliceert dat de naam van de betrokkene niet eerder in het systeem voorkomt en het eerste verzoek in het jaar 1996 valt.

⁸ Het is namelijk technisch gesproken vrijwel ondoenlijk om voor elke cliënt van elke afgegeven toevoeging na te gaan of deze uiteindelijk heeft geleid tot proces- of adviesbijstand. De soort rechtsbijstand wordt over het algemeen vastgesteld aan de hand van het na afloop door de advocaat ingediende declaratieformulier. Door de raden wordt gestimuleerd het aanvraagformulier de vraag terzake zo te beantwoorden dat beide afdoeningswijzen mogelijk zijn hetgeen tussentijdse administratieve rompslomp bij wijziging voorkomt.

Over de generaliseerbaarheid van onze bevindingen merken we het volgende op. Ons bestand is in twee opzichten een selectie. Ten eerste is de keuze voor het 'cohort 96' - een keuze die ons het meest recente beeld verschaft - een willekeurig cohort uit alle andere denkbare cohorten (na invoering van de Wrb). Veronderstelling daarbij is dat dit 'representatief' is voor alle gebruik van de subsidie onder de Wrb. Ten tweede hebben we ons beperkt tot 'nieuwkomers'. Dat is een selectie uit alle gebruikers van subsidie in het jaar 1996. Die keuze is gemaakt om pragmatische redenen (makkelijk af te grenzen). De veronderstelling daarbij is dat nieuwkomers niet systematisch afwijken op voor ons onderzoek relevante kenmerken. Wij hebben in al het beschikbare registratiemateriaal geen enkele aanwijzing gevonden dat het tegendeel het geval is. Getracht is daarnaast om deze veronderstelling - dat onze aanvragers een goede weerspiegeling vormen van alle aanvragers - enigermate te toetsen door middel van een vergelijking van de samenstelling van ons bestand met die van het totaal aan afgegeven toevoegingen voor 1996 (vgl. bijlage 2). Hoewel een strikte toetsing niet mogelijk was op technische gronden (de opbouw van ons bestand was technisch nogal complex en een replicatie daarvan voor het totale bestand aan afgifte over 1996 is nagenoeg ondoenlijk), menen wij te kunnen stellen dat ons bestand bruikbaar is voor de gewenste analyses en een generalisering van de uitkomsten daarvan. Ook hier geldt dat wij op de consequenties van de samenstelling van ons bestand ten aanzien van de extrapolatie van de geraamde financiële gevolgen van verruimingsopties in de slotbeschouwing nader terugkomen.

4 Beantwoording van de vragen

4.1 Omvang en aard van het meervoudig gebruik

In de periode 1996-1997 kreeg 32% van de nieuwe bezoekers aan wie een toevoeging is afgegeven binnen een periode van 1 jaar nogmaals één of meer toevoegingen.⁹ Gelet op de verdeling betrekken we maximaal 5 toevoegingen in onze analyses; de eerste toegekende toevoeging en maximaal vier aanvragen daarna. Dat vereenvoudigt de analyse aanmerkelijk zonder de werkelijkheid geweld aan te doen want op die wijze betrekken we 99% van het totale aantal toevoegingen in de analyse.

Verwacht mag worden dat de verdeling van enkelvoudige en meervoudige gebruikers over de verschillende rechtsterreinen varieert. Immers, het ene probleem zal vaker aanleiding geven tot meer (wellicht bijna gelijktijdig te nemen) juridische stappen dan het andere. Juist die gedachte ligt ten grondslag aan de anticumulatie. Tabel 1 bevestigt deze verwachting.

Tabel 1: Relatieve frequentie van beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand (inclusief alle nihil-gestelden)¹⁰ naar rechtsprobleem

eerste rechtsprobleem	frequentie beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand (horizontaal gepercenteerd)			
	1 maal	2 maal	3 - 4	5
arbeid	69	21	9	1
bijstand	58	26	12	3
sociale zekerheid	67	22	10	2
huur	75	16	7	1
contract	76	17	7	1
familie	80	14	5	1
straf	70	20	8	2
vreemdeling	45	33	20	2
overig	67	19	11	2
gemiddeld	69	20	10	1

⁹ Van het totale aantal gebruikers vraagt (binnen de termijn van een jaar) 20% twee toevoegingen, 10% drie toevoegingen en ruim 1% vijf of meer toevoegingen aan. In totaal hebben 156 personen (d.w.z. 1 promille) 10 of meer toevoegingen gehad; het maximum in ons bestand bedraagt 20 toevoegingen.

¹⁰ Naast de anticumulatieregeling zijn er andere regelingen die ertoe leiden dat in bepaalde situaties rechtzoekenden geen eigen bijdrage verschuldigd zijn. Het betreft ambtshalve (door de rechter opgelegde) toevoegingen, toevoegingen in strafzaken wanneer de betrokkenen in de laagste eigen bijdrage-categorie vallen en ook het overgrote deel van asiel-toevoegingen. Voor de getalsmatige betekenis wordt verwezen naar bijlage 1.

Uit deze tabel blijkt dat problemen op het terrein van vreemdelingenrecht en op het gebied van de sociale bijstand meer dan gemiddeld aanleiding geven tot meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Problemen binnen de sfeer van de relatie (familierecht), de huisvesting (huurrecht) en moeilijkheden samenhangend met allerlei contractuele overeenkomsten geven opvallend weinig aanleiding tot meervoudig beroep op rechtsbijstandsubsidie (binnen de hier beschouwde termijn¹¹). Strikt genomen zou het meervoudig beroep betrekking kunnen hebben op geheel andere zaken dan de zaak waarvoor het eerste beroep gedaan is. Om te zien hoe een probleem zich juridisch vertakt in verscheidene 'rechtsproblemen' wordt het meervoudig beroep op recht uitgesplitst naar de vraag of er sprake is van een 'identiek' (aan het eerste) danwel van een 'niet identiek' rechtsbelang. Daarbij moet het volgende worden aangetekend. Of er sprake is van een *identiek rechtsbelang* - een noodzakelijke voorwaarde voor anticumulatie - dient in elk geval afzonderlijk te worden vastgesteld door de medewerker van de Raad voor rechtsbijstand. Hoewel deze daarbij af kan gaan op bestaande jurisprudentie en tussen de raden onderling gemaakte afspraken, bestaat er bij zulke afwegingen ruimte voor variatie. Dat dit ook in de praktijk het geval is blijkt uit onze analyse.¹² Wij beschikken niet over de gedetailleerde informatie waarover deze functionaris wel kan beschikken. Om te kunnen vaststellen in welke mate er sprake is van 'identiek rechtsbelang' kunnen we niet anders dan nagaan of de vervolgaanvraag behoort tot 'hetzelfde rechtsterrein' zoals gedefinieerd in de registratiesystematiek.¹³ De onvermijdelijke consequentie hiervan is dat de mogelijke reikwijdte van de huidige anticumulatie op deze wijze ietwat overschat wordt. In het algemeen blijkt dat 63% van de bij het meervoudig gebruik afgegeven toevoegingen betrekking heeft op hetzelfde rechtsterrein als de eerst afgegeven toevoeging. Omdat een weergave van dit kenmerk gemeten over

¹¹ Gegeven de opzet van ons bestand dient de tussen haakjes geplaatste beperking steeds in het achterhoofd gehouden te worden. Wij zullen omwille van het leesgemak deze frase in het vervolg achterwege laten.

¹² Vooruitlopend op hetgeen in de volgende paragraaf over het anticumulatiegebruik wordt gezegd, kan hier worden vermeld dat bij vergelijking van de beslissingspraktijk bij twee raden ter zake van dezelfde soort rechtsproblemen, een duidelijk verschil in 'gestrengheid' aan het licht komt. Ten aanzien van de eerste twee toevoegingsaanvragen op het gebied van de sociale zekerheid, bleken de toekenningsbeslissingen bij de raad A voor 78% van de gevallen op hetzelfde rechtsbelang betrekking te hebben, die bij de raad B voor 93%.

¹³ 'Rechtsterrein' verwijst hier naar de wijze van registratie van zaken op basis van het Vergoedingsbesluit. Dit houdt in dat wij het criterium 'identiek rechtsbelang' op deze wijze veel ruimer interpreteren dan thans gebruikelijk is. Anderzijds is er sprake van een beperktere interpretatie, aangezien er in de door ons gehanteerde defenitie geen ruimte is voor een identiek rechtsbelang op een ander rechtsterrein. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een scheiding, gevolgd door een probleem met de huur, bijstand of alimentatie.

alle 5 toevoegingen te complex is, beperken we ons in tabel 2 tot de samenhang tussen de eerste en de tweede toevoegingsaanvraag.

Tabel 2: Samenhang tussen het meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand (inclusief alle nihilgestelden) en de aard van het rechtsbelang bij de eerste twee opeenvolgende toevoegingen

eerste rechtsprobleem	aard van rechtsbelang bij twee toevoegingsaanvragen (horizontaal gepercenteerd)	
	identiek belang (zelfde rechtsterrein)	niet-identiek belang (ander rechtsterrein)
arbeid	66	34
bijstand	56	44
sociale zekerheid	60	40
huur	43	57
contract	41	59
familie	60	40
straf	65	35
vreemdeling	94	6
overig	67	19
gemiddeld	69	31

Niet onverwacht - want de samenhang tussen de eerste en tweede aanvraag zal nauwer zijn dan die tussen de eerste en de vijfde - is deze samenhang bij deze selectie sterker: in 69% is daarvan sprake. Men ziet ook hier hoezeer dat het geval is bij problemen in de sfeer van het vreemdelingenrecht. Deze bevinding wijst er op dat de huidige anticumulatieregeling in principe een grote reikwijdte kan hebben.¹⁴ Daarmee is tevens de relevantie van de verruimingsoperatie gegeven. Immers een verruiming van de anticumulatie wordt zinvol naarmate er meer dan incidenteel sprake is van meervoudig beroep op rechtsbijstand terwijl daarvan tevens slechts een naar verhouding klein deel onder het bereik van de huidige anticumulatie - regeling zou vallen. Onder die omstandigheden kan een verruiming van de regeling een substantiële vermindering van lasten van rechtzoekenden inhouden en het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand gemakkelijker maken.

¹⁴ Naast anticumulatieregeling zijn er ook nog andere regelingen die leiden tot een vermindering van de prijs voor rechtsbijstand. Vrijgesteld van een eigen bijdrage: zijn asielzoekers, personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd, personen waarbij de straftoevoeging ambtshalve door de rechter is verleend en personen uit de laagste inkomenscategorie in geval van een straftoevoeging. Hier is sprake van de zogenaamde 'nihilstelling'.

Ter afronding van deze verkenning van het meervoudig beroep op rechtsbijstandsubsidie eerst nog aandacht voor de samenhang van dat gebruik met de inkomenspositie van rechtzoekenden. Dit tegen de achtergrond van de vraag of het inkomen - en daarmee de prijs voor rechtsbijstand - van invloed is op de hoeveelheid van 'vervolg'-consumptie van het goed. Er blijkt sprake van een praktisch niet van betekenis zijnde negatieve samenhang tussen de frequentie van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en de hoogte van het inkomen.¹⁵ Dat het negatief is, is in lijn met de algemene invloed van eigen bijdragen op de consumptie van een goed; dat het zo zwak is is in overeenstemming met het uit onderzoek bekende gegeven dat bijdragen meer invloed hebben op het initiële besluit tot consumptie dan op het nadien genomen besluit tot meer consumptie. Het geheel onderstreept het vermoeden dat het veeleer de *aard* van het probleem is dat aanleiding geeft tot het meervoudig beroep en niet het te behalen prijsvoordeel. De alledaagse ervaring leert tenslotte ook dat rechtsbijstand (zelfs al is het 'goedkoop') geen op zichzelf graag gewild goed is.

¹⁵ Berekend over het totale bestand is de samenhang (Pearson correlatie) -0.13. Laat men de nihil-gestelden buiten beschouwing, dan daalt deze samenhang nog meer (-.08).

4.2 Omvang en aard van gebruik van de anticumulatieregeling

In het voorgaande is het al opgemerkt: een verzoek om toepassing van de anticumulatieregeling moet aan twee voorwaarden voldoen: de termijn van aanvraag en de aard van het rechtsbelang. De wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan beide criteria, bepaalt het gebruik van de regeling. Dat gebruik valt af te leiden uit tabel 3 waarin we ons omwille van de eenvoud in de presentatie beperken tot de eerste twee opeenvolgende toevoegingsaanvragen.

Tabel 3 geeft aanleiding tot drie opmerkingen. Ten eerste ziet men dat er in 20% van het meervoudig gebruik feitelijk sprake is van anticumulatie (18% in geval van een identiek rechtsbelang, 2% in niet-identieke zaken).¹⁶

Vergeleken met de omvang van het meervoudig gebruik waarbij sprake is van een identiek rechtsbelang (blijkens tabel 2 bijna 70%), is de huidige regeling dus betrekkelijk beperkt in zijn effecten. Een op de vijf meervoudige gebruikers profiteert van deze regeling.

Tabel 3: Samenhang tussen het gebruik van anticumulatie (exclusief alle nihil-gestelden) en de aard van het rechtsbelang per type rechtsprobleem voor twee opeenvolgende toevoegingen (horizontaal gepercenteerd)

eerste rechtsprobleem	identiek rechtsbelang (zelfde rechtsterrein)		niet-identiek rechtsbelang (ander rechtsterrein)	
	wel	geen	wel	geen
	anticumulatie	anticumulatie	anticumulatie	anticumulatie
arbeid	34	34	3	27
bijstand	31	31	3	35
sociale zekerheid	15	47	2	36
huur	15	31	2	51
contract	6	40	3	51
familie	8	55	2	35
straf	2	25	3	70
vreemdeling	48	36	1	15
overig	11	19	5	65
gemiddeld	18	40	2	39

Ten tweede ziet men dat de verhouding tussen wel en niet gebruik van de anticumulatie nogal varieert bij de verschillende problemen. Bij problemen in de sfeer van de arbeid, de bijstand (en in het bijzonder die ter zake van

¹⁶ Het voorkomen van anticumulatie in het geval dat er geen sprake is van identiek rechtsbelang is niet een teken van oneigenlijk gebruik, althans niet per definitie. Hier is klaarblijkelijk sprake van rechtsbelangen die 'verknocht' geacht worden aan het eerdere rechtsbelang.

vreemdelingenrecht) ligt de verhouding veel 'gunstiger' dan voor problemen in de sfeer van de huisvesting en daar weer beduidend gunstiger dan bij problemen in de familiale sfeer of die voortvloeiend uit contractuele overeenkomsten.

Ten derde valt het op dat problemen in de sfeer van het strafrecht bijzonder weinig aanleiding geven tot beroep op de anticumulatieregeling. Dat hangt samen met de eerder genoemde nihilstelling-regeling (zie noot 14). Dat mechanisme is niet de oorzaak van het zojuist gesignaleerde lage gebruik van de anticumulatie bij familieproblemen en moeilijkheden in verband met contractuele overeenkomsten. Bij deze twee laatstgenoemde problemen spelen de twee afbakeningscriteria - termijn en rechtsbelang - namelijk een belangrijke rol. Hoe die twee met elkaar interacteren, wordt zichtbaar in tabel 4 waar het gebruik van de anticumulatie wordt gezien onder constanthouding van de termijn van aanvraag.¹⁷

Tabel 4: Verhouding tussen het gebruik van anticumulatie (exclusief alle nihilgestelden) en de termijn van aanvraag per type rechtsprobleem voor twee opeenvolgende toevoegingen (horizontaal gepercenteerd)

eerste rechtsprobleem	eerste kwartaal		tweede t/m vierde kwartaal	
	wel anticumulatie	geen anticumulatie	wel anticumulatie	geen anticumulatie
arbeid	47	30	3	20
bijstand	49	25	1	25
sociale zekerheid	23	32	1	44
huur	31	37	2	31
contract	12	54	2	33
familie	11	29	1	59
straf	6	38	1	55
vreemdeling	54	20	3	23
overig	36	34	1	29
gemiddeld	29	30	2	39

Kijkt men naar de gebruikscijfers binnen het eerste kwartaal, het meervoudig beroep dat binnen de termijn van drie maanden valt, dan valt uit de naar verhouding lage anticumulatie ter zake van contract en familie af te leiden dat hier niet snel sprake is van een identiek rechtsbelang.¹⁸ Omdat de verhouding tussen wel en niet anticumulatie niet kan samenhangen met de overschrijding van de termijn (daarop is nu juist door de opstelling van de

¹⁷ De wijze waarop wij deze termijn hebben vastgesteld wordt beschreven in bijlage 1.

¹⁸ De problemen in de strafrechtelijke sfeer laten we om de eerdergenoemde reden buiten beschouwing.

tabel gecorrigeerd), moeten de verschillen wel toe te schrijven zijn aan mogelijke variatie in de interpretatie van het criterium 'identiek rechtsbelang': meer of minder 'eng'. In elk geval hebben daar vervolgprouwen klaarblijkelijk juridisch gesproken een ander karakter en komen ze dientengevolge minder vaak in aanmerking voor anticumulatie. Dat maakt de problemen voor de betrokkenen uiteraard niet anders en doet de vraag rijzen naar de mate van adequaatheid van het juridische indelingssysteem.

Laten we vervolgens kijken naar de gebruikscijfers binnen de latere kwartalen.¹⁹ Dan valt op dat er naar verhouding sprake is van een hoog niet-gebruik van anticumulatie bij problemen in de sfeer van sociale zekerheid, familie en contract. Hier is het dus het late tijdstip van juridische vervolgstappen dat van invloed is op het uiteindelijke effect van de huidige anticumulatieregeling. Verandering aanbrengen in de termijn waarbinnen de vervolgtoevoeging aangevraagd dient te zijn - we komen daar aanstonds over te spreken - zal dus vooral ten aanzien van die problemen effecten kunnen hebben. Immers aangenomen dat de wijze van interpretatie van het criterium 'identiek rechtsbelang' door het laten vallen van het termijn-criterium niet wijzigt, zal wijziging van dat laatste tot naar verhouding meer anticumulatie opleveren bij problemen in de sociale zekerheid dan bij contractuele;. Ook bij familieproblemen zal slechts een naar verhouding geringe toename in anticumulatie plaatsvinden.

Ook hier, ter afsluiting van deze paragraaf, aandacht voor de vraag: wie profiteert er nu van de huidige anticumulatieregeling? Is het zo dat bepaalde inkomenscategorieën duidelijk beter af zijn dan andere? Dat zou niet het geval dienen te zijn. Analyse van de gegevens laat zien dat er wederom geen sprake is van een praktisch gesproken betekenisvolle samenhang tussen de frequentie van het gebruik van de anticumulatieregeling en de hoogte van het inkomen van rechtzoekenden.²⁰ Ook hier lijkt men weer een aanwijzing ten gunste van het vermoeden: de aard van het probleem bepaalt veeleer dan de kosten de omvang van de hulp.

¹⁹ Aangetekend wordt dat de 2% anticumulatie in het tweede en de latere kwartalen een artefact is; een onzuiverheid die het gevolg is van de noodzakelijk door ons toe te passen berekeningswijze van het eerste kwartaal.

²⁰ De samenhang tussen inkomenshoogte en anticumulatie bedraagt .12. Corrigeert men voor de aard van het probleem, dan zakt de samenhang tot .08.

4.3 Raming van de financiële gevolgen van verruimingsopties

In deze paragraaf geven we een raming van de financiële gevolgen van verschillende verruimingsmogelijkheden. Dat gebeurt in drie stappen. Ten eerste geven we aan wat de huidige regeling kost. Die kosten vormen immers de achtergrond waartegen kostenverhogingen beoordeeld moeten worden. De tweede stap bestaat uit de raming van de kosten die zullen voortvloeien uit de door de Staatssecretaris voorgestelde optie tot verruiming. In de derde stap zullen we de kosten berekenen van negen andere varianten dan de door de Staatssecretaris voorgestelde.²¹

Ten aanzien van onze werkwijze tekenen we het volgende aan. Ten eerste gaan we bij onze ramingen uit van de gegeven situatie en houden we - letterlijk - geen rekening met mogelijke volume-effecten van maatregelen: Dit om de berekening van verschillen in effecten zo zuiver mogelijk te houden. Ten tweede hanteren we de 'nominale' eigen bijdragen: de bedragen die rechtzoekenden krachtens de regeling (op papier) zouden moeten betalen. Of die bedragen ook feitelijk zo hoog zijn en óf men de bijdrage al dan niet hoeft te betalen blijft om dezelfde reden buiten beschouwing.²²

4.3.1 De huidige regeling

In ons bestand is de anticumulatieregeling op 6.361 personen toegepast. Indien we ervan uitgaan dat bij het ontbreken van die anticumulatieregeling de aanvrager voor elke vervolgaanvraag een eigen bijdrage zou moeten betalen die identiek is aan de bijdrage die hij voor de eerste toevoeging schuldig is, dan kost de bestaande regeling 1,6 miljoen gulden per jaar. Opgehoogd naar een landelijk totaalcijfer komt dat uit op 2,4 miljoen.

4.3.2 De optie van de Staatssecretaris

De verruimingsoptie die de Staatssecretaris heeft voorgesteld, betekent een verandering van de huidige regeling in drie opzichten. Er is sprake van verruiming van de *termijn*, het *rechtsbelang* en de *tariefstelling*. Vooral die tariefstelling vraagt enige aandacht. Bij de huidige regeling sprake is van een 'gratis' vervolgebruik waarvan iedereen profiteert, de hogere inkomens in absolute zin in grotere mate dan de lagere inkomens. De voorgestelde regeling brengt daarin verandering. Voor de groep die thans reeds voor

²¹ Voor een nadere toelichting op onze berekeningswijze verwijzen we naar bijlage 3
²² Zeker is dat de nominale bijdrage niet altijd de opgelegde is gegeven de bestaande regel dat de eigen bijdrage nooit de feitelijke honorering van de advocaat te boven kan gaan. Daarnaast hoeft een opgelegde bijdrage niet altijd betaald te worden ten gevolge van een mogelijke kwijtschelding ervan door advocaten, de terugbetaling ervan door de tegenpartij ten gevolge van de proceskostenveroordeling of een succesvol beroep op bijv. de bijzondere bijstand. Over dergelijke informatie beschikken we niet.

anticumulatie in aanmerking komt geldt dat deze erop 'achteruit' gaat waarbij relatief gezien de kosten voor de laagste inkomens groter zijn dan die voor de hogere inkomens.²³ Voor hen die op dit moment niet voor anticumulatie in aanmerking komen, maar krachtens de verlenging van termijn en/of uitbreiding van het rechtsbelang onder de nieuwe regeling wél, geldt dat de laagste inkomenscategorie noch voordeel noch nadeel ondervindt (zij blijven *f* 110 betalen) terwijl de hogere inkomens erop vooruit gaan. Door deze wijziging in de tariefstelling wordt een deel van de meerkosten die voortvloeit uit de verruiming van de termijn tot 6 maanden en het volledig loslaten van het criterium rechtsbelang gecompenseerd. Volgens onze berekeningen zouden de kosten in totaal 4 miljoen gulden per jaar bedragen; een stijging ten opzichte van de huidige kosten met ongeveer 1,6 miljoen.

4.3.3 Enkele varianten ter verruiming

Ten behoeve van de gedachtevorming presenteren wij negen varianten ter verruiming (vgl. tabel 5). Allen zijn de gebaseerd op het *geldende tarief* waarbij geen eigen bijdrage voor de vervolgtoevoeging wordt berekend. Gevarieerd wordt er langs de lijnen van de 'termijn' (respectievelijk verruimd tot 6 maanden, 9 maanden en een geheel jaar) en het 'identiek rechtsbelang' ('beperkt' verruimd en 'totaal losgelaten'). Bij een 'beperkte' verruiming gaan wij ervan uit dat problemen in aanmerking komen voor anticumulatie wanneer ze behoren tot 'hetzelfde rechtsterrein'; bij een totale verruiming is het rechtsbelang van het probleem irrelevant.²⁴

Tabel 5: Geschatte meerkosten van verruimingsopties van huidige anticumulatie - regeling (in miljoenen gulden)

afbakingscriterium identiek rechtsbelang	termijn van aanvraag voor de vervolgtoevoeging		
	6 maanden	9 maanden	12 maanden
a) gelijk aan huidige criterium	0,4	0,5	0,7
b) rechtsbelang beperkt verruimd	1,5	2,0	2,5
c) rechtsbelang geheel losgelaten	3,0	4,0	5,0

Uit het overzicht in tabel 5 laten zich de meerkosten van de negen denkbare wijzigingen eenvoudig aflezen. Zou men alleen de *termijn* van aanvraag wijzigen tot 6 maanden (optie a voor 6 maanden), dan zouden de meerkosten ongeveer *f* 400.000 bedragen; een verruiming tot 12 maanden (optie a voor 12 maanden) vergt nagenoeg *f* 700.000. Een verruimingsoptie analoog aan die

²³ Ten aanzien van de laagste inkomenscategorie geldt de stelling dat voor hen elk voordeel van de huidige regeling bij de nieuwe regeling wegvalt.

²⁴ Dat houdt overigens wel in dat deze optie een beduidende uitbreiding betekent ten opzichte van de huidige regeling.

voorgesteld door de Staatssecretaris (optie c voor 6 maanden) met als enig verschil dat in onze variant *geen tariefswijziging* plaats vindt, vergt naar schatting 3 miljoen. Een dergelijke verruiming voor een termijn van 9 maanden kost 4 miljoen. Een naar verhouding lange-termijnverruiming in combinatie met een beperkte inhoudelijke verruiming (optie b voor 12 maanden) vereist 2,5 miljoen extra.

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat de in tabel 5 weergegeven bedragen berekend zijn op basis van ons bestand. Omdat wij slechts een deel van het meervoudig gebruik in ogenschouw konden nemen - alleen het meervoudig gebruik door nieuwe bezoekers - dienen voor een correcte raming van de meerkosten op jaarbasis de hier genoemde bedragen opgehoogd te worden. Op grond van onze berekeningen gaan wij ervan uit dat de hier gepresenteerde kosten van de WODC-varianten met een factor 1,5 opgehoogd moeten worden om de werkelijke jaarkosten te verkrijgen. Althans wanneer men voorbij gaat aan het onderscheid in soort rechtsbijstand (advies- / procesbijstand). Als we er echter van uitgaan dat de anticumulatie beperkt zal blijven tot alleen procesbijstand, zouden om en nabij 65% van de in de analyse betrokken situaties in aanmerking komen voor anticumulatie. Omdat de hieruit voortvloeiende correctie met een factor 0,65 nagenoeg wegvalt tegen de eerdergenoemde ophoging (met een factor van 1,5), zijn de in tabel 5 weergegeven bedragen te beschouwen als de geraamde meerkosten op jaarbasis.

Een en ander maakt tevens duidelijk dat het loslaten van het criterium dat het om procesbijstand dient te gaan ruw geschat 50% meerkosten met zich meebrengt. De mogelijk aanzuigende werking ervan is daar dan niet bij betrokken, aangezien dat niet goed te schatten valt.

4.4 De verdeling van het profijt

Bij afweging van mogelijke wijzigingen dient men niet alleen naar de kosten (overheidsuitgaven) maar ook naar de baten te kijken. Baten zowel voor de rechtzoekenden als voor de overheid. Wat de rechtzoekenden aangaat, hun baten bestaan uit de hoogte van het financieel voordeel van een verruiming van de prijskorting en daarmee een geringere prijdrempel tot de gewenste rechtsbijstand. Wat de overheid aangaat, dienen de baten gezocht te worden in de spreiding van dat voordeel over de inkomenscategorieën. Immers, de te schatten voordelen moet men beoordelen op grond van het centrale beleidsuitgangspunt in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat luidt dat de overheid rechthebbenden op rechtsbijstandsubsidie gelijk wil behandelen door hen een gelijke prijs/inkomensafweging te laten maken om op die wijze ieder te stimuleren tot een kritische afweging om al dan niet van de gemeenschappelijke middelen gebruik te maken. Anders gesteld: *'last naar draagkracht'* is een beleidsmaxime ter bevordering van gelijke toegangskansen tot rechtsbijstand (voor zover dat binnen de overheidsmogelijkheden ligt). Met die algemene beleidslijn mogen uitkomsten van deze specifieke maatregel, naar onze mening, niet in strijd zijn.

Dat beleidsdoel is nog niet volledig gerealiseerd blijktens *De rechtsbijstand afgeprijsd* (Van der Schaaf e.a., 1997). Het zijn met name de hogere eigen bijdrage-betalers die een naar verhouding zware prijs-/inkomensafweging te maken hebben. Een prijskorting via de anticumulatie zou - wil deze bijdragen aan het beleidsdoel - de hogere inkomens een naar verhouding grotere verlichting van die afweging moeten brengen dan de lagere inkomens. Tabel 6 verschaft een overzicht van de verdeling van de financiële gevolgen gespreid over vier inkomenscategorieën. Die indeling sluit aan bij eerder door ons gepubliceerde bevindingen over de mate van (on)gelijke prijs/inkomensverhoudingen onder de huidige wet. De naar verhouding zwaarder belaste hogere inkomens treft men in die tabel aan in de twee hoogste inkomenscategorieën.

Tabel 6: Spreiding van financieel gevolg van enkele verruimingsopties van de huidige anticumulatieregeling voor rechtzoekenden naar inkomen

inkomenscategorie onder Wrb	Staatssecretaris	WODC verruimingsopties		
	6 mnd/totaal	6 mnd/totaal	9 mnd/totaal	12 mnd/beperkt
laagste (1)	- f 82	+ f 69	+ f 93	+ f 63
categorie (2 -3)	+ f 70	+ f 139	+ f 187	+ f 122
categorie (4 - 6)	+ f 187	+ f 201	+ f 262	+ f 173
categorie (7 - 12)	+ f 372	+ f 320	+ f 397	+ f 266

Men ziet dat alle verruimingsopties overeenstemmen op het punt dat de hogere inkomens er in absolute zin meer op vooruit gaan dan de laagste. Het grote verschil tussen de WODC-opties en die van de Staatssecretaris is het

gevolg voor de laagste inkomens. Dat is het directe gevolg van het verschil in prijsstelling. Zoals mocht worden verwacht gaan de laagste inkomens in het voorliggende voorstel er op achteruit.

5 Slotbeschouwing

Ter afronding maken wij drie kanttekeningen. Allereerst een omtrent de onzekerheden die aan onze ramingen kleven; welke consequenties vloeien daaruit voort? Vervolgens vragen we aandacht voor het criterium ter beoordeling van de gepresenteerde verruimingsopties; cijfers spreken nimmer voor zich tenslotte. Ten derde verdient het optreden van een ongewenst volume-effect-expliciete aandacht; hoe de aanzuigende werking op de subsidieregeling te voorkomen?

Ramingen bevatten per definitie onzekerheden, ook de onze. Drie overwegingen zijn in dit verband relevant. Ten eerste omvat de door de Staatssecretaris voorgestelde wijziging van de anticumulatieregeling een verruiming van de kring van hen die aanspraak op de regeling kunnen doen. Niet langer beperkt de aanspraak zich tot de individuele rechtzoekende maar in geval van een gezamenlijke huishouding krijgt ook de daartoe behorende partner in principe aanspraak op anticumulatie. Zo'n 'de-individualiseringsbeleid' is het logische sluitstuk van de niet-geïndividualiseerde draagkrachtvaststelling.²⁵ De gevolgen van dit voornemen in termen van volume kunnen door ons niet geschat worden hetgeen een niet nader te becijferen onderschatting van de meerkosten van alle in het voorgaande gepresenteerde verruimingsvoorstellen impliceert.

Ten tweede kon bij de huidige ramingen geen rekening worden gehouden met de uitbreiding van de reikwijdte van de subsidieregeling onder invloed van de per 1 juli jl. in werking getreden wetswijziging met betrekking tot de verhoging van de inkomensgrens.²⁶ Dat betekent wederom een onderschatting van de kosten.

Tenslotte dwingt ook de samenstelling van ons bestand tot enige voorzichtigheid. Er zijn twee correctiefactoren gehanteerd. Omdat wij slechts een deel van het meervoudig gebruik in ogenschouw konden nemen - alleen het meervoudig gebruik door nieuwe bezoekers - dienen voor een correcte raming van de meerkosten op jaarbasis de hier genoemde bedragen opgehoogd te worden. Op grond van onze berekeningen zijn wij ervan uitgegaan dat dit een factor 1,5 zal betreffen. Daarnaast betrof het onderzoekbestand alle toevoegingen, zowel advies- als procestoevoegingen. Op grond van voorhanden zijnde gegevens is door ons de correctiefactor van 0,65 gehanteerd (zie 4.3.3) om de toevoegingen voor alleen procesbijstand te berekenen.

²⁵ In feite vormt deze stap de afronding van de in de jaren negentig aangevangen individualiseringsdiscussie. Voor een overzicht daarvan wordt verwezen naar De Groot en Schouten (1996).

²⁶ Wet van 29 januari 1998, Stb. 1998, 371.

Onze tweede kanttekening betreft het criterium aan de hand waarvan men verschillende verruimingsopties dient te beoordelen. Daartoe dient men de anticumulatieregeling in samenhang te zien met het algemene doel van de Wet op de rechtsbijstand waar het de prijsstelling voor rechtsbijstand betreft. Dat doel is een bevordering van een verantwoorde inzet van overheidsmiddelen namelijk daarvoor waar de ernst van de problemen dat vergt. Rechtzoekenden dienen vanuit dat oogmerk gestimuleerd te worden tot een kritische afweging; een stimulans die beleidsmatig vorm heeft gekregen in het prijsbeleid. Verlichting van de prijs valt te beargumenteren met de betrekkelijk geringe betekenis van een prijsprikkel in situaties waarin rechtzoekenden feitelijk weinig keus hebben tussen het al of niet 'werk maken' van hun probleem. Daar ligt sturen via de prijs uit overwegingen van effectiviteit minder voor de hand. Verzachting van de prijs via een verruiming van de anticumulatie kan echter alleen als doelmatig worden beschouwd als het in zijn consequenties niet tegelijkertijd afbreuk doet aan de door de prijsstelling beoogde kritische afweging door subsidievragers. In de onderhavige situatie staat het beleid dus voor de afweging tussen het vasthouden aan de selectieve werking van het prijsmechanisme en het wijzigen van de concrete prijsstelling. Die afweging is zichtbaar in de toelichting bij de door de Staatssecretaris voorgestelde regeling. Uit de gebezigde bewoordingen blijkt dat men ter voorkoming van een niet meer te beheersen toename in volume in het beroep op de subsidie, de verruiming koppelt aan een tariefswijziging. De vraag rijst echter of deze stap adequaat is. Op basis van het voorgaande menen wij die vraag negatief te moeten beantwoorden. Bezien vanuit de financiële gevolgen van de door de Staatssecretaris voorgestelde optie valt die optie te verdedigen met het argument dat de gevolgen voor de hogere inkomens gunstiger zijn dan die voor de lagere; iets wat in ander verband door ons eerder als een algemeen richtsnoer bepleit is. Maar deze specifieke keuze is hier bepaald niet dwingend omdat uit de structuur van het bestaande anticumulatie-tarief (het nul-tarief) sowieso volgt dat in absolute zin de hogere inkomens er meer van profiteren dan de lagere. In die situatie zijn er, zoals wij hebben aangegeven, andere opties die niet gekenmerkt worden door het feit dat de 'winst' voor de hogere bijdrage-betalers voor een groot deel wordt 'bekostigd' door het 'verlies' van de laagste eigen-bijdrage-betalers.

Ten derde en ter afronding van onze verkenning dient nader aandacht besteed te worden aan het hierboven reeds aan de orde gestelde vraagstuk van het voorkomen van een ongewenste volume groei. In dit verband klemmt de vraag of het loslaten van de thans nog gehanteerde restrictie inzake de soort rechtsbijstand (alleen anticumulatie in geval van procesbijstand) een wijze keuze zou zijn. Daartegen zijn twee bedenkingen aan te voeren; bedenkingen van geheel verschillende aard.

De eerste overweging is een theoretische, gestoeld op het eerder verwoorde beginsel van de *afwegingsruimte* voor rechtzoekenden. Die overweging leidt tot de stelling dat anticumulatie eerder gerechtvaardigd is in situaties waarin rechtzoekenden geen of nauwelijks keus hebben in de afhandeling van het rechtsprobleem dan in situaties waarin naar verhouding meer keuzevrijheid bestaat. Om die reden zou het in de rede liggen om anticumulatie slechts toe te passen in geval er sprake is van procesbijstand. Dit brengt ons tot de stelling dat het huidige onderscheid bij verruiming van de regeling niet losgelaten dient te worden. Beter dan via de prijsprikkel draagt men op die wijze bij aan het voorkomen van het ongewenste neveneffect.

De tweede overweging is een *beleidspraktische*. Als er geen onderscheid meer wordt gehanteerd komt elk verzoek om toevoeging voor anticumulatie in aanmerking. Over de omvang van een mogelijk 'aanzuigende werking' valt door ons geen schatting te maken. In combinatie met het feit dat de rechtzoekende op geen enkel moment in het aanvraagproces betrokken is (het handtekeningvereiste is bij de eerdergenoemde wetswijziging per 1 juli jl. afgeschaft) en het incassorisico voor de advocaat bij anticumulatie sterk verkleind wordt danwel geheel wegvalt, valt slechts te stellen dat men de omvang van zo'n volume-effect niet bij voorbaat dient te onderschatten. Binnen een stelsel als het onze waarin rechtsbijstandverleners belang hebben bij het indienen van meer toevoegingsaanvragen ten aanzien van eenzelfde probleem, lijkt een en ander een niet onbedenkelijke omstandigheid. Dit temeer omdat de honorering van de gesubsidieerde rechtsbijstand door advocaten - en zij niet alleen - al jaren als inadequaaf wordt ervaren. Dat issue staat thans onder invloed van de werkzaamheden van de Commissie Herijking vergoedingen rechtsbijstand (de cie. Maan) weer hoog op de politieke agenda. Het uitblijven van 'legitieme oplossingen' leidt echter - zo valt te verwachten - tot een situatie waarin de advocatuur in de praktijk mogelijkheden zal zoeken om langs andere wegen in de gewenste oplossing te voorzien. Naarmate rechtzoekenden daarvan niet de dupe worden (en bij anticumulatie is aan die voorwaarde voldaan), ervaart de advocaat ook vanuit dat oogpunt geen rem. Loslaten van het huidige onderscheid creëert derhalve omstandigheden die op termijn aanleiding kunnen geven tot ongewenste gevolgen. Tegelijkertijd legt het voorkomen daarvan weer een grotere controle-last bij de raden voor rechtsbijstand.²⁷

²⁷ In dit verband dient ook aandacht besteed te worden aan het feit de voorgestelde 'partner-verruiming' bij de aanspraak op anticumulatie een aanzienlijke administratieve last voor de raden met zich zal brengen. Van de advocaat zullen meer gegevens noodzakelijk zijn en ten behoeve van de beoordeling zal een technisch complexe koppeling van bestanden mogelijk moeten worden gemaakt. Ook valt te voorzien dat het voorstel nadere discussie zal uitlokken bij toevoegingsaanvragen ter zake van echtscheiding

Verzwaring van het huidige controle-regime roept onmiskenbaar weer negatieve connotaties bij de advocatuur op.

Bovenstaande overwegingen overziende concluderen wij dat de voorgenomen wijziging van de anticumulatieregeling alleszins adequaat geacht kan worden waar het betreft de verlenging van de termijn, de uitbreiding van de kring van rechthebbenden en het rechtsbelang. Dat geldt niet voor de eveneens voorgestelde wijziging van het tarief en het loslaten van de restrictie inzake procesbijstand.

Summary

In order to lower the financial threshold for those applying for legal aid under the present 1994 Legal Aid Act, the secretary of State of the ministry of Justice recently proposed to broaden the so called 'anticumulation clause'. This clause stipulates that people who have to rely on legal aid several times within a period of three months, have to pay the required financial contribution only once. In relation to that proposal, the secretary of State asked the Research and Documentation Centre (WODC) to explore the actual volume of this so called 'multiple resort' on legal aid as well as to forecast the financial consequences of several alternatives for changing.

Our analyses proved that during 1996, 32 percent of the new applicants for legal aid relied on that provision more than once. Only 20 percent of that multiple use was granted under the anticumulation clause requiring 2.4 million guilders (nearly US \$ 1.200,000) a year. According to our figures the alternative proposed by the secretary of State will increase state expenditures with 1.600,000 guilders (nearly US \$ 800,000) on a yearly basis. In addition we propose nine alternative regulations the costs of which range from an estimated increase with 400,000 guilders (minimum) to 5 million guilders (maximum). All these figures underestimate real costs to some degree. In our opinion, the actual proposals for change made by the secretary of State are hindered by two flaws. First, doing away with the present nullity in case of multiple recourse on legal aid will cause an increase in the financial threshold for lower income class people. Secondly, the proposed dispense with the actual restriction in anticumulation as far as it goes to legal procedures inevitably will cause an unrestrained increase in legal aid applications.

Literatuur

Groot, P.J.de, C.E. Schouten

Wet op de rechtsbijstand

Sociale Voorzieningen nr. 9 Rechtsbijstand art.34 aant. 5 en 6

Deventer, Kluwer BV

Klijn, A.

Rechtshulp onderzocht en overdacht; theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979--1989

Arnhem, Gouda Quint, 1991

Klijn, A.

Vraag en aanbod op de markt voor rechtshulp. Een reconstructie van twintig jaar onderzoek in Nederland:

In: J. Griffiths (red) *De sociale werking van recht; een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*

Ars Aequi Libri, Nijmegen. pp. 191-254

Klijn, A., G. Paulides

Duurder recht, minder vraag? De prijsverhoging van rechtsverzorging en de gevolgen daarvan voor de lagere inkomens

Den Haag, SDU/WODC, 1988

Klijn, A, J.van der Schaaf, G. Paulides

Rechtsbijstand: kiezen of moeten; gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het oplossen van problemen

Den Haag, WODC notitie, 1997

Schaaf, J van der, A. Klijn, G. Paulides

De rechtsbijstand afgeprijsd; de effecten van de verlaging van de eigen bijdrage onder de Wrb.

Den Haag, WODC notitie, 1997

Tulder, F.P. van, S.Janssen

De prijs van de weg naar het recht

Rijswijk, SCP, Stukwerk nr 45, 1988

Bijlage 1 Verantwoording

Ons bestand bevat 210.788 toevoegingen. Daarvan zijn 141.509 (67%) eerste toevoegingen. Het bestand omvat dus datzelfde aantal personen. Tevens impliceert dit dat er sprake is van 69.279 vervolgtoevoegingen. In tabel I is te zien op welke rechtsgebieden de toevoegingen betrekking hadden.

Tabel I: Rechtsgebied aangevraagde toevoegingen, absolute aantallen, percentages, percentueel aandeel herhaalde toevoegingen en afwijzingen²⁸

rechtsgebied	aantal	%	percentage herhaald	percentage niet-afgegeven
arbeid	13974	6,6	30,4	4,4
bestuursrecht	1880	0,9	52,2	7,9
bijstand	8682	4,1	46,6	4,4
soc. anders	1518	0,7	37,4	4,1
soc.&volksverzekeringen	8886	4,2	38,1	3,8
erfrecht	643	0,3	19,4	3,6
belastingen	337	0,2	49,3	22,8
eigendom	616	0,3	26,3	6,3
huur	5690	2,7	30,4	4,4
faillissement	306	0,1	37,9	8,8
ambtenarenrecht	385	0,2	40,5	5,2
geschillen	16662	7,9	31,1	6,4
familie/personenrecht	50110	23,8	18,4	2,9
privaat	759	0,4	31,2	8,7
strafrecht	38138	18,1	30,5	3,1
vreemdelingen	43681	20,7	47,1	4,4
volkshuisvesting	1059	0,5	41,7	4,2
psych.ziekh/tbs	7778	3,7	34,9	0,5
straf gevolg detentie e.d.	7837	3,7	42,6	5,8
onduidelijk	1847	0,9	15,8	5,7
totaal	210788	100,0	32,9	3,9

Terwille van de analyse is dit overzicht gecomprimeerd tot vier - in de praktijk gangbare en voor ons doel bruikbare - typen: *civiel recht* (59%), *ambtshalve opgelegd* (15%) *asielrecht* (15%) en *strafrecht* (10%.excl. ambtshalve). Daar waar bij analyses en ramingen bepaalde typen zijn buitengesloten is dat in de tekst vermeld. Binnen het type civiel recht is

²⁸ Ter vermijding van mistverstanden: het betreft hier het percentage afwijzingen op vervolgaanvragen. Het percentage afwijzingen voor de totale aanvraag bedroeg in 1996 10%.

vervolgens door samenvoeging van hierboven genoemde terreinen een 9 delige classificatie gemaakt waarmee in de analyses gewerkt is. (vgl. tabel I in par 4.1)

In aansluiting op de in tabel I verschaft informatie geeft tabel II in detail inzicht in de absolute frequentie van het meervoudig gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel II: Frequentie van beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, eerste rechtsprobleem naar aantal aangevraagde (vervolg)toevoegingen, absoluut en procentueel (horizontaal gepercenteerd)

eerste rechtsprobleem	1 toevoeging		2 toev.		3 of 4 toev		5 toev.		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
arbeid	6828	68,6	2113	21,2	873	8,8	143	1,4	9957	7
bijstand	3256	58,2	1462	26,1	694	12,4	179	3,2	5591	4
sociale zekerheid	3664	66,6	1202	21,8	535	9,7	101	1,8	5502	4
huur	2980	75,3	641	16,2	280	7,1	57	1,4	3958	3
contract	8677	75,6	1916	16,7	749	6,5	138	1,2	11480	8
familie	32891	80,4	5794	14,2	1978	4,8	247	0,6	40910	29
straf	18457	69,6	5282	19,9	2301	8,7	467	1,8	26507	19
vreemdeling	10458	45,2	7726	33,4	4547	19,7	381	1,6	23112	16
overig	9774	67,4	2788	19,2	1628	11,2	302	2,1	14492	10
totaal	96985	68,5	28924	20,4	13585	9,6	2015	1,4	141509	100

Gezien vanuit het perspectief van de anticumulatieregeling, is niet zozeer het aantal vervolgtoevoegingen maar meer nog de onderlinge samenhang tussen de terreinen van de eerste versus de vervolgtoevoegingen interessant. Immers een van de criteria waaraan een vervolgaanvraag moet voldoen wil deze voor anticumulatie in aanmerking komen betreft het 'identieke rechtsbelang' of althans een belang dat aan het eerste verzoek 'verknocht' heet.

Tabel III biedt inzicht in de huidige situatie. Horizontaal worden de rechtsterreinen vermeld waarop het eerste verzoek tot toevoeging betrekking heeft, verticaal het terrein waarop de vervolgaanvragen betrekking hebben. De omvang van het meervoudig gebruik zoals dat hier zichtbaar wordt is - uiteraard- bepaald door zowel het aantal personen als door het aantal vervolgtoevoegingen per persoon. Omdat een persoon meerdere vervolgtoevoegingen kan aanvragen sommeren deze percentages tot meer dan honderd. Gegeven de vereiste samenhang tussen de aanvragen valt te verwachten dat - bij een wetsconforme uitvoering - men op de diagonaal (van links boven naar rechts onder) hoge frequenties zal aantreffen. Terwille van het leesgemak worden de betreffende percentages onderstreept. De resultaten bevestigen de verwachting. In overgrote meerderheid hebben de vervolgtoevoegingen betrekking op hetzelfde rechtsterrein. Zo leidt een eerste

toevoeging terzake van een arbeidsrechtelijk probleem (ingeval er meerdere toevoegingen daarna worden aangevraagd) in bijna 9 van de tien keer tot een vervolgtoevoeging op hetzelfde terrein. Het meest extreem blijkt de samenhang bij rechtsproblemen op het terrein van vreemdelingen. In 139 procent van de gevallen leidt dit tot vervolgtoevoegingen op hetzelfde terrein. Dit wil zeggen dat er *altijd* van een vervolgtoevoeging op dit terrein sprake is. In die gevallen waarin er geen sprake is van een combinatie van identieke rechtsterreinen treft men vaak specifieke combinaties aan: arbeid gaat samen met sociale zekerheid, bijstand met straf en contract met familie en straf. De grootste diversiteit aan vervolgtoevoegingen treft men aan bij huurproblemen.

Tabel III: Rechtsterrein van eerste toevoeging naar rechtsterrein van de vervolgtoevoegingen, absolute aantallen en procentueel (verticaal gepercenteerd)

rechtsprobleem vervolg- toevoegingen		rechtsprobleem eerste toevoeging									totaal
		arbeid	bijstand	sociale zeker- heid	huur	contract	familie	straf	vreem- deling	overig	
arbeid	abs.	2807	73	235	54	193	439	309	94	127	4331
	%	89,7	3,1	12,8	5,5	6,9	5,5	3,8	,7	2,7	9,7
bijstand	abs.	119	2094	166	115	265	785	490	221	178	4433
	%	3,8	89,7	9,0	11,8	9,5	9,8	6,1	1,7	3,8	10,0
sociale zekerheid	abs.	622	130	1604	43	179	304	197	127	78	3284
	%	19,9	5,6	87,3	4,4	6,4	3,8	2,4	1,0	1,7	7,4
huur	abs.	79	110	46	586	213	316	179	21	132	1682
	%	2,5	4,7	2,5	59,9	7,6	3,9	2,2	,2	2,8	3,8
contract	abs.	262	217	177	232	1596	1190	820	104	453	5051
	%	8,4	9,3	9,6	23,7	56,9	14,8	10,2	,8	9,6	11,3
familie	abs.	240	281	158	148	563	6394	636	275	379	9074
	%	7,7	12,0	8,6	15,1	20,1	79,7	7,9	2,2	8,0	20,4
straf	abs.	220	564	169	142	589	691	7712	279	875	11241
	%	7,0	24,2	9,2	14,5	21,0	8,6	95,8	2,2	18,5	25,2
vreemdeling	abs.	144	128	137	31	86	490	396	17610	1263	20285
	%	4,6	5,5	7,5	3,2	3,1	6,1	4,9	139,2	26,8	45,6
overig	abs.	148	168	109	163	480	594	1625	597	4350	8234
	%	4,7	7,2	5,9	16,7	17,1	7,4	20,2	4,7	92,2	18,5

Het tweede criterium dat een rol speelt bij de anticumulatieregeling is de termijn waarbinnen de vervolgtoevoeging is aangevraagd. De aanvraag moet worden gedaan binnen drie maanden na het aanhangig worden van de procedure waarvoor de eerste toevoeging aangevraagd is. Omdat deze in de praktijk cruciale datum niet in de automatische registratie opgenomen is, moest een zo goed mogelijke benadering gevonden worden; dat is de datum waarop een eerste relevante besluit is genomen op de eerste toevoegingsaanvraag.²⁹ Tabel IV biedt een overzicht m.b.t. eerste vier vervolgtoevoegingen in kwartalen. Tegelijkertijd geven we aan hoeveel vervolgtoevoegingen tegelijk met de eerste zijn aangevraagd.

Van de tweede aangevraagde toevoegingen wordt 20% tegelijk met de eerste toevoeging aangevraagd. Nog eens 40 procent wordt binnen het eerste kwartaal aangevraagd. In totaal valt 60 procent van de tweede toevoegingen valt dus binnen de termijn van de huidige regeling. Voor de derde toevoeging is dat een kleine 40 procent en voor het totaal van de hier opgenomen vervolgtoevoegingen is dat ruim 52 procent.

Tabel IV: Rangorde van toevoegingsaanvragen naar termijn van aanvraag, absoluut en percentueel (horizontaal gepercenteerd)

rangnr. toevoeg.	termijn van aanvraag vervolgtoevoegingen										totaal
	tegelijk		eerste kwar- taal (overig)		tweede kwartaal		derde kwartaal		vierde kwartaal		
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
2de	9038	20,3	18234	41,0	7460	16,8	5412	12,2	4380	9,8	44524
3de	840	5,4	5230	33,5	3720	23,8	3142	20,1	2668	17,1	15600
4de	118	2,2	1524	27,8	1246	22,8	1322	24,1	1266	23,1	5476
5de	26	1,3	432	21,4	443	22,0	528	26,2	586	29,1	2015
totaal	10022	14,8	25420	37,6	12869	19,0	10404	15,4	8900	13,2	67615

Van de hier vermelde aanvragen wordt een deel niet toegewezen, een deel is al ge-anticumuleerd en bij een ander deel wordt de eigen bijdrage op nihil gesteld. Resteert dat deel waarin sprake is van meervoudig gebruik *met* betaling van een eigen bijdrage. Om zicht te krijgen op de samenstelling van dat deel is bovenstaande analyse herhaald op dat aantal (zie tabel V). We lichten de herkomst van dat aantal toe. Van de 67.615 aangevraagde toevoegingen worden er 23.441 (35%) afgegeven met een eigen bijdrage. De

²⁹ Bij de bepaling van de termijn zijn we afgegaan op de datum van het eerste relevante besluit (inzake de eerste toevoegingsaanvraag) en de datum van aanvraag van de volgende. Bedraagt de tussenliggende periode meer dan 91 dagen, dan valt het verzoek buiten de relevante termijn (eerste kwartaal). Die procedure heeft uiteraard enige onnauwkeurigheid.

mogelijke kosten die een herziene anticumulatieregeling met zich brengt blijft dus beperkt tot de eigen bijdrage die in deze 23.441 toevoegingen opgelegd is.

Tabel V: Rangorde van toevoegingen waarin een eigen bijdrage is opgelegd naar termijn van aanvraag, absoluut en percentueel (horizontaal gepercenteerd)

rangnr.	termijn van aanvraag vervolgtoevoegingen										totaal
	tegelijk		eerste kwartaal (overig)		tweede kwartaal		derde kwartaal		vierde kwartaal		
toevoeg.	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
2de	1637	10,2	6040	37,8	3172	19,8	2742	17,1	2398	15,0	15989
3de	227	4,5	1469	29,3	1146	22,8	1084	21,6	1094	21,8	5020
4de	33	1,9	400	22,6	426	24,1	460	26,0	451	25,5	1770
5de	9	1,4	111	16,8	137	20,7	192	29,0	213	32,2	662
totaal	1906	8,1	8020	34,2	4881	20,8	4478	19,1	4156	17,7	23441

Bijlage 2 Generaliseerbaarheid

Om na te gaan in hoeverre de gegevens in ons rapport gegeneraliseerd mogen worden, vergelijken we ons bestand met enkele algemene gegevens met betrekking tot toevoegingen in 1996

Tabel VI: Aangevraagde toevoegingen in 1996 totaal en in ons bestand naar moduultype

moduultype	totaal* Raden voor rechtsbijstand		geanalyseerd bestand	
	aantal	percentage	aantal	percentage
civiel	193.850	59,8	124.520	59,1
asiel	42.105	13,0	32.453	15,4
ambtshalve	47.003	14,5	33.070	15,7
straf	40.742	12,6	20.745	9,8
totaal	323.730	100,0	210.788	100,0

*bron: internet-site Raden voor rechtsbijstand: www.rechtsbijstand.nl

Tabel VI laat zien dat in ons bestand 210.788 aangevraagde toevoegingen zijn opgenomen. In het jaar 1996 werden in totaal 323.730 toevoegingen aangevraagd. De omvang van ons bestand bestaat derhalve uit 65% van het totaal aantal. De door ons genoemde aantallen moeten dus met 1,5-vermenigvuldigd worden om tot een schatting te komen van de werkelijke aantallen in 1996.

Om een dergelijke extrapolatie te mogen maken, moet duidelijk zijn dat ook de samenstelling van ons bestand proportioneel gelijk is aan het landelijke beeld over 1996. We hebben ons bestand wat het relatieve aandeel van de verschillende rechtsgebieden betreft, vergeleken met de landelijke cijfers. Hierin vonden we geen grote afwijkingen. In tabel 8 is een samenvatting van deze vergelijking opgenomen. Hieruit blijkt dat de percentuele verdeling van de verschillende moduultypen in ons bestand nagenoeg gelijk is met die van de landelijke verdeling.

In ons bestand zijn ook (herhaalde)toevoegingen opgenomen die in 1997 zijn aangevraagd. Dit ligt besloten in onze methodiek om alle nieuwe aanvragers een jaar te volgen. We zijn nagegaan of de aangevraagde toevoegingen in 1997 proportioneel anders verdeeld zijn over de verschillende rechtsterreinen dan die uit 1996 (tabel niet opgenomen). Dit bleek niet het geval te zijn. Op grond van deze vergelijking lijkt een extrapolatie van onze gegevens naar het landelijk beeld geen noemenswaardige vertekening op te leveren.

Op grond van de aan de Raden ontleende informatie (weergegeven op internet) bedroeg het totaalbedrag aan vastgestelde eigen bijdragen in 1996, 31.6 miljoen gulden met een gemiddeld vastgestelde eigen bijdrage van f 128,87. Het betreft hier de definitief vastgestelde declaraties na afloop van de rechtsbijstand. Tabel VII laat zien dat de gemiddelde eigen bijdrage voor de

definitief toegekende toevoegingen in ons bestand *f* 129,84 bedraagt, hetgeen nagenoeg overeenkomt met het landelijk gemiddelde.

Tabel VII: Opgelegde eigen bijdrage in het analysebestand

	totaal bedrag	gemiddeld	aantal
eerste toevoeging	20.229.110	151,66	133.385
2de t/m 5de toevoeging	4.850.315	82,11	59.069
5de t/m laatste	88.120	63,58	1.386
totaal	25.167.545	129.84	193.840

In ons bestand vinden we een totaalbedrag aan eigen bijdrage voor definitief toegekende toevoegingen van 25,2 miljoen. Uit tabel VII blijkt hoe dit bedrag is verdeeld over de eerste en de herhaalde toevoegingen.

Landelijk werd een bedrag van 31,5 miljoen aan eigen bijdrage in 1996 opgelegd. In ons bestand 25,2 miljoen. Dit laatste is 80% van het landelijk bedrag. Op grond van deze verdeling zouden de door ons genoemde bedragen dus met een factor 1,3 vermenigvuldigd moeten worden om tot een extrapolatie naar landelijk niveau te komen.

Wat tevens uit deze tabel blijkt is dat de gemiddelde eigen bijdrage over de eerste toevoeging hoger is dan de gemiddelden over de herhaalde toevoegingen. En ook voor de herhaalde toevoegingen geldt dat over elke volgende toevoeging gemiddeld een lagere eigen bijdrage moet worden betaald dan over de vorige.

Bijlage 3 Berekening van de kosten

Algemeen

Bij onze berekeningen zijn we uitgegaan van definitief toegekende toevoegingen. Immers, toevoegingen die niet worden toegekend, kosten niets en brengen dus ook geen verandering in kosten met zich mee. Van alle in ons bestand opgenomen toevoegingen is 92% definitief toegekend.

In onze analyse hebben we alleen de eerste vijf toevoegingen betrokken. Daarmee dekken we 99% van alle in ons bestand opgenomen toevoegingen. De aldus gevonden bedragen hebben we met 1,04 vermenigvuldigd om ook de eigen bijdrage van de zesde en volgende toevoeging mee te nemen. Deze factor is gebaseerd op het proportionele aandeel dat de zesde en hogere toevoeging heeft binnen het totaal aan aangevraagde toevoegingen. De vooronderstelling bij deze berekeningswijze is dat de gemiddelde eigen bijdrage voor herhaalde toevoegingen identiek is, of het nu om de vierde, vijfde of zesde gaat. Uit tabel VII in bijlage gepresenteerde overzicht blijkt dat de gemiddelde eigen bijdrage daalt naarmate het aantal herhaalde toevoegingen stijgt. De gehanteerde vermenigvuldigingsfactor is dus feitelijk iets te groot.

Onze berekeningen voor de financiële gevolgen van de verschillende verruimingsopties voor de anticumulatie regeling, hebben uitsluitend betrekking op de herhaalde toevoegingen. Dat betekent dat het bedrag aan eigen bijdrage voor de eerste toevoeging hierbij geen enkele rol speelt en de financiële gevolgen zich uitsluitend kunnen bewegen binnen de marges van de eigen bijdrage voor de herhaalde toevoegingen. In ons bestand kunnen de financiële gevolgen dus niet het bedrag van 7,5 miljoen gulden (of 20% van het totaal aan eigen bijdragen) overstijgen.

Kosten huidige anticumulatie-regeling

Bij de berekening van de kosten van de huidige anticumulatieregeling zijn we ervan uitgegaan dat wanneer de toevoeging niet geanticumuleerd zou zijn, de betreffende persoon een eigen bijdrage zou moeten betalen die gelijk is aan de eigen bijdrage bij de eerste toevoeging. De kosten per persoon van de huidige regeling worden dan gesteld op het aantal geanticumuleerde toevoegingen maal het bedrag van de eerste eigen bijdrage. De sommatie van deze kosten vormen de totaalkosten van de huidige regeling.

Kosten uitbreiding huidige anticumulatieregeling door uitbreiding van de termijnen

In tegenstelling tot alle andere opties kunnen de kosten van deze optie niet direct berekend worden. Uit de gegevens in het bestand valt niet te destilleren of de herhaalde toevoeging betrekking heeft op hetzelfde

rechtsbelang als de eerdere toevoeging. We hebben deze kosten op de volgende wijze geraamd.

Uitgangspunt van de redenering is dat herhaalde toevoegingen die binnen het eerste kwartaal zijn aangevraagd, uitsluitend op grond van het rechtsbelang al dan niet worden geanticumuleerd. De termijn kan hier immers geen rol spelen. Wanneer nu, zoals binnen het rechtsterrein arbeid, 61% van de herhaalde toevoegingen wordt geanticumuleerd en bij 39% een eigen bijdrage wordt opgelegd, dan valt te verwachten dat met een uitbreiding van de termijn met drie maanden, een zelfde verhouding tussen anticumulatie en eigen bijdrage zal optreden in het tweede kwartaal. We kennen het aantal herhaalde toevoegingen in het tweede kwartaal en het aantal dat daarvan geanticumuleerd is. Op basis van de verhoudingen in het eerste kwartaal kunnen we dus schatten hoeveel extra toevoegingen geanticumuleerd worden bij een uitbreiding van de termijn. Door dit aantal te vermenigvuldigen met de gemiddelde eigen bijdrage in het tweede kwartaal voor dit rechtsterrein, hebben we een schatting van de kosten van een dergelijke uitbreiding. Daar het aantal geanticumuleerde toevoegingen sterk verschilt per rechtsterrein, hebben we deze berekening voor ieder afzonderlijk rechtsterrein uitgevoerd. Op analoge wijze kunnen ook de verwachte kosten met een uitbreiding van de termijn met zes of negen maanden berekend worden.

Kosten voorstel Staatssecretaris

Bij het berekenen van de kosten van de optie zoals voorgesteld door de Staatssecretaris, moet onderscheid gemaakt worden tussen toevoegingen die onder het huidige regime al geanticumuleerd worden en toevoegingen die door de uitbreiding van de regeling er nu nieuw onder gaan vallen. Voor toevoegingen die nu al onder de anticumulatieregeling vallen moet, volgens het voorstel een eigen bijdrage van *f* 110 betaald gaan worden. Voor dit deel van de toevoegingen betekent het voorstel een besparing voor de overheid: het aantal geanticumuleerde toevoegingen vermenigvuldigd met *f* 110 (excl. de toevoegingen die op nihil gesteld worden). Voor de toevoegingen die door de verruiming nu ook voor anticumulatie in aanmerking komen, bedragen de kosten de thans opgelegde eigen bijdrage minus *f* 110, voor zover de herhaalde toevoegingen binnen zes maanden na de eerste toevoeging zijn aangevraagd.

Kosten van WODC-varianten

Naast de bovengenoemde opties hebben we twee andere varianten doorgerekend. Bij de beperkte versie geldt als criterium dat de twee opeenvolgende toevoegingen betrekking moeten hebben op hetzelfde rechtsterrein. Bij de ruime versie geldt geen enkele beperking voor het rechtsterrein. Beide opties hebben we doorgerekend met een termijn van 6, 9 en 12 maanden. De berekeningswijze van de kosten is eenvoudig. Voor zover

de herhaalde toevoegingen aan de criteria voldoen, hebben we de opgelegde eigen bijdragen gesommeerd.