

**Monitor Rechtsbijstand en
Geschiloplossing**

Nulmeting: periode 2000-2009



Datum
Status

8 juni 2010
Definitief

Colofon

Afzendgegevens	Onderzoeksafdeling Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en vreemdelingen-aangelegenheden (RWI) Schedeldoekshaven 131 2511 EM Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.wodc.nl
Contactpersoon	T 070 370 65 61 F 070 370 79 48
Auteurs	M.T. Croes, T. Geurts, M. ter Voert, F. Zwenk

Voorwoord

Dit rapport bevat de nulmeting van de monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing. De monitor hoort bij het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing, waarin maatregelen zijn voorgesteld die gericht zijn op het realiseren van verbeteringen in de kwaliteit van dienstverlening door de overheid binnen het justitiedomein en op structurele besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak. Het is de bedoeling om in het kader van de monitor vanaf 2010 periodiek te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen en de ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak. De voorliggende nulmeting betreft de periode tussen 2000 en 2009. Voor de implementatiestatus van de maatregelen is uitgegaan van de situatie begin april 2010.

Na een algemeen inleidend hoofdstuk worden in de volgende hoofdstukken de maatregelen per rechtsterrein besproken. In hoofdstuk 2 komen de algemene maatregelen, die betrekking hebben op meerdere rechtsterreinen, aan de orde. In de navolgende hoofdstukken wordt respectievelijk ingegaan op de maatregelen op het terrein van het bestuursrecht, het familierecht, het strafrecht en het consumentenrecht. Het slothoofdstuk bevat een samenvatting en een vooruitblik op de volgende metingen.

Graag bedank ik, mede namens de auteurs, Anthon Klapwijk en Maurice Guiaux voor hun inbreng in de eerste versies van het rapport. Dank gaat voorts uit naar de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie (zie Bijlage 1) voor hun constructieve en betrokken advisering en begeleiding tijdens dit onderzoek. Verder bedank ik de medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand (Lia Geelen, Lia Combrink-Kuiters, Susanne Peters en Camiel Munier) en de Raad voor de rechtspraak (Bart Diephuis) voor het aanleveren van de databestanden en de instructies bij deze data. Dank ook aan de leescommissie van het WODC, bestaande uit Vina Wijkhuis, Annemarie ten Boom en Mine Temürhan, en aan Roberto Aidala voor de vormgeving van het rapport.

Monika Smit

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Afdelingshoofd Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en vreemdelingen-
aangelegenheden (RWI)

Inhoud

Afkortingen – 9

Samenvatting – 11

1 Inleiding – 27

- 1.1 Het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort – 27
 - 1.1.1 Eerste lijn: het Juridisch Loket en de Rechtwijzer – 28
 - 1.1.2 Tweede lijn: Toevoegingen voor rechtsbijstand – 29
 - 1.1.3 Recente wijzigingen – 30
- 1.2 Vastgestelde uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand – 30
 - 1.2.1 Vastgestelde vergoeding en extra uren – 31
 - 1.2.2 Pikettoevoegingen – 37
 - 1.2.3 Totale vastgestelde uitgaven – 40
- 1.3 Uitgaven aan rechtspraak – 40
 - 1.3.1 Totale uitgaven – 43
- 1.4 De voorgestelde bezuinigingsmaatregelen – 43
 - 1.4.1 Maatregelen voor alle terreinen – 45
 - 1.4.2 Bestuursrecht – 46
 - 1.4.3 Personen- en Familierecht – 47
 - 1.4.4 Strafrecht – 47
 - 1.4.5 Consumentenrecht – 48
- 1.5 Beoogde besparingen – 48
- 1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen – 49
- 1.7 Methoden van onderzoek – 50
- 1.8 Indeling van het rapport – 50

2 Algemene maatregelen – 53

- 2.1 Maatregel 1: Verbeteren van Diagnose en triage – 53
 - 2.1.1 Implementatie – 55
 - 2.1.2 Mechanismen en verwachte effecten – 55
 - 2.1.3 Onderzoeksvragen – 55
 - 2.1.4 Methode van onderzoek – 55
 - 2.1.5 Analyse – 55
- 2.2 Maatregel 2: Verhoging bedragen minimum financieel belang – 58
 - 2.2.1 Implementatie – 59
 - 2.2.2 Mechanisme en verwachte effecten – 59
 - 2.2.3 Onderzoeksvragen – 59
 - 2.2.4 Methoden van onderzoek – 59
 - 2.2.5 Analyse – 59
 - 2.2.6 Bereik van de maatregel – 59
 - 2.2.7 Verwachte ontwikkelingen – 60
- 2.3 Maatregel 3: Eén toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen – 61
 - 2.3.1 Implementatie – 62
 - 2.3.2 Mechanismen en verwachte effecten – 63
 - 2.3.3 Onderzoeksvragen – 63
 - 2.3.4 Methoden van onderzoek – 63
 - 2.3.5 Analyse – 63
 - 2.3.6 Verwachte ontwikkelingen – 71

2.4 Conclusie – 73

3 Bestuursrecht – 75

3.1 Het bestuursrecht in het kort – 75

3.2 Maatregel 4: Proactieve geschiloplossing door de overheid – 76

3.2.1 Implementatie – 77

3.2.2 Mechanismen en mogelijke effecten – 78

3.2.3 Onderzoeksvragen – 80

3.2.4 Methode van onderzoek – 80

3.2.5 Analyses – 81

3.2.6 Verwachte ontwikkelingen – 101

3.3 Maatregel 5: Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring – 101

3.3.1 Implementatie – 103

3.3.2 Mechanismen en mogelijke effecten – 104

3.3.3 Onderzoeksvragen – 104

3.3.4 Methode van onderzoek – 104

3.3.5 Analyses – 105

3.3.6 Verwachte ontwikkelingen – 109

3.4 Maatregel 6: Verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstanties
109

3.4.1 Implementatie – 110

3.4.2 Mechanismen en mogelijke effecten – 110

3.4.3 Onderzoeksvragen – 111

3.4.4 Methode van onderzoek – 111

3.4.5 Analyses – 112

3.5 Conclusies – 113

4 Familierecht – 117

4.1 De echtscheidingsprocedure in het kort – 117

4.2 Maatregel 7: Stimuleren van afspraken bij echtscheidingen – 120

4.2.1 Implementatie – 120

4.2.2 Mechanismen en mogelijke effecten – 122

4.2.3 Onderzoeksvragen – 123

4.2.4 Methode van onderzoek – 123

4.2.5 Analyses – 124

4.2.6 Verwachte ontwikkelingen – 139

4.3 Maatregel 8: Eenvoudigere berekening kinderalimentatie – 140

4.3.1 Maatregel en implementatie – 141

4.3.2 Mechanismen en mogelijke effecten – 142

4.3.3 Onderzoeksvragen – 142

4.3.4 Methode van onderzoek – 143

4.3.5 Analyse – 143

4.3.6 Verwachte ontwikkeling – 144

4.4 Conclusie – 145

5 Strafrecht – Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

5.1 Maatregel 9: verlenging piketfase – 149

5.1.1 Implementatie – 151

5.1.2 Mechanismen en verwachte effecten – 152

5.1.3 Onderzoeksvragen – 152

5.1.4 Methode van onderzoek – 153

5.1.5 Analyse – 153

5.1.6 Bereik van de maatregel – 162

5.1.7	Verwachte ontwikkelingen – 165
5.2	Maatregel 10: verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling – 167
5.2.1	Implementatie – 167
5.2.2	Mechanisme en verwachte effecten – 167
5.2.3	Onderzoeksvragen – 168
5.2.4	Methoden van onderzoek – 168
5.2.5	Analyse – 168
5.2.6	Bereik van de maatregel – 168
5.2.7	Verwachte ontwikkelingen – 170
5.3	Conclusie – 170

6 Consumentenrecht – 173

6.1	Maatregel 11: Andere route consumentenzaken – 173
6.1.1	Implementatie – 174
6.1.2	Onderzoeksvragen – 174
6.1.3	Methode van onderzoek – 175
6.1.4	Analyse – 175
6.1.5	Bereik maatregel – 183
6.1.6	Verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken – 184
6.1.7	Conclusie – 186

Literatuur – 187

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie – 204

Bijlage 2 Tabellen behorend bij hoofdstuk 1: Inleiding – 205

Tabellen behorend bij hoofdstuk 3: Bestuursrecht – 219

Tabellen behorend bij hoofdstuk 4: Familierecht – 234

Tabellen behorend bij hoofdstuk 5: Strafrecht – 230

Tabellen behorend bij hoofdstuk 6: Consumentenrecht – 234

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BSN	Burger Service Nummer
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIV	Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
IBG	Informatie Beheer Groep
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IND-PV	Procesvertegenwoordiging van de IND
Justis	Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit & Screening
LAT	Lichte Advies Toevoeging
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LOC	Landelijk Ondersteuningspunt Conflicthantering
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
NMI	Nederlands Mediation Instituut
PAGO	proactieve geschiloplossing door de overheid
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering
VIV	Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WvStv	Wetboek van Strafvordering
WWB	Wet Werk en Bijstand

Samenvatting

De uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het vastgestelde bedrag voor toevoegingen inclusief piket en extra-uren is gestegen naar 356 miljoen euro in 2009, waarbij zowel volume- als prijsontwikkelingen een rol spelen. In het coalitieakkoord van Balkenende IV is een structurele bezuiniging van 50 miljoen euro per jaar ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling afgesproken. In 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie in twee brieven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 1 en nr. 2) maatregelen aangekondigd die deze bezuiniging moeten gaan realiseren. Deze maatregelen worden vanaf 2009 gefaseerd ingevoerd als onderdeel van het programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing'. Dit programma is gericht op het realiseren van zowel verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid binnen het justitiedomein als de bovengenoemde structurele besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak. Per 2015 zouden alle structurele besparingen gerealiseerd moeten zijn. Tot deze besparingen behoort ook een bezuiniging op de rechtspraak van 18,6 miljoen euro als gevolg van de beperkende werking van de maatregelen op het volume aan instromende rechtszaken.

Bij het programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' hoort de monitor 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing'. Het voorliggende rapport is de nulmeting van deze monitor. De volgende zeven onderzoeksvragen waren voor deze nulmeting leidend:

- 1 Welke concrete maatregelen zijn voorgesteld om welke beleidsdoelen te bereiken?
- 2 In hoeverre zijn of wanneer worden de maatregelen geïmplementeerd?
- 3 Wat is het mechanisme achter of de werkwijze van de maatregel? Op welke aannames zijn de verwachte effecten gebaseerd en stroken deze aannames met de cijfers? Welke neveneffecten worden verwacht?
- 4 Welke andere factoren zijn mogelijk van invloed op de realisering van de beleidsdoelen?
- 5 Hoeveel toevoegingen zijn vastgesteld en hoeveel rechtszaken (en eventueel klachten en bezwaarschriften) zijn er gestart of gevoerd tussen 2000 en 2009 op het rechtsgebied waarop de maatregel betrekking heeft?
- 6 Hoeveel overheidsvergoeding voor toevoegingen is hiermee gemoeid en hoeveel uitgaven aan rechtspraak?
- 7 Wat is de raming op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PJM) over de ontwikkeling van de aantallen toevoegingen en rechtszaken?

In de nulmeting worden de maatregelen van het programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' besproken en wordt over de periode van 2000 tot en met 2009 inzicht geboden in de terreinen waarop deze maatregelen betrekking hebben. Bij de beschrijving van de maatregelen is de aandacht gericht op hun achtergrond, hun werkwijze (het mechanisme) en hun staat van implementatie.

Wat de mechanismen achter de maatregelen betreft, hebben we een onderscheid gemaakt tussen de onderstaande werkwijzen:

- Prijsprikkel/financiële prikkel: door verhoging of verlaging van de kosten of de baten van gedragingen wordt bij normadressaten een gedragsverandering gerealiseerd die per saldo tot minder (kosten van) toevoegingen en rechtszaken leidt.

- Prijswijziging: door aanpassing van de prijs worden voor de overheid de uitgaven aan toevoegingen geringer.
- Informatie: door de verstrekking van meer en betere informatie aan rechtzoekenden moeten conflicten worden voorkomen of rechtzoekenden worden geholpen bestaande conflicten naar een effectieve en efficiënte oplossing te brengen.
- Aanspraak: door een aanpassing van de voorwaarden waaronder burgers aanspraak kunnen maken op een toevoeging, worden per saldo minder toevoegingen verstrekt.
- Bejegening: door een persoonlijke bejegening van de burger door de overheid worden conflicten met hem vermeden.
- Ondersteuning/begeleiding: door de toevoeginggerechtigde intensief te begeleiden worden oorzaken van problemen weggenomen, nieuwe problemen voorkomen en bestaande problemen naar een effectieve en efficiënte oplossing geleid.

Ten aanzien van de implementatie hebben we de volgende fasen onderscheiden:
 Studie: de mogelijkheden voor de invulling van de maatregel worden verkend.

- Ontwerp: de maatregel wordt vormgegeven.
- Vastgesteld: de maatregel wordt vastgesteld.
- Implementatie: de maatregel wordt geïmplementeerd.
- Ingevoerd per: de maatregel is ingevoerd per een bepaalde datum.

Naast de maatregelen zelf bespreekt de nulmeting ook de terreinen waarop deze maatregelen betrekking hebben. Dit betreft met name de aantallen toevoegingen die zijn vastgesteld, de aantallen rechtszaken die zijn gestart of gevoerd en de uitgaven die aan deze toevoegingen en rechtszaken zijn gedaan over de periode 2000-2009.

De gegevens over de aantallen vastgestelde toevoegingen en de uitgaven daaraan zijn afkomstig van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Gegevens over het aantal rechtszaken en uitgaven daaraan zijn afkomstig van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de ramingen tot 2015 is gebruik gemaakt van het PMJ. Deze ramingen geven de ontwikkeling weer zonder rekening te houden met beleidswijzigingen. De belangrijkste resultaten van de nulmeting worden in de overzichtstabel samengevat. Deze tabel wordt gevolgd door een korte omschrijving van de stand van zaken en een schets van hoe we voor de vervolgmetingen de effecten van de maatregelen willen gaan monitoren.

Overzichtstabel van de 11 maatregelen

Maatregel	Geraamde besparing in 2015 (in mln euro)	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase	Trend 2000-2009 kosten toevoegingen (in mln euro)	Trend 2000-2009 rechtspraak	Verwachting beleidsneutrale prognosemodel 2009-2015	Belangrijke invloedsfactoren
1 verbeteren van diagnose en triage	8,8*	informatie, en prijsprikkel	conflicten zonder gang naar de rechter oplossen	ontwerp	<i>alle toevoegingen</i> : van 143 2000 tot 332 in 2009 (incl. extra uren).	<i>alle producten van de rechtspraak</i> van 1.7 miljoen in 2005 tot 1,8 miljoen in 2008.	<i>zie de afzonderlijke maatregelen</i>	
2 verhoging bedragen minimum financiële belang	3,1	aanspraak	minder toevoegingen	ingevoerd per 23-04-2010			toename aantallen rechtszaken en toevoegingen	
3 één toevoeging voor procedures met onderlinge samenhang	3,8	begeleiding	achterliggende schuldgerelateerde problemen oplossen	studie	<i>toevoegingen op terreinen waar schulden spelen</i> Van 10,6 in 2000 naar 40,6 in 2009.	<i>instroom bijstand</i> van 4.693 in 2000 naar 7.590 in 2008 <i>instroom sociale verzekeringen</i> van 14.314 in 2000 naar 13.975 in 2008 <i>uitstroom kanton consumentenkoop</i> van 11.412 in 2000 naar 8.406 in 2009. <i>instroom huurzaken</i>	toename aantallen rechtszaken en toevoegingen	

Maatregel	Geraamde besparing in 2015 (in mln euro)	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase	Trend 2000-2009 kosten toevoegingen (in mln euro)	Trend 2000-2009 rechtspraak	Verwachting beleidsneutrale prognosemodel 2009-2015	Belangrijke invloedsfactoren
4 proactieve geschiloplossing door de overheid	9,0	bejegening en informatie	conflicten voorkomen of in vroeg stadium oplossen	varieert per organisatie. Reeds ingevoerd bij UWV, SVB, enkele gemeenten en het Juridisch Loket (project met UWV). In de implementatiefase bij andere gemeenten, Justis en RvR (pilot in Arnhem).	<i>vreemdelingenzaken</i> : stij-ging tussen 2000-2007 van 8,1 naar 22,4 daarna daling naar 18,8 in 2009 <i>asielzaken</i> : stijging tussen 2000-2003 van 15,5 naar 35,1 daarna daling naar 13,6 in 2008. In 2009 17,9 <i>vreemdelingenbewaring</i> : zie maatregel 5 <i>sociale voorzieningen</i> : stijging van 5,6 naar 17,8 <i>sociale verzekeringen</i> : stijging van 6,8 naar 11,4	van 1.500 in 2001 naar 1.200 in 2008. uitstroom bestuursrechtzaken bij rechtbanken stijgt tussen 2000-2008 van 38.385 naar 76.359 daarna daling naar 69.301 in 2008. Sterke daling uitspraken bij gerechtshoven vanaf 2005 doordat belasting- en douanezaken in eerste aanleg niet langer hier worden behandeld maar bij rechtbanken.	aantal toevoegingen in vreemdelingenzaken stijgt met 6%, in asielzaken blijft het stabiel. Vreemdelingenbewaring zie maatregel 5. Aantal toevoegingen bijstand verdubbelt, sociale verzekeringen blijft stabiel en 'overig bestuur' stijgt met 90%.	wijziging vreemdelingen-circulaire 2000 (2007/11), 12 juni 2007 (Generaal pardon)
5 aanpassen bereik vreemdelingenbewaring	3,3	prijswijziging	- lagere punten-vergoeding bij vervolg-procedure - een zittings-toeslag	ingevoerd per 23-04-2010	stijging tussen 2000-2006 van 2,9 naar 15,2 daarna daling naar 12,2 in 2009	aantal rechtszaken in de periode 2006-2009 afgenomen van 27.772 naar 19.584	stijging aantal toevoegingen met 38%	

Maatregel	Geraamde besparing in 2015 (in mln euro)	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase	Trend 2000-2009 kosten toevoegingen (in mln euro)	Trend 2000-2009 rechtspraak	Verwachting beleidsneutrale prognosemodel 2009-2015	Belangrijke invloedsfactoren
6 verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstanties	1,3	prijswijziging en -prikkel	- betere aansluiting proceskostenvergoeding en werkelijke proceskosten - minder procedures	ingevoerd per 1-10-2009	<i>verrekende proceskosten:</i> stijging tussen 2000-2006 van 0,1 naar 3,6 daarna daling naar 2,9 in 2009			uitspraak ABRvS (21 feb 2007, LJN: AZ9000)
7 stimuleren van afspraken bij echtscheidingen	5,2	informatie en nog niet concreet	minder scheiding op tegenspraak en minder vervolgpcedures	online echtscheidingsplan per 1-05-2010; overige deelmaatregelen: studie	<i>scheidingsprocedures:</i> stijging van 14,4 in 2000 naar 24,4 in 2009 <i>nevenvoorzieningen:</i> stijging van 8,3 in 2000 naar 32,7 in 2009	Aantal echtscheiding op tegenspraak daalt vanaf 2005 van 7.600 naar 6.300 in 2009. Aantal losse/vervolgpcedures stijgt vanaf 2006 van 21.000 naar 24.600	aantal echtscheidingsverzoeken blijft gelijk en aantal toevoegingen voor scheidingen zal licht stijgen	afschaffing flitsscheiding in 2009
8 eenvoudiger berekening kinderalimentatie	1,7	informatie en nog niet concreet	minder vervolgpcedures	studie	<i>alimentatie (niet specifiek kinderalimentatie):</i> stijging van 3,3 in 2000 naar 12,2 in 2009.	aantal verzoekschriften vaststelling kinderalimentatie stijgt van 2.300 naar 4.300. Verzoekschriften wijziging kinderalimentatie stijgt van 2.200 naar 4.000		invoering verplicht ouderschapspan in 2009. Wijziging Tremanormen in 2009

Maatregel	Geraamde besparing in 2015 (in mln euro)	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase	Trend 2000-2009 kosten toevoegingen (in mln euro)	Trend 2000-2009 rechtspraak	Verwachting beleidsneutrale prognosemodel 2009-2015	Belangrijke invloedsfactoren
9 verlenging piketfase	4	aanspraak	minder ambtshalve toevoegingen, minder toevoegingen	ontwerp	<i>strafpiket:</i> van 4,5 naar 8,5. <i>ambtshalve toevoegingen:</i> van 27,1 in 2000 naar 39,5 in 2009 <i>extra-urenvergoedingen:</i> stijging tussen 2001-2008 van 11,7 naar 25,7.	schatting: toename van circa 25.000 strafzaken voor de enkelvoudige of meervoudige kamer naar circa 31.400.	aantallen rechtszaken en aantal ambtshalve straf toevoegingen en strafpikettoevoegingen nemen licht toe.	
10 verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling	5,0	aanspraak	minder kosteloze rechtsbijstand	studie	zie maatregel 9	zie maatregel 9	zie maatregel 9	
11 consumenten-geschillen hergeleiden naar alternatieve vormen van rechtspraak	*	aanspraak prijsprikkel		studie	consumentenkoop: stijging van 1,1 in 2000 naar 3,4 in 2009 (incl. extra uren)		instroom dagvaardingen sector kanton stijgt met 47% in periode 2009-2015. Instroom dagvaardingen sector civiel stijgt met 13% in periode 2009-2015. Aantal toevoegingen in	

Maatregel	Geraamde besparing in 2015 (in mln euro)	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase	Trend 2000-2009 kosten toevoegingen (in mln euro)	Trend 2000-2009 rechtspraak	Verwachting beleidsneutrale prognosemodel 2009-2015	Belangrijke invloeds-factoren
							handelszaken stijgt met 8% in 2015 tov 2010.	

* De maatregelen 1 en 11 moeten samen leiden tot een geraamde besparing van 8,8 miljoen euro in 2015

Maatregelen voor alle rechtsterreinen

Verbeteren van diagnose en triage

De kern van deze maatregel is het beter geleiden van het geschil naar de oplossingsrichting die de meeste kans op effectieve en efficiënte beslechting biedt. De veronderstelling is dat in bepaalde gevallen eenvoudigere en goedkopere kanalen kunnen worden benut die de rechtspraak niet belasten en ook niet leiden tot een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Het doel is burgers en bedrijven met financiële en andere prikkels te stimuleren eenvoudigere en goedkopere kanalen te benutten. Dit zou moeten leiden tot een afname van de overheidsuitgaven voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand. De maatregel is nog in de ontwerpfase en moet op termijn in combinatie met maatregel 11 8,8 miljoen euro gaan opleveren.

De maatregel heeft in principe betrekking op het hele terrein van de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand. De vastgestelde uitgaven aan toevoegingen (inclusief de vergoeding voor extra uren, exclusief piket) zijn gestegen van 143 miljoen euro in 2000 naar 332 miljoen euro in 2009. Het aantal vonnissen, tussenvonnissen etc. van de rechtspraak is toegenomen van 1,7 miljoen in 2005 naar 1,8 miljoen in 2008. Wat de beleidsneutrale ramingen van de aantallen toevoegingen en rechtszaken tot en met 2015 betreft zij verwezen naar de overige maatregelen.

Verhoging bedragen minimum financiële belang

De essentie van deze maatregel bestaat uit het beperken van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Geschillen dienen een minimaal financieel belang te vertegenwoordigen, anders wordt er geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. De hoogte van dit bedrag is sinds 1994 niet aangepast aan de inkomensontwikkeling. Per 23 april, 2010 is het minimale financiële belang verhoogd naar €250 voor een lichte adviestoevoeging, naar €500 voor een reguliere toevoeging en naar €1.000 voor een toevoeging in een cassatiezaak. Verwacht wordt dat dit structureel een besparing gaat opleveren van 3,1 miljoen euro. Effecten van deze maatregel zijn het meest waarschijnlijk in het consumentenrecht. Volgens beleidsneutrale ramingen van het PMJ wordt voor de periode tot en met 2015 een toename in het aantal relevante rechtszaken en toevoegingen verwacht.

Eén toevoeging voor procedures die onderlinge samenhang vertonen

Het streven is om burgers die worstelen met schuldenproblematiek en in meerdere, met elkaar samenhangende gerechtelijke procedures verstrikt raken, vaker één toevoeging te verstrekken. Een dergelijke gebundelde aanpak biedt de mogelijkheid om de schuldgerelateerde problemen die achter de procedures schuil gaan op te lossen. Dit voorkomt nieuwe procedures en toevoegingen. De maatregel is nog in studie. Op termijn moet de maatregel jaarlijks 3,8 miljoen euro opleveren. De vastgestelde uitgaven (inclusief de vergoeding voor extra uren) aan toevoegingen op terreinen waar schuldenproblematiek een rol speelt, zijn toegenomen van 10,6 miljoen euro in 2000 tot 40,6 miljoen euro in 2009. Het aantal rechtszaken toont een gemengd beeld. De instroom aan bijstandzaken nam toe van 4.693 in 2000 naar 7.590 in 2008, de instroom aan sociale verzekeringenzaken nam toe van 14.314 in 2000 naar 20.237 in 2004, maar daalde weer naar 13.975 in 2008. De uitstroom van consumentenkoopzaken daalde van 11.412 in 2000 naar 8.406 in 2009. De instroom van huurzaken bij de sector kanton daalde van 1.500 in 2001 naar 1.200 in 2008.

De verwachting volgens beleidsneutrale ramingen is dat tot en met 2015 de aantallen rechtszaken en toevoegingen op het terrein van de maatregel zullen toenemen.

Bestuursrecht

Ongeveer 25% van de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen wordt gedaan binnen het overkoepelende bestuursrecht. Hieronder schikken wij de rechtsterreinen waarbij een overheidsinstelling betrokken is bij het geschil. Dit zijn onder meer het vreemdelingenrecht, het asielrecht, vreemdelingenbewaring, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. Om de uitgaven te verminderen zijn voor het bestuursrecht drie maatregelen voorgesteld: proactieve geschiloplossing door de overheid, het aanpassen van het bereik vreemdelingenbewaring en een verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties. Deze drie maatregelen zullen samen vanaf 2015 een structurele besparing van 13,6 miljoen euro moeten opleveren.

Proactieve geschiloplossing

Van de maatregel 'proactieve geschiloplossing door de overheid' (PAGO) wordt een cultuuromslag in het uitvoeringsbeleid verwacht. Deze cultuuromslag heeft als doel geschillen tussen overheidsinstanties binnen het justitiedomein en burgers in een vroegtijdig stadium op te lossen. De mechanismen die hierbij van belang zijn, zijn informatievoorziening en bejegening. De verwachting is dat een proactieve houding, waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van mediationvaardigheden, vroegtijdige geschiloplossing bevordert. De maatregel moet hiermee onnodige bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen. Tevens zou deze maatregel een verbetering van de dienstverlening door de overheid binnen het justitiedomein kunnen betekenen. In dit rapport richten we ons hoofdzakelijk op overheidsinstanties waar een substantiële besparing op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verwacht: de IND, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten, voor zover het de Wet Werk en Bijstand (WWB) betreft. De implementatiefase is per overheidsinstantie verschillend. Bij het UWV, SVB en verschillende gemeenten wordt al langer getracht op een proactieve wijze geschillen met burgers op te lossen, onder andere door middel van mediationvaardigheden. Bij de verschillende instanties zijn niet alle activiteiten gemonitord. De uitkomsten van activiteiten van diverse gemeenten worden in juni 2010 openbaar gemaakt. Enkele organisatieonderdelen van Justitie zijn sinds kort bezig met de implementatie van PAGO activiteiten, bijvoorbeeld Justis.

Het is van belang op te merken dat een cultuuromslag binnen organisaties vaak veel tijd en inzet vergt. Vanaf 2012 moet deze maatregel een besparing van jaarlijks 9,0 miljoen opleveren.

Het aantal toevoegingen voor asielzaken is sinds 2003 afgenomen en voor vreemdelingenbewaring is het aantal redelijk stabiel. Aantallen toevoegingen voor vreemdelingenzaken variëren per jaar. Bij de sociale verzekeringen zien we een stijgende lijn in de toevoegingen tot 2006. Sindsdien neemt het aantal toevoegingen voor sociale verzekeringen af. Op het gebied van sociale voorzieningen nam het aantal toevoegingen tot 2007 toe. Op deze rechtsgebieden werd in 2009 tussen 11 en 19 miljoen euro per rechtsgebied uitgegeven aan toevoegingen.

Het PMJ voorspelt over de periode 2009-2015 de grootste stijging van het aantal toevoegingen op het gebied van de bijstand. Het aantal toevoegingen zal meer dan verdubbelen. Zowel op het gebied van de sociale verzekeringen als op het gebied

van het vreemdelingenrecht wordt een lichte stijging van het aantal toevoegingen verwacht. Het aantal toevoegingen in asielzaken blijft in de periode 2009-2015 stabiel. De categorie 'overig bestuur' laat een stijging zien van 90% in 2015 ten opzichte van 2009. Onder deze categorie vallen onder andere het ambtenarenrecht, het fiscaalrecht en klachten met betrekking tot overheidshandelen.

Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring

De essentie van de maatregel 'aanpassen van het bereik vreemdelingenbewaring' is een aanpassing van de beloning van advocaten voor vervolgberoepen in vreemdelingenbewaringszaken. Er van uitgaand dat een advocaat bij een vervolgberoep vaak al bekend is met de zaak en de voorbereiding dus minder tijd vergt dan een eerste beroep, wordt de vergoeding voor een vervolgberoep verlaagd van 4 naar 3 punten. Deze 3 punten worden alleen toegekend indien er een zitting plaatsvindt en de advocaat deze bijwoont. De vergoeding voor een vervolgberoep zonder zitting bedraagt onder de nieuwe maatregel slechts 1 punt. Voor een eerste beroep krijgt een advocaat, net als voorheen, 4 punten. Het mechanisme achter de maatregel is de prijswijziging, met als doel de kosten voor de toevoeging te verlagen. De maatregel is 23 april 2010 ingevoerd. Deze maatregel beoogt een bezuiniging van circa 3,3 miljoen euro per jaar.

De ontwikkelingen tussen 2000 en 2009 laten een toename in het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring zien. De stijging in het aantal toevoegingen heeft vooral plaatsgevonden tussen 2000 en 2003. De vastgestelde uitgaven voor rechtsbijstand waren ongeveer 12,2 miljoen euro in 2009. In ongeveer de helft van het aantal vervolgberoepen vindt een zitting plaats. De verwachte ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand volgens het PMJ zijn dat de gesubsidieerde rechtsbijstand voor ambtshalve straf toevoegingen vreemdelingenbewaring in de periode 2009-2015 zal stijgen met 38%. Deze stijging wordt veroorzaakt door een stijging in de capaciteitsbehoefte van de vreemdelingenbewaring. De ramingen komen tot stand via trendextrapolatie.

Verhoging proceskostenvergoeding

De derde maatregel binnen het bestuursrecht betreft een verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties. Als een overheidsinstantie een rechtszaak tegen een burger verliest, kan deze instantie worden veroordeeld tot een vergoeding van de proceskosten. Deze vergoeding is sinds 1994 niet meer aangepast terwijl de proceskosten wel zijn gestegen. Hierdoor vallen de feitelijk gemaakte kosten vaak hoger uit dan de vergoede kosten. Om deze discrepantie te vereffenen wordt de vergoeding eenmalig geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex over de periode 1994 tot en met 2008 (35,6%). Daarna zal een jaarlijkse indexering plaatsvinden. Doordat de proceskostenvergoeding in mindering kan worden gebracht op de toevoeging, heeft de RvR door de indexering minder uitgaven. Wanneer een overheidsinstantie een hogere proceskostenvergoeding uitkeert bij verlies, kan de RvR meer compenseren op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bovendien moet deze verhoging overheidsinstanties stimuleren geschillen proactief op te lossen. Het mechanisme achter de maatregel is dus de prijswijziging, met als doel de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties beter aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke proceskosten. De maatregel is in werking getreden op 1 oktober 2009 en beoogt een structurele besparing op de uitgaven van 1,3 miljoen euro per jaar.

Het aantal toevoegingen waarbij een proceskostenveroordeling is verrekend, laat tussen 2000 en 2006 een stijging zien en neemt sindsdien af. De verrekende kosten van proceskostenveroordelingen bedroegen in 2009 ongeveer 2,9 miljoen euro.

Familierecht

In 2009 ligt ongeveer 24% van de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht. Tussen 2000 en 2009 zijn de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen toegenomen van 25,5 miljoen euro naar 74,0 miljoen euro. Dit betreft vooral toevoegingen voor scheidingen en scheidingsgerelateerde problemen. In 2009 werd ongeveer 24 miljoen euro uitgegeven aan toevoegingen voor scheiding en 33 miljoen euro aan toevoegingen voor scheidingsgerelateerde problemen. Voor dit rechtsgebied is een tweetal specifieke maatregelen voorgesteld waarvan in totaal een structurele besparing van 6,9 miljoen euro wordt verwacht.

Gezamenlijk maken van afspraken

De eerste maatregel betreft het stimuleren van het gezamenlijk maken van afspraken bij echtscheidingen. Dit moet leiden tot minder scheidingsprocedures op tegenspraak, minder vervolgproudures over nevenvoorzieningen (alimentatie, omgang, gezag, boedel), en minder hoger beroepsprocedures. Om dit te bereiken zal de website *rechtwijzer.nl* worden uitgebreid met modules die het scheidingsproces moeten ondersteunen, en wordt gedacht aan het instellen van één regierechter en een aanpassing van het vergoedingsmodel voor toevoegingen. De module voor de website *rechtwijzer.nl* is vanaf 1 mei 2010 actief. Het instellen van een regierechter en het vergoedingsmodel zijn nog onderwerp van studie. De totale maatregel zou vanaf 2015 een structurele bezuiniging van 5,2 miljoen euro moeten opleveren.

Opvallend is dat het aantal scheidingsprocedures redelijk stabiel is de afgelopen jaren, maar dat de losse procedures voor nevenvoorzieningen toenemen. Ook het aantal toevoegingen voor nevenvoorzieningen is de afgelopen jaren sterk gestegen. De laatste jaren wordt bij ongeveer 20% van de echtscheidingsprocedures tegenspraak gevoerd. In 2009 kwam dit neer op ongeveer 6.300 procedures op tegenspraak. Personen die een toevoeging hebben ontvangen voor een echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek blijken minder vervolgtoevoegingen nodig te hebben dan personen die een toevoeging hebben ontvangen voor een scheidingsprocedure op tegenspraak. Ongeveer 85% van de mensen die een procedure voeren op gemeenschappelijk verzoek heeft genoeg aan één toevoeging. Dit is 66% voor mensen die een procedure voeren op tegenspraak. Voor toekomstige trends en het vaststellen van de eventuele effecten van de maatregelen moeten we rekening houden met de invoering van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding per 1 maart 2009. Hierdoor moeten scheidende ouders met minderjarige kinderen naar de rechter. Dit kan een stijging van het aantal toevoegingen en procedures over nevenvoorzieningen tot gevolg hebben, vooral voor samenwonenden en geregistreerd partners. Tevens is door de invoering van deze wet de flitscheiding niet meer mogelijk, zodat het aantal scheidingszaken bij de rechtbank kan toenemen.

Eenvoudigere berekening kinderalimentatie

De tweede maatregel betreft een eenvoudigere berekening van kinderalimentatie. De huidige Tremanormen die de rechtspraak hanteert, blijken ingewikkeld en niet helder te zijn voor ouders. Een vereenvoudiging moet het aantal alimentatieprocedures verminderen. De vormgeving van deze maatregel is nog in ontwikkeling. De eerste veronderstelling is dat een eenvoudigere berekening zal zorgen voor meer begrip bij de ouders over de totstandkoming van het bedrag en daarmee minder procedures om het bedrag aan te passen. De tweede veronderstelling is dat een eenvoudiger model minder vaak zal leiden tot

interpretatieverschillen en minder aanpassingsprocedures omdat er minder elementen in de nieuwe berekening zitten die afhankelijk zijn van een verandering in de situatie. De maatregel moet vanaf 2015 een structurele besparing opleveren van 1,7 miljoen euro.

In 2007 waren bij 60% van de echtscheidingen minderjarige kinderen betrokken. Bij 59% van deze echtscheidingen werd een regeling voor kinderalimentatie vastgelegd. Daarnaast kunnen er losse procedures voor het vaststellen en wijzigen van kinderalimentatie worden gevoerd. Deze procedures zijn de afgelopen jaren in aantal toegenomen. Tevens is het aantal toevoegingen voor alimentatie gestegen (in de gegevens kan helaas geen onderscheid worden gemaakt tussen kinder- en partneralimentatie). In 2009 zijn er 17.000 toevoegingen verstrekt voor alimentatie voor een totaalbedrag van circa 12 miljoen euro.

Alimentatieprocedures kennen een relatief hoog percentage zaken op tegenspraak en hoger beroepprocedures. Door de toekomstige maatregel zou in ieder geval het aantal hoger beroepzaken, het aantal wijzigingsverzoeken en alimentatieprocedures op tegenspraak moeten afnemen. Voor de trend in de toekomst en het vaststellen van eventuele effecten van toekomstige maatregelen is het belangrijk op te merken dat er vanaf juli 2009 in de Tremanormen geen rekening meer wordt gehouden met een nieuwe partner voor het bepalen van de draagkracht. Dit leidt mogelijk tot minder wijzigingsverzoeken. Daarentegen zal het aantal kinderalimentatieverzoeken waarschijnlijk toenemen door de invoering van het verplichte ouderschapsplan op 1 maart 2009.

Strafrecht

Rond 43% van de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen wordt gedaan binnen het strafrecht. Tussen 2000 en 2008 zijn de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen op het terrein van strafrecht van ongeveer 59,0 miljoen euro naar ongeveer 150,6 miljoen euro gestegen. Een tweetal maatregelen richt zich op het besparen van deze uitgaven: de verlenging van de piketfase en het verhalen van de kosten van rechtsbijstand bij een veroordeling. Vanaf 2011 moeten deze maatregelen samen een structurele bezuiniging opleveren van 9,0 miljoen euro. De vastgestelde uitgaven aan extra uren zijn relatief hoog op het gebied van het strafrecht: in 2008 was dit 25,9 miljoen euro.

Verlengen piketfase

De eerste maatregel op het gebied van het strafrecht betreft het verlengen van de piketfase. Deze maatregel heeft tot gevolg dat verdachten die in afwachting van hun proces met een dagvaarding naar huis worden gestuurd, voor de procedure geen beroep meer kunnen doen op de advocaat die voorheen ambtshalve werd toegewezen tijdens de inbewaringstelling. De piketfase zal door deze maatregel namelijk zowel de periode van in verzekeringstelling als bewaring omvatten. Voor de procedure zullen verdachten die na inbewaringstelling niet gevangen gehouden worden tot aan hun proces, dus zelf een advocaat moeten inschakelen.

Toevoegingen voor deze advocaat worden afgegeven volgens de reguliere toevoegingprocedure. Deze maatregel heeft alleen betrekking op straftoevoegingen in de categorieën 'misdrijf enkelvoudige kamer' en 'misdrijf meervoudige kamer'. De maatregel is nog niet ingevoerd maar het wetsvoorstel is gereed. De maatregel beoogt een besparing van 4,0 miljoen euro vanaf 2011 te realiseren.

Het aantal strafpikettoevoegingen op het terrein van de maatregel is tussen 2000 en 2009 toegenomen van circa 25.000 naar circa 31.400. De vastgestelde uitgaven aan

deze strafpikettoevoegingen stegen van 4,5 miljoen euro in 2000 naar 8,5 miljoen euro in 2009.

Het aantal vastgestelde ambtshalve straftevoegingen op het gebied van de maatregel was circa 25.000 in 2000 en circa 31.400 in 2009. Deze aantallen vastgestelde toevoegingen representeren aan uitgaven respectievelijk 27,1 miljoen euro in 2000 en 39,5 miljoen euro in 2009. Inclusief de vergoeding voor extra uren komen deze bedragen echter aanzienlijk hoger uit: 39,3 miljoen euro in 2001 en 67,8 miljoen euro in 2008.

Aangenomen is dat het aantal rechtszaken op het gebied van de maatregel eveneens circa 25.000 in 2000 en circa 31.400 in 2009 bedroeg. Naar schatting bedroegen de uitgaven aan deze rechtszaken 22,8 miljoen euro in 2005 en 26,5 miljoen euro in 2008.

Volgens de beleidsneutrale raming van het PMJ zullen tot 2015 het aantal rechtszaken en toevoegingen op het terrein van de maatregelen licht toenemen ten opzichte van 2009.

Verhalen rechtsbijstandskosten

De tweede maatregel die is voorgenomen behelst het verhalen van de kosten van rechtsbijstand bij een veroordeling. Een draagkrachttoets zou achteraf moeten plaatsvinden en op basis hiervan moet worden vastgesteld of de ambtshalve verkregen rechtsbijstand moet worden vergoed door de veroordeelde. Deze maatregel is nog niet geïmplementeerd. Vanaf 2011 zou deze maatregel circa 5,0 miljoen euro structureel moeten besparen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Zie voor de ontwikkelingen in het aantal toevoegingen en rechtszaken de maatregel 'verlengen piketfase'.

Consumentenrecht

Voor consumentenrecht is één maatregel voorgenomen, namelijk het geleiden van consumentengeschillen naar alternatieve vormen van rechtspraak.

Andere route consumentenzaken

De maatregel 'andere route consumentenzaken' wordt momenteel vormgegeven. Het mechanisme dat tot de bezuiniging moet leiden, berust voor zowel de consument als de leverancier op het prijsmechanisme. Wat de consument betreft: beoogd wordt geen toevoeging meer te verstrekken voor de gang naar de rechter wanneer voor het geschil een laagdrempelig alternatief bestaat. Het beroep op rechtspraak wordt daarmee voor consumenten minder aantrekkelijk gemaakt en de alternatieve gang naar de geschillencommissie aantrekkelijker. Wat leveranciers betreft: om hen te bewegen zich aan te sluiten bij 'De Geschillencommissie' en zo de inschakeling van de geschillencommissie mogelijk te maken, wordt beoogd ondernemers altijd hun eigen kosten te laten dragen wanneer zij door de consument voor de rechter worden gedaagd.

In het kader van het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing wordt uitgegaan van een met behulp van de maatregel 'Diagnose en Triage' te realiseren bezuiniging die oploopt tot 8,8 miljoen euro in 2015.

De aantallen verstrekte toevoegingen in consumentenzaken zijn de afgelopen jaren toegenomen: van 2.116 in 2000 naar 5.241 in 2009. De vastgestelde uitgaven aan deze toevoegingen (inclusief de vergoeding voor extra uren) zijn over dezelfde periode toegenomen van 1,1 miljoen euro naar 3,4 miljoen euro.

Het PMJ raamt dat tot 2015 de instroom van het aantal consumentenzaken bij de rechtspraak en toevoegingen op het terrein van de maatregel flink zal toenemen.

Vervolgmetingen

In de vervolgmetingen van deze monitor zal verder worden ingegaan op de implementatie van de maatregelen en het vaststellen van de effecten van deze maatregelen. De volgende onderzoeksvragen zijn daarbij leidend:

- In hoeverre is de maatregel geïmplementeerd?
- Hoe werkt de maatregel in de praktijk? Werkt die in overeenstemming met het veronderstelde mechanisme?
- Wat is de ontwikkeling in het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en (bezwaar- en) gerechtelijke procedures na invoering van de maatregel? Is een trendbreuk waarneembaar?

Aangezien de maatregelen zeer van elkaar verschillen, zal het effect ervan niet voor elke maatregel op dezelfde manier kunnen worden vastgesteld. Grofweg zijn de volgende twee methoden het belangrijkste om de effecten te meten. In de eerste plaats gaat het om prijseffecten. In dat geval vergelijken we de uitgaven aan de vastgestelde vergoedingen met de uitgaven voor deze vergoedingen wanneer de maatregel niet was genomen en de prijs van deze toevoegingen nog anders was geweest.

In de tweede plaats gaat het om volume-effecten. Om deze effecten vast te stellen, vergelijken we de omvang van het aantal vastgestelde toevoegingen en het aantal rechtszaken met de omvang die wordt voorspeld door beleidsneutrale simulatiemodellen. Voor deze beleidsneutrale simulatiemodellen zullen we gebruik maken van het bestaande PMJ. Aangezien we het PMJ in dit geval niet gebruiken om vooruit te kijken maar om erachter te komen wat de situatie was geweest wanneer de maatregel niet was genomen, kunnen we het PMJ voeden met gerealiseerde gegevens in plaats van verwachte gegevens. Dat maakt de schatting van het model meer valide.

Bij trendbreuken in de aantallen toevoegingen en rechtszaken kan het lastig zijn de effecten aan afzonderlijke maatregelen toe te schrijven. Dit komt omdat verschillende maatregelen op hetzelfde type toevoegingen of rechtszaken zijn gericht. Dit betreft niet enkel de maatregelen die geacht worden te werken op meerdere rechtsterreinen, maar ook voor de verschillende maatregelen binnen een rechtsterrein. Wanneer, bijvoorbeeld, door PAGO-activiteiten minder conflicten ontstaan, zullen er ook minder proceskostenveroordelingen plaatsvinden. Wel is het in dergelijke gevallen mogelijk met bepaalde onzekerheidsmarges het volume-effect per rechtsgebied aan te geven. Tevens is het mogelijk om in de vervolgmeting de kwantitatieve gegevens verder te onderbouwen met kwalitatief onderzoek. Zo kan bij de geïmplementeerde maatregelen door middel van expertmeetings of diepte-interviews worden onderzocht of deze, naar de ervaring van de betrokkenen, zo werken als werd beoogd.

Ook moet bij de vervolgmetingen rekening worden gehouden met eventuele externe factoren die de effecten van de maatregelen kunnen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan de economische situatie, wetswijzigingen of grote bezuinigingsmaatregelen. Wanneer dergelijke factoren optreden, zullen wij hier in de vervolgmetingen op ingaan.

1 Inleiding

Dit rapport vormt de neerslag van de nulmeting van de monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing. Deze monitor behoort bij het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing, een programma van het Ministerie van Justitie dat gericht is op het realiseren van zowel verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid binnen het justitiedomein als structurele besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak. Deze besparingen moeten tot 2015 gefaseerd worden gerealiseerd. Vanaf dat jaar moet er ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling jaarlijks 50 miljoen euro worden bespaard op de gesubsidieerde rechtsbijstand en een kleine 19 miljoen euro op de rechtspraak. De monitor heeft de functie om periodiek te rapporteren over de stand van zaken. Dit betreft niet alleen de ontwikkeling en implementatie van de maatregelen, maar ook de frequentie waarmee wordt geprocedeerd, de frequentie waarmee toevoegingen worden verstrekt en de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak die hiermee zijn gemoed.

In dit eerste hoofdstuk komen drie dingen aan de orde. In de eerste plaats zal de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden behandeld. In de tweede plaats wordt voor de periode van 2000 tot en met 2009 een algemeen overzicht gegeven van de frequentie waarmee er toevoegingen zijn verstrekt en de uitgaven die hiermee waren gemoed. Voor de rechtspraak zal dit voor de periode van 2005 tot en met 2008 eveneens worden gedaan. In de derde plaats zullen de maatregelen die in het kader van het Programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' ontwikkeld zijn of ontwikkeld worden, nader worden toegelicht. Dat laatste gebeurt hier slechts ter introductie: in de navolgende hoofdstukken zullen de maatregelen uitgebreider worden besproken.

1.1 Het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort

In Nederland is de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) één van de instrumenten waarmee de toegang tot het recht wordt gewaarborgd. Deze wet voorziet in een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand om te voorkomen dat iemand die wordt geconfronteerd met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de eerste lijn (gratis) verstrekt door het Juridisch Loket en via een internetapplicatie, de Rechtwijzer.¹ In de tweede lijn wordt gesubsidieerde rechtsbijstand verleend door rechtsbijstandverleners die bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) staan ingeschreven. Dit zijn voor het merendeel advocaten en mediators, maar ook enkele deurwaarders. Zij verlenen rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Dit kan een reguliere toevoeging, een lichte advies toevoeging (LAT) of een mediantoevoeging zijn.

Op grond van de Wrb krijgen rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grenswaarde een – inkomensafhankelijke – subsidie van de RvR om in de kosten van hun rechtsbijstand te (helpen) voorzien. Deze subsidie bestaat uit een vergoeding van de kosten van de rechtsbijstandverlener met aftrek van een eigen

¹ www.rechtwijzer.nl

bijdrage.² Die eigen bijdrage heeft, afhankelijk van de gezinssituatie en het inkomen twee jaar voor de aanvraag, momenteel de in tabel 1.1 weergegeven omvang. Als randvoorwaarde geldt daarbij dat het vermogen van de aanvrager twee jaar voor diens aanvraag onder de grenswaarde van het heffingvrije vermogen moet zijn gebleven. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand vervalt wanneer aan deze voorwaarde niet is voldaan.

Tabel 1.1 Gezinsituatie, inkomen en eigen bijdrage 2010

Alleenstaand	Gehuwd/Samenwonend/Een		Percentage rechtzoekenden (2009)
	oudergezin	Eigen bijdrage	
t/m € 17.200	t/m € 24.000	€ 100	82,8
€ 17.201 - € 17.700	€ 24.001 - € 24.800	€ 158	1,9
€ 17.701 - € 18.700	€ 24.801 - € 26.100	€ 272	2,9
€ 18.701 - € 20.500	€ 26.101 - € 29.000	€ 478	4,8
€ 20.501 - € 24.400	€ 29.001 - € 34.400	€ 750	7,5

Bron: RvR. Zie http://www.rvr.org/nl/subhome_rz/rechtsbijstandverlener,Inkomensgrenzen.html, voor de details, ook m.b.t. de subsidie voor mediation.

Zo'n 40% van de bevolking komt op grond van de inkomens- en vermogenspositie voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking (Combrink-Kuiters, Peters & Van Gammeren-Zoetewij, 2009, p. 6). Zoals de laatste kolom in tabel 1.1 duidelijk maakt, valt het overgrote deel van deze groep in de laagste inkomenscategorie. Naast de subsidiëring op aanvraag verleent de RvR in sommige gevallen, zoals bij verdachten die in bewaring zijn genomen, een ambtshalve toevoeging. In dat geval neemt de overheid de gehele kosten van de rechtsbijstand voor haar rekening. Deze ambtshalve toevoeging geldt vanaf de bewaring van verdachten. Aan het stadium van de bewaring gaat het stadium van de inverzekeringstelling vooraf.⁴ Ook gedurende de inverzekeringstelling kunnen verdachten op voor hen kosteloze rechtsbijstand rekenen. In dit geval wordt de rechtsbijstand verleend door een advocaat die volgens het piketrooster dienst heeft (piketadvocaat). Naast verdachten kunnen ook psychiatrische patiënten en vreemdelingen die worden vastgezet een beroep doen op de voor hen kosteloze rechtsbijstand door een piketadvocaat.

1.1.1 Eerste lijn: het Juridisch Loket en de Rechtwijzer

Het Juridisch Loket verstrekt gratis informatie en advies bij juridische vragen. In 2005/2006 is er een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd van dertig vestigingen. Voor vraagverheldering, informatie, advies of verwijzing naar een advocaat, mediator of andere hulpverlener kunnen rechtzoekenden terecht bij het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is te benaderen via een landelijke telefoonnummer, via de website of via een bezoek aan een van de vestigingen. Als een vraag in een balie-, telefoon-, of e-mailcontact niet afdoende kan worden beantwoord, kan de rechtzoekende gebruikmaken van een gratis spreekuur van maximaal één uur. In principe kan elke ingezetene van Nederland met een juridisch probleem terecht bij

² Indien van toepassing wordt ook de proceskostenveroordeling van de subsidie afgetrokken.

⁴ Zie hoofdstuk 5 (Strafrecht).

het Juridisch Loket, ongeacht zijn inkomen en vermogen. Dat neemt niet weg dat het Juridisch Loket zich profileert als een instantie voor de minder draagkrachtigen. Naast het Juridisch Loket kunnen rechtzoekenden voor informatie terecht bij de (momenteel nog in de proeffase verkerende) Rechtwijzer. De Rechtwijzer is een interactieve internetapplicatie die ontwikkeld is door de RvR in samenwerking met de Universiteit van Tilburg. De Rechtwijzer bestaat uit een geschillenboom die burgers toegesneden informatie verstrekt bij conflicten op diverse terreinen, bijvoorbeeld bij familiezaken, consumentengeschillen of conflicten met de overheid. De Rechtwijzer zal uitgebreider worden besproken in hoofdstuk 2 als onderdeel van de maatregel 'Diagnose en Triage'. In hoofdstuk 4 zal daarnaast worden ingegaan op het echtscheidings- en ouderschapsplan als onderdeel van de Rechtwijzer.

1.1.2 Tweede lijn: Toevoegingen voor rechtsbijstand

Een toevoeging is een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Toevoegingen moeten voorkomen dat minder draagkrachtige rechtzoekenden vanwege de kosten afzien van het inschakelen van een advocaat. Dat betekent echter niet dat toevoegingen altijd worden verstrekt: er dient een zeker belang op het spel te staan, zowel financieel als inhoudelijk. Rechtzoekenden die een serieus (juridisch) probleem hebben en wier draagkracht onder de inkomens- en vermogensgrenzen blijft, kunnen via hun advocaat of mediator een toevoeging aanvragen. Wanneer deze wordt verleend, kan de rechtsbijstandverlener de kosten van de verleende diensten op basis van een puntensysteem declareren. Deze kosten worden met aftrek van de door de rechtzoekende te betalen eigen bijdrage en, indien van toepassing, de proceskostenveroordeling door de RvR rechtstreeks aan de advocaat of mediator vergoed. De toevoeginggerechtigde dient de verschuldigde eigen bijdrage dus rechtstreeks aan de rechtsbijstandverlener te betalen.

Rechtzoekenden aan wie binnen een periode van zes maanden na afgifte van de eerste toevoeging opnieuw één of meerdere toevoegingen worden verstrekt, krijgen een korting van 50% op de eigen bijdrage voor de tweede, derde en vierde toevoeging. Voor eventuele daaropvolgende toevoegingen binnen de termijn wordt geen korting meer gegeven.

Naast de reguliere toevoeging bestaat er ook een lichte adviestoevoeging (LAT). Dit is een laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand die in het leven werd geroepen om de toegankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen nadat de verlengde spreekuurvoorziening van de bureaus rechtshulp was afgeschaft. Een LAT kan worden verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar niet binnen het spreekuur van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Voor LATs is de rechtsbijstand beperkt tot maximaal drie uur. Deze tijdsduur is echter indicatief, want voor de beoordeling of een zaak op basis van een LAT kan worden afgedaan is de aard van het probleem doorslaggevend en niet de tijdsduur. Wanneer een probleem ernstiger blijkt te zijn dan vooraf was ingeschat, kan de LAT op verzoek van de rechtsbijstandverlener alsnog worden omgezet in een reguliere toevoeging. Voor een LAT betalen rechtzoekenden een lagere eigen bijdrage dan voor een reguliere toevoeging. Sinds 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden ook voor mediation een toevoeging aanvragen. Bij mediation wordt een onafhankelijke bemiddelingsdeskundige (de mediator) ingeschakeld die de partijen in het conflict helpt tot een oplossing te komen. Partijen kunnen alleen in aanmerking komen voor een mediatie toevoeging wanneer hun mediator staat ingeschreven bij de RvR. Naast de certificeringseisen van het Nederlands Mediation Instituut (NMI) gelden voor inschrijving bij de RvR nog enkele aanvullende voorwaarden. Ter stimulering van het gebruik van

mediation is de eigen bijdrage voor een mediationtoevoeging laag. Momenteel is deze €50 voor de eerste vier uur mediation. Bij een langer durende mediation dient men, wanneer het inkomen of vermogen toereikend is, dit bedrag nogmaals te voldoen.

Na de verlening van de rechtsbijstand (mediation) waarvoor de toevoeging is afgegeven, ontvangt de rechtsbijstandverlener van de RvR een (forfaitaire) vergoeding. De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). De vergoeding van de rechtsbijstandverlener is gebaseerd op een puntensysteem. Voor de verschillende typen zaken kunnen verschillende maximale aantallen punten worden gedeclareerd. De daadwerkelijke toekenning van de punten is afhankelijk van de werkzaamheden die de rechtsbijstandverlener heeft verricht. Voor elke punt krijgt hij een vergoeding (€110,29 per 1 juli 2009). Daarnaast kan hij extra gemaakte uren apart declareren.

1.1.3 Recente wijzigingen

Op 1 april 2006 is de wet VIValt in werking getreden. Door deze wetswijziging is onder meer de aanvraagprocedure voor toevoegingen vereenvoudigd. Voorheen moest een rechtzoekende die in aanmerking wilde komen voor een toevoeging op het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (VIV) laten opmaken. De advocaat stuurde de VIV tezamen met het verzoek om een toevoeging naar de RvR. Tegenwoordig kan een advocaat namens een rechtzoekende een aanvraag voor een toevoeging indienen door enkele gegevens te overleggen, waaronder het Burger Service Nummer (BSN) van de cliënt. De RvR vraagt dan zelf op basis van het BSN relevante financiële gegevens op bij het GBA en de Belastingdienst. Vervolgens beoordeelt de RvR op grond van deze gegevens of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging.

Sinds de inwerkingtreding van de wet VIValt vindt een resultaatbeoordeling plaats op het moment van de definitieve afhandeling van een zaak waarvoor een toevoeging is verleend. Er wordt dan door de RvR beoordeeld of de aanvrager op basis van het financiële resultaat van de procedure in staat moet worden geacht de kosten van de rechtsbijstand zelf te voldoen. Indien de cliënt een vordering heeft op de tegenpartij waarvan de hoogte van de geldsom tenminste 50% van het heffingsvrije vermogen bedraagt, wordt de afgegeven toevoeging alsnog ingetrokken en dient de cliënt de rechtsbijstand alsnog zelf te betalen.

Per 1 september 2008 is het wetsvoorstel in werking getreden waarmee het verplicht procuraat is afgeschaft. Door de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging van cliënten door een procureur in civiele zaken wordt de procesvoering vereenvoudigd. Een advocaat kan nu zelf bij iedere rechtbank en bij elk gerechtshof alle proceshandelingen verrichten. Hiermee wordt de manier van procederen in civiele zaken in lijn gebracht met het bestuurs- en strafrecht. Het uitbetalen van een toeslag door de RvR voor verplichte inschakeling van een procureur behoort hierdoor tot het verleden.

1.2 Vastgestelde uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand

De uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand worden bepaald door het door de rechtsbijstandverlener gedeclareerde aantal punten (en extra uren) per toevoeging,

het aantal toevoegingen en de vergoeding die de RvR per punt betaalt. Van deze zaken wordt hieronder over de jaren 2000 tot en met 2009 een overzicht gegeven. Voor de aantallen toevoegingen en de uitgaven daaraan is uitgegaan van het informatierijke vaststellingbestand van de RvR.⁵ In dit bestand staan per jaar de vergoedingen opgenomen die zijn vastgesteld. In een eerder stadium is een toevoeging afgegeven, de rechtsbijstandverlener (mediator) heeft voor zijn verrichte werkzaamheden een declaratie ingediend en deze declaratie is verwerkt. Nadat is vastgesteld welke bedragen aan de rechtsbijstandverlener dienen te worden uitgekeerd, wordt dit in het bestand geregistreerd. De daadwerkelijke uitbetaling kan echter eerder hebben plaatsgevonden (op basis van een voorschot) of kan later plaatsvinden. Als gevolg hiervan kunnen berekeningen op basis van het vaststellingbestand afwijken van jaarrekeningen van de RvR.

De vastgestelde toevoegingen zijn in dit hoofdstuk naar onderwerp in een aantal groepen onderverdeeld, min of meer corresponderend met de indeling die de RvR hanteert.⁶ Het gaat om de hoofdcategorieën familie, asiel en vreemdelingen (met uitzondering van vreemdelingenbewaring); wonen en huren; verbintenissen en faillissementen; arbeid en ambtenaren; bestuur (inclusief sociale verzekeringen en belasting) en straf. Dit laatste rechtsgebied is onderverdeeld in verdachten en niet-verdachten. Tot de categorie van niet-verdachten behoren mensen die in vreemdelingenbewaring zijn genomen of onvrijwillig zijn opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. In de navolgende hoofdstukken zal de aandacht op selecties van toevoegingen worden geconcentreerd, dit naar gelang de aard van de besproken besparingsmaatregel. De indeling in (hoofd)categorieën kan daardoor afwijken.

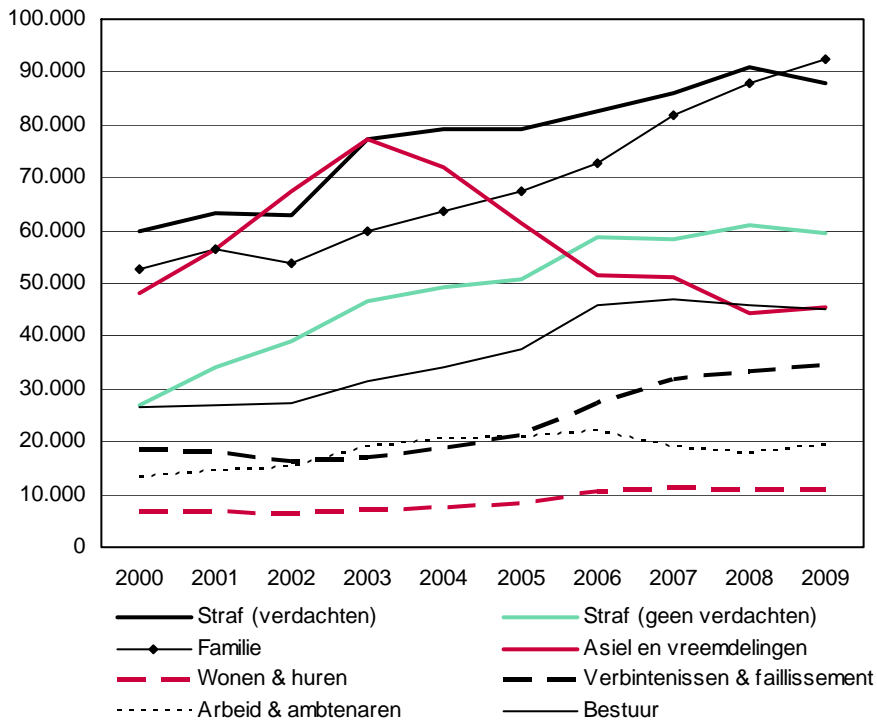
1.2.1 Vastgestelde vergoeding en extra uren

Hieronder zal een overzicht worden gegeven van de aantallen toevoegingen die in de periode 2000 tot en met 2009 zijn verstrekt en de totale vastgestelde uitgaven die aan deze toevoegingen zijn gedaan, inclusief de vergoeding voor extra uren. In figuur 1.1 staan als eerste de aantallen vastgestelde toevoegingen over de jaren 2000 tot en met 2009 weergegeven. Dit figuur maakt duidelijk dat vergeleken met 2000 de aantallen vastgestelde toevoegingen in 2009 met uitzondering van de toevoegingen voor asiel- en vreemdelingenrechtzaken allemaal zijn toegenomen. De twee grootste groepen toevoegingen zijn die voor familiezaken en die voor strafzaken (verdachten).

⁵ Combrink-Kuiters, Peters & Van Gammeren-Zoetewij (2009) gaan uit van de afgegeven toevoegingen.

⁶ Zie tabel 1.10 in de bijlage 2 voor een overzicht van de toevoegingen, hun codes en indeling.

Figuur 1.1 Aantallen vastgestelde toevoegingen per rechtsgebied, 2000-2009

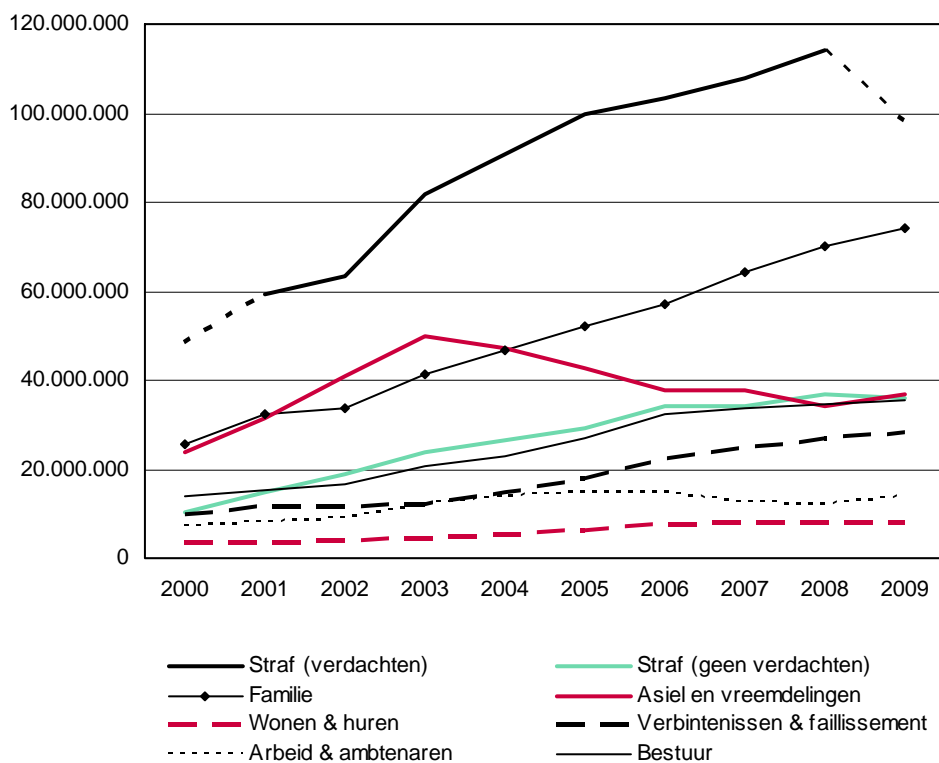


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 1.1 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

De ontwikkeling in de vastgestelde uitgaven aan de in figuur 1.1 weergegeven aantallen toevoegingen per hoofdcategory is voor de periode 2000 tot en met 2009 weergegeven in figuur 1.2. Het gaat hier om de vastgestelde vergoeding, inclusief reis- en administratiekosten, eventueel gemaakte extra uren en met aftrek van zowel de door de cliënt aan de rechtsbijstandverlener te betalen eigen bijdrage als, indien van toepassing, de proceskostenveroordeling.

Figuur 1.2 Vastgestelde vergoeding (in euro) voor toevoegingen per rechtsgebied inclusief extra uren vergoeding, 2000-2009



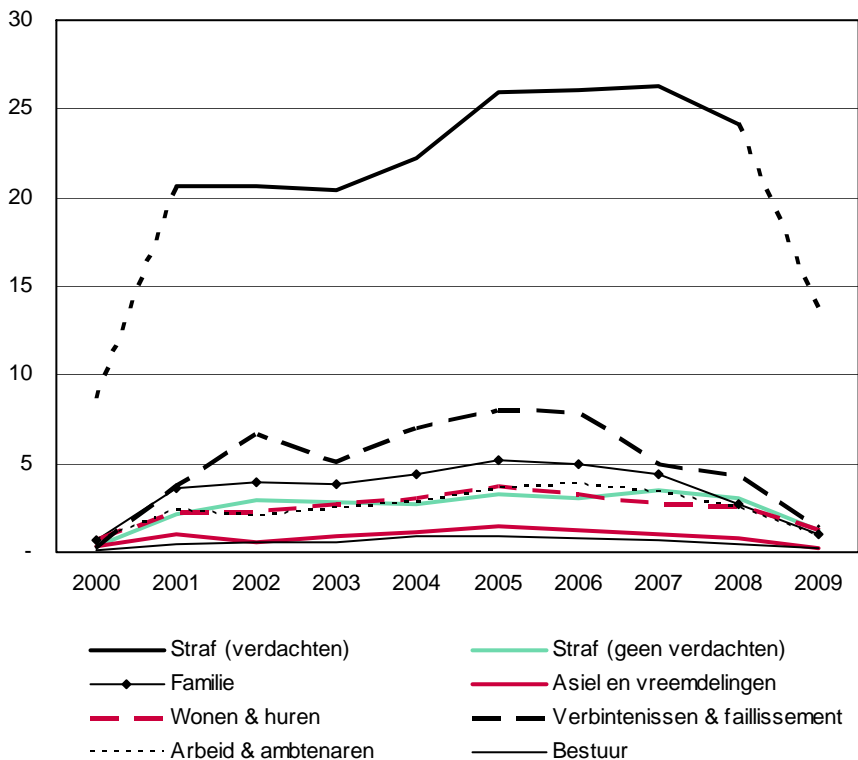
Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 1.2 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uit figuur 1.2 kan worden opgemaakt dat met uitzondering van de categorie asiel en vreemdelingen de vastgestelde uitgaven aan de toevoegingen in alle hoofdcategorieën tot 2006 toenamen. Vanaf 2006 was er voor de meeste hoofdcategorieën met uitzondering van straf en familie sprake van een stabilisatie in de kostenontwikkeling. De vastgestelde uitgaven aan toevoegingen in de categorie straf (verdachten) in 2009 lijken te dalen. Dat is waarschijnlijk terug te voeren op nog niet gedeclareerde extra uren of nog niet verwerkte extra uren-declaraties. Dit speelt met name in de categorie straf (verdachten) omdat de vergoeding voor extra uren voornamelijk in strafzaken worden gedeclareerd. In de figuur is dit met een stippellijn aangegeven. Deze stippellijn is ook te zien tussen 2000 en 2001. De reden daarvoor is dat in 2000 een nieuw registratiesysteem voor extra uren werd ingevoerd waardoor niet alle vastgestelde extra uren in het vaststellingbestand terecht zijn gekomen. De cijfers voor 2000 en 2009 dienen dus voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

Figuur 1.3 geeft meer inzicht in de opbouw van de vergoedingen door over de periode 2000-2009 de vastgestelde vergoeding voor extra uren als percentage van het totaal vastgestelde bedrag uit te drukken.

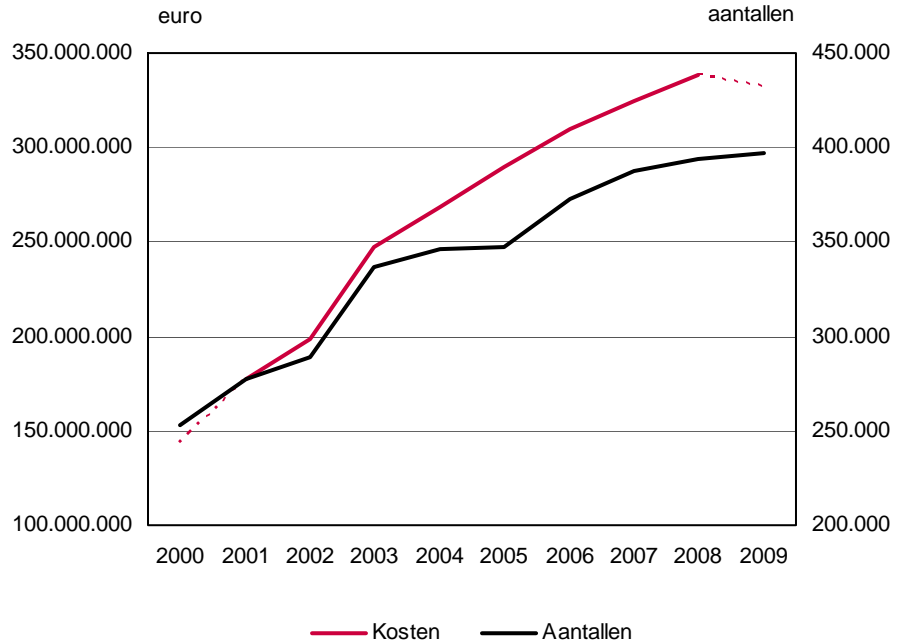
Figuur 1.3 Vastgestelde vergoeding voor extra uren als percentage van de totale vergoeding voor toevoegingen per rechtsgebied, 2000-2009



Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 1.3 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 1.3 maakt duidelijk dat de extra urendeclaraties alleen bij de toevoegingen in de categorieën straf (verdachten), familie en verbintenissen en faillissement boven de 5% van het gehele gedeclareerde bedrag uitkomen. Zoals eerder opgemerkt zijn de cijfers voor 2000 en 2009 minder betrouwbaar, respectievelijk vanwege de invoering van een nieuw registratiesysteem voor de extra uren en nog niet gedeclareerde extra uren c.q. nog niet verwerkte extra uren declaraties voor 2009. In figuur 1.3 is dit met stippellijnen gemarkeerd. Tussen 2001 en 2008 varieerde de omvang van de totale vastgestelde vergoeding voor extra uren als percentage van de totale vastgestelde uitgaven tussen de 8,3 en 11,3%. In de navolgende hoofdstukken zal verder alleen op de vastgestelde uitgaven aan extra uren worden ingegaan wanneer deze meer dan 5% van de totale vastgestelde uitgaven vormen. Een totaal overzicht van de aantallen vastgestelde toevoegingen en de vastgestelde vergoeding hiervoor, over de tijd en onderscheiden naar rechtsgebied, wordt gegeven in figuur 1.4.

Figuur 1.4 Totale aantallen toevoegingen (in euro) en totale vastgestelde uitgaven aan toevoegingen (inclusief vergoeding extra uren), 2000-2009

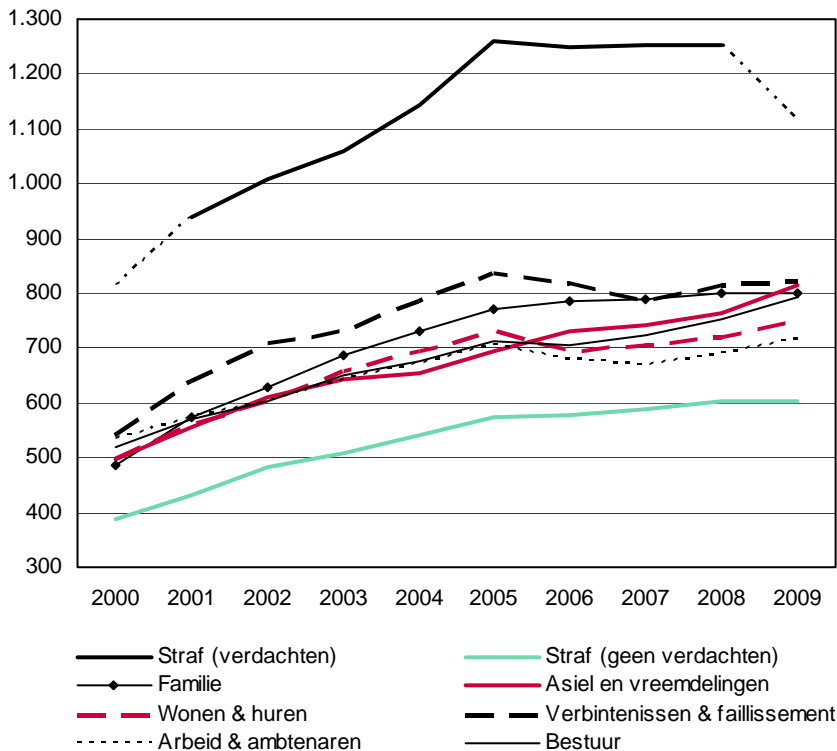


Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 1.1 en 1.2 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 1.4 maakt duidelijk dat tussen 2000 en 2009 het aantal jaarlijks vastgestelde toevoegingen met 57% is gestegen, van ongeveer 250.000 naar bijna 400.000. De vastgestelde uitgaven aan toevoegingen zijn in dezelfde periode meer dan verdubbeld: van 143 miljoen euro in 2000 naar 332 miljoen euro in 2009. De met een stippellijn gemarkeerde daling in de vastgestelde uitgaven voor 2009 is, zoals eerder opgemerkt, waarschijnlijk het gevolg van nog niet ingediende of nog niet verwerkte extra urenverklaringen. Daarnaast is het eveneens met een stippellijn gemarkeerde vastgestelde bedrag voor 2000 waarschijnlijk te laag vanwege de invoering van een nieuw registratiesysteem.

Met een verscherping van de economische crisis in het verschiet mag worden aangenomen dat de in figuur 1.4 getoonde ontwikkeling naar meer toevoegingen in de beleidsneutrale toekomst zal worden voortgezet. Maar zelfs als de aantallen zouden stabiliseren, zullen de uitgaven verder oplopen. Dit wordt geïllustreerd door figuur 1.5 dat de ontwikkeling in de gemiddelde uitbetaling per toevoeging over de periode 2000-2009 laat zien, onderscheiden naar rechtsgebied.

Figuur 1.5 Gemiddeld vastgestelde uitgaven (in euro) per toevoeging (inclusief extra urenvergoeding), onderscheiden naar rechtsgebied, 2000-2009

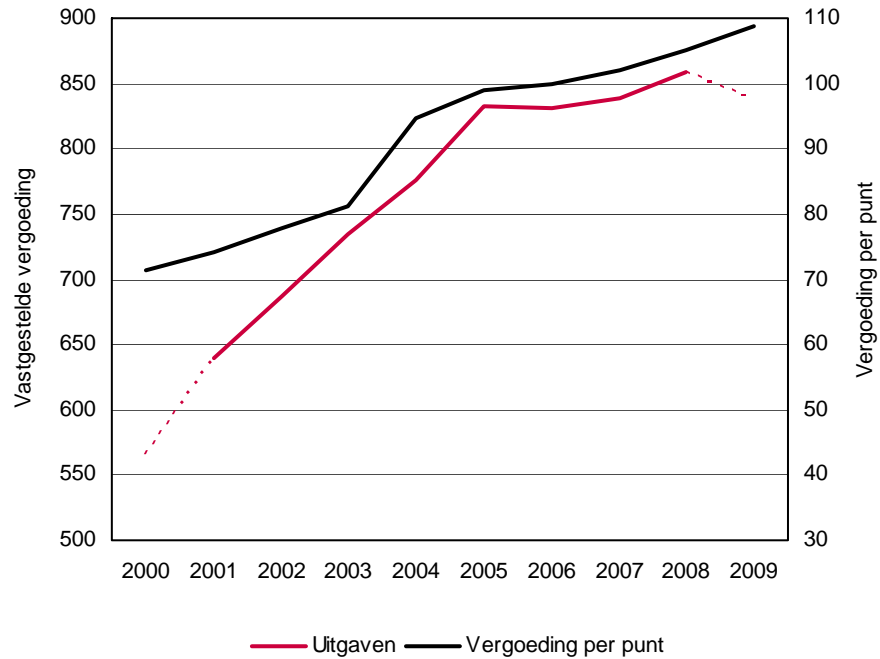


Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 1.4 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

De cijfers voor de toevoegingen uit de categorie straf (verdachten) voor 2000 en 2009 zijn weer minder betrouwbaar en daarom met een stippellijn gemarkeerd. Duidelijk is dat de gemiddelde vastgestelde uitgaven per categorie toevoegingen zijn gestegen. De stijging in de vastgestelde uitgaven die figuur 1.5 laat zien, hangt samen met de toename in de vergoeding die rechtsbijstandverleners per gedeclareerde punt ontvangen.

In figuur 1.6 is de ontwikkeling in de vergoeding per punt in één figuur opgenomen met de gemiddelde vastgestelde vergoeding per toevoeging, beide inclusief de vergoeding voor extra uren. De cijfers voor 2000 en 2009 zijn vanwege de onvolledige cijfers met betrekking tot deze vergoeding voor extra uren weer minder betrouwbaar en daarom met een stippellijn aangegeven. Figuur 1.6 maakt duidelijk dat de vergoeding per punt is toegenomen van gemiddeld 74 euro in 2001 naar gemiddeld 105 euro in 2008: een toename van 42%. Over dezelfde periode nam het per toevoeging vastgestelde bedrag toe van 640 euro naar 858 euro, een toename van 34%. De toename in de vastgestelde uitgaven per toevoeging is daarmee geringer dan de verhoging van de vergoeding per punt.

Figuur 1.6 Gemiddeld vastgestelde uitgaven per toevoeging en gemiddelde vergoeding per punt, 2000-2009



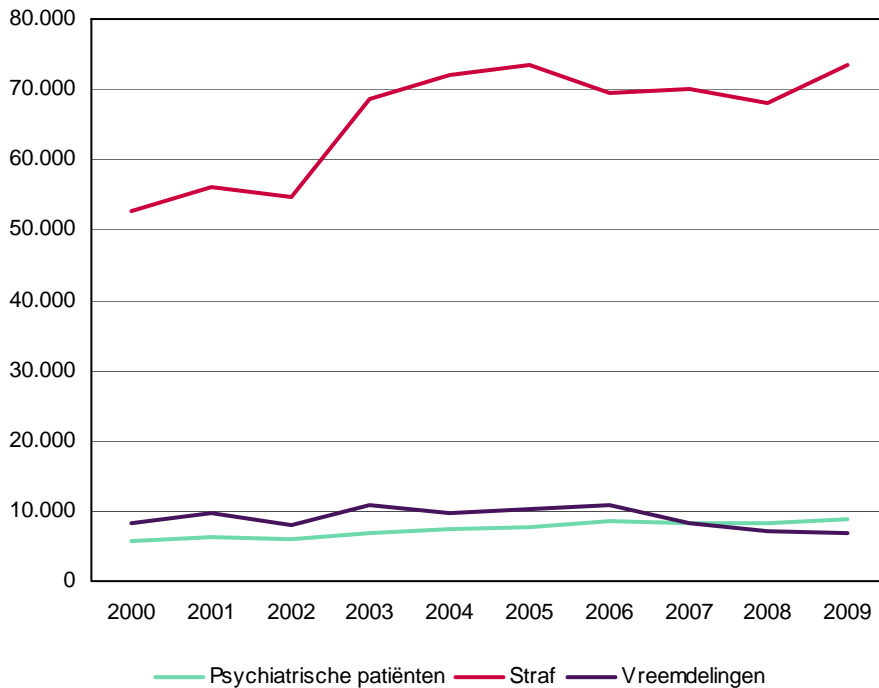
Bron: website en vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 1.5 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

1.2.2 Pikettoevoegingen

Met de hierboven behandelde vastgestelde toevoegingen zijn we er wat de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand betreft echter nog niet. Een belangrijk onderdeel van het stelsel wordt gevormd door de piketdiensten, de kosteloze rechtsbijstand waarop mensen die in Nederland worden vastgezet gedurende de eerste periode aanspraak kunnen maken. Figuur 1.7 presenteert de vastgestelde aantallen pikettoevoegingen over de periode van 2000 tot 2009 onderscheiden naar rechtsgebied.⁷ De figuur maakt duidelijk dat wat het volume betreft de strafpikettoevoegingen de grootste groep vormen: in 2009 was 82% van alle vastgestelde pikettoevoegingen een strafpikettoevoeging.

⁷ De meeste Raden voor Rechtsbijstand houden jeugd en straf niet gescheiden, beide categorieën zijn hier samengevoegd

Figuur 1.7 Aantallen vastgestelde pikettoevoegingen, onderscheiden naar type, 2000-2009



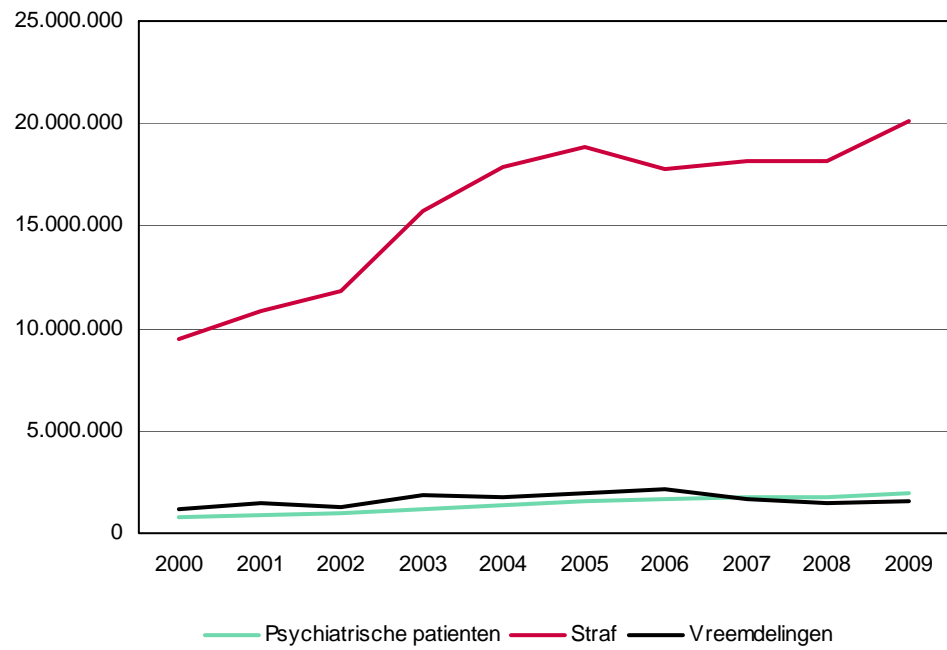
Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 1.6 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 1.7 maakt verder duidelijk dat er sprake is van een toename in de aantallen pikettoevoegingen voor verdachten en psychiatrische patiënten. Sinds 2006 neemt het aantal pikettoevoegingen voor vreemdelingen af.

Figuur 1.8 presenteert de vastgestelde uitgaven aan pikettoevoegingen over de jaren 2000-2009, onderscheiden naar type.

Figuur 1.8 Vastgestelde uitgaven (in euro) aan pikettoevoegingen, onderscheiden naar type, 2000-2009

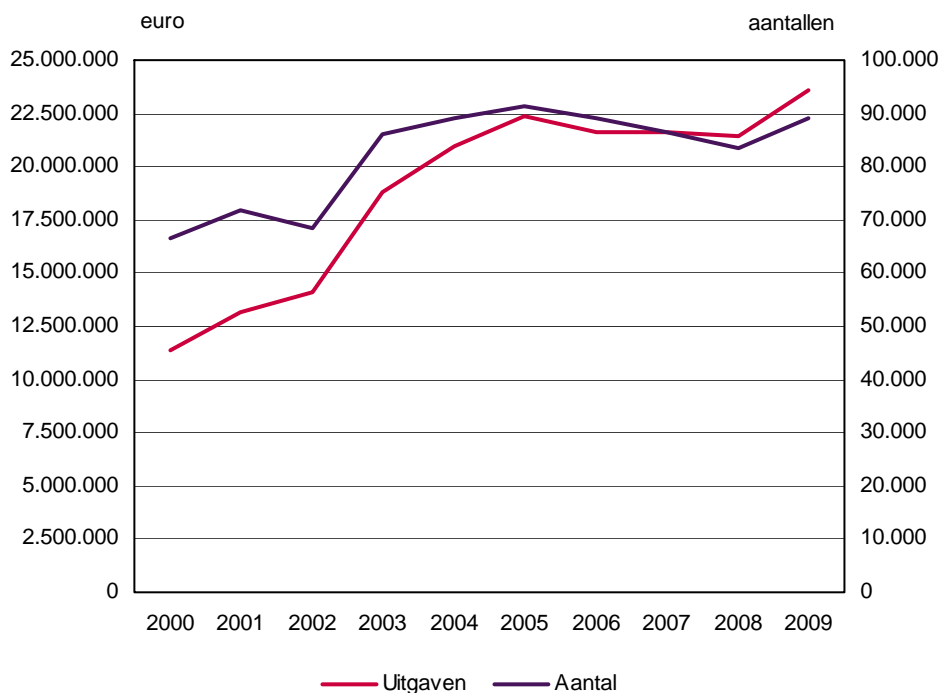


Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 1.7 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Ook in de vastgestelde uitgaven domineren de strafpikettoevoegingen: 85% van alle vastgestelde uitgaven aan pikettoevoegingen was voor strafpikettoevoegingen. De figuur maakt tevens duidelijk dat over de jaren de vastgestelde uitgaven aan pikettoevoegingen voor verdachten en psychiatrische gevangenen zijn toegenomen. Voor een deel is dit het gevolg van de toename in volume. Figuur 1.9 laat in één figuur het totaal aantal pikettoevoegingen en de uitgaven aan deze pikettoevoegingen zien over de periode 2000-2009.

Figuur 1.9 Totaal aantal vastgestelde pikettoevoegingen en totale vastgestelde uitgaven aan pikettoevoegingen (in euro), 2000-2009



Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 1.6 en 1.7 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 1.9 maakt duidelijk dat de vastgestelde uitgaven voor pikettoevoegingen over de periode 2000-2009 meer dan verdubbeld zijn. Tegelijkertijd is de toename van het aantal piketdiensten slechts 34%. Dit betekent dat de gemiddelde vastgestelde uitgave per pikettoevoeging over de jaren heen is toegenomen. Het aantal punten dat gemiddeld per toevoeging wordt vastgesteld is over de hele periode ongeveer twee en een half. Dat is een punt boven de reguliere piketvergoeding van anderhalve punt, maar naar gelang er extra werkzaamheden worden verricht, kunnen advocaten meer declareren.

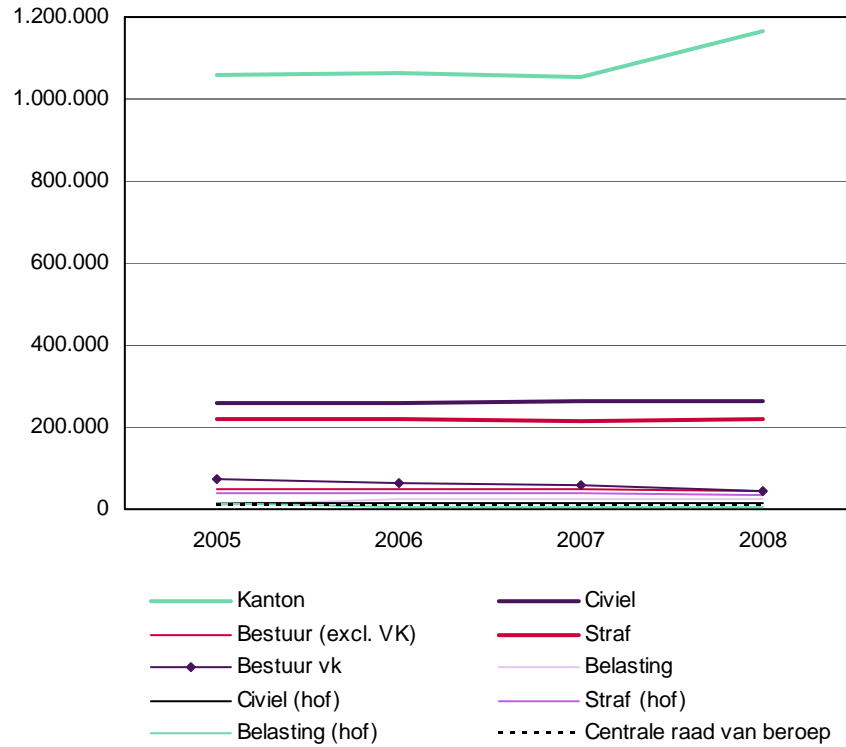
1.2.3 Totale vastgestelde uitgaven

Inclusief de vergoedingen voor pikettoevoegingen en de extra uren, ging er op basis van de bovengenoemde cijfers in 2009 bijna 356 miljoen euro om in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit bedrag is fors lager dan het bedrag van 403 miljoen dat de RvR in haar jaarrekening over 2009 noemt. De belangrijkste reden voor dit verschil lijkt dat de RvR zich in haar jaarrekening baseert op uitbetaalde bedragen, inclusief voorschotten en eerder (in 2008) vastgestelde maar later uitgekeerde vergoedingen.

1.3 Uitgaven aan rechtspraak

Vervolgens richten we de aandacht op de rechtspraak. In figuur 1.10 staan de aantallen producten van de rechtspraak over de jaren 2005 tot en met 2008 weergegeven, onderscheiden naar rechtsgebied.

Figuur 1.10 Productie van de rechtspraak naar rechtsgebied, 2005-2008

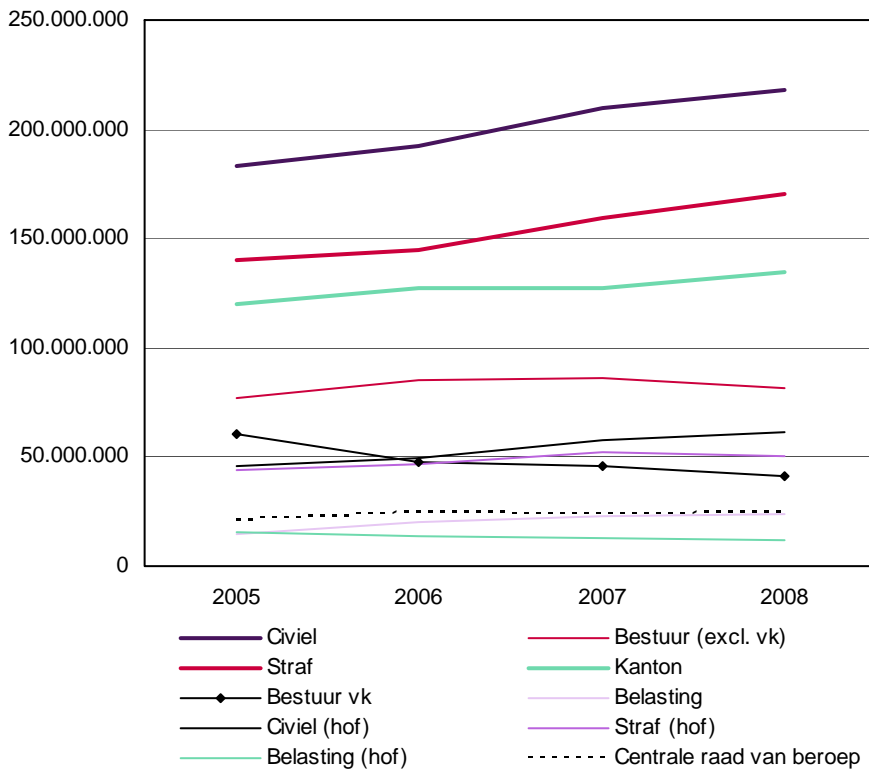


Bron: jaarverslagen Rvdr

Zie tabel 1.8 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 1.10 maakt inzichtelijk dat over de periode 2005-2008 de aantallen producten van de rechtspraak voor de meeste rechtsgebieden min of meer stabiel bleven of zelfs afnamen. De uitzondering is de sector kanton waar van 2007 op 2008 een forse toename in het aantal producten werd geteld. De uitgaven aan rechtspraak in Nederland bleven echter niet gelijk. Deze uitgaven zijn te berekenen door de aantallen producten van de rechtspraak (waaronder vonnissen en tussenvonnissen, schikkingen, raadkameren, uitwerken van vonnis voor hoger beroep etc.) te vermenigvuldigen met de in de jaarverslagen sinds 2005 gepubliceerde productgroepprijs. In figuur 1.11 zijn deze uitgaven weergegeven voor de periode van 2005 tot en met 2008, onderscheiden naar rechtsgebied.

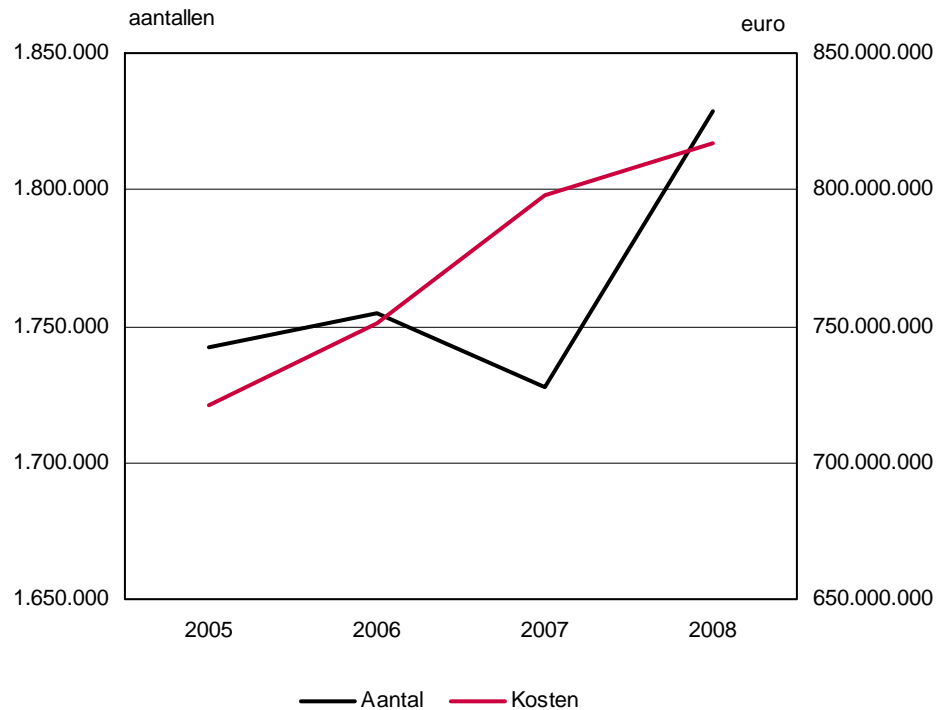
Figuur 1.11 Uitgaven (in euro) aan rechtspraak naar rechtsgebied, 2005-2008



Bron: jaarverslagen Rvdr
 corresponderende tabel: 1.10

Voor de meeste rechtsgebieden geldt dat de uitgaven een opgaande lijn vertonen. Dit geldt echter niet voor de productgroep bestuur (inclusief en exclusief de vreemdelingenkamer) en de productgroep belasting (hof). In figuur 1.12 staan de ontwikkeling in de totale aantallen producten van de rechtspraak (linker y-as, paarse lijn) en de totale uitgaven aan rechtspraak (rechter y-as, zwarte lijn) weergegeven.

Figuur 1.12 Totale productie van en uitgaven (in euro) aan rechtspraak, 2005-2008



Bron: jaarverslagen Rvdr

Zie tabel 1.8 en 1.9 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

1.3.1 Totale uitgaven

Figuur 1.12 maakt duidelijk dat de totale uitgaven aan rechtspraak in vier jaar tijd groeiden van 721 miljoen euro in 2005 naar 817 miljoen euro in 2008: een toename van 12 %. Deze groei in de uitgaven aan rechtspraak is niet geheel terug te voeren op de groei in de aantallen producten, want dat aantal nam over dezelfde periode met 5% toe, van 1,74 miljoen naar 1,83 miljoen. De gemiddelde prijs per product nam echter eveneens toe, van 414 euro in 2005 naar 447 euro in 2008: een groei van 7%.

1.4 De voorgestelde bezuinigingsmaatregelen

Zoals de voorgaande paragraaf duidelijk heeft gemaakt, zijn de vastgestelde uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in de loop der jaren flink gestegen. De oorzaak van de kostenstijging ligt deels in de stijging van de vergoeding per punt voor de advocatuur, en deels in het toegenomen beroep op het stelsel. In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV was met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand een taakstelling opgenomen van 25 miljoen euro voor 2008 en 50 miljoen euro voor de daaropvolgende jaren, beide ten opzichte van de uitgaven van 2006.

In een brief aan de Tweede Kamer kwam de Staatssecretaris van Justitie op 1 november 2007 met enkele voorstellen om aan de taakstelling invulling te geven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, nr. 13). Er werd onder andere voorgesteld om de uurvergoeding voor advocaten voor twee jaar op nul te

indexeren. Nadat enkele voorstellen tijdens de begrotingsbehandeling 2008 door de Tweede Kamer waren verworpen, werd het te bezuinigen bedrag voor 2008 door de Kamer verlaagd naar 10 miljoen euro.

In november 2007 werd vervolgens het programma 'Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand' gestart om volumemaatregelen te ontwikkelen. Het doel van dit programma was het realiseren van zowel een bezuiniging op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak als een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid binnen het justitiedomein. In het kader van dit programma werd onder leiding van een regiegroep de beleidsdoorlichting 'Toegang tot recht' vervaardigd. Daarnaast zijn in samenspraak met belanghebbenden uit het veld maatregelen ontwikkeld om het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand en gerechtelijke procedures te verminderen. De geschatte budgettaire effecten van deze maatregelen zijn vervolgens berekend door het onderzoek- en adviesbureau Significant.

De regiegroep deed in juni 2008 van zijn activiteiten verslag. Mede op basis van die rapportage heeft de Staatssecretaris van Justitie in oktober 2008 een brief naar de Tweede Kamer gezonden waarin een groot aantal maatregelen werden genoemd om de beoogde besparing te realiseren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 1). Per 1 november 2008 werd vervolgens het programma 'Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand' verbreed en omgezet in het programma 'Rechtsbijstand en geschiloplossing'. Hierin werden de maatregelen verder geconcretiseerd en een meerjarige planning opgesteld.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 17 december 2008 werden de voorgestelde maatregelen besproken. De Kamer uitte de nodige kritiek, vooral op het voorstel van een verzekeringsstelsel (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 4). Dit leidde tot een tweede brief van de staatssecretaris waarin deze maatregel werd heroverwogen en nieuwe maatregelen werden voorgesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 2). Deze maatregelen werden tijdens het vervolgoverleg op 28 januari 2009 in de vaste commissie voor Justitie besproken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 10).

Dit alles heeft geleid tot een pakket van elf maatregelen. De concrete invulling hiervan betekent dat er vanaf 2009 jaarlijks in toenemende mate geld moet gaan worden bespaard op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De bezuiniging moet vanaf 2015 ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling jaarlijks 50 miljoen euro op de gesubsidieerde rechtsbijstand gaan bedragen. De volumebeperking die met de maatregelen gerealiseerd dient te worden, zal daarbij vanaf 2015 jaarlijks 18,6 miljoen euro op de rechtspraak moeten besparen.

De monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing heeft als taak de implementatie van de maatregelen op de voet te volgen en de effecten ervan te monitoren. Ten behoeve hiervan verschijnt als eerste deze nulmeting. In dit rapport wordt voor elk van de maatregelen de stand van zaken op het rechtsgebied opgemaakt voorafgaande aan de invoering van de maatregel. Dit gebeurt in termen van aantallen toevoegingen en rechtszaken en uitgaven aan deze toevoegingen en rechtszaken.

Daarnaast zal de maatregel die is voorgenomen c.q. reeds is geïmplementeerd worden besproken. We onderscheiden hierbij de volgende implementatiefasen:

- Studie: de mogelijkheden voor de invulling en implementatie van de maatregel worden bestudeerd.
- Ontwerp: de maatregel wordt vormgegeven.
- Vastgesteld: de maatregel wordt vastgesteld.
- Implementatie: de maatregel wordt geïmplementeerd.
- Ingevoerd per: de maatregel is ingevoerd per een bepaalde datum.

Voor zover de invulling van de maatregel ver genoeg is gevorderd en duidelijk is wat het mechanisme achter de maatregel is, zal de werkwijze ervan worden belicht.

Hierbij maken we een onderscheid tussen de volgende mechanismen:

- **Prijsprikkel/financiële prikkel:** door verhoging of verlaging van de kosten of de baten van gedragingen wordt bij normadressaten een gedragsverandering gerealiseerd die per saldo tot minder (kosten van) toevoegingen en rechtszaken leidt.
- **Prijswijziging:** door aanpassing van de prijs van de toevoeging worden voor de overheid de uitgaven aan toevoegingen geringer.
- **Informatie:** door de verstrekking van meer en betere informatie aan rechtzoekenden moeten conflicten worden voorkomen of rechtzoekenden worden geholpen bestaande conflicten naar een effectieve en efficiënte oplossing te brengen.
- **Aanspraak:** door een aanpassing van de voorwaarden waaronder burgers aanspraak kunnen maken op een toevoeging, worden per saldo minder toevoegingen verstrekt.
- **Bejegening:** door een persoonlijke bejegening van de burger door de overheid worden conflicten met hem vermeden.
- **Ondersteuning/begeleiding:** door de toevoeginggerechtigde intensief te begeleiden worden oorzaken van problemen weggenomen, nieuwe problemen voorkomen en bestaande problemen naar een effectieve en efficiënte oplossing geleid.

Eventuele neveneffecten, voor zover deze betrekking hebben op de doelen waarvan getracht wordt ze te realiseren, zullen in dit verband eveneens worden behandeld. Per maatregel wordt afsluitend op basis van prognosemodellen de verwachte beleidsneutrale ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken geschat. Aangezien sommige van de hieronder besproken maatregelen nog in ontwikkeling zijn, is dit niet eenvoudige gebleken. Niet alleen zijn daardoor de beschrijvingen van de maatregelen in het huidige rapport soms onvolledig, ook blijkt de vorm waarin sommige maatregelen worden gegoten soms door de actualiteit achterhaald. Het gevolg hiervan is dat de in dit rapport gegeven beschrijving van de maatregel en/of de analyse van het mechanisme achter de maatregel een momentopname is. Periodiek zal een nieuwe stand van zaken worden opgemaakt. Hieronder zullen de maatregelen kort worden geïntroduceerd. In de desbetreffende hoofdstukken zullen zij uitgebreider worden besproken.

1.4.1 Maatregelen voor alle terreinen

De eerste drie maatregelen zijn algemene maatregelen die in principe voor alle rechtsgebieden gelden. Zij zullen tezamen worden besproken in het tweede hoofdstuk. Daar waar de uitwerking van de maatregel op aparte rechtsgebieden aandacht verdient, zal daar in latere hoofdstukken nader op worden ingegaan.

Maatregel 1: Verbeteren van diagnose en triage

De kern van deze maatregel is het beter geleiden van het geschil naar de oplossingsrichting die de meeste kans op effectieve en efficiënte beslechting biedt. Voor het ene probleem is rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand nodig, maar in andere gevallen kunnen eenvoudigere en goedkopere kanalen worden benut die de rechtspraak niet belasten en ook niet leiden tot een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Om het gebruik van de alternatieve kanalen te doen toenemen, wordt beoogd burgers en bedrijven met financiële en andere prikkels hiertoe te stimuleren. Een afname van de uitgaven die voor de rechtspraak en de

gesubsidieerde rechtsbijstand worden gedaan, zou hiervan het resultaat moeten zijn. De maatregel wordt in algemene zin behandeld in hoofdstuk 2. Voor het consumentenrecht heeft de maatregel een specifieke invulling die in hoofdstuk 5 aan de orde komt.

Maatregel 2: Verhoging bedragen minimum financieel belang

De essentie van deze maatregel bestaat uit het beperken van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Geschillen dienen nu een minimum financieel belang te vertegenwoordigen, anders wordt er geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. Door het minimale financiële belang te verhogen, kan het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand en ook de rechtspraak worden verminderd. Dit betekent een besparing op de middelen die voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet. De maatregel is sinds 23 april 2010 van kracht. Uitgebreider wordt deze maatregel behandeld in hoofdstuk 2.

Maatregel 3: Eén toevoeging voor procedures die onderlinge samenhang vertonen

Het streven is om burgers die meerdere, met elkaar samenhangende gerechtelijke procedures starten, vaker één toevoeging te verstrekken. De veronderstelling is dat een dergelijke gebundelde aanpak niet alleen effectiever is, maar ook efficiënter is en tot een kostenreductie op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand zal kunnen leiden. De maatregel is met name gericht op de schuldenproblematiek en het familierecht. Het eerste terrein zal worden behandeld in hoofdstuk 4, op het tweede terrein wordt in hoofdstuk 2 ingegaan.

1.4.2 Bestuursrecht

Maatregel 4: Proactieve geschiloplossing door de overheid

Deze maatregel behelst een gedragsverandering van de overheid. Het streven is dat taakorganisaties binnen het justitiedomein het procederen met burgers vaker gaan voorkomen, met name door meer oplossingsgericht met hen te communiceren. Dit betekent concreet dat in een vroeg stadium (telefonisch) contact zal worden opgenomen met de bezwaarmakende burger om hem goed te informeren over een te nemen besluit of extra uitleg te geven naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift. Deze verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening zonder deze inhoudelijk te veranderen zou het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en rechtszaken moeten terugdringen. Op deze wijze zou op zowel de rechtsbijstand als de rechtspraak een bezuiniging kunnen worden gerealiseerd. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 3.

Maatregel 5: Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring

De essentie van deze maatregel is een aanpassing van de beloning van advocaten die betrokken zijn bij vervolgberoepen in zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring. Door deze beloning afhankelijk te maken van de werkzaamheden die zij daadwerkelijk bij vervolgberoepen uitvoeren, kan geld worden bespaard. Zo komt een advocaat alleen nog voor een zittingstoeslag in aanmerking als de zitting ook in persoon wordt bijgewoond. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 3.

Maatregel 6: Verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstanties

Deze maatregel behelst zowel een andere wijze van financieren van de gesubsidieerde rechtsbijstand als een gedragsverandering van de overheid. De verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties met 35%

betekent dat overheidsinstanties een flink hoger bedrag aan de burger zullen moeten betalen wanneer zij een rechtszaak verliezen. Dit bedrag kan vervolgens ten goede komen aan de rechtsbijstandverlener waardoor de RvR dit kan inhouden op de kosten die worden gedeclareerd. De maatregel moet daarnaast overheidsinstanties prikkelen om geld te besparen door geschillen proactief aan te pakken, de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en bezwaren, en beroepen en rechtszaken te voorkomen. Besparingen zullen zowel op de gesubsidieerde rechtsbijstand als de rechtspraak kunnen worden geboekt. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 3.

1.4.3 Personen- en Familierecht

Maatregel 7: Stimuleren van afspraken bij echtscheidingen

Deze maatregel dient om het gedrag van scheidende partners te veranderen. Beoogd wordt te stimuleren dat de betrokkenen bij echtscheidingszaken afspraken maken omtrent de gevolgen van hun echtscheiding. De hoop is dat dit zal leiden tot meer echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek in plaats van op tegenspraak. De hogere aantallen echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek brengen naar verwachting niet alleen minder kosten met zich mee, ook wordt de kans op naleving van de gemaakte afspraken relatief groot geacht. De kans op vervolgprocedures zou hierdoor kunnen afnemen, wat een besparing op zowel de gesubsidieerde rechtsbijstand als de rechtspraak betekent.

Naast het stimuleren van het maken van afspraken aan het begin van de echtscheidingsprocedure kan de rechter door de regie te nemen in gevallen waarin geen sprake is van een gemeenschappelijk verzoek bijdragen aan de vermindering van escalatie van het geschil. Dit moet zogenaamde 'vechtscheidingen' helpen voorkomen en vervolgprocedures moeten helpen verminderen. Een besparing op de middelen die worden ingezet voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak moet hiervan het resultaat zijn. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 4.

Maatregel 8: Eenvoudigere berekening kinderalimentatie

De kern van deze maatregel betreft een gedragsverandering bij scheidende ouders onder invloed van een betere informatieverstrekking door de overheid. Het uitgangspunt van de maatregel is de gedachte dat de berekening van de kinderalimentatie voor scheidende paren momenteel ingewikkeld en niet inzichtelijk is. Het Ministerie van Justitie wil daarom bekijken of het eenvoudiger kan. De verwachting is dat er op deze manier meer begrip bij beide partijen zal ontstaan voor de hoogte van de kinderalimentatie. In het verlengde hiervan liggen minder vervolgprocedures om een hoger of een lager bedrag toegekend te krijgen, met een besparing op de middelen die worden ingezet voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak als resultaat. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 4.

1.4.4 Strafrecht

Maatregel 9: Verlenging piketfase

De essentie van deze maatregel is het beperken van het gebruik van de ambtshalve toevoeging door de inperking van rechten. Verdachten die na hun in verzekeringstelling op last van de rechter-commissaris langer worden vastgehouden, krijgen nu automatisch een advocaat toegevoegd. Deze rechtsbijstand is kosteloos voor de verdere duur van de strafvervolgning, ook als de verdachte op een later moment uit bewaring wordt ontslagen. Beoogd wordt dit aan te passen middels een verlenging van de piketfase tot het eerste bevel van

gevangenhouding door de Raadkamer. Verdachten die een bevel tot gevangenhouding tegen zich horen afgekondigd, krijgen een ambtshalve toevoeging. Verdachten die een dergelijk bevel niet tegen zich krijgen afgekondigd maar in plaats daarvan in afwachting van hun proces met een dagvaarding naar huis worden gezonden, krijgen deze toevoeging niet. Zij zullen daardoor zelf een advocaat moeten inschakelen, eventueel via de reguliere toevoegingprocedures. Zij komen dan wellicht in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand naar draagkracht, maar ook indien dat het geval is zullen zij een eigen bijdrage moeten betalen. Op deze wijze wordt een besparing op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand gerealiseerd. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 5.

Maatregel 10: Verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling

De essentie van deze maatregel is het beperken van het gebruik van de ambtshalve toevoeging door een inperking van rechten. Verdachten die in strafzaken op basis van een ambtshalve last kosteloze rechtsbijstand hebben gekregen, zouden wanneer zij worden veroordeeld en wanneer hun draagkracht dat toelaat, de kosten daarvoor alsnog zelf voor hun rekening moeten nemen. Op deze wijze wordt een besparing op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand gerealiseerd. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 5.

1.4.5 Consumentenrecht

Maatregel 11: Consumentengeschillen hergeleiden naar alternatieve vormen van rechtspraak

De kern van deze maatregel is het verminderen van het beroep op de rechter door conflicten tussen consumenten en leveranciers van goederen en diensten meer naar geschillencommissies te leiden. Bij geschillencommissies is juridische bijstand geen vereiste zodat burgers in principe geen toevoeging krijgen. Beoogd wordt burgers te prikkelen hun geschillen vaker door een geschillencommissie te laten beslechten. Tevens wordt bezien of meer geschillencommissies in het leven zouden kunnen worden geroepen. Een verminderd beroep op de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand moet hiervan het resultaat zijn. Deze maatregel wordt besproken in hoofdstuk 6.

1.5 Beoogde besparingen

Vanaf 2009 zou met behulp van de voornoemde maatregelen jaarlijks worden bespaard op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak. De beoogde bedragen staan vermeld in tabel 1.2. Zij lopen op naar 50,1 miljoen euro op de gesubsidieerde rechtsbijstand en 18,6 miljoen op de rechtspraak. Dit is meer dan de oorspronkelijk beoogde 50 miljoen euro, maar bedacht moet worden dat er in de eerste jaren van het programma in het besparen een achterstand wordt opgelopen. Zoals uit dit rapport zal blijken, heeft een aantal maatregelen in de uitvoering bovendien vertraging opgelopen met als gevolg dat de gerealiseerde bezuiniging van de beoogde besparing waarschijnlijk zal afwijken.⁸

⁸ Op de in tabel 1.2 genoemde 'overige' maatregelen wordt in het kader van dit rapport bij gebrek aan gegevens niet ingegaan.

Tabel 1.2 Maatregelen en beoogde besparingen programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' in miljoenen euro's, 2009-2015

Maatregel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Proactieve overheid	2,2	4,2	6,1	9,0	9,0	9,0	9,0
Echtscheidingsplan / regierechtter			0,4	1,5	2,7	4,0	5,2
Normering kinderalimentatie			0,8	1,2	1,4	1,6	1,7
Ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding / verlengen piketfase			4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Diagnose en triage, andere route consumentenzaken		5,6	7,6	8,4	8,6	8,8	8,8
Multitoevoeging / anticumulatie beperken	1,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Proceskostenveroordeling bestuur	0,7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
kosten rechtsbijstand bij veroordeling			5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Overige	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring		3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Indexering grenzen financieel belang		3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Besparing rechtsbijstand	9,7	26,2	40,3	45,5	47,1	48,8	50,1
Besparing rechtspraak		7,6	13,0	16,3	17,1	18,0	18,6

Bron: hoofdpuntenrapport programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing, oktober 2009

1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van de Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing is het monitoren van de voorgenomen bezuinigings- en verbeteringsmaatregelen, het monitoren van de implementatie van deze maatregelen en het in kaart brengen van de ontwikkelingen op de desbetreffende rechtsgebieden in aantallen en uitgaven aan toevoegingen en rechtszaken (en producten van de rechtspraak). Gerealiseerde trendbreuken verdienen in dat verband bijzondere aandacht.

Het onderhavige rapport betreft de nulmeting. In dit rapport zal de situatie op de rechtsgebieden waarop de elf maatregelen betrekking hebben worden weergegeven over de periode 2000-2009. Hierbij zijn de volgende algemene vragen leidend:

Welke concrete maatregelen zijn voorgesteld om welke beleidsdoelen te bereiken?

- In hoeverre zijn of wanneer worden de maatregelen geïmplementeerd?
- Wat is het mechanisme achter of de werkwijze van de maatregel? Op welke aannames zijn de verwachte effecten gebaseerd en stroken deze aannames met de cijfers? Welke Neveneffecten worden verwacht?
- Welke andere factoren zijn mogelijk van invloed op de realisering van de beleidsdoelen?
- Hoeveel toevoegingen zijn vastgesteld en hoeveel rechtszaken (en eventueel klachten en bezwaarschriften) zijn er gestart of gevoerd tussen 2000 en 2009 op het rechtsgebied waarop de maatregel betrekking heeft?
- Hoeveel overheidsvergoeding voor toevoegingen is hiermee gemoeid en hoeveel uitgaven aan rechtspraak?
- Wat is de raming op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) over de ontwikkeling van de aantallen toevoegingen en rechtszaken?

In de vervolgmetingen van de monitor zal verder worden ingegaan op de implementatie van de maatregelen en de eventuele effecten ervan. Daarbij zullen we ingaan op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de maatregelen geïmplementeerd?

- Hoe werkt de maatregel in de praktijk? Werkt het conform de veronderstelde mechanismen?
- Wat is de ontwikkeling in het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en (bezwaar- en) gerechtelijke procedures na invoering van de maatregel? Is er een trendbreuk waarneembaar?

1.7 Methoden van onderzoek

Voor de verschillende maatregelen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In detail worden de onderzoeksmethoden daarom per hoofdstuk besproken. In het algemeen is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- Voor de beschrijving van de maatregelen: beleidsstukken, jaarverslagen, literatuur;
- Voor de implementatie: beleidsstukken; afhankelijk van het terrein: expertbevraging;
- Voor het vaststellen van mogelijke effecten en neveneffecten: beleidsstukken, jaarverslagen, wetenschappelijke literatuur, expertbevraging;
- Voor het vaststellen van de aantallen toevoegingen en de uitgaven hieraan: gegevens van de RvR over de gedeclareerde toevoegingen vanaf 2000;
- Voor het vaststellen van de aantallen rechtszaken en de uitgaven hieraan: gegevens van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het CBS over de in- en uitstroom van rechtszaken op de genoemde rechtsterreinen;
- Voor voorspellingen over de ontwikkeling van aantallen toevoegingen en rechtszaken: prognosemodellen civiel en bestuur van de afdeling SIBA van het WODC.

Beperkingen en aandachtspunten

Bij het monitoren van de maatregelen en het gebruik van de informatiebronnen bestaat er een aantal beperkingen.

- De registratiesystemen van de RvR en Rvdr zijn niet voor alle maatregelen specifiek genoeg (consumentengeschillen) om de juiste gegevens boven tafel te krijgen. Het gaat bovendien om productiesystemen: de databestanden die deze systemen afscheiden, zijn niet primair bedoeld voor wetenschappelijk onderzoek.⁹
- Veel maatregelen zijn nog in ontwikkeling. Daarbij is niet alleen onduidelijk welke vorm zij precies zullen gaan krijgen, ook is soms onduidelijk of zij zullen worden gecontinueerd.

1.8 Indeling van het rapport

Dit rapport is de nulmeting van de Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing. In dit rapport worden de verschillende maatregelen die zijn voorgesteld beschreven. Daarbij zal de ontwikkeling in het aantal toevoegingen en rechtszaken over de periode 2000-2009, voor de rechtsterreinen waarop de maatregelen betrekking hebben, worden geschetst. De verschillende rechtsterreinen worden in aparte

⁹ Er is overleg gaande om e.e.a. te verbeteren.

hoofdstukken beschreven. In hoofdstuk 2 komen de algemene maatregelen aan de orde. Hoofdstuk 3 behandelt het bestuursrecht. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de maatregelen op het terrein van het familierecht. De maatregelen met betrekking tot het strafrecht worden beschreven in hoofdstuk 5. De maatregel op het terrein van het consumentenrecht wordt beschreven in hoofdstuk 6. In de samenvatting van het rapport blikken we tevens vooruit naar latere metingen door kort aan te geven hoe we beogen de effecten van de maatregelen te gaan onderzoeken.

2 Algemene maatregelen

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens drie maatregelen behandeld die elk een reikwijdte hebben die verder strekt dan één rechtsgebied. Dit zijn 'verbeteren van Diagnose en Triage', 'verhoging bedragen minimum financieel belang' en 'één toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen'. De behandeling van deze maatregelen wisselt hieronder in uitvoerigheid, dit naar gelang de hoeveelheid beschikbare informatie. Opgemerkt zij hier dat onder de voornoemde maatregelen in de praktijk soms verschillende deelmaatregelen vallen.

2.1 Maatregel 1: Verbeteren van Diagnose en triage

Met de maatregel 'verbeteren van Diagnose en Triage' wordt beoogd ontstane geschillen zo te geleiden dat zij zich bewegen in de richting van het optimale afdoeningstraject, de oplossingsrichting die de meeste kans op effectieve en efficiënte beslechting biedt. Dit is lang niet altijd rechtspraak. Voor de beslechting van sommigen geschillen is rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand nodig, maar in andere gevallen zouden ook eenvoudigere en goedkopere kanalen kunnen worden benut. Deze alternatieve kanalen hebben als voordeel dat zij de rechtspraak niet belasten en ook niet leiden tot een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Met de maatregel wordt beoogd burgers en bedrijven met financiële en andere prikkels te stimuleren vaker alternatieve kanalen te gebruiken om hun conflicten op te lossen. Een afname van de uitgaven die aan de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand worden gedaan, zou hiervan het resultaat moeten zijn. In het familierecht en consumentenrecht heeft de maatregel 'verbeteren van Diagnose en Triage' een aparte invulling gekregen die in de desbetreffende hoofdstukken in detail zal worden besproken. Hier beperken we ons tot de algemene, rechtsgebied overstijgende onderdelen van de maatregel: de Rechtwijzer en het verzwaren van de rol van het Juridisch Loket. Aangezien beide deelmaatregelen nog in ontwikkeling zijn, zijn de onderzoeksvragen in dit geval beperkt en laten de we prognose voor wat betreft de aantallen toevoegingen en rechtszaken op het gebied van beide maatregelen achterwege.

Rechtwijzer

Wanneer wordt aangenomen dat de burger zijn geschillen het liefst zo snel, effectief, duurzaam en efficiënt mogelijk wil oplossen, wil dat nog niet zeggen dat hij hier in de praktijk ook in slaagt. Wil hij hierin slagen, dan dient de burger niet alleen over goede wil, maar ook over de benodigde capaciteiten te beschikken. Een belangrijke capaciteit is in dit verband het vermogen om het eigen probleem te analyseren, de oplossingsrichtingen te onderscheiden en de voors en tegens van de verschillende oplossingsrichtingen goed af te wegen. Dat is niet eenvoudig. Om bij deze afwegingen behulpzaam te zijn, wordt de Rechtwijzer ontwikkeld. De Rechtwijzer is een uniform en interactief diagnose- en afwegingsmodel dat door de burger (digitaal) kan worden gebruikt om de informatie over zijn rechten, behoeften en mogelijkheden te ordenen. Beoogd wordt de medewerkers van het Juridisch Loket en de Sociaal Raadslieden ermee uit te rusten voor het geval dat de burger niet de digitale ingang verkiest maar hen rechtstreeks benadert. Het gebruik van de Rechtwijzer moet ertoe dienen dat de burger meer inzicht krijgt in:

- de oorsprong en aard van zijn probleem en de relatie met de wederpartij;

- wat de uitkomst is geweest voor anderen die eerder met soortgelijke problemen werden geconfronteerd, dus wat de burger in het concrete geval kan verwachten;
- wat de burger nog zelf zou kunnen doen om het probleem op te lossen en wat niet meer;
- welke oplossingsrichtingen er zijn om effectief en efficiënt tot een -gegeven de situatie- optimale beslechting van het geschil te komen.

De Rechtwijzer heeft tot doel het zelfoplossend vermogen van burgers te stimuleren. In dit verband wordt van de maatregel niet alleen verwacht dat het bestaande geschillen naar de optimale oplossingsrichting geleid, maar ook dat geschillen alsnog door de burger zelf worden opgelost en geen activiteiten van de rechtspraak of de rechtsbijstand meer behoeven. Een besparing op de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand zou hiervan het resultaat moeten zijn.

Verzwaren rol van het Juridisch Loket

De maatregel ‘verzwaren rol van het Juridisch Loket’ is gericht op het versterken van de eerstelijnsfunctie van het Juridisch Loket. Het doel van deze verzwaring is het voorkomen van onnodige juridisering van problemen en het stimuleren van de zelfredzaamheid van de rechtzoekende. Voor de verzwaring van de rol van het Juridisch Loket wordt gedacht aan het toepassen van de Rechtwijzer en het verlenen van extra diensten aan de cliënt. Hoewel het belang van deze cliënt hierbij voorop staat, zal er geen belangenbehartiging plaatsvinden. De werkzaamheden van het Juridisch Loket zouden moeten blijven bestaan uit vraagverheldering (het stellen van de juiste diagnose) en de verstrekking van informatie en/of advies, maar in wat hogere mate dan nu het geval is.

Ter ondersteuning van deze werkzaamheden heeft het Juridisch Loket in eigen beheer inmiddels een productenhandboek ontwikkeld. Dit productenhandboek is een digitale kennisbank die antwoord geeft op de meest voorkomende vragen en richting geeft aan het verwijzingsproces. De verwijzing via het Juridisch Loket naar mediator of advocaat is momenteel een – in de praktijk – voor de RvR zwaarwegend advies of er wel of niet een toevoeging dient te worden verstrekt. De RvR toetst in dat geval slechts marginaal. Momenteel komen echter betrekkelijk weinig rechtzoekenden via het Juridisch Loket bij een advocaat of de RvR voor een toevoeging terecht: in 2008 verwees het Juridisch Loket 37.011 maal naar een advocaat terwijl het aantal door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) afgegeven toevoegingen dat jaar 422.530 was (Combrink-Kuiters, Peters & Van Gammeren-Zoetewij, 2009, p. 47). Dit betekent dat het Juridisch Loket slechts een klein deel van de stroom rechtzoekenden te zien krijgt en de meesten dus niet in de richting van de optimale oplossingsrichting kan begeleiden. In dit verband wordt gedacht aan het uitbouwen van het Juridisch Loket tot de centrale toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Om dit te bewerkstelligen, wordt niet gedacht aan een verplichte route via het Juridisch Loket, maar aan:

- het vergroten van de naamsbekendheid van het Juridisch Loket;
- het instellen van een beprijste route via het Juridisch Loket.

Met de beprijste route via het Juridisch Loket wordt bedoeld dat het voor burgers met een juridisch probleem financieel aantrekkelijk wordt gemaakt eerst naar het Juridisch Loket te gaan. Wanneer het Juridisch Loket hen alsnog doorverwijst naar een advocaat en zij voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen, krijgen zij een korting op de verplichte eigen bijdrage.

2.1.1 Implementatie

De Rechtwijzer verkeert in de ontwerpfase, de maatregel 'verzwaring van de rol van het Juridisch loket' is nog in studie.

2.1.2 Mechanismen en verwachte effecten

De verwachte werking van de Rechtwijzer en de verzwaring van de rol van het Juridisch Loket zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat problemen die nu tot rechtszaken evolueren met meer en betere informatie (Rechtwijzer) en meer ondersteuning (het Juridisch Loket) of door de burger zelf zouden kunnen worden opgelost, of naar een alternatieve vorm van geschilbeslechting zouden kunnen worden geleid.

Het streven is dat het Juridisch Loket in de toekomst vaker door burgers met problemen zal worden benaderd. De prikkel die hiertoe wordt benut, is gebaseerd op het prijsmechanisme: door een korting te geven op de eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verwacht dat de burger met problemen eerst het Juridisch Loket zal benaderen. De korting op de eigen bijdrage die momenteel wordt overwogen, bedraagt 50 euro. Een mogelijk neveneffect van deze maatregel is dat wanneer meer burgers het Juridisch Loket gaan benaderen dit tot een stijging van de uitvoeringskosten van het Juridisch Loket zou kunnen leiden.

De maatregel 'verbeteren van Diagnose en Triage' wordt geacht vanaf 2010 besparingen te gaan opleveren, oplopend naar jaarlijks 8,8 miljoen euro vanaf 2014.

2.1.3 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zullen hieronder worden beantwoord:

- Hoeveel hulpvragen kreeg het Juridisch Loket in de periode 2005-2008?
- Hoeveel doorverwijzingen gaf het Juridisch Loket in de periode 2005-2008?
- Wat waren de uitvoeringskosten van Het Juridisch Loket in de periode 2005-2008?

2.1.4 Methode van onderzoek

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord met behulp van gegevens uit de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007* en de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008* en jaarverslagen van het Juridisch Loket.

2.1.5 Analyse

Tabel 2.1 geeft op basis van de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007* en de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008* een overzicht van de aantallen producten die het Juridisch Loket in reactie op hulpvragen levert. De tabel meldt in de onderste rij voor de verschillende typen hulpproducten (informatieverstrekking, afspraak voor spreekuur, verwijzing naar advocaat) het afgegeven aantal per jaar. Deze aantallen zijn sinds de oprichting van het Juridisch Loket sterk opgelopen: wat informatieverstrekking betreft van 222.985 keer in 2005 naar 600.232 keer in 2008; wat de afspraken voor het spreekuur betreft van 29.770 in 2005 naar 78.228 in 2008 en wat de verwijzing naar een advocaat betreft van 26.395 in 2005 naar 37.011 in 2008. Opvallend is dat over de periode van 2005 tot en met 2008 het Juridisch Loket in 2006 de meeste verwijzingen naar de advocatuur afgaf. Terwijl de

aantallen cliëntcontacten in 2007 en 2008 behoorlijk stegen, daalde het aantal doorverwijzingen naar de advocaat in deze jaren.

In de kolommen van tabel 2.1 staan percentages vermeld. Deze percentages hebben per jaar per rechtsgebied betrekking op het aandeel in het totaal van de afgifte van het betreffende hulpproduct. Om een voorbeeld te geven: in 2005 had van de 222.985 keer dat het Juridisch Loket informatie verstrekke 19% betrekking op het verbintenissenrecht.

Tabel 2.1 Rechtsterreinen waarop de het Juridisch Loket producten levert. Percentages en totale aantallen, 2008-2008

Soort zaak	Verdeling Hulpproducten in %															
	Informatieverstrekking				Afspraak voor spreekuur				Verwijzing naar advocaat				Verdeling alle hulpproducten			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Verbintenissenrecht	19	20	23	23	20	19	24	26	18	18	21	20	19	20	23	23
Arbeidsrecht	22	19	19	21	29	23	23	24	22	19	18	20	22	20	19	21
Pers- en familierecht	12	14	15	16	8	13	17	17	24	22	25	26	13	14	16	16
Restgroep privaat	13	14	11	10	5	14	6	5	<1	4	<1	<1	11	14	10	8
Huur/verhuur	9	8	8	8	9	7	7	7	7	7	8	7	9	8	8	7
Sociale verzekering	5	5	5	4	8	7	6	5	6	7	6	5	6	5	5	4
Straf (verdachten)	4	4	4	4	2	2	2	2	7	7	8	8	4	4	4	4
Vreemdelingenrecht	5	4	4	3	8	6	5	4	6	5	5	4	5	4	4	4
Sociale voorziening	4	4	4	3	6	4	4	4	6	7	6	5	5	4	4	4
Bestuursrecht	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2
Fiscaal recht	1	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2
Erfrecht	1	1	1	1	<1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Goederenrecht	1	1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	1	1	1	1
Straf (overig)	1	1	1	<1	<1	<1	<1	<1	1	1	1	<1	1	1	1	<1
Wonen	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1
Faillissementsrecht	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	0	0	<1	<1
Ambtenarenrecht	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	1	1	1	1	0	0	<1	<1
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Aantallen	222.985	515.901	545.039	600.232	29.770	69.959	71.553	78.228	26.395	40.756	39.099	37.011	279.150	626.616	655.691	715.471

Bron: Combrink-Kuiters, Peters & Van Gammeren-Zoetewij, 2009; Peters & Combrink-Kuiters, 2008.

De rechtsgebieden voor welke de meeste hulpproducten worden afgegeven, zijn over de jaren 2005 tot en met 2008 dezelfde vijf: verbintenissenrecht; arbeids- en ontslagrecht; personen- en familie recht; de restgroep privaats; en huur/verhuur. De uitvoeringskosten van Het Juridisch Loket bedroegen over de periode 2005-2008:

- in 2005 12,2 miljoen euro (Juridisch Loket 2007, 35);
- in 2006 22,7 miljoen euro (Juridisch Loket 2007, 35);
- in 2007 22,2 miljoen euro (Juridisch Loket 2008, 34);
- in 2008 23,9 miljoen euro (Juridisch Loket 2009, 36).

2.2 Maatregel 2: Verhoging bedragen minimum financieel belang

Eén van de voorwaarden voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat het belang van de rechtzoekende bij een zaak in redelijke verhouding moet staan tot de kosten die verbonden zijn aan de te verlenen rechtsbijstand. Daar waar de besteding van overheidsmiddelen wordt geacht niet op te wegen tegen het financieel belang van een rechtzoekende bij een zaak, wordt volgens de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in beginsel geen subsidie verleend (artikel 12, tweede lid, onderdeel b, Wrb). Op grond van het derde lid van artikel 12 Wrb kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent (onder meer) dit criterium. De daadwerkelijke uitwerking heeft plaatsgevonden in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt). Artikel 4 hiervan stelt dat rechtsbijstand niet wordt verleend wanneer de rechtzoekende onvoldoende financieel belang heeft. Hiervan is sprake wanneer dit belang onder bepaalde drempelbedragen blijft. Deze bedragen zijn sinds 1994 niet verhoogd. Met ingang van 23 april 2010 is dat alsnog gebeurd. Hieronder staat de tekst van artikel 4 Brt met de nieuwe bedragen. Tussen vierkante haakjes staat achter dit nieuwe bedrag het oude bedrag vermeld.

Artikel 4

1 Rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudig rechtskundig advies wordt, als zijnde van onvoldoende belang, niet verleend indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van € 250,- [was € 90,-].

2 Rechtsbijstand op basis van een toevoeging anders dan ten behoeve van eenvoudig rechtskundig advies wordt, als zijnde van onvoldoende belang, niet verleend indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van € 500,- [was € 180,-].

3 Indien de rechtsbijstand betrekking heeft op een beroep in cassatie wordt de toevoeging geweigerd indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van € 1.000,- [was € 360,-].

4 Indien de rechtsbijstand betrekking heeft op een beroep in cassatie in een strafzaak uitsluitend betreffende een of meer overtredingen wordt jegens de verdachte de toevoeging geweigerd, indien met toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht geen straf of maatregel werd opgelegd of geen andere straf of maatregel werd opgelegd dan een geldboete tot een maximum – of, wanneer bij het vonnis twee of meer geldboetes zijn opgelegd, tot een gezamenlijke maximum – van € 250,-.

Op deze regels kan een uitzondering worden gemaakt:

7 In afwijking van het eerste tot en met vierde lid kan rechtsbijstand of een toevoeging worden verleend indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende dit rechtvaardigen, of indien zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende dit rechtvaardigen in het belang van een effectieve toegang tot het recht.

Met het besluit zijn deze bedragen alsnog verhoogd, overigens met meer dan alleen een indexering.

2.2.1 Implementatie

De maatregel is per 23 april 2010 van kracht.

2.2.2 Mechanisme en verwachte effecten

Het mechanisme is gebaseerd op een wijziging in de voorwaarden waaronder rechtzoekenden aanspraak kunnen maken op een toevoeging. Wanneer het financieel belang van de rechtzoekende de nieuwe drempelwaarde niet overschrijdt, wordt geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer verstrekt. Van deze maatregel worden geen neveneffecten verwacht. De beoogde besparing bedraagt met ingang van 2010 jaarlijks 3,1 miljoen euro.

2.2.3 Onderzoeksvragen

- Hoeveel toevoegingen zijn er op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft vastgesteld in de jaren 2000 – 2009 en wat waren de vastgestelde uitgaven voor deze toevoegingen?
- Hoeveel rechtszaken zijn er gestart tussen 2000 en 2009 op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?
- Wat is het bereik van de maatregel?
- Wat is op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft?

2.2.4 Methodes van onderzoek

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord met behulp van beleidsstukken, databestanden van de RvR en het PMJ (WODC/RvdR).

2.2.5 Analyse

Wat de antwoorden op de onderzoeksvragen betreft, zij de lezer verwezen naar hoofdstuk 1 waarin een overzicht van de aantallen aan en uitgaven voor vastgestelde toevoegingen en rechtszaken over de periode 2000-2009 is gegeven.

2.2.6 Bereik van de maatregel

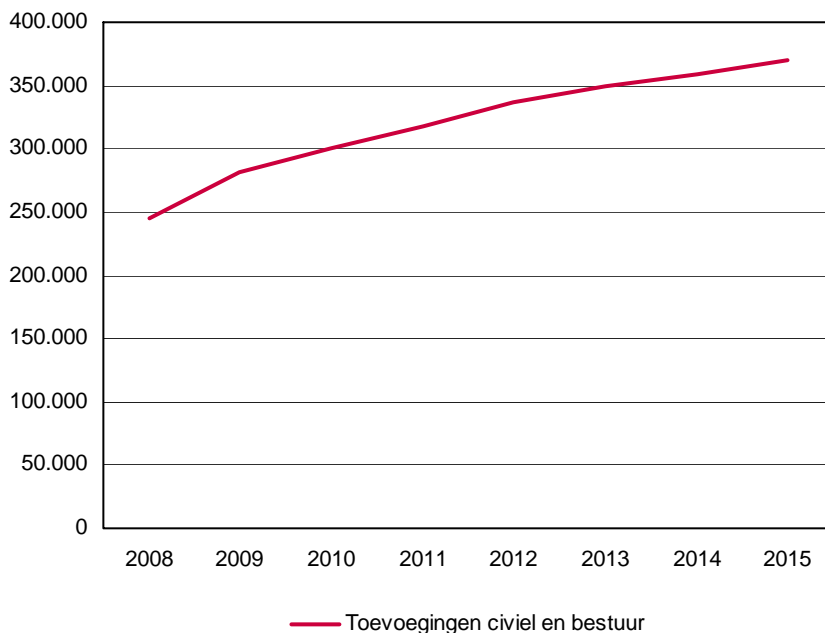
De RvR heeft recent berekend wat deze maatregel zou kunnen opleveren. De berekening is gebaseerd op een dossieronderzoek dat diende om het financieel belang in zaken vast te stellen. Op basis van een steekproef van 240 dossiers uit

vier van zijn vijf ressorten concludeerde de RvR dat het verhogen van het minimum financieel belang naar 500 euro 5,4% van de (niet nader gedefinieerde) relevant geachte toevoegingen zou treffen. Dit zou voor 2007 hebben betekend dat van de ongeveer 80.000 toevoegingen waarop deze maatregelen betrekking zou hebben gehad er 4.333 niet meer zouden zijn verstrekt. Uitgaande van een gemiddelde prijs per toevoeging van 719 euro zou de besparing in 2007 zijn neergekomen op 3,1 miljoen euro. Gegeven de toename van zowel het volume van de toevoegingen als de gemiddelde prijs van deze toevoegingen, zou bij een gelijkblijvend percentage van 5,4% de berekening van de besparing voor latere jaren hoger zijn uitgevallen.

2.2.7 Verwachte ontwikkelingen

Vervolgens richten we ons op de verwachte ontwikkelingen voor de periode tot 2015. We maken hiervoor gebruik van het PMJ van het WODC en de Rvdr. De maatregel 'verhoging bedragen minimum financieel belang' zal het meest betrekking hebben op de toevoegingen in de rechtsgebieden bestuur en civiel. De prognose voor de aantallen toevoegingen in deze categorie is weergegeven in figuur 2.1. Deze beleidsneutrale prognose geeft een ruwe indicatie voor de verwachte ontwikkeling in de omvang van de groep van toevoegingen die voor de maatregel in aanmerking komt. Het betreft hier de periode 2008-2015. De cijfers voor 2008 en 2009 zijn gerealiseerde aantallen, de prognose begint dus bij 2010.

Figuur 2.1 Verwachte aantallen toevoegingen civiel en bestuur, 2008-2015



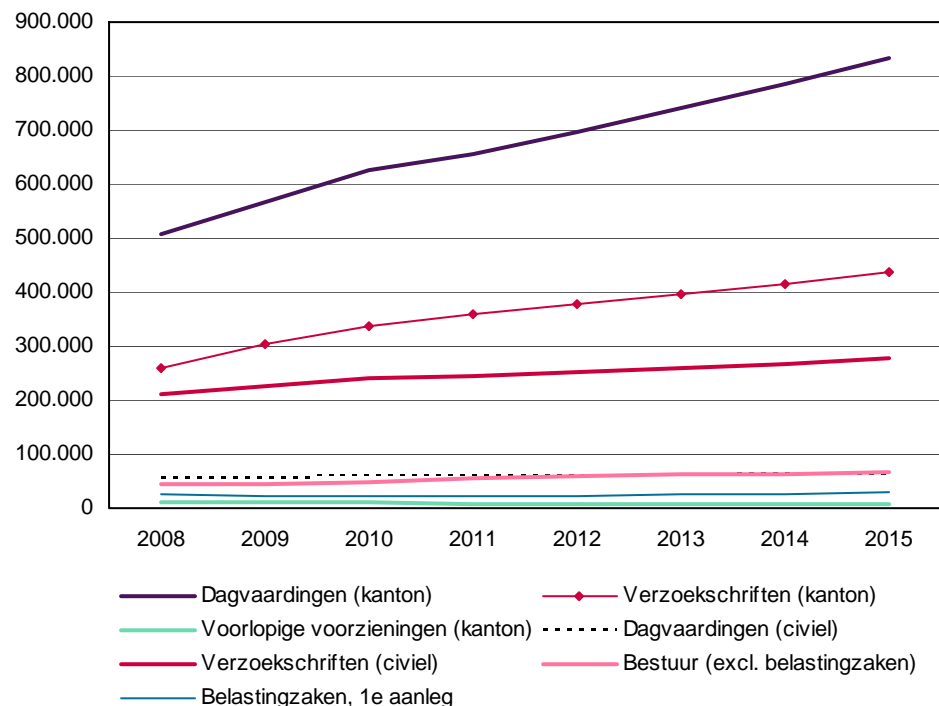
Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 2.2 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.1 laat zien dat het aantal toevoegingen ten opzichte van 2009 naar verwachting zal groeien. Vergeleken met 2009 zal in 2010 de toename 6,8% zijn en in 2015 31,5%. Benadrukt zij dat in deze prognose beleidsmaatregelen niet zijn verdisconteerd.

De prognose van de aantallen instromende rechtszaken op de rechtsgebieden waarop de maatregel 'verhoging bedragen minimum financieel belang' betrekking heeft, is weergegeven in figuur 2.2. Deze figuur geeft de beleidsneutrale ontwikkeling in de aantallen instromende zaken bij de sectoren kanton, civiel en bestuur. De weergegeven periode loopt van 2008 tot 2015. Voor 2008 en 2009 gaat het om gerealiseerde aantallen, de prognose begint bij 2010.

Figuur 2.2 Verwachte aantallen instromende rechtszaken, 2008-2015



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 2.3 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.2 maakt duidelijk dat bij sommige categorieën instromende zaken een flinke groei wordt verwacht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de dagvaardingen en verzoekschriften die instromen bij de sector kanton. De ontwikkeling in de verwachte aantallen instromende civiele en bestuurlijke zaken lijkt gematigder, hoewel het aantal instromende bestuurszaken (zonder belastingzaken) vergeleken met 2009 in 2010 naar verwachting zal zijn toegenomen met 10,4%, en in 2015 met 54,1%. Benadrukt zij dat deze ramingen beleidsneutraal zijn.

2.3 Maatregel 3: Eén toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen

De kern van de maatregel 'één toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen' bestaat uit het maken van een uitzondering op het individueel-zaakgerichte karakter van het stelsel van de WrB. In beginsel verleent de RvR voor elk afzonderlijk juridisch probleem een toevoeging voor gefinancierde rechtsbijstand, ook wanneer deze problemen onderling samenhangen. Wanneer van dit beginsel zou worden afgeweken door een zogenaamde 'multi- of

paraplutoevoeging' af te geven, zouden eventueel met elkaar samenhangende juridische problemen in samenhang kunnen worden behandeld. Met de maatregel wordt beoogd het onnodig opsplitsen in juridische deelproblemen – die hun eigen (soms haaks op elkaar staande) traject van afwikkeling volgen – te voorkomen. De onderliggende oorzaken van het frequente gebruik van rechtsbijstand zouden dan gerichter kunnen worden aangepakt en wellicht kunnen worden opgelost. Dit zou het vervolgberoep op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak kunnen verminderen.

Een financieel voordeel van de gecombineerde aanpak is dat de huidige anticumulatieregeling buiten werking wordt gesteld. In de huidige situatie krijgen rechtzoekenden een korting op hun eigen bijdrage van 50% wanneer zij binnen zes maanden nadat hen een toevoeging is verleend opnieuw voor een tweede, een derde of een vierde toevoeging in aanmerking komen. De eventuele aanzuigende werking die van deze korting uitgaat, wordt met de gecombineerde aanpak tegengegaan zonder de kosten voor de rechtzoekende te verhogen. Er dient immers maar één keer een eigen bijdrage te worden betaald.

De typen zaken die het meest voor een multitoevoeging in aanmerking zouden komen, zijn echtscheiding en schuldenproblematiek. De multitoevoeging in echtscheidingszaken is nog onderwerp van studie (zie hoofdstuk 4 familierecht).

Hieronder zullen we aandacht besteden aan de meer algemene schuldengerelateerde problemen. De onderliggende problematiek bestaat hierbij uit een gebrek aan balans tussen de inkomsten en de uitgaven. In deze gevallen zou de rechtzoekende waarschijnlijk meer hebben aan een bewindvoerder zoals deze in het kader van de Wsnp functioneert dan aan een advocaat. In dit verband wordt aan de inschakeling van bewindvoerders in het stelsel van de rechtsbijstand gedacht.

Tijdens de ontwikkeling van de maatregel 'één toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen' is een extra maatregel ontwikkeld: 'afschaffing compensatie eigen bijdrage (Wrb) uit bijzondere bijstand'. Met deze maatregel wordt beoogd het onmogelijk te maken dat er via de bijzondere bijstand geld 'weglekt' naar de eigen bijdrage. De eigen bijdrage voor toevoegingen is bedoeld om rechtzoekenden een kosten-batenafweging te laten maken of het beroep op de rechtspraak en rechtsbijstand echt noodzakelijk is. Wanneer deze eigen bijdrage zou worden gecompenseerd uit de bijzondere bijstand, wordt de prikkel tot het maken van de afweging weggenomen. Met de maatregel 'afschaffing compensatie eigen bijdrage (Wrb) uit bijzondere bijstand' dient dat onmogelijk te worden. Deze maatregel is niet expliciet opgenomen in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 24 oktober 2008 (TK 2008-2009, 31 753, nr. 1) en wordt daarom hier slechts kort aangestipt.

2.3.1 Implementatie

De maatregel 'één toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen' is nog in studie. Voor verzoekschriften tot het opleggen van een dwangakkoord (artikel 287a Faillissementswet) en verzoekschriften tot het opleggen van een minnelijk moratorium (artikel 287b Fw) is de RvR momenteel bezig beleidsregels te ontwikkelen die de participatie van bewindvoerders in het stelsel van rechtsbijstand mogelijk moeten maken.

De maatregel 'afschaffing compensatie eigen bijdrage (Wrb) uit bijzondere bijstand' is nog in studie.

2.3.2 *Mechanismen en verwachte effecten*

De verwachting is dat de multitoevoeging zal leiden tot een daling van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak. Het mechanisme is gebaseerd op intensieve begeleiding door een bewindvoerder. Door een proactieve aanpak van de schuldenproblematiek zal het aantal vervolgprocedures en vervolgtoevoegingen kunnen dalen. Bovendien zal de bewindvoerder wellicht op een lagere vergoeding kunnen rekenen dan de advocaat. De besparing die geacht wordt hier per saldo het resultaat van te zijn, dient met ingang van 2010 jaarlijks 3,8 miljoen euro te bedragen.

De maatregel 'afschaffing compensatie eigen bijdrage (Wrb) uit bijzondere bijstand' berust op een aanpassing van de voorwaarden onder welke rechtzoekenden die een toevoeging hebben gekregen een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand om hun eigen bijdrage vergoed te krijgen. De besparing die van deze extra maatregel het gevolg zou moeten zijn, is 2,6 miljoen euro per jaar.

2.3.3 *Onderzoeksvragen*

- Hoeveel toevoegingen zijn er op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft in de jaren 2000 – 2009 vastgesteld en wat waren de vastgestelde uitgaven voor deze toevoegingen?
- Hoeveel rechtszaken zijn er gestart tussen 2000 en 2009 op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?
- Wat is op basis van het PMJ de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken op de rechtsgebieden waarop de maatregel betrekking heeft?

2.3.4 *Methoden van onderzoek*

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord met behulp van beleidsstukken, databestanden van de RvR, gegevens en jaarverslagen van de Rvdr, en het PMJ (WODC/RvdR).

2.3.5 *Analyse*

Betalingsachterstand is een veel voorkomend verschijnsel. Er zijn in Nederland bijna 1,8 miljoen huishoudens die één van de onderstaande vormen van betalingsachterstand kennen (Vroonhof, Westhof & Bleeker 2009):

- achterstallige rekening om financiële redenen (311.000 huishoudens in de periode september/oktober 2008 tot september/oktober 2009);
- krediet of lening (850.000 huishoudens in november 2009, exclusief hypotheek);
- afbetalingsregeling (263.000 huishoudens in de periode september/oktober 2008 tot september/oktober 2009);
- rood staan (929.000 huishoudens in de periode september/oktober 2008 tot september/oktober 2009);
- creditcardschuld (in november 2009 hadden een 44.000 huishoudens gespreide afbetalingsregeling).

In totaal heeft 25% van de ruim 7,1 miljoen huishoudens die Nederland telt met betalingsachterstand te maken (Vroonhof, Westhof & Bleeker 2009). Van deze huishoudens krijgen sommige met schuldenproblematiek te maken. Zij raken in

juridische procedures verstrikt en krijgen daarvoor binnen een kort tijdsbestek meerdere toevoegingen verstrekt. Deze toevoegingen kunnen in principe in zeer verschillende categorieën vallen. Onderzoek van de RvR op basis van gegevens uit 2007 heeft echter uitgewezen dat schuldenproblematiek die tot de afgifte van meerdere toevoegingen binnen drie jaar leidt in een beperkt aantal toevoegingcategorieën speelt. Dit betreft de categorieën:

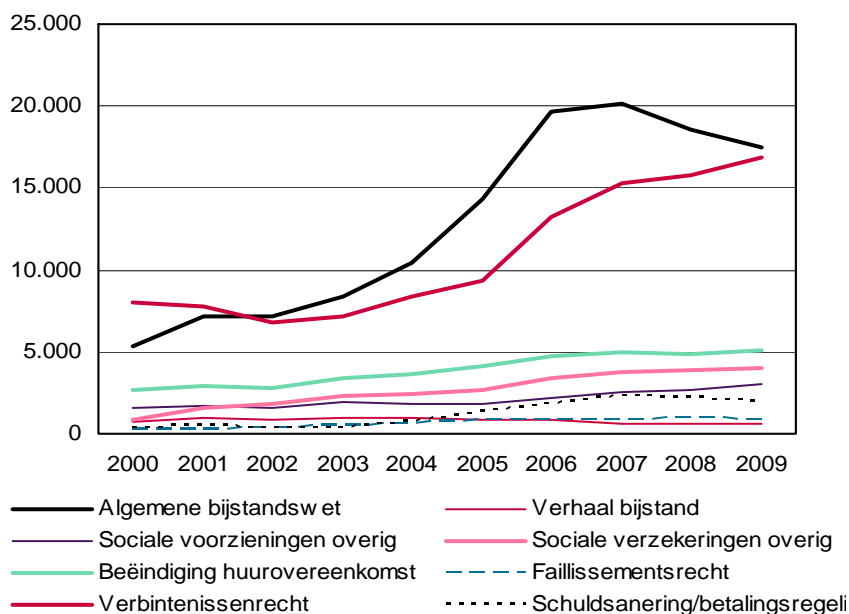
- algemene bijstandswet (C010);
- verhaal bijstand (C012);
- faillissementsrecht (I010);
- schuldsanering/betalingsregeling (O033);
- sociale voorzieningen overig (C030);
- sociale verzekeringen overig (D070);
- beëindiging huurovereenkomst (H010);
- geschil verbintenissenrecht (O030).

Hieronder zullen we nader op deze toevoegingcategorieën ingaan.

Aantallen toevoegingen

Als eerste zullen we de aantallen toevoegingen in de voornoemde categorieën presenteren. Deze aantallen hebben betrekking op alle toevoegingen in de desbetreffende categorieën en niet enkel de toevoegingen die vanwege schuldengerelateerde problemen zijn verstrekt. De reden hiervoor is dat op basis van de beschikbare gegevens het maken van een inhoudelijk onderscheid tussen toevoegingen die wel en toevoegingen die geen achtergrond hadden in schuldenproblematiek niet mogelijk is. Figuur 2.3 geeft dus de aantallen vastgestelde toevoegingen op de schuldengerelateerde rechtsgebieden weer. Het gaat hier om de periode van 2000 tot en met 2009.

Figuur 2.3 Aantallen vastgestelde toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 2.4 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.3 laat zien dat er wat schuldenproblematiek betreft twee categorieën toevoegingen bestaan die er qua aantal uitspringen: algemene bijstandswet en verbintenissenrecht. Beide categorieën zijn in aantal bovendien sterk gegroeid over de periode 2000-2009. Voor de categorie algemene bijstandswet was de toename in 2009 224% vergeleken met 2000, voor de categorie verbintenissenrecht over dezelfde periode 111%. Opgemerkt dient dat afgezien van de categorie verhaal bijstand alle toevoegingcategorieën in aantal zijn gegroeid tussen 2000 en 2009.

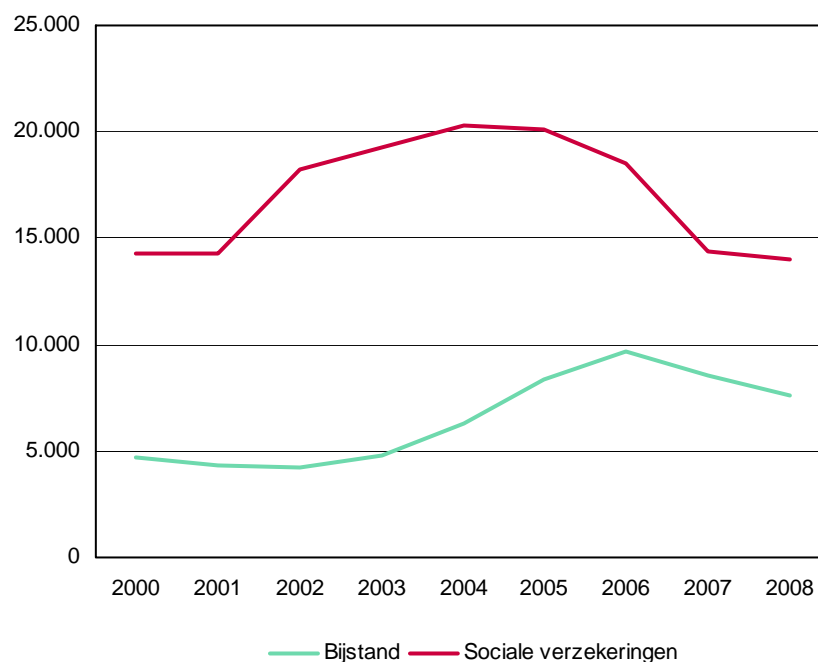
Aantallen rechtszaken

Vervolgens kijken we naar de aantallen gestarte rechtszaken in de rechtsgebieden waar de schuldengerelateerde problematiek speelt. Het is niet eenvoudig om deze cijfers te presenteren. De registratie van rechtszaken door de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebeurt volgens een andere systematiek dan welke door de RvR voor de toevoegingen wordt gehanteerd. Bijgevolg kunnen we van dit aantal gestarte rechtszaken slechts een benadering geven. We kijken achtereenvolgens naar rechtszaken op het gebied van:

- bijstand en sociale verzekeringen;
- verbintenissenrecht;
- beëindiging huurovereenkomst;
- schuldsanering en faillissement.

Als eerste richten we onze aandacht op de aantallen bij de rechtbank ingediende rechtszaken op het gebied van bijstand en sociale verzekeringen. Deze ingediende rechtszaken worden door het CBS geregistreerd. Figuur 2.4 geeft een overzicht van deze aantallen rechtszaken over de jaren van 2000 tot en met 2008, het laatste jaar waarover deze cijfers tot nog toe zijn gepubliceerd.

Figuur 2.4 Aantal bij de rechtbank ingediende rechtszaken op het gebied van bijstand en sociale verzekeringen, 2000-2008

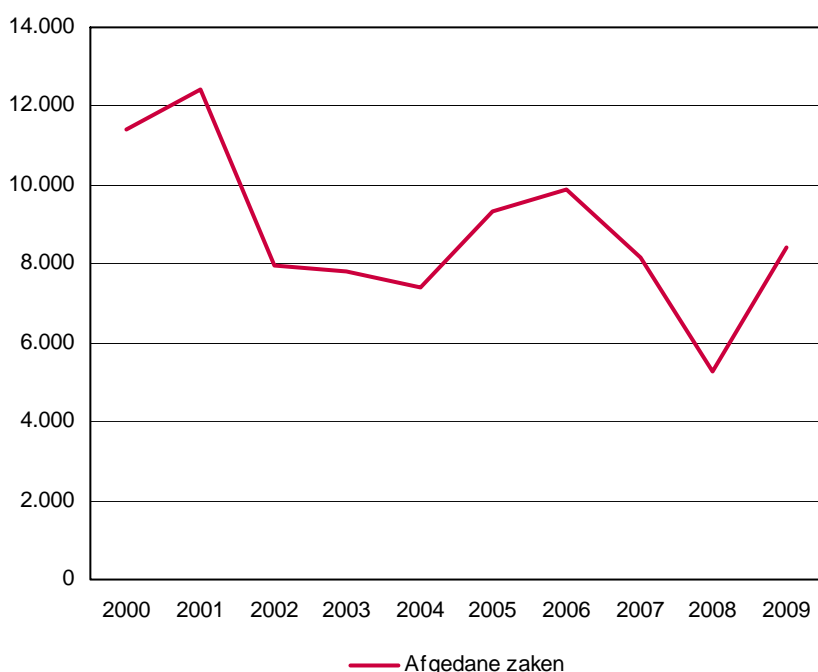


Bron: CBS statline

Zie tabel 2.5 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.4 maakt duidelijk dat het aantal bij de rechtbank ingediende rechtszaken over sociale verzekeringen vanaf 2000 eerst toenam en later weer afnam: in 2008 was het aantal zaken geringer dan in 2000. Het aantal ingediende rechtszaken over bijstand daalde tot 2002, groeide vervolgens tot 2006 en nam vanaf 2007 weer af. Vervolgens kijken we naar het aantal gestarte rechtszaken in het verbintenissenrecht. Het probleem met dit aantal is dat noch de Rvdr noch het CBS de rechtszaken in het verbintenissenrecht als zodanig registreren. We beperken ons hier daarom tot een categorie zaken die van het verbintenissenrecht deel uitmaakt, maar deze categorie niet in zijn geheel beslaat: consumentenkoop bij de sector kanton. Over deze consumentenkoopzaken registreert de Rvdr meerdere details, bijvoorbeeld over de aard van de eisende en gedaagde partij en het verloop van de zaak. Welk deel van de zaken consumentenkoop te maken heeft met schuldenproblematiek, is in dit verband niet eenvoudig te zeggen. Niet betwiste vorderingen (afdoening bij verstek) bij de sector kanton houden meestal verband met betalingsachterstanden (Eshuis, Sprangers & Diephuis 2008, p. 115), maar in welke mate hier sprake is van werkelijke schuldenproblematiek is niet duidelijk. We laten de indeling naar het verloop van de zaak daarom rusten en kijken slechts naar de aard van de wederpartij. Aangezien het ons gaat om rechtszaken waarin de schuldenproblematiek van natuurlijk personen kan hebben gespeeld, richten we ons hier op de aantallen consumentenkoopzaken waarbij de verwerende partij een natuurlijk persoon was. We hebben in dit verband echter alleen gegevens met betrekking tot afgedane zaken, niet over de ingestroomde zaken. Figuur 2.3 geeft daarom de aantallen afgedane consumentenkoopzaken bij de sector kanton over de periode 2000-2009 waarbij een natuurlijke persoon de verwerende partij was.

Figuur 2.5 Aantallen afgedane consumentenkoopzaken bij de sector kanton met een natuurlijke persoon als verwerende partij, 2000-2009



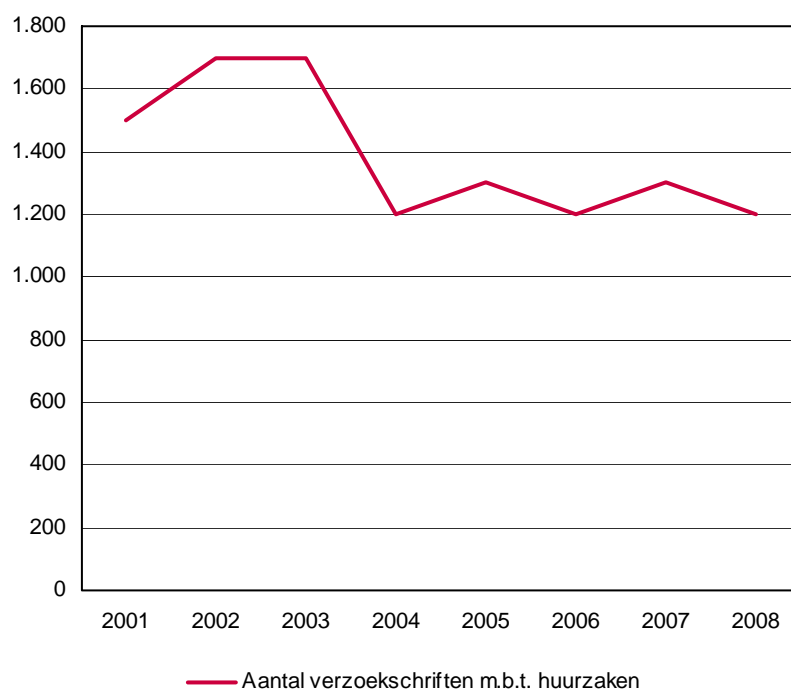
Bron: Rvdr

Zie tabel 2.6 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.5 maakt duidelijk dat de trend in de aantallen door de sector kanton afgedane zaken consumentenkoop met een natuurlijke persoon als verweerder over de periode 2000-2009 dalende was.

Vervolgens kijken we naar de aantallen rechtszaken over de beëindiging van huurovereenkomsten. Wat gold voor de toevoegingcategorie verbintenissenrecht geldt ook voor de toevoegingcategorie beëindiging huurovereenkomst: noch de Rvdr noch het CBS registreert dit type zaken als zodanig. We beperken ons hier daarom tot de aantallen huurzaken die bij de sector kanton met een verzoekschrift bij de rechtbank zijn binnengekomen. Hieronder vallen ook de verzoekschriften waarin om beëindiging van de huurovereenkomst werd verzocht. Figuur 2.6 geeft van de aantallen over de periode 2000 tot en met 2008 een overzicht.

Figuur 2.6 Aantal bij de sector kanton met een verzoekschrift binnengekomen huurzaken, 2000-2008



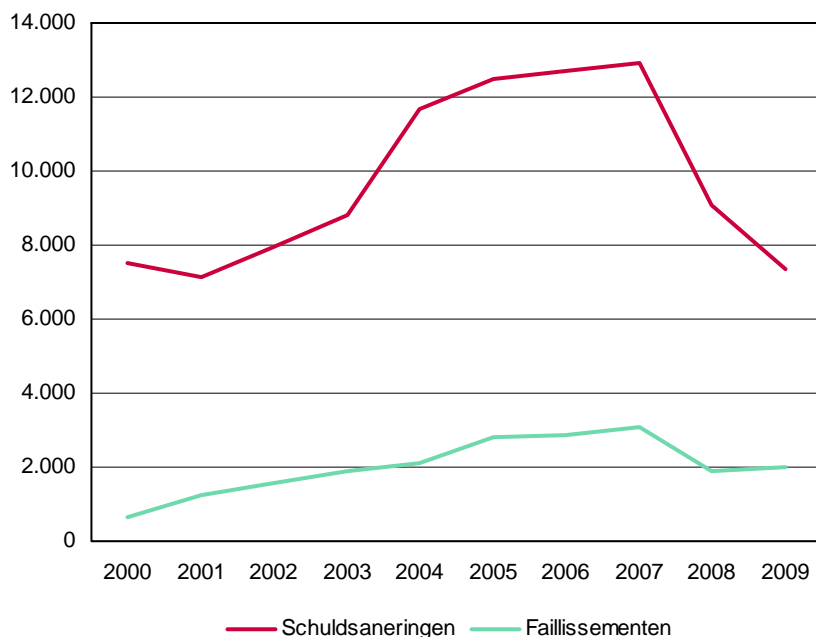
Bron: CBS statline

Zie tabel 2.7 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.6 laat zien dat over de periode van 2001 tot 2008 het aantal huurzaken dat als verzoekschrift bij de sector kanton van de rechtbanken binnenkwam tussen de 1.200 en 1.700 lag. Vanaf 2004 stabiliseerde dit aantal rond de 1.200 à 1.300. Tot slot richten we ons op de aantallen schuldsaneringen en faillissementen van natuurlijke personen. Ook in dit geval hebben we geen cijfers over de aantallen zaken die bij de rechtbank instroomden en kunnen we slechts iets zeggen over de uitspraken die zijn gedaan. Bij deze uitspraken zijn de vennoten en de eenmanszaken onder de natuurlijke personen hier, gezien de aard van de maatregel, buiten beschouwing gelaten. Figuur 2.7 geeft een overzicht van de aantallen over de periode van 2000 tot en met 2009. De figuur maakt duidelijk dat tot en met 2007 de trend in de aantallen schuldsaneringen en faillissementen van natuurlijke personen stijgende was. Na 2007 zijn de aantallen echter weer flink

afgenomen. De figuur laat tevens zien dat er over de periode 2000 tot en met 2009 aanzienlijk meer schuldsaneringen zijn uitgesproken dan faillissementen.

Figuur 2.7 Aantallen uitgesproken schuldsaneringen en faillissementen van natuurlijke personen (exclusief vennoten en eenmanszaken), 2000-2009



Bron: CBS statline

Zie tabel 2.8 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

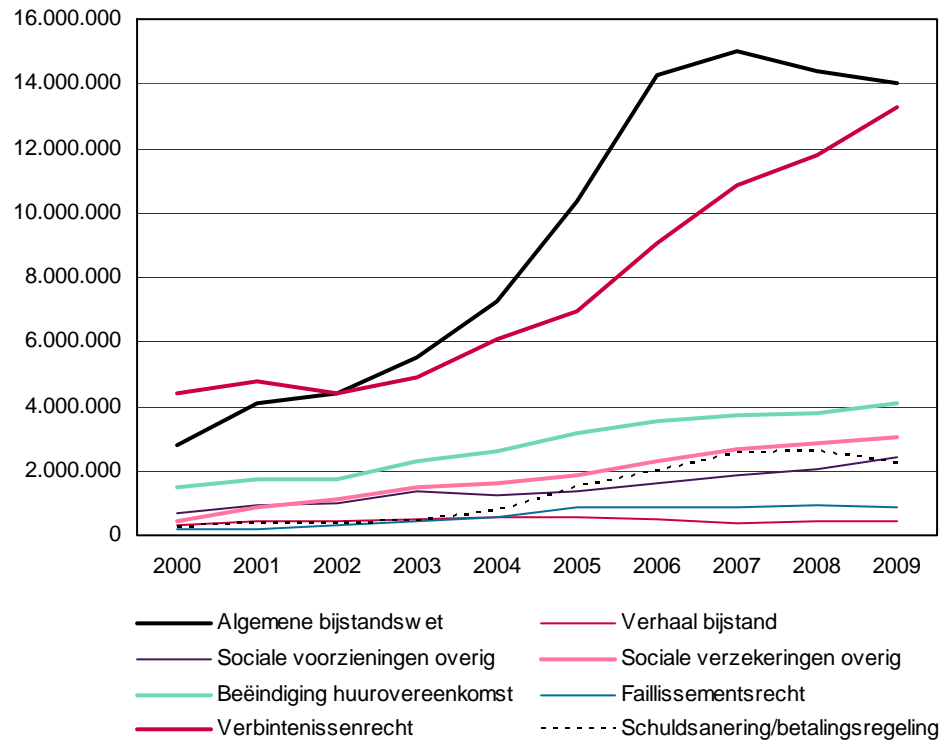
Na de aantallen toevoegingen en rechtszaken onder de loep te hebben genomen, richten we ons op de uitgaven aan deze toevoegingen en rechtszaken.

Vastgestelde uitgaven aan toevoegingen

In figuur 2.3 is hierboven een overzicht gegeven van de aantallen toevoegingen op de rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problematiek speelt en tot de afgifte van meerdere toevoegingen per rechtsbijstandgerechtigde leidt. In figuur 2.8 zijn de uitgaven aan de toevoegingen op de bedoelde rechtsgebieden over de jaren 2000-2009 weergegeven. Hierbij is uitgegaan van de door de RvR vastgestelde vergoedingen voor rechtsbijstandverleners. Benadrukt zij dat niet alle uitgaven die in deze figuur worden weergegeven schuldengerelateerd hoeven te zijn geweest. Figuur 2.8 maakt duidelijk dat er twee categorieën toevoegingen zijn die de meeste uitgaven genereren: algemene bijstandswet en verbintenissenrecht. De vastgestelde uitgaven aan toevoegingen uit deze twee categorieën zijn de afgelopen jaren flink toegenomen: van 2,8 miljoen euro in 2000 naar ongeveer 14 miljoen euro in 2009 voor de categorie algemene bijstandswet en van 4,4 miljoen euro naar 13,3 miljoen euro voor de categorie verbintenissenrecht. De vastgestelde uitgaven zoals weergegeven in figuur 2.8 hebben alleen betrekking op de uitgaven aan gedeclareerde kosten (inclusief reiskostenvergoeding, reistijdvergoeding en BTW en met aftrek van de eigen bijdrage en de eventuele proceskosten): de extra uren zijn hierin niet verdisconteerd. Omdat de vastgestelde uitgaven aan deze extra uren beperkt zijn, voor elk van de categorieën toevoegingen maximaal slechts enkele

procenten van de totale vastgestelde uitgaven, zijn zij hier niet in een figuur weergegeven. De lezer zij voor de cijfers verwezen naar tabel 2.10 in de bijlage 2.

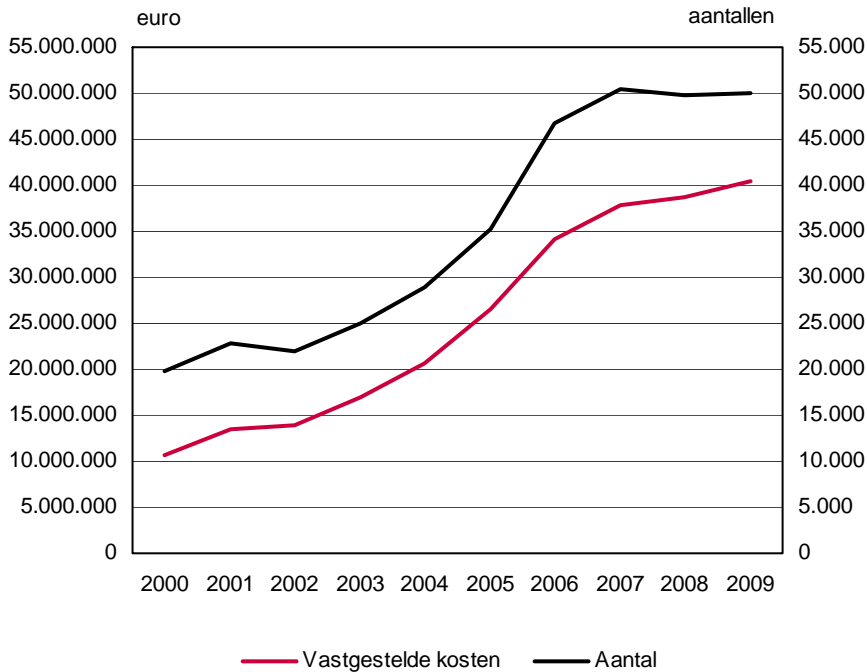
Figuur 2.8 Vastgestelde uitgaven (in euro) aan toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 2.9 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.9 geeft een totaaloverzicht van de vastgestelde aantallen toevoegingen (rechter y-as) en de vastgestelde uitgaven die zij met zich meebrengen (linker y-as) op de rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problematiek speelt.

Figuur 2.9 Aantallen vastgestelde toevoegingen en vastgestelde uitgaven (in euro) aan deze toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

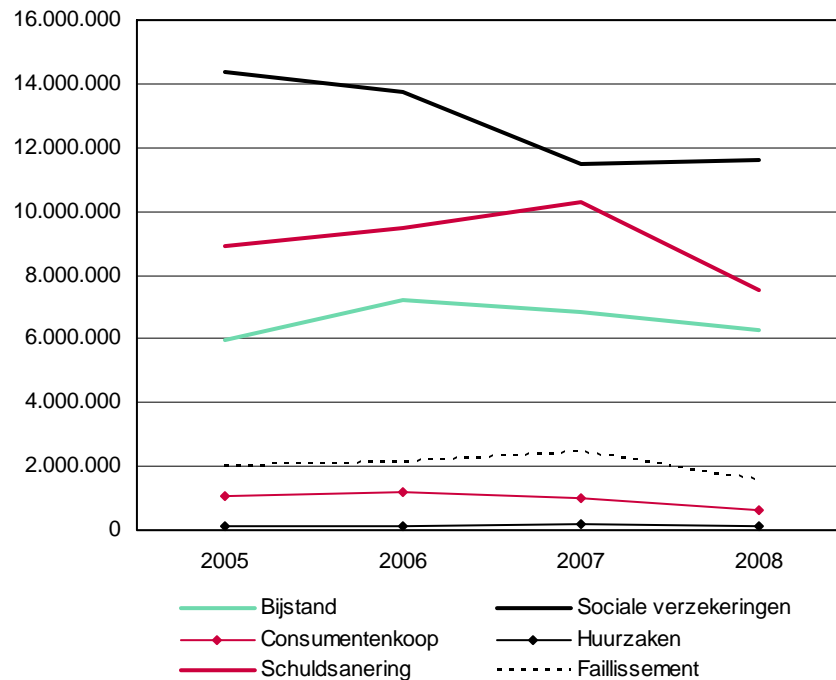
Zie tabellen 2.4 en 2.9 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.9 laat zien dat het totaal aantal toevoegingen bijna 20.000 bedroeg in 2000. In 2009 was dit aantal gegroeid naar 50.000: een toename van 152%. De totale vastgestelde uitgaven (inclusief de vergoeding voor extra uren) aan deze toevoegingen namen over dezelfde periode toe van 10,6 miljoen euro naar 40,4 miljoen euro: een toename van 282%.

Uitgaven aan rechtszaken

De kosten die de rechtspraak maakt voor de uitspraken in rechtszaken in de figuren 2.4 tot en met 2.7 weergegeven categorieën zijn berekend door uit te gaan van de aantallen (zie tabel 2.4 tot en met 2.7) en deze te vermenigvuldigen met de gemiddelde productprijs voor producten van de sector civiel die de rechtspraak blijktens de jaarverslagen van de Rvdr hanteert. Figuur 2.10 geeft van de aldus berekende uitgaven een overzicht over de jaren 2005-2008.

Figuur 2.10 Uitgaven (in euro) van de rechtspraak op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2005-2008



Bron: CBS statline & Rvdr

Zie tabel 2.11 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

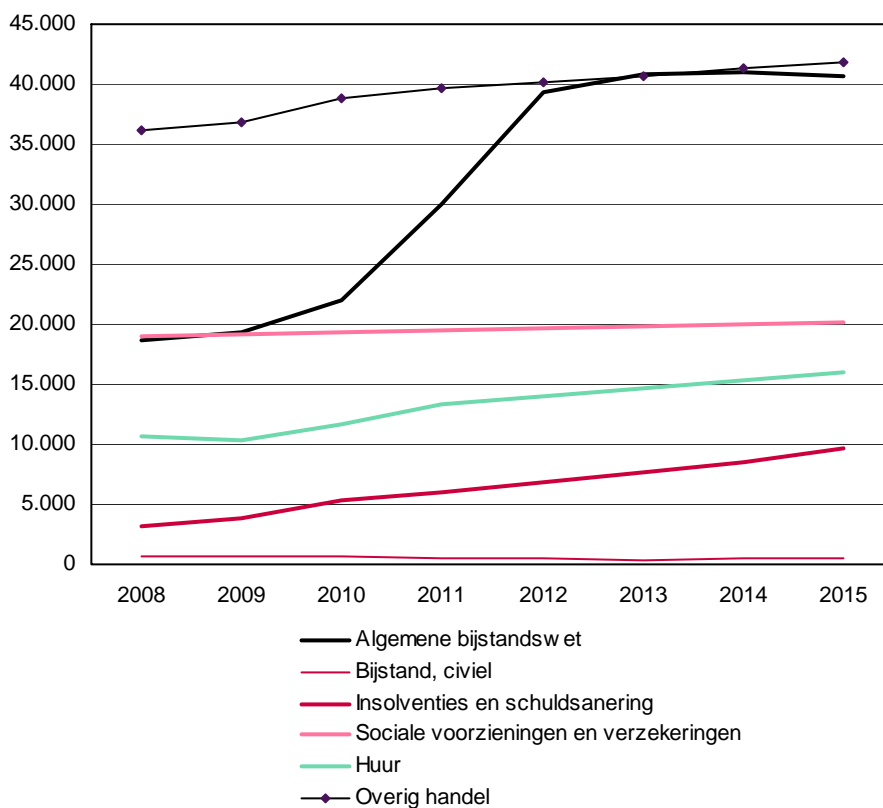
De totale kosten van de rechtspraak op de rechtsgebieden zoals in figuur 2.10 weergegeven en berekend op basis van de eerder gepresenteerde aantallen en de productgroepprijs die de Rvdr in zijn jaarverslagen sinds 2005 publiceert, waren in 2005 32,4 miljoen euro. In 2006 waren deze uitgaven opgelopen naar 33,9 miljoen euro. In 2007 en 2008 daalden zij weer naar 27,7 miljoen euro in het laatste jaar.

2.3.6 Verwachte ontwikkelingen

Na de uitgaven aan toevoegingen en rechtszaken op de rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen in kaart te hebben gebracht, richten we ons op de ontwikkelingen in de periode van 2010 tot en met 2015. Figuur 2.11 geeft de verwachte ontwikkeling in het aantal toevoegingen weer op de rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen. Een paar kanttekeningen dienen hierbij te worden gemaakt. In de eerste plaats komen de categorieën toevoegingen waarin wij hier zijn geïnteresseerd meestal niet als zodanig terug in figuur 2.11 omdat de categorieën toevoegingen waarmee voor het PMJ wordt gewerkt anders zijn ingedeeld. Voor dit model zijn meestal een aantal categorieën toevoegingen samengevoegd. Dit geldt niet voor de toevoegingcategorie 'verhaal bijstand' (C012), die als zodanig in de onderstaande figuur voorkomt, maar bijvoorbeeld wel voor de toevoegingcategorie 'algemene bijstandswet' (C010). Terwijl wij hier in wezen enkel geïnteresseerd zijn in de toevoegingcategorie C010, bestaat de categorie 'algemene bijstandswet' hier naast de toevoegingcategorie C010 ook uit de (veel kleinere) toevoegingcategorieën C011 ('terugvordering bijstand'), C013 ('gedeeltelijke beëindiging bijstand') en C014 ('oplegging sanctiemaatregel'). Tabel 2.13 in de bijlage 2 geeft een overzicht van de precieze toevoegingcategorieën waarop de

categorieën in figuur 2.11 zijn gebaseerd. De ontwikkeling die figuur 2.11 in de aantallen toevoegingen te zien geeft, moet bijgevolg worden geïnterpreteerd als een indicatie. In de tweede plaats dient opgemerkt dat de ramingen beleidsneutraal zijn. De effecten van nieuwe beleidsmaatregelen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn hierin niet verdisconteerd. In de derde plaats is de weergegeven periode 2008 tot en met 2015. Voor 2008 en 2009 zijn de weergegeven cijfers nog de gerealiseerde aantallen, de prognose begint in 2010.

Figuur 2.11 Verwachte ontwikkeling in de aantallen toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2008-2015



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 2.12 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 2.11 laat voor alle weergegeven rechtsgebieden een toename in de aantallen toevoegingen zien met uitzondering van de toevoegingcategorie 'verhaal bijstand'. Met name de verwachte stijging in het aantal toevoegingen voor zaken over de bijstand valt op. Vergeleken met 2009 zal het aantal in 2010 naar verwachting met 13,7% zijn gegroeid, in 2015 met 110%.

Voor de verwachte ontwikkeling in het aantal instromende zaken bij de rechtbank, zij de lezer verwezen naar figuur 2.2 in dit hoofdstuk. Figuur 2.2. maakt duidelijk dat bij sommige categorieën instromende zaken een flinke groei wordt verwacht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de dagvaardingen en verzoekschriften bij de sector kanton waar de consumentenkoopzaken en huurzaken spelen. De ontwikkeling in de verwachte aantallen instromende civiele en bestuurlijke zaken lijkt gematigder, hoewel de verwachte toename in het aantal instromende bestuurszaken (zonder belastingzaken) vergeleken met 2009 naar verwachting zal zijn toegenomen met

10,4% in 2010 en met 54,1% in 2015. Benadrukt zij dat deze ramingen beleidsneutraal zijn.

2.4 Conclusie

Maatregel 1: Verbeteren van Diagnose en Triage

De maatregel 'verbeteren van Diagnose en Triage' heeft in algemene zin betrekking op de Rechtswijzer en de verzwaring van de rol van het Juridisch Loket. Beide deelmaatregelen zijn nog in ontwikkeling.

De verwachte werking van de Rechtswijzer en de verzwaring van de rol van het Juridisch Loket zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat problemen die nu tot rechtszaken evolueren met meer en betere informatie (Rechtswijzer) en meer ondersteuning (het Juridisch Loket) of door de burger zelf hadden kunnen worden opgelost, of naar een vorm van alternatieve geschilbeslechting hadden kunnen worden geleid. De maatregel 'verbeteren van Diagnose en Triage' wordt geacht vanaf 2010 besparingen te gaan opleveren, oplopend naar jaarlijks 8,8 miljoen euro vanaf 2014.

De maatregel heeft in principe betrekking op het hele terrein van de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand (zie hoofdstuk 1). Wat de ramingen van de aantallen toevoegingen en rechtszaken tot en met 2015 betreft zij verwezen naar de overige maatregelen.

De aantallen producten (informatieverstrekking, afspraak voor spreekuur, doorverwijzing naar advocaat) die het Juridisch Loket verstrekt, zijn sinds de oprichting in 2005 sterk toegenomen. De belangrijkste rechtsgebieden voor welke de meeste hulpproducten worden afgegeven, zijn over de jaren 2005 tot en met 2008 dezelfde vijf: verbintenissenrecht; arbeids- en ontslagrecht; personen- en familie recht; de restgroep privaas; en huur/verhuur.

Maatregel 2: Verhoging bedragen minimum financieel belang

De maatregel behelst een verhoging van de financiële grenswaarde die de zaak van de rechtzoekende dient te overschrijden voordat de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging. De werking is daarmee gebaseerd op een wijziging van de voorwaarden onder welke rechtzoekenden aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De maatregel is op 23 april 2010 in werking getreden. De beoogde besparing bedraagt 3,1 miljoen euro per jaar. Naar verwachting zullen tot 2015 de aantallen toevoegingen en rechtszaken op het gebied van de maatregel flink toenemen.

Maatregel 3: Eén toevoeging voor procedures die onderling samenhang vertonen

Wanneer bij samenhangende onderliggende problemen een multitoevoeging zou worden afgegeven, zouden eventueel met elkaar samenhangende juridische problemen in samenhang kunnen worden behandeld. De onderliggende oorzaken van het frequente gebruik van rechtsbijstand zouden dan gericht kunnen worden aangepakt en wellicht kunnen worden opgelost. Dit zou het vervolgberoep op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak kunnen verminderen. Het mechanisme berust daarmee op het oplossen van onderliggende problemen.

De typen zaken die het meest voor een multitoevoeging in aanmerking zouden komen, zijn echtscheiding en schuldenproblematiek. In dit hoofdstuk is alleen de schuldenproblematiek behandeld. Onderzoek van de RvR op basis van gegevens uit 2007 heeft uitgewezen dat schuldenproblematiek die tot de afgifte van meerdere toevoegingen binnen drie jaar leidt in een beperkt aantal toevoegingcategorïën

speelt. In 2009 ging het om 50.000 toevoegingen waaraan (zonder de extra urenvergoeding) 40,4 miljoen euro werd besteed. Aan rechtszaken op dit terrein ging naar schatting 27,7 miljoen euro om in 2008. De maatregel is nog in studie. De beoogde besparing bedraagt 3,8 miljoen euro op jaarbasis. Naar verwachting zullen tot 2015 de aantallen toevoegingen en rechtszaken op het gebied van de maatregel flink toenemen.

3 Bestuursrecht

Onder de overkoepelende term bestuursrecht vallen verscheidene rechtsterreinen, zoals het asielrecht, sociale voorzieningen en ambtenarenrecht. Deze rechtsterreinen hebben met elkaar gemeen dat er een overheidsinstantie bij het geschil betrokken is. In het kader van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing zijn een drietal maatregelen voorgesteld op het gebied van het overkoepelende bestuursrecht om de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak te verminderen. De eerste maatregel betreft het proactief oplossen van geschillen door de overheid (paragraaf 3.2), de tweede een aanpassing van het bereik vreemdelingenbewaring (paragraaf 3.3) en de derde een verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties (paragraaf 3.4). Voordat deze maatregelen worden behandeld, geven we eerst een korte beschrijving van het bestuursrecht.

3.1 Het bestuursrecht in het kort

Het bestuursrecht kent twee kanten. Enerzijds regelt het de bevoegdheden die de overheid heeft om de samenleving te besturen, bijvoorbeeld bevoegdheden op het terrein van sociale zekerheid, vreemdelingen, ruimtelijke ordening of belastingen. Anderzijds biedt het bestuursrecht een waarborg voor burgers tegen dat bestuur. Zo kunnen burgers, door inspraak vooraf, invloed uitoefenen op een te nemen besluit en kunnen zij achteraf opkomen tegen een eenmaal genomen besluit van de overheid.

Het bestuursprocesrecht is dat deel van het bestuursrecht dat regelt op welke wijze besluiten van bestuursorganen tot stand dienen te komen en hoe (rechts)personen en andere bestuursorganen daartegen kunnen ageren. De belangrijkste van die regels staan in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een procedure in het bestuursprocesrecht kent verschillende fasen die hieronder worden toegelicht:

- De voorbereidingsfase: Voordat het bestuursorgaan overgaat tot het nemen van een besluit zal onderzoek moeten plaatsvinden. In sommige gevallen is deze voorbereidingsfase een formele fase van het besluitvormingsproces (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Na onderzoek van het bestuursorgaan komt het besluit tot stand (het besluit in primo).
- De bezwaarfase: Indien men het niet eens is met het besluit van het bestuursorgaan staat in de regel ofwel bezwaar open, ofwel administratief beroep. Tegen besluiten die door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zijn voorbereid moet direct beroep bij de rechter worden ingesteld. In de bezwaar- of administratief beroepsfase wordt overgegaan tot heroverweging van het bestreden besluit. Naar aanleiding van deze heroverweging wordt bekeken of het bezwaar of administratief beroep (deels) gegrond, dan wel ongegrond is. Dit wordt vastgesteld in een besluit.
- De beroepsfase: Is men het niet eens met het besluit op bezwaar (of het besluit op administratief beroep), dan kan daartegen beroep bij de rechter worden ingesteld. Voor de meeste zaken is dit de sector bestuursrecht van de rechtbank in het arrondissement waar de persoon woont. De rechtbank beoordeelt de *rechtmatigheid* van een besluit. Het oordeel over de *doelmatigheid* moet aan de bestuursorganen blijven. Als het bestuursorgaan dus ten onrechte een besluit

genomen heeft, dan moet de bestuursrechter dit besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen. De procedure bij de rechter eindigt met een uitspraak.

- De hoger beroepsfase: In de meeste gevallen staat tegen de uitspraak van de rechter hoger beroep open bij - afhankelijk van het soort zaak - de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Na de uitspraak van de (hoger beroeps)rechter is het geschil nog niet ten einde. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart, volstaat hij in de meeste gevallen met een vernietiging van het bestreden besluit. Dit houdt in de meeste gevallen in dat het bestuursorgaan opnieuw tot heroverweging van het besluit in primo overgaat. Tegen de uitkomst van deze heroverweging kan weer beroep worden ingesteld.

Bij de bestuursrechter moet altijd griffierecht worden betaald. Verder is een belangrijk kenmerk van het bestuursprocesrecht dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging is. De praktijk leert echter dat de procedures zo ingewikkeld zijn, dat de burger toch vaak gedwongen is om een advocaat in de arm te nemen. Het overkoepelende bestuursrecht is dan ook verantwoordelijk voor bijna een kwart van de totale kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze kosten kunnen onderverdeeld worden naar vreemdelingenzaken (6%), sociale voorzieningen (5%), asielzaken (4%), sociale verzekeringen (3%), de subcategorie bestuursrecht (1%), het ambtenarenrecht (<1%) en vreemdelingenbewaring (4%) dat deel uitmaakt van de categorie 'straf overig'. Het betreft hier zowel toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage verschuldigd is, als toevoegingen waarvoor geen eigen bijdrage verschuldigd is (bijvoorbeeld asieltoevoegingen of ambtshalve toevoegingen in het geval van vreemdelingenbewaring).

3.2 Maatregel 4: Proactieve geschiloplossing door de overheid

Het beleid is erop gericht dat de overheid conflicten met burgers proactief gaat oplossen door te kiezen voor een meer oplossingsgerichte wijze van communicatie met burgers. Bijvoorbeeld door eerst telefonisch contact te zoeken voordat een ingewikkelde reactie wordt geschreven. Of door vroegtijdig contact met burgers op te nemen om hen goed te informeren over de redenen voor afwijzingen van hun aanvragen en bezwaren. Die aanpak moet onnodige bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen. Zo kan de dienstverlening van de overheid worden verbeterd en kan tegelijkertijd worden bezuinigd op kosten voor rechtsbijstand en rechtspraak.

Geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waar met behulp van mediationvaardigheden¹¹ de dienstverlening rondom bezwaarprocedures werd

¹¹ Met de inzet van 'mediationvaardigheden' wordt bedoeld dat een ambtenaar ingeval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk contact opneemt met de betrokken burger(s) vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding. Daarbij past hij eventueel de-escalerende en de-juridiserende interventies toe. De ambtenaar overlegt samen met de burger over de beste wijze van behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar en zoekt waar mogelijk samen met de burger naar een oplossing binnen de kaders van de wet.

verbeterd, is in opdracht van het ministerie van BZK eind 2007 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van dergelijke mediationvaardigheden. De resultaten van de inzet van mediationvaardigheden zijn in maart 2008 gepubliceerd (Ministerie van BZK, 2008). Hoewel de resultaten van dit onderzoek positief waren, bleek dat mediationvaardigheden nog maar in beperkte mate werden ingezet en dan voornamelijk na ontvangst van een bezwaarschrift. Om de inzet van mediationvaardigheden onder bestuursorganen te stimuleren en om onderzoek te doen naar de mogelijkheden en succes- en faalfactoren zijn gedurende het jaar 2009 door het ministerie van BZK in samenwerking met 26 overheidsorganisaties de mogelijkheden en effecten voor 16 overheidsdomeinen doorgemeten. De resultaten van dit onderzoek worden in juni 2010 aan de Tweede Kamer verstuurd.

De activiteiten van Justitie in de vorm van het project proactieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) zijn mede gebaseerd op de resultaten die de overheidsorganisaties in het kader van het BZK-traject mediationvaardigheden hebben geboekt. Terwijl het BZK-traject betrekking heeft op de hele overheid, richt het project PAGO zich op overheidsinstanties binnen het justitiedomein (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 VI, nr. 88). De gedachte achter PAGO is dat ook binnen het justitiedomein bestuursorganen door het gebruik van zogenoemde mediationvaardigheden conflicten met burgers kunnen voorkomen dan wel conflicten in een eerder stadium kunnen oplossen. Aangezien voor een deel van de conflicten een beroep wordt gedaan op de gefinancierde rechtsbijstand, zal een afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures ook leiden tot een verminderd beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

In het kader van deze maatregel moeten bij verschillende taakorganisaties van Justitie activiteiten geïnitieerd worden die gericht zijn op een proactieve wijze van geschiloplossing. Binnen het ministerie van Justitie is een projectorganisatie PAGO ingericht om een cultuuromslag in het uitvoeringsbeleid richting een proactieve wijze van geschiloplossing bij de verschillende taakorganisaties van Justitie te stimuleren en waar nodig te ondersteunen. De nadruk ligt daarbij op de toepassing van de zogenoemde mediationvaardigheden in een vroeg stadium van contact tussen overheidsinstantie en burger.

De staatssecretaris van Justitie heeft per 1 februari 2009 een ambassadeur PAGO aangesteld, die contacten legt met verschillende taakorganisaties van Justitie en hen stimuleert om activiteiten met betrekking tot een proactieve wijze van geschiloplossing te ondernemen. Daarnaast probeert de ambassadeur partijen buiten het justitiedomein die een grote wissel trekken op de gesubsidieerde rechtsbijstand te motiveren tot een proactieve wijze van geschiloplossing. Tevens is onder voorzitterschap van de ambassadeur een stuurgroep PAGO ingericht. Hierin hebben onder andere de directeur Rechtsbestel, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit & Screening (Justis) zitting, waarmee de drie directoraten-generaal van Justitie in PAGO vertegenwoordigd zijn. Zo wordt een breed draagvlak voor PAGO gecreëerd.

3.2.1 Implementatie

Het is niet mogelijk eenduidig aan te geven in hoeverre de maatregel 'proactieve geschiloplossing door de overheid' is geïmplementeerd. Het verschilt per taakorganisatie in welke mate er initiatieven op het gebied van PAGO zijn ontplooid. Wel kunnen we zeggen dat gemeenten, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voorop lopen met hun activiteiten op het gebied van mediationvaardigheden.

Van de verschillende taakorganisaties binnen Justitie bevinden de meeste zich aan het begin van de implementatiefase.

3.2.2 *Mechanismen en mogelijke effecten*

Het PAGO project gaat uit van de veronderstelling dat niet alle geschillen tussen de overheid en de burger/bedrijven die leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures zover zouden hoeven komen. Wanneer een overheidsinstantie in een vroeg stadium contact zoekt met de burger/het bedrijf kan juridisering van het conflict voorkomen worden. Aan de hand van de beleidsstukken en als gevolg van expertinterviews hebben wij een beleidstheorie gereconstrueerd. We benoemen hier de twee mechanismen die van invloed kunnen zijn op het veronderstelde proces.

De eerste is *informatie*. Er blijkt lang niet altijd sprake van onenigheid over een besluit van een overheidsinstantie, maar vaak is er sprake van onduidelijkheid bij de burger over het besluit. Wanneer de burger niet weet waar hij met zijn vraag over het besluit terecht kan, ziet hij als enige oplossing het indienen van een bezwaarschrift. Met een telefoontje door de overheidsinstantie kan een besluit nader worden toegelicht en kunnen verdere procedures uitblijven. Anderzijds kan het ook zijn dat de ambtenaar niet over alle benodigde informatie beschikt of tijdens een telefoongesprek een door hem gemaakte fout ontdekt. Ook daarvoor kan een telefonische benadering nuttig zijn.

Het tweede mechanisme is *bejegening*. In voorkomende gevallen is de burger niet zozeer boos over het besluit van de overheidsinstantie, maar over de manier waarop dit besluit is gecommuniceerd. Dit gebeurt vaak met een onpersoonlijke, gestandaardiseerde brief. Het kan burgers milder stemmen wanneer een overheidsinstantie hen in een persoonlijk gesprek benadert over hun zaak. De burger heeft dan het gevoel als persoon en niet als nummer te worden gezien. Bovendien geeft een proactieve benadering van een overheidsinstantie aan dat de instantie de zaak van de burger (en daarmee ook de burger zelf) serieus neemt. De veronderstelling is dat de burger eerder geneigd zal zijn zich bij het besluit neer te leggen wanneer hij het gevoel heeft dat zijn zaak serieus behandeld is.

Aangezien we te maken hebben met verschillende overheidsinstanties en daarmee ook met verschillende typen zaken, moet er rekening gehouden worden met de condities waaronder PAGO meer of minder succesvol zal zijn.¹² Hieronder beschrijven we verschillende factoren die naar onze mening hierop van invloed zouden kunnen zijn:

- De oorzaak van het geschil. Wanneer een geschil is ontstaan uit onduidelijkheid over een besluit is dit geschil wellicht eenvoudiger te verhelpen dan wanneer er daadwerkelijk sprake is van onenigheid over een besluit.
- Ook zou het verschil kunnen maken of de overheidsinstantie direct contact opneemt met de burger of met een belangenbehartiger in de vorm van een advocaat. Vaak heeft een advocaat meer juridische kennis om tegengas te geven in een gesprek dan een burger. Daarbij bestaat de kans dat een advocaat de

¹² Onderzoek door studenten van de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Justitie laat bijvoorbeeld zien dat onder andere de cultuur, belangen en werkzaamheden van de overheidsinstantie van invloed kunnen zijn op het succes van proactieve geschiloplossing door de overheid (De Graaf, Hoogeveen, Lombaers, & Den Otter, 2009).

informatie op papier wil als bewijsstuk voor zijn cliënt. In dat geval zal een advocaat minder gesteld zijn op een telefonische afhandeling van de zaak.

- Voor een proactieve wijze van geschiloplossing lijkt het ook van belang dat de burger en de ambtenaar zich goed mondeling kunnen uiten in dezelfde taal.
- Verder moet er voor het succes van PAGO rekening gehouden worden met het belang van de zaak. Naarmate het belang van een besluit groter is (bijvoorbeeld in het geval van een verblijfsvergunning door IND of in het geval van een bijstandsuitkering door de gemeente) zullen mensen langer procederen voor een positief resultaat.
- Ook zou het van belang kunnen zijn of de overheidsinstantie en de burger onderhandelingsbereid zijn en onderhandelingsruimte hebben. Zijn beide partijen bereid om water bij de wijn te doen en heeft de ambtenaar daar bevoegdheid toe?

Bovengenoemde factoren zouden bepalend kunnen zijn voor het resultaat van PAGO nadat PAGO succesvol is geïmplementeerd bij de taakorganisatie. In deze nulmeting worden deze hypothesen niet getoetst. Voor zover deze hypothesen aan de orde komen in het onderzoek naar de inzet van mediationvaardigheden van BZK, zullen we hier in vervolgmetingen op terugkomen.

Daarnaast zijn er ook factoren met betrekking tot de implementatie te noemen die van invloed zouden kunnen zijn op het succes van PAGO. Zo moet er binnen de overheidsinstantie voldoende draagvlak zijn onder de medewerkers die de PAGO activiteiten moeten uitvoeren. Het omschakelen naar een proactieve wijze van geschiloplossing vraagt een grote cultuuromslag bij de meeste instanties. Daarbij is het ondermeer belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van het doel van deze nieuwe werkwijze en dat zij zich gesteund voelen door het management. Ook is het belangrijk dat zij getraind worden in mediationvaardigheden.

Het belangrijkste effect van de maatregel 'proactieve geschiloplossing door de overheid' voor het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing zal een afname zijn van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures door conflicten in een eerder stadium op proactieve wijze op te lossen. Daarmee samenhangend zal een afname in het aantal toevoegingen optreden. Uit eerdere ervaringen met mediationvaardigheden is gebleken dat proactieve geschiloplossing ook positieve gevolgen kan hebben voor de cliënttevredenheid en voor de medewerkerstevredenheid. Wanneer een proactieve werkwijze volledig is geïmplementeerd bij de taakorganisaties kan dit ook positieve gevolgen hebben voor de werklust (Ministerie van BZK, 2008). Zaken kunnen sneller worden afgehandeld en leiden tot minder vervolprocedures. Echter, deze positieve effecten op de werklust zullen niet direct na de implementatie zichtbaar zijn. In de beginfase kost de maatregel tijd, inzet en geld, onder andere doordat werknemers nog veel tijd nodig hebben voor de voorbereiding van de gesprekken en zij getraind moeten worden in mediationvaardigheden.

Als laatste merken wij op dat het nog niet bekend is wat de effecten van PAGO zijn op de langere termijn. Het is denkbaar dat naarmate de burger vaker proactief benaderd wordt hij dit op den duur als standaard gaat ervaren. Wanneer de verwachtingen hoger worden, kan de teleurstelling ook groter worden wanneer een proactieve benadering een keer uitblijft. Ook bestaat het risico dat een instantie op den duur een andere koers gaat varen wanneer PAGO niet goed geborgd wordt.

3.2.3 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen dienen te worden beantwoord:

Hoeveel toevoegingen zijn er over de periode 2000-2009 vastgesteld op verschillende rechtsterreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht?

Wat zijn de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand over de periode 2000-2009 voor de verschillende rechtsterreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht?

Welke wederpartijen worden vaak genoemd bij toevoegingen op de verschillende terreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht?

Welke organisaties hebben maatregelen met betrekking tot proactieve geschiloplossing geïmplementeerd?

Hoeveel rechtszaken zijn er gestart tussen 2000 en 2009 op het terrein van de bestuursrechtspraak en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?

Wat is op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen?

3.2.4 Methode van onderzoek

Bovenstaande vragen worden beantwoord met behulp van de volgende bronnen:

- Gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) over de vastgestelde toevoegingen op het gebied van de verschillende terreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht.
- Gegevens over het aantal bezwaarschriften en gerechtelijke procedures van verschillende overheidsinstanties die zich bezighouden met proactieve geschiloplossing.
- Gegevens van het aantal zaken binnen de bestuursrechtspraak.
- Gegevens over de prognoses van het PMJ.

Een probleem van de gegevens van de RvR is dat sommige gegevens niet gestandaardiseerd zijn, maar ingevoerd in zogenoemde 'open velden'. Daarbij is er vaak sprake van 'missing data' doordat variabelen niet zijn ingevuld. Een probleem met de gegevens van de overheidsinstanties over het aantal bezwaarschriften en gerechtelijke procedures is dat niet alle instanties deze informatie registreren. Voor wat betreft de gegevens over de bestuursrechtspraak ontbreken cijfers van de vreemdelingenkamer. Hierdoor hebben we geen inzicht in het aantal zaken op het gebied van vreemdelingenzaken en asielzaken. De volgende analyses worden uitgevoerd:

- 1 Een analyse van de vastgestelde toevoegingen op de verschillende terreinen binnen het bestuursrecht om vast te stellen hoeveel toevoegingen er op dit gebied zijn vastgesteld en voor welke zaakcodes (subcategorieën binnen het bestuursrecht).
- 2 Een analyse van de vastgestelde toevoegingen op de verschillende terreinen binnen het bestuursrecht om vast te stellen wat de uitgaven zijn aan de toevoegingen.
- 3 Een analyse van de wederpartijen om vast te stellen bij welke organisaties activiteiten met betrekking tot proactieve geschiloplossing grote invloed kunnen hebben op het aantal toevoegingen.
- 4 Een analyse van het aantal bezwaarprocedures en gerechtelijke procedures bij verschillende organisaties om in kaart te brengen in hoeverre een proactieve aanpak van geschillen leidt tot minder geschillen.

- 5 Een analyse van de bestuursrechtspraak aan de hand van de gegevens uit Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008.
- 6 Een analyse van de prognoses van het PMJ om uitspraken te kunnen doen over de verwachte ontwikkelingen.

3.2.5 Analyses

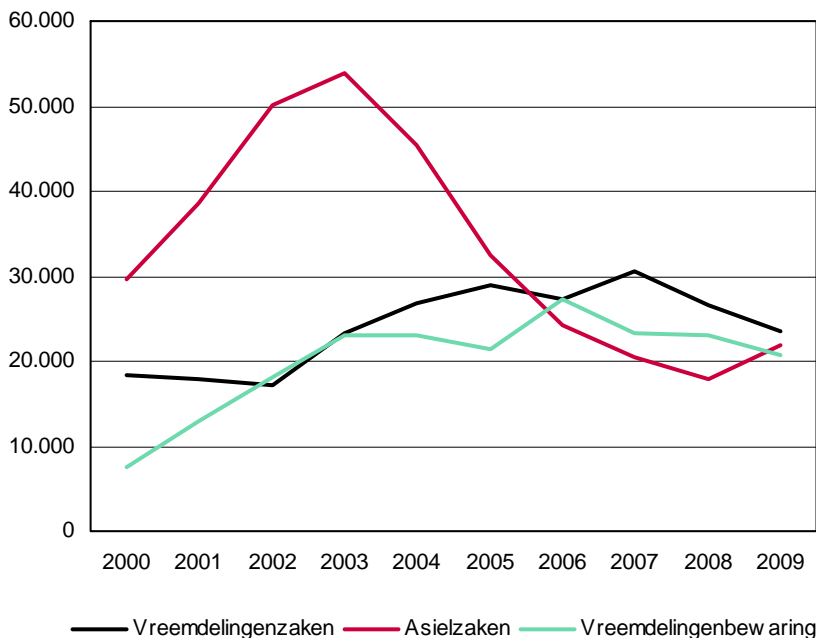
Om het overzichtelijk te houden, richten we ons bij de resultaten op die rechtsterreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht die de grootste gevolgen hebben voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten eerste beschrijven we vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring. Vervolgens gaan we in op het rechtsterrein van de sociale voorzieningen en daarna bespreken we de resultaten op het terrein van de sociale verzekeringen. De overige rechtsterreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht worden hier niet specifiek behandeld, maar een overzicht van het aantal vastgestelde toevoegingen op die terreinen staat in tabel 3.1 van bijlage 2.

Vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring

Aantal toevoegingen

In figuur 3.1 zien we een overzicht van het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring. We wijzen er hier op dat vreemdelingenbewaring bij de RvR valt in de categorie *straf (ambtshalve + overige)*. Daarom hebben wij er voor gekozen om vreemdelingenbewaring als aparte categorie mee te nemen en niet te scharen onder vreemdelingenzaken. Immers, een persoon kan ook na een asielprocedure in vreemdelingenbewaring komen. Er is een duidelijke afname zichtbaar op het gebied van asielzaken vanaf 2003. Dit is na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van vreemdelingenzaken stijgt van circa 17.200 toevoegingen in 2002 naar circa 30.500 toevoegingen in 2007. Sindsdien neem het aantal vastgestelde toevoegingen af. We zien dat sinds 2003 het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring jaarlijks rond de 23.500 ligt. Alleen 2006 was een uitzondering met meer dan 28.000 toevoegingen voor vreemdelingenbewaring.

Figuur 3.1 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring, 2000-2009



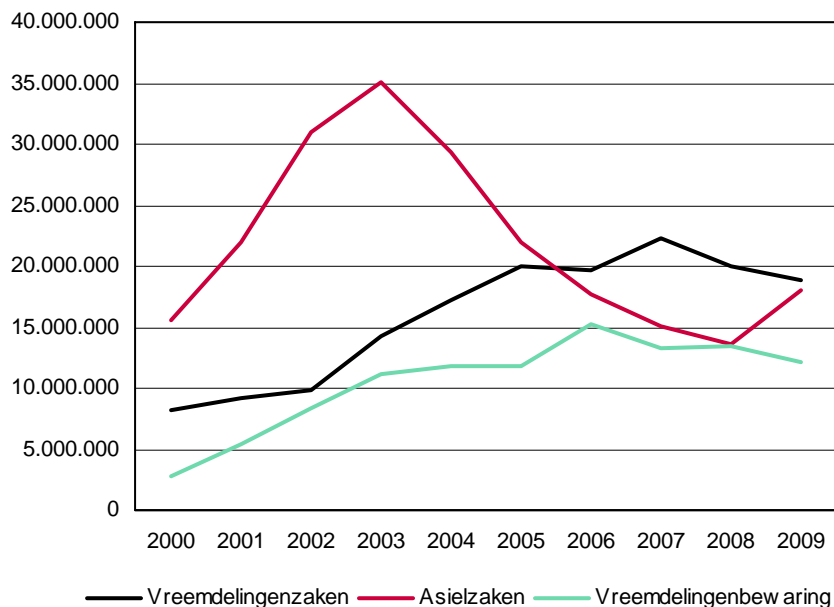
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.2 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uitgaven toevoegingen

In figuur 3.2 staat het totale bedrag aan vergoedingen weergegeven dat de RvR heeft vastgesteld voor rechtsbijstandverleners op de terreinen van vreemdelingenzaken, asielzaken en voor zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring. In deze bedragen zijn de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de proceskostenaf trek verrekend. We zien dat de uitgaven dezelfde trend volgen als het aantal vastgestelde toevoegingen. De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenzaken laten een stijgende lijn zien tussen 2000 en 2007. Vanaf 2007 nemen de uitgaven voor vreemdelingenzaken af. Op het terrein van asielzaken zien we dat de uitgaven voor toevoegingen in 2003 het hoogst waren (meer dan 35 miljoen euro). Daarna namen de uitgaven jaarlijks af tot minder dan 15 miljoen euro in 2008. Echter, in 2009 is weer een stijging van de uitgaven voor toevoegingen op het terrein van asielzaken waarneembaar. De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenbewaring laten een stijgende lijn zien tot 15 miljoen euro in 2006. Sindsdien nemen de uitgaven iets af.

Figuur 3.2 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen naar toevoegcategorie, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.3 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

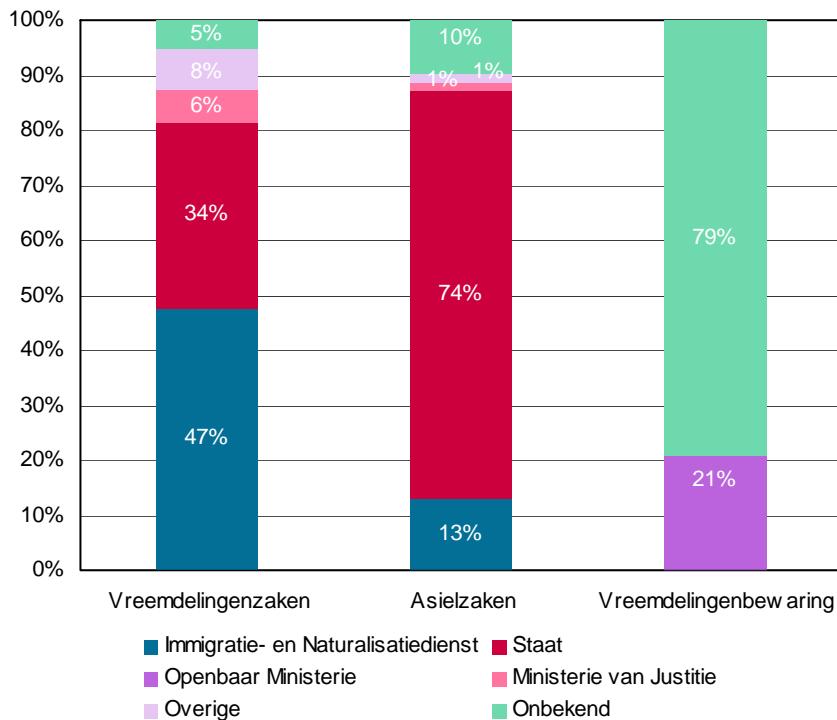
In bovenstaande bedragen is geen rekening gehouden met eventuele declaraties van rechtsbijstandverleners voor extra kosten. Aangezien de extra-urendeclaraties slechts een zeer klein deel vormen van de kosten op de terreinen van vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring staan deze enkel genoemd in tabel 3.4 van bijlage 2. Bovenstaande bedragen zijn ook exclusief de uitgaven aan pikettoevoegingen. Hier zullen we in paragraaf 3.3.5 nader op ingaan.

Wederpartijen

In figuur 3.3 staat weergegeven welke wederpartijen het meest genoemd worden bij toevoegingen op het gebied van vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring. Deze verdeling is slechts een indicatie die met grote voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Doordat de registratie een 'open veld' betreft, is de wederpartij vaak niet eenduidig genoteerd (bijvoorbeeld een combinatie van Visadienst, IND en Ministerie van Justitie) of niet genoteerd (vandaar de grote categorie 'onbekend' bij vreemdelingenbewaring).¹³

¹³ In verband met de onbetrouwbaarheid van de gegevens over de wederpartijen wordt in dit hoofdstuk alleen de verdeling van de wederpartijen in 2008 gegeven. Het vergelijken van de gegevens over verschillende jaren zou kunnen leiden tot verkeerde conclusies. Er vindt overleg plaats met de RvR hoe deze gegevens in de toekomst beter te registreren.

Figuur 3.3 Percentages genoemde wederpartijen per rechtsterrein, 2008

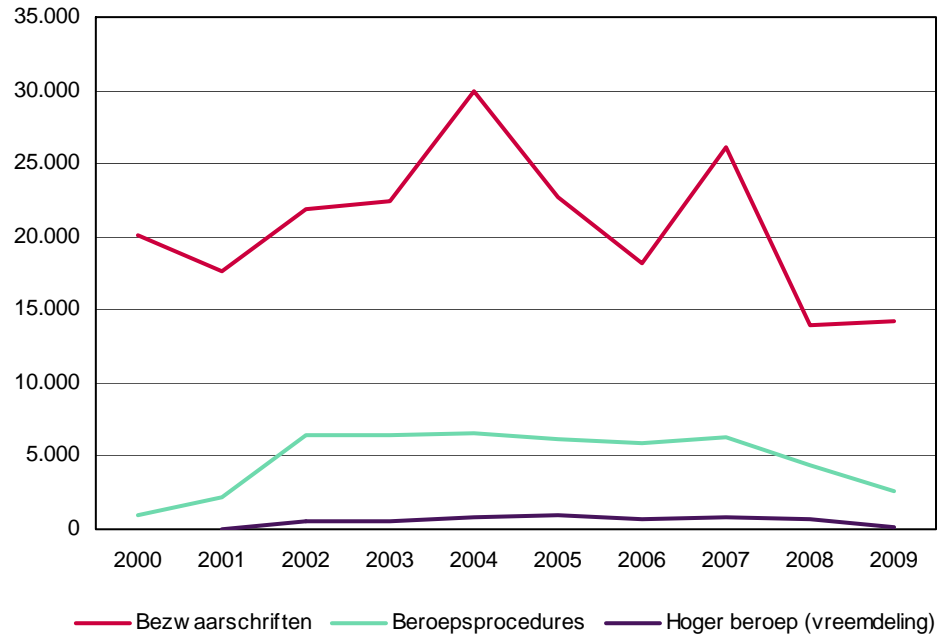


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.5 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Zoals verwacht speelt de IND een belangrijke rol bij de vastgestelde toevoegingen op het terrein van vreemdelingenzaken. Om die reden gaan wij hieronder kort in op het aantal bezwaar- en beroepsprocedures bij de IND (zie figuur 3.4) en de activiteiten van de IND op het gebied van PAGO. De cijfers hebben betrekking op de procedures Regulier en Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) op de terreinen Sociaal en Economisch. Sociaal is gericht op gezinshereniging en andere verblijfsdoelen die voortkomen uit sociale overwegingen en humanitaire verdragen. Economisch richt zich op aanvragen voor alle studie- en arbeidsgerelateerde doelen.

Figuur 3.4 Aantal afgedane bezwaarschriften en beroepsprocedures bij de IND*, 2000-2009



*Regulier en MVV (Sociaal en Economisch)

De beroepen zijn gerelateerd aan de bezwaarschriften en de hoger beroepen aan de beroepen. De jaartallen zijn de jaren waarin het bezwaarschrift is afgesloten.

Bron: IND, bewerking WODC

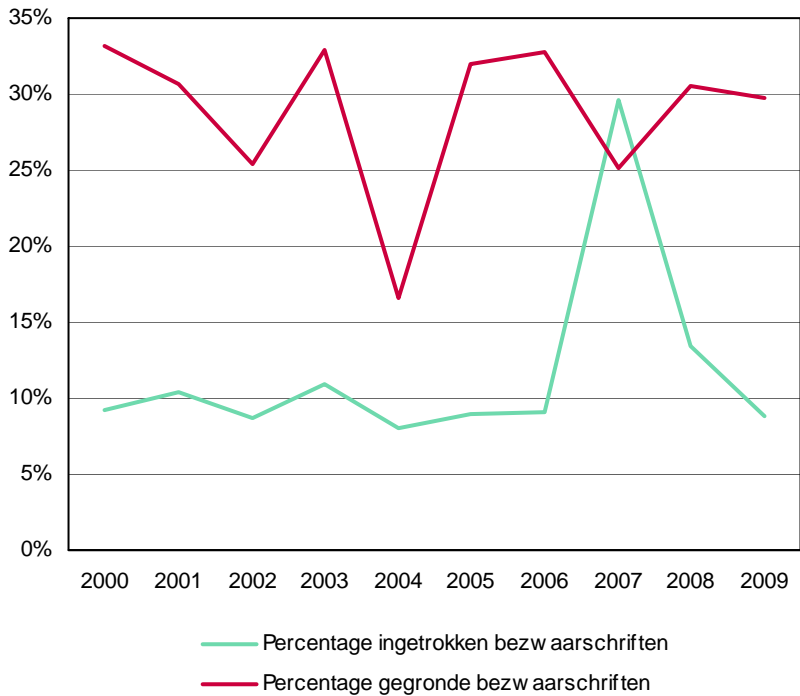
Zie tabel 3.6 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

We zien dat het aantal jaarlijks afgedane bezwaarschriften vanaf 2004 een dalende lijn laat zien met een uitzondering in 2007. Hiermee samenhangend zien we ook een afname van het aantal gerechtelijke procedures vanaf 2007.

De IND is in november 2009 gestart met een project in het kader van PAGO. De cijfers van de IND laten een bestendige lijn zien van redelijk forse aantallen bezwaar en beroepszaken, waarvan ook nog een substantieel deel gegrond wordt verklaard, of in beroep door de Procesvertegenwoordiging wordt ingetrokken. De vraag rijst of het beslissingsproces niet effectiever kan. Uitgangspunten als één keer juist beslissen, de aanvrager centraal, reductie administratieve lasten en dienstverlening dringen zich hierbij op. Het PAGO project zal zich richten op de procedure Regulier Sociaal.

De IND bestudeert 350 dossiers om de redenen waarom bezwaarzaken gegrond worden verklaard in kaart te brengen. Aan de hand van deze analyse zal duidelijk worden hoe de besluitvorming verbeterd kan worden en wordt de invulling van het vervolg van het project bepaald. In figuur 3.5 staan de percentages van de afgehandelde bezwaarschriften die gegrond zijn verklaard of zijn ingetrokken door de gemachtigde van de vreemdeling. Ook hier hebben de cijfers betrekking op de procedures Regulier en MVV (Sociaal en Economisch). Het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften schommelt rond de 30% (met uitzondering van 2004) en het percentage van de afgehandelde bezwaarschriften dat wordt ingetrokken door de gemachtigde van de vreemdeling ligt rond de 10% (met uitzondering van een piek in 2007).

Figuur 3.5 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de IND dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009



Bron: IND, bewerking WODC

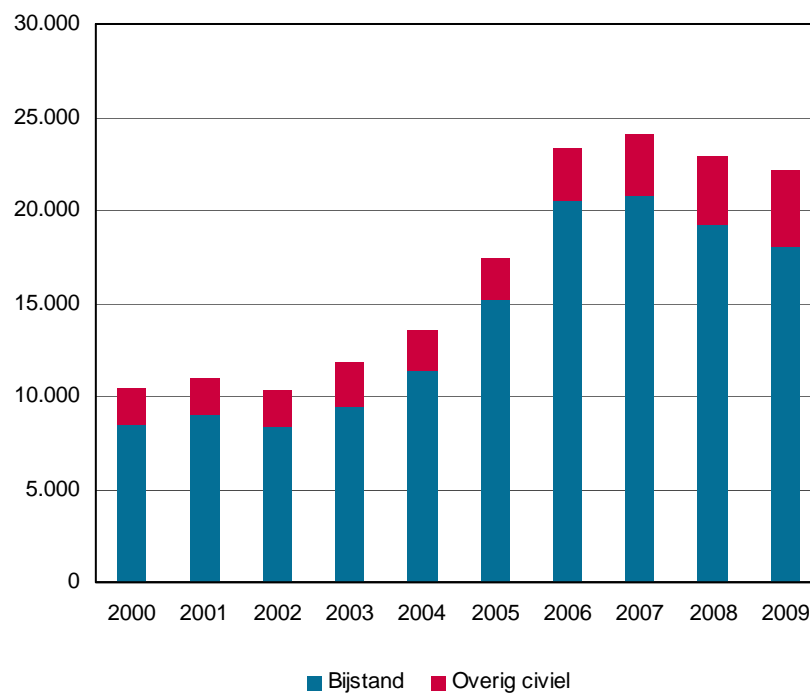
Zie tabel 3.7 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Sociale voorzieningen

Aantal toevoegingen

In figuur 3.6 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van de sociale voorzieningen weergegeven. Er is een duidelijk stijgende lijn waarneembaar tot 2007. Vanaf 2007 neemt het aantal jaarlijks vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale voorzieningen licht af.

Figuur 3.6 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale voorzieningen, 2000-2009



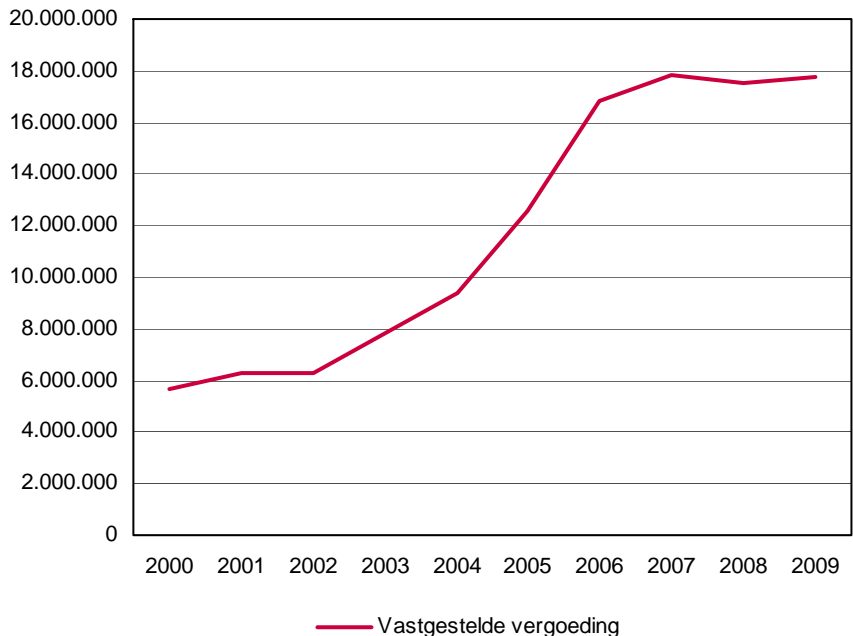
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.8 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uitgaven toevoegingen

Een overzicht van de uitgaven aan toevoegingen op het terrein van de sociale voorzieningen staat in figuur 3.7. De uitgaven zijn sterk gestegen tussen 2002 en 2006 en schommelen de laatste jaren tussen de 17 miljoen en 18 miljoen euro per jaar.

Figuur 3.7 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen voor sociale voorzieningen, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

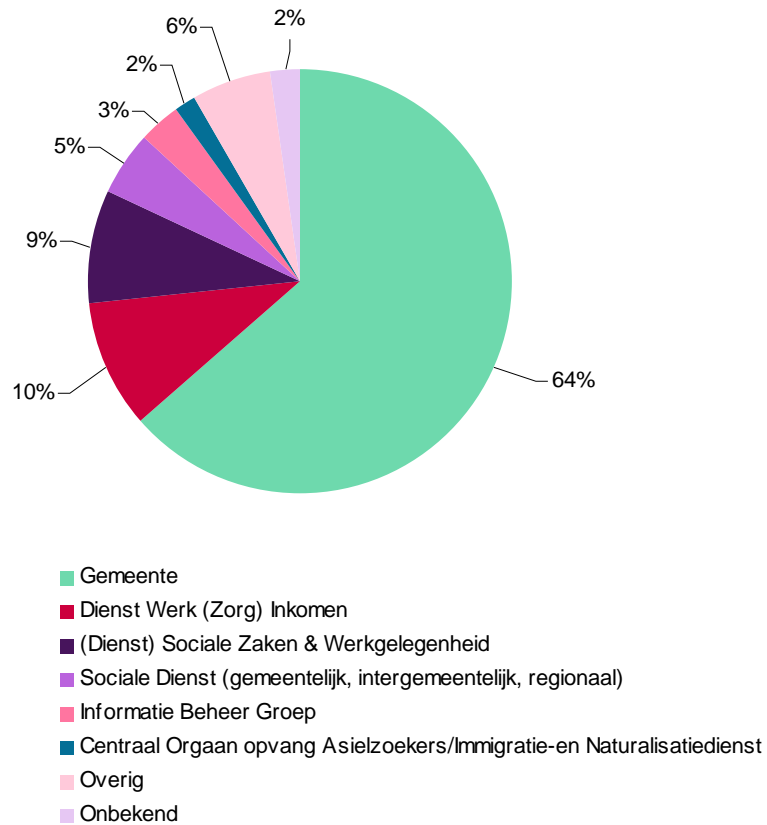
Zie tabel 3.9 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In bovenstaande bedragen is geen rekening gehouden met eventuele declaraties van rechtsbijstandverleners voor extra kosten. Gezien het geringe aantal extra-urendeclaraties op het terrein van sociale voorzieningen staan deze enkel weergegeven in tabel 3.10 van bijlage 2.

Wederpartijen

In figuur 3.8 wordt een overzicht gegeven van de meest frequent voorkomende wederpartijen bij toevoegingen op het gebied van sociale voorzieningen. Hierbij geldt om dezelfde reden als voorgaand genoemd, dat deze cijfers indicatief zijn en met grote voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. We zien dat de eerste vier categorieën (gemeente, Dienst Werk (Zorg) Inkomen, (Dienst) Sociale Zaken & Werkgelegenheid, en de Sociale Dienst) in figuur 3.8 onderdeel uitmaken van de gemeenten. Daarmee nemen de gemeenten 87% van de toevoegingen op het gebied van de sociale voorzieningen voor hun rekening. De Informatie Beheer Groep (IBG) wordt als wederpartij genoemd bij geschillen over de studiefinanciering.

Figuur 3.8 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van sociale voorzieningen, 2008



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.11 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

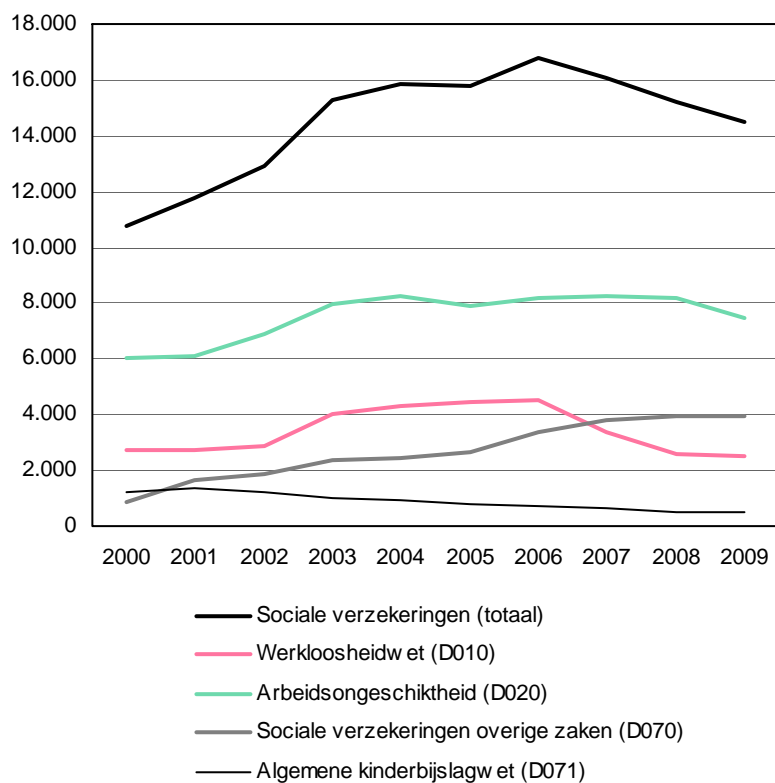
In het kader van het pioniertraject van het ministerie van BZK zijn op het gebied van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ook pilots bij gemeenten opgezet. De resultaten van deze pilots waren bij de afronding van de onderhavige rapportage nog niet beschikbaar en zijn nader beschreven in de Eindrapportage van het pioniertraject mediationvaardigheden dat in juni 2010 aan de Tweede Kamer wordt verzonden.

Sociale verzekeringen

Aantal toevoegingen

In figuur 3.9 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale verzekeringen weergegeven voor de periode 2000-2009. Er is een stijgende lijn te zien in de periode 2000-2006. Daarna neemt het aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale verzekeringen jaarlijks af.

Figuur 3.9 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale verzekeringen, 2000-2009



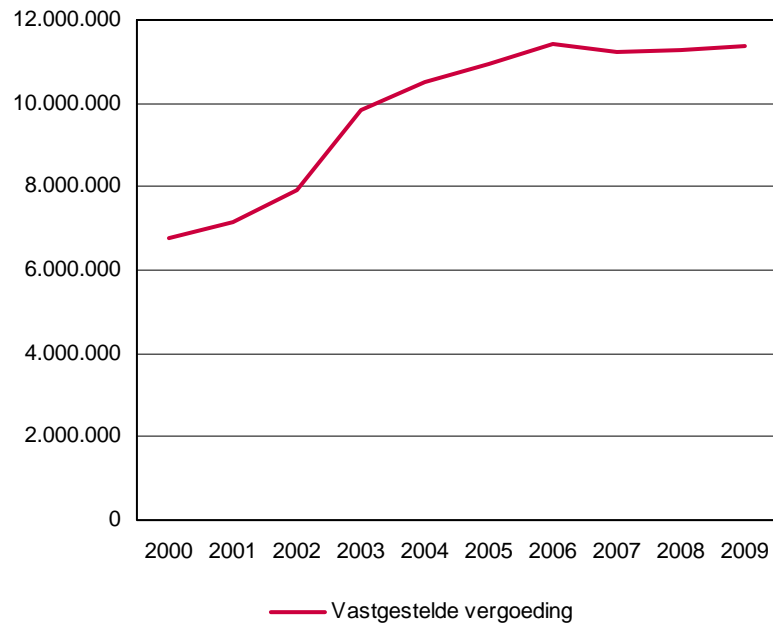
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.12 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uitgaven toevoegingen

De uitgaven aan de toevoegingen op het terrein van de sociale verzekeringen staan weergegeven in figuur 3.10. De uitgaven schommelen al enkele jaren rond de 11 miljoen euro per jaar, ondanks een afname in het aantal vastgestelde toevoegingen.

Figuur 3.10 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen voor sociale verzekeringen, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.13 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

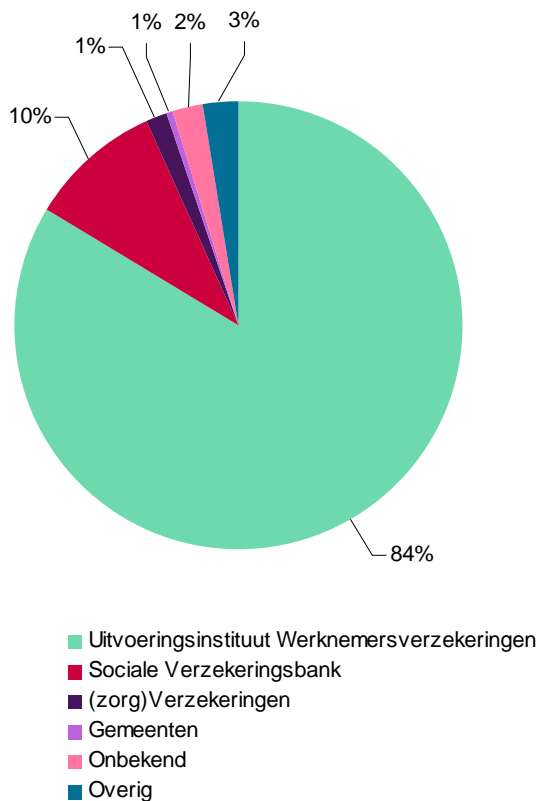
Wederom is in bovenstaande bedragen nog geen rekening gehouden met eventuele declaraties van rechtsbijstandverleners voor extra kosten. De extra-urendeclaraties op het terrein van sociale verzekeringen staan in tabel 3.14 van bijlage 2.

Wederpartijen

In figuur 3.11 wordt een overzicht gegeven van de meest frequent voorkomende wederpartijen bij toevoegingen op het gebied van de sociale verzekeringen. Wederom geldt om dezelfde reden dat deze cijfers indicatief zijn en met grote voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. We zien dat bijna 85% van de vastgestelde toevoegingen voor zaken tegen het UWV¹⁴ zijn. Verder zien we dat nog eens bijna 10% van de toevoegingen voor zaken tegen de SVB zijn.

¹⁴ Onder UWV vallen alle toevoegingen die als wederpartij UWV, Cadans, GAK, GUO, USZO, SFB, USV of CWI hebben.

Figuur 3.11 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van sociale verzekeringen, 2008



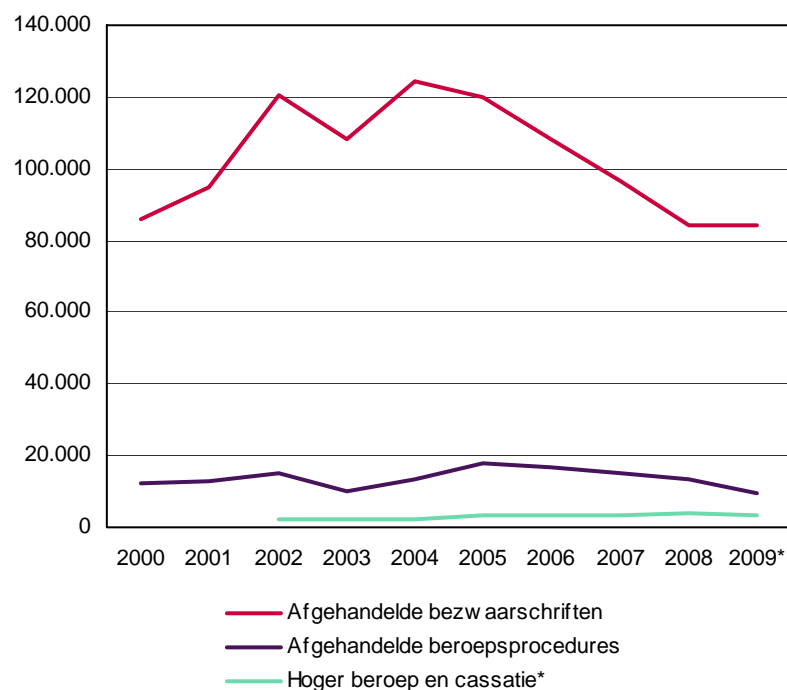
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 3.15 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Het UWV is al sinds 2001 actief met formele mediation en sinds 2004 ook met mediationvaardigheden. Sinds vier jaar is de standaardprocedure bij het UWV, dat gebeld wordt in alle bezwaarzaken. Dit houdt in dat de medewerkers binnen 15 dagen telefonisch contact opnemen met de cliënten. Uit onderzoek onder de cliënten blijkt dat de medewerker ervoor zorgt dat onduidelijkheid wordt weggenomen en de cliënt zich serieus genomen voelt door deze wijze van bejegening. Daarnaast ervaren de medewerkers deze werkwijze als prettig. Een positief neveneffect van deze procedure is dat het dossier verrijkt wordt, ook als het bezwaar niet wordt ingetrokken. In ca. 10% van de bezwaarzaken wordt niet gebeld. Dit komt onder meer doordat een medewerker verzuimt te bellen of de cliënten niet telefonisch bereikbaar zijn. In figuur 3.12 staat het aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV weergegeven. Er is een duidelijk dalende trend waarneembaar in het aantal afgedane bezwaarschriften in de afgelopen jaren. Naast een afname in het aantal afgedane bezwaarschriften zien we ook een afname in het aantal beroepsprocedures.

Het is zeer waarschijnlijk dat de afname in het aantal afgedane bezwaarschriften en beroepsprocedures een gevolg is van de mediationvaardigheden. Echter, ook andere factoren kunnen hierop van invloed zijn geweest. Zo hebben grote veranderingen

plaatsgevonden in de polisadministratie bij het UWV. Ook is wetgeving aangepast, of nieuwe wetgeving ingevoerd, bijvoorbeeld de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) per 1 april 2006 en verschillende wijzigingen in de Werkloosheidwet (WW).¹⁵ Tevens merken we op dat de werkloosheid in de periode 2005-2008 is gedaald van 6,5% tot 3,9%.

Figuur 3.12 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV, 2000-2009

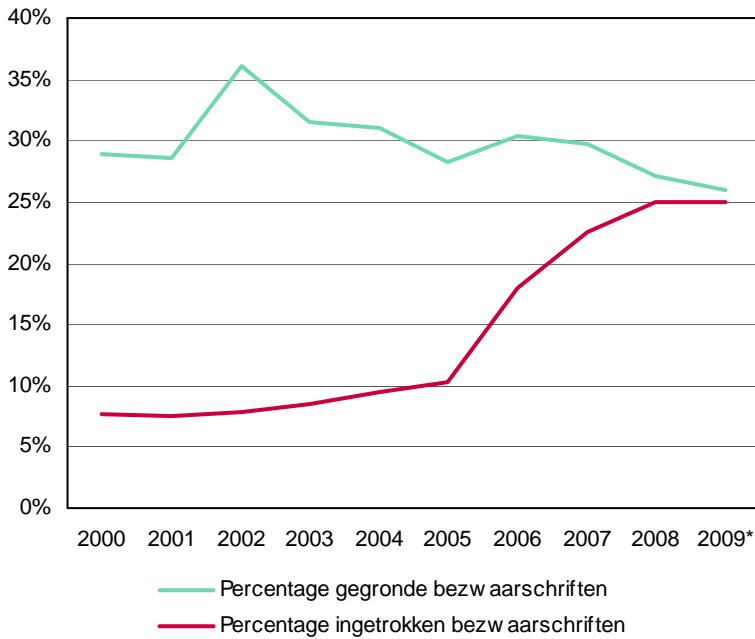


Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC
Zie tabel 3.16 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Niet alleen het aantal afgedane bezwaarschriften neemt af, er wordt ook een groter deel van de bezwaarschriften ingetrokken. In figuur 3.13 zien we dat tussen 2005 en 2009 het percentage ingetrokken bezwaarschriften is toegenomen van 10% naar 25%. De laatste twee jaar is het percentage ingetrokken bezwaarschriften stabiel. Hieruit lijken we op te kunnen maken dat mediationvaardigheden bij het UWV leiden tot maximaal 25% ingetrokken bezwaarschriften. Naast de sterke toename in het percentage ingetrokken bezwaarschriften zien we ook een lichte afname in het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften. Dit kan erop wijzen dat als gevolg van de telefonische benadering meer inzicht wordt verkregen in de redenen tot bezwaar, waardoor de besluitvorming verbetert.

¹⁵ Voor meer informatie, zie de Jaarverslagen van het UWV.

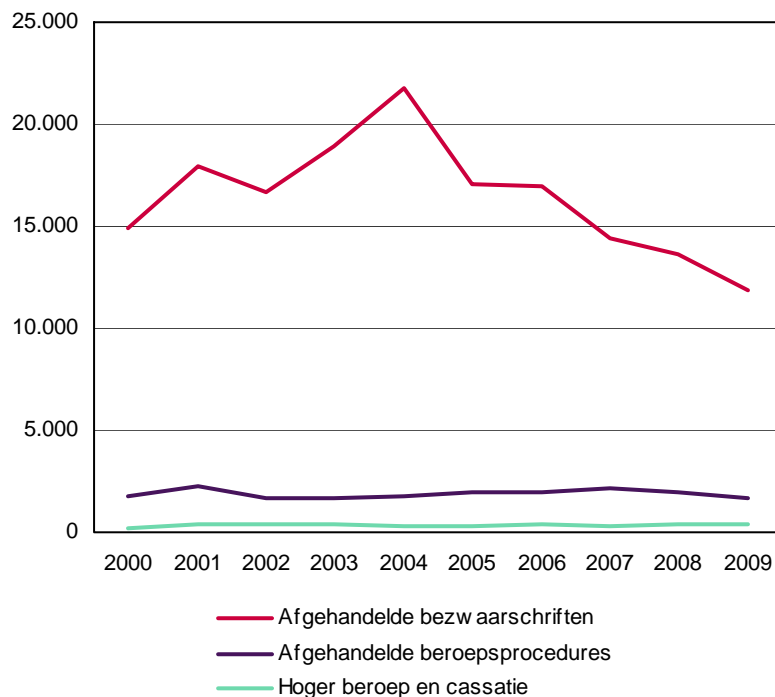
Figuur 3.13 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij het UWV dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009



Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC
Zie tabel 3.17 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Ook bij de SVB wordt sinds 2007 gebruik gemaakt van mediationvaardigheden om het aantal bezwaarschriften terug te dringen. In beginsel dient in bezwaar- en klachtzaken binnen 2 dagen telefonisch contact opgenomen te worden met de cliënten. Uit de cijfers blijkt dat er sprake is van een forse daling van het aantal afgehandelde bezwaarschriften tussen 2004 en 2009 (zie figuur 3.14). We zien dat het aantal gerechtelijke procedures de afgelopen jaren stabiel is gebleven. In 2009 zien we voor het eerst een lichte afname van het aantal beroepsprocedures. De afname in het aantal afgehandelde bezwaarschriften heeft dus niet gezorgd voor een even sterke afname in gerechtelijke procedures.

Figuur 3.14 Aantal afgehandelde bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij de SVB, 2000-2009

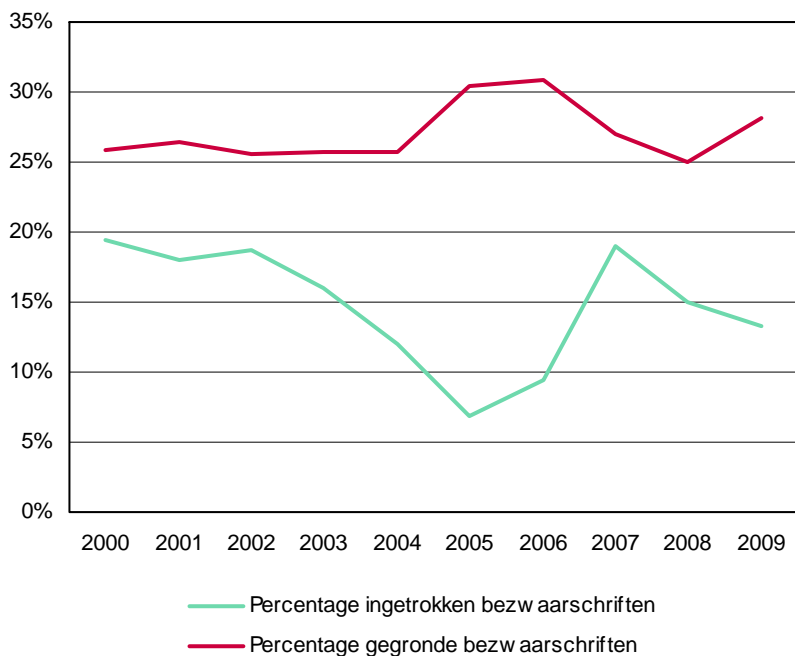


Bron: SVB

Zie tabel 3.18 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Om een beter beeld te kunnen krijgen van het mogelijk effect van de inzet van mediationvaardigheden bij de SVB hebben we gekeken hoeveel procent van de afgehandelde bezwaarschriften is ingetrokken. Het idee is immers dat cliënten na de telefonische benadering eerder hun bezwaarschrift zullen intrekken. Tevens hebben we gekeken naar het percentage afgehandelde bezwaarschriften dat gegrond is verklaard. In figuur 3.15 zien we het percentage van de afgehandelde bezwaarschriften dat werd ingetrokken of gegrond werd verklaard. Opvallend is dat tussen 2002 en 2005 het percentage bezwaarschriften dat werd ingetrokken sterk is afgenomen. Tussen 2005 en 2007 zien we dat er verhoudingsgewijs weer meer bezwaarschriften worden ingetrokken. Vanaf 2007 neemt het percentage ingetrokken bezwaarschriften weer af. Wat betreft het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften zien we een duidelijke afname tussen 2006 en 2008. Dit lijkt te wijzen op een leereffect als gevolg van de telefonische benadering. In 2009 nam het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften weer licht toe. De SVB geeft aan dat er een kanttekening geplaatst moet worden bij de betrouwbaarheid van de cijfers vanaf 2008. Het kan zijn dat medewerkers een bezwaar of klacht telefonisch afhandelen zonder dit goed te registreren. Hierdoor kunnen de werkelijke cijfers anders zijn. Tevens vinden er binnen de SVB diverse organisatorische veranderingen plaats die gevolgen kunnen hebben voor (het bijhouden van) de activiteiten op het gebied van mediationvaardigheden. Zo worden er nieuwe teams samengesteld en worden twee ICT systemen aan elkaar gekoppeld.

Figuur 3.15 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de SVB dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009



Bron: SVB, bewerking WODC

Zie tabel 3.19 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

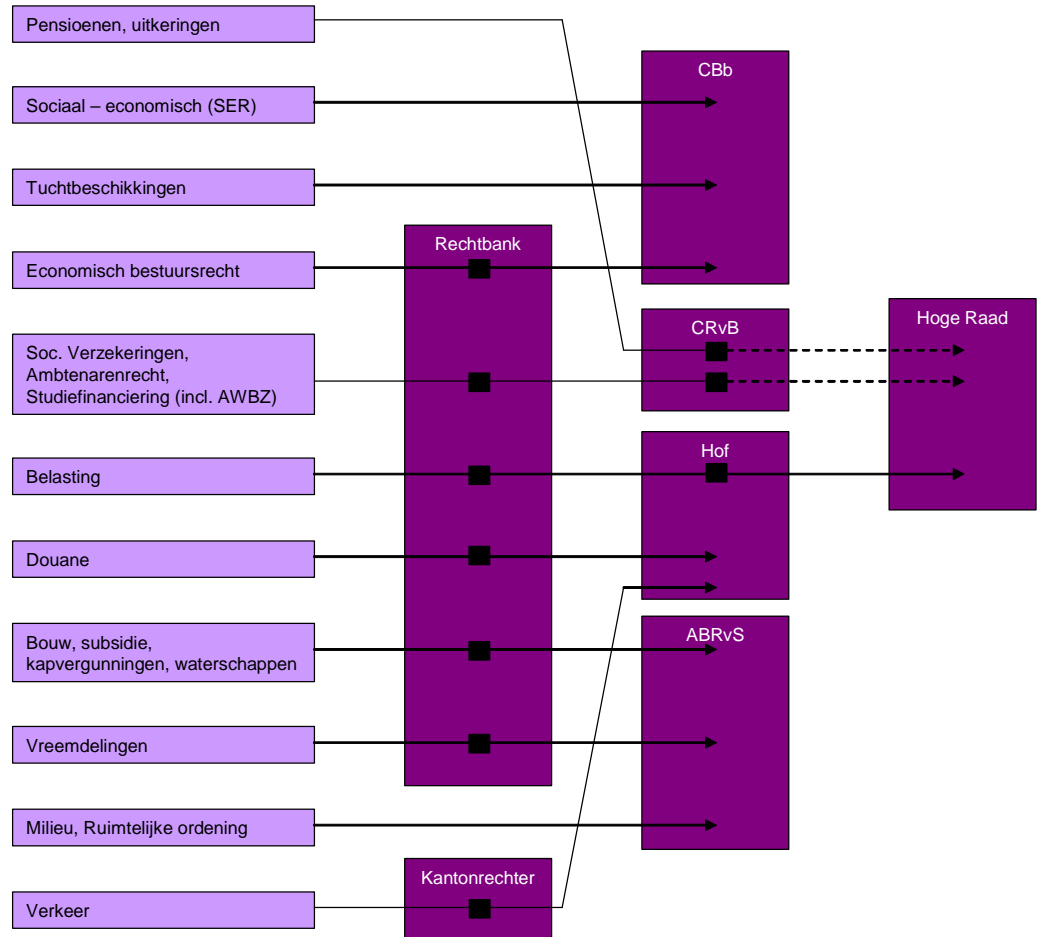
Rechtspraak

In deze paragraaf kijken we naar het aantal bestuurszaken in het gerechtelijke apparaat. De bezwaarfase die hieraan vooraf gaat, blijft hier dus buiten beschouwing. Het gerechtelijke apparaat kent voor bestuurszaken verschillende bevoegde rechtelijke instanties.

Een schematische weergave van de verschillende paden binnen het gerechtelijk stelsel staat in figuur 3.16. Tegen een uitspraak in eerste aanleg (de rechtbank) staat in het algemeen hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Bij sociale verzekeringszaken en ambtenarenzaken kan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en voor belastingzaken moet hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof. Bij belastingzaken is het mogelijk om na bezwaar, beroep en hoger beroep nog in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. Tegen beslissingen die genomen zijn door de CRvB is het in beperkte mate mogelijk om in cassatie te gaan.

In een groot aantal gevallen geldt echter dat de zaak in eerste aanleg bij een ander gerecht dan de rechtbank wordt behandeld. Hierdoor kunnen sommige gerechten zowel zaken in eerste aanleg behandelen als (andere soorten) zaken in hoger beroep. Dit is het geval bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), de CRvB en de ABRvS.

Figuur 3.16 Bestuursrechtspraak

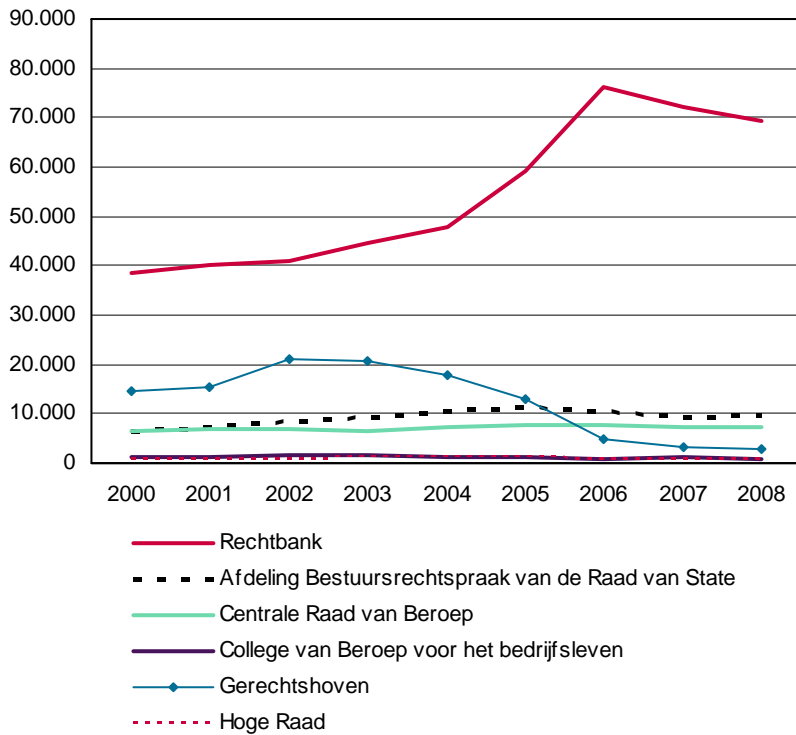


Bron: Bestuursrechtspraak (De Heer-de Lange, 2010)

In figuur 3.17 staat het aantal bestuurszaken naar gerechtstype weergegeven. De gegevens over vreemdelingenzaken ontbreken hierin, omdat er geen cijfers van de Vreemdelingenkamer beschikbaar waren. Ook cijfers over verkeerszaken (Mulderberoepen) zijn niet in figuur 3.17 opgenomen.

We zien dat het aantal bestuurszaken een stijgende lijn vertoont tussen 2000 en 2006. Vanaf 2006 neemt het aantal bestuurszaken af tot ruim 90.000 zaken in 2008. Tevens zien we dat het aantal zaken bij rechtbanken in 2005 sterk toeneemt en dat tegelijkertijd het aantal zaken bij gerechtshoven afneemt. Dit wordt veroorzaakt doordat vanaf 2005 belasting- en douanezaken niet langer in eerste aanleg door gerechtshoven behandeld worden, maar door rechtbanken. Vanaf 2005 komen de belasting- en douanezaken pas in hoger beroep bij het gerechtshof.

Figuur 3.17 Uitstroom zaken bestuursrecht naar gerechtstype, 2000-2008



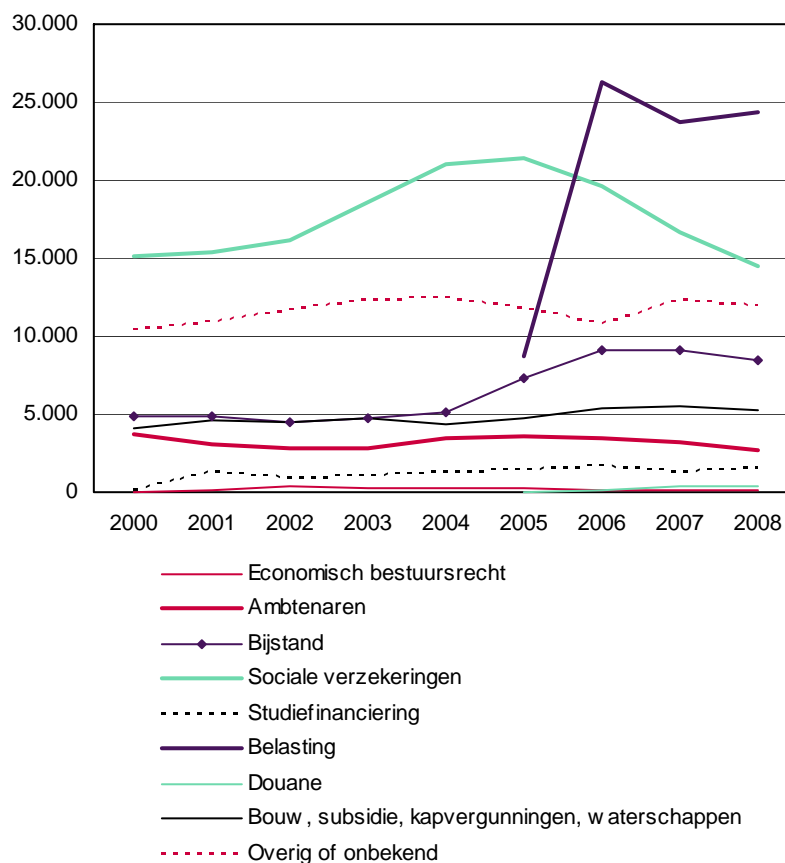
Bron: Bestuursrechtspraak (De Heer-de Lange, 2010)¹⁶

Zie tabel 3.20 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.18 hebben we de uitstroom van bestuurszaken bij rechtbanken uitgesplitst naar type zaak. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de indeling naar type zaak bij de rechtspraak niet identiek is aan de indeling bij de rechtsbijstand. Ongeveer de helft van de zaken wordt behandeld in een gewone (of versnelde) procedure en een derde van de zaken wordt ingetrokken of op een andere wijze afgedaan. We zien dat de meeste zaken betrekking hebben op belastingen. Verder zien we dat het aantal zaken op het gebied van de sociale verzekeringen sinds 2005 sterk afneemt. Het aantal zaken op het gebied van de bijstand is tussen 2004 en 2006 bijna verdubbeld, maar neemt vanaf 2006 licht af.

¹⁶ De cijfers in dit hoofdstuk met betrekking tot bestuursrechtspraak zijn overgenomen uit hoofdstuk 6 van Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008. De cijfers zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Figuur 3.18 Aantal bestuurszaken bij de rechtbank naar type zaak, 2000-2008



Bron: Bestuursrechtspraak (De Heer-de Lange, 2010)

Zie tabel 3.21 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uitgaven rechtspraak

Om een beeld te krijgen van de uitgaven voor de rechtspraak vermelden we de gemiddelde productgroepprijzen. Deze zijn gebaseerd op de samenstelling van de productgroep, de landelijk gemiddelde behandeltijden en het minutentariaf. Bij de rechtbanken is de gemiddelde productgroepprijs voor bestuurszaken (exclusief vreemdelingenzaken) tussen 2005 en 2008 gestegen van €1.508 naar €1.803. De gemiddelde kosten van belastingzaken bij rechtbanken liggen in 2007 en 2008 rond de €950. De kosten van belastingzaken bij gerechtshoven zijn toegenomen van €1.207 in 2005 tot €4.275 in 2008. De gemiddelde productgroepprijs voor zaken bij de CRvB is in de periode 2005-2008 gestegen van €2.710 naar €3.288.

Organisaties met PAGO-activiteiten

Zoals hierboven aangegeven is bij verschillende gemeenten, het UWV en de SVB de inzet van mediationvaardigheden al onderdeel van het werkproces. Bij het UWV en de SVB wordt in bijna 100% van de bezwaarschriften telefonisch contact gezocht met de burger om zo te proberen tot een niet-juridische oplossing van het geschil te komen. De ervaringen van deze organisaties zijn onder andere dat deze werkwijze leidt tot een verbetering van de cliënttevredenheid, een verbetering van de arbeidstevredenheid van de ambtenaar, een vermindering van de administratieve lasten voor de burgers en een afname van het aantal formele bezwaarprocedures.

Bovenstaande organisaties zijn van belang voor Justitie, omdat zij jaarlijks te maken hebben met grote hoeveelheden bezwaarschriften. Een andere organisatie die met veel bezwaarschriften te maken heeft, is de Belastingdienst. De Belastingdienst is al actief op het gebied van formele mediation bij conflicten en wil nu ook mediationvaardigheden, als een proactieve wijze om conflicten in een eerder stadium op te lossen, implementeren in de bedrijfsvoering.

In het kader van het PAGO project zijn er binnen het justitiedomein verschillende initiatieven gestart om op een proactieve wijze geschillen op te lossen. Het justitie-onderdeel dat verantwoordelijk is voor de meeste toevoegingen is de IND. De IND is in het kader van PAGO een project gestart waarbij bezwaarschriften die gegrond zijn verklaard nader onder de loep worden genomen. De IND wil aan de hand van deze informatie de besluitvorming verbeteren waardoor het aantal bezwaarschriften zal afnemen. Ook de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) is een PAGO project gestart. Dit project richt zich op last minute aanvragen, waarbij de vreemdeling na aankomst in het uitzetcentrum 24 uur de tijd heeft om een herhaalde aanvraag asiel in te dienen en het antwoord daarop af te wachten. Wanneer de vreemdeling na deze 24 uur de herhaalde aanvraag asiel indient, mag hij het antwoord niet afwachten en wordt uitgezet. Het belangrijkste doel van dit project is het terugdringen van het aantal geannuleerde vluchten. De verwachting is dat het ook zal leiden tot een reële vermindering van het aantal beroepen en bezwaren.

Justis is een PAGO project gestart bij het team van Koninklijke Besluiten op het terrein van geslachtsnaamwijzigingen. Hierbij wordt in de primaire fase gebeld naar de persoon die eventueel bezwaar zou kunnen maken tegen het besluit van Justis. Door het besluit telefonisch toe te lichten, hoopt Justis dat personen minder geneigd zijn om een bezwaarschrift tegen het besluit in te dienen. Dit project heeft geen directe gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar dient wel als voorbeeld voor andere terreinen binnen Justis waar wel toevoegingen voor worden afgegeven (zoals de Verklaring omtrent gedrag) om op deze wijze te gaan werken.

Bij de RvR zijn acht initiatieven gestart in het kader van PAGO. Deze projecten richten zich deels op communicatie en informatie, bijvoorbeeld door het aanpassen van de website en door het vereenvoudigen van het taalgebruik in brieven naar de cliënt, en anderzijds op het persoonlijke contact met de cliënt. In een pilot bij de vestiging in Arnhem wordt telefonisch contact gezocht met de cliënt voor informatievoorziening en bezwaarschriftafhandeling. De cliënt kan zowel een burger als een advocaat zijn.

Ook het Juridisch Loket is, na een succesvolle pilot, momenteel bezig met de landelijke uitrol van een project met het UWV. Wanneer een cliënt bij het Juridisch Loket komt met een conflict met het UWV bemiddelt de medewerker van het Juridisch Loket direct tussen het UWV en de cliënt. Op deze manier wordt gekeken hoe het conflict het beste opgelost kan worden.

Bij de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) wordt al jaren gewerkt met een soort van mediationvaardigheden. In de verschillende instellingen zijn maandcommissarissen die bemiddelen in conflicten tussen gedetineerden en de leiding. Voor PAGO worden nu deze activiteiten nader onderzocht om de 'best practices' eruit te halen en te delen.

Als laatste noemen we het Landelijk Ondersteuningspunt Conflictantering (LOC). Het LOC maakt geen deel uit van het PAGO project, maar ondersteunt justitieorganisaties bij het invoeren van conflictmanagementbeleid en bij concrete

conflicten. Het LOC heeft de afgelopen drie jaar mediationvaardigheden ingezet in de bezwaarfase van ambtenarenzaken en in conflicten op de werkvloer op verzoek van (een van de) conflictpartijen. De inzet van het LOC droeg de afgelopen drie jaar bij aan een besparing van minimaal 3,1 miljoen euro (LOC, Nota DDS/5641223). De besparingen zijn gebaseerd op het aantal ingetrokken en voorkomen bezwaarschriften.

3.2.6 Verwachte ontwikkelingen

Aan de hand van de prognoses van het PMJ kunnen we uitspraken doen over de verwachte ontwikkeling van het aantal toevoegingen op verschillende gebieden van het overkoepelende bestuursrecht. Hierin wordt niet exact dezelfde indeling van zaakscodes per rechtsterrein gebruikt, maar de cijfers geven wel een indicatie van de ontwikkeling. De grootste stijging van het aantal toevoegingen wordt verwacht op het gebied van de bijstand. Tussen 2009 en 2015 zal het aantal toevoegingen naar verwachting meer dan verdubbelen. Dit wordt veroorzaakt door de verwachte stijging in het aantal bijstandsuitkeringen. Op het gebied van de sociale verzekeringen en op het gebied van vreemdelingenzaken wordt een stijging van het aantal toevoegingen verwacht van 6% in 2015 ten opzichte van 2009. Het aantal toevoegingen op het gebied van asielzaken blijft in de periode 2009-2015 stabiel. De categorie 'overig bestuur' laat bijna een verdubbeling zien van het aantal toevoegingen in 2015 ten opzichte van 2009. Onder deze categorie vallen onder andere het ambtenarenrecht, het fiscaalrecht en klachten met betrekking tot overheidshandelen.

Daarnaast attenderen we op enkele macro-economische ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het aantal toevoegingen. Voor wat betreft het aantal toevoegingen op het gebied van de sociale verzekeringen speelt de vergrijzing mogelijk een rol. In de korte termijn prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt uitgegaan van een stijging van het aandeel 65-plussers van 3%-punt tussen 2009 en 2016 (Van Duin & Nicolaas, 2010).

Daarnaast kan de oplopende werkloosheid (6,5% in 2011 volgens de raming van het Centraal Plan Bureau) als gevolg van de economische crisis, van invloed zijn op het aantal toevoegingen op het gebied van de sociale voorzieningen. Cijfers van het CBS laten zien dat sinds november 2008 het aantal WW-uitkeringen (seizoengecorrigeerd) is toegenomen van 166.440 tot 281.230 in februari 2010.

Ook op het gebied van bijstandsuitkeringen laten de (voorlopige) cijfers van het CBS een toename zien vanaf februari 2009. Het aantal bijstandsuitkeringen (in de categorie personen tot 65 jaar) is in de periode februari 2009 tot en met januari 2010 gestegen van 260.600 naar 283.830.

Bij de beoordeling van een toevoeging gaat de RvR uit van de financiële situatie in het peiljaar. Het peiljaar is twee jaar voor het lopende jaar (dus in 2010 wordt gekeken naar de financiële situatie in 2008). Wanneer door de oplopende werkloosheid meer mensen in aanmerking komen voor een toevoeging zal dit dus met enige vertraging zichtbaar worden. Het is wel mogelijk om de RvR te vragen om het peiljaar te verleggen, indien het inkomen in de afgelopen twee jaar ernstig is teruggelopen.

3.3 Maatregel 5: Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring

Een vreemdeling die niet langer in Nederland mag verblijven en wordt opgepakt, kan in vreemdelingenbewaring worden gesteld. De meeste vreemdelingrechtelijke inbewaringstellingen worden voorafgegaan door een ophouding voor verhoor (zie

figuur 3.19 voor een schematisch overzicht). Het ophoudingsverhoor is hoofdzakelijk gericht op vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van de opgehouden persoon. Vreemdelingen die worden opgehouden voor verhoor hebben recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor, maar vragen hier slechts in een minderheid van de gevallen om. Hierna wordt bepaald of het noodzakelijk is om de vreemdeling in bewaring te nemen. Voordat de vreemdeling in bewaring wordt gesteld, wordt hij gehoord. Hiermee wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zich tegen het voornemen van inbewaringstelling te verweren. Ook tijdens het bewaringsgehoor heeft de vreemdeling het recht zich te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener, maar dit gebeurt lang niet altijd. Nadat de vreemdeling in vreemdelingenbewaring is gesteld zijn er twee mogelijkheden:

- 1 De vreemdeling dient via zijn advocaat een beroep in bij het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV). Het CIV informeert de IND-PV (Procesvertegenwoordiging van de IND) over het ingestelde beroep. De aan de zaak toebedeelde rechtbank meldt vervolgens de datum en tijdstip van de zitting aan de IND-PV.
- 2 Indien de vreemdeling geen beroep bij de rechtbank indient, volgt een ambtshalve kennisgeving binnen 28 dagen. Deze wordt in alle zaken door de IND-PV verzorgd.

Wanneer de kennisgeving van de bewaring of het beroep ertegen is ontvangen door het CIV moet de rechtbank de vreemdeling horen. Als de rechtbank het beroep gegrond verklaart, wordt de maatregel tot vrijheidsontneming opgeheven. Als de rechtbank het beroep ongegrond verklaart en de vreemdeling in bewaring blijft, zijn er twee mogelijkheden.:

- 1 De vreemdeling kan in hoger beroep gaan bij de ABRvS. Bij een hoger beroep wordt nogmaals de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming getoetst. Na een hoger beroep is het (in principe) niet mogelijk om een vervolgeroep in te stellen.
- 2 De vreemdeling kan tegen het voortduren van de bewaring beroep instellen. Dit wordt het zogenoemde vervolgeroep genoemd. Bij het vervolgeroep gaat het niet meer om de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming; de rechtbank toetst alleen of er nog voldoende zicht op uitzetting bestaat.

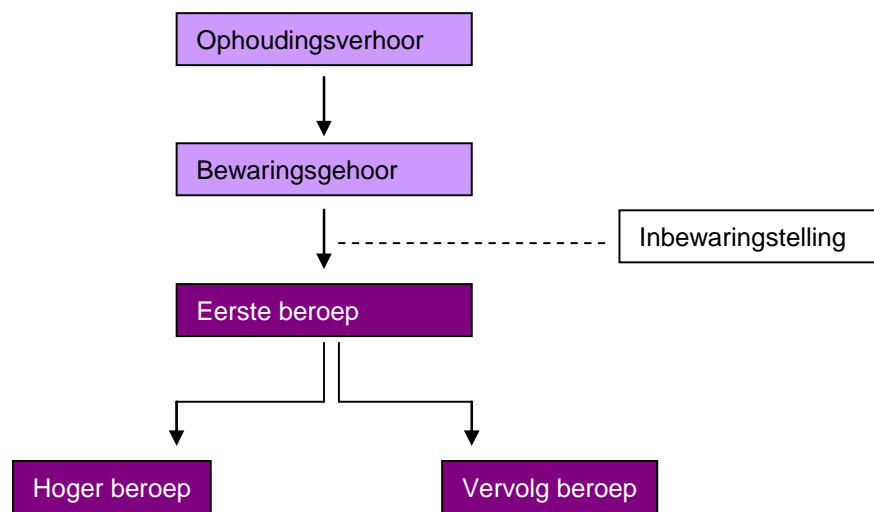
Een vreemdeling kan op elk gewenst moment een vervolgeroep instellen tegen het voortduren van zijn inbewaringstelling ter fine van uitzetting. De rechtbank is niet verplicht om een zitting te houden om de vreemdeling wederom te horen.

Hoe lang de vreemdelingenbewaring duurt en hoe vaak een vervolgeroep wordt ingediend, is van verschillende factoren afhankelijk.¹⁷ Bij de beoordeling van de vraag of de toepassing van de bewaring, bij afweging van alle betrokken belangen, in redelijkheid nog gerechtvaardigd is, is de duur van de bewaring van belang.

¹⁷ In de 'best practices guide' vreemdelingenbewaring (Fonville, 2009) wordt ingegaan op de frequentie van het instellen van een vervolgeroep. Er wordt gesteld dat een vervolgeroep in ieder geval moet worden ingesteld als daarvoor een concrete aanleiding is, maar dat je daar niet op kunt blijven wachten. Er wordt geadviseerd van tijd tot tijd beroep in te stellen om DT&V te dwingen schriftelijk over de activiteiten ter voorbereiding op de uitzetting te rapporteren. In de periode van 1 april 2001 tot 1 september 2004 diende de staatssecretaris van Justitie uiterlijk op de 28^{ste} dag vanaf de uitspraak op het vorige beroep kennis te geven van het voortduren van de vrijheidsbeneming, welke kennisgeving de rechtbank diende op te vatten als een tegen het voortduren van de maatregel ingesteld beroep. Dit systeem was te belastend voor de rechtbank en is daarom per 1 september 2004 afgeschaft. Echter, het is wel nog steeds mogelijk telkens vier weken na de laatste uitspraak een vervolgeroep in te stellen.

Naarmate de bewaring voortduurt, weegt het belang van de vreemdeling van het recht op vrijheid zwaarder. In het algemeen zal na zes maanden vrijheidsontneming het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld groter zijn dan het belang van de verweerder om de bewaring ter fine van uitzetting te doen voortduren. Deze omslag kan zich onder omstandigheden vroeger of later dan na zes maanden voordoen.

Figuur 3.19 Proces vreemdelingenbewaring



Bij ieder vervolgberoep wordt ambtshalve een advocaat toegevoegd, meestal degene die de betrokkene al eerder heeft bijgestaan. De vergoeding voor de advocaat is voor een vervolgberoep, net zoals voor het eerste beroep, 4 punten. Er wordt echter verondersteld dat de meeste feiten bij een vervolgberoep al bij de advocaat bekend zijn. Bovendien wordt de zaak doorgaans zonder zitting afgedaan. De beloning van advocaten die betrokken zijn bij vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring is dus niet altijd goed afgestemd op de werkzaamheden die zij daadwerkelijk uitvoeren.

Om de hoogte van vergoedingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring aan te passen, is een wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 doorgevoerd. Ten eerste wordt bij de vergoeding voor vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring niet langer uitgegaan van 4 punten maar van 3 punten. Ten tweede wordt dit aantal verminderd met 2 punten in het geval er geen zitting plaatsvindt of de advocaat niet op zitting verschijnt. Alleen als de advocaat daadwerkelijk op een zitting verschijnt, komt deze in aanmerking voor een zittingstoeslag.

3.3.1 Implementatie

De AMvB is per 23 april 2010 in werking getreden.¹⁸

¹⁸ Besluit van 10 april 2010, tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met de aanpassing van de hoogte van vergoedingen voor bepaalde

3.3.2 *Mechanismen en mogelijke effecten*

Het mechanisme van de maatregel betreft een prijswijziging met als doel een lagere puntenvergoeding bij een vervolgeroep inzake vreemdelingenbewaring en het invoeren van een zittingstoeslag indien de advocaat bij de zitting aanwezig is.

Door deze maatregel zal het bedrag dat wordt betaald vanuit het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand aan advocaten in zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring lager worden.

Wij merken op dat een ander effect van deze maatregel zou kunnen zijn dat advocaten vaker aanwezig zullen zijn op zitting in situaties waarin zij voorheen niet aanwezig waren. Echter, ook dan krijgen zij slechts drie punten in plaats van de vier punten die zij voorheen kregen. Er wordt in dat geval dus nog steeds bezuinigd op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tevens zou een effect van de maatregel kunnen zijn dat advocaten minder vaak vervolgeroepen aanspannen. Wanneer deze procedures zonder zitting worden afgedaan, krijgen zij maar 1 punt waar zij voorheen 4 punten ontvingen. Het is mogelijk dat de advocaat hierdoor andere afwegingen maakt om vast te stellen of het de moeite waard is om een vervolgeroep in te stellen. Enerzijds kan dit tot gevolg hebben dat onnodige vervolgeroepen uitblijven, anderzijds kan het zijn dat de belangen van de vreemdeling minder goed behartigd worden. Wanneer minder vervolgeroepen worden ingesteld heeft dit zowel gevolgen voor de uitgaven voor rechtsbijstand als voor de uitgaven voor de rechtspraak.

3.3.3 *Onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen dienen te worden beantwoord:

- Hoeveel toevoegingen op het gebied van vreemdelingenbewaring zijn er over de periode 2000-2009 vastgesteld?
- Wat zijn de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand op het gebied van vreemdelingenbewaring in de periode 2000-2009?
- Hoe vaak is er sprake van een vervolgeroep in zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring?
- Hoe vaak worden deze vervolgeroepen zonder zitting afgedaan?
- Hoe vaak is de advocaat niet aanwezig terwijl er wel een zitting plaatsvindt?
- Wat waren de uitgaven voor rechtszaken op het terrein van vreemdelingenbewaring?
- Wat is op basis van de prognoses van het PMJ de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen voor vreemdelingenbewaring?

3.3.4 *Methode van onderzoek*

Bovenstaande vragen worden onderzocht door analyse van de volgende bronnen:

- Gegevens van de RvR over de vastgestelde toevoegingen op het gebied van vreemdelingenbewaring.
- Gegevens van de Raad voor de rechtspraak (RvdR) over het aantal zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring.

beroepszaken in vreemdelingenbewaring en de verhoging van de eis van voldoende financieel belang (Staatsblad, jaargang 2010, nr. 153).

- Gegevens over de prognoses van het PMJ.

Wij brengen ten eerste het aantal toevoegingen dat jaarlijks wordt vastgesteld op het gebied van vreemdelingenbewaring (zaakscodes Z140) in kaart voor de periode 2000-2009. Voor de nulmeting is het niet mogelijk om op basis van de gegevens van de RvR een onderscheid te maken tussen eerste beroepen en vervolggeroepen, omdat zowel eerste als vervolggeroepen geregistreerd zijn onder zaakscodes Z140. Na de invoering van de maatregel wordt er bij de RvR gebruik gemaakt van twee zaakscodes voor vreemdelingenbewaring: een code voor eerste beroepen (Z140) en een code voor vervolggeroepen (Z141). Om het effect van de maatregel te bestuderen kan na de invoering het verloop van de twee zaakscodes gevolgd worden.

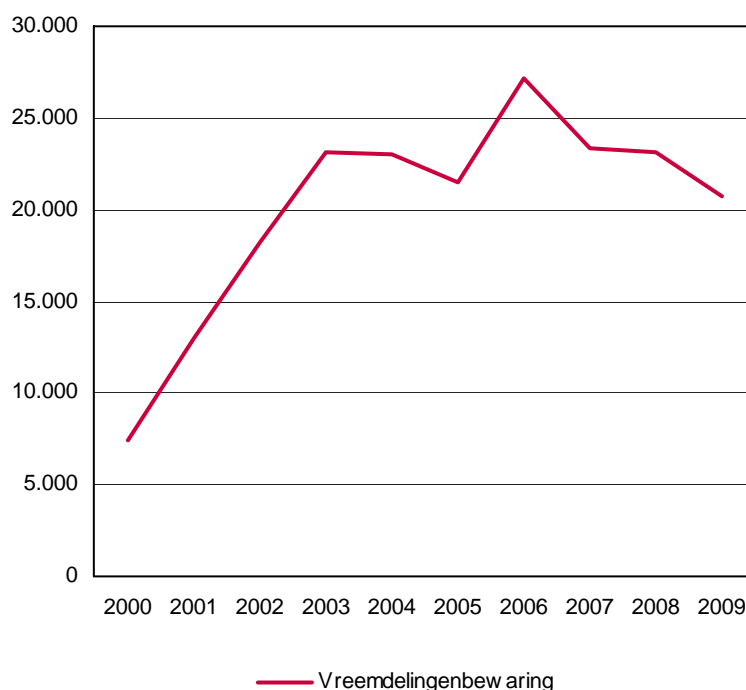
Daarnaast kijken we naar de gegevens van de Rvdr om vast te stellen hoe vaak er sprake is van een eerste beroep en van een vervolggeroep. Ook brengen we in kaart hoeveel eerste en vervolggeroepen inzake vreemdelingenbewaring met en zonder zitting zijn afgedaan. Uit de gegevens is niet op te maken of een advocaat wel of niet op de zitting aanwezig is geweest. Wij kunnen hierdoor geen uitspraken doen over hoe vaak een advocaat de zitting bijwoont.

3.3.5 Analyses

Aantal toevoegingen

In figuur 3.20 staat het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring weergegeven voor de periode 2000-2009. We zien dat sinds 2003 het aantal vastgestelde toevoegingen jaarlijks rond de 23.500 ligt. Alleen 2006 was een uitzondering met meer dan 28.000 toevoegingen voor vreemdelingenbewaring.

Figuur 3.20 Aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring, 2000-2009



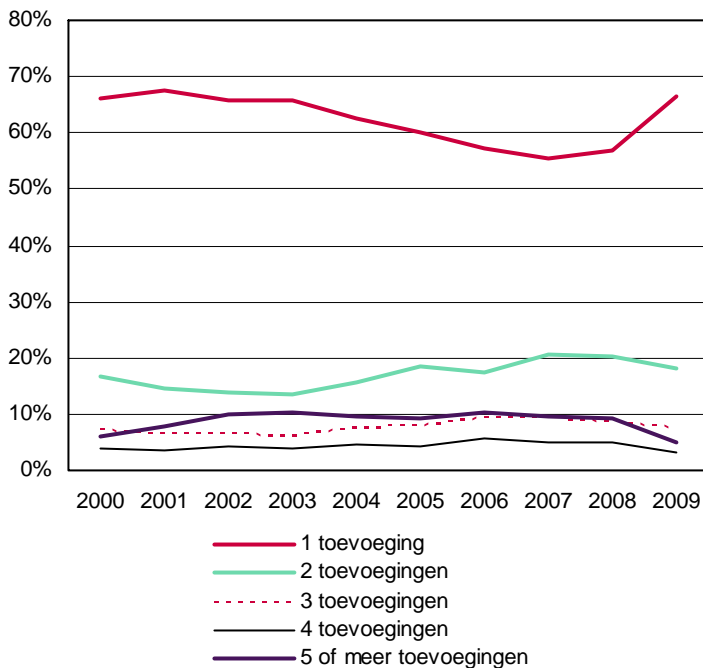
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.22 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Bovenstaande grafiek geeft het aantal vastgestelde toevoegingen per jaar weer. Dit zegt echter niets over het aantal toevoegingen dat per cliënt is vastgesteld. Het is goed mogelijk dat een persoon in vreemdelingenbewaring meerdere procedures aanspant en daarvoor meerdere toevoegingen aanvraagt. Aangezien de maatregel geen betrekking heeft op de toevoeging voor het eerste beroep, maar wel voor vervolgeroepen proberen we een inschatting te maken van het aantal toevoegingen dat per cliënt wordt aangevraagd. In figuur 3.21 staat het percentage cliënten waarvoor één of meerdere toevoegingen is vastgesteld naar jaar van eerste registratie. Dat wil zeggen, wanneer de eerste toevoeging is vastgesteld in 2004 en er volgen voor dezelfde cliënt nog een toevoeging in 2005 en nog één in 2006 dan staat dit als drie toevoegingen in 2004. De gegevens voor de eerste en laatste jaren in de grafiek zijn niet betrouwbaar. Voor de eerste jaren geldt dat er een eerdere toevoeging vastgesteld kan zijn nog voor 2000. Dan is er dus wel sprake van meerdere toevoegingen voor één cliënt, maar is dat niet in de data zichtbaar. Voor de laatste jaren geldt dat er nog meerdere toevoegingen kunnen volgen in de komende jaren. Ook hier is het percentage van cliënten met slechts één toevoeging dus overschat.

We zien dat het aantal cliënten met één toevoeging rond de 60% ligt. Hierbij lijkt de trend dat het percentage cliënten met één toevoeging licht daalt. We zien dat het aantal cliënten met twee toevoegingen rond de 18% ligt en dat dit percentage licht lijkt te stijgen. Verder valt op dat bij circa 10% van de cliënten sprake is van vijf of meer toevoegingen.

Figuur 3.21 Aantal toevoegingen voor vreemdelingenbewaring per persoon naar het jaar van eerste registratie (in %), 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

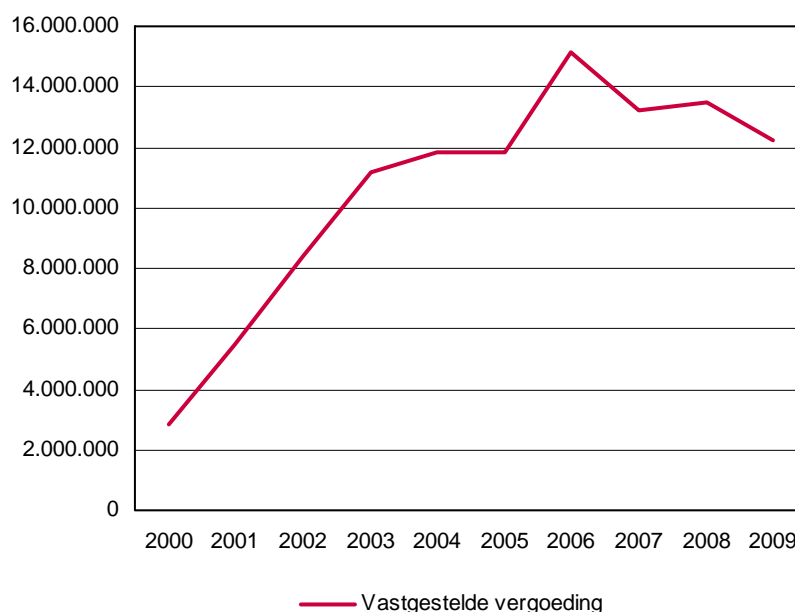
Zie tabel 3.23 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In de bovenvermelde aantallen zijn de pikettoevoegingen voor vreemdelingen niet meegenomen. Aangezien de maatregel betrekking heeft op de puntenvergoeding van een vervolgerberoep inzake vreemdelingenbewaring, maar geen afname in het aantal inbewaringstellingen als zodanig beoogt, zal de maatregel niet van invloed zijn op het aantal pikettoevoegingen. Wij zullen hier daarom verder niet ingaan op het aantal pikettoevoegingen. Voor de volledigheid staan deze wel weergegeven in tabel 3.24 van bijlage 2.

Uitgaven toevoegingen

In paragraaf 3.1.5 zijn we al kort ingegaan op de uitgaven voor toevoegingen voor vreemdelingenbewaring. In figuur 3.22 staat het totale bedrag aan vergoedingen dat de RvR heeft vastgesteld voor rechtsbijstandverleners voor zaken betreffende vreemdelingenbewaring nogmaals weergegeven. We zien dat de uitgaven voor toevoegingen op het gebied van vreemdelingenbewaring een piek vertonen in 2006. Dit hangt samen met de piek in het aantal vastgestelde toevoegingen in dat jaar.

Figuur 3.22 Totaal bedragen (in euro) van vastgestelde vergoedingen voor vreemdelingenbewaring, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.25 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

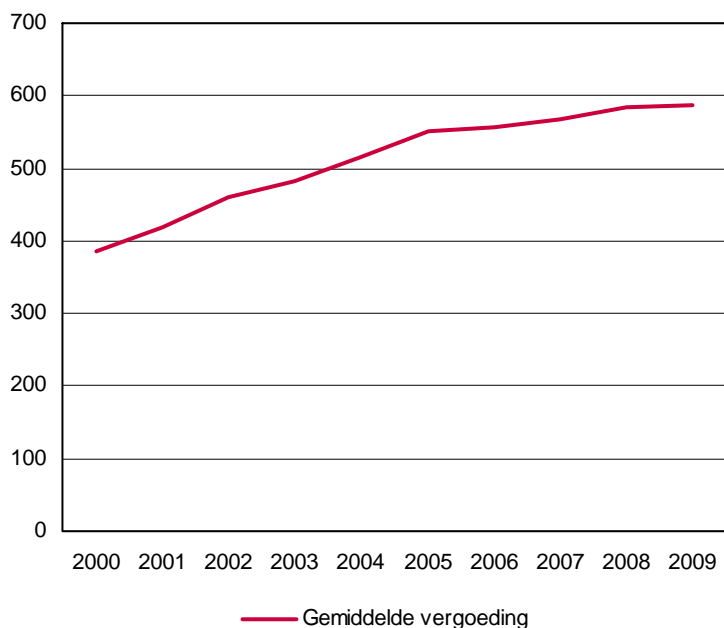
In bovenstaande bedragen zijn de declaraties van rechtsbijstandverleners voor eventuele extra uren niet meegenomen. Gezien het feit dat de kosten van de extra-urendeclaraties slechts een zeer klein deel van de totale kosten voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenbewaring bedragen, staan deze alleen weergegeven in tabel 3.26 van bijlage 2.

Ook de uitgaven aan pikettoevoegingen zijn in bovenstaande bedragen niet meegenomen. Deze staan vermeld in tabel 3.27 van bijlage 2.

Wanneer we kijken naar de gemiddelde vastgestelde vergoeding op het gebied van vreemdelingenbewaring zien we een stijgende lijn over de jaren (zie figuur 3.23). Deze stijging wordt vrijwel volledig verklaard door de indexering van de normbedragen voor de vergoeding aan advocaten over de jaren 2000 tot en met

2009. De forfaitaire vergoeding per punt is opgelopen van €69,88 per punt in januari 2000 tot €110,29 per punt in december 2009. Het gemiddeld aantal punten per zaak ligt sinds 2001 jaarlijks rond de 4,5 punt.

Figuur 3.23 Gemiddelde vastgestelde vergoedingen voor vreemdelingenbewaring (in euro), 2000-2009



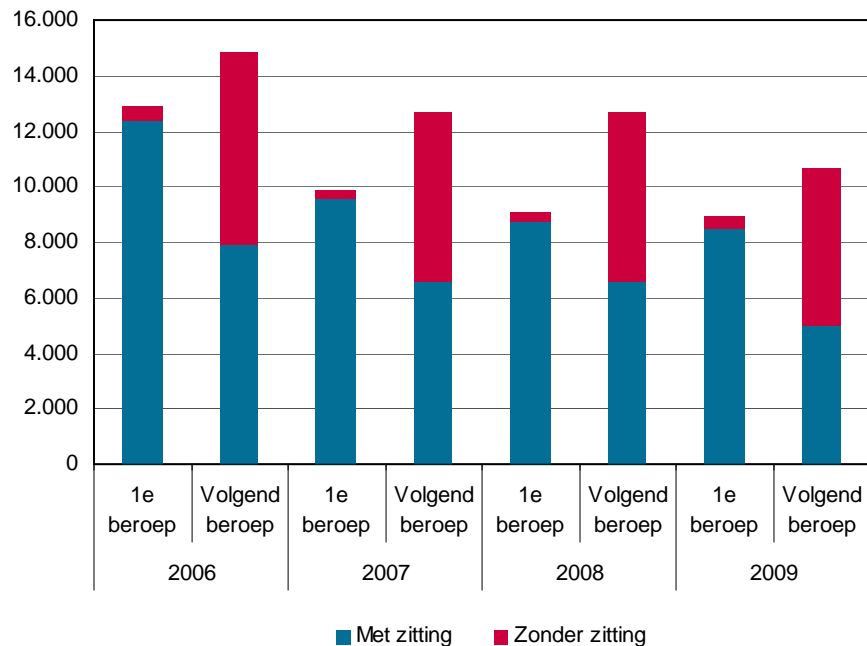
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC
Zie tabel 3.28 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Rechtspraak

Zoals eerder aangegeven kan een vreemdeling die in bewaring is gesteld in beroep gaan tegen deze vrijheidsontneming. Wanneer de rechter het beroep ongegrond verklaart, kan de vreemdeling een vervolgeroep instellen of in hoger beroep gaan. In figuur 3.24 staat weergegeven hoeveel zittingen er hebben plaatsgevonden op het terrein van vreemdelingenbewaring in de periode 2006-2009. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar eerste beroepen en vervolgeroepen. Tevens is er aangegeven of er wel of geen sprake was van een zitting. Er is ons geen informatie bekend of de advocaat op zitting aanwezig is geweest.

We zien dat het aantal zaken in vreemdelingenbewaring de afgelopen jaren is afgenomen. Verder zien we dat in het geval van het eerste beroep er meestal een zitting plaatsvindt. In het geval van een vervolgeroep is er ongeveer even vaak wel als geen sprake van een zitting.

Figuur 3.24 Aantal rechtszaken (eerste beroep en vervolgberoep) in vreemdelingenbewaring met en zonder zitting, 2006-2009



Bron: Rvdr

Zie tabel 3.29 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uitgaven rechtspraak

Om een beeld te krijgen van de uitgaven voor de rechtspraak vermelden we de gemiddelde productgroepprijzen. Bij de rechtbanken is de gemiddelde productgroepprijs voor bestuurszaken (vreemdelingenkamer) tussen 2006 en 2008 gestegen van €758 naar €904. Door de afname in het aantal zaken zijn de totale kosten wel afgenomen van circa 47 miljoen euro in 2006 naar bijna 41 miljoen euro in 2008.

3.3.6 Verwachte ontwikkelingen

De verwachte ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand volgens de prognoses van het PMJ zijn dat de gesubsidieerde rechtsbijstand voor ambtshalve straftoevoegingen vreemdelingenbewaring in de periode 2009-2015 zullen stijgen met 38%. Deze stijging wordt veroorzaakt door een stijging in de capaciteitsbehoefte van de vreemdelingenbewaring. De ramingen komen tot stand via trendextrapolatie.

3.4 Maatregel 6: Verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstanties

Een gerechtelijke procedure brengt kosten met zich mee, onder andere de proceskosten. Proceskosten zijn alle kosten die een rechtzoekende maakt om de procedure te kunnen voeren, zoals de kosten van de advocaat en griffierechten. De rechtzoekende kan de rechter verzoeken om vergoeding van de proceskosten.

Als de burger een bezwaarschriftprocedure of beroepsprocedure wint, dan kan de overheidsinstantie door de rechter verplicht worden om de gemaakte proceskosten te vergoeden. Dit gebeurt aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Voor de proceskostenvergoeding geldt een forfaitair tarief. De hoogte van deze vaste vergoeding wordt bepaald door een puntensysteem waarbij aan diverse proceshandelingen punten worden toegekend. Dit noemt men ook wel de factor A. Deze punten worden vervolgens vermenigvuldigd met de vaste waarde per punt (factor B). Tenslotte is er nog een wegingsfactor naar gelang de zwaarte van de zaak (factor C). Bij een gemiddelde zaak is de wegingsfactor 1. Een lichte zaak kent een wegingsfactor van ½, een zware zaak een wegingsfactor van 2.

De in het Besluit proceskosten bestuursrecht genoemde bedragen (factor B) zijn sinds 1994 niet geïndexeerd of aangepast aan andere ontwikkelingen. De kosten die rechtzoekenden moeten maken (griffierechten, advocaatkosten) zijn wel regelmatig geïndexeerd. Hierdoor is er een gat ontstaan tussen de proceskostenvergoeding en de daadwerkelijk gemaakte kosten voor een bestuursrechtelijke procedure. Er is daarom voorzien in een wijziging van het besluit, waarbij de bedragen worden geïndexeerd naar het sinds 1994 ontwikkelde prijspeil. Deze bedragen worden geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex over de periode 1994 tot en met 2008 (35,62%). Het bedrag van €322 wordt door deze indexering verhoogd tot €437 en het bedrag van €161 (voor bepaalde besluiten inzake belastingen of premieheffing) wordt verhoogd tot €218.

Tevens wordt met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorzien in een automatische jaarlijkse indexering van deze bedragen aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex.

3.4.1 Implementatie

De AMvB is per 1 oktober 2009 in werking getreden.¹⁹

3.4.2 Mechanismen en mogelijke effecten

De mechanismen zijn zowel een prijswijziging als een prijsprikkel. De prijswijziging heeft tot doel om de proceskostenvergoeding beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke proceskosten. De prijsprikkel moet overheidsinstanties ertoe aanzetten conflicten in een eerder stadium (PAGO) te beslechten om zo een proceskostenveroordeling te voorkomen.

Verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties betekent dat overheidsinstanties een hoger bedrag aan de burger moeten betalen als zij een rechtszaak verliezen. Indien op basis van een toevoeging wordt geprocedeerd, wordt de proceskostenveroordeling in mindering gebracht op de kosten voor rechtsbijstand. Verhoging van de proceskostenveroordeling heeft dus een gunstig effect voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, aangezien in geval van een veroordeling meer kan worden gecompenseerd op rechtsbijstand.

¹⁹ Besluit van 4 september 2009, houdende aanpassing van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met de indexering van bedragen in die bijlage (Staatsblad, jaargang 2009, nr. 375).

Daarnaast wordt verondersteld dat deze maatregel ook indirect een gunstig effect kan hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze maatregel kan als prikkel dienen voor overheidsinstanties om besluiten zorgvuldig te nemen of conflicten in een vroeg stadium op te lossen. Hierdoor wordt een proactieve aanpak van geschillen door overheidsinstanties gestimuleerd.

Wij merken op dat er enkele condities te bedenken zijn die van invloed kunnen zijn op deze indirecte prikkel. Zo zal de uitwerking van de indirecte prikkel afhankelijk kunnen zijn van het budget van de overheidsinstantie dat zij te besteden hebben aan proceskostenvergoedingen. Wanneer, ondanks de geïndexeerde prijzen, de te betalen proceskostenvergoedingen nog binnen het budget van de overheidsinstantie vallen, zal dit niet direct aansporen tot het voorkomen van proceskostenveroordelingen. Hierbij is het tevens de vraag of het een geoormerkt budget betreft. Ook zal het afhankelijk zijn van de mate waarin de betrokken ambtenaar zich verantwoordelijk voelt voor de uitgaven aan proceskostenveroordelingen. Wanneer degene die verantwoordelijk is voor een besluit geen verantwoording hoeft af te leggen in het geval dat het besluit nietig wordt verklaard en er een proceskostenveroordeling volgt, zal de verhoging van de proceskostenvergoeding geen prikkel zijn tot zorgvuldiger werken.

3.4.3 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen dienen beantwoord te worden:

- Hoeveel proceskostenveroordelingen voor overheidsinstanties hebben in de periode 2000-2009 plaatsgevonden in zaken met gesubsidieerde rechtsbijstand?
- Welk bedrag aan proceskostenveroordelingen is inde periode 2000-2009 door de RvR verrekend met de toevoegingen?
- Hoe hoog is de gemiddelde proceskostenveroordeling?

3.4.4 Methode van onderzoek

Bovenstaande vragen kunnen ten dele worden onderzocht door analyse van de volgende bron:

- Gegevens uit het vaststellingbestand van de RvR over de jaarlijks verrekende proceskostenvergoedingen.

De gegevens uit het vaststellingbestand van de RvR geven zicht in de bedragen die de RvR heeft ingehouden op de vastgestelde toevoegingen. Dit is het geval wanneer het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding direct heeft overgemaakt aan de rechtsbijstandverlener.

Wanneer het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding overmaakt naar de griffie zou een verrekening moeten plaatsvinden tussen de griffie en het ministerie van Justitie. Over deze verrekening zijn geen gegevens bekend.

Indien het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding uitbetaalt aan de rechtzoekende blijkt het voor de RvR niet mogelijk om deze kosten te verrekenen met de toevoeging. Slechts wanneer de proceskostenveroordeling expliciet of impliciet is gericht aan de rechtsbijstandverlener kan de RvR verrekenen.

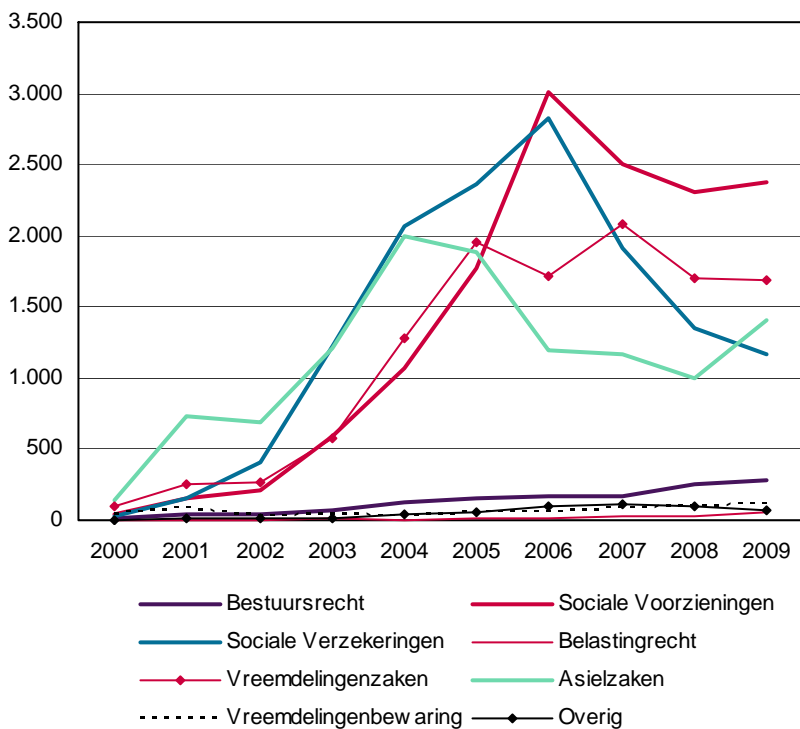
In de onderstaande analyse kijken we dus alleen naar die proceskostenveroordelingen die ook daadwerkelijk door de RvR verrekend zijn met de toevoegingen. Ten eerste kijken we naar het aantal toevoegingen waarbij een proceskostenveroordeling is verrekend. Daarna kijken we naar het totaal bedrag dat

de RvR jaarlijks verrekenet aan proceskostenvergoedingen. Als laatste kijken we naar de gemiddelde kosten van een proceskostenveroordeling.

3.4.5 Analyses

In figuur 3.25 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het overkoepelende terrein van het bestuursrecht waarbij de proceskostenvergoeding verrekenend is. We zien een piek in het aantal toevoegingen waarbij de proceskostenvergoeding is verrekenend in 2006 (9.102 zaken). Deze piek wordt grotendeels veroorzaakt door de sterke toename van het aantal verrekenende proceskostenveroordelingen op het gebied van de sociale voorzieningen en de sociale verzekeringen. Op het terrein van de sociale verzekeringen zien we vanaf 2006 een sterke daling van het aantal toevoegingen waarbij proceskosten zijn verrekenend. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in deze periode het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale verzekeringen ook een daling liet zien.

Figuur 3.25 Aantal toevoegingen waarbij proceskostenveroordelingen zijn verrekenend, 2000- 2009

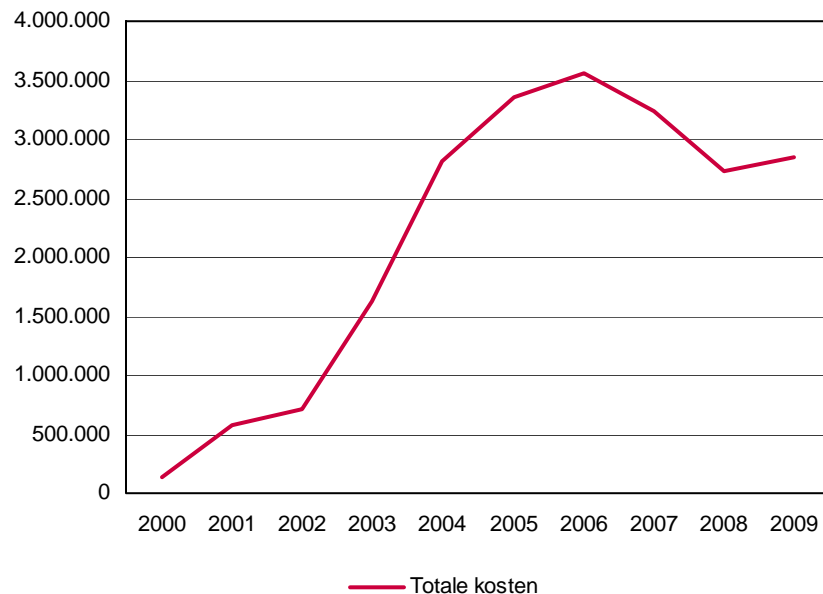


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.30 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.26 staat een overzicht van de verrekenende proceskosten over de afgelopen jaren. Hierbij is dezelfde trend waarneembaar als in figuur 3.25. Dit is logisch, aangezien de bedragen niet werden geïndexeerd en dus stabiel waren over de afgelopen jaren (voor een overzicht van de gemiddelde kosten van proceskostenveroordelingen, zie tabel 3.31 van bijlage 2). De gemiddelde verrekenende proceskostenvergoeding op het terrein van het fiscaal recht is het laagst (€297 in 2009). Dit wordt veroorzaakt doordat proceskostenvergoedingen op dit gebied in de lage prijscategorie vallen (€161 per punt). Met een gemiddelde van €434 in 2009 zijn de proceskostenveroordelingen voor asielzaken het hoogst.

Figuur 3.26 Verrekenende kosten van proceskostenveroordelingen (in euro), 2000- 2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 3.32 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In de nota Proceskostenveroordeling door bestuursorganen van 10 december 2009 wordt gesteld dat de sterke daling van het verrekenende bedrag in 2008 ten opzichte van 2007 en 2006 volgens de RvR het gevolg is van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (in het bijzonder de uitspraak van 21 februari 2007, LJN: AZ9000). Hierin wordt geoordeeld dat rechtstreeks aan de rechtzoekende toegekende vergoedingen niet in mindering kunnen worden gebracht op de aan de rechtshulpverlener toekomende vergoedingen. Wanneer het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding dus rechtstreeks aan de rechtzoekende heeft uitbetaald, kan de RvR deze proceskosten niet verrekenen met de toevoegvergoeding aan de rechtshulpverlener.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk werden de drie maatregelen op het overkoepelende terrein van het bestuursrecht beschreven. De eerste maatregel betreft proactieve geschiloplossing door de overheid, de tweede maatregel betreft aanpassing van het bereik vreemdelingenbewaring en de derde maatregel betreft een verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties. De maatregelen zouden vanaf 2015 een structurele bezuiniging moeten opleveren van respectievelijk 9,0 miljoen euro, 3,3 miljoen euro en 1,3 miljoen euro.

Proactieve geschiloplossing door de overheid

Het doel van deze maatregel is om binnen het justitiedomein op proactieve wijze conflicten tussen burger en overheidsinstantie in een vroeg stadium te beslechten om zo onnodige bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen en daarmee het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand te verminderen. We onderscheiden bij deze maatregel twee mechanismen. Zowel *informatievoorziening* als een persoonlijke *bejegening* moeten ertoe bijdragen dat conflicten minder snel juridiseren.

De geraamde bezuinigingen die PAGO moet opleveren, zijn gebaseerd op de activiteiten bij het UWV, de gemeenten en de IND. De activiteiten moeten op twee manieren gevolgen hebben voor het aantal toevoegingen. Naast het voorkomen van gerechtelijke procedures door het inzetten van mediationvaardigheden, kunnen instanties, doordat zij direct contact hebben met de burger, inzicht verwerven in de redenen van bezwaar en beroep, zodat werkprocessen daarop kunnen worden aangepast. Zo leert een organisatie om een lerende organisatie te zijn, wat ook wel 'dubbelloops leren' wordt genoemd. Bij de beraming door Significant (2008) van de bezuinigingen op het aantal toevoegingen als gevolg van proactieve geschiloplossing zijn de volgende aannames gehanteerd: besparingen door 'dubbelloops leren' zijn 1% tot 3% per jaar bij het UWV, gemeenten en IND. Besparingen door proactief handelen zijn 9% bij UWV te bereiken in twee jaar, 8% bij gemeenten te bereiken in drie jaar en 12% bij de IND te bereiken in vier jaar.

Voor deze maatregel hebben wij het aantal vastgestelde toevoegingen en de uitgaven daaraan in kaart gebracht voor de volgende terreinen: asielzaken, vreemdelingenzaken, vreemdelingenbewaring, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.

- Op het gebied van asielzaken zien we een duidelijke afname in het aantal vastgestelde toevoegingen van circa 54.000 in 2003 naar 21.800 in 2009. In 2009 waren de uitgaven voor toevoegingen voor asielzaken ongeveer 18 miljoen euro.
- Het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenzaken laat een stijgende lijn zien met 30.500 toevoegingen als hoogtepunt in 2007. Sindsdien neemt het aantal vastgestelde toevoegingen af naar 23.500 in 2009. In 2009 waren de uitgaven voor toevoegingen voor vreemdelingenzaken ongeveer 18,8 miljoen euro.
- Het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring nam toe van circa 7.400 in 2000 naar 23.100 in 2003 en is sindsdien redelijk stabiel met uitzondering van 2006 (27.200 toevoegingen). De uitgaven aan toevoegingen voor vreemdelingenbewaring bedroegen in 2009 ongeveer 12 miljoen euro.
- Op het gebied van de sociale voorzieningen zien we een stijgende lijn in de vastgestelde toevoegingen van circa 10.400 toevoegingen in 2000 naar circa 24.100 toevoegingen in 2007. Sindsdien neemt het aantal toevoegingen licht af tot circa 22.200 in 2009. De uitgaven aan toevoegingen voor sociale voorzieningen bedroegen in 2009 ongeveer 17,8 miljoen euro.
- Bij de sociale verzekeringen zien we een stijgende lijn in de vastgestelde toevoegingen van circa 10.800 in 2000 naar circa 16.800 in 2006. Sindsdien neemt het aantal toevoegingen voor sociale verzekeringen af naar circa 14.500 in 2009. De uitgaven aan toevoegingen voor sociale verzekeringen bedroegen in 2009 ongeveer 11,4 miljoen euro.

Wat betreft de implementatie van de maatregel bevinden verschillende overheidsorganen zich in verschillende fases. Organisaties die de inzet van mediationvaardigheden al hebben ingevoerd in de bedrijfsvoering zijn onder andere het UWV en de SVB. Bij het UWV vond de eerste pilot al plaats in 2004, de SVB is in 2007 begonnen met het inzetten van mediationvaardigheden. Het ministerie van

BZK stimuleert en ondersteunt sinds 2007 de toepassing van mediationvaardigheden ook onder gemeenten. Sindsdien maken steeds meer gemeenten gebruik van mediationvaardigheden voor het oplossen van conflicten met de burger. Bij het UWV en de SVB zien we een dalende trend in het aantal bezwaarzaken dat jaarlijks wordt afgehandeld. Er zijn ook verschillende Justitie-onderdelen die in de loop van 2009 kleinschalige PAGO projecten zijn gestart, zoals Justis, DT&V en de RvR.

Het is lastig om het effect van PAGO activiteiten direct door te vertalen naar effecten op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit heeft twee redenen. Ten eerste is procesvertegenwoordiging niet verplicht binnen het bestuursrecht. Een afname in het aantal bezwaar- en beroepsprocedures hoeft dus niet een evenredige afname in het aantal toevoegingen tot gevolg te hebben. Ten tweede zal niet elk bezwaarschrift in aanmerking komen voor een toevoeging. De RvR toetst de ernst van de zaak voordat een toevoeging wordt afgegeven. Toch lijkt het waarschijnlijk dat de afname van het aantal toevoegingen op het terrein van de sociale verzekeringen (deels) veroorzaakt wordt door de activiteiten van het UWV en de SVB op het gebied van mediationvaardigheden. Beide organisaties laten immers een duidelijke afname zien in het aantal behandelde bezwaarschriften en een stijging van het aantal ingetrokken bezwaarschriften. Dit duidt op een succes van de mediationvaardigheden. Daarnaast merken we op dat verschillende organisaties die mediationvaardigheden inzetten, ervaren dat bijvoorbeeld de cliënttevredenheid en de medewerkertevredenheid toenemen als gevolg van de werkwijze. De effecten van een proactieve wijze van geschiloplossing zijn daarmee veel breder dan enkel bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Verder is gebleken dat het implementeren van PAGO activiteiten een grote cultuuromslag vergt van de organisaties. Hierdoor zal eerst geïnvesteerd moeten worden (bijvoorbeeld in mediationvaardigheden-trainingen voor werknemers) voordat er geoogst kan worden. Deze monitor gaat verder niet in op de kosten die het implementeren van PAGO activiteiten met zich meebrengen voor de verschillende taakorganisaties van Justitie. Wel merken we op dat het enige tijd duurt voordat PAGO activiteiten volledig geïmplementeerd zijn en optimaal effect kunnen opleveren.

Aanpassen bereik vreemdelingenbewaring

Deze maatregel gaat uit van een wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, om de hoogte van vergoedingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring aan te passen. Bij de vergoeding voor vervolgerberoepen inzake vreemdelingenbewaring wordt niet langer uitgegaan van 4 punten maar van 3 punten en dit aantal wordt verminderd met 2 punten als er geen zitting plaatsvindt of de advocaat niet op zitting verschijnt. Het mechanisme van de maatregel betreft een prijswijziging met als doel de kosten voor vervolgerberoepen te verminderen. De maatregel is ingevoerd per 23 april 2010.

We hebben het aantal vastgestelde toevoegingen en de daarmee samenhangende uitgaven voor de periode 2000-2009 in kaart gebracht. We zien dat het aantal vastgestelde toevoegingen sinds 2003 redelijk stabiel is rond de 23.000 toevoegingen, met uitzondering van 2006 (27.200 toevoegingen). De uitgaven aan toevoegingen voor vreemdelingenbewaring bedroegen in 2009 ongeveer 12 miljoen euro. Er is maar weinig sprake van extra-urendeclaraties voor vreemdelingenbewaring. De gemiddelde vastgestelde vergoeding is in de periode 2000-2009 gestegen, maar deze toename is vrijwel geheel terug te voeren op de indexering van de forfaitaire vergoeding per punt.

Cijfers over het aantal rechtszaken laten zien we dat meer dan de helft van het aantal vreemdelingenbewaringszaken een vervolgerberoep betreft. Bovendien wordt

van deze vervolgberoepen circa de helft zonder zitting afgedaan. Voor meer dan een kwart van de toevoegingen (voor de vervolgberoepen zonder zitting) zal met de nieuwe puntenvergoeding nog slechts 1 punt in plaats van 4 punten worden gerekend. Voor nog eens ruim een kwart van de toevoegingen (de vervolgberoepen met zitting) zal slechts 3 punten in plaats van 4 punten worden vergoed.

Voorwaarde is wel dat de rechtsbijstandverlener op zitting verschijnt, anders kan ook voor deze toevoeging slechts 1 punt worden gedeclareerd.

De RvR heeft een nieuwe zaakscade ingevoerd voor vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring. Bij de vervolgmetering van de monitor zal gekeken worden naar het aantal toevoegingen met de nieuw ingevoerde zaakscade Z141 om het effect van de maatregel in kaart te brengen.

Bij de beschrijving van de maatregel stelden we dat een mogelijk gevolg van de maatregel zou kunnen zijn dat rechtsbijstandverleners minder vaak een vervolgberoep instellen. In dat geval levert de maatregel ook bezuinigingen op voor de rechtspraak. De gegevens van de Rvdr lieten al een dalende trend zien in het totaal aantal zaken voor vreemdelingenbewaring. Wanneer deze lijn zich voortzet, zullen de kosten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak nog verder afnemen. Wel dient er rekening gehouden te worden met de verwachte toename van het aantal toevoegingen op het gebied van vreemdelingenbewaring volgens het PMJ.

Verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstantie

Voor de proceskostenvergoeding geldt een forfaitair tarief. Met de maatregel wordt de vergoeding per punt geïndexeerd. Dit leidt tot een verhoging van respectievelijk €322 naar €437 per punt en van €161 naar €218 per punt voor zaken betreffende belastingen. Wanneer de proceskostenvergoeding hoger wordt, kan de RvR een hoger bedrag verrekenen met de toevoeging. Hierdoor wordt er meer bezuinigd op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De mechanismen zijn zowel een prijswijziging als een prijsprikkel. De prijswijziging heeft tot doel om de proceskostenvergoeding beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke proceskosten. De prijsprikkel moet overheidsinstanties ertoe aanzetten conflicten in een eerder stadium (PAGO) te beslechten om zo een proceskostenveroordeling te voorkomen. Deze maatregel is per 1 oktober 2009 ingevoerd. De periode van oktober tot en met december 2009 is te kort om in deze nulmeting al een effect van de maatregel op de gesubsidieerde rechtsbijstand te kunnen aantonen.

We zien dat het aantal toevoegingen waarbij proceskosten zijn verrekend, is afgenomen van circa 9.100 in 2006 naar circa 7.200 in 2009. De gemiddelde verrekende kosten zijn in diezelfde periode gestegen van €383 per toevoeging naar €410 per toevoeging. In totaal werd in 2009 voor ongeveer 2,9 miljoen euro aan proceskosten verrekend door de RvR.

Wanneer de verhoging van de proceskostenvergoeding leidt tot een meer proactieve wijze van geschiloplossing door overheidsinstanties kan dit gevolgen hebben voor de verwachte opbrengsten van deze maatregel. Immers, als overheidsinstanties geschillen meer proactief oplossen zal dit leiden tot minder procedures en dus tot minder proceskostenveroordelingen. Hierdoor kan het zijn dat de geraamde bedragen niet gehaald worden met deze maatregel. Echter, wanneer door een proactieve aanpak minder procedures plaatsvinden, leidt dit wel tot minder toevoegingen en dus tot bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Door de wisselwerking tussen de verschillende maatregelen zal het in een vervolgmetering niet mogelijk zijn de afzonderlijke effecten van de maatregelen vast te stellen.

4 Familierecht

Een groot deel van de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand ligt op het terrein van het personen- en familierecht (24%). Binnen het personen- en familierecht worden de meeste toevoegingen afgegeven voor scheidingen en scheidingsgerelateerde problemen, zoals alimentatie, gezag en omgangsregelingen. In het kader van het programma rechtsbijstand en geschiloplossing worden de komende jaren twee maatregelen uitgewerkt om de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak te verminderen. De eerste maatregel betreft het stimuleren van gezamenlijke afspraken bij echtscheidingen, de tweede een eenvoudigere berekening van de kinderalimentatie. Voordat deze maatregelen worden behandeld, lichten we kort toe hoe een echtscheidingsprocedure kan worden aangevraagd, welke scheidingsgerelateerde procedures er voorkomen en hoe het systeem van toevoegingen eruit ziet.

4.1 De echtscheidingsprocedure in het kort

Een echtscheidingsprocedure begint altijd met een verzoekschrift. Het verzoekschrift moet door een advocaat bij de rechtbank worden ingediend. Het inschakelen van een advocaat is dus verplicht. Een echtscheiding kan worden aangevraagd door beide echtgenoten samen (een gemeenschappelijk verzoek) maar ook door één van hen (een eenzijdig verzoek). Een gemeenschappelijk verzoek houdt in dat beide partners samen om de scheiding vragen en ze het eens zijn over de gevolgen van de scheiding. Ze kunnen dan één advocaat nemen en een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding indienen. Als beide partners niet in onderling overleg tot een oplossing kunnen komen, kan de partner die de echtscheiding wenst via een advocaat een eenzijdig verzoek tot echtscheiding indienen bij de rechtbank. De andere partner wordt dan opgeroepen om bij de rechtbank een verweerschrift in te dienen. Daarvoor is een eigen advocaat nodig. Deze partner kan in het verweerschrift zelf ook een aantal verzoeken doen waarop de andere partner mag reageren. Vervolgens wordt er een zitting gepland en ongeveer zes weken na de zitting volgt de rechterlijke beslissing. Als de partner geen verweer voert, vindt er geen zitting plaats. In dit hoofdstuk spreken we in dat geval van een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak.

Nevenvoorzieningen

Een echtscheiding heeft onder andere gevolgen voor de verdeling van eigendom en voor de omgang met minderjarige kinderen. Naast een verzoek om scheiding kan de rechter ook worden gevraagd om een aantal scheidingsgerelateerde zaken, zogenoemde nevenvoorzieningen, vast te leggen. De rechter kan nevenvoorzieningen treffen voor onder meer:

- het gezag en de omgang met de minderjarige kinderen;
- de alimentatie voor de ex-echtgenoot en/of voor de kinderen;
- de verdeling van de huwelijksgemeenschap of de afwikkeling van het bij huwelijkse voorwaarden overeengekomen stelsel;
- het gebruik van de echtelijke woning;

- de pensioenverevening.

Deze nevenvoorzieningen kunnen gelijktijdig met de echtscheidingsprocedure of via een afzonderlijke verzoekschriftprocedure of dagvaardingsprocedure²⁰ aan de rechter worden voorgelegd.

Partners kunnen over de nevenvoorzieningen ook zelf overeenstemming proberen te bereiken zonder dat de rechtbank wordt ingeschakeld. Tot de inwerkingtreding van de 'Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' per 1 maart 2009 was de gang naar de rechter voor het regelen van geen enkele nevenvoorziening verplicht. Vanaf de invoering van deze wet is het verplicht voor ouders met minderjarige kinderen waarover ouders het gezag hebben, om een ouderschapsplan op te stellen (art. 815 Rv). Daarmee is het ook verplicht om afspraken over kinderalimentatie en een omgangsregeling vast te laten leggen door de rechter, omdat deze onderdeel vormen van het ouderschapsplan. Na de scheiding blijven normaliter beide ouders het gezag houden en blijven beide daarmee ook verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding. Het ouderschapsplan bevat afspraken tussen beide ouders over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken, kinderalimentatie en informatie-uitwisseling over belangrijke aangelegenheden. De doelstelling van het verplichte ouderschapsplan is dat ruzies over opvoedings- en verzorgingstaken van de kinderen beperkt blijven doordat hier van tevoren al afspraken over worden gemaakt. Daarmee zouden de nadelige gevolgen van de echtscheiding voor kinderen minder worden. Het verplichte ouderschapsplan geldt overigens voor alle scheidende ouders die gezamenlijk het gezag hebben over hun kinderen, ongeacht hun relatievorm: gehuwden, geregistreerde partners en ouders met een informele relatie.

Voorlopige voorzieningen

Een scheidingsprocedure kan veel tijd kosten als partners het niet eens kunnen worden over bepaalde zaken die moeten worden geregeld. In dat geval kan er een voorlopige voorziening worden getroffen. De rechter neemt dan een voorlopige beslissing over die voorziening. Die beslissing geldt alleen tijdens de procedure. Een voorlopige voorziening kan tijdens de scheidingsprocedure, of maximaal een maand voordat de scheidingsprocedure is gestart, worden aangevraagd. Een voorlopige voorziening kan worden getroffen voor onder andere: het gezag over en de omgang met de minderjarige kinderen, de alimentatie voor de partner en de kinderen, de boedelscheiding, en het gebruik van de echtelijke woning.

Hoger beroep en cassatie

Tegen een beschikking van de rechtbank kan een partner in hoger beroep gaan bij het Gerechtshof. Het Hof bekijkt de zaak opnieuw en geeft daarna een beschikking. Tegen een beschikking van het Hof kan in sommige gevallen beroep in cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden. De Hoge Raad bekijkt de zaak niet opnieuw, maar gaat alleen na of het recht juist is toegepast.

Geregistreerde partners en samenwoners

Tot slot is het van belang op te merken dat tot 1 maart 2009 geregistreerde partners hun relatie konden beëindigen zonder tussenkomst van de rechter. Na 1 maart 2009 kan dat alleen als er *geen* minderjarige kinderen bij de scheiding zijn

²⁰ Als de verdeling van de boedel in een afzonderlijke procedure plaatsvindt, verloopt dit via een dagvaardingsprocedure. De overige nevenvoorzieningen verlopen via een verzoekschriftprocedure.

betrokken. Als er wel minderjarige kinderen zijn, kan dit alleen via de rechter en is een ouderschapsplan vereist. Scheidende geregistreerde partners en samenwonenden hebben tevens de mogelijkheid om via kortgedingprocedures voorlopige voorzieningen aan te vragen en verzoekschriftprocedures te voeren voor kinderalimentatie, gezag en omgang en dagvaardingsprocedures voor de boedelverdeling. Alleen geregistreerde partners hebben de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen voor partneralimentatie.

Toevoegingen

Voor de bekostiging van een advocaat kunnen minvermogenden een toevoeging aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). De RvR geeft voor een scheiding in eerste instantie één proceduretoevoeging af per rechtzoekende. In het bereik van deze toevoeging moet de volledige scheiding worden afgehandeld, inclusief nevenvoorzieningen en voorlopige voorzieningen. Als beide partners minvermogend zijn en beide een advocaat nodig hebben kan er sprake zijn van twee toevoegingen voor één procedure. Hieronder worden de belangrijkste toevoegingscategorieën voor scheidingszaken beschreven (inclusief registratiecode) en het aantal vergoedingspunten dat een advocaat voor de betreffende toevoeging kan krijgen.

Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek (P020)

Met deze toevoeging moet de echtscheiding worden geregeld inclusief eventuele nevenvoorzieningen en voorlopige voorzieningen. Eventueel kan een aparte toevoeging (P050) worden gevraagd voor de boedelscheiding. Een advocaat kan voor beide partners afzonderlijk een toevoeging aanvragen. De draagkracht wordt individueel getoetst, de inkomens van beide partners worden niet opgeteld. De advocaat kan voor deze procedure maximaal 7 punten krijgen als één partner in aanmerking komt voor een toevoeging en 10,5 punten²¹ als dit voor beide partners geldt.

Echtscheiding met nevenvorderingen (P010)

Deze toevoeging wordt afgegeven voor een eenzijdig verzoek voor één partij. Deze toevoeging is voor het uitspreken van de echtscheiding met alle voorlopige voorzieningen en nevenverzoeken die er kunnen zijn. Eventueel kan een aparte toevoeging (P050) worden gevraagd voor de boedelscheiding. Als de procedure op tegenspraak wordt gevoerd dan krijgen beide advocaten maximaal 10 punten voor het verrichte werk. Wordt er geen procedure op tegenspraak gevoerd dan krijgt de advocaat maximaal 7 punten.

Beëindiging samenwonen/nevenvorderingen (P012)

Als scheidende samenwonenden kinderalimentatie, gezag, omgang, de verdeling van de boedel of een voorlopige voorziening willen regelen, krijgen ze eerst een P012-toevoeging. Willen ze daarnaast nog een voorziening regelen, dan krijgen ze daarvoor een aparte toevoeging voor die betreffende voorziening, omdat dit wettelijk gezien allemaal verschillende procedures zijn.²² Gehuwden kunnen bijvoorbeeld binnen de scheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen om de woning toegewezen te krijgen, samenwonenden moeten dan eerst een kort

²¹ Zeven punten voor de 1^e toevoeging en de helft daarvan (3,5) voor de tweede toevoeging.

²² Dit geldt niet voor geregistreerde partners. Voor geregistreerde partners gelden dezelfde procedures als voor gehuwden.

geding aanspannen en daarna een dagvaardingsprocedure voor de boedelscheiding. Als er een procedure is gevoerd, krijgen advocaten 10 punten voor het verrichte werk. Het maakt hierbij niet uit of deze procedure op tegenspraak is of niet. Indien een advocaat beide partners bijstaat bij het beëindigen van de samenwoning, kan hij voor beide partners afzonderlijk een toevoeging aanvragen. Hiervoor kan de advocaat maximaal 15 (10+5) punten krijgen.

Nevenvorderingen (P030, P040, P041, en P050)

Er kunnen vier typen nevenvorderingen worden aangevraagd, namelijk:

- alimentatie/levensonderhoud (P030; 7 punten);
- ouderlijke macht/voogdij (P040; 7 punten);
- omgangsregeling (P041; 7 punten); en
- boedelscheiding (P050; 12 punten).

Toevoegingen voor één van deze voorzieningen worden pas afgegeven nadat een uitspraak is gedaan in een P010, P012 of P020 procedure.²³ Er kan bij deze toevoegingen sprake zijn van a) een wijzigingsverzoek, b) hoger beroep of c) een losse procedure voor een nevenvoorziening die bij de scheidingsprocedure niet aan de orde is gekomen of - in geval van scheidende samenwonenden - een losse procedure voor een tweede voorziening na een P012-toevoeging. Daarnaast kan, vooral bij scheidende samenwonenden, sprake zijn van een toevoeging voor d) een voorlopige voorziening.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat niet alleen voor een gerechtelijke procedure maar ook voor een advies een toevoeging kan worden verstrekt. Binnen de adviestoevoegingen bestaat er een onderscheid tussen (1) een gewone adviestoevoeging, (2) een mediationtoevoeging en (3) een lichte adviestoevoeging. Voor een gewone adviestoevoeging worden 4 punten toegekend voor werkzaamheden tot 6 uur en 8 punten voor meer dan 6 uur. Voor een mediationtoevoeging worden 4 punten toegekend voor werkzaamheden tot 4 uur en 8 punten voor werkzaamheden die meer dan 4 uur hebben geduurd. Voor een lichte adviestoevoeging kent de RvR 2 punten toe.

4.2 Maatregel 7: Stimuleren van afspraken bij echtscheidingen

4.2.1 Implementatie

Het kabinet verwacht het totale aantal procedures rond een scheiding te verminderen door te stimuleren dat scheidende paren gezamenlijk afspraken maken. Dit moet leiden tot minder procedures op tegenspraak en minder hogerberoep- en vervolgpcedures over nevenvoorzieningen. In de komende jaren worden onderdelen die onder deze maatregel vallen verder uitgewerkt en ontwikkeld. Hieronder volgt een beschrijving van deelmaatregelen die nog onderwerp van studie of in ontwikkeling zijn en in april 2010 nog niet zijn geïmplementeerd.

²³ Een uitzondering vormt een toevoeging voor boedelscheiding (P050). Bij bewerkelijke zaken kan hier ook apart een toevoeging voor worden verstrekt naast een P020, P010 of P012 toevoeging.

Rechtwijzer.nl uitbreiden

'Rechtwijzer.nl' is een website die in de aanloopfase van een scheiding scheidende paren van de juiste informatie moet voorzien en hen op het juiste spoor moet zetten. Het idee achter de Rechtwijzer is dat partijen in een vroeg stadium van het conflict geholpen worden bij het opstellen van plannen en zich ook realiseren wat er bij het maken van de plannen komt kijken. De assumptie is dat paren die gaan scheiden meestal geen duidelijk beeld hebben van welke zaken geregeld moeten worden en hoe dat het beste kan gebeuren.

De bestaande website Rechtwijzer.nl wordt daarvoor met twee modules uitgebreid. Ten eerste met een module om een ouderschaps- en echtscheidingsplan op te stellen. De module is een elektronisch hulpmiddel voor mensen die gezamenlijk de gevolgen van een scheiding willen regelen. De module biedt gebruikers een gestructureerde overlegomgeving waarin zij via probleemoplossend onderhandelen een oplossing en/of regeling voor een aantal onderwerpen kunnen bereiken. Met het online ingevulde plan kunnen partners naar een scheidingsbemiddelaar of advocaat gaan om het definitief uit te werken tot een gezamenlijk verzoek. Dit gezamenlijk verzoek kunnen ze bij de rechter indienen. Deze module is per 1 mei 2010 online. Ten tweede zal een mediation-online module worden ontworpen die eveneens als doel heeft via e-mediation het samen maken van afspraken te bevorderen.

Instellen van één regierechter in scheidingszaken

Momenteel kunnen bij een echtscheiding meerdere gerechtelijke procedures naast elkaar lopen. De gedachte achter het instellen van een regierechter is, dat versnippering van procedures over meerdere rechters wordt voorkomen. De regierechter zal de regie voeren over de echtscheidingsprocedure en procedures over nevenvoorzieningen. Tijdens de mondelinge behandeling worden alle geschilpunten in kaart gebracht. Er wordt –indien nodig– meer aandacht besteed aan de emotionele kant van de scheiding. De rechter en partijen zoeken per deelgeschil naar een geschikte afdoeningsvorm. De rechter verwijst partijen zo nodig naar een mediator of andere hulpverlener. Daarnaast beslist de rechter op zaken die met de scheiding samenhangen zoveel mogelijk in één keer. Deze aanpak moet verdere escalatie en vervolgpcedures voorkomen.

In Den Haag heeft in 2009 een pilot plaatsgevonden met regiezittingen in echtscheidingszaken. In totaal zijn 22 echtscheidingszaken geëvalueerd. Uit deze pilot zijn geen definitieve conclusies te trekken over een eventuele afname van vervolgpcedures. Wel is geconstateerd dat in geen van deze zaken hoger beroep is aangetekend. Dit zou echter ook een gevolg kunnen zijn van de selectie van zaken voor regiezittingen. Over vervolgpcedures valt nog niets te zeggen. Uit de pilot blijkt verder dat de regiezitting niet leidt tot een kortere behandeltijd van de totale procedure. Rechters ervaren de regiezittingen als belastend. De deelnemende advocaten en partijen oordelen positief over de mate waarin zorgpunten aan de orde komen en over de concentratie van alle problemen bij één rechter (Vlaardingerbroek et al., 2009).

Of het instellen van een regierechter doorgang zal vinden is nog niet duidelijk. De ervaringen met de pilot worden vooralsnog uitvoeriger geëvalueerd.

Nieuw vergoedingsmodel voor toevoegingen

Er wordt gewerkt aan een nieuw vergoedingsmodel om advocaten en partijen te prikkelen tot het volgen van een (gewenste) standaardroute. Hoe dit model eruit gaat zien, is nog onderwerp van studie.

4.2.2 Mechanismen en mogelijke effecten

De deelmaatregelen zijn nog niet concreet uitgewerkt. We kunnen daarom nog niet uitgebreid ingaan op de verwachte mechanismen en mogelijke effecten van de deelmaatregelen. We kunnen wel een aantal basisveronderstellingen belichten. De deelmaatregelen beogen scheidende paren instrumenten en prikkels te geven om tot gezamenlijke afspraken te komen over de verschillende facetten waar de scheiding gevolgen voor heeft (alimentatie, pensioen, woning, boedelverdeling, omgang kinderen). Daarbij wordt verwacht dat dit leidt tot meer gemeenschappelijke verzoeken, minder procedures op tegenspraak, minder vervolgpcedures over nevenvoorzieningen en minder hogerberoepsprocedures. De maatregelen proberen te stimuleren dat scheidende paren zich in een vroeg stadium bewust worden van de gevolgen van de scheiding, dat ze over die gevolgen gezamenlijke afspraken maken en dat de diverse facetten van de scheiding in een keer worden geregeld. De achterliggende gedachte is dat partners die gezamenlijke afspraken hebben gemaakt, meer achter deze afspraken staan dan achter een beslissing die een rechter heeft opgelegd. Ze zullen daarom de afspraken beter nakomen en beter in staat zijn nieuwe afspraken te maken mocht daar reden toe zijn. Tevens wordt verondersteld dat een geconcentreerde benadering van geschilpunten tussen partijen escalatie en stagnatie op deelaspecten voorkomt (Barendrecht, et al., 2009).

Aan het bovenstaande ligt de veronderstelling ten grondslag dat vervolgpcedures voortkomen uit een conflict. Gerechtelijke procedures in het echtscheidingsproces kunnen echter verschillende functies vervullen voor ex-partners en (vervolg)procedures hoeven niet altijd uit conflictsituaties voort te komen. De vervolgpcedures gaan over de nevenvoorzieningen. Voor het vastleggen van afspraken over nevenvoorzieningen is de rechtsgang niet verplicht (afgezien van het ouderschapsplan per 1 maart 2009). Vervolg- of losse procedures over deze voorzieningen kunnen worden gevoerd om verschillende redenen. Het kan gaan om:

- a een hogerberoepsprocedure of een nevenvoorziening waarover ex-partners geen overeenstemming weten te bereiken;
- b een procedure om nakoming van de gemaakte afspraken af te dwingen;
- c een verzoek dat niet aan de orde is gekomen in de voorafgaande scheidingsprocedure (bv. men verzoekt alsnog om partneralimentatie); of een verzoek van scheidende samenwoners;
- d gewijzigde omstandigheden (bv. andere baan, nieuw gezin) waardoor men verzoekt om een herziening van bijvoorbeeld de alimentatie.

In de situaties c en d *kan*, maar hoeft er geen sprake te zijn van een conflict. Afspraken over deze voorzieningen worden niet alleen aan de rechter voorgelegd als men er samen niet uitkomt en men een beslissing wil van de rechter. Ze kunnen ook aan de rechter worden voorgelegd omdat men een formele bekrachtiging van de afspraken wil hebben. In de analyses zullen we, voor zover dat mogelijk is, aangeven of een procedure op tegenspraak is gevoerd. In die situaties is er in ieder geval sprake geweest van een conflict tussen beide ex-partners.

Toevoegingssystematiek

De wijzigingen in het vergoedingsmodel moeten prikkels bieden aan de advocaat en/of de rechtzoekende om te streven naar gemeenschappelijke afspraken en minder vervolgtoevoegingen. Omdat het nieuwe vergoedingsmodel nog niet is uitgewerkt, valt over de veronderstelde mechanismen nog weinig te zeggen. Over de huidige toevoegingssystematiek kan wel worden opgemerkt dat er een prikkel is voor partijen om een eenzijdig verzoek voor scheiding te beginnen in plaats van een gemeenschappelijk verzoek. In het systeem van gesubsidieerde

rechtsbijstand wordt namelijk bij een eenzijdig verzoek alleen naar het inkomen van de aanvrager gekeken. Als de minder draagkrachtige partij de scheiding aanvraagt en de draagkrachtige partij geen verweer voert, heeft alleen de minder draagkrachtige een advocaat nodig die wordt betaald via de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook voor partners die beiden minder draagkrachtig zijn, is een eenzijdig verzoek zonder verweer financieel gunstiger dan een gemeenschappelijk verzoek, omdat dan maar één maal een eigen bijdrage hoeft te worden betaald.

4.2.3 *Onderzoeksvragen*

Om vast te kunnen stellen of het aantal vervolgpcedures door de genoemde maatregelen zal afnemen, is het voor de nulmeting van belang te weten hoeveel scheidingsprocedures en vervolgpcedures er de afgelopen jaren zijn gevoerd, welke trends zich daarin hebben voorgedaan en hoeveel geld daarmee was gemoeid. De ontwikkelingen na de invoering van de deelmaatregelen kunnen daar in de toekomst tegen worden afgezet.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel echtscheidingsprocedures zijn er in de periode 2000-2009 gevoerd? Hoeveel echtscheidingsprocedures zijn op gemeenschappelijk verzoek en hoeveel op eenzijdig verzoek (met en zonder tegenspraak)?
- Hoeveel vervolgpcedures voor nevenvoorzieningen, zoals alimentatie, gezag en omgang, zijn er in de periode 2000-2009 gevoerd? Welk deel daarvan is op tegenspraak? Hoeveel hogerberoepprocedures zijn er in de periode 2000-2009 gevoerd?
- Hoeveel toevoegingen zijn er tussen 2000 en 2009 vastgesteld voor echtscheidingen en beëindigingen van samenwonen? Hoeveel toevoegingen zijn voor een procedure op gemeenschappelijk verzoek en op eenzijdig verzoek (met en zonder tegenspraak)?
- Hoeveel toevoegingen zijn er in de periode 2000-2009 vastgesteld voor nevenvoorzieningen? Hoeveel toevoegingen voor hogerberoepprocedures zijn er in de periode 2000-2009 vastgesteld?
- Hoeveel geld heeft de RvR in de periode 2000-2009 jaarlijks in totaal vastgesteld voor advocaten? Wat waren de uitgaven voor het aantal gerechtelijke procedures?

Wat is op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) de verwachting voor de ontwikkeling in de aantallen verzoekschriften en toevoegingen voor echtscheiding?

Daarnaast zullen we bekijken of beleidsaannames worden ondersteund door gegevens.

- Hoeveel echtscheidingen zijn op tegenspraak en volgen er na een echtscheiding op tegenspraak meer vervolgpcedures dan bij een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek?

4.2.4 *Methode van onderzoek*

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen maken we gebruik van gegevens van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Raden voor Rechtsbijstand (RvR) en het CBS.

De Rvdr heeft gegevens over het aantal afgedane verzoekschriften voor echtscheiding (inclusief eventuele nevenvoorzieningen), losse procedures voor nevenvoorzieningen, hogerberoepprocedures en kortgedingprocedures over de

nakoming van afspraken. Welke nevenvoorzieningen in de echtscheidingsbeschikking worden geregeld, kunnen we niet vaststellen met de gegevens van de Rvdr. Daarvoor maken we gebruik van gegevens van het CBS. Het CBS verzamelt eens in de twee jaar bij alle rechtbanken dossiergegevens van alle echtscheidingsbeschikkingen in de maand oktober. Hierbij wordt geregistreerd welke nevenvoorzieningen in de beschikking zijn vastgelegd. De uitkomsten (de%uele verdelingen) van de maand oktober worden representatief geacht voor het hele jaar.

De RvR heeft gegevens over de vastgestelde toevoegingen voor echtscheidingen, beëindigingen van samenleving en nevenvoorzieningen.

Het is belangrijk te vermelden dat de registratie van rechtbankprocedures en toevoegingen verschilt.

- De registratie bij de Rvdr is op zaaksniveau en bij de RvR op persoonsniveau. Per rechtbankzaak kan er sprake zijn van twee toevoegingen als beide partners minvermogend zijn.
- Toevoegingen worden niet alleen verstrekt voor gerechtelijke procedures, maar ook voor adviezen (bijvoorbeeld mediations).
- De registratie is niet altijd toereikend om scheidingsgerelateerde toevoegingen eruit te halen. Zo hebben de toevoegingen voor ouderlijke macht/voogdij ook betrekking op procedures die niets met een scheiding te maken hebben.
- Procedures over alimentatie en pensioenverevening worden bij de Rvdr geregistreerd onder de noemer levensonderhoud. Bij de RvR is het niet duidelijk of onder de toevoegingscategorie alimentatie/levensonderhoud ook pensioenverevening wordt gerekend.
- De RvR registreert bij de toevoegingen voor nevenvoorzieningen niet of deze voor een procedure op tegenspraak zijn verstrekt. Voor de vergoeding aan de advocaat is dit namelijk niet van belang.
- Procedures over voorzieningen als kinderalimentatie, boedelscheiding en ouderlijk gezag kunnen ook door scheidende samenwonenden worden gevoerd. In beide registraties is niet vast te stellen hoe groot deze categorie is.

Tot slot, omdat de gegevens van de Rvdr niet op persoonsniveau zijn, is het niet mogelijk om vast te stellen of ex-partners die op gemeenschappelijk verzoek zijn gescheiden minder vervolgpcedures voeren dan degenen die op tegenspraak zijn gescheiden. Voor de toevoegingsgegevens kunnen we dit wel vaststellen.

4.2.5 Analyses

De onderzoeksvragen behandelen we in drie stappen. Ten eerste brengen we in kaart hoeveel gerechtelijke echtscheidingsprocedures en vervolgpcedures over nevenvoorzieningen er zijn geweest in de periode 2000–2009. Ten tweede beschrijven we het aantal vastgestelde toevoegingen in die periode. Ten derde zetten we uiteen welke bedragen zijn vastgesteld voor rechtshulpverleners voor deze toevoegingen. Tot slot vatten we de gegevens samen in een overzichtstabel en besteden we kort aandacht aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Rechtspraak

Scheidingsprocedures bij de rechtspraak

Het aantal echtscheidingsprocedures is van 2001 tot 2003 gedaald.²⁴ Van 2003 tot en met 2008 ligt het aantal procedures jaarlijks rond de 34.000. In 2009 is er een lichte daling ten opzichte van 2008. Ondanks de afschaffing van de flitsscheiding in maart 2009 is er dus geen toename van te zien van het aantal echtscheidingsprocedures in 2009.

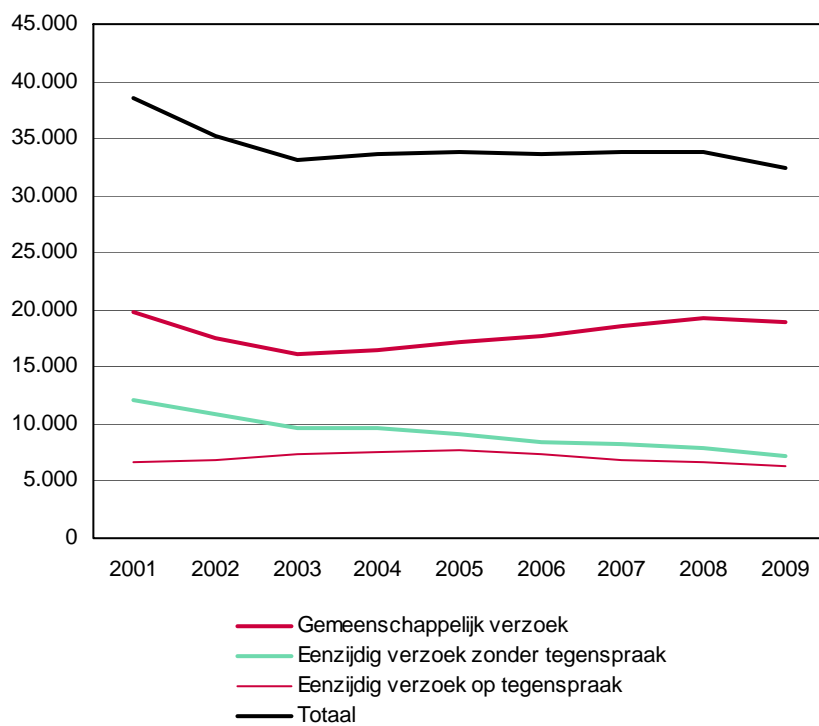
De beleidsmaatregel richt zich vooral op het stimuleren van gemeenschappelijke afspraken over verschillende deelaspecten van de scheiding. Daar is sprake van als beide partners scheiden op gemeenschappelijk verzoek. Tevens kan hiervan sprake zijn als bij een eenzijdig verzoek geen tegenspraak wordt gevoerd. Maar bij hoeveel van deze procedures dat het geval is, is niet bekend. De procedures op tegenspraak zijn de procedures die door de deelmaatregelen zouden moeten afnemen in de toekomst.

Het aantal procedures op gemeenschappelijk verzoek is vanaf 2003 toegenomen naar 19.000 in 2009. Het aantal echtscheidingsprocedures zonder tegenspraak is tussen 2001 en 2009 gedaald van 12.000 naar 7.000. Het aantal procedures op tegenspraak schommelt vanaf 2001 tussen de 6.300 à 7.600 procedures per jaar. In 2009 waren er 6.300 echtscheidingsprocedures op tegenspraak.

In 2009 was ongeveer 58% van de echtscheidingsprocedures op gemeenschappelijk verzoek, 22% betrof een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak en 19% een eenzijdig verzoek op tegenspraak (zie figuur 4.2).

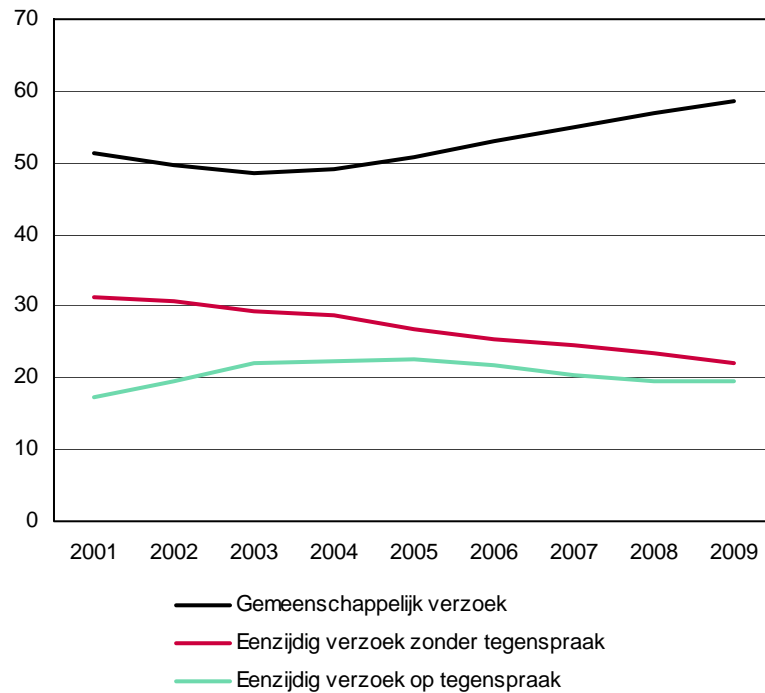
²⁴ Volgens CBS-gegevens (Wobma & de Graaf, 2009) is het aantal beëindigde huwelijken echter vrijwel gelijk gebleven want de daling van het aantal echtscheidingen werd vrijwel volledig gecompenseerd door een toename van het aantal flitsscheidingen. Vanaf 2001 konden gehuwde paren het huwelijk omzetten in een partnerschap en dit partnerschap vervolgens beëindigen. Hiervoor was geen tussenkomst van de rechter nodig. Deze ontbonden huwelijken zijn niet terug te vinden in de gegevens van de Rvdr. Sinds 1 maart 2009 is de omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap niet meer mogelijk. Dit zou een toename in het aantal echtscheidingsprocedures kunnen betekenen.

Figuur 4.1 Aantal afgedane echtscheidingsprocedures naar aard van het verzoek, 2001-2009



Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr
Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.1 bijlage 2

Figuur 4.2 Percentage afgedane echtscheidingsprocedures naar aard van het verzoek, 2001-2009



Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.1 bijlage 2

Als er tegenspraak wordt gevoerd in een echtscheidingsprocedure, betreft dit vrijwel altijd verweer tegen het verzoek om de eventuele nevenvoorzieningen die met het echtscheidingsverzoek gepaard gaan. Welke deelaspecten – ofwel nevenvoorzieningen - in de echtscheidingsbeschikkingen zijn vastgelegd, is niet op te maken uit de gegevens van de Rvdr. Volgens het CBS waren in 2007 in de echtscheidingsbeschikkingen tevens voorzieningen opgenomen voor partneralimentatie (21%), kinderalimentatie (35%) en toewijzing van de echtelijke woning (41%). In totaal waren bij 60% van de scheidingen een of meerdere minderjarige kinderen betrokken. Bij 93% van deze scheidingen werd het ouderlijke gezag gehandhaafd en bij 33% werd een omgangsregeling vastgesteld (zie CBS statline).

Daarnaast is het mogelijk dat beslissingen over nevenvoorzieningen die gelijktijdig met de echtscheidingsprocedure lopen in een aparte beschikking terechtkomen. De wijze van registratie van zaken in het bedrijfsprocessensysteem en het beleid om procedures al dan niet te voegen, verschilt tussen rechtbanken. Hierdoor is het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen een procedure die gelijktijdig met het scheidingsverzoek loopt en een ‘losse vervolprocedure’. Dit maakt het voor ons lastig om in de hierna volgende paragraaf vast te stellen of er sprake is van een ‘vervolprocedure’ of niet.

Procedures voor nevenvoorzieningen

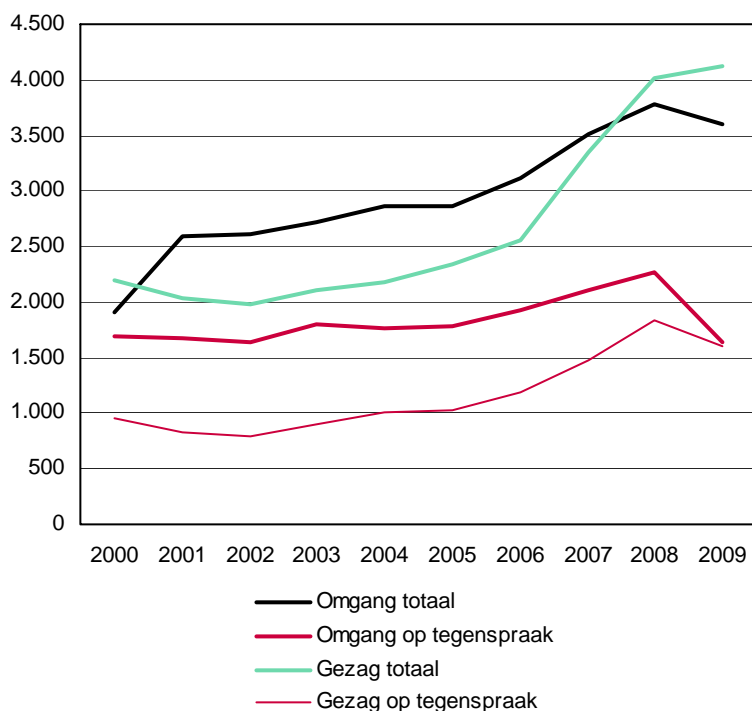
Zoals gezegd, verzoeken voor nevenvoorzieningen kunnen ook in een aparte procedure na de scheiding worden gedaan. In deze paragraaf beschrijven we het aantal losse verzoekschriften over gezag, omgang en levensonderhoud, en het aantal dagvaardingen voor de boedelverdeling. Na invoering van de

deelmaatregelen zouden deze losse procedures moeten afnemen. Tevens geven we weer hoeveel van deze procedures op tegenspraak zijn. Dit geeft aan dat bij deze procedures in ieder geval sprake was van een conflict tussen beide partijen. We hebben hiervoor al de kanttekening geplaatst dat procedures voor nevenvoorzieningen ook gelijktijdig met de echtscheidingsprocedure gevoerd kunnen worden, maar dat beslissingen hierover in een aparte beschikking kunnen worden vastgelegd. Er hoeft dus niet altijd sprake te zijn van een vervolgpprocedure. Tevens is het van belang op te merken dat procedures voor de genoemde voorzieningen niet alleen na een gerechtelijke scheidingsprocedure kunnen volgen, maar ook door scheidende niet-gehuwde partners kunnen worden gevoerd.

Het aantal verzoekschriften over gezag en omgang²⁵ is de laatste jaren gestegen (zie figuur 4.3). In 2009 zijn er 4.100 procedures geweest over ouderlijk gezag en 3.600 over het vaststellen van een omgangsregeling. In 2009 was ongeveer 40% en 46% van deze zaken op tegenspraak.

De toename van het aantal procedures kan niet worden verklaard doordat er meer echtscheidingen waren met minderjarige kinderen. Dat aantal ligt tussen 2001 en 2007 op een ongeveer gelijk niveau (zie tabel 4.16, bijlage 2).

Figuur 4.3 Aantal afgedane verzoekschriften gezag en omgang in totaal en op tegenspraak, 2000-2009



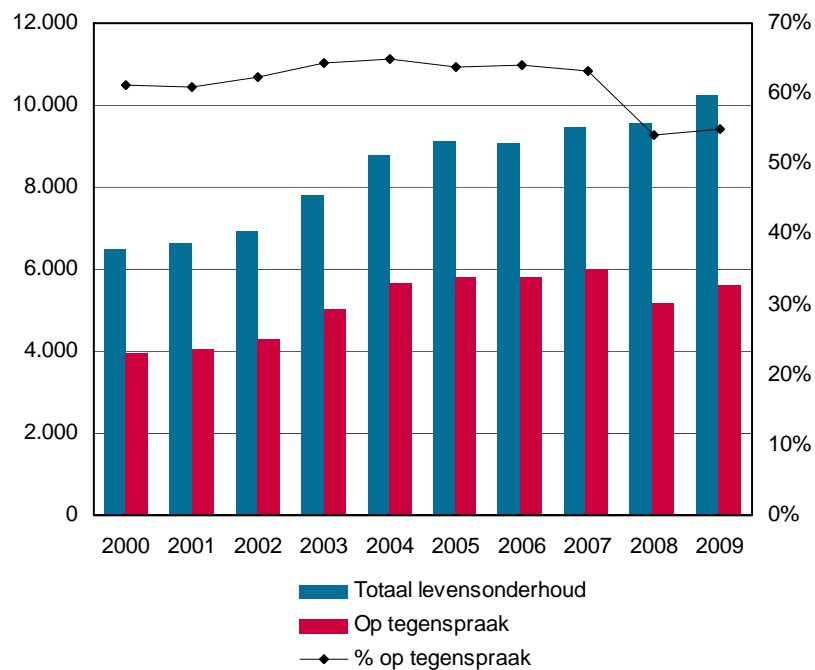
Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.2 bijlage 2

²⁵ Een omgangsregeling kan niet tegen de wil van een kind (dat 12 jaar of ouder is) worden vastgesteld. Zij worden bij de procedure tot vaststelling van een omgangsregeling door de rechtbank gehoord.

Sinds 2000 is er een gestage toename in het aantal verzoekschriften over levensonderhoud (kinder- en partneralimentatie, pensioenverevening, figuur 4.4). In 2009 zijn er 10.200 verzoekschriften over levensonderhoud afgedaan. Het percentage op tegenspraak neemt na 2007 af van 63% naar 54% in 2009 (5.600 procedures).

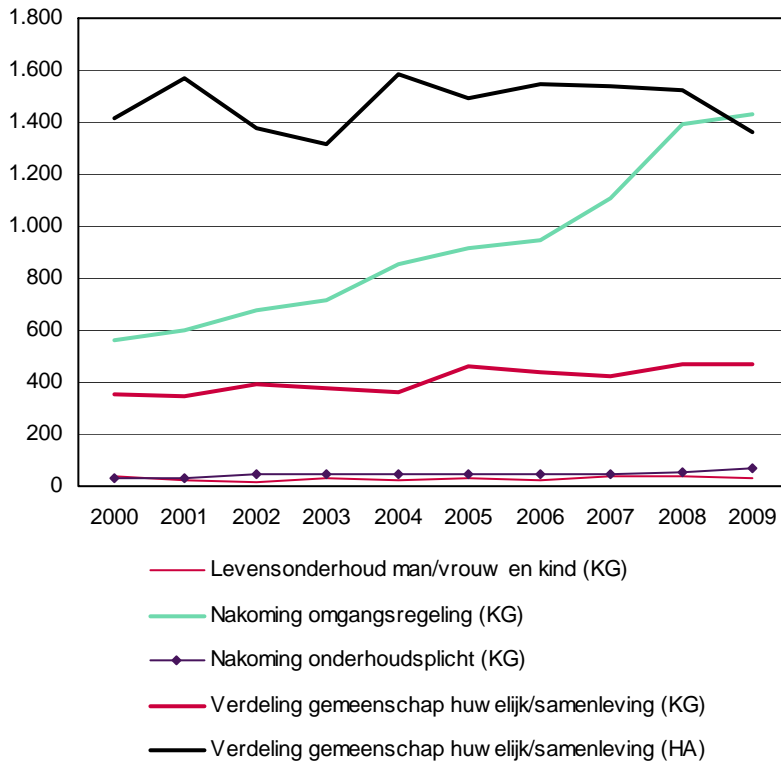
Figuur 4.4 Aantal afgedane verzoekschriften voor levensonderhoud in totaal en op tegenspraak, 2000-2009



Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.3 bijlage 2

Over de verdeling van de boedel worden jaarlijks ongeveer 400 kortgedingprocedures (verdeling gemeenschap KG) gevoerd en ongeveer 1.500 dagvaardingsprocedures (verdeling gemeenschap handel, zie figuur 4.5). De kortgedingprocedures worden waarschijnlijk voornamelijk gevoerd door scheidende samenwonenden.

Figuur 4.5 Instroom scheidingsgerelateerde dagvaardingen (kortgeding en handel) 2000-2009



Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.4 bijlage 2

Hogerberoepzaken en kortgedingen over nakoming van afspraken

Procedures die in ieder geval voortkomen uit een conflictsituatie zijn hogerberoepprocedures en kortgedingprocedures over de nakoming van afspraken. Ook deze procedures zouden moeten afnemen na het invoeren van de deelmaatregelen.

In de periode 2006–2009 lag het totale aantal hogerberoepzaken voor scheidingszaken en nevenvoorzieningen jaarlijks rond de 3.900 (zie tabel 4.5 bijlage 2).

Bij de procedures over het nakomen van afspraken springt vooral de stijging van het aantal kortgedingprocedures over de nakoming van de omgangsregeling in het oog. In 2009 gaat het om ongeveer 1.400 zaken (zie figuur 4.5). De overige kortgedingprocedures leggen wat betreft omvang weinig gewicht in de schaal.

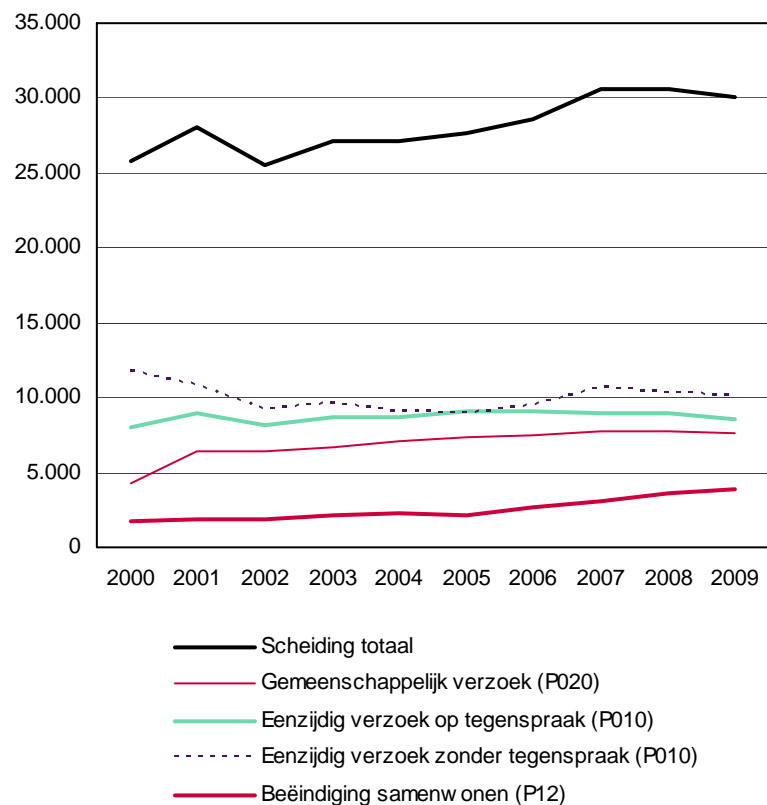
Toevoegingen

Toevoegingen voor scheidingsprocedures

Bij een echtscheidingsprocedure kan sprake zijn van twee toevoegingen als beide partners minvermogend zijn. Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2007 41% van de scheidende vrouwen een toevoeging heeft ontvangen voor de echtscheidingsprocedure en 22% van de mannen (zie CBS statline, recht in debet). Het totale aantal vastgestelde toevoegingen voor scheidingen ligt de laatste jaren rond de 30.000. In 2009 zijn voor echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek

circa 7.600 toevoegingen (P020; figuur 4.6) vastgesteld, voor eenzijdige verzoeken zonder tegenspraak ongeveer 10.000 toevoegingen en voor eenzijdige procedures op tegenspraak 8.500 toevoegingen. Deze aantallen lagen in de jaren daarvoor op ongeveer gelijke hoogtes. Toevoegingen voor het beëindigen van samenwonen zijn de afgelopen jaren gestegen en liggen in 2009 op ongeveer 3.800 toevoegingen. Er zijn dus meer toevoegingen vastgesteld voor eenzijdige verzoeken dan voor gemeenschappelijke verzoeken. Dit is opvallend omdat uit de vorige paragraaf juist bleek dat echtscheidingsprocedures veel vaker op gemeenschappelijk verzoek dan op tegenspraak worden gevoerd (zie figuur 4.1). Dit verschil is te verklaren door de in paragraaf 4.2.1 genoemde toevoegingssystematiek die een prikkel vormt voor het aanvragen van een toevoeging voor een eenzijdig verzoek (zonder tegenspraak) in plaats van een gemeenschappelijk verzoek. Bij een eenzijdig verzoek kan de minder draagkrachtige partij de scheiding aanvragen en hoeft er maar één maal een eigen bijdrage te worden betaald.

Figuur 4.6 Aantal vastgestelde scheidingstoevoegingen naar aard van het verzoek 2000-2009



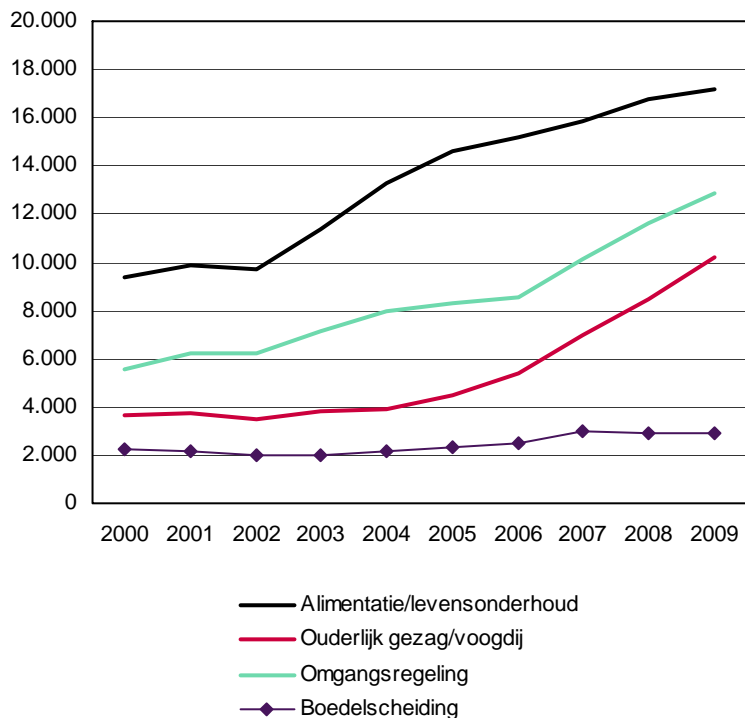
Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.6 bijlage 2

Toevoegingen voor losse (neven)voorzieningen

Figuur 4.7 laat zien dat na 2002 het aantal vastgestelde toevoegingen voor alimentatie, ouderlijke macht/voogdij en omgangsregelingen is toegenomen. Toevoegingen voor boedelscheidingen zijn minder gestegen. In 2009 zijn 17.200 toevoegingen vastgesteld voor alimentatieregelingen, 12.900 voor omgangsregelingen, 10.100 voor ouderlijk gezag/voogdij en 2.900 voor een boedelscheiding. In totaal zijn in 2009 ruim 43.000 toevoegingen voor deze

voorzieningen vastgesteld. In 2000 lag dat aantal nog ruim de helft lager op bijna 21.000. Let wel, de toevoegingen voor ouderlijk gezag/voogdij zijn niet allemaal scheidingsgerelateerd.

Figuur 4.7 Aantal vastgestelde toevoegingen voor (neven)voorzieningen 2000-2009



Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.6 bijlage 2

Advies of procedure

Niet alle vastgestelde toevoegingen zijn gebruikt voor een gerechtelijke procedure. Een deel van de toevoegingen is verstrekt voor advies. Dat advies kan onder andere betrekking hebben op een ingezette (echtscheidings)procedure die niet is doorgezet, op een mediation of een eenvoudig advies. In totaal zijn er in 2009 ruim 16.000 adviestoevoegingen (22% van alle toevoegingen) vastgesteld (zie tabel 4.7, bijlage 2). In 2000 waren dat er nog ruim 8.700 (19%).

Binnen de toevoegingscategorieën 'beëindiging samenwonen' en 'boedelscheiding' komen verhoudingsgewijs de meeste adviestoevoegingen voor (zie tabel 4.7, bijlage 2). In 2009 is respectievelijk 53% en 41% van deze toevoegingen vastgesteld voor een advies. Van de toevoegingen voor omgangsregelingen en alimentatie is ongeveer een kwart voor een advies.

De toename van het aantal adviestoevoegingen kan voor een deel worden toegeschreven aan de komst van de mediationtoevoeging in 2005. De meeste mediationtoevoegingen zijn afgegeven voor omgangsregelingen en gemeenschappelijke en eenzijdige echtscheidingsverzoeken (zie tabel 4.8, bijlage 2). In 2009 is het aantal afgegeven mediationtoevoegingen toegenomen tot ruim 6.000 (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Aantal afgegeven mediationtoevoegingen voor scheiding en nevenvoorzieningen, 2007-2009

	2007	2008	2009
Gewone mediation	2.448	2.363	2.619
Verlengde mediation	1.212	2.011	3.455
Totaal	3.660	4.374	6.074

Bron: afgiftebestand RvR, bewerking WODC

Voorlopige voorzieningen en hoger beroep

Het aantal 'losse' toevoegingen voor voorlopige voorzieningen is beperkt. In de toevoegingsystematiek vallen voorlopige voorzieningen normaliter onder de scheidingstoevoegingen (P020, P010) en wordt er geen losse toevoeging voor afgegeven. Het zal in deze gevallen dus gaan om vervolgpcedures om nakoming van afspraken af te dwingen of om samenwonenden die bijvoorbeeld de toewijzing van een woning moeten regelen. In 2009 ging het in totaal om 547 toevoegingen, waarvan het merendeel betrekking had op een omgangsregeling (zie tabel 4.10, bijlage 2). Waarschijnlijk zullen dit de toevoegingen zijn voor de kortgedingprocedures over de nakoming van de omgangsregeling in figuur 4.5. Het percentage toevoegingen dat is gebruikt voor hoger beroep en cassatie bij het gerechtshof of de Hoge Raad ligt in 2009 tussen de 1% en 11%, afhankelijk van de toevoegingscategorie. Over de jaren heen zijn er geen grote verschuivingen (zie tabel 4.9, bijlage 2). Ongeveer 11% van de alimentatietoevoegingen is voor een hogerberoepzaak en 10% van de 'ouderlijke machttoevoegingen'. Voor omgangsregelingen en boedelzaken ligt dit percentage op 6% en 7%. Bij de eenzijdige echtscheidingsverzoeken (P010, 3%) en bij de beëindiging samenwonen (P012, 1%) zijn relatief weinig toevoegingen gebruikt voor hogerberoepprocedures. In totaal zijn er in 2009 4.500 toevoegingen vastgesteld voor hogerberoepprocedures. In 2000 lag dat aantal op 2.600.

Meervoudig gebruik

De veronderstelling is dat er na een echtscheiding op tegenspraak meer vervolgpcedures zijn dan bij een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek. Omdat voor de toevoegingen is vast te stellen aan wie deze zijn verstrekt, kunnen we nagaan of deze veronderstelling voor wat betreft de toevoegingen klopt. Zoals gezegd zijn de gegevens in de vorige paragraaf over de gerechtelijke procedures niet op persoonsniveau en kunnen we deze exercitie dus niet maken voor die procedures.

Over de periode 2000-2009 zijn ruim 577.000 toevoegingen vastgesteld voor ruim 402.000 personen voor alle scheidingscategorieën samen (P010, P012, P020, P030, P040, P041, P050). Dit komt ruwweg neer op 1,4 toevoeging per persoon per scheiding.²⁶ Ongeveer 74% van de gebruikers heeft in die periode één toevoeging gehad. Hierbij moeten we er rekening mee houden dat een deel van de gebruikers voor 2000 één of meerdere toevoegingen kan hebben gehad en dat na 2009 natuurlijk ook nog één of meerdere toevoegingen kunnen volgen. Verder komt dit neer op ongeveer 280.000 'vervolgtoevoegingen' in een periode van 10 jaar. Er zijn

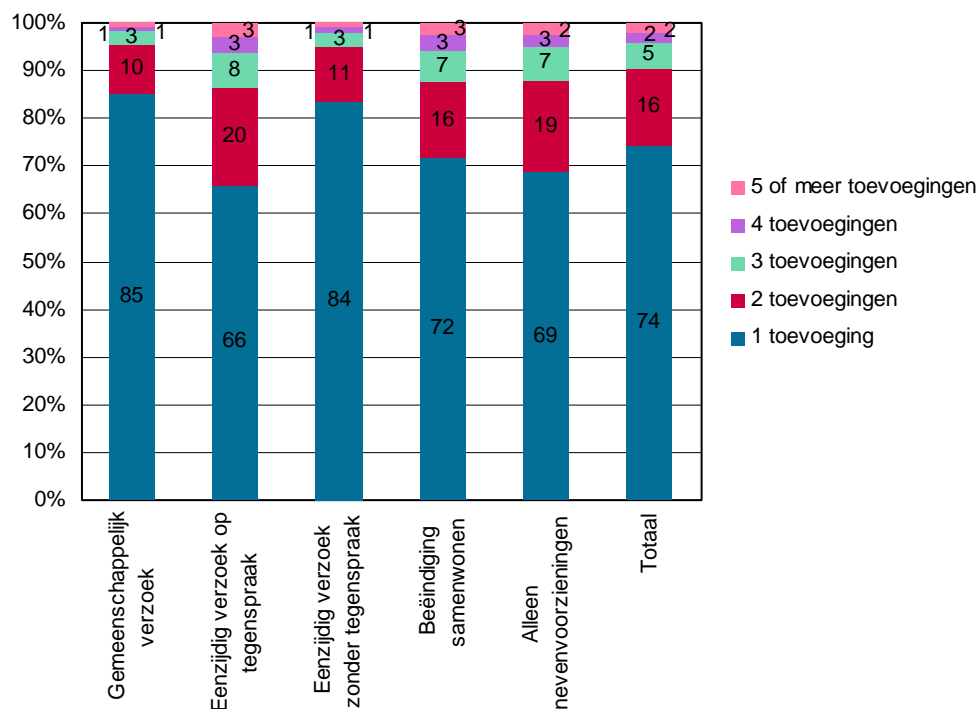
²⁶ Dit klopt niet helemaal omdat enkele personen (5%) meerdere 'scheidingsstoevoegingen' hebben en dus meerdere keren zijn gescheiden.

ruim 100.000 personen in die periode met meer dan één toevoeging (zie tabel 4.11, bijlage 2).

In de periode 2000-2009 heeft 17% van de rechtzoekenden een toevoeging gehad voor een gemeenschappelijk verzoek, 22% voor eenzijdig verzoek zonder tegenspraak en 20% voor een eenzijdig verzoek op tegenspraak. Daarnaast heeft 6% een toevoeging voor het beëindigen van het samenwonen en 35% alleen een toevoeging voor één of meerdere (neven)voorzieningen. Voor degenen met alleen een toevoeging voor (neven)voorzieningen kan het voor een deel gaan om personen die financieel gezien niet in aanmerking kwamen voor een toevoeging ten tijde van de scheiding of de beëindiging van het samenwonen maar later wel bij een verzoek voor een (neven)voorziening.

Van de personen die zijn gescheiden op gemeenschappelijk verzoek heeft 15% meer dan één toevoeging gehad tussen 2000 en 2009. Gemiddeld gaat dit om 1,2 toevoegingen (zie figuur 4.8 en tabel 4.11 bijlage 2). Hetzelfde geldt voor degenen die zijn gescheiden via een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak (16%, gemiddeld 1,3). Voor degenen die zijn gescheiden via een eenzijdig verzoek op tegenspraak en voor scheidende samenwoners ligt het toevoeginggebruik hoger. Van degenen die scheiden op tegenspraak heeft 34% meer dan één toevoeging (gemiddeld 1,6 toevoegingen) en van de samenwonenden die voorzieningen willen regelen heeft 28% meer dan één toevoeging gehad (gemiddeld 1,5 toevoegingen). Van degenen met alleen toevoegingen voor nevenvoorzieningen heeft 31% meerdere toevoegingen gehad (gemiddeld 1,5 toevoegingen). We kunnen dus concluderen dat (a) procedures op tegenspraak tot meer vervolgtoevoegingen leiden dan procedures zonder tegenspraak, maar dat ook na een gemeenschappelijk verzoek nog meer toevoegingen kunnen volgen; (b) procedures via een gemeenschappelijk verzoek en een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak eenzelfde patroon laten zien; (c) scheidende samenwonenden relatief veel toevoegingen gebruiken. Dat laatste kan samenhangen met het feit dat samenwonenden geen formele 'ontbindingsprocedure' (nodig) hebben zoals gehuwden waarin voorlopige voorzieningen en nevenvoorzieningen in één keer geregeld kunnen worden. Zij moeten vaker meerdere losse procedures voeren. Dit kan verklaren waarom zij ook meer toevoegingen nodig hebben. Tevens hebben we al eerder geconstateerd dat samenwonenden (P012) relatief veel adviestoevoegingen hebben.

Figuur 4.8 Percentage personen met één of meerdere toevoegingen voor advies of procedure naar type eerste verzoek over de periode 2000-2009 (in totaal 402.260 personen)



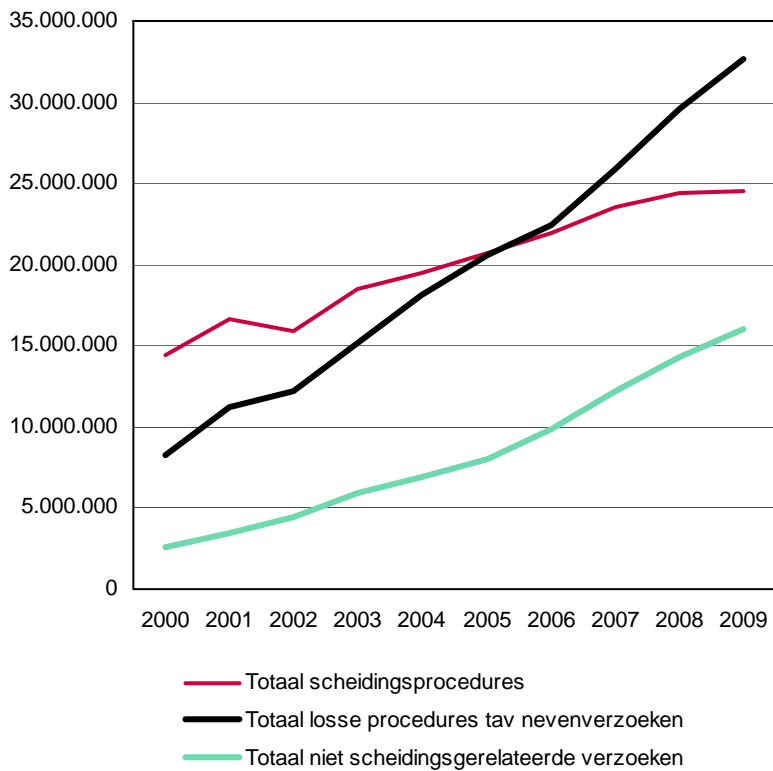
Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.11 bijlage 2

Uitgaven

Uitgaven toevoegingen

In figuur 4.9 staat het totale bedrag aan vergoedingen weergegeven dat de RvR heeft vastgesteld voor rechtsbijstandverleners voor alle familierechtzaken. In deze bedragen zijn de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de proceskostenaf trek verrekend. Vooral de vastgestelde bedragen voor nevenvoorzieningen zijn de afgelopen jaren gestegen. In totaal is in 2009 bijna 33 miljoen euro uitgegeven aan toevoegingen voor losse nevenvoorzieningen (P030, P040, P041, P050) en 24 miljoen euro voor scheidingsprocedures inclusief nevenvoorzieningen (P010, P012, P020).

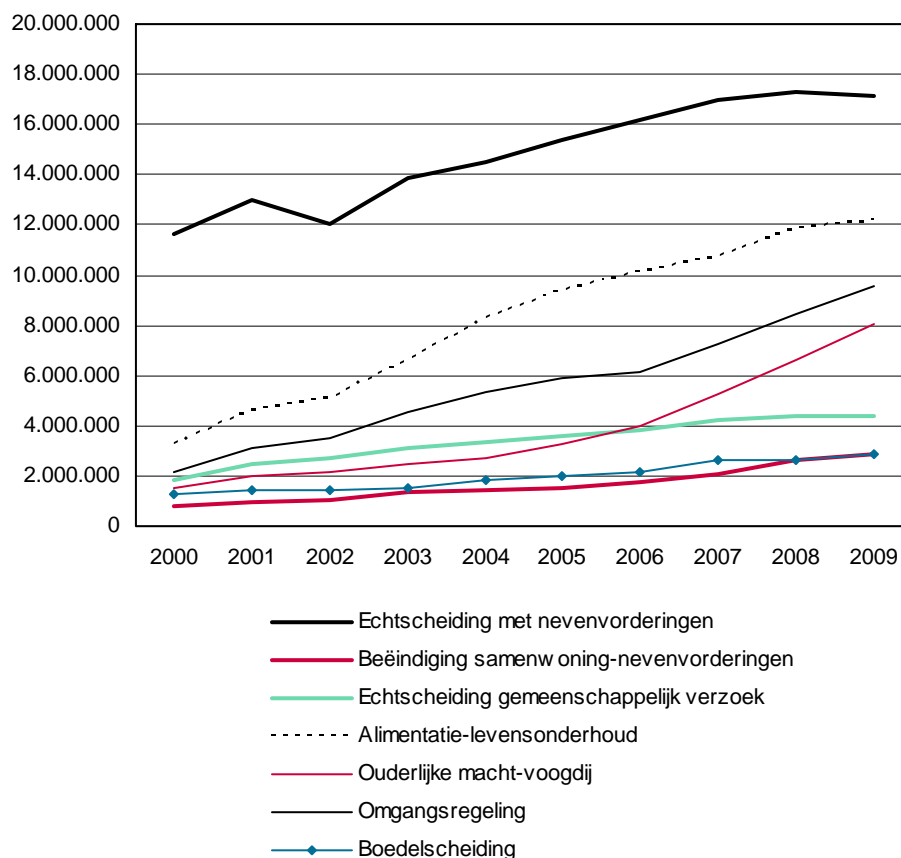
Figuur 4.9 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen familierecht naar aard van verzoek, 2000-2009



Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.12 bijlage 2

In figuur 4.10 zijn de vergoedingen uitgesplitst naar de belangrijkste toevoegingcategorïeën op het gebied van scheiding. De grootste stijging van de uitgaven zijn te vinden bij de toevoegingen voor alimentatie, ouderlijke macht en omgangsregelingen. Dit is toe te schrijven aan de toename van het *aantal* toevoegingen op deze terreinen (zie figuur 4.7) en aan de stijging van de vergoeding per punt door de jaarlijkse indexering. De stijging van de uitgaven kan niet worden toegeschreven aan de toename van het aantal toegekende punten. In tabel 4.2 is te zien dat het gemiddelde aantal punten dat jaarlijks is toegekend voor deze toevoegingen amper varieert per jaar.

Figuur 4.10 Totaalbedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen naar toevoegingcategorie, 2000-2009



Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC
 Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.13 bijlage 2

Tabel 4.2 Gemiddeld aantal toegekende punten voor toevoegingen, 2000-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek	5,7	5,7	5,7	5,7	5,9	5,8	5,7
Eenzijdig scheidingsverzoek	8,3	8,6	8,8	8,6	8,3	8,4	8,3
Beëindiging samenwonen	7,1	7,3	7,5	7,1	7,0	7,0	7,0
Losse nevenvoorzieningen	7,0	7,1	7,2	7,1	7,0	7,0	6,8
Totaal	7,3	7,4	7,5	7,4	7,2	7,2	7,1

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

In de bovenstaande bedragen is geen rekening gehouden met eventuele declaraties van advocaten voor extra uren. Deze zijn te vinden in bijlage 2 tabel 4.14. In 2006 is ongeveer 2,7 miljoen euro aan extra uren vergoeding vastgesteld.

Uitgaven rechtspraak

De besparing voor de rechtspraak zal vooral van het verminderen van losse vervolgpcedures over nevenvoorzieningen, hoger beroepen en procedures over de nakoming van afspraken moeten komen. Daarnaast kan er tijdsbesparing optreden als het aantal gemeenschappelijke verzoeken en eenzijdige verzoeken zonder

tegenspraak stijgt ten koste van het aantal procedures op tegenspraak. De eerstgenoemde zaken worden administratief afgewikkeld en dat bespaart zittingstijd.

De uitgaven voor een civiele rechtzaak bij de rechtbank werden in 2009 op 829,80 euro begroot. Dit bedrag is gebaseerd op de gemiddelde tijd die aan civiele zaken wordt besteed door rechters en ondersteunend personeel. Er zijn echter geen specifieke bedragen voor echtscheidingszaken beschikbaar.

Overzicht en verwachte ontwikkeling

In de voorgaande paragrafen hebben we in kaart gebracht hoeveel gerechtelijke echtscheidingsprocedures en procedures over nevenvoorzieningen er de afgelopen jaren zijn geweest. Tevens is het aantal toevoegingen beschreven en hoeveel uitgaven daarmee gepaard zijn gegaan. Voor de nulmeting zijn de trends en gegevens voor 2009 nog eens op een rij gezet in tabellen 4.3 en 4.4.

- In totaal zijn er in 2009 ongeveer 57 duizend gerechtelijke procedures geweest voor echtscheidingen (32 duizend) en losse procedures over nevenvoorzieningen (25 duizend). Hoewel het aantal scheidingsprocedures over de jaren vrij stabiel is, is het aantal losse procedures over nevenvoorzieningen gestegen.
- In 2009 zijn 73 duizend toevoegingen voor scheidingen met nevenvoorzieningen (30 duizend) en losse nevenvoorzieningen (43 duizend²⁷) vastgesteld. In totaal is 57 miljoen euro vastgesteld waarvan ruim 24 miljoen voor scheidingsverzoeken met nevenvoorzieningen en bijna 33 miljoen voor aparte nevenvoorzieningen. De toevoegingen zijn niet alleen voor procedures verstrekt, maar ook voor adviezen. In 2009 is 22% (16 duizend) van het totaal aantal toevoegingen een adviestoevoeging. Daarvan zijn er ongeveer 6 duizend afgegeven voor een mediation. Het aantal toevoegingen voor nevenvoorzieningen en de daarmee gepaard gaande kosten zijn de afgelopen jaren gestegen.

²⁷ Dit is een overschatting. Onder de toevoegingen over ouderlijke macht/voogdij kunnen veel toevoegingen zitten die niets met een scheidingsprocedures van doen hebben.

Tabel 4.3 Totaal aantal afgedane echtscheidingsprocedures rechtspraak 2009

Echtscheiding met nevenvoorzieningen	Aantalbeschikkingen	Trend laatstevier	
		jaar	Aantal optegens
Gemeenschappelijk verzoek	19.000	stijging	
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	7.100	daling	
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	6.300	daling	6.300
Totaal scheiding met nevenvoorzieningen	32.400	stabiël	6.300
Losse procedures/nevenvoorzieningen			
Verzoek levensonderhoud	10.200	stijging	5.600
Verzoek gezag	4.100	stijging	1.600
Verzoek omgang	3.600	stijging	1.600
KG nakoming omgangsregeling	1.400	stijging	1.100
Bodemproc. verdeling gemeenschap	1.400	stabiël	1.100
Hogerberoepzaken	3.900	stijging	
Totaal losse procedures	24.600	stijging	11.000
Totaal alle procedures	57.000	stijging	17.300

Tabel 4.4 Totaal aantal vastgestelde toevoegingen 2009

Scheiding met nevenvoorzieningen	Aantal toevoegingen	trend	Aantal	Vastgestelde
			egen-spraak	vergoedingen in euro
P020 gemeenschappelijk verzoek	7.599			4.413.699
P010 eenzijdig verzoek geen tegenspraak	10.134			6.697.371
P010 eenzijdig verzoek op tegenspraak	8.514		8.514	10.421.944
P012 beëindiging samenwonen	3.852	stijging		2.897.232
Totaal scheiding met nevenvoorzieningen	30.099			24.430.247
Losse nevenvoorzieningen				
alimentatie/levensonderhoud	17.211	stijging	?	12.165.903
ouderlijk gezag/voogdij	10.173	stijging	?	8.059.525
omgangsregeling	12.871	stijging	?	9.592.178
boedelscheiding	2.938		?	2.854.432
Totaal losse nevenvoorzieningen	43.193			32.672.038
Totaal scheiding en losse nevenvoorzieningen	73.292			57.102.285
- waarvan hoger beroep	4.500			

4.2.6 Verwachte ontwikkelingen

Volgens de prognose van het PMJ blijft het aantal echtscheidingsverzoekschriften de komende jaren naar verwachting gelijk, terwijl het aantal toevoegingen voor scheidingen (P010, P020) iets zal toenemen.²⁸ De verwachtingen zijn gebaseerd op de trends van de afgelopen jaren. Over gerechtelijke procedures of toevoegingen voor nevenvoorzieningen worden geen specifieke prognoses berekend.

²⁸ Interne cijfers WODC

Het PMJ is beleidsneutraal. Dat wil zeggen, het houdt geen rekening met wets- of beleidswijzigingen. Een wetswijziging die gevolgen zal hebben voor het aantal echtscheidingsprocedures is de 'Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' die 1 maart 2009 is ingevoerd. Deze wet heeft tot gevolg dat de flitsscheiding is afgeschaft en het ouderschapsplan verplicht is voor scheidende ouders met minderjarige kinderen. Dit zal een toename van het aantal gerechtelijke procedures tot gevolg hebben omdat de rechtsgang vanaf die datum ook verplicht is voor scheidende geregistreerde partners met minderjarige kinderen en omdat echtscheidingen zonder tussenkomst van de rechter – de flitsscheidingen- niet meer mogelijk zijn.

Het verplichte ouderschapsplan kan een tweeledig gevolg hebben voor het aantal procedures voor omgangsregelingen en kinderalimentatie. Enerzijds kan het tot gevolg hebben dat losse procedures over omgangsregelingen en kinderalimentatie afnemen, omdat deze nu gelijktijdig met de scheiding worden geregeld en niet na verloop van tijd. Anderzijds kan het een 'aanzuigende' werking hebben omdat afspraken hierover nu verplicht bij de rechtbank worden vastgelegd, waar dat in het verleden niet gebeurde.

Daarnaast zien we een toename van het percentage echtscheidingen met minderjarige kinderen. Scheidingszaken zullen vaak complexer zijn en tot meer conflictstof en procedures over nevenvoorzieningen leiden als er minderjarige kinderen in het spel zijn. Uit CBS-gegevens blijkt dat het aantal echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, is gestegen van 50% in 1995 naar 59% in 2001 en 60% in 2007. De absolute aantallen echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn echter over de jaren heen niet erg veranderd (zie tabel 4.16, bijlage 2). Er zijn daarnaast ook steeds meer samenwonenden met kinderen (Wobma & de Graaf, 2009). Hierdoor is de kans groter dat er meer losse procedures over alimentatie, gezag en omgang komen in de toekomst.

4.3 Maatregel 8: Eenvoudigere berekening kinderalimentatie

De berekening van de kinderalimentatie is ingewikkeld en niet inzichtelijk voor scheidende ouders (IBO alimentatiebeleid, 2002). De veronderstelling is dat hierdoor veel onnodige procedures over de hoogte van de kinderalimentatie worden gevoerd (Barendrecht et al., 2009). De achtste maatregel richt zich hierop. De maatregel beoogt de berekening van de kinderalimentatie te vereenvoudigen en zodoende het aantal alimentatieprocedures te verminderen.

Kinderalimentatie

Iedere ouder moet verplicht bijdragen aan de kosten van verzorging en opvoeding van zijn of haar kinderen die jonger zijn dan 21 jaar. Als ouders gaan scheiden, is het de bedoeling dat zij samen afspraken maken over kinderalimentatie. Vanaf 1 maart 2009 is het wettelijk verplicht voor scheidende ouders om dit in het ouderschapsplan op te nemen en is een gerechtelijke procedure vereist. Voor 1 maart 2009 was er geen gerechtelijke procedure nodig, maar konden ouders de afspraken over kinderalimentatie wel door de rechter laten vastleggen of door de rechter laten bepalen als ze er zelf niet uitkwamen.

Een verzoekschrift voor alimentatievaststelling, wijziging of beëindiging moet via een advocaat worden ingediend bij de rechtbank. Als een ex-partner het niet eens is met het verzoek, moet hij of zij via een advocaat een verweerschrift indienen. In het verweerschrift moet de ex-partner aangeven waarom hij of zij geen alimentatie wil of kan betalen of waarom de alimentatie niet kan worden gewijzigd of beëindigd. Als er verweer wordt gevoerd, volgt er een zitting. Als er binnen een bepaalde

termijn geen verweerschrift bij de rechtbank is binnengekomen, vindt er meestal geen zitting plaats. De rechter neemt dan alleen op basis van het verzoek een beslissing.

Tremanormen

Voor het vaststellen van alimentatie houdt de rechter rekening met de 'behoefte' van degene die alimentatie vraagt en de 'draagkracht' van degene die alimentatie moet betalen. Aangezien behoefte en draagkracht relatieve begrippen zijn, heeft de rechter een zekere vrijheid om te beslissen over de hoogte van de alimentatie. De rechtspraak heeft hiervoor wel richtlijnen ontwikkeld, de zogenoemde Tremanormen. In de Tremanormen wordt rekening gehouden met verschillende inkomsten en uitgaven (zie tabel 4.15, bijlage 2). Deze normen zijn niet bindend voor de rechter. Het bedrag dat de rechter eenmaal heeft vastgesteld, wordt jaarlijks geïndexeerd.

Het rekenmodel op basis van de Tremanormen om de hoogte van de alimentatie vast te stellen, is voor burgers ingewikkeld, ontoegankelijk en wat betreft de uitkomst onvoorspelbaar (Dijksterhuis, 2008). Voor de alimentatieberekening zullen scheidende ouders daarom meestal een beroep op een deskundige moeten doen. Het probleem van onvoorspelbaarheid blijft echter bestaan. Wanneer twee deskundigen met dezelfde financiële gegevens gaan rekenen, kunnen er twee verschillende uitkomsten uitrollen. Bovendien is niet altijd duidelijk hoe de rechter de berekening heeft uitgevoerd, omdat deze niet bij de beschikking is bijgevoegd. Ouders moeten zelf de betaling regelen. Als de alimentatieplichtige geen alimentatie betaalt, kan de ontvangende ouder een deurwaarder inschakelen of het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Het LBIO is het uitvoeringsorgaan van de wet LBIO die op 1 januari 1997 in werking is getreden. Van de dienst kan gratis gebruik worden gemaakt. Bij het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder is dit niet het geval. Het LBIO int de alimentatie echter alleen als de bijdrage door de rechter is vastgesteld. Als ouders een bedrag in een convenant hebben vastgesteld, dat niet door een rechter is opgenomen in een beschikking, kunnen ze geen beroep doen op het LBIO. De ontvangende partij zal dan eerst een dagvaardingsprocedure moeten starten of alsnog een verzoek tot het vaststellen van alimentatie moeten indienen. Volgens gegevens van het LBIO zijn er in 2007 en 2008 tussen de 7.500 en 8.000 kinderalimentaties niet betaald. In 2009 is dat aantal opgelopen tot ongeveer 9.500.²⁹

4.3.1 Maatregel en implementatie

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze maatregel vorm gaat krijgen. Los van deze maatregel zijn per 14 juli 2009 de Tremanormen wel op een drietal punten aangepast:

- bij het bepalen van de draagkracht wordt geen rekening meer gehouden met de nieuwe partner;
- er wordt wel rekening gehouden met huwelijkse schulden, kosten omgangsregeling, verwervingskosten, woonlasten, ziektekosten en bij zelfstandigen bijvoorbeeld de pensioenvoorziening of arbeidsongeschiktheidsverzekering;
- het draagkrachtpercentage is van 60% naar 70% gegaan.

²⁹ http://www.alimentatie.nl/page?2,1104/Kinderen/lbio_luidt_wederom_noodklok_over_niet_betaalde_alimentatie

Het kan zijn dat deze veranderingen in eerste instantie tot een toename van het aantal wijzigingsverzoeken gaan leiden.

4.3.2 *Mechanismen en mogelijke effecten*

Omdat nog niet duidelijk is hoe de maatregel vorm gaat krijgen, kunnen we nog niet ingaan op de veronderstelde mechanismen en mogelijke effecten. In ieder geval moet de maatregel bewerkstelligen dat er minder procedures over kinderalimentatie worden gevoerd en dat daarmee ook minder toevoegingen voor kinderalimentatie hoeven te worden verstrekt. Daarvoor brengen we eerst in kaart welke procedures over kinderalimentatie er gevoerd kunnen worden. De rechter kan een kinderalimentatieregeling in verschillende procedures vaststellen:

- als nevenvoorziening bij de beslissing over de scheiding;
- als nevenvoorziening op een aparte zitting direct ná de beslissing over scheiding;
- binnen kortere of langere tijd na de scheiding: de rechter doet dit dan op verzoek van degene die alimentatie wil ontvangen;
- bij een verzoek om wijziging van de alimentatieregeling: een verzoek om wijziging van de alimentatieregeling kan zowel door degene worden gedaan die alimentatie ontvangt als door degene die alimentatie moet betalen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de financiële omstandigheden zich hebben gewijzigd.

De laatste twee procedures kunnen ook door gescheiden samenwoners met minderjarige kinderen worden gestart.

Daarnaast kan er bij al deze procedures hoger beroep worden ingesteld. Verder kan de alimentatiegerechtigde bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken aankloppen bij het LBIO. Hiervoor is geen gerechtelijke procedure nodig.

Verder is het van belang op te merken dat afspraken over kinderalimentatie ook aan de rechter worden voorgelegd omdat men een formele bekrachtiging van de afspraken wil hebben. Dit heeft onder andere als voordeel, zoals we hiervoor al hebben aangegeven, dat men kosteloos het LBIO kan inschakelen als de alimentatie niet wordt betaald. In de analyses zullen we, voor zover dat mogelijk is, aangeven of een procedure op tegenspraak is gevoerd. In die situaties is er in ieder geval verschil van mening over de hoogte van de alimentatie.

De huidige Tremanormen bevatten veel inkomens- en uitgavenposten waarmee rekening wordt gehouden (zie tabel 4.15, bijlage 2). Dit maakt de kans relatief groot dat substantiële veranderingen in een van die posten leidt tot een wijzigingsverzoek. Er kunnen altijd situaties voorkomen waardoor aanpassing van alimentatie gewenst is. Bijvoorbeeld door daling of stijging van het inkomen of een structurele wijziging in de woonlasten. In het onderzoek maken we daarom een onderscheid tussen verzoeken voor het *vaststellen* van kinderalimentatie en *wijzigingsverzoeken*.

4.3.3 *Onderzoeksvragen*

Om vast te kunnen stellen of het aantal procedures over kinderalimentatie door de toekomstige maatregel afneemt, is het voor de nulmeting van belang te weten hoeveel procedures over kinderalimentatie er de afgelopen jaren zijn gevoerd, welke trends zich daarin hebben voorgedaan en hoeveel overheidsgeld daarmee was gemoeid.

- Hoeveel procedures voor kinderalimentatie zijn er in de periode 2000-2009? Hoe vaak zijn deze op tegenspraak? Hoe vaak wordt hoger beroep ingesteld?
- Hoeveel toevoegingen zijn er in de periode 2000-2009 vastgesteld voor kinderalimentatie? Hoe vaak voor een hogerberoepprocedure?

- Hoeveel geld heeft de RvR in de periode 2000-2009 jaarlijks in totaal vastgesteld voor alimentatietoevoegingen?

4.3.4 Methode van onderzoek

Bovenstaande vragen worden onderzocht met gegevens van de Rvdr, de RvR en het CBS.

De Rvdr heeft alleen gegevens over het aantal 'losse' beschikkingen over kinderalimentatie. Daarvan is bekend of het om het vaststellen of het wijzigen van de alimentatie gaat. Beslissingen over kinderalimentatie kunnen echter ook als nevenvoorziening in de echtscheidingsbeschikking zijn vastgelegd. De Rvdr heeft daar geen gegevens over. Daarvoor maken we gebruik van data van het CBS dat elke twee jaar echtscheidingsbeschikkingen analyseert.

De Rvdr heeft geen gegevens beschikbaar over het aantal hogerberoepprocedures dat over kinderalimentatie is gevoerd.

In de toevoegingssystematiek van de RvR wordt geen onderscheid gemaakt tussen partner- of kinderalimentatie. De RvR heeft alleen gegevens over de toevoegingen voor alimentatie. Het is daarom niet mogelijk om vast te stellen hoeveel toevoegingen specifiek zijn afgegeven voor kinderalimentatie.

4.3.5 Analyse

Rechtspraakgegevens

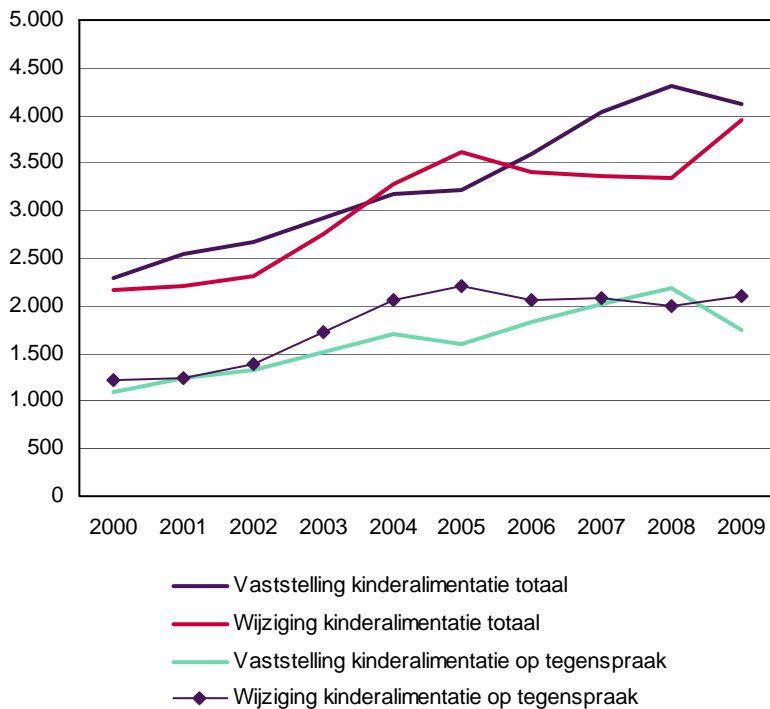
Al eerder hebben we aangegeven dat uit CBS-gegevens blijkt dat in 2007 bij 60% van de echtscheidingen minderjarige kinderen waren betrokken (zie tabel 4.16, bijlage 2). Bij 59% van de echtscheidingen met minderjarige kinderen is in de echtscheidingsbeschikking ook de hoogte van de kinderalimentatie vastgesteld.³⁰

In figuur 4.11 staat het aantal losse beschikkingen voor het vaststellen en het wijzigen van kinderalimentatie weergegeven over de jaren 2000 - 2009. Het aantal beschikkingen voor het *vaststellen* van kinderalimentatie is toegenomen van 2.300 in 2000 naar 4.100 in 2009. Het aantal wijzigingsbeschikkingen is toegenomen van 1.100 in 2000 naar 2.100 in 2009. Tussen 2005 en 2008 was er sprake van een lichte daling in het aantal wijzigingsbeschikkingen. Ongeveer de helft van de afgedane verzoekschriften voor een vaststelling en een wijziging was op tegenspraak.

De gegevens laten zien dat losse procedures over het vaststellen en wijzigen van kinderalimentatie toenemen. Dit kan niet worden verklaard door dat er meer echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn. Uit CBS-cijfers blijkt juist dat het absolute aantal scheidingen met minderjarige kinderen ongeveer gelijk blijft of licht afneemt (zie CBS-statline). Ook kan de toename van losse beschikkingen niet worden verklaard door dat er minder vaak regelingen voor kinderalimentatie worden getroffen in de echtscheidingsbeschikking. Dit absolute aantal is volgens CBS-gegevens tussen 2003 en 2007 vrijwel gelijk gebleven. Een van de oorzaken van de stijging van het aantal losse procedures zou kunnen zijn dat meer scheidende samenwoners met minderjarige kinderen afspraken over kinderalimentatie via de rechtbank laten vastleggen. Hierover hebben we echter geen gegevens.

³⁰ In 2001, 2003 en 2005 ligt het percentage op respectievelijk 59%, 59% en 56%.

Figuur 4.11 Aantal afgedane verzoekschriften bij de rechtbank voor vaststelling en wijziging kinderalimentatie 2000-2009 (in totaal en op tegenspraak)



Bron: Landelijke database Rvdr

Voor corresponderende cijfers zie tabel 4.17 bijlage 2

Toevoegingen

De gegevens over alimentatietoevoegingen zijn al in paragraaf 4.2.4 aan bod gekomen. Zoals gezegd weten we alleen hoeveel toevoegingen voor alimentatie zijn vastgesteld en niet hoeveel daarvan betrekking hebben op kinderalimentatie. In het voorgaande hebben we al geconstateerd dat:

- Het aantal alimentatietoevoegingen vanaf 2003 stijgt. In 2009 zijn ongeveer 17.000 alimentatietoevoegingen (figuur 4.8) vastgesteld die samen ruim 12 miljoen euro aan vergoedingen hebben gekost (figuur 4.10);
- Het aantal toevoegingen voor hogerberoepzaken relatief hoog is (11%, 1.900 toevoegingen in 2009);
- Een relatief hoog aantal alimentatietoevoegingen (ongeveer een kwart) is vastgesteld voor een advies en niet voor een procedure.

4.3.6 Verwachte ontwikkeling

Er zijn twee ontwikkelingen die naar verwachting van invloed zullen zijn op het aantal procedures over kinderalimentatie. Ten eerste kan door de invoering van het verplichte ouderschapsplan per 1 maart 2009 het aantal rechtszaken en toevoegingen voor kinderalimentatie toenemen. Het regelen van kinderalimentatie is immers een verplicht onderdeel van het ouderschapsplan. Ten tweede wordt er sinds 14 juli 2009 in de Tremanormen geen rekening meer gehouden met een nieuwe partner voor het bepalen van de draagkracht. Dit zou in de toekomst minder wijzigingsverzoeken tot gevolg kunnen hebben.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we ontwikkelingen tussen 2000 en 2009 in kaart gebracht voor een tweetal maatregelen op het terrein van het familierecht. De eerste maatregel betreft het stimuleren van gezamenlijke afspraken bij echtscheidingen, de tweede een eenvoudigere berekening van kinderalimentatie. De maatregelen zouden vanaf 2015 een structurele bezuiniging van respectievelijk 5,2 miljoen euro en 1,7 miljoen euro moeten opleveren.

Stimuleren afspraken bij echtscheiding

Het stimuleren van afspraken bij echtscheiding moet leiden tot minder scheidingsprocedures op tegenspraak, minder vervolgpcedures over nevenvoorzieningen en minder hogerberoepprocedures. Om dit te bereiken wordt de website *rechtwijzer.nl* uitgebreid met modules die het scheidingsproces moeten ondersteunen. Per 1 mei 2010 is er een module voor het opstellen van een ouderschaps- en echtscheidingsplan online. Daarnaast wordt gedacht aan het instellen van een regierechter en een nieuw vergoedingsmodel voor toevoegingen. Deze deelmaatregelen zijn nog in ontwikkeling.

In de voorgaande paragrafen hebben we in kaart gebracht hoeveel gerechtelijke echtscheidingsprocedures en procedures over nevenvoorzieningen er de afgelopen jaren zijn geweest. Tevens is het aantal vastgestelde toevoegingen beschreven en hoeveel uitgaven daarmee gepaard zijn gegaan.

- In totaal zijn er in 2009 ongeveer 57 duizend gerechtelijke procedures geweest voor echtscheidingen (32 duizend) en losse procedures over nevenvoorzieningen (25 duizend).
- In 2009 zijn 73 duizend toevoegingen voor scheidingen met nevenvoorzieningen (30 duizend) en losse nevenvoorzieningen (43 duizend³¹) vastgesteld. In totaal is 57 miljoen euro vastgesteld waarvan ruim 24 miljoen voor scheidingsverzoeken met nevenvoorzieningen en bijna 33 miljoen voor aparte nevenvoorzieningen.

De beleidsmaatregelen zijn er op gericht dat het aantal echtscheidingen op tegenspraak en het aantal vervolgpcedures afnemen. Om in de toekomst een indicatie te krijgen of de maatregelen effect sorteren, hebben we in kaart gebracht welke trends zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Tevens hebben we voor de toevoegingen kunnen vaststellen of procedures op tegenspraak inderdaad tot meer toevoegingsgebruik leiden dan procedures op gemeenschappelijk verzoek. We kunnen daaruit de volgende conclusies trekken:

- De meeste echtscheidingsverzoeken zijn al op gemeenschappelijk verzoek (58% in 2009) of zijn op eenzijdig verzoek waarbij de andere partner geen verweer voert (22% in 2009). De laatste jaren is ongeveer 20% van de echtscheidingen op tegenspraak (6.300 zaken in 2009). De afgelopen jaren is er al een trend waar te nemen dat de gemeenschappelijke echtscheidingsverzoeken stijgen. Verder hebben we geconstateerd dat de veronderstelling klopt dat gezamenlijke afspraken tot minder vervolgtoevoegingen leiden. Personen met een toevoeging voor een gemeenschappelijk scheidingsverzoek of een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak hebben inderdaad minder vervolgtoevoegingen gehad dan personen met een toevoeging voor een procedure op tegenspraak. Bij een

³¹ Dit is een overschatting. Onder de toevoegingen over ouderlijke macht/voogdij kunnen veel toevoegingen zitten die niets met een scheidingsprocedures van doen hebben.

scheidingsprocedure op tegenspraak heeft 34% van de gebruikers vervolgtoevoegingen (gemiddeld 1,6). Maar ook na een gemeenschappelijk verzoek of een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak heeft 15% van de gebruikers nog nieuwe toevoegingen (gemiddeld 1,2 en 1,3). Voor de gerechtelijke procedures hebben we helaas geen geschikte gegevens om te toetsen of echtscheidingsprocedures op tegenspraak tot meer vervolgpcedures leiden.

- Opvallend is dat het aantal scheidingsprocedures redelijk stabiel is de afgelopen jaren, maar dat de losse procedures over nevenvoorzieningen toenemen. Ook het aantal losse *toevoegingen* voor nevenvoorzieningen is gestegen. Het is onduidelijk waardoor die stijging van losse procedures wordt veroorzaakt. Het kan zijn dat het echtscheidingsproces in toenemende mate in 'stukken wordt geknipt'. Partners willen bijvoorbeeld snel de scheiding rond hebben en regelen alleen die nevenvoorzieningen in de echtscheidingsprocedure waarover ze het eens zijn. Over voorzieningen waar men het niet over eens is, wordt later geprocedeerd en/of wordt eerst via mediation geprobeerd overeenstemming te bereiken. De stijging van losse procedures kan ook met een wijziging in de registratie bij rechtbanken te maken hebben. Misschien worden nevenvoorzieningen die gelijktijdig met het echtscheidingsverzoek worden ingediend in toenemende mate apart geregistreerd.³² Een andere mogelijkheid voor de toename van losse procedures over nevenvoorzieningen is een stijging van het aantal samenwonenden met kinderen dat uit elkaar gaat. Zij kunnen afspraken over kinderalimentatie, omgang en gezag alleen via losse procedures regelen. Daarnaast is het natuurlijk mogelijk dat een toenemend aantal gescheiden personen nevenvoorzieningen via de rechter wil laten vastleggen, of dat door wijziging van omstandigheden steeds vaker om herziening van gemaakte afspraken wordt gevraagd.
- Door de maatregelen zou meer specifiek het aantal 'conflictprocedures' moeten afnemen. Hiervan is in ieder geval sprake als er verweer wordt gevoerd, bij hogerberoepzaken en bij procedures over de nakoming van afspraken. Het percentage losse procedures over nevenvoorzieningen waarbij verweer is gevoerd, is gedaald tussen 2008 en 2009. In 2009 ging het in totaal om 11.000 procedures op tegenspraak. Het aantal hogerberoepprocedures is iets gestegen naar 3.900 in 2009. Opvallend is dat er in 2009 4.500 toevoegingen voor hogerberoepzaken zijn vastgesteld. Dit wijst erop dat deze procedures voor een groot deel door toevoegingsgebruikers worden gevoerd. De meeste daarvan hebben betrekking op alimentatieregelingen.

Vereenvoudigen kinderalimentatie

Het doel van deze maatregel is de berekening van de kinderalimentatie te vereenvoudigen en daarmee het aantal alimentatieprocedures te verminderen. De veronderstelling is dat de berekening van kinderalimentatie ingewikkeld en voor meerdere uitleg vatbaar is waardoor onnodige procedures over de hoogte van de kinderalimentatie worden gevoerd. Er zijn bij het verschijnen van dit rapport nog geen concrete maatregelen uitgewerkt die tot vereenvoudiging moeten leiden.

³² Dit kan te maken hebben met het feit dat onderdelen van de scheiding waarover onenigheid tussen de partners bestaat vanaf 2005 in toenemende mate naar mediation zijn verwezen.

Tot maart 2009 hoefden ouders afspraken over kinderalimentatie niet via de rechter vast te leggen. Ouders konden kinderalimentatie vaststellen of wijzigen via een rechterlijke beslissing om twee redenen. Ten eerste omdat ze afspraken formeel willen vastleggen. Ten tweede omdat ze er samen niet uitkomen. De eerste reden sluit de tweede reden uiteraard niet uit. Het vastleggen van het bedrag via de rechter heeft als voordeel dat kosteloos het LBIO ingeschakeld kan worden als de kinderalimentatie niet wordt betaald.

Voor de nulmeting is in kaart gebracht hoeveel gerechtelijke procedures over kinderalimentatie zijn gevoerd, hoeveel toevoegingen zijn vastgesteld en welke kosten daarmee waren gemoeid. De belangrijkste bevindingen worden kort op een rij gezet:

- In 2007 waren bij ongeveer 60% van de echtscheidingen minderjarige kinderen betrokken. Niet bij alle scheidingen met minderjarige kinderen wordt in dezelfde beschikking ook een regeling voor kinderalimentatie getroffen. Bij 41% van deze scheidingen is dit niet het geval.
- In 2009 zijn er 4.100 aparte procedures voor het vaststellen van kinderalimentatie geweest en nog eens 4.000 procedures voor het wijzigen ervan. Beide procedures zijn de afgelopen jaren in aantal toegenomen.
- Wijzigingsverzoeken leiden vaker tot tegenspraak dan vaststellingsverzoeken. In 2009 lag het percentage procedures dat op tegenspraak werd gevoerd voor de wijzigingsverzoeken op 57% en voor de vaststellingsverzoeken op 45%.
- Gegevens over het aantal toevoegingen voor alleen kinderalimentatie zijn er niet, wel voor partner- en kinderalimentatie samen. In 2009 zijn er ongeveer 17.000 alimentatietoevoegingen vastgesteld die samen ruim 12 miljoen euro aan vergoedingen hebben gekost. Het aantal alimentatietoevoegingen is de afgelopen jaren eveneens gestegen.
- Het aantal toevoegingen voor hogerberoepzaken is relatief hoog voor partner- en kinderalimentatiezaken (11%, 1.900 toevoegingen in 2009);
- Ongeveer een kwart van de alimentatietoevoegingen was voor een advies en niet voor een procedure. Dit kan te maken hebben met het feit dat ouders het lastig vinden zelf de hoogte van de alimentatie te bepalen en daarvoor een deskundige inschakelen.
- De veronderstelling is dat de ingewikkeldheid van de alimentatieberekening en interpretatieverschillen leiden tot extra procedures. Of dit zo is, is uit de bestaande gegevens lastig op te maken. Alimentatieprocedures kennen wel een relatief hoog percentage zaken op tegenspraak en hogerberoepprocedures. Door de toekomstige maatregel zou in ieder geval het aantal hogerberoepzaken, het aantal wijzigingsverzoeken en alimentatieprocedures op tegenspraak moeten afnemen.

Tot slot merken we op dat niet alleen de maatregelen die in dit hoofdstuk worden genoemd effect kunnen hebben op het aantal echtscheidings- en scheidingsgerelateerde procedures. De maatregelen als diagnose en triage (hoofdstuk 2), eventuele andere beleids- of wetswijzigingen, demografische of economische factoren kunnen ook van invloed zijn op het aantal procedures en het aantal minvermogenden. Het afzonderlijke effect van de deelmaatregelen uit dit hoofdstuk zullen we dan ook niet kunnen vaststellen in de toekomst. Volgens prognoses van het PMJ zal het aantal scheidingstoevoegingen stijgen. Bovendien moeten we rekening houden met de invoering van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding per 1 maart 2009. Hierdoor moeten scheidende ouders met minderjarige kinderen verplicht naar de rechter. Dit kan een stijging van het aantal toevoegingen en procedures over nevenvoorzieningen tot gevolg hebben, vooral voor samenwonenden en geregistreerde partners. Tevens is

de flitscheiding niet meer mogelijk, zodat het aantal scheidingszaken bij de rechtbank kan toenemen.

5 Strafrecht

In het kader van het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing is een tweetal maatregelen gericht op het strafrecht: de verlenging van de piketfase en het verhalen van de kosten van de rechtsbijstand bij veroordeling. Beide maatregelen worden in dit hoofdstuk behandeld.

5.1 Maatregel 9: verlenging piketfase

De maatregel 'verlenging piketfase' dankt zijn naam aan een wetstechnische ingreep die tot een beperking van het gebruik van de ambtshalve toevoeging zal moeten gaan leiden. Deze ingreep heeft betrekking op de voorlopige hechtenis. In de huidige situatie kan een (hulp)officier van justitie die een verdachte heeft aangehouden, dan wel een verdachte voor zich krijgt geleid, na diens verhoor bepalen dat de persoon in kwestie ter beschikking van justitie moet blijven. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn dat:

- het verhoor van de verdachte nog niet is afgerond;
- de confrontatie van de verdachte met bepaalde personen nog moet plaatsvinden;
- de verklaringen van de verdachte, aangever en/of getuige nog niet voldoende zijn onderzocht;
- verhinderd moet worden dat de verdachte het onderzoek belemmert of sporen wegmaakt;
- voorkomen moet worden dat de verdachte in contact komt met (nog) niet ingesloten verdachten.

De verdachte wordt dan in verzekering gesteld. De inverzekeringstelling vindt plaats in het belang van het onderzoek en kan alleen worden toegepast wanneer sprake is van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De inverzekeringstelling heeft een duur van ten hoogste drie dagen.

Een verdachte die in verzekering is gesteld, heeft recht op kosteloze rechtsbijstand door een advocaat. Advocaten die dit willen verlenen, dienen zich hiervoor in te schrijven. De ingeschreven advocaat die volgens het piketrooster dienst heeft op het moment van de inverzekeringstelling, verleent in beginsel de rechtsbijstand gedurende deze inverzekeringstelling. Deze advocaat wordt de piketadvocaat genoemd. De piketadvocaat geeft de inverzekeringgestelde advies over het zwijgrecht; het recht op een arts of verzorger (indien nodig); en de duur van de voorlopige hechtenis. Verder informeert hij op verzoek de familieleden van de inverzekeringgestelde. De piketadvocaat krijgt voor deze activiteiten een piketvergoeding. De periode gedurende welke de piketadvocaat de rechtsbijstand verleent, wordt de piketfase genoemd. De piketfase eindigt wanneer de verdachte in vrijheid wordt gesteld of wanneer diens bewaring wordt bevolen.³³

Bij dringende noodzakelijkheid kan de officier van justitie de inverzekeringstelling één maal met maximaal drie dagen verlengen. Van dringende noodzakelijkheid kan

³³ Een uitzondering hierop is vastgelegd in artikel 59c Wetboek van Strafvordering. Hierin is bepaald dat tegen de beschikking van de rechter-commissaris tot onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte door de officier van justitie hoger beroep kan worden aangetekend.

sprake zijn wanneer de eerste termijn van drie dagen ontoereikend was om het opsporingsonderzoek te kunnen voltooien, of als de officier van justitie nog geen verantwoorde beslissing heeft kunnen nemen over de invrijheidsstelling van de verdachte dan wel diens geleiding voor de rechter-commissaris voor een bevel tot bewaring.

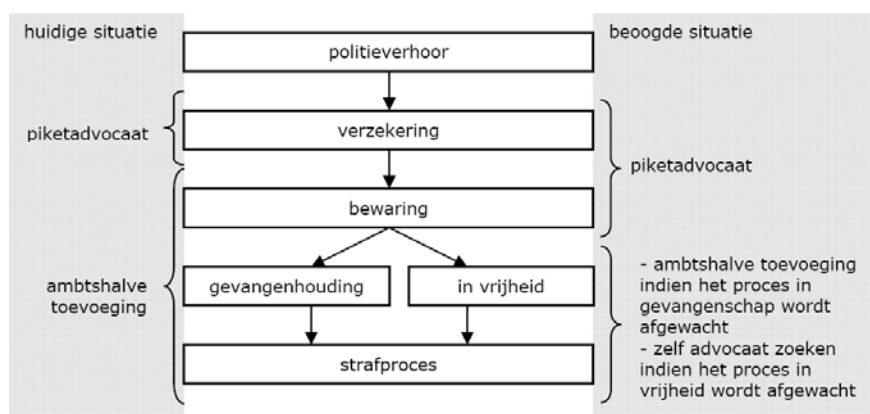
De bewaring van verdachten wordt bevolen door de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie. De bewaring duurt ten hoogste veertien dagen en kan niet worden verlengd. Gedurende de bewaring heeft de verdachte die niet door een zelf gekozen advocaat wordt bijgestaan recht op kosteloze rechtsbijstand. Deze rechtsbijstand wordt verleend op basis van een door de rechter-commissaris verstrekte last tot ambtshalve toevoeging en geldt voor de gehele verdere strafvervolgning. De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Gewoonlijk wordt de advocaat toegevoegd die al tijdens de piketfase de rechtsbijstand verleende.

Wanneer de officier van justitie meent dat de verdachte ook na de bewaring nog dient te worden vastgehouden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om zeer ernstige misdrijven, of wanneer er vluchtgevaar bestaat, of ter voorkoming van gevaar voor getuigen, kan hij de gevangenhouding van de verdachte vorderen. De rechtbank beslist over deze vordering en kan tegen de verdachte een bevel tot gevangenhouding afgeven. Deze gevangenhouding heeft een duur van maximaal 90 dagen.³⁴ Gedurende deze periode van 90 dagen krijgt de verdachte kosteloze rechtsbijstand op basis van de eerder door de rechter-commissaris afgegeven last tot ambtshalve toevoeging.

In de huidige situatie geldt deze last ook wanneer de bewaring wordt geschorst of opgeschort of wanneer de rechtbank geen bevel tot gevangenhouding afgeeft en de verdachte in afwachting van zijn proces heenzend. Beoogd wordt dat te veranderen door de piketfase te verlengen en daarmee het moment waarop de ambtshalve toevoeging wordt verstrekt uit te stellen tot het moment waarop de rechtbank de gevangenhouding van de verdachte beveelt. In de toekomst zal de piketfase dus de hele periode van inverzekeringstelling én bewaring moeten gaan omvatten. In figuur 5.1 zijn de huidige en de beoogde situatie grafisch weergegeven.

³⁴ In het geval de verdenking een terroristisch misdrijf betreft, kan de duur van het bevel tot gevangenhouding na negentig dagen gedurende ten hoogste twee jaren worden verlengd met periodes die een termijn van negentig dagen niet te boven gaan.

Figuur 5.1 Schematische weergave van de veranderingen die de verlenging van de piketfase tot gevolg heeft



De beoogde situatie heeft twee consequenties. In de eerste plaats zullen de werkzaamheden van de piketadvocaat toenemen omdat hij de verdachte niet alleen zal bijstaan gedurende diens in verzekeringstelling en het verhoor in het kader van de beoordeling van de vordering tot bewaring van de verdachte (artikel 63 WvStv), maar ook gedurende de zitting van de raadkamer indien de officier van justitie besloten heeft de gevangenhouding te vorderen (artikel 65 WvStv). In de tweede plaats zal de verlenging van de piketfase betekenen dat rechtsbijstand op basis van een ambtshalve toevoeging pas na het bevel tot gevangenhouding zal worden verleend. Dit betekent dat verdachten wier bewaring wordt geschorst of opgeschort of die in afwachting van hun proces worden heengezonden tijdens hun proces geen kosteloze rechtsbijstand meer zullen krijgen. Zij zullen zelf een advocaat moeten inschakelen. Naar gelang hun financiële draagkracht komen zij eventueel in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De verdachten die hiervoor niet in aanmerking komen, betalen zelf hun advocaat en dat betekent een eerste besparing op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Wanneer de verdachten wel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, moeten zij naar draagkracht de eigen bijdrage betalen. Dat betekent een tweede besparing op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze eigen bijdrage kan verdachten in voorkomende gevallen er toe aanzetten geen rechtsbijstand meer in te schakelen. Dat betekent een derde besparing op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

5.1.1 Implementatie

De maatregel wordt momenteel vormgegeven: het wetsontwerp waarin de maatregel is vervat, bevindt zich in de consultatiefase. Een complicatie is dat het terrein waarop de maatregel betrekking heeft als gevolg van het arrest 'Salduz' van het EHRM in 2008 aan verandering onderhevig is. Een consequentie van dit arrest is dat personen verdacht van zeer ernstige misdrijven (A-zaken) pas aan een eerste inhoudelijk verhoor door de politie kunnen worden onderworpen na consultatie (in persoon) van een piketadvocaat. Deze verdachten kunnen van hun recht om met een advocaat te spreken geen afstand doen. Personen verdacht van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis toegelaten is (B-zaken), hebben eveneens recht op overleg met een piketadvocaat voorafgaand aan het politieverhoor, maar zij kunnen van dit recht afstand doen. De personen die of verdacht worden van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten of verdacht worden van

overtredingen (C-zaken), hebben het recht op eigen kosten een advocaat te raadplegen voorafgaand aan het politieverhoor. Van dit recht kunnen zij afstand doen. Voor jeugdige verdachten geldt bovendien dat zij ook tijdens het politieverhoor juridische bijstand kunnen krijgen.³⁵ Een wetswijziging met een nieuwe regeling van de rol van de advocaat voorafgaand aan en tijdens het eerste inhoudelijke politieverhoor is momenteel in voorbereiding. Met ingang van 1 april 2010 wordt de bijstand van advocaten voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor vergoed op basis van de door de raden voor rechtsbijstand vastgestelde beleidsregel 'vergoeding raadsman voorafgaand aan of bij het politieverhoor'.³⁶ Deze (tijdelijke) beleidsregel geldt totdat het Besluit vergoedingen rechtsbijstand is aangepast.

5.1.2 *Mechanismen en verwachte effecten*

Het grootste deel van de besparing komt voort uit een verandering van de voorwaarden onder welke verdachten aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand. Een deel van de beoogde besparing is gebaseerd op het prijsmechanisme: door de kosten van rechtsbijstand voor draagkrachtige verdachten te verhogen, wordt verondersteld dat deze verdachten zullen afzien van het inschakelen van rechtsbijstand. De beoogde besparing bedraagt jaarlijks 4,0 miljoen euro met ingang van 2011.

Neveneffecten met betrekking tot de beoogde besparing worden van de maatregel niet verwacht.³⁷

5.1.3 *Onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen zullen hieronder worden beantwoord:

- Hoeveel strafpikettoevoegingen zijn er tussen 2000 en 2009 vastgesteld en wat waren de vastgestelde uitgaven aan deze strafpikettoevoegingen?
- Hoeveel ambtshalve toevoegingen in strafzaken zijn er vastgesteld tussen 2000 en 2009 en wat waren de vastgestelde uitgaven aan deze ambtshalve straftoevoegingen?
- Hoeveel rechtszaken zijn er tussen 2000 en 2009 gestart op het rechtsgebied waarop de maatregel betrekking heeft en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?
- Wat is het bereik van de maatregel?

³⁵ http://www.om.nl/actueel/publicaties/wetenschappelijk/@151580/salduz_standpunt_om/

³⁶ <http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/piket/beleidsregel-vergoeding-raadsman-1-april-2010.pdf>

³⁷ Tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor Justitie met de Staatssecretaris op 17 december 2008 en 28 januari 2009 werd de zorg geuit dat de maatregel tot vertraging in de afhandeling van strafzaken zou kunnen leiden. Deze veronderstelde vertraging kwam volgens het kamerlid Teeven voort uit a) het feit 'dat de last van toevoeging nu bij de inbewaringstelling de situatie oplevert dat er een advocaat is die onderzoekswensen kan opgeven. Dat kan de officier van justitie doen, maar ook de advocaat bij de inbewaringstelling. Ook in een periode van schorsing kan hij aangeven wat hij in het onderzoek wil. [In de nieuwe situatie waarbij de last pas wordt gegeven na het bevel tot gevangenhouding] [...] gaan [er] gewoon veertien dagen verloren en dat knelt aan het einde op het punt van de snelle afhandeling van strafzaken. Er ontstaan allemaal onnodige problemen voor een besparing van niets die pas in 2012 ingaat' en b) uit het feit de verdachte die uit bewaring wordt vrijgelaten mogelijk pas laat contact zal opnemen met een advocaat, met vertraging als gevolg (TK 31 753, nr. 4 en 10).

- Wat is op basis van het PMJ de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen straftevoegingen en rechtszaken?

5.1.4 Methode van onderzoek

De hierboven genoemde vragen zullen worden beantwoord met behulp van databestanden van de RvR, gegevens van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), beleidsstukken en het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) van het WODC en de Rvdr.

5.1.5 Analyse

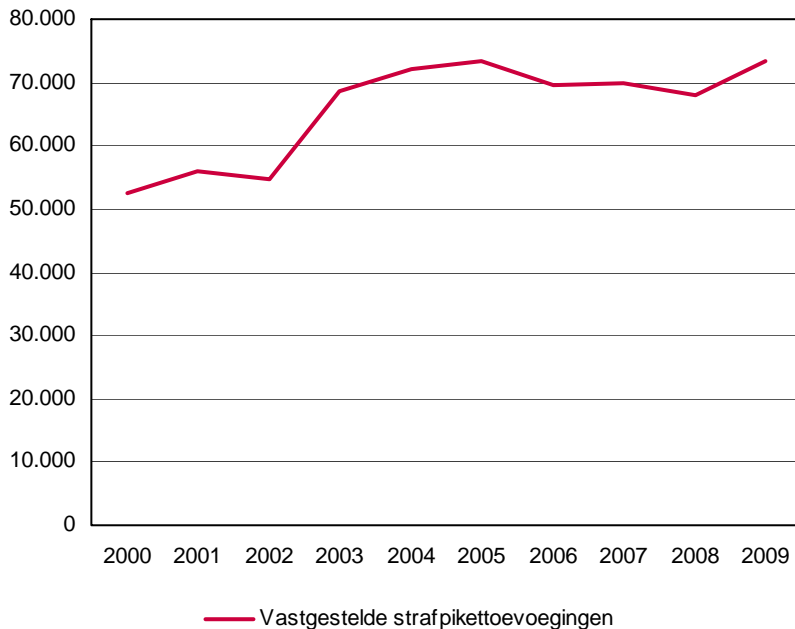
Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen eerst de aantallen strafpikettoevoegingen en ambtshalve toevoegingen worden gepresenteerd. Vervolgens zal op de aantallen rechtszaken waarin de ambtshalve toevoegingen worden afgegeven worden ingegaan en de uitgaven die voor deze rechtszaken worden gemaakt. Tevens komen dan de uitgaven voor de strafpikettoevoegingen en de ambtshalve toevoegingen aan de orde.

Aantallen strafpikettoevoegingen

Het huidige traject naar de ambtshalve toevoeging begint met een in verzekeringstelling. Verdachten van strafbare feiten die in verzekering worden gesteld, krijgen kosteloze rechtsbijstand verleend door een piketadvocaat. De onderstaande figuur 5.2 laat zien hoe vaak dat gebeurde in de periode van 2000 tot en met 2009. Het weergegeven aantal strafpikettoevoegingen³⁸ nam tussen 2000 en 2005 toe van ongeveer 52.600 naar ongeveer 73.700. Na 2005 nam dit aantal geleidelijk af naar 68.100 in 2008. In 2009 groeide het aantal strafpikettoevoegingen echter weer naar circa 73.400.

³⁸ N.B. dit is exclusief de pikettoevoegingen voor vreemdelingen en psychiatrische patiënten.

Figuur 5.2 Aantallen vastgestelde strafpikettoevoegingen, 2000-2009



Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC.

Zie tabel 5.1 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

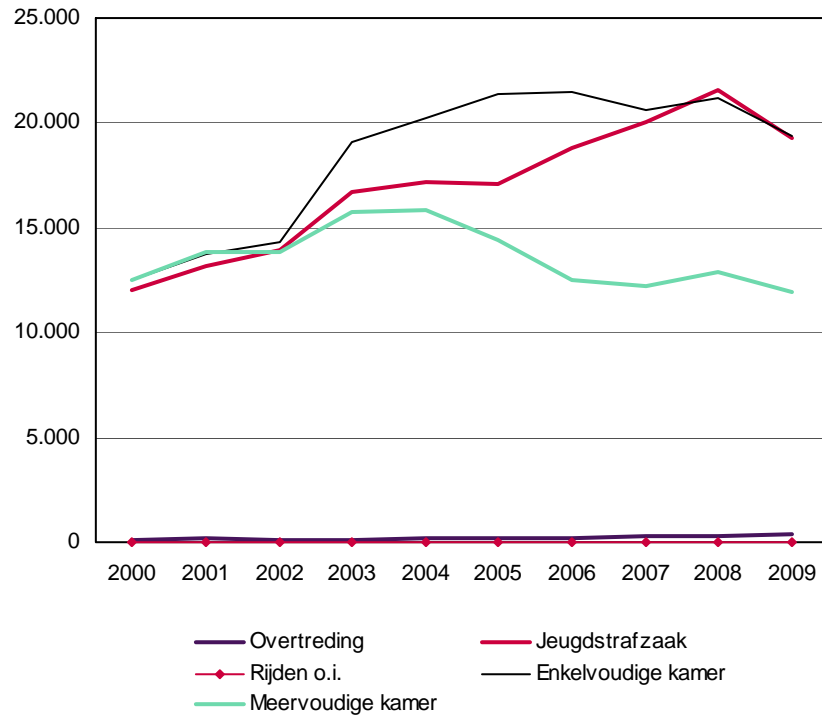
Aantallen vastgestelde ambtshalve toevoegingen in strafzaken

Op de verzekering kan de bewaring volgen, en wanneer dat gebeurt, geeft de rechter-commissaris een last tot ambtshalve toevoeging af. Figuur 5.3 geeft een overzicht van de aantallen vastgestelde ambtshalve toevoegingen voor verdachten van strafbare feiten over de periode van 2000 tot en met 2009. Een onderscheid is hierbij gemaakt naar het type strafzaak: overtredingen (S010), jeugdstrafzaken (S020), rijden onder invloed (S030), en strafzaken dienend voor de enkelvoudige (S040) en de meervoudige kamer (S050). Duidelijk is dat er van deze categorieën strafzaken maar drie zijn waarin in substantiële mate over de periode 2000-2009 op last ambtshalve toevoegingen werden verstrekt: zaken die voor een enkelvoudige kamer dienden; jeugdstrafzaken en zaken die voor een meervoudige kamer dienden. Over de periode 2000 – 2009 bezien is er sprake van een lichte afname van het aantal ambtshalve toevoegingen in meervoudige kamerzaken en een toename in het aantal ambtshalve toevoegingen in enkelvoudige kamerzaken en jeugdstrafzaken. Het totaal aantal ambtshalve toevoegingen in strafzaken steeg van ruim 37.000 in 2000 naar 56.000 in 2008. In 2009 daalde dit aantal weer naar 51.000.³⁹

³⁹ Interessant genoeg bestaan er flinke verschillen tussen de aantallen strafpikettoevoegingen en ambtshalve toevoegingen enerzijds en de aantallen personen die volgens de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD, het gaat om cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen m.b.t. de door het OM in behandeling genomen voorarresten) in aanmerking kwamen voor deze toevoegingen. Uitgaande van de cijfers voor 2008 was:

- a) het aantal vastgestelde strafpikettoevoegingen 68.073 terwijl er volgens de OBJD dat jaar slechts 28.285 maal een persoon in verzekering is gesteld;

Figuur 5.3 Aantallen vastgestelde ambtshalve toevoegingen in strafzaken, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC.
 Zie tabel 5.2 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Strafzaken: aantallen en uitgaven

We hebben inmiddels aandacht besteed aan de aantallen strafpikettoevoegingen en de aantallen ambtshalve straftevoegingen, maar nog niet aan de aantallen rechtszaken waarin de laatste werden verstrekt. Het probleem is dat daarover geen cijfers bestaan: noch de Rvdr noch het CBS registreert de aantallen rechtszaken tegen verdachten met een ambtshalve straftevoeging. Ter benadering van dit

b) het aantal vastgestelde ambtshalve straftevoegingen 55.984 terwijl er volgens de OBJD dat jaar slechts 22.812 maal een persoon in bewaring is genomen. Een deel van de verklaring van het verschil bij a) zal het gevolg zijn van het feit dat veel verdachten door de politie één of een paar dagen in verzekering zijn gesteld en vervolgens zijn heengezonden zonder dat er verder iets met hun zaak gebeurde (er werd van vervolging afgezien). Dan is er wel een strafpikettoevoeging, maar geen registratie in het systeem van DJI, want DJI registreert alleen de door het OM in behandeling genomen voorarresten. Een deel van de verklaring voor het verschil bij b) zullen de vastgestelde ambtshalve toevoegingen in het jeugdstrafrecht zijn (minderjarigen krijgen in alle strafzaken een ambtshalve toevoeging ongeacht of ze in bewaring worden genomen). Dit waren er 21.561 in 2008. Wanneer deze van de 55.984 vastgestelde ambtshalve straftevoegingen worden afgetrokken, is het verschil nog steeds fors: 34.423 vastgestelde ambtshalve straftevoegingen tegen 22.812 in bewaringnemingen. Dit resterende verschil is waarschijnlijk (mede) terug te voeren op het feit dat veelplegers die zich reeds in bewaring bevinden een nieuwe zaak tegen zich aangespannen kunnen krijgen en in dat kader een nieuwe ambtshalve toevoeging krijgen verstrekt. Een extra aanwijzing hiervoor is dat er zich volgens het CBS (statline) in 2008 slechts 5.440 personen in de huizen van bewaring bevonden hebben op grond van voorlopige hechtenis.

aantal rechtszaken zullen wij hier van de geregistreerde aantallen ambtshalve straf toevoegingen (figuur 5.3) uitgaan. Dit klinkt niet onredelijk: in de meeste gevallen wordt de vervolging van zij die in bewaring zijn genomen (en als gevolg daarvan een ambtshalve toevoeging hebben gekregen) door het OM niet gestaakt maar volgt er een strafproces. Wel betekent dit dat we hier aannemen dat elke ambtshalve toevoeging gelijk staat aan één rechtszaak. In de praktijk zal dat niet altijd het geval zijn omdat verdachten op grond van verschillende strafbare feiten meerdere ambtshalve toevoegingen kunnen krijgen terwijl er kan worden gevoegd. In 2008 ging het OM 3.830 maal over tot voeging *ad informandum*.⁴⁰ Voeging *ad informandum* is het voegen van een strafzaak zonder tenlastelegging bij een andere zaak die aan de rechter wordt voorgelegd. Vaak gebeurt dit bij een verdachte die heel veel strafbare feiten bekent. Het is dan niet zinvol om al die misdrijven in aparte strafzaken ten laste te leggen. Een deel van de misdrijven wordt dan gevoegd: ze worden niet apart op de zitting behandeld, maar tellen wel mee voor de straf. Daarnaast ging het OM datzelfde jaar 11.115 maal over tot voeging ter berechting. Dit is het samenvoegen van ingeschreven strafzaken met het doel de rechter in één strafzaak en dus bij één vonnis verschillende zaken tegelijk te laten afdoen.

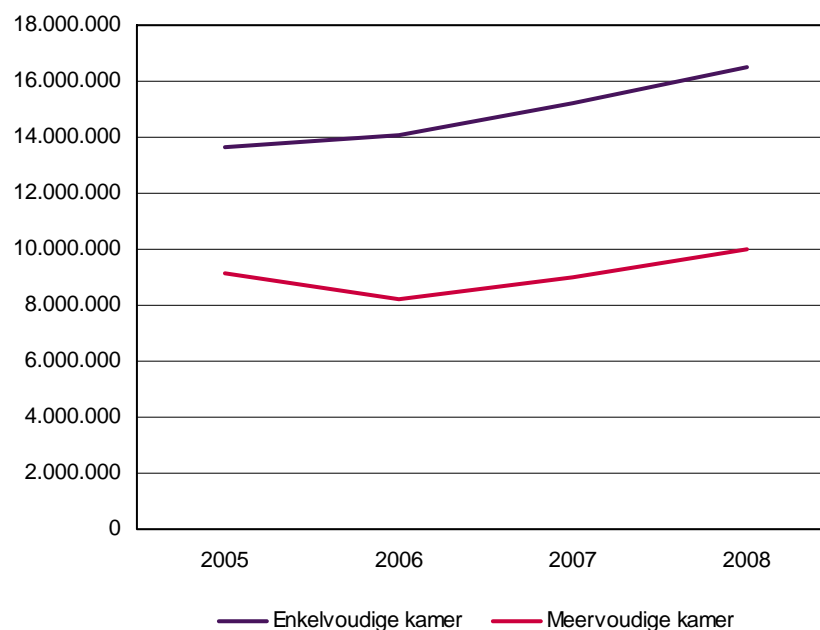
De praktijk van het voegen heeft als consequentie dat het bepalen van het aantal rechtszaken waarin een ambtshalve toevoeging is afgegeven op basis van het aantal vastgestelde ambtshalve toevoegingen tot een overschatting leidt. Dat geldt daarmee ook voor de uitgaven aan rechtspraak die op de aldus bepaalde aantallen rechtszaken zijn gebaseerd. Hoe hoog deze overschatting zal zijn, is onbekend. De bedragen die wij hieronder presenteren, moeten daarom als een benadering worden gezien.⁴¹

Voor de kostprijs van rechtszaken kan worden uitgegaan van de productgroepprijs die de Rvdr sinds 2005 in zijn jaarverslagen publiceert. Opgemerkt dient te worden dat deze productgroepprijs niet enkel is gebaseerd op de prijs van rechtszaken omdat de producten van de rechtspraak meer dan dat omvatten (tussenvonnissen, uitwerken vonnis voor hoger beroep etc.). Vermenigvuldiging van de productgroepprijs over de jaren 2005 tot en met 2008 met de aantallen ambtshalve straf toevoegingen geeft de bedragen die staan weergegeven in figuur 5.4. We maken daar het onderscheid naar zaken die dienden voor de enkelvoudige en meervoudige kamer. De jeugdstrafzaken laten we hier buiten beschouwing omdat de maatregel 'verlenging piketfase' zich daar niet op richt. De totale uitgaven aan strafzaken waar de maatregel zich wel op richt, liepen over deze jaren op van 22,8 miljoen euro in 2005 naar 26,5 miljoen euro in 2008.

⁴⁰ CBS statline.

⁴¹ Deze overschatting is echter minder groot dan bij het aantal rechtszaken. Het lijkt immers aannemelijk dat, gemiddeld genomen, de uitgaven van de rechtspraak aan een rechtszaak waarin meerdere zaken zijn samengevoegd hoger zijn dan aan een zaak waarin dit niet is gebeurd.

Figuur 5.4 Uitgaven (in euro) aan strafzaken met een ambtshalve straf toevoeging dienend voor de enkel- en meervoudige kamer, 2005-2008



Bron: jaarverslagen Rvdr en vaststellingbestand RvR, bewerking WODC
Zie tabel 5.3 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

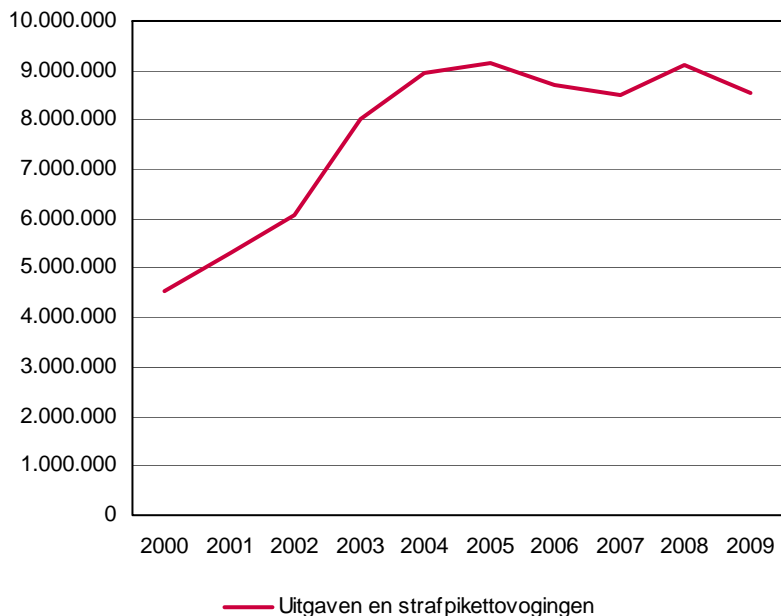
Vastgestelde uitgaven aan strafpikettoevoegingen

Net als met de strafzaken het geval was, gaat het ons hier niet zozeer om de vastgestelde uitgaven aan de strafpikettoevoegingen als zodanig.⁴² We zijn hier geïnteresseerd in de uitgaven aan de strafpikettoevoegingen in zaken waarin later een ambtshalve toevoeging volgde en die dienden voor de enkelvoudige of meervoudige kamer.⁴³ De RvR registreert echter niet in welke zaken dat het geval was, dus een precieze berekening van de uitgaven is niet mogelijk. Door uit te gaan van het aantal ambtshalve straf toevoegingen in enkelvoudige en meervoudige kamerzaken (figuur 5.3) en dit te vermenigvuldigen met de gemiddelde vastgestelde uitgaven aan strafpikettoevoegingen, kan dit bij benadering worden berekend.

⁴² Zie hiervoor hoofdstuk 1.

⁴³ De tabellen in de bijlage 2 vermelden ook de cijfers van de categorieën ambtshalve toevoegingen die hier niet centraal staan.

Figuur 5.5 Vastgestelde uitgaven (in euro)aan strafpikettoevoegingen die later gevolgd werden door een ambtshalve toevoeging in enkelvoudige of meervoudige kamerzaken, 2000-2009



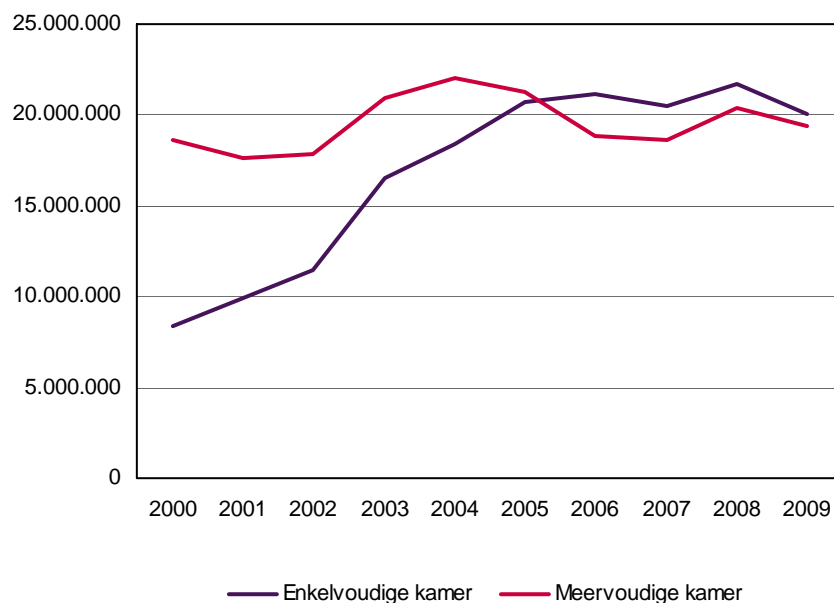
Bron: piket- en vaststellingbestand RvR, bewerking WODC
 Zie tabel 5.4 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Wanneer dat wordt gedaan, resulteren de in figuur 5.5 gepresenteerde bedragen. De vastgestelde uitgaven aan strafpikettoevoegingen die later werden gevolgd door een ambtshalve toevoeging in enkelvoudige of meervoudige kamerzaken stegen van 4,5 miljoen euro in 2000 naar 9,2 miljoen euro in 2004. In 2009 waren de vastgestelde uitgaven weer iets gedaald naar 8,5 miljoen euro.

Vastgestelde uitgaven aan ambtshalve straftevoegingen

Dat brengt ons bij de kosten van de ambtshalve straftevoegingen zelf. Figuur 5.6 presenteert de vergoedingen voor ambtshalve toevoegingen die in strafzaken dienend voor de enkelvoudige en meervoudige kamer over de periode 2000-2009 werden vastgesteld. Het gaat hier om de vastgestelde vergoeding zonder de vergoeding voor de gedeclareerde extra uren.

Figuur 5.6 Uitgaven (in euro) aan vastgestelde vergoedingen voor ambtshalve toevoegingen in strafzaken dienend door de enkelvoudige of meervoudige kamer, 2000-2009



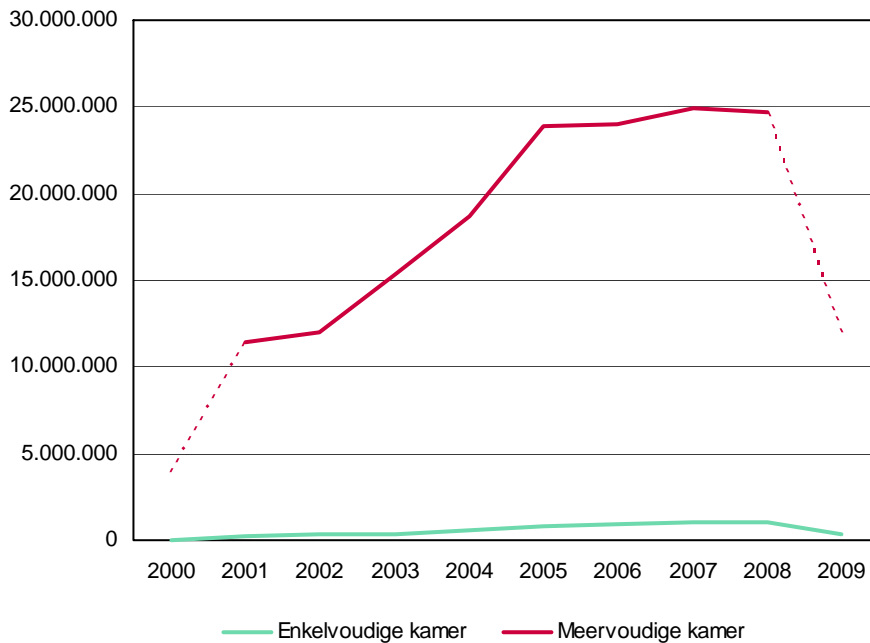
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 5.5 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 5.6 maakt duidelijk dat de uitgaven aan vastgestelde ambtshalve toevoegingen in enkelvoudige kamerzaken flink zijn gestegen. De uitgaven aan vastgestelde ambtshalve toevoegingen in meervoudige kamerzaken bleven daarentegen redelijk stabiel.

Opgemerkt dient te worden dat de bovenstaande uitgaven niet de volledige uitgaven aan ambtshalve toevoegingen vormen. De extra uren declaraties vormen een fors deel van de totale kosten die deze toevoegingen genereren. Om meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de kosten van de extra urenvergoedingen, zijn deze voor de periode 2000 tot en met 2009 in figuur 5.7 weergegeven.

Figuur 5.7 Vastgestelde uitgaven (in euro) aan vergoedingen voor extra uren in strafzaken met een ambtshalve toevoeging dienend voor de enkelvoudige of meervoudige kamer, 2000-2009



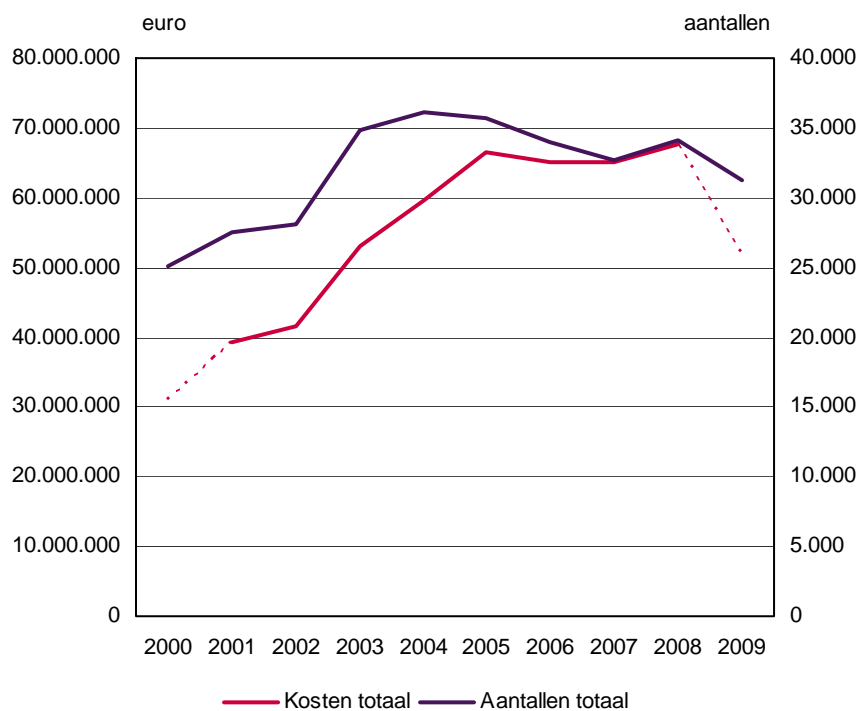
Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 5.6 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Wat de omvang van de extra urenvergoedingen betreft, doen alleen de meervoudige kamerzaken ertoe. Het aandeel van de extra uren in de vastgestelde totale kosten van ambtshalve straf toevoegingen in meervoudige kamerzaken varieerde in de periode van 2000 tot en met 2009 tussen de 17 en 57%, gemiddeld genomen ging het om 47%. De vastgestelde vergoeding voor gedeclareerde extra uren is voor 2009 in vergelijking met voorgaande jaren overigens opvallend laag: een deel van de declaraties voor 2009 zal nog ingediend en/of verwerkt moeten worden. De afname in de kosten die de figuur toont, is hierop hoogstwaarschijnlijk terug te voeren en moet niet als een trendbreuk worden geïnterpreteerd. In de figuur is dit met een stippellijn tussen 2008 en 2009 aangegeven. Voor 2000 geldt dat de weergegeven totale vastgestelde vergoeding voor extra uren waarschijnlijk te laag is omdat in dat jaar een nieuwe registratie werd ingevoerd. In de figuur is daarom ook tussen 2000 en 2001 een stippellijn aangebracht.

Voor een totaaloverzicht worden in figuur 5.8 de totale aantallen vergoedingen voor vastgestelde ambtshalve toevoegingen inzake enkel- en meervoudige kamerzaken (zwarte lijn, rechter Y-as) en de totale vastgestelde uitgaven (inclusief de vergoeding voor extra uren) aan deze toevoegingen inclusief de extra urenvergoeding (rode lijn, linker Y-as) over de jaren 2000 tot en met 2009 weergegeven. Voor 2000 en 2009 geldt weer dat de weergegeven totale kosten waarschijnlijk te laag zullen zijn. In de figuur is dit aangegeven met een stippellijn tussen 2000 en 2001, en tussen 2008 en 2009.

Figuur 5.8 Totale aantallen en totale uitgaven (inclusief de vergoeding voor extra uren) aan vergoedingen (in euro) voor vastgestelde ambtshalve toevoegingen in strafzaken dienend voor de enkelvoudige en meervoudige kamer, 2000-2009



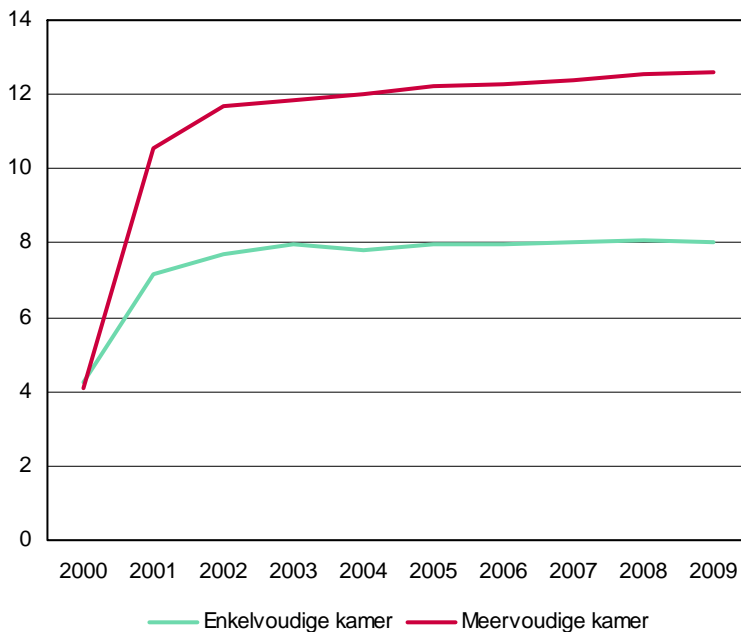
Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabellen 5.4, 5.5 en 5.6 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 5.8 maakt duidelijk dat de totale kosten van de toevoegingen in 2008 naar bijna zeventig miljoen euro zijn gestegen. Het aantal ambtshalve straftevoegingen voor de enkelvoudige en meervoudige kamer samen was circa 25.000 in 2000 en circa 31.400 toevoegingen in 2009. Deze aantallen toevoegingen representeren zonder de vergoeding voor extra uren respectievelijk 27,1 miljoen euro in 2000 en 39,5 miljoen euro in 2009. Inclusief de vergoeding voor extra uren komen deze bedragen aanzienlijk hoger uit: 39,3 miljoen euro in 2001 en 67,8 miljoen euro in 2008.

De vastgestelde uitgaven aan de toevoegingen stegen over de periode 2001 – 2008 sneller dan de aantallen uitbetaalde toevoegingen. Terwijl de aantallen in 2008 vergeleken met 2001 met 23,9% waren toegenomen, gold dat voor de kosten met 72,5%. Dit verschil is voor een groot deel te wijten aan de over dezelfde periode toegenomen puntenvergoeding (zie hoofdstuk 1). Maar zoals de onderstaande figuur 5.9 laat zien, is ook het gemiddeld aantal gedeclareerde punten per ambtshalve toevoeging voor strafzaken dienend voor de enkelvoudige of meervoudige kamer toegenomen.

Figuur 5.9 Gemiddeld aantal vastgestelde punten voor ambtshalve toevoegingen in strafzaken dienend voor de enkelvoudige en meervoudige kamer, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 5.7 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Lag het gemiddeld aantal vastgestelde punten voor ambtshalve toevoegingen in strafzaken voor zowel de enkelvoudige kamerzaken als de meervoudige kamerzaken in 2000 nog op gemiddeld vier, in enkele jaren tijd liep dit op naar gemiddeld acht voor de enkelvoudige kamerzaken en bijna dertien voor de meervoudige kamerzaken.

5.1.6 Bereik van de maatregel

De bezuinigingsmaatregel heeft uitsluitend betrekking op verdachten met een ambtshalve toevoeging in een strafzaak die wel in bewaring zijn genomen maar tegen wie uiteindelijk geen bevel tot gevangenhouding wordt afgegeven. Deze verdachten zullen zelf op zoek moeten naar rechtskundige bijstand en kunnen via de gebruikelijke procedures bij de RvR een toevoeging aanvragen. Hoe hoog de bezuiniging uitvalt, is in dit verband afhankelijk van het inkomen en/of het vermogen van de verdachten. Dat bepaalt of zij een toevoeging krijgen verstrekt en of zij hiervoor een eigen bijdrage moeten betalen.

Om welke aantallen toevoegingen en bedragen aan besparingen gaat, is op basis van de beschikbare gegevens van de RvR niet zo te zeggen. Een werkgroep met vertegenwoordigers van de RvR en het Ministerie van Justitie heeft daarom in voorbereiding op de onderhavige maatregel reeds in 2004 onderzoek gedaan. Uit destijds bij het OM opgevraagde gegevens bleek dat in 2002 en 2003 van de 56.802 ambtshalve straftoevoegingen die werden afgegeven in de categorieën 'S040' en 'S050' er 23.470 waren waarin geen gevangenhoudingtoeslag werd betaald. Deze toeslag wordt gewoonlijk aan de advocaat toegekend wanneer de raadkamer besluit dat tegen de verdachte een bevel tot gevangenhouding wordt afgegeven.

Verdachten die dit bevel tegen zich horen luiden, worden niet in vrijheid gesteld en worden door de bezuinigingsmaatregel dus niet geraakt.

Om vast te stellen welk percentage van deze 23.470 toevoegingen in de nieuwe situatie een ambtshalve toevoeging zou blijven en welk percentage niet, werd door de werkgroep een steekproef van 327 toevoegingdossiers uit de periode 2002-2003 getrokken. Deze dossiers hadden betrekking op strafzaken en waren evenredig gespreid over de vijf ressorten van de RvR. De zaken waarin aan de advocaat een gevangenhoudingtoeslag was betaald, waren van deze steekproef uitgesloten. Uit de steekproef bleek dat in 42% van de gevallen de toevoeging een ambtshalve toevoeging zou blijven (jongeren) of was niet duidelijk of dit zou gebeuren. De berekening van het bereik van de maatregel werd gebaseerd op de resterende 58% van de gevallen. Uitgaande van het door de werkgroep geschatte aantal van 40.000 ambtshalve toevoegingen in enkelvoudige en meervoudige kamerzaken in 2003 betekende dit dat er in dat jaar zo'n 16.000 toevoegingen waren die door de maatregel zouden zijn geraakt. Van deze 16.000 vielen naar schatting 6.400 gevallen af wegens hoger beroep en overige specifieke situaties waardoor 9.600 oftewel 24% van de 40.000 ambtshalve toevoegingen door de maatregel zou worden geraakt.

Voor de berekening van het bereik van de maatregel uitgedrukt in euro's werd vervolgens een aantal aannamen gemaakt. In de eerste plaats werd aangenomen dat het aantal punten dat de advocaat voor de verlenging van de piketfase zou kunnen declareren gelijk zou zijn aan het aantal punten dat van de gevangenhoudingtoeslag zou worden afgetrokken: de werkzaamheden bleven immers dezelfde en ook de vergoeding voor deze werkzaamheden bleef zo hetzelfde. Alleen de vlag waaronder deze werkzaamheden plaatsvonden, zou bij de verlenging van de piketfase veranderen. In de tweede plaats werd aangenomen dat in 75% van de gevallen die daadwerkelijk werden heengezonden door het OM tijdens de bewaring geen gevangenhouding was gevorderd. De overige 25% zou zijn heengezonden omdat de raadkamer de vordering van het OM tot gevangenhouding van de verdachte niet zou hebben gehonoreerd. Voor deze 25% van de zaken geldt dat, vanwege de zitting, de piketvergoeding van de advocaat hoger uitvalt. In de derde plaats zou 15% van de verdachten die uit bewaring werden ontslagen niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand of afzien van rechtsbijstand. In de vierde plaats werd verondersteld dat

- de gemiddelde prijs van de ambtshalve straftoevoegingen die de raad verstrekt 1.047 euro was;
- voor 8.160 gevallen gold dat zij onder het nieuwe regime alsnog een reguliere straftoevoeging zouden hebben toegewezen gekregen waarbij een eigen bijdrage zou zijn betaald van gemiddeld 395 euro;
- voor 1.440 gevallen gold dat een straftoevoeging niet meer zou zijn aangevraagd of de aanvraag zou zijn afgewezen.

Op basis hiervan werd het bereik van de maatregel op maximaal 4,3 miljoen euro geschat.

- Achteraf gezien bleek een aantal aannames niet juist te zijn geweest.
- Er werden in 2003 niet 40.000, maar slechts 34.820 ambtshalve straftoevoegingen voor enkel- en meervoudige kamerzaken afgegeven;
- De gerealiseerde kosten van deze ambtshalve straftoevoegingen waren in 2003 niet gemiddeld 1.047 euro. Zonder de extra urenvergoeding ging het om gemiddeld 1.076 euro per ambtshalve straftoevoeging, inclusief de extra urenvergoeding om 1.526 euro.

Achteraf gezien kan dus worden gesteld dat in ieder geval twee van de drie aannames waarop de berekening in het onderzoek van de werkgroep was gebaseerd, niet klopten. De consequentie hiervan is dat het berekende bereik van de maatregel kleiner was dan werd verondersteld. Met gebruikmaking van de gegevens in de vaststellingsbestanden van de RvR is dat bereik te berekenen. Hierbij is aangenomen dat de in het rapport berekende percentage van 24% van de ambtshalve toevoegingen waarop de nieuwe regeling betrekking zal hebben correct is,⁴⁴ en dat dit ook geldt voor het eerder genoemde percentage vorderingen tot gevangenhouding dat door de rechtbank wordt afgewezen. Wanneer dat wordt aangenomen, betekent dit dat op het totaal van de kosten van de ambtshalve straf toevoegingen $(1.440 / 40.000) = 3,6\%$ zou zijn bespaard als gevolg van het niet meer aanvragen of niet meer in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Verder betekent het dat voor de resterende 96% van de ambtshalve straf toevoegingen in $(8.160 / 40.000) = 20\%$ van de gevallen een eigen bijdrage zou zijn betaald. Hoe hoog zou deze eigen bijdrage zijn geweest? Dat is onbekend: het inkomen of vermogen van verdachten met een ambtshalve straf toevoeging wordt door de RvR niet geregistreerd. Wanneer wordt aangenomen dat de omvang van het inkomen en het vermogen van verdachten in de categorieën 'S040' en 'S050' niet samenhangt met de vraag of zij al dan niet een *ambtshalve* straf toevoeging kregen, kan deze eigen bijdrage wel worden geschat. Als basis hiervoor dienen de eigen bijdragen die voor verdachten met een reguliere (dus geen *ambtshalve*) straf toevoeging in de categorieën 'S040' en 'S050' in 2003 is vastgesteld. Dat jaar ging het om 23.093 verdachten die gezamenlijk 1.172.424 euro moesten bijdragen. Dat is gemiddeld 51 euro per toevoeging. Nu kan het bereik van de maatregel, oftewel de besparing die in 2003 maximaal had kunnen worden bereikt, worden berekend. De totale kosten voor de ambtshalve straf toevoegingen, inclusief de extra uren, bedroegen in 2003 53.129.000 euro, 3,6% van dit bedrag is $(53.129.000 \times (1.440 / 40.000)) = 1.913.000$ euro. De omvang van de eigen bijdrage werd geschat op 51 euro per toevoeging. Het totale bedrag aan eigen bijdragen zou dan voor 2003 $(8.160/40.000) \times 34.820 \times 51 = 362.000$ euro bedragen. In totaal wijst dit op een bereik van de maatregel van $(1.913.000 + 362.000) = 2.275.000$ euro.⁴⁵ Dat is maar net iets meer dan de helft van de 4,3 miljoen euro die door de werkgroep werd begroot. Hierbij dient te worden aangetekend dat dit bedrag ook de extra urenvergoeding omvat. De maatregel zal op de vastgestelde vergoeding exclusief de extra urenvergoeding moeten worden geboekt en daardoor een kleiner bereik hebben dan hier reeds is berekend. Tot slot zij opgemerkt dat deze berekening geen rekening houdt met de uitvoeringskosten van de maatregel.

⁴⁴ De schatting dat 24% van de ambtshalve straf toevoegingen door de maatregel zou worden getroffen, is waarschijnlijk niet ver bezijden de realiteit. Afgaande op cijfers van het OM werd in 2008 28.285 maal iemand in inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen opgesloten op basis van een in verzekeringstelling. Het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis bedroeg 6.467. Wanneer wordt aangenomen dat deze schorsingen uitsluitend betrekking hadden op de verdachten in verzekering, dan werd 23% geschorst.

⁴⁵ Voor 2008 zou dit bedrag vanwege de dat jaar lage gemiddeld betaalde eigen bijdrage (38 euro) zijn uitgekomen op 2.704.000 euro.

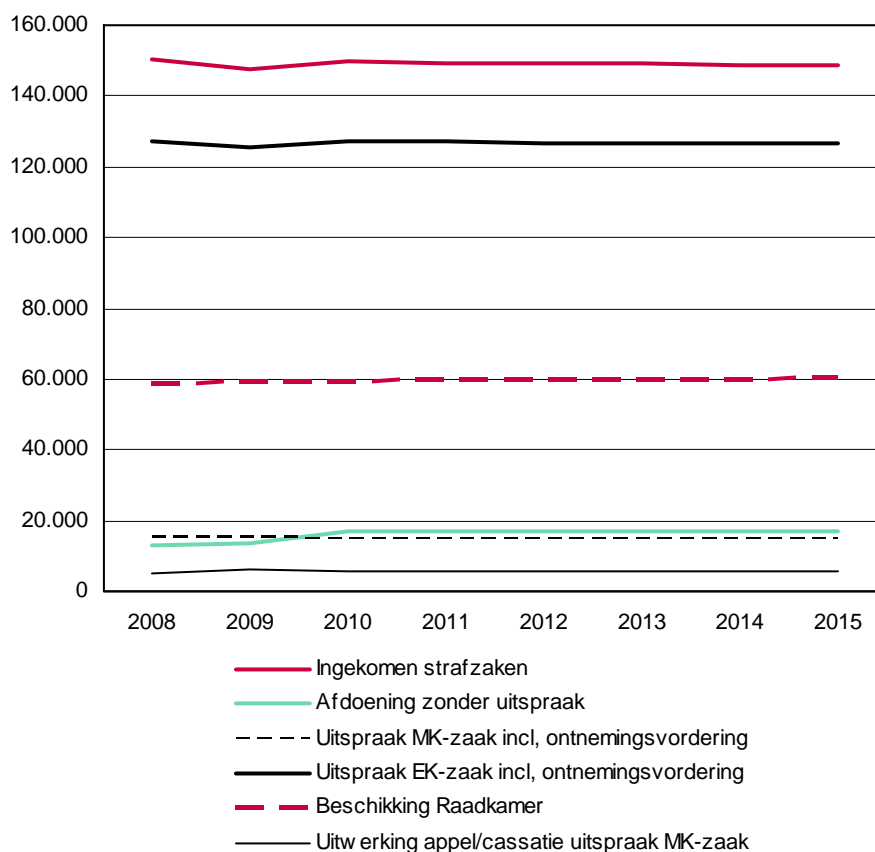
5.1.7 Verwachte ontwikkelingen

De hieronder gepresenteerde verwachtingen zijn gebaseerd op het PMJ van het WODC en de Rvdr. Eerst behandelen we de tot 2015 verwachte aantallen rechtszaken, vervolgens de tot 2015 verwachte aantallen toevoegingen.

Rechtszaken

Figuur 5.10 geeft een overzicht van de prognose met betrekking tot de aantallen producten van de strafrechtspraak tot 2015. De categorieën zaken zijn globaal, en globaler dan ze tot nog toe in dit hoofdstuk zijn gehanteerd. Het uitgangspunt voor de ramingen wordt gevormd door de voorlopige cijfers over 2009. Opgemerkt zij dat de weergegeven aantallen voor 2008 en 2009 gerealiseerde aantallen zijn, de prognose begint in 2010. De prognose is beleidsneutraal: de effecten van eventuele beleidsmaatregelen zijn er niet in verdisconteerd.

Figuur 5.10 Prognose van de productie van de strafrechtspraak, 2008-2015



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 5.8 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

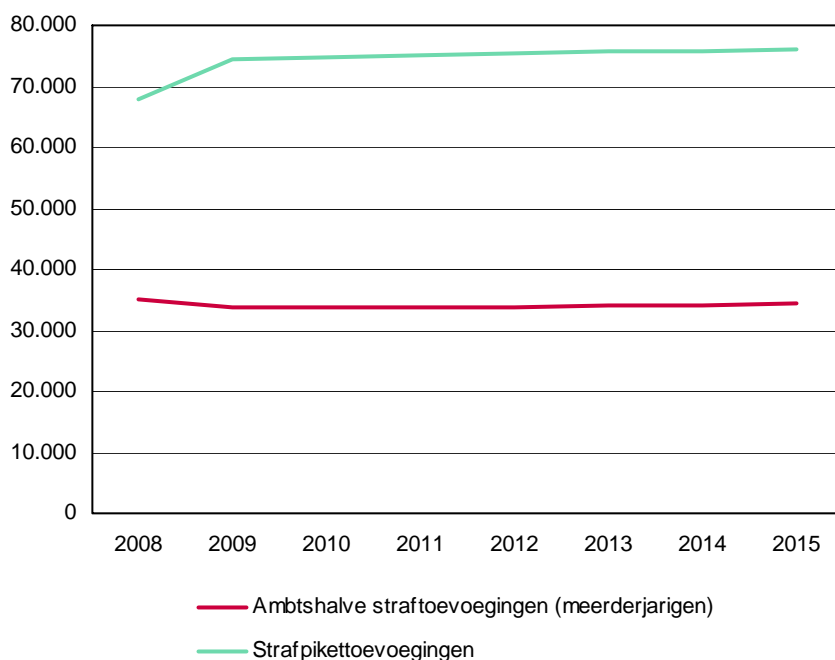
De instroom van strafzaken bij de rechtbank zal met één% toenemen in de periode 2010-2015 als gevolg van een stijging in het aantal dagvaardingen. De toename is vooral voorzien in 2010, daarna stabiliseert de instroom. Doordat de instroom bij de rechtbank stijgt, zal ook het aantal uitspraken in enkelvoudige-kamerzaken stijgen, vooral in 2010. De uitspraken in meervoudige-kamerzaken daalt echter in 2010 met drie% en blijft daarna, evenals de instroom en de enkelvoudige kamerzaken,

stabiel. De daling van het aantal uitspraken in meervoudige kamerzaken heeft tot gevolg dat er ook minder uitspraken hoeven worden uitgewerkt. Het aantal uitwerkingen van de meervoudige kameruitspraken zal met 3% afnemen in de periode 2009-2015. Het aantal beschikkingen van de raadkamer van de rechtbank zal met 2% stijgen als gevolg van de te verwachten stijging van het aantal voorlopige hechtenissen in de periode 2010-2015. Het aantal voorlopige hechtenissen stijgt omdat het aantal verdachten van geweldsdelicten zal toenemen.

Toevoegingen

Figuur 5.11 geeft een overzicht van de ramingen op het gebied van de rechtsbijstand. De categorieën toevoegingen die daarbij worden onderscheiden, zijn ambtshalve straf toevoegingen voor meerderjarigen en strafpikettoevoegingen. De prognose is beleidsneutraal: effecten van recent ingezet en/of nieuw beleid zijn in deze ramingen niet verwerkt. Het uitgangspunt voor de ramingen wordt gevormd door de voorlopige cijfers over 2009. De gepresenteerde cijfers over 2008 en 2009 zijn nog gerealiseerde cijfers, de eigenlijke prognose start bij 2010.

Figuur 5.11 Prognose van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand, 2008-2015



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 5.9 in bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uit figuur 5.11 valt op te maken dat verwacht wordt dat het aantal jaarlijks af te geven ambtshalve straf toevoegingen voor meerderjarigen min of meer constant zal blijven in de periode 2010-2015. Ten opzichte van 2009 wordt verwacht dat het aantal ambtshalve straf toevoegingen voor meerderjarigen met anderhalve procent gegroeid zal zijn in 2015. Wat het jaarlijkse aantal strafpiketdiensten betreft: verwacht wordt dat deze in de periode 2010-2015 min of meer constant zal blijven. In 2015 zal dit aantal naar verwachting ruim 2% hoger liggen dan in 2010.

5.2 Maatregel 10: verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling

Deze maatregel is gericht op veroordeelden die op basis van een ambtshalve last kosteloze rechtsbijstand hebben gekregen terwijl er aanwijzingen bestaan dat zij voldoende draagkrachtig zijn om bij te dragen in de kosten hiervan. Beoogd wordt dat zij in de toekomst alsnog deze kosten voor hun rekening nemen. Als grondslag voor het verhalen van de kosteloze rechtsbijstand geldt artikel 49 WvStv. Op basis daarvan kan in strafzaken, voorzover de Minister van Justitie dit wenselijk acht, de beloning en vergoeding van een toegevoegd raadsman op de goederen van de veroordeelde worden verhaald. Dit zou kunnen gebeuren door de RvR na de veroordeling een draagkrachttoets te laten uitvoeren overeenkomstig de systematiek van de draagkrachttoets bij de reguliere toevoegingen. Momenteel wordt beoogd het CJIB met de executie te belasten.

5.2.1 Implementatie

De maatregel wordt momenteel vormgegeven. Onderzocht wordt nog hoe de maatregel zo praktisch mogelijk tegen zo gering mogelijke kosten zou kunnen worden ingevoerd. Op 30 juni 2009 zond het Ministerie van Justitie aan de RvR de kaderbrief 2010 met het verzoek om een plan van aanpak en een begroting te maken voor het verhalen van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand op voldoende draagkrachtige en onherroepelijk veroordeelden. In augustus 2009 reageerde de RvR op de plannen. De Raad maakte een vijftal kanttekeningen. In de eerste plaats dienden de noodzakelijke gegevens voor de beoordeling van het inkomen en/of vermogen van de veroordeelde en/of diens partner beschikbaar te komen. Deze gegevens zouden voor zover geregistreerd door de Belastingdienst kunnen worden verstrekt. De RvR zou dan wel eerst de geverifieerde personalia van de veroordeelden moeten hebben. In geval van ambtshalve toevoegingen ontvangt de RvR deze persoonsgegevens momenteel van de griffie. Aangezien deze gegevens niet worden geverifieerd, bevatten zij geregeld fouten. In de tweede plaats diende te worden vastgesteld welk deel van de veroordeelden voldoende draagkrachtig zou zijn om bij te dragen aan de kosten van de ontvangen rechtsbijstand en hoeveel de maatregel bij verhaal van (een deel van) de kosten in potentie zou kunnen opleveren. De maatregel 'verlenging piketfase' zou de groep waarop de onderhavige maatregel betrekking heeft verkleinen. In de derde plaats diende te worden nagegaan wat de eventuele consequenties zouden zijn van een peiljaarverlegging waarop de veroordeelde aanspraak zou kunnen maken. Naast vertraging in de uitvoering (door de tijd die de belastingdienst nodig heeft om gegevens ter beschikking te stellen) zou dit kunnen betekenen dat veroordeelden hun vermogen in veiligheid zouden kunnen brengen. In de vierde plaats diende te worden ingeschat in welke mate veroordeelden bezwaar zouden gaan maken en zich tot de rechter zouden gaan wenden. Dit zou nieuwe kosten met zich mee kunnen brengen, niet in de laatste plaats omdat de gang naar de rechter door een deel van de veroordeelden met een toevoeging zou worden gemaakt. In de vijfde plaats diende te worden gezien in welke mate de invordering kans van slagen had. Op basis van deze kanttekeningen oordeelde de RvR dat de maatregel niet tegen redelijke kosten uitvoerbaar was.

5.2.2 Mechanisme en verwachte effecten

De gehele besparing vloeit voort uit een wijziging van de voorwaarden onder welke aanspraak kan worden gemaakt op kosteloze rechtsbijstand. De beoogde besparing

bedraagt 5,0 miljoen euro per jaar met ingang van 2011. Eventuele neveneffecten voor de besparing worden van de maatregel niet verwacht.

5.2.3 *Onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

- Hoeveel ambtshalve toevoegingen in strafzaken zijn er vastgesteld in de jaren 2000 – 2009 en wat waren de vastgestelde uitgaven voor deze ambtshalve straf toevoegingen?
- Hoeveel rechtszaken zijn er gestart tussen 2000 en 2009 op het rechtsgebied waarop de maatregel betrekking heeft en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?
- Wat is het bereik van de maatregel?
- Wat is op basis van het PMJ de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen straf toevoegingen en rechtszaken?

5.2.4 *Methoden van onderzoek*

De hierboven genoemde vragen zullen worden beantwoord met behulp van beleidsstukken, gegevens van het WODC, de RvR, de Rvdr en het PMJ (WODC/Rvdr).

5.2.5 *Analyse*

Anders dan in het geval van de maatregel 'verlenging piketfase' gaat het bij de maatregel 'verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling' om de verdachten die *niet* uit bewaring werden ontslagen en tegen wie *wel* een bevel tot gevangenhouding werd afgegeven. Na veroordeling zouden zij alsnog naar draagkracht moeten worden aangeslagen voor de kosten van de ontvangen rechtsbijstand.

Aangezien het rechtsgebied waarop de maatregel betrekking heeft hetzelfde is als de hierboven behandelde maatregel over de verlenging van de piketfase, zij de lezer voor de ontwikkelingen in de aantallen rechtszaken en toevoegingen en de hiervoor vastgestelde uitgaven over de jaren 2000 tot en met 2009 verwezen naar paragraaf 1.1.5. Hierbij dient te worden opgemerkt dat alleen in het geval van schuldigverklaring door de rechter de maatregel kan worden opgelegd. Over het geheel van de strafzaken genomen waarin de rechter in eerste aanleg uitspraak doet, volgt deze schuldigverklaring in ruim 90% van de gevallen.⁴⁶ Aangenomen mag worden dat in de onderhavige gevallen, waarin een bevel tot gevangenhouding is afgegeven, dit percentage nog wat hoger ligt.

5.2.6 *Bereik van de maatregel*

Binnen het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing wordt uitgegaan van een besparing van 5 miljoen euro per jaar per 2011 (zie hoofdstuk 1). De RvR heeft recent onderzocht wat het maximale bereik van de maatregel zou kunnen zijn. De onderstaande berekening is hier ten dele op gebaseerd. De hamvraag is in dit verband hoeveel veroordeelden voldoende inkomen of vermogen hebben om alsnog

⁴⁶ CBS statline.

in aanmerking te komen voor het zelf betalen van de rechtsbijstand. Hierover bestaan geen gegevens, reden waarom de RvR een schatting heeft gemaakt die is gebaseerd op het bekende inkomen en vermogen van de aanvragers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het plaatje ziet er dan als volgt uit. Van het totaal aantal in de periode van 1 januari 2009 tot 1 september 2009 door de RvR ontvangen aanvragen voor een straftoevoeging (26.779) werden er 1.905 (mede) op financiële gronden afgewezen. Dat is 7,1%.⁴⁷ Deze financiële gronden betroffen in 89,4% van de gevallen de hoogte van het inkomen; in 6,1% van de gevallen de hoogte van het vermogen; en in 4,5% van de gevallen zowel de hoogte van het inkomen als de hoogte van het vermogen (waarbij de hoogte van het inkomen of het vermogen reeds afdoende grond waren voor afwijzing). Tussen de 80% en 90% van alle straftoevoegingen werd in die periode afgegeven aan personen die in de laagste eigen bijdragecategorie vallen.

Geëxtrapoleerd naar het aantal van de 34.082⁴⁸ vastgestelde ambtshalve toevoegingen in enkelvoudige en meervoudige kamerzaken in 2008 is vervolgens het bereik van de maatregel berekend⁴⁹:

- Om te beginnen moeten van de 34.082 in 2008 vastgestelde ambtshalve toevoegingen de vrijspraken worden afgetrokken. Over het geheel genomen werd in 2008 7,5% van de verdachten vrijgesproken. Uitgangspunt voor de berekening is daarom $(34.082 * 0,925) = 31.529$ onherroepelijke veroordelingen in 2008.
- Bij toepassing van de bestaande wettelijke draagkrachtnormen is in 7,1% van deze onherroepelijke veroordelingen sprake van een veroordeelde die voldoende draagkrachtig is om de kosten van de rechtsbijstand op te verhalen. In totaal zou het in 2008 om 2.243 gevallen zijn gegaan.
- De kosten van een ambtshalve straftoevoeging voor een zaak dienend voor de enkelvoudige of meervoudige kamer bedroegen in 2008 gemiddeld 1.988 euro. In dit gemiddelde zijn de extra uren vergoedingen reeds meegerekend, zonder extra urenvergoeding is dit gemiddeld 1.233 euro.
- Het maximale bereik van de maatregel is dan $(2.243 * 1.988) = 4.459.000$ euro. Wanneer de extra urenvergoeding niet in de berekening wordt meegenomen, bedraagt het maximale bereik van de maatregel 2.766.000 euro.⁵⁰

Opgemerkt dient te worden dat in deze berekening nog geen rekening is gehouden met de gevolgen van de maatregel 'verlenging piketfase'. De werkingssfeer van deze maatregelen overlapt: verdachten die door de verlenging van de piketfase worden getroffen, zullen niet met het verhalen van kosten van ambtshalve toevoegingen worden geconfronteerd. Aangezien de eerste maatregel volgens schattingen van de werkgroep 'verlengen piketfase' 24% van de verdachten met een ambtshalve straftoevoeging treft, mag worden verondersteld dat het hierboven berekende bereik met nog zo'n 24% zal moeten worden verlaagd.

Een kanttekening bij het bovenstaande is dat het inkomen en vermogen van verdachten met een ambtshalve straftoevoeging niet bekend is. De RvR heeft zich in zijn bovengenoemde schatting daarom op de inkomens- en vermogenspositie van

⁴⁷ Bij 35,1% van de afwijzingen op financiële gronden is het vermogen van de partner getoetst.

⁴⁸ Zie tabel 5.2, bijlage 2.

⁴⁹ Hierbij is aangenomen dat elke veroordeelde een toevoeging had.

⁵⁰ De RvR kwam in de berekening van het bereik van de maatregel voor 2007 niet verder dan 2,5 miljoen. De RvR ging er hierbij van uit dat de gemiddelde ambtshalve toevoeging dat jaar slechts €1.108,40 kostte. Dit is echter niet juist: zie de tabellen 4.3 en 4.5.

de aanvragers van reguliere straf toevoegingen gebaseerd. De aanname was hierbij dat hun inkomens- en vermogenspositie niet zou afwijken van de verdachten met een ambtshalve toevoeging. Wanneer echter onder de laatste verdachten relatief veel individuen zouden zitten met een (gezins)inkomen of vermogen dat hen in staat zou stellen zelf de rechtsbijstand te financieren,⁵¹ zou het percentage onherroepelijke veroordelingen waarbij alsnog verhaal van de kosten van de rechtsbijstand plaats kan vinden hoger kunnen zijn.

Tot slot zij opgemerkt dat deze berekening geen rekening houdt met de uitvoeringskosten van de maatregel.

5.2.7 *Verwachte ontwikkelingen*

De prognoses over de aantallen rechtszaken en ambtshalve straf toevoegingen en strafpikettoevoegingen over de periode tot en met 2015 zijn reeds behandeld in paragraaf 1.1.7. De figuren 5.10 en 5.11 geven daar de verwachte ontwikkelingen grafisch weer.

5.3 **Conclusie**

Maatregel verlenging piketfase

De maatregel 'verlenging piketfase' heeft betrekking op de verdachten die in bewaring zijn genomen. Deze verdachten krijgen op last van de rechter-commissaris een ambtshalve toevoeging. Wanneer hun voorlopige hechtenis wordt geschorst of wordt opgeschort of wanneer zij, voordat een bevel tot gevangenhouding wordt afgegeven, worden heengezonden in afwachting van hun proces, krijgen zij in de huidige situatie ook gedurende het vervolg van de rechtszaak nog kosteloze rechtsbijstand verstrekt. Beoogd wordt dat te veranderen: deze verdachten zouden in de toekomst na vrijlating via de reguliere kanalen een toevoeging moeten aanvragen.

De maatregel wordt momenteel vormgegeven. Het mechanisme dat tot de bezuiniging moet leiden, berust grotendeels op een wijziging van de voorwaarden onder welke in hechtenis genomen verdachten aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand. Voor een klein deel berust het op het prijsmechanisme. Door de kosten van rechtsbijstand voor draagkrachtige verdachten te verhogen, wordt verondersteld dat deze verdachten zullen afzien van het inschakelen van rechtsbijstand. De in het kader van het 'Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing' begrote besparing bedraagt 4 miljoen euro. Het potentiële bereik van de maatregel lijkt echter geringer te zijn.

Het aantal strafpikettoevoegingen is tussen 2000 en 2009 toegenomen van ongeveer 52.600 naar ongeveer 73.400. Slechts een deel van deze strafpikettoevoegingen werd later gevolgd door een ambtshalve toevoeging voor een zaak die diende voor de enkelvoudige of meervoudige kamer. Dit gold voor circa 25.000 strafpikettoevoegingen in 2000 en circa 31.400 strafpikettoevoegingen in 2009. De vastgestelde uitgaven aan de strafpikettoevoegingen die later werden gevolgd door een ambtshalve toevoeging in enkelvoudige of meervoudige

⁵¹ Wellicht is deze groep oververtegenwoordigd. Verder is een potentieel belangrijke onbekende in de berekening het aantal verdachten met een reguliere straf toevoeging dat geen beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand omdat zij inkomen en/of vermogen hebben.

kamerzaken stegen van 4,5 miljoen euro in 2000 naar 9,2 miljoen euro in 2004. In 2009 waren de vastgestelde uitgaven weer iets gedaald naar 8,5 miljoen euro. Het aantal vastgestelde ambtshalve straftevoegingen is toegenomen van circa 37.000 in 2000 naar circa 56.000 toevoegingen in 2008. Dit komt (zonder de vergoeding voor extra uren) overeen met ongeveer 33,4 miljoen euro in 2000 en ongeveer 59,4 miljoen euro in 2009. Het aantal ambtshalve straftevoegingen voor de enkelvoudige en meervoudige kamer samen was circa 25.000 in 2000 en circa 31.400 toevoegingen in 2009. Deze aantallen toevoegingen representeren respectievelijk 27,1 miljoen euro in 2000 en 39,5 miljoen euro in 2009. Inclusief de vergoeding voor extra uren komen deze bedragen echter aanzienlijk hoger uit: 39,3 miljoen euro in 2001 en 67,8 miljoen euro in 2008.

Aangenomen is dat de aantallen strafzaken voor de enkelvoudige of meervoudige kamer waarin sprake was van een ambtshalve toevoeging gelijk is aan het aantal ambtshalve toevoegingen voor een zaak die diende voor de enkelvoudige of meervoudige kamer. De totale uitgaven aan deze strafzaken liepen over de jaren op van 22,8 miljoen euro in 2005 naar 26,5 miljoen euro in 2008.

De prognose is dat tot 2015 het aantal rechtszaken en toevoegingen op het terrein van de maatregelen licht zullen toenemen ten opzichte van 2009.

Maatregel verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling

De maatregel 'verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling' is gericht op veroordeelden die op basis van een ambtshalve last kosteloze rechtsbijstand hebben gekregen terwijl er aanwijzingen bestaan dat zij voldoende draagkrachtig zijn om bij te dragen in de kosten hiervan. Beoogd wordt dat zij in de toekomst alsnog deze kosten voor hun rekening nemen.

De maatregel wordt momenteel vormgegeven. Het mechanisme dat tot de besparing moet leiden, berust op een aanpassing van de voorwaarden onder welke in voorlopige hechtenis genomen verdachten aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand. Neveneffecten worden niet verwacht. De in het kader van het 'Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing' begrote besparing is 5 miljoen euro. Het bereik van de maatregel lijkt echter geringer te zijn.

De prognose is dat tot 2015 het aantal rechtszaken en toevoegingen op het terrein van de maatregelen licht zullen toenemen ten opzichte van 2009.

6 Consumentenrecht

In dit hoofdstuk wordt de maatregel behandeld die zich richt op het consumentenrecht: de 'andere route consumentenzaken.' Deze maatregel is een concrete uitwerking van de rechtsgebiedenoverstijgende maatregel 'Diagnose en Triage'. De essentie van 'Diagnose en Triage' is het streven geschillen te geleiden naar de oplossingsrichting die de meest kans op effectieve en efficiënte beslechting biedt. Voor het ene probleem is rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand nodig, maar in andere gevallen kunnen eenvoudigere en goedkopere kanalen worden benut die de rechtspraak niet belasten en ook niet leiden tot een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Om burgers en bedrijven te stimuleren vaker voor het gebruik van de alternatieve kanalen te kiezen, wordt beoogd hen hiertoe financieel en op andere wijze te prikkelen. Een afname van de uitgaven aan rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand zou hiervan het resultaat moeten zijn.

6.1 Maatregel 11: Andere route consumentenzaken

De maatregel 'andere route consumentenzaken' heeft als achtergrond de zogenoemde consumentenconflicten. Het beeld bestaat dat de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt belast door burgers die relatief eenvoudige conflicten hebben met leveranciers van goederen en diensten. Een aanzienlijk deel van deze conflicten zou mogelijk bij buitengerechtelijke voorzieningen zonder rechtsbijstandverlener kunnen worden beslecht, met name bij geschillencommissies. Wanneer consumenten en bedrijven hun geschillen niet meer voor de rechter zouden brengen maar aan een geschillencommissie zouden voorleggen, zou het beroep op de rechtspraak kunnen afnemen. Aangezien voor een procedure bij een geschillencommissie juridische bijstand door een advocaat niet is vereist en er geen toevoegingen voor worden afgegeven, zou deze alternatieve route voor consumentenzaken ook tot een afname van het aantal afgegeven toevoegingen kunnen leiden.

Geschillencommissies voor consumentenzaken zijn in Nederland al geruime tijd actief. Zij worden vertegenwoordigd door de 'Stichting De Geschillencommissie',⁵² een organisatie die als doel heeft geschillen tussen consumenten en ondernemers op een snelle, goedkope, eenvoudige en goede manier te beslechten. 'De Geschillencommissie' probeert dit doel te bereiken door het oprichten en in stand houden van geschillencommissies voor branches die zich op consumenten richten. De maatregel 'andere route consumentenzaken' moet burgers prikkelen hun geschillen vaker door een geschillencommissie te laten beslechten. Eén van de reeds ingevoerde methoden hiervoor is de verhoging van de minimumeisen voor het financieel belang.⁵³ Hierdoor is het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand moeilijker gemaakt, met als gevolg dat de gang naar de rechter onaantrekkelijker is geworden. Het alternatieve beroep op de geschillencommissie is door deze maatregel in relatieve zin aantrekkelijker gemaakt.

⁵² <http://www.degeschillencommissie.nl/>

⁵³ Zie hoofdstuk 2

Er zijn met betrekking tot de maatregel een aantal randvoorwaarden en beperkende factoren te noemen. Een bedrijf dat met een consument in een geschil is verwickeld, moet bij 'De Geschillencommissie' zijn aangesloten om de gang naar de geschillencommissie mogelijk te maken. Belangrijk is ook dat geschillencommissies (vooralnog) geen geschillen kunnen behandelen die gaan over het niet betalen van rekeningen (incassogeschillen, vorderingen). Ook wanneer aan een bedrijf surseance van betaling is verleend, het failliet is verklaard of zijn bedrijfsactiviteiten heeft beëindigd voordat het geschil op een zitting is behandeld en er een uitspraak is gedaan, is de geschillencommissie vooralnog geen alternatief voor de rechter.

6.1.1 Implementatie

De maatregel wordt momenteel vormgegeven. Het streven is in zowel de Wet op de rechtsbijstand als het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria aanpassingen op te nemen die erin zullen resulteren dat gesubsidieerde rechtsbijstand niet meer wordt verstrekt wanneer er een laagdrempelig alternatief voor de rechter bestaat. Bij een laagdrempelig alternatief moet worden gedacht aan de geschillencommissies (aangesloten bij Stichting De Geschillencommissie), het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KIFID) of de huurcommissie. Tegelijkertijd wordt beoogd ondernemers te prikkelen zich aan te sluiten bij de 'Stichting De Geschillencommissie' of een ander laagdrempelig alternatief voor de rechter. De belangrijkste maatregel die in dit verband wordt overwogen, is gericht op bedrijven die in staat zijn zich aan te sluiten bij 'De Geschillencommissie' maar dat (nog) niet hebben gedaan. Zij maken het de consument onmogelijk het laagdrempelige alternatief voor de rechter te kiezen. Beoogd wordt deze bedrijven in processen die zijn aangespannen door consumenten altijd te laten veroordelen tot het dragen van de eigen proceskosten, ook als zij door de rechter volledig in het gelijk zijn gesteld.

Mechanismen en verwachte effecten

Het grootste deel van de beoogde besparing moet worden gerealiseerd door een gedragsverandering bij consumenten en ondernemers. Deze gedragsverandering zou het gevolg moeten zijn van een prijsprikkel. Beoogd wordt geen toevoeging meer te verstrekken voor de gang naar de rechtbank wanneer voor het geschil een laagdrempelig alternatief voor de rechter bestaat. Het beroep op rechtspraak wordt daarmee minder aantrekkelijk gemaakt en de alternatieve gang naar de geschillencommissie aantrekkelijker. Neveneffecten van deze maatregel worden niet verwacht.

De prijsprikkel wordt ook op ondernemers toegepast. Om hen te bewegen zich aan te sluiten bij 'De Geschillencommissie' en zo de inschakeling van de geschillencommissie mogelijk te maken, wordt beoogd ondernemers altijd hun eigen kosten te laten dragen wanneer zij door de consument voor de rechter worden gedaagd. Neveneffecten van deze maatregel worden niet verwacht.

In het kader van het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing wordt uitgegaan van een met behulp van de maatregel 'Diagnose en Triage' te realiseren bezuiniging die oploopt naar 8,8 miljoen euro in 2015. Slechts een deel van deze bezuiniging zal op de consumentenzaken moeten worden gerealiseerd.

6.1.2 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zullen hieronder worden beantwoord:

- Hoeveel toevoegingen zijn er tussen 2000 en 2009 vastgesteld op het gebied van de maatregel en wat waren de vastgestelde uitgaven voor deze toevoegingen?

- Hoeveel rechtszaken zijn er gestart tussen 2000 en 2009 op het rechtsgebied van de maatregel en wat waren de uitgaven voor deze rechtszaken?
- Wat is het bereik van de maatregel?
- Wat is op basis van het PMJ de verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken op het gebied van de maatregel?

6.1.3 Methode van onderzoek

Bovenstaande onderzoeksvragen zullen worden beantwoord met behulp van een analyse van gegevens van:

- de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) over de vastgestelde toevoegingen op het gebied van het consumentenrecht over de periode 2000-2009;
- de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de rechtszaken op het gebied van het consumentenrecht.

Consumentenzaken worden niet als zodanig geregistreerd door de RvR, het CBS of de Rvdr. Zij moeten daarom worden geïdentificeerd binnen een grotere familie van zaken. Daarbij komen niet alle consumentenzaken in aanmerking voor doorgeleiding naar een geschillencommissie. Van deze groep zijn uitgesloten: hoger beroep; de beëindiging van overeenkomsten; vordering-, beslaglegging- of faillissementszaken; de zaken die tussen private personen speelden; de zaken waarin de toevoeginggerechtigde verweerder was; en kortgedingen.

Om vast te stellen of de zaak waarin een toevoeging was verstrekt in aanmerking kwam voor behandeling door een geschillencommissie, zal uit het vaststellingbestand van de RvR gebruik worden gemaakt van gegevens over:

- de zaakskenners (om wat voor type geschil ging het);
- de rollen in het geschil (wie was eiser, wie was verweerder);
- de kenmerken van het gerecht waarvoor de zaak diende (geen hoven of hoge raad).

Zaken die niet in aanmerking kwamen voor doorgeleiding werden uit de analyse gelaten. Een kanttekening hierbij is dat de gegevens in het vaststellingbestand van de RvR niet volledig zijn. Niet alle zaken die daarvoor waarschijnlijk in aanmerking zouden komen, zijn als gevolg hiervan uitgefilterd. De hier gepresenteerde cijfers vormen als gevolg daarvan een benadering.

6.1.4 Analyse

Hieronder richten we ons eerst op de aantallen gestarte rechtszaken en vastgestelde toevoegingen, vervolgens komen de uitgaven aan deze rechtszaken en toevoegingen aan de orde.

Aantallen rechtszaken

Inzicht geven in het geheel van de aantallen rechtszaken op het gebied van het consumentenrecht is niet eenvoudig omdat de Rvdr consumentenrechtzaken niet als zodanig registreert. We richten ons daarom eerst op de aantallen rechtszaken in de categorie consumentenkoop. Bedacht moet worden dat deze categorie rechtszaken niet samenvalt met alle zaken in het consumentenrecht.

'Consumentenkoop' wil overigens nog niet zeggen dat in alle rechtszaken die in deze categorie vallen de eisende partij een consumerende natuurlijke persoon was die een conflict had met een leverancier. Aangezien voor de uitstromende zaken die dienden voor de sector kanton bekend was welk type eisende en gedaagde partijen in het geschil waren verwikkeld, konden we de selectie beperken tot die

consumentenkoopzaken waarin de eisende partij een natuurlijke persoon was en de gedaagde partij geen natuurlijke persoon was. Figuur 6.1 toont de bijbehorende aantallen uitstromende zaken over de jaren 2000 tot en met 2009. Dezelfde figuur toont eveneens de aantallen consumentenkoopzaken die dienden voor de sector civiel van de rechtbank. Een selectie op basis van de aard van de eisende en gedaagde partij was in dat geval helaas niet te maken. Bij de weergegeven aantallen rechtszaken moet daarom bedacht worden dat zij waarschijnlijk zaken bevatten die niet voor beslechting door een geschillencommissie in aanmerking zouden komen.

Figuur 6.1 Aantallen rechtszaken inzake consumentenkoop, 2000–2009



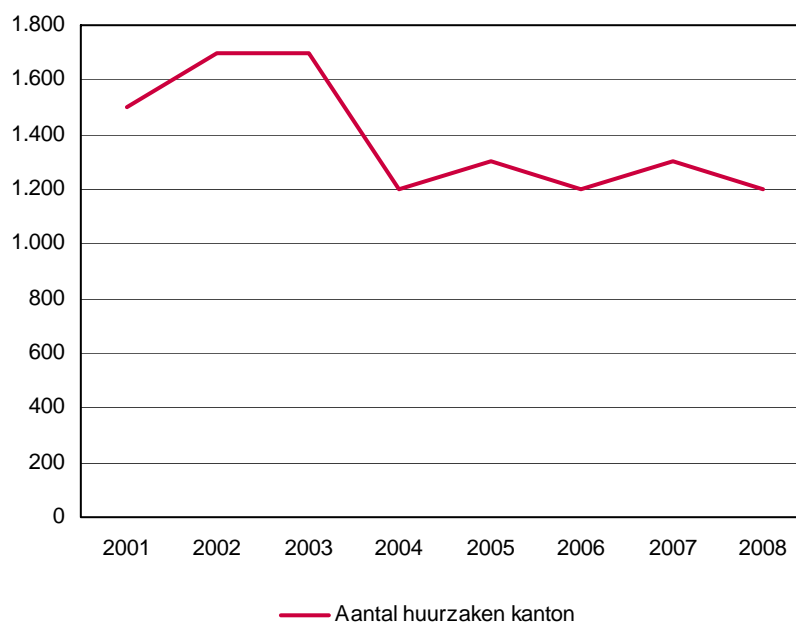
Bron: Rvdr

Zie tabel 6.1 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 6.1 maakt duidelijk dat het aantal consumentenkoopzaken betrekkelijk gering was. Bij de sector kanton ging het in de periode 2000-2009 jaarlijks om 105 tot 174 zaken. Het aantal zaken bij de sector civiel was hoger, jaarlijks tussen de 264 en 392.

Huurzaken, een andere type rechtszaken waaronder veel consumentenzaken te vinden zullen zijn, worden door de Rvdr voor de sector civiel niet apart geregistreerd. In de sector kanton worden de aantallen wel geregistreerd, maar deze aantallen zijn hoog en hebben waarschijnlijk grotendeels betrekking op vorderingen (huurschuld) waarin we hier niet zijn geïnteresseerd. Het aantal met een verzoekschrift begonnen huurzaken in de sector kanton geeft waarschijnlijk het meeste inzicht: hoewel dit ontbindingen van de huurovereenkomst insluit, worden vorderingen in ieder geval uitgesloten. De onderstaande figuur 6.2 geeft de aantallen over de jaren van 2001 tot en met 2008.

Figuur 6.2 Aantallen met een verzoekschrift begonnen huurzaken bij de sector kanton, 2001-2008



Bron: CBS statline

Zie tabel 6.2 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

De huurzaken die met een verzoekschrift bij de sector kanton begonnen, varieerden over de periode 2001-2008 in aantal tussen de 1.200 en 1.700 per jaar. Vanaf 2004 heeft dit aantal zich gestabiliseerd rond de 1.200 zaken per jaar.

Aantallen vastgestelde toevoegingen

Wat de aantallen vastgestelde toevoegingen betreft, richten we ons op de hoofdcategorieën verbintenissenrecht en huur in het vaststellingbestand van de RvR. Hieronder bevinden zich de volgende relevante categorieën:

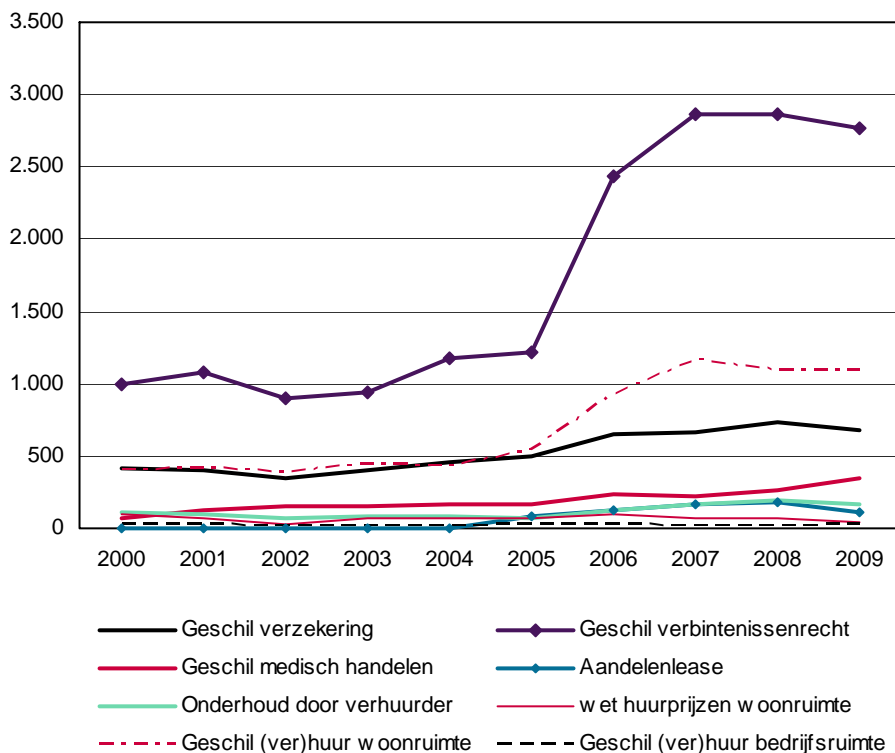
- geschil verzekering (O020)
- geschil verbintenissenrecht (O030)
- geschil medisch handelen (O040)
- aandelenlease (O090)
- onderhoud door verhuurder (H020)
- wet huurprijzen woonruimte (H030)
- geschil (ver)huur woonruimte (H040)
- geschil (ver)huur bedrijfsruimte (H050)

De consumentenzaken die momenteel niet in aanmerking kunnen komen voor doorgeleiding naar een geschillencommissie laten we buiten beschouwing. Het gaat om de zaken die:

- voor een gerechtshof of de hoge raad dienden;
- die over de beëindiging van overeenkomsten gingen;
- die vorderingen, beslagleggingen of faillissementen betroffen;
- die tussen natuurlijke personen speelden;
- die kortgedingen waren.

Verder zijn we hier uitsluitend geïnteresseerd in de zaken waarin de toevoeginggerechtigde geen verweerder was. In de gevallen waarin hij zich verweerde, had zijn wederpartij er immers reeds voor gekozen hem voor de rechter te dagen zodat het benutten van een alternatief kanaal niet meer tot de mogelijkheden behoorde. De aantallen vastgestelde toevoegingen over de periode 2000-2009 die na de uitfiltering van de voornoemde zaken resteerden, staan weergegeven in figuur 6.3.

Figuur 6.3 Vastgestelde aantallen toevoegingen in consumentenzaken, 2000-2009



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 6.1 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 6.3 maakt duidelijk wat de grootste categorieën toevoegingen in het consumentenrecht zijn:

- geschillen over verbintenissenrecht;
- geschillen over de (ver)huur van woonruimte; en
- geschillen over verzekeringen.

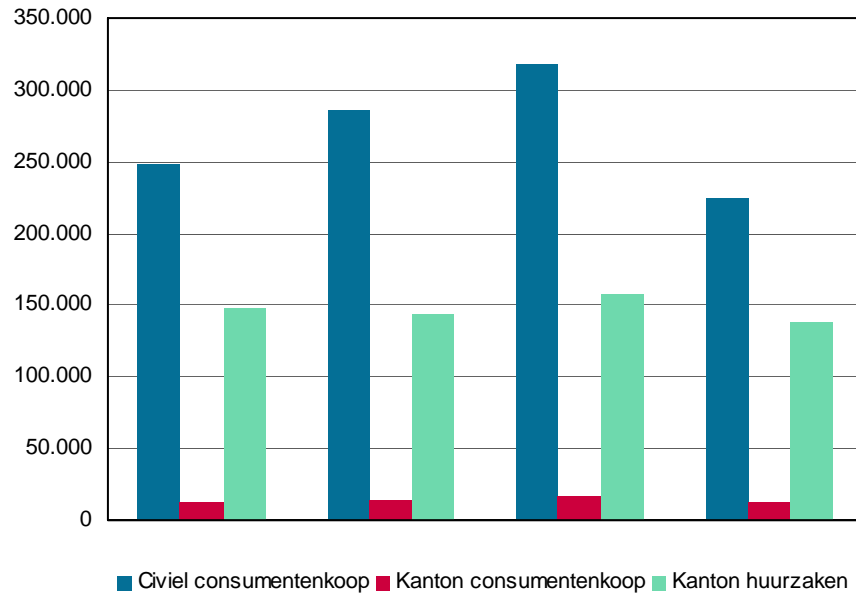
In 2009 waren zij goed voor 87% van de vastgestelde toevoegingen in geschillen in consumentenzaken die in potentie op een andere wijze dan via de rechter hadden kunnen worden afgedaan.

Uitgaven aan consumentenzaken

De uitgaven van de rechtspraak aan in de figuren 6.1 en 6.2 gepresenteerde consumentenkoop- en huurzaken kunnen tot op zekere hoogte worden bepaald door de aantallen zaken te vermenigvuldigen met de productgroepprijs die de Rvdr voor de jaren 2005 tot en met 2008 in zijn jaarverslagen heeft gepubliceerd. Hierbij moet

worden bedacht dat deze productgroepprijs een gemiddelde prijs is voor de verschillende producten van de rechtspraak.

Figuur 6.4 Uitgaven (in euro) aan consumentenkoop- en huurzaken, 2005-2008



Bron: Rvdr

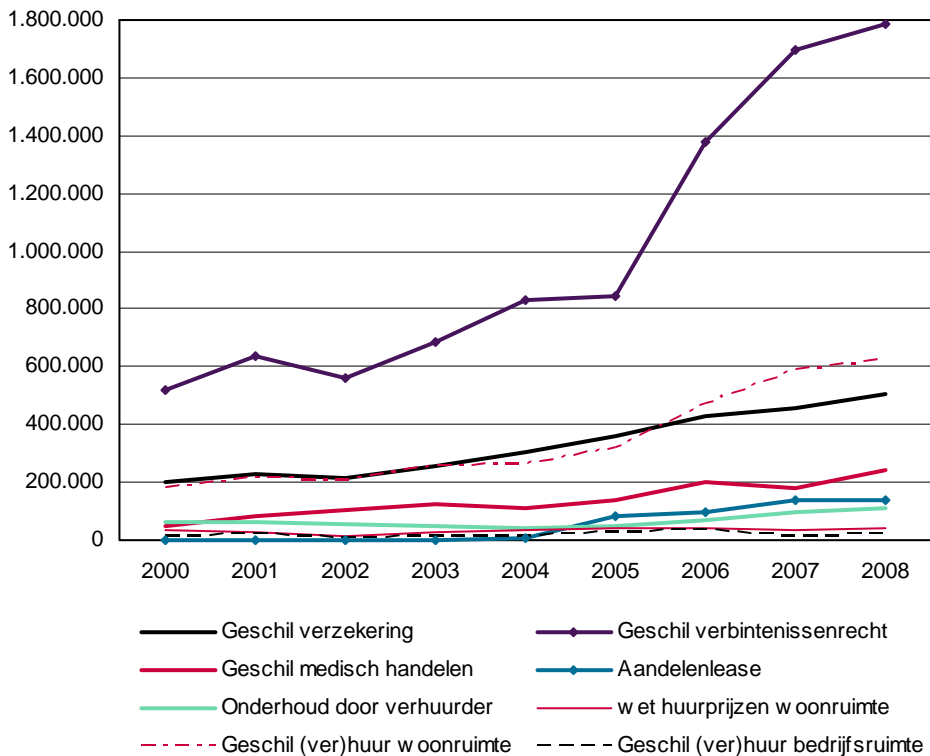
Zie tabel 6.4 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

De totale uitgaven van de rechtspraak aan consumentenzaken zoals hier bedoeld, varieerden in de periode van 2005 tot en met 2008 tussen de 374.000 en 492.000 euro.

Vastgestelde uitgaven aan toevoegingen

De vastgestelde uitgaven van de RvR voor toevoegingen in consumentenzaken over de periode 2000-2009 staan weergegeven in figuur 6.5. Het gaat hier om de vastgestelde uitgaven zonder de vergoeding voor de gedeclareerde extra uren.

Figuur 6.5 Vastgestelde uitgaven (in euro) aan toevoegingen inzake consumentenkoop, 2000-2009

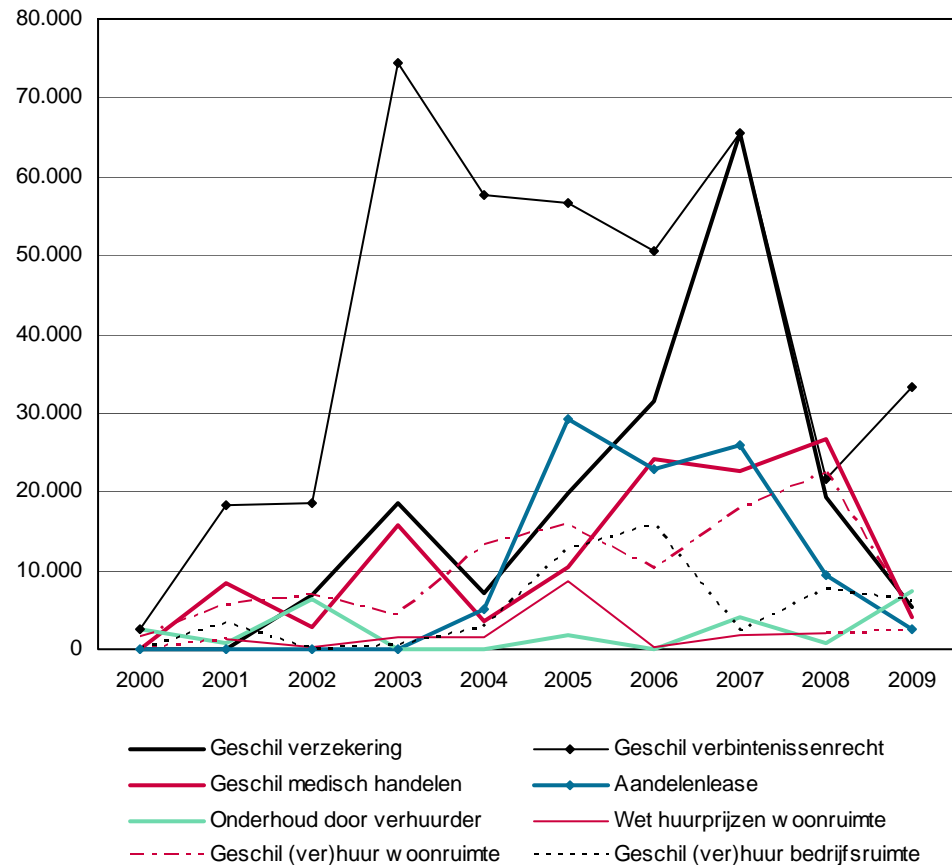


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 6.5 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Uit figuur 6.5. is op te maken dat de kosten van de toevoegingen in consumentenzaken over de hele weergegeven periode een stijgende lijn vertoonden. De geschillen in het verbintenissenrecht vormden de grootste uitgavenpost. Vanaf 2005 namen de vastgestelde uitgaven voor deze categorie toevoegingen flink toe. Vanaf 2008 lijken die uitgaven zich te stabiliseren. Van de totale vastgestelde uitgaven aan toevoegingen vormde de vergoeding voor de extra uren een bescheiden onderdeel. Figuur 6.6 toont de vastgestelde uitgaven aan extra uren over de periode van 2000 tot en met 2009. De extra urenvergoeding voor geschillen met verzekeringen bedroeg voor 2007 17% van de totale vastgestelde uitgaven in deze categorie toevoegingen, maar afgezien hiervan vormden de extra uren een gering deel van de totale kosten. De vastgestelde uitgaven voor 2000 en 2009 zijn respectievelijk vanwege een nieuwe wijze van registreren en nog niet gedeclareerde extra uren c.q. nog niet verwerkte extra uren declaraties waarschijnlijk niet correct. Ze zijn daarom in de figuur met een stippellijn aangegeven.

Figuur 6.6 Vastgestelde vergoedingen (in euro) voor extra uren inzake consumentenkoop, 2000-2009

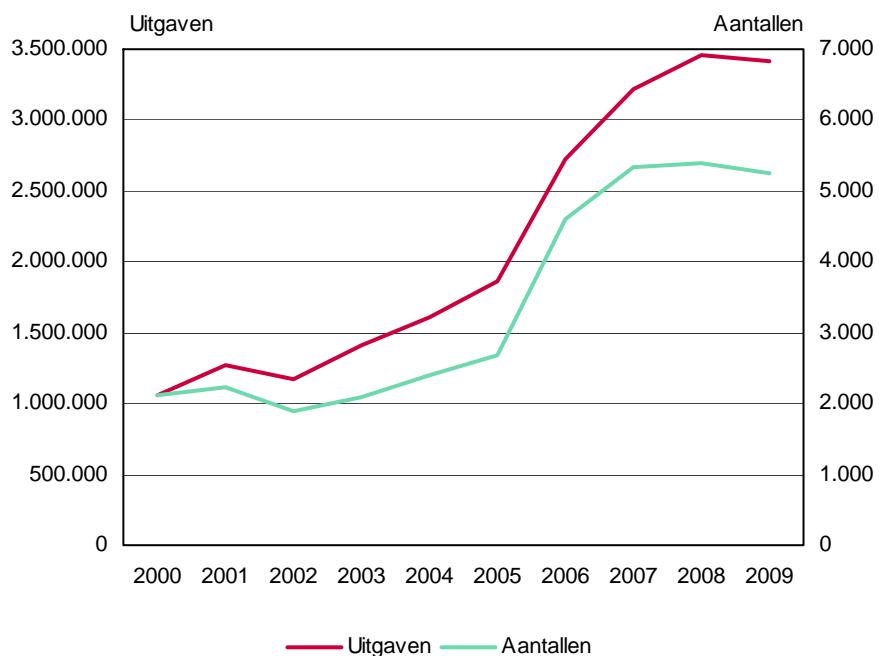


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 6.6 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 6.7 wordt een totaaloverzicht gegeven van de aantallen toevoegingen en de vastgestelde vergoedingen inclusief de extra urenvergoeding. De aantallen toevoegingen worden weergegeven door de rode lijn die correspondeert met de linker y-as. De vastgestelde uitgaven aan toevoegingen worden weergegeven door de zwarte lijn die correspondeert met de rechter y-as. De aantallen stegen over de periode van 2000 tot 2009 met 148% terwijl de vastgestelde uitgaven over dezelfde periode toenamen met 224%.

Figuur 6.7 Vastgestelde aantallen en vergoedingen (in euro) voor toevoegingen inzake consumentenzaken, 2000-2009

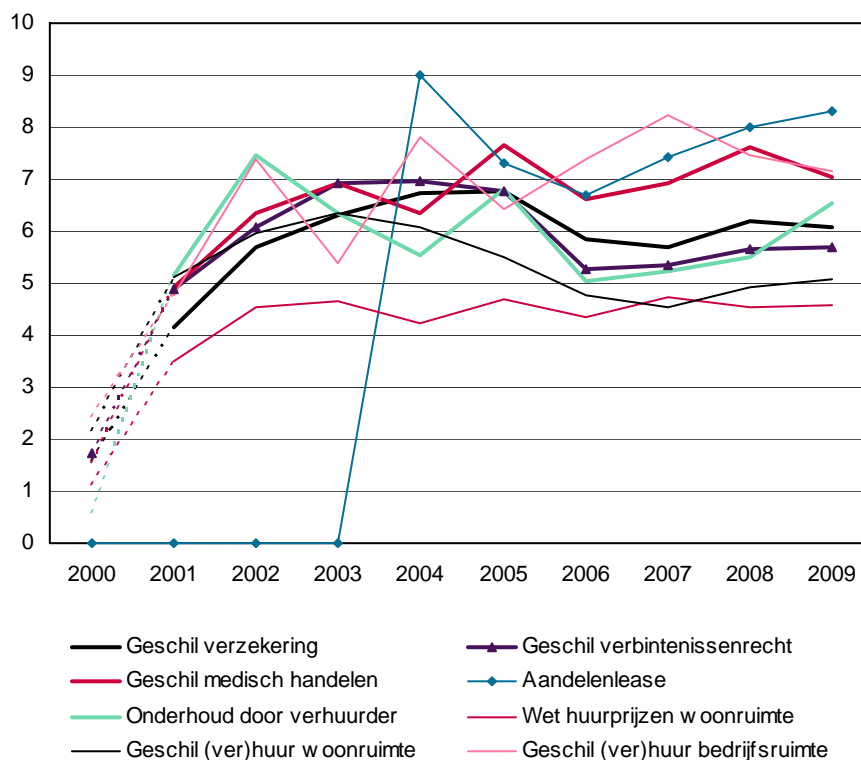


Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 6.3 en 6.5 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Dit verschil laat zich grotendeels verklaren uit de toename van de vergoeding per punt. Maar zoals figuur 6.8 laat zien, zit er over de tijd ook variatie in het gemiddelde aantal vastgestelde punten per toevoeging.

Figuur 6.8 Vastgestelde punten per toevoeging, 2000-2009.



Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel 6.7 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Figuur 6.8 laat zien dat voor verschillende categorieën toevoegingen het aantal vastgestelde punten per toevoeging na 2005 begon te dalen. Dit gold vooral voor de categorieën geschil verzekering, geschil verbintenissenrecht en (reeds vanaf 2004) voor geschil (ver)huur ruimte. De gemiddelde prijs voor een toevoeging in het consumentenrecht was in 2005 697 euro. In 2006 daalde deze prijs naar 589 euro. Na de terugval in de kostprijs in 2006 begon deze opnieuw te stijgen naar 653 euro in 2009. Opgemerkt dient dat de lage aantallen vastgestelde punten per toevoeging in 2000 en 2001 een registratiefout moet zijn: het zou neerkomen op een vergoeding per punt van 297 euro in 2000 en 121 euro in 2001. De vergoeding die per gedeclareerde punt in die jaren werd gegeven, was echter veel geringer (zie hoofdstuk 1). In de figuur zijn de lijnen van 2000 naar 2001 daarom met stippels aangegeven.

6.1.5 Bereik maatregel

Het bedrag dat aan gesubsidieerde rechtsbijstand in consumentenzaken in 2009 is vastgesteld was zo'n 3,4 miljoen euro, inclusief de extra urenvergoeding. Is dat ook het volledige bereik van de maatregel 'andere route consumentenzaken'? Dat is niet het geval. In de hierboven gepresenteerde aantallen vastgestelde toevoegingen en uitgaven aan deze toevoegingen, zijn we uitgegaan van de 5.241 toevoegingen

waarover afdoende informatie bestond om met voldoende zekerheid een uitspraak te doen. Willen we (op basis van de resultaten van 2009) het maximale bereik van de maatregel bepalen, dan dienen we ons te realiseren dat er een groep van 986⁵⁴ toevoegingen bestaat waarvan kan worden aangenomen dat zij, wanneer de databestanden van de RvR volledig waren geweest, alsnog door de hierboven gehanteerde zeef waren gekomen. Deze 986 toevoegingen vertegenwoordigen een kostenpost van 986 maal de gemiddelde prijs van de 5.241 toevoegingen. Dat maakt een bedrag van $(3.420.600 / 5.241) \times 986 = 643.500$ euro inclusief de extra urenvergoeding. Voor de berekening van het maximale bereik van de maatregel dient dit bedrag bij de 3,4 miljoen euro te worden opgeteld. Het totale bereik bedraagt dan 4,1 miljoen euro. Dit bedrag moet worden gezien als een bovengrens. Het vaststellingbestand van de RvR kent veel niet ingevulde velden. Wanneer meer gegevens voorhanden waren geweest, zouden waarschijnlijk minder zaken door onze zeef zijn gekomen en zou het berekende bereik van de maatregel lager zijn uitgevallen.

6.1.6 Verwachting over de ontwikkeling in de aantallen toevoegingen en rechtszaken

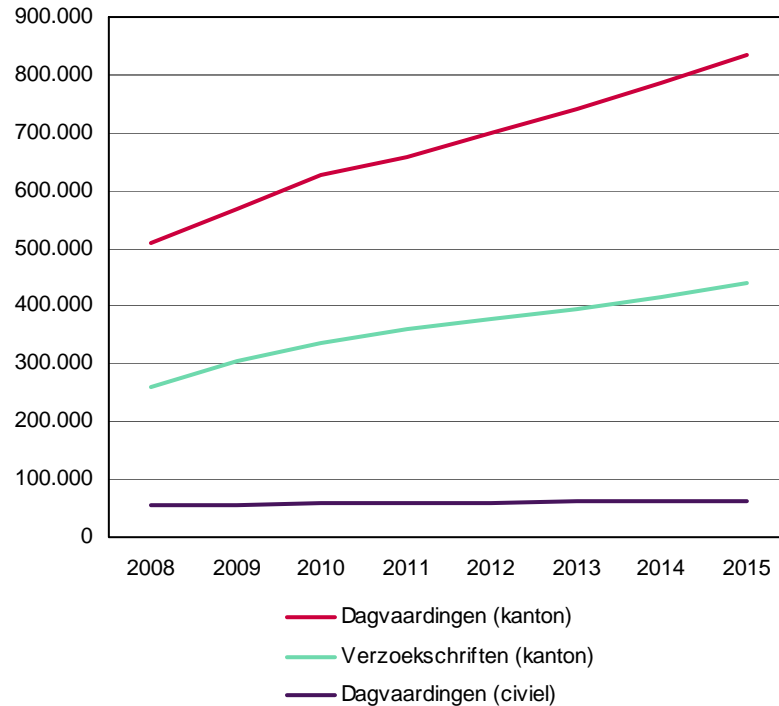
Hieronder behandelen we eerst de raming van de ontwikkeling in het aantal rechtszaken op het gebied van de maatregel, vervolgens komt de raming voor het aantal toevoegingen aan de orde.

Rechtszaken

Figuur 6.9 presenteert op basis van het PMJ de raming van de instroom tot 2015 van verschillende typen zaken bij de sectoren kanton en civiel. De cijfers voor 2008 en 2009 zijn nog gerealiseerde cijfers, de prognose begint bij 2010. De raming is beleidsneutraal: de effecten van eventuele beleidsmaatregelen zijn er niet in verdisconteerd.

⁵⁴ De 5.241 toevoegingen die door de hier gehanteerde zeef kwamen, komen uit de groep van $(30.487 - 4.827) = 25.660$ toevoegingen over welke voldoende gegevens beschikbaar waren om de selectie op toe te passen. Zij vormen daarvan 20%. Aangenomen zou dan kunnen worden dat 20% van de 4.827 zaken waarover in het bestand te weinig informatie stond alsnog door de zeef was gekomen wanneer we voldoende gegevens over deze toevoegingen zouden hebben. Het totaal aantal toevoegingen in consumentenzaken zou dan $(5.241 + 986) = 6.227$ zijn geweest.

Figuur 6.9 Prognose instroom bij de civiele rechtspraak, 2008-2015



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 6.8 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

De instroom van zaken ingeleid met een dagvaarding bij de sector kanton van de rechtbanken stijgt naar verwachting met 47% in de periode 2009-2015. De instroom van zaken ingeleid via een verzoekschrift stijgt bij de sector kanton met 44%. De groei van het aantal dagvaardingen in de periode is vooral groot in de eerste jaren en hangt samen met de economische ontwikkelingen. Zo loopt volgens het CPB het aantal werkloosheidsuitkeringen in 2010 op waarna weer een lichte daling wordt verwacht. Hierdoor zal ook het aantal dagvaardingen kanton vanaf 2011 minder snel toenemen. Tenslotte spelen historische trendmatige ontwikkelingen die in het model niet met behulp van achtergrondfactoren kunnen worden verklaard een rol in de groei van de instroom.

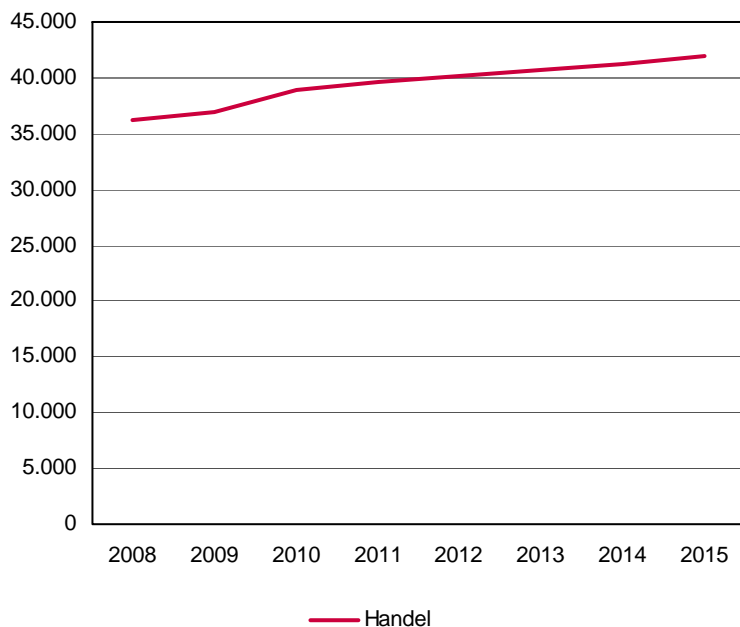
De groei van het aantal verzoekschriften bij de sector kanton is vooral het gevolg van een forse stijging van de instroom van familiezaken in de prognoseperiode. Maar ook in dit geval is de toename van het aantal werkloosheidsuitkeringen vanaf 2009 van belang, versterkt door een toename van de bevolkingsdichtheid en niet nader te verklaren historische trendmatige ontwikkelingen. Het aantal arbeidszaken dat via een verzoekschrift instroomt, neemt tot en met 2011 toe als gevolg van de economische ontwikkelingen.

Het aantal zaken dat bij de sector civiel instroomt met een dagvaarding zal in 2015 met 13% zijn gestegen vergeleken met 2009.

Toevoegingen

In figuur 6.10 staat prognose voor de toevoegingen in handelszaken met uitzondering van insolventies weergegeven. Deze categorie toevoegingen valt niet geheel samen met de toevoegingen waar wij in dit hoofdstuk in zijn geïnteresseerd, maar aangenomen mag worden dat de trend soortgelijk is.

Figuur 6.10 De vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand: toevoegingen in handelszaken exclusief insolventies, 2000-2009



Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Zie tabel 6.9 in de bijlage 2 voor de corresponderende cijfers.

Het aantal toevoegingen in handelszaken (exclusief insolventies) zal in 2015 vergeleken met 2009 naar verwachting met bijna 16% zijn gestegen. De raming is beleidsneutraal: de effecten van eventuele beleidsmaatregelen zijn er niet in verdisconteerd.

6.1.7 Conclusie

De maatregel 'andere route consumentenzaken' wordt momenteel vormgegeven. Het mechanisme dat tot de bezuiniging moet leiden, berust voor zowel de consument als de leverancier op het prijsmechanisme. Wat de consument betreft: beoogd wordt geen toevoeging meer te verstrekken voor de gang naar de rechtbank wanneer voor het geschil een laagdrempelig alternatief bestaat. Het beroep op rechtspraak wordt daarmee voor consumenten minder aantrekkelijk gemaakt en de alternatieve gang naar de geschillencommissie aantrekkelijker. Wat leveranciers betreft: om hen te bewegen zich aan te sluiten bij 'De Geschillencommissie' en zo de inschakeling van de geschillencommissie mogelijk te maken, wordt beoogd ondernemers altijd hun eigen kosten te laten dragen wanneer zij door de consument voor de rechter worden gedaagd.

In het kader van het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing wordt uitgegaan van een met behulp van de maatregel 'Diagnose en Triage' te realiseren bezuiniging die oploopt naar 8,8 miljoen euro in 2015.

De aantallen verstrekte toevoegingen in consumentenzaken zijn de afgelopen jaren flink toegenomen: van 2.116 in 2000 naar 5.241 in 2009. De vastgestelde uitgaven aan deze toevoegingen inclusief de vergoeding voor extra uren zijn over dezelfde periode toegenomen van 1,1 miljoen euro naar 3,4 miljoen euro.

Verwacht wordt dat tot 2015 de instroom van het aantal consumentenzaken bij de rechtspraak en toevoegingen op het terrein van de maatregel flink zal toenemen.

Summary

Legal Aid & Dispute Settlement Monitor

Baseline measurement 2000-2009

The expenditure on subsidised legal aid has considerably increased in the last few years. The amount determined for legal aid increased from 143 million Euros in 2000 to 356 million in 2009, with account having been taken of movements in volume as well as in price. The Coalition Agreement of the Balkenende IV government included structural annual savings of 50 million relative to the trend-related development. In 2008, the State Secretary for Justice sent two letters to the Lower House of Parliament,⁵⁵ in which she announced the measures that were to realise these savings. These measures will be implemented as from 2009 on a phased basis as a part of the *Legal Aid & Dispute Settlement Programme*. This programme aims to realise the above-mentioned structural savings in subsidised legal aid and the judiciary as well as improvements in the quality of government services. All structural savings must have been realised by 2015. These savings also include savings on the judiciary equal to 18.6 million Euros as a result of the restrictive operation of the measures to reduce the volume of new legal proceedings.

The *Legal Aid & Dispute Settlement Programme* and the *Legal Aid & Dispute Settlement Monitor* belong together. The present report serves as the baseline measurement of this monitor. The following seven research questions were used as guiding principles for this baseline measurement:

- 1 Which concrete measures were proposed to achieve which policy objectives?
- 2 To what extent have measures been implemented or when will they be implemented?
- 3 What is the mechanism or method of operation underlying the measure? What were the assumptions on which the expected effects were based and are these assumptions consistent with the figures? What side-effects are expected?
- 4 What other factors have had/may have an influence on the realisation of the policy objectives?
- 5 How many legal-aid cases were granted and how many legal proceedings (or, where applicable, complaints and objections) were initiated or conducted between 2000 and 2009 in the areas of law to which the measures related?
- 6 What amount of money was spent on government reimbursements for legal aid cases and how much expenditures were made on the judiciary?
- 7 What is the forecast on the basis of the Judicial Forecasting Model about the development of the number of legal-aid cases and legal proceedings?

The baseline measurement discusses the measures included in the *Legal Aid & Dispute Settlement Programme* and provides insight into the areas to which these measures relate between 2000 and 2009. In the description of the measures, the attention was focused on their backgrounds, their method of operation (the mechanisms), and the status of implementation.

⁵⁵ Lower House of Parliament, session year 2008-2009, 31 753, no. 1 and no. 2.

Insofar as the mechanisms are concerned, we distinguished between the following methods of operation:

- Price incentive/financial incentive: by increasing or decreasing the costs or benefits of practices, a change in the practices of the target groups will be brought about, which on balance will result in fewer legal-aid cases and legal proceedings, and consequently in a cost reduction.
- Price change: by adjusting the price, government expenditure on legal aid will become less.
- Information: by providing more and better information to persons seeking justice, disputes must be avoided or persons seeking justice must be assisted in solving existing disputes effectively and efficiently.
- Entitlement: by adjusting the conditions pursuant to which citizens will be entitled to legal aid, less legal aid will on balance be granted.
- Approach: by adopting a personal approach to citizens, the authorities will be able to avoid disputes with them.
- Support/guidance: by providing intensive guidance to a person who is entitled to legal aid it will be possible to remove the causes of problems, to avoid new problems, and to channel existing problems to an effective and efficient solution.

With respect to the implementation we distinguished the following phases:

- Exploratory phase: the options for the concrete details of the measure are explored.
- Design phase: the measure is drafted.
- Adoption phase: the measure is adopted.
- Implementation phase: the measure is implemented.
- Effective date: the measure is effected as from a specific date.

In addition to a discussion of the measures, the baseline measurement also deals with the areas to which the measurements relate, and in particular with the number of legal-aid cases granted, the number of legal proceedings initiated or conducted, and the expenditure on these legal-aid cases and legal proceedings between 2000 and 2009.

The data on the numbers of legal-aid cases granted and the associated expenditure originate from the Legal Aid Council. The data on the number of legal proceedings and the associated expenditure originate from the Council for the Judiciary and Statistics Netherlands. The Judicial Forecasting Model was used for the forecasts until 2015. These forecasts represent the developments without taking account of any policy changes. The most important results of the baseline measurement are summarised in Table 7.1. This table is followed by a short description of the state of affairs and an outline of how we intend to monitor the effects of the measures for the purpose of subsequent measurements.

Summary Table of the 11 Measurements

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
1 Improve diagnosis and triage	8.8*	information and price incentive	Settle disputes without involving a court	Design phase	<i>All legal-aid cases:</i> from 143 in 2000 to 332 in 2009 (including additional hours).	<i>All products of the judiciary</i> from 1.7 m. in 2005 to 1.8 m. in 2008.	<i>See the individual measures</i>	
2 Increase in the amounts of minimum financial interest	3.1	Entitlement	Fewer legal-aid cases	Effective date: 23-04-2010			Increase in the number of legal proceedings and legal-aid cases	
3 One assigned lawyer for legal proceedings that are interrelated	3.8	Guidance	Solve underlying debt-related problems	Exploratory phase	<i>Legal aid in debt-related areas</i> From 10.6 in 2000 to 40.6 in 2009.	<i>Inflow of cases related to social assistance:</i> from 4,693 in 2000 to 7,590 in 2008 <i>Inflow of cases related to national security schemes:</i> from 14,314 in 2000 to 13,975 in 2008 <i>Outflow of consumer sale cases before the Subdistrict sector</i> from 11,412 in	Increase in the number of legal proceedings and legal-aid cases	

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
						2000 to 8,406 in 2009. <i>Inflow of tenancy-related cases:</i> from 1,500 in 2001 to 1,200 in 2008.		
4 Proactive dispute settlement by the government	9.0	Personal approach and information	Avoid disputes or settle disputes at an early stage	Differs by organisation. Implementation completed at Employee Netherlands Insurance Agency, Social Insurance Bank, many municipalities, and JL (project with the Netherlands Employees Insurance Agency). In the implementation phase in other	<i>Cases under aliens law:</i> between 2000 and 2007, an increase from 8.1 to 22.4, followed by a decrease to 18.8 in 2009. <i>Cases under asylum law:</i> between 2000 and 2003, an increase from 15.5 to 35.1, followed by a decrease to 13.6 in 2008. In 2009 17.9 <i>Detention of foreign nationals:</i> See measure 5 <i>Social security benefits:</i> an increase from 5.6 to 17.8.	Outflow of cases under administrative law before the courts showed an increase between 2000 and 2008, from 38,385 to 76,359, followed by a decrease to 69,301 in 2008. Strong decrease in decisions from courts of appeal since 2005 because tax and customs cases in the first instance are no longer dealt with by these courts but by the district courts.	Number of legal-aid cases under aliens law will increase by 6%, in asylum cases the percentage will remain stable. Detention of foreign nationals: See measure 5. The number of cases related to social assistance will double, and the number of cases related to the national security schemes will remain stable, and the category 'other cases under administrative	Amendment of the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 (2007/11), 12 June 2007 (General Amnesty).

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
				municipalities, the Ministry of Justice Agency for Scrutiny, Integrity and Screening, and the Legal Aid Council (pilot project in Arnhem).	<i>National insurance schemes</i> : an increase from 6.8 to 11.4		law' will increase by 90%.	
5 Remuneration adjustment in respect of cases arising from the detention of foreign nationals	3.3	Price change	- Lower remuneration in subsequent proceedings - Surcharge for hearings	Effective date: 23-04-2010	Between 2000 and 2006, an increase from 2.9 to 15.2, followed by a decrease to 12.2 in 2009	Between 2006 and 2009, the number of proceedings decreased from 27,772 to 19,584	An increase in the number of legal-aid cases by 38%	
6 Increase in the reimbursement for the legal costs incurred by government agencies	1.3	Price change and price incentive	- Better alignment between the reimbursement for legal costs and the actual legal costs incurred	Effective date: 01-10-2009	<i>Costs of proceedings set off</i> : Between 2000 and 2006, an increase from 0.1 to 3.6 followed by a decrease to 2.9 in 2009			Decision of the Administrative Jurisdiction Division (21 Feb.2007, National case-law number: LJN AZ9000)

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
			- fewer proceedings					
7 Encouragement of the parties to a divorce to make agreements	5.2	Information/no concrete details yet	Fewer adversarial divorces and fewer subsequent proceedings	Online divorce plan effective on 01-05-2010; other parts of this measure still in exploratory phase	<i>Divorce proceedings:</i> an increase from 14.4 in 2000 to 24.4 in 2009 <i>Ancillary provisions:</i> an increase from 8.3 in 2000 to 32.7 in 2009	The number of adversarial divorces decreased from 7,600 in 2005 to 6.300 in 2009. The number of unilateral/subsequent proceedings increased from 21,000 in 2006 to 24.600 in 2009.	The number of divorce petitions will remain the same and the percentage of legal aid granted to divorce cases will increase slightly.	Abolition of flash divorce in 2009
8 Easier calculation of child maintenance	1.7	Information/no concrete details yet	Fewer subsequent proceedings	Exploratory phase	<i>Maintenance (not specifically child maintenance):</i> an increase from 3.3 in 2000 to 12.2 in 2009.	The number of applications to determine child maintenance increased from 2,300 to 4.300. The number of applications to amend child maintenance increased from 2,200 to 4,000.		Implementation of compulsory parenting plan in 2009. Amendment of Trema standards in 2009
9 Extension of	4.0	Entitlement	Fewer legal-aid	Design phase	<i>Stand-by duty under</i>	Estimate: an increase	The number of legal	

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
the stand-by duty phase			cases ex officio, fewer legal-aid cases		<i>criminal law:</i> from 4.5 to 8.5. <i>Legal-aid cases ex officio:</i> from 27.1 in 2000 to 39.5 in 2009 <i>Payment for additional hours worked:</i> between 2001 and 2008, an increase from 11.7 to 25.7.	from approx. 25,000 criminal cases before a single-judge or a three-judge division to approx 31,400.	proceedings and the number of legal-aid cases ex officio and stand-by duty under criminal law will increase slightly.	
10 Recovery of the costs of legal aid on conviction	5.0	Entitlement	Fewer cases with free legal aid	Exploratory phase	See measure 9	See measure 9	See measure 9	
11 Redirect consumer disputes to alternative forms of the administration of justice	*	Entitlement and price incentive		Exploratory phase	<i>Consumer sale:</i> an increase from 1.1 in 2000 to 3.4 in 2009 (including additional hours worked)		Inflow of summons in the Subdistrict sector will increase by 47% between 2009 and 2015. Inflow of summons in the civil-law division will increase by 13%	

Measurement	Estimated Savings in 2015 (in m. Euros)	Type of Mechanism	Purpose	Implementation Phase	Trends in the Costs of Legal Aid 2000-2009 (in m. Euros)	Trends in the Judiciary 2000-2009	Expectations on the basis of the Policy-neutral Forecast Model 2009-2015	Important Influencing Factors
							between 2009 and 2015. The number of legal-aid cases in commercial cases will increase by 8% in 2015 compared to 2010.	

* Measures 1 and 11 together are to result in an estimated savings of 8.8 million Euros in 2015

Measures for All Areas of Law

Improve diagnosis and triage

The essence of this measure is to better channel disputes to the problem-solving approach that is most likely to provide an effective and efficient settlement. The assumption is that in specific cases, simpler and cheaper channels could be used that do not burden the judiciary and do not result in reliance on subsidised legal aid. The purpose of this measure is to encourage citizens and companies to use simpler and cheaper channels by means of financial and other incentives. This is to result in a decrease in government expenditure on the judiciary and subsidised legal aid. The measure is still in its design phase and is to yield 8.8 million Euros in combination with measure 11 in the short to medium term.

In principle, the measure relates to the entire area of the judiciary and subsidised legal aid. The expenditure determined for legal-aid cases (including the payment for additional hours worked) increased from 143 million Euros in 2000 to 332 million Euros in 2009. The number of judgments, interlocutory judgments, et cetera, increased from 1.7 million in 2005 to 1.8 million in 2008. Insofar as the policy neutral estimates of the number of legal-aid cases and legal proceedings up to 2015 are concerned, please refer to the other measures.

Increase in the amounts of minimum financial interest

The essence of this measure is to limit entitlement to subsidised legal aid. Subsidised legal aid will only be granted in the case of disputes that represent a specific minimum financial interest. The relevant minimum amount had not been adjusted to the development of income since 1994. As from 23-04-2010, the minimum financial interest has been increased to €250 for legal aid in cases of minor advisory services, €500 for regular legal aid, and €1.000 for legal aid in cases before the Supreme Court. It is expected that this will structurally produce a saving of 3.1 million Euros. The effects of this measure will most likely be felt in consumer law. According to policy neutral estimates on the basis of the Judicial Forecasting Model, an increase in the number of relevant legal proceedings and legal-aid cases is expected for the period up to 2015.

One assigned lawyer for legal proceedings that are interrelated

The aim is to assign increasingly more often one lawyer to citizens who are confronted with debt-related problems and who get entangled in several interrelated legal proceedings. Such a combined approach provides the possibility to solve the debt-related problems underlying the legal proceedings. This will avoid new legal proceedings and new legal-aid cases. The measure is still in the exploratory phase. In the short to medium term this measure is to produce a saving of 3.8 million Euros.

The expenditure determined for legal-aid cases in areas concerning debt-related problems (including the remuneration for additional hours worked) has increased from 10.6 million Euros in 2000 to 40.6 million Euros in 2009. The number of legal proceedings shows a mixed picture. The inflow of cases related to social security benefits increased from 4,693 in 2000 to 7,590 in 2008, the inflow of cases related to the national insurance schemes increased from 14,314 in 2000 to 20,237 in 2004, but decreased again to 13,975 in 2008. The outflow of consumer-sale related cases decreased from 11,412 in 2000 to 8,406 in 2009. The inflow of tenancy related cases before the Subdistrict sector decreased from 1,500 in 2001 to 1,200 in 2008.

On the basis of policy neutral estimates, it is expected that up to 2015 the number of legal proceedings and legal-aid cases in the area of this measure will increase.

Administrative Law

Approximately 25% of the expenditure determined for legal-aid cases was spent on the overarching administrative law. Under this heading, we have placed the areas of law in which a government body is party to the dispute. The relevant areas include aliens law, asylum law, the detention of foreign nationals, social security benefits, and the national insurance schemes. In order to reduce the expenditure with respect to administrative law, the following three measures have been proposed: proactive dispute settlement by the government, remuneration adjustment in respect of cases arising from the detention of foreign nationals, and an increase in the reimbursement for the legal costs incurred by government agencies. These three measures together are to produce a structural saving of 13.6 million Euros as from 2015.

Proactive dispute settlement

The measure 'Proactive dispute settlement by the government' (PAGO) is expected to bring about a culture change in implementation policy. The purpose of this culture change is to settle disputes between government agencies and citizens at an early stage. The underlying mechanisms are the provision of information and a personal approach. It is expected that a proactive attitude using skills such as mediation will facilitate dispute settlement at an early stage. The measure should prevent unnecessary objections and appeal proceedings. At the same time, this measure could bring about an improvement of government services. In this report, we primarily focus on government agencies in respect of which substantial savings on subsidised legal aid are expected: the Immigration and Naturalisation Service (IND), the Netherlands Employees Insurance Agency (UWV), the Social Insurance Bank (SVB), and the municipalities. The implementation phase differs by government agency. At the UWV, SVB, and many municipalities, this proactive way of settling disputes with citizens has been attempted for some time now, among other things, by means of mediation skills. The results of the activities at various municipalities are not yet available. The other agencies did not monitor all activities. Some organisational divisions of the Ministry of Justice have been engaged in the implementation of PAGO activities, such as the Ministry of Justice Agency for Scrutiny, Integrity and Screening.

It is important to point out that a culture change within organisations takes a lot of time. As from 2012, this measure is to produce a saving of 9.0 million Euros a year. The number of legal-aid cases under asylum law decreased since 2003 and the number of cases arising from the detention of foreign nationals remained fairly stable. The numbers of legal-aid cases under aliens law differed by year. With respect to national insurance schemes, we observed an increase in the legal-aid cases up to 2006. Since then, the number of legal-aid cases related to national insurance schemes decreased again. In the area of social security benefits, the number of legal-aid cases increased up to 2007. In these areas of law, between 11 and 19 million Euros was spent on legal-aid cases for each area of law in 2009. For the period between 2009 and 2015, the Judicial Forecasting Model has predicted the largest increase in the number of legal-aid cases in the area of social assistance: the number of legal-aid cases will more than double. Both in the area of national insurance schemes and in the area of aliens law, a small increase in the number of legal-aid cases is expected. The number of legal-aid cases under asylum law will remain stable between 2009 and 2015. The category 'other cases under administrative law' will show an increase of 90% in 2015 compared to 2009. This category includes, for instance, public service law, tax law, and complaints about government activities.

Remuneration adjustment in respect of aliens detention cases

The essence of the measure 'Remuneration adjustment in respect of aliens detention cases' is an adjustment in the remuneration of lawyers for applications for judicial review in cases arising from the detention of foreign nationals. Starting from the principle that a lawyer in the case of an application for judicial review is already familiar with the case and preparation consequently takes less time than for an initial appeal, the remuneration for an application for judicial review has been lowered from 4 to 3 points. These 3 points will only be granted if a hearing is actually held and the lawyer attends this hearing. The remuneration for an application for judicial review without hearing will only be 1 point under the new measure. A lawyer will receive 4 points for an initial appeal, just like before. The underlying mechanism is price change, with the aim to reduce the costs for the legal-aid case. The measure entered into force on 23 April 2010. This measure envisages a saving of approximately 3.3 million Euros a year.

The developments between 2000 and 2009 showed an increase in the number of determined legal-aid cases arising from the detention of foreign nationals. The increase in the number of legal-aid cases took place particularly between 2000 and 2003. The expenditure determined for legal-aid cases amounted to approximately 12.2 million Euros in 2009. In about half the number of applications for judicial review hearings are held.

On the basis of the Judicial Forecasting Model, it is expected that the subsidised legal aid for ex officio criminal legal-aid cases arising from the detention of foreign nationals will increase by 38% between 2009 and 2015. This increase is caused by an increase in the need for capacity in respect of the detention of foreign nationals. The estimates are the result of trend extrapolation.

Increase in the reimbursement for the legal costs incurred by government agencies

The third measure within administrative law concerns an increase in the reimbursement for the legal costs incurred by government agencies. If a government agency loses a case against a citizen, this agency may be ordered to pay the legal costs. The reimbursement in this context has not been adjusted since 1994, whereas the legal costs have risen. As a result, the actual costs incurred are often higher than the costs reimbursed. In order to remove this discrepancy, the reimbursement was indexed once only on the basis of the consumer price index in the period 1994 up to 2009 (35.6%). Thereafter indexation will be effected annually. As the reimbursement for the legal costs incurred may be deducted from the legal aid, the Legal Aid Council will incur fewer costs as a result of the indexation. When a government agency pays a higher reimbursement for the legal costs in the event it loses a case, the Legal Aid Council is able to balance subsidised legal aid better. Moreover, this increase is intended to encourage government agencies to settle disputes proactively. The mechanism underlying the measure is consequently price change, with the aim of ensuring that the reimbursements for the legal costs incurred by the government agencies are better in line with the actual legal costs. The measure entered into force on 1 October 2009 and envisages a structural saving on the expenditure of 1.3 million Euros a year.

The number of legal-aid cases in respect of which an order for costs was set off showed an increase between 2000 and 2006, but has been decreasing since then. The costs related to orders for costs set off amounted to approximately 2.9 million Euros in 2009.

Family Law

In 2009, approximately 24% of the expenditure determined for legal-aid cases was used on cases in the area of the law of persons and family law. Between 2000 and 2009, the expenditure determined for legal-aid cases increased from 25.5 million Euros to 74.0 million Euros. This increase related in particular to legal-aid in divorces and divorce-related problems. In 2009, approximately 24 million Euros was spent on legal-aid cases in divorces and 33 million Euros on legal-aid cases in divorce-related problems. In respect of this area of law, the following two specific measures were proposed which are expected to produce a structural saving of 6.9 million Euros.

Making join agreements

The first measure is aimed at encouraging the parties to a divorce to make agreements together. This is to result in fewer adversarial divorce proceedings, fewer subsequent proceedings on ancillary provisions (maintenance, contact arrangements, authority, and estate), and fewer appeal proceedings. In order to achieve this, the Dutch website www.rechtwijzer.nl will be expanded to include modules to support the divorce process, there are plans to appoint a single pre-trial judge, and to adjust the reimbursement model for legal-aid cases. The module for www.rechtwijzer.nl became active on 1 May 2010. The appointment of a pre-trial judge and the reimbursement model are still in the exploratory phase. The whole measure is to produce a structural saving of 5.2 million Euros in 2015.

It is notable that the number of divorce proceedings was fairly stable in the past few years, but that the unilateral proceedings for ancillary provisions increased. The number of legal-aid cases for ancillary provisions also increased in the past few years.

The last few years, approximately 20% of the divorce proceedings are adversarial. In 2009, this amounted to approximately 6,300 adversarial proceedings. Persons who qualified for legal aid for divorce proceedings upon a joint petition were found to need less subsequent legal aid than persons who were granted legal aid for adversarial divorce proceedings. Approximately 85% of the people who lodged a joint petition only needed one assigned lawyer. In the case of people who initiated adversarial proceedings, this is 66%.

For the purpose of future trends and determining any effects of the measures we must take account of the implementation of the Continued Parenthood and Well-Planned Divorce Act on 1 March 2009. This Act provides that parents who are going through a divorce and have underage children must go to court. This may result in an increase of the number of legal-aid cases and proceedings on ancillary provisions, particularly for cohabitating and registered partners. The implementation of this Act also put an end to the possibility of a flash divorce, so that the number of divorce proceedings before the court may increase.

Easier calculation of child maintenance

The second measure concerns an easier calculation of child maintenance. The current Trema standards used by the courts prove complicated and not clear to parents. This simplification should reduce the number of child maintenance proceedings. The form of this measure is still in the exploratory phase. The first assumption is that an easier calculation method will result in more understanding among parents about the formation of the amount and consequently in fewer proceedings to adjust the amount. The second assumption is that an easier method will result less frequently in differences in interpretation and fewer proceedings to adjust the amount because the new calculation includes fewer elements that depend

on a change in the situation. The measure is to produce a structural saving of 1.7 million Euros as from 2015.

In 2007, underage children were involved in 60% of divorces. In 59% of these divorces a child maintenance scheme was established. In addition, it is possible to conduct unilateral proceedings to establish and adjust child maintenance. The number of these proceedings has increased in the past few years, just as the number of legal-aid cases for maintenance (unfortunately, the data does not distinguish between child maintenance and partner maintenance). In 2009, 17,000 legal-aid cases on maintenance were granted amounting in total to approximately 12 million Euros.

Out of the number of maintenance proceedings, the proportion of adversarial and appeal proceedings is relatively high. The future measure is in any case supposed to reduce the number of appeal proceedings, the number of applications for adjustments, and the number of adversarial maintenance proceedings. For the purpose of future trends and determining any effects of future measures, it is therefore important to point out that from July 2009, the Trema standards will no longer include a new partner in the ability-to-pay test. This may result in fewer applications for adjustment. On the other hand, the number of applications for child maintenance will probably increase as a result of the implementation of the compulsory parenting plan on 1 March 2009.

Criminal Law

Around 43% of the expenditure determined for legal-aid cases is related to criminal law. Between 2000 and 2008, the expenditure determined for criminal legal-aid cases increase from approximately 59 million Euros to approximately 150.6 million Euros. The following two measures aim to save on this expenditure: (1) extension of the stand-by phase, and (2) recovery of the costs of legal aid on conviction. As from 2011, these measures are to produce a structural saving of 9.0 million Euros. The expenditure determined for additional hours worked are relatively high in the area of criminal law: in 2008, this was 25.9 million Euros.

Extension of the stand-by duty phase

The first measure in the area of criminal law concerns the extension of the stand-by duty phase. This measure means that suspects who are sent home with a summons awaiting their trial will no longer be able to rely on the lawyer who was formerly assigned ex officio during provisional detention. The fact is that, as a result of this measure, the stand-by duty phase will include both the period of remand in police custody and the detention. Suspects who are not detained after detention until their trial will consequently have to engage a lawyer at their own expenses. Legal-aid cases assigned to this lawyer will be granted in accordance with the regular legal aid procedure. This measure only relates to criminal legal-aid cases in the categories 'single-judge division for criminal matters' and 'three-judge division for criminal matters'. The measure has not yet been implemented, but the legislative proposal is ready. The measure aims to achieve a saving of 4.0 million Euros as from 2011.

The number of criminal legal-aid cases in the area of the measure increased between 2000 and 2009 from approximately 25,000 to approximately 31,400. The expenditure determined for criminal legal-aid cases increased from 4.5 million Euros in 2000 to 8.5 million Euros in 2009.

The number of ex officio criminal legal-aid cases determined in the area of the measure was approximately 25,000 in 2000 and approximately 31,400 in 2009. These numbers of legal-aid cases determined represented an expenditure of 27.1 million Euros in 2000 and 39.5 million Euros in 2009, respectively. Including the

payment for additional hours worked, these amounts are, however, much higher: 39.3 million Euros in 2001 and 67.8 million Euros in 2008.

It was assumed that the number of legal proceedings in the area of the measure also amounted to approximately 25,000 in 2000 and approximately 31,400 in 2009. It was estimated that the expenditure on these legal proceedings amounted to 22.8 million Euros in 2005 and 26.5 million Euros in 2008.

According to the policy neutral estimate on the basis of the Judicial Forecasting Model, the number of legal proceedings and legal-aid cases in the area of the measures will slightly increase until 2015 compared to 2009.

Recovery of the costs of legal aid

The second intended measure concerns the recovery of the costs of legal aid on conviction. An ability-to-pay test is to be conducted afterwards on the basis of which a decision must be made whether the legal aid granted ex officio must be reimbursed by the convicted person. This measure has not yet been implemented, but as from 2011 it is supposed to produce a structural saving of 5.0 million Euros on subsidised legal aid.

See for the developments in the number of legal-aid cases and legal proceedings the measure 'Extension of stand-by duty phase'.

Consumer Law

With respect to consumer law, it is the intention to implement one measure, i.e. to redirect consumer disputes to alternative forms of the administration of justice.

Redirect consumer cases

The measure 'Redirect consumer cases' is currently being drafted. The mechanism that is to result in the desired savings is based, for both the consumer and the supplier, on price mechanism. With respect to consumers, the measure aims to no longer grant legal aid for legal proceedings in the case of disputes for which a low-threshold alternative exists. As a result, reliance on the judiciary will be less attractive for consumers and the route to the dispute committee more attractive. With respect to suppliers, the measure aims at encouraging them to join the 'Dispute Committee' and to make it possible to engage the dispute committee, it is the intention to have entrepreneurs always pay their own legal costs if they are summoned to appear in court by the consumer.

Within the framework of the *Legal Aid & Dispute Settlement Programme*, it is assumed that by implementing the measure 'Diagnose and triage' a saving amounting to 8.8 million Euros could be realised in 2015.

The numbers of legal-aid cases granted in consumer cases increased in the past few years from 2,116 in 2000 to 5,241 in 2009. The expenditure determined for legal-aid cases (including the payment for additional hours worked) in the same period increased from 1.1 million Euros to 3.4 million Euros.

On the basis of the Judicial Forecasting Model, it is estimated that the inflow of the number of consumer cases dealt with in the framework of the judiciary until 2015 and the legal-aid cases in the area of the measure will increase considerably.

Subsequent Measurements

The subsequent measurements of this monitor will deal with the implementation of the measures and the determination of the effects of these measures. The following research questions will be used as guiding principles:

- To what extent has the measure been implemented?
- How does the measure work in practice? Does the measure work in accordance with the mechanism assumed?

- What development can be observed in the use of subsidised legal aid and objection and court proceedings following the implementation of the measure? Can a change in the trend be observed?

As the measures differ greatly from each other, it will not be possible to establish the effects for each measure in the same way. Roughly, the following two methods are most important to measure the effects. What matters in the first place are the price effects. In that case, we will compare the expenditure on the reimbursements determined with the expenditure on these reimbursements when the measure had not been taken and the price of these legal-aid cases had still been different. What matters in the second place are the volume effects. In order to determine these effects, we will compare the volume of the number of legal-aid cases determined and the number of legal proceedings with the volume that is predicted on the basis of policy neutral simulation models. With respect to these policy neutral simulation models, we will use the existing Judicial Forecasting Model. As we will not use the Judicial Forecasting Model in this case to look forward, but to find out what the situation would have been if the measure had not been taken, we can feed the Judicial Forecasting Models with the data realised instead of the data expected. This will increase the validity of the estimate of the model.

In the case of changes in trends with respect to the numbers of legal-aid cases and legal proceedings, it may be difficult to attribute the effects to separate measures. This is due to the fact that different measures are aimed at the same type of legal-aid cases or legal proceedings. This does not only relate to the measures that are deemed to have an effect on various areas of law, but also to the different measures within an area of law. If fewer disputes have arisen due to, for instance, PAGO activities, there will also be fewer orders for costs. In such cases it is, however, possible to indicate the volume effect for each area of law within certain margins of uncertainty. It will also be possible to substantiate the quantitative data in the subsequent measurement with qualitative analyses. In the case of the implemented measures, expert meetings or in-depth interviews may be used to examine whether the measures work as intended according to the experience of the persons concerned.

In performing the subsequent measurements, any external factors that could influence the effects of the measures should also be taken into consideration. Think in this context of the economic situation, legislative amendments, or large savings measures. If such factors occur, we will discuss them in more detail in the subsequent measurements.

Literatuur

- Barendrecht, J. M., Van Zeeland, C. M. C., Sluijter, P., Van Raak, J. A. E., Smits, V. M., Tjong Tjon Tai, T. F. E. et al. (2009). *Kitty's ketens: Meer voor minder rond rechtsbijstand*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Combrink-Kuiters, L., Peters, S. L. & Van Gammeren-Zoetewij, M. (2009). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2008*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- De Heer-de Lange, N. E. (2010). Bestuursrechtspraak. In B. J. Diephuis, R. J. J. Eshuis & N. E. de Heer-de Lange (red.), *Rechtspleging civiel en bestuur 2008: Ontwikkelingen en samenhangen* (pp. 139-157).
- Duin, C. van & Nicolaas, H. (2010). Bevolkingsprognose 2009-2016: Omslag naar lagere groei. In *Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2010* (pp. 14-21). Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dijksterhuis, B. M. (2008). *Rechtens normeren de alimentatiehoogte*. Leiden: Leiden University Press.
- Eshuis, R. J. J., Sprangers, A. & Diephuis, B. J. (2010). Civiele rechtspraak. In B. J. Diephuis, R. J. J. Eshuis & N. E. De Heer-de Lange (red.), *Rechtspleging civiel en bestuur 2008: Ontwikkelingen en samenhangen* (pp. 109-138). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Fonville, F. (2009). *Best practices guides: Vreemdelingenbewaring*. Den Haag: Boom Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Graaf, M. de, Hoogeveen, S., Lombaers, C. & Den Otter, P. (2009). *Onderzoeksrapport proactieve geschillenoplossing door de overheid*. Universiteit Utrecht: Scriptie
- Huis, M. van & Loozen, S. (2009). Dertigduizend flitsscheidingen, 2001-2009. In *Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2009* (pp. 14-21). Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- IBO Alimentatiebeleid (2002). *Het kind centraal, verantwoordelijkheid blijft*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Juridisch Loket (2007). *Jaarverslag 2006*. Utrecht: Juridisch Loket.
- Juridisch Loket (2008). *Jaarverslag 2007*. Utrecht: Juridisch Loket.
- Juridisch Loket (2009). *Jaarverslag 2008*. Utrecht: Juridisch Loket.
- Kamerstukken II (2008-2009). *Vergaderjaar 2008-2009*, 31 700 VI, nr. 88.
- Kamerstukken II (2008-2009). *Vergaderjaar 2008-2009*, 31 753, nr. 1.
- Kamerstukken II (2008-2009). *Vergaderjaar 2008-2009*, 31 753, nr. 2.
- Landelijk Ondersteuningspunt Conflicthantering (2010). *Managementrapportage over de conflicten bij justitie*. Nota DDS/5641223.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Een luisterend oor: Over het inzetten van mediationvaardigheden*.
- Peters, S. L. & Combrink-Kuiters, L. (2008). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2007*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Significant (2008). *Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand, impactanalyse*. Barneveld: Significant.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (2005). *Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar: Eindverslag project mediation bij bezwaar en beroep*.
- Vlaardingebroek, P., De Hoon, M. & Van Doorn, K. (2009). *De regierechtter in echtscheidingszaken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Vroonhof, P., Westhof, F. & Bleeker, D. (2009). *Monitor betalingsachterstanden*. Zoetermeer: Onderzoek voor Bedrijf en Beleid | EIM.

Wobma, E. & De Graaf, A. (2009). Scheiden en weer samenwonen. In *Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2009* (pp. 14-21). Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Dhr. dr. M. Herweijer

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit
Rechtsgeleerdheid, Afdeling Bestuursrecht en
Bestuurskunde, universitair docent

Leden

Dhr. dr. F.C.J. van der Doelen

Directie Rechtsbestel, Afdeling Rechtspraak &
Geschiloplossing, programmaleider

Dhr. dr. A. Klijn

Raad voor de Rechtspraak, adviseur
wetenschappelijk onderzoek

Dhr. mr. H.J. Schilperoort

Raad voor Rechtsbijstand, hoofd
Staf/directiesecretaris

Mw. dr. mr. W.M. Schrama

Universiteit Utrecht, Molengraaff Instituut
voor Privaatrecht, universitair hoofddocent
familierecht; Universiteit Antwerpen,
bijzonder hoogleraar

Tabellen behorend bij hoofdstuk 1: Inleiding

Tabel 1.1 Aantallen vastgestelde toevoegingen per rechtsgebied, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Straf (verdachten)	59.694	63.127	62.977	77.343	79.263	79.123	82.696	85.903	91.047	88.033
Straf (geen verdachten)	26.766	34.273	39.120	46.710	49.143	50.583	58.898	58.210	60.905	59.500
Familie	52.514	56.477	53.952	60.023	63.814	67.508	72.784	81.813	87.865	92.529
Asiel en vreemdelingen	48.087	56.524	67.405	77.269	72.095	61.338	51.691	50.993	44.436	45.288
Wonen & huren	6.937	6.796	6.358	7.145	7.587	8.430	10.699	11.308	11.063	11.094
Verbintenissen & faillissement	18.498	18.151	16.265	16.868	18.992	21.379	27.449	31.724	33.152	34.639
Arbeid & ambtenaren	13.243	14.284	15.028	18.836	20.476	20.765	21.834	18.998	17.833	19.424
Bestuur	26.479	26.859	27.214	31.605	34.072	37.652	45.676	46.873	45.760	45.008
Overig	1.236	1.025	763	676	606	617	1.047	1.346	1.719	1.194
Totaal	253.454	277.516	289.082	336.475	346.048	347.395	372.774	387.168	393.780	396.709

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.2 Vastgestelde vergoeding voor toevoegingen per rechtsgebied inclusief extra uren (in euro's), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Straf (verdachten)	48.584.739	59.298.352	63.436.223	81.929.392	90.654.468	99.731.969	103.216.197	107.681.061	113.966.126	97.949.384
Straf (geen verdachten)	10.403.424	14.791.954	18.847.323	23.802.812	26.552.304	28.996.667	34.081.174	34.140.700	36.675.998	35.923.576
Familie	25.539.950	32.474.643	33.906.193	41.186.393	46.566.876	51.913.297	57.095.539	64.407.712	70.291.324	73.953.300
Asiel en vreemdelingen	23.882.952	31.419.377	41.091.582	49.724.642	47.172.145	42.623.263	37.761.584	37.844.668	33.969.134	36.900.304
Wonen & huren	3.440.802	3.788.710	3.838.443	4.702.115	5.268.874	6.162.667	7.436.688	7.971.440	7.962.949	8.312.251
Verbintenissen & faillissement	9.985.288	11.578.477	11.521.857	12.323.939	14.937.910	17.849.379	22.457.054	24.870.336	27.019.242	28.427.809
Arbeid & ambtenaren	7.054.601	8.190.403	9.056.796	12.135.582	13.728.651	14.619.012	14.842.032	12.717.213	12.304.471	13.880.357
Bestuur	13.774.228	15.265.883	16.437.388	20.542.606	23.051.885	26.811.543	32.258.236	33.850.914	34.487.465	35.667.594
Overig	692.336	688.623	582.836	607.423	551.942	524.166	790.383	987.291	1.168.079	939.399
Totaal	143.358.321	177.496.422	198.718.641	246.954.903	268.485.057	289.231.963	309.938.887	324.471.336	337.844.787	331.953.975

Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.3 Vastgestelde vergoeding extra uren als percentage van de totale vergoeding voor toevoegingen per rechtsgebied, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Straf (verdachten)	8,7	20,7	20,7	20,4	22,3	26,0	26,0	26,3	24,1	13,7
Straf (geen verdachten)	0,3	2,2	2,9	2,9	2,7	3,3	3,0	3,5	3,1	1,2
Familie	0,7	3,6	4,0	3,9	4,4	5,2	5,0	4,4	2,7	1,0
Asiel en vreemdelingen	0,3	1,0	0,5	0,8	1,2	1,4	1,3	1,1	0,8	0,3
Wonen & huren	0,6	2,3	2,3	2,7	3,0	3,7	3,2	2,7	2,6	1,2
Verbintenissen & faillissement	0,3	3,8	6,6	5,1	7,0	8,0	7,9	4,9	4,3	1,4
Arbeid & ambtenaren	0,6	2,3	2,1	2,5	2,8	3,6	3,8	3,4	2,5	0,9
Bestuur	0,1	0,4	0,6	0,6	0,9	0,9	0,8	0,7	0,4	0,2
Overig	0,3	2,4	2,9	8,2	14,3	8,1	6,9	10,8	4,0	0,5
Totaal	3,2	8,4	8,2	8,3	9,5	11,3	11,0	10,8	9,7	4,6

Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.4 Gemiddelde vergoeding per toevoeging per rechtsgebied (in euro's), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Straf (verdachten)	814	939	1.007	1.059	1.144	1.260	1.248	1.254	1.252	1.113
Straf (geen verdachten)	389	432	482	510	540	573	579	587	602	604
Familie	486	575	628	686	730	769	784	787	800	799
Asiel en vreemdelingen	497	556	610	644	654	695	731	742	764	815
Wonen & huren	496	557	604	658	694	731	695	705	720	749
Verbintenissen & faillissement	540	638	708	731	787	835	818	784	815	821
Arbeid & ambtenaren	533	573	603	644	670	704	680	669	690	715
Bestuur	520	568	604	650	677	712	706	722	754	792
Overig	560	672	764	899	911	850	755	734	680	787

Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.5 Gemiddelde uitgaven per toevoeging, gemiddelde vergoeding per punt (in euro's), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde uitgave per toevoeging	566	640	687	734	776	833	831	838	858	837
Gemiddelde vergoeding per punt	71	74	78	81	95	99	100	102	105	109

Bron: vaststelling- en extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.6 Aantallen vastgestelde piketdiensten, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Psychiatrische patiënten	5.750	6.148	5.915	6.810	7.445	7.807	8.457	8.317	8.217	8.814
Straf	52.575	56.087	54.784	68.557	71.982	73.344	69.609	70.047	68.085	73.406
Vreemdelingen	8.225	9.677	7.902	10.818	9.581	10.157	10.892	8.273	7.136	6.913
Overig	0	0	0	0	0	0	0	1	1	6
Totaal	66.550	71.912	68.601	86.185	89.008	91.308	88.958	86.638	83.439	89.139

Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.7 Vastgestelde vergoedingen aan piketdiensten (in euro's), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Psychiatrische patiënten	769.593	925.289	986.126	1.200.046	1.406.674	1.543.017	1.698.314	1.709.260	1.750.733	1.960.487
Straf	9.496.764	10.796.543	11.846.751	15.744.419	17.835.027	18.802.383	17.807.869	18.207.070	18.179.186	20.085.209
Vreemdelingen	1.134.598	1.420.651	1.302.561	1.871.378	1.763.063	1.982.829	2.145.196	1.677.176	1.495.469	1.517.391
Overig	0	0	0	0	0	0	0	180	29	876
Totaal	11.400.955	13.142.483	14.135.438	18.815.843	21.004.764	22.328.230	21.651.378	21.593.685	21.425.418	23.563.963

Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 1.8 Productie van de rechtspraak naar rechtsgebied, 2005-2008

	2.005	2.006	2.007	2.008
Civiel	256.350	258.170	262.370	262.470
Bestuur (excl. VK)	50.910	50.230	49.040	45.460
Straf	219.540	221.800	216.020	219.390
Kanton	1.059.700	1.065.790	1.052.910	1.167.620
Bestuur vk	71.400	62.190	56.820	45.090
Bbelasting	8.800	26.690	24.610	25.180
Civiel (hof)	13.040	14.420	14.710	14.910
Straf (hof)	39.910	39.290	38.080	36.370
Belasting (hof)	13.080	4.910	3.300	2.790
Centrale raad van beroep	7.730	8.940	7.460	7.380
Totaal	1.742.465	1.754.436	1.727.327	1.828.668

Bron: jaarverslagen Rvdr

Tabel 1.9 Uitgaven (in euro) aan rechtspraak naar rechtsgebied, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Civiel	183.097.988	192.295.343	209.817.289	217.797.606
Bestuur (excl. vreemdelingenkamer)	76.757.007	85.446.253	86.446.241	81.946.196
Straf	140.167.508	144.975.134	159.476.765	170.659.093
Kanton	120.095.801	127.010.194	127.475.814	134.287.976
Bestuur vreemdelingenkamer	60.158.784	47.170.493	45.816.807	40.769.025
Belasting	14.571.568	20.260.112	23.307.639	24.049.418
Civiel (hof)	45.541.157	49.010.119	57.723.511	61.066.738
Straf (hof)	44.049.864	46.328.411	52.241.571	50.396.091
Belasting (hof)	15.783.636	13.831.961	12.558.381	11.926.497

Bron: jaarverslagen Rvdr

Tabel 1.10 Rechtsterrein, toevoegingcode, omschrijving toevoeging

Groep	Code	Omschrijving
A: Arbeidsrecht	A010	nietig ontslag
	A011	kennelijk onredelijk ontslag
	A012	ontslagvergunning
	A020	ontbinding arbeidsovereenkomst 7:685BW
	A030	arbeidsrecht, overige geschillen
	A031	loonvordering-secundaire arbeidsvoorwaarden
	A032	bedrijfsongeval
B: Bestuursrecht	B010	bestuursrecht
	B011	wijziging achternaam
	B012	ongeldigverklaring rijbewijs
	B013	dienstplichtwet
	B020	weigering-intrekking van een vergunning
	B030	ruimtelijke ordening
	B040	wet milieubeheer
	B050	handhaving verkeersvoorschriften(Mulder)
	B060	klachten overheidshandelen
	C: Sociale voorzieningen	C010
C011		terugvordering bijstand
C012		verhaal bijstand
C013		(gedeeltelijke) beëindiging bijstand
C014		oplegging sanctiemaatregel
C020		uitkering vervolgings- en oorlogsslachtoffers
C030		sociale voorzieningen overig
C031		studiefinanciering
D: Sociale verzekeringen	D010	werkloosheidswet
	D011	ziektewet (zw)
	D020	arbeidsongeschiktheid
	D030	aaw-voorziening
	D040	algemene ouderdomswet (aow)
	D041	AWW-ANW
	D050	wet werkloosheidsvoorziening (wwv)
	D060	wet sociale werkvoorziening (wsw)
	D070	sociale verzekeringen overig
	D071	algemene kinderbijslagwet
	D072	ziekenfondswet-awbz
E: Erfrecht	E010	geschil met betrekking tot het erfrecht
F: Belastingrecht	F010	belastingrecht
	F011	inkomstenbelasting-premieheffing
	F012	motorrijtuigenbelasting
G: Goederenrecht	G010	goederenrecht
	G011	terugvordering eigendom
	G020	hypotheek-zakelijke zekerheidsrechten
	G030	burenrecht-erfdienstbaarheid
H: Huurrecht	H010	beëindiging huurovereenkomst
	H011	executieschil ontruimingsvonnis
	H020	onderhoud door verhuurder
	H030	wet huurprijzen woonruimte
	H040	geschil (ver)huur woonruimte
	H041	medehuuderschap
	H042	herstel oude staat
H050	geschil (ver)huur bedrijfsruimte	

Groep	Code	Omschrijving
I: Faillissementsrecht	I010	faillissementsrecht
	K010	milieurecht
M: Ambtenarenrecht	M010	ambtenarenrecht
	M020	rechtspositie ambtenaar
	M021	wachtgeld-pensioen (ambtenarenrecht)
O: Verbintenissenrecht	O010	geschil onrechtmatige daad
	O011	straat- en-of contactverbod
	O012	geschil onrechtmatige overheidsdaad
	O013	gewelds-zedenmisdrijf met ernstig letsel
	O020	geschil verzekering
	O030	geschil verbintenissenrecht
	O032	geschil rechtsbijstandverlening
	O033	schuldsanering-betalingsregeling
	O040	geschil medisch handelen
	O041	voorschot subsidie MHO
	O042	vaststelling subsidie MHO
	O043	voorschot subsidie 2e MHO
	O044	vaststelling subsidie 2e MHO
	O045	aanvraag lening MDO
	O046	terugbetaling lening MDO
	O090	aandelenlease
	P: Personen- en familierecht	P010
P011		ontbinding (eenzijdig) huwelijk na svteb
P012		beëindiging samenwoning-nevenvorderingen
P013		echtscheiding (ambtshalve ex art.817 Rv)
P020		echtscheiding gemeenschappelijk verzoek
P021		gemeensch. ontbindingsverz. na svteb
P030		alimentatie-levensonderhoud
P040		ouderlijke macht-voogdij
P041		omgangsregeling
P042		OTS (ambtshalve ex art. 261 BW)
P050		boedelscheiding
P051		boedelscheiding samenwonenden
P060		adoptie
P070		vaderschapsactie-ontkenning
P080	voornaamswijziging	
P090	curatele-onderbewindstelling	
P100	personen- en familierecht-overige	
P101	terugvordering eigendom by echtscheiding	
R: Restgroep	R010	Restgroep privaat
	R011	schorsing executie - executiegeschil
	R012	faillissement als executiemaatregel
	R013	strafzaak in het buitenland
S: Strafrecht (verdachten)	S010	overtreding kantongerecht algemeen
	S011	overtreding kantongerecht verkeer
	S020	jeugdstrafzaken
	S030	rijden onder invloed
	S040	misdrijven, eerste aanleg enkelvoudig
	S041	OM-afdoening-straftbeschikking
	S050	misdrijven, eerste aanleg meervoudig
	S051	hoger beroep overtredingszaken
S999	piket raadsman bij politieverhoor	

Groep	Code	Omschrijving
V: Asiel- en Vreemdelingenrecht	V010	vreemdelingenrecht
	V011	verblijf EG-onderdanen
	V012	verblijf niet EG-ers
	V013	verblijf gezinsleden
	V020	tewerkstellingsvergunning
	V030	naturalisatie
	V040	toelating als vluchteling
	V041	voornemen asiel
	V042	beroepsprocedure asiel
	V043	hoger beroep asiel
	V044	voornemen en beroep asiel
	V045	opgehaald voornemen asiel
	V046	Herhaalde asielaanvraag, voornemen
	V047	Herhaalde asielaanvraag, beroep
	V048	Herhaalde asielaanvraag, hoger beroep
	W: Woonrecht	W010
W011		woonvergunning
W012		urgentie-toewijzing woning
W013		geschil woon- of huursubsidie
W020		leegstandswet-ontruiming in kraakzaken
Z: Strafrecht (geen verdachten)	Z010	uitleveringswet
	Z020	bijzondere opname psych. ziekenhuis
	Z030	verlening machtiging voortgez. verbl. PZ
	Z040	voortzetting inbewaring psych.ziekenhuis
	Z050	verzoek opname-ontslag psych.ziekenhuis
	Z060	tbs
	Z070	vervroegde invrijheidstelling
	Z080	geschillen-klachtzaken gedetineerden
	Z081	klacht bij beklagcommissie
	Z082	klacht centr. raad strafrechttoepassing
	Z090	beklag-beroep justitiële jeugdinrichting
	Z100	bezwaar weigering teruggave rijbewijs
	Z110	benadeelde partij in strafproces
	Z120	weigering teruggave inbeslaggenomen goed
	Z130	gratieverlening
	Z140	vreemdelingenbewaring
	Z150	ten uitvoerlegging voorwaardelijke straf
	Z151	omzetting taakstraf
	Z160	schadevergoeding na voorlopige hechtenis
	Z170	schadevergoeding proceskosten
	Z180	beklag niet-vervolging
	Z190	wet overdracht tul strafvonnis (WOTS)
	Z200	art 18 wet overdracht tul strafvonnis
	Z210	art 52-2 wet overdracht tul strafvonnis
	Z220	art 3 Besluit overdracht tul strafvonnis
	Z230	ontnemingsvordering ex art 36e Sr
Z240	ontnemingsvordering ex art 36e Sr (MK)	
Z250	overig straf	
Z251	wet tijdelijk huisverbod - vovo	
Z252	wet tijdelijk huisverbod - beroep	
Z260	Bezwaarschrift DNA-profiel	

Bron: RvR

Tabellen behorend bij hoofdstuk 2: Algemene maatregelen

Tabel 2.2 Verwachte aantallen toevoegingen civiel en bestuur, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal	244.797	280.907	299.939	317.657	336.909	349.158	359.221	369.432

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabel 2.3 Verwachte aantallen instromende rechtszaken, 2008-2015

	2008 realisatie	2009 voorlopige realisatie	2010 prognose	2011	2012	2013	2014	2015
Dagvaardingen (kanton)	508.713	567.036	625.018	656.378	697.611	739.614	785.007	833.414
Verzoekschriften (kanton)	259.642	304.191	336.710	358.306	376.462	395.148	416.041	438.790
Voorlopige voorzieningen (kanton)	9.553	10.317	9.690	9.113	8.581	8.090	7.637	7.218
Dagvaardingen (civiel)	56.097	56.732	59.520	58.296	59.733	60.922	62.695	63.840
Verzoekschriften (civiel)	209.814	224.587	238.940	242.784	251.469	258.412	267.725	277.343
Bestuur (excl. belastingzaken)	44.998	44.287	48.896	55.410	58.351	61.363	64.658	68.240
Belastingzaken, 1e aanleg	25.494	22.768	20.556	22.967	24.005	25.771	27.502	29.506

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabel 2.4 Aantallen toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algemene bijstandswet	5.380	7.164	7.210	8.395	10.390	14.272	19.710	20.145	18.604	17.448
Verhaal bijstand	767	958	882	936	949	886	801	607	640	659
Sociale voorzieningen overig	1.535	1.646	1.591	1.939	1.826	1.810	2.217	2.518	2.677	3.068
Sociale verzekeringen overig	828	1.627	1.879	2.335	2.463	2.656	3.379	3.785	3.919	3.950
Beëindiging huurovereenkomst	2.707	2.910	2.809	3.435	3.675	4.186	4.781	4.999	4.903	5.079
Faillissementsrecht	275	252	343	480	613	852	847	857	935	883
Verbintenissenrecht	8.023	7.819	6.830	7.107	8.318	9.335	13.288	15.311	15.825	16.900
Schuldsanering/betalingsregeling	309	460	409	417	697	1.305	1.813	2.293	2.203	1.945
Totaal	19.824	22.836	21.953	25.044	28.931	35.302	46.836	50.515	49.706	49.932

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 2.5 Bij de rechtbank ingediende rechtszaken op het gebied van bijstand en sociale verzekeringen, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bijstand	4.693	4.323	4.235	4.749	6.251	8.347	9.675	8.586	7.590
Sociale verzekeringen	14.314	14.308	18.252	19.250	20.273	20.087	18.484	14.355	13.975

Bron: CBS statline

Tabel 2.6 Aantallen afgedane consumentenkoopzaken bij de sector kanton met een natuurlijke persoon als verwerende partij, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal	11.412	12.405	7.942	7.810	7.429	9.327	9.880	8.171	5.300	8.406

Bron: Rvdr

Tabel 2.7 Bij de sector kanton met een verzoekschrift binnengekomen huurzaken, 2000-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal	1.500	1.700	1.700	1.200	1.300	1.200	1.300	1.200

Bron: CBS statline

Tabel 2.8 Aantallen uitgesproken schuldsaneringen en faillissementen van natuurlijke personen (exclusief vennoten en eenmanszaken), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal	7.531	7.115	7.933	8.829	11.686	12.472	12.709	12.899	9.065	7.369

Bron: CBS statline

Tabel 2.9 Vastgestelde vergoedingen aan toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009 (in euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algemene bijstandswet	2.791.213	4.102.655	4.427.853	5.548.379	7.237.929	10.357.977	14.267.383	14.994.545	14.365.550	13.991.520
Verhaal bijstand	322.679	449.563	464.353	524.663	570.013	534.592	480.424	374.232	408.811	446.593
Sociale voorzieningen overig	707.128	938.791	995.118	1.340.396	1.259.612	1.333.455	1.624.505	1.840.481	2.056.471	2.442.573
Sociale verzekeringen overig	408.673	886.232	1.136.453	1.483.136	1.601.897	1.850.211	2.268.798	2.643.859	2.852.625	3.035.858
Beëindiging huurovereenkomst	1.507.722	1.710.950	1.760.040	2.316.888	2.633.892	3.165.172	3.534.840	3.745.747	3.800.027	4.073.726
Faillissementsrecht	169.229	164.444	287.283	425.779	584.998	854.194	840.746	852.571	951.691	867.639
Verbintnissenrecht	4.419.120	4.769.284	4.410.090	4.888.011	6.078.029	6.974.307	9.073.944	10.867.536	11.779.630	13.292.090
Schuldsanering/betalingsregeling	240.125	402.214	380.149	406.950	757.044	1.469.309	1.987.058	2.547.851	2.574.204	2.227.116
Totaal	10.565.889	13.424.132	13.861.338	16.934.203	20.723.414	26.539.216	34.077.697	37.866.823	38.789.009	40.377.116

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 2.10 Vastgestelde vergoedingen aan extra uren op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2000-2009 (in euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algemene bijstandswet	1.127	7.643	13.109	6.294	11.206	38.798	42.487	31.057	28.477	9.645
Verhaal bijstand	4.108	1.743	0	1.274	3.221	3.256	3.401	0	720	1.274
Sociale voorzieningen overig	1.913	6.555	10.404	7.495	12.876	10.193	6.676	2.516	1.544	7.555
Sociale verzekeringen overig	0	691	5.297	2.897	15.232	8.873	23.765	7.497	11.551	2.648
Beëindiging huurovereenkomst	12.376	33.373	34.933	57.244	84.261	102.837	106.784	89.994	81.213	46.882
Faillissementsrecht	1.216	5.873	1.878	14.764	12.311	13.592	24.220	7.470	37.565	3.184
Verbintenisrecht	14.263	148.687	144.114	241.387	434.990	437.376	490.388	452.440	266.010	131.300
Schuldsanering/betalingsregeling	0	21.128	1.686	104	346	18.080	17.275	13.232	11.943	12.612
Totaal	35.002	225.693	211.421	331.458	574.443	633.005	714.997	604.207	439.023	215.100

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 2.11 Uitgaven (in euro) van de rechtspraak op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Bijstand	5.961.845	7.206.327	6.866.224	6.298.182
Sociale verzekeringen	14.347.140	13.767.623	11.479.694	11.596.455
Consumentenkoop	1.057.029	1.177.400	989.263	609.553
Huurzaken	147.329	143.004	157.391	138.012
Schuldsanering	8.908.126	9.466.172	10.315.330	7.522.137
Faillissement	2.007.043	2.137.691	2.443.084	1.584.918
Totaal	32.428.511	33.898.216	32.250.985	27.749.257

Bron: CBS statline en jaarverslagen Rvdr

Tabel 2.12 Verwachte ontwikkeling in de aantallen toevoegingen op rechtsgebieden waar schuldengerelateerde problemen spelen, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Toevoegingcode
	<<realisatie	voorlopigerealisatie	prognose>>						
Huur	10.592	10.320	11.609	13.392	14.006	14.657	15.342	16.051	H010, H011, H020, H030, H040, H041, H042, H050
Insolventies	3.098	3.823	5.332	6.009	6.753	7.599	8.566	9.664	I010, O033, R011, R012
Overig handel	36.133	36.877	38.849	39.638	40.183	40.739	41.317	41.870	E010, G010, G011, G020, G030, O010, O011, O012, O013, O020, O030, O032, O040, O041, O042, O044, O045, O090, R010, R013
Verhaal bijstand	659	673	621	571	455	395	423	425	C012
Sociale voorzieningen en verzekeringen	19.049	19.088	19.293	19.530	19.692	19.850	20.014	20.169	C030, C031, D010, D011, D020, D030, D040, D041, D050, D060, D070, D071, D072
Algemene bijstandswet	18.706	19.364	22.010	29.918	39.336	40.912	41.051	40.734	C010, C011, C013, C014

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabellen behorend bij hoofdstuk 3: Bestuursrecht

Tabel 3.1 Aantal vastgestelde toevoegingen op de kleinere terreinen binnen het overkoepelende bestuursrecht, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	totaal
Bestuursrecht	2.297	2.905	3.256	3.903	4.316	4.068	4.919	5.720	6.479	6.961	44.824
Bestuursrecht (B010)	2.282	2.843	3.174	3.813	4.198	3.910	4.604	5.353	6.164	6.641	42.982
Klachten overheidshandelen (B060)	15	62	82	90	118	158	315	367	315	320	1.842
Belastingrecht	190	300	282	313	251	359	599	953	1.056	1.194	5.497
Belastingrecht (F010)	190	300	282	313	251	359	599	953	1.056	1.194	5.497
Huur en wonen overig	605	463	389	456	621	792	1.347	986	577	421	6.657
Geschil woon- of huurtoeslag (W013)	605	463	389	456	621	792	1.347	986	577	421	6.657
Onrechtmatige overheidsdaad	182	231	291	342	426	529	791	908	1.030	1.129	5.859
Geschil onrechtmatige overheidsdaad (O012)	182	231	291	342	426	529	791	908	1.030	1.129	5.859
Overig personen en familierecht	1.577	1.951	2.491	3.212	3.306	3.734	4.265	4.842	4.876	5.016	35.270
Ondertoezichtstelling (P042)	1.301	1.682	2.155	2.807	2.934	3.338	3.860	4.350	4.451	4.550	31.428
Voornaamswijziging (P080)	276	269	336	405	372	396	405	492	425	466	3.842
Met strafzaken samenhangend	1.006	1.122	1.217	1.327	1.419	1.601	2.169	2.856	3.684	3.580	19.981
Geschillen/klachtzaken gedetineerden (Z080)	701	798	870	938	1.099	1.297	1.675	1.950	2.423	2.507	14.258
Bezwaar weigering teruggave rijbewijs (Z100)	305	324	347	389	320	304	354	480	621	514	3.958
Bezwaarschrift DNA-profiel (Z260)	0	0	0	0	0	0	140	426	640	559	1.765
BOPZ	9.154	12.360	12.269	13.557	15.488	16.261	16.810	17.735	18.844	19.634	152.112
Bijzondere opname psychiatrische	9.154	12.360	12.269	13.557	15.488	16.261	16.810	17.735	18.844	19.634	152.112

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	totaal
instelling (Z020)											
Ambtenarenrecht	314	360	355	474	584	687	794	690	733	625	5.616
Ambtenarenrecht (M010)	314	360	355	474	584	687	794	690	733	625	5.616

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.2 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van vreemdelingenzaken, asielzaken en vreemdelingenbewaring, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenzaken	18.239	17.896	17.169	23.270	26.750	28.902	27.345	30.511	26.474	23.477	240.033
Vreemdelingenrecht (V010)	4.573	9.789	11.392	16.996	20.599	23.879	23.158	26.673	23.436	21.341	181.836
Verblijf niet EG- onderdanen (V012)	9215	4314	1886	1149	582	217	74	27	14	2	17480
Verblijf gezinsleden (V013)	3.949	3.341	3.432	4.686	5.053	4.209	3.513	3.197	2.248	1.538	35.166
Naturalisatie (V030)	502	452	459	439	516	597	600	614	776	596	5.551
Asielzaken	29.761	38.587	50.218	53.991	45.341	32.433	24.346	20.482	17.962	21.811	334.932
Asiel (V040)	29.755	35.831	35.954	29.330	20.103	9.684	4.731	2425	1617	806	170.236
Voornemen (V041)	4	1.331	7.634	9.143	6.804	6.826	7.001	6.349	6.170	10.017	61.279
Beroep (V042)	0	1.154	4.678	10.261	12.927	11.609	9.224	7.566	6.177	7.302	70.898
Hoger beroep (V043)	0	104	628	2.071	3.740	3.501	2.465	1.752	1.397	1.456	17.114
Voornemen en beroep (V044)	2	167	924	2369	1334	427	140	96	50	12	5521
Opgehaald voornemen asiel (V045)	0	0	400	817	433	386	337	515	420	89	3397
Herhaalde asielaanvraag voornemen (V046)	0	0	0	0	0	0	191	860	1.114	957	3.122
Herhaalde asielaanvraag beroep (V047)	0	0	0	0	0	0	220	767	847	970	2.804
Herhaalde asielaanvraag hoger beroep (V048)	0	0	0	0	0	0	37	152	170	202	561

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenbewaring (Z140)	7.414	12.996	18.225	23.092	22.970	21.485	27.217	23.307	23.077	20.748	200.531

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.3 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen naar toevoegcategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenzaken	8.149.36	9.186.23	9.803.07	14.194.8	17.238.0	20.045.1	19.618.3	22.351.3	20.051.3	18.831.5	159.469.458
	6	6	8	63	85	90	83	55	71	31	
Asielzaken	15.625.9	21.900.1	31.062.3	35.105.0	29.381.5	21.971.6	17.658.9	15.091.7	13.638.4	17.968.5	219.404.441
	86	37	74	62	57	19	28	42	95	41	
Vreemdelingenbewaring	2.861.89	5.459.67	8.366.71	11.152.3	11.811.2	11.822.8	15.171.3	13.228.0	13.506.9	12.204.3	105.585.305
	7	4	1	25	41	09	22	04	45	76	

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.4 Totaal vastgestelde extra-urenvergoeding (in euro) naar toevoegcategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenzaken	15.101	54.031	30.882	107.782	80.476	205.066	194.912	101.418	98.502	35.005	923.175
Asielzaken	55.281	260.163	186.844	314.422	470.989	400.306	289.361	300.154	168.463	65.228	2.511.210
Vreemdelingenbewaring	0	4.672	4.690	22.107	11.900	6.930	3.743	4.243	15.390	2.321	75.995

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.5 Percentages genoemde wederpartijen per rechtsterrein, 2008

	Immigratie- en Naturalisatiedienst	Staat	Openbaar Ministerie	Ministerie van Justitie	Visadiensdienst	Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Overige	Onbekend
Vreemdelingenzaken	47%	34%		6%	3%	2%	1%	1%	5%
Asielzaken	13%	74%		1%		1%		<1%	10%
Vreemdelingenbewaring			21%					<1%	79%

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.6 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij de IND, 2000-2009

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bezwaar	Afgehandeld	20.090	17.690	21.920	22.450	29.950	22.740	18.250	26.050	13.940	14.200
	Gegronnd	6.670	5.420	5.570	7.390	4.970	7.270	5.970	6.540	4.260	4.220
	Ongegrond	9.670	8.600	12.260	10.800	12.580	10.230	8.500	9.260	6.130	7.020
	Ingetrokken	1.850	1.840	1.910	2.440	2.390	2.040	1.660	7.700	1.870	1.260
	Overige afdoening	1.900	1.830	2.180	1.820	10.010	3.200	2.120	2.550	1.680	1.700
Gerechtelijke procedure	Afgehandeld/Afgesloten	980	2.270	6.890	6.900	7.350	7.210	6.480	7.150	4.970	2.790
	Beroep	980	2.220	6.400	6.430	6.560	6.210	5.830	6.280	4.320	2.590
	Gegronnd	170	500	1.360	1.980	1.350	1.230	1.130	1.160	690	340
	Ongegrond	550	1.070	2.910	2.030	2.800	2.960	1.970	2.710	2.010	1.200
	Ingetrokken	190	470	1.470	1.780	1.780	1.430	2.100	1.750	1.190	640
	Overige afdoening	70	180	660	640	630	590	630	660	430	410
	Hoger beroep (vreemdeling)		50	490	470	790	1.000	650	870	650	200

Bron: IND, bewerking WODC

Tabel 3.7 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de IND dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Percentage ingetrokken bezwaarschriften	9,21%	10,40%	8,71%	10,87%	7,98%	8,97%	9,10%	29,56%	13,41%	8,87%
Percentage gegronde bezwaarschriften	33,20%	30,64%	25,41%	32,92%	16,59%	31,97%	32,71%	25,11%	30,56%	29,72%

Bron: IND, bewerking WODC

Tabel 3.8 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale voorzieningen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Sociale voorzieningen	10.415	10.99	10.351	11.868	13.56	17.42	23.347	24.136	22.897	22.16	167.164
		6			8	4				2	
Bijstand	8.487	9.014	8.399	9.493	11.41	15.19	20.521	20.754	19.246	18.10	140.623
					1	0				8	
Wet werk en bijstand (C010)	5.380	7.164	7.210	8.395	10.39	14.27	19.710	20.145	18.604	17.44	128.718
					0	2				8	
Terugvorderen bijstand (C011)	2064	817	282	149	63	31	8	2	1	1	3.418
Verhaal bijstand (C012)	767	958	882	936	949	886	801	607	640	659	8.085
Oplegging sanctiemaatregel (C014)	276	75	25	13	9	1	2	0	1	0	402
Overig civiel	1.928	1.982	1.952	2.375	2.157	2.234	2.826	3.382	3.651	4.054	26.541
Uitkering vervolgings-/ oorlogsslachtoffers (C020)	133	128	154	226	113	138	182	219	211	185	1.689
Sociale voorzieningen overige zaken (C030)	1.535	1.646	1.591	1.939	1.826	1.810	2.217	2.518	2.677	3.068	20.827
Studiefinanciering (C031)	260	208	207	210	218	286	427	645	763	801	4.025

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.9 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen voor sociale voorzieningen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vastgestelde vergoeding	5.634.506	6.272.396	6.313.465	7.825.731	9.349.483	12.571.300	16.786.026	17.797.937	17.557.003	17.767.114	117.874.961

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.10 Totaal extra-urenvergoeding (in euro) voor sociale voorzieningen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Extra-urenvergoeding	7.148	24.984	28.678	24.099	50.181	59.994	62.535	49.964	48.729	18.474	374.785

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.11 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van de sociale voorzieningen, 2008

	Percentage
Gemeente	64%
Dienst Werk (Zorg) Inkomen	10%
(Dienst) Sociale Zaken & Werkgelegenheid	9%
Sociale Dienst (gemeentelijk, intergemeentelijk, regionaal)	5%
Informatie Beheer Groep	3%
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers/Immigratie-en Naturalisatiedienst	2%
Overig	6%
Onbekend	2%

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.12 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale verzekeringen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Sociale verzekeringen	10.785	11.753	12.897	15.309	15.853	15.751	16.798	16.058	15.225	14.454	144.883
Werkloosheidwet (D010)	2.728	2.690	2.900	4.022	4.278	4.429	4.496	3.339	2.611	2.530	34.023
Arbeidsongeschiktheid (D020)	6.018	6.098	6.904	7.975	8.215	7.898	8.201	8.274	8.182	7.488	75.253
Sociale verzekeringen overige zaken (D070)	828	1.627	1.879	2.335	2.463	2.656	3.379	3.785	3.919	3.950	26.821
Algemene kinderbijslagwet (D071)	1.211	1.338	1.214	977	897	768	722	660	513	486	8.786

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.13 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen voor sociale verzekeringen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vastgestelde	6.785.30	7.146.83	7.932.61	9.857.30	10.491.1	10.933.7	11.421.6	11.253.4	11.291.0	11.394.3	98.507.4
vergoeding	8	1	2	2	84	68	20	14	29	86	54

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.14 Totaal vastgestelde extra-urenvergoeding (in euro) voor sociale verzekeringen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Extra- urenvergoeding	2.351	14.836	39.452	26.228	53.657	59.942	106.100	85.018	52.601	20.209	460.395

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.15 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van sociale verzekeringen, 2008

Tegenpartij	Percentage
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	84%
Sociale Verzekeringsbank (zorg)verzekeringen	10%
Gemeenten	1%
Centrum Indicatiestelling Zorg	<1%
Pensioenen	<1%
Zorgkantoren	<1%
Onbekend	2%
Overig	2%

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.16 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV, 2000-2009

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Bezwaar	Afgehandeld	85.715	94.840	120.459	108.103	124.552	119.982	108.009	96.319	84.499	84.173
	Ingetrokken	6.612	7.129	9.349	9.180	11.884	12.325	19.386	21.631	21.126	21.043
	Geground	24.728	27.049	43.485	33.987	38.579	33.892	32.737	28.684	22.926	21.885
	Niet ontvankelijk	7.977	9.538	12.672	10.979	12.161	11.815	9.607	8.642	6.971	6.734
	Ongegrond	39.928	42.640	54.953	53.957	61.928	61.950	46.279	37.362	33.476	34.511
Gerechtelijke procedure	Afgehandeld/Afgesloten			16.946	12.076	15.713	21.313	20.046	18.034	17.132	12.700
	Beroep	12.460	12.618	14.827	10.113	13.491	18.108	16.529	14.851	13.490	9.334
	Geground	3.561	3.084	2.847	2.637	3.571	5.476	4.851	4.665	3.757	2.333
	Ingetrokken	1.864	1.993	2.180	1.411	2.213	2.723	2.898	2.878	2.530	1.774
	Niet ontvankelijk	699	800	683	618	873	1.219	1.101	913	800	560

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Ongegrond	7.211	6.218	5.927	5.447	6.834	8.690	7.679	6.395	6.403	4.667
Hoger beroep en cassatie*			2.119	1.963	2.222	3.205	3.517	3.183	3.642	3.366

Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

* Bron: UWV

Tabel 3.17 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij het UWV dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Percentage gegronde bezwaarschriften	28,85%	28,52%	36,10%	31,44%	30,97%	28,25%	30,31%	29,78%	27,13%	26,00%
Percentage ingetrokken bezwaarschriften	7,71%	7,52%	7,76%	8,49%	9,54%	10,27%	17,95%	22,46%	25,00%	25,00%

Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

* Bron: UWV

Tabel 3.18 Aantal binnengekomen en afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij de SVB, 2000-2009

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bezwaar	Ingekomen	15.910	16.824	17.860	19.040	18.655	15.967	14.733	16.105	13.860	12.056
	Afgehandeld	14.947	17.943	16.680	18.873	21.752	17.083	16.953	14.438	13.652	11.890
	Gegrond*	3.866	4.747	4.268	4.861	5.579	5.190	5.223	3.898	3.413	3.345
	Ingetrokken*	2.901	3.233	3.119	3.023	2.614	1.175	1.610	2.743	2.048	1.586
	Niet ontvankelijk*	1.305	1.803	1.988	2.764	3.623	3.298	3.032	2.021	1.638	1.479
	Ongegrond*	5.933	8.150	7.305	8.225	9.936	7.420	7.088	5.776	6.553	5.480
Gerechtelijke procedure	Ingekomen	1.736	1.847	1.706	1.725	2.026	1.831	1.939	1.927	1.861	1.608
	Afgehandeld/Afgesloten	1.803	2.266	1.676	1.695	1.792	1.932	1.929	2.160	2.000	1.669

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Beroep**	1.451	1.892	1.316	1.330	1.457	1.594	1.577	1.865	1.612	1.259
Gegronnd	336	318	201	187	223	236	256	256	250	158
Ingetrokken	119	234	177	176	213	208	245	213	194	180
Niet ontvankelijk	199	191	141	153	115	191	256	279	199	195
Ongegrond	797	1.149	797	814	906	959	820	1117	969	726
Hoger beroep en cassatie**	235	374	360	365	335	338	352	295	388	410

Bron: SVB

*dicta bezwaarzaken 2000 zien op alleen AOW, Anw en AKW

**betreft afgedane zaken in AOW, Anw en AKW

Tabel 3.19 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de SVB dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Percentage ingetrokken bezwaarschriften	19,41%	18,02%	18,70%	16,02%	12,02%	6,88%	9,50%	19,00%	15,00%	13,34%
Percentage gegronde bezwaarschriften	25,86%	26,46%	25,59%	25,76%	25,65%	30,38%	30,81%	27,00%	25,00%	28,13%

Bron: SVB, bewerking WODC

Tabel 3.20 Uitstroom zaken bestuursrecht naar gerechtstype, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rechtbank	38.385	40.166	41.015	44.558	47.841	59.359	76.359	72.312	69.301
Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	6.338	7.316	8.462	9.438	10.615	11.352	10.348	9.497	9.763
Centrale Raad van Beroep	6.621	6.945	6.927	6.666	7.101	7.606	7.825	7.393	7.342
College van Beroep voor het bedrijfsleven	1.216	1.320	1.652	1.560	1.226	1.126	989	1.063	950

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gerechtshoven	14.778	15.450	21.142	20.873	17.796	12.865	4.739	3.362	2.834
Hoge Raad	872	797	789	1.058	1.083	1.084	978	863	941

Bron: De Heer-de Lange (2010), cijfers zijn oorspronkelijk afkomstig van het CBS

Tabel 3.21 Bestuurszaken bij de rechtbank naar type zaak, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Economisch bestuursrecht	56	96	345	195	228	193	140	122	121
Ambtenaren	3.678	3.062	2.825	2.876	3.442	3.631	3.432	3.168	2.720
Bijstand	4.837	4.889	4.515	4.806	5.162	7.338	9.065	9.080	8.436
Sociale verzekeringen	15.130	15.350	16.175	18.612	20.984	21.381	19.589	16.714	14.435
Studiefinanciering	77	1.240	913	1.014	1.232	1.399	1.679	1.341	1.573
Belasting						8.726	26.222	23.782	24.422
Douane						62	164	324	346
Bouw, subsidie, kapvergunningen, waterschappen	4.166	4.651	4.523	4.752	4.396	4.806	5.331	5.502	5.301
Overig of onbekend	10.441	10.878	11.719	12.303	12.397	11.823	10.737	12.279	11.947

Bron: De Heer-de Lange (2010)

Tabel 3.22 Aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring (Z140), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenbewaring	7.414	12.996	18.225	23.092	22.970	21.485	27.217	23.307	23.077	20.748	200.531

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.23 Aantal toevoegingen voor vreemdelingenbewaring per persoon naar het jaar van eerste registratie (in %), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 toevoeging	66%	68%	66%	66%	63%	60%	57%	56%	57%	66%
2 toevoegingen	17%	14%	14%	14%	16%	18%	18%	21%	20%	18%
3 toevoegingen	7%	7%	6%	6%	7%	8%	9%	9%	9%	7%
4 toevoegingen	4%	4%	4%	4%	5%	4%	6%	5%	5%	3%
5 of meer toevoegingen	6%	8%	10%	10%	10%	9%	10%	9%	9%	5%
N	5.703	8.514	10.342	12.403	11.529	11.219	12.377	10.174	9.425	8.781

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.24 Aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenpiket, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vreemdelingenpiket	8.225	9.677	7.902	10.818	9.581	10.157	10.892	8.273	7.136	6.913	89.574

Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.25 Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen voor vreemdelingenbewaring, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Vastgestelde	2.861.897	5.459.674	8.366.711	11.152.32	11.811.24	11.822.80	15.171.32	13.228.00	13.506.94	12.204.37	105.585.305
vergoeding				5	1	9	2	4	5	6	

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.26 Totaal vastgestelde extra-urenvergoeding (in euro) voor vreemdelingenbewaring, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Extra-urenvergoeding	0	4.672	4.690	22.107	11.900	6.930	3.743	4.243	15.390	2.321	75.995

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.27 Totaal vastgestelde vergoeding (in euro) voor vreemdelingenpiket, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Piketvergoeding	1.134.598	1.420.651	1.302.561	1.871.378	1.763.063	1.982.829	2.145.196	1.677.176	1.495.469	1.517.391	16.310.311

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.28 Gemiddelde vastgestelde vergoedingen voor vreemdelingenbewaring (in euro), 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde vergoeding	386	420	459	483	514	550	557	568	585	588

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.29 Aantal rechtszaken (eerste beroep en vervolgeroep) in vreemdelingenbewaring met en zonder zitting, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
1e beroep bewaringszaken met zitting	12.377	9.552	8.711	8.509
1e beroep bewaringszaken zonder zitting	513	332	385	405
volgend beroep bewaringszaken met zitting	7.923	6.544	6.535	4.962
volgend beroep bewaringszaken zonder zitting	6.959	6.107	6.160	5.708
Totaal	27.772	22.535	21.791	19.584

Bron: Rvdr

Tabel 3.30 Aantal toevoegingen waarbij proceskostenveroordelingen zijn verrekend, 2000- 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bestuursrecht	9	42	39	67	125	159	175	170	254	282
Sociale voorzieningen	48	153	215	588	1.064	1.770	3.007	2.502	2.301	2.377
Sociale verzekeringen	24	156	401	1.229	2.063	2.356	2.821	1.918	1.356	1.163
Belastingrecht	0	4	5	8	4	11	18	27	35	53
Vreemdelingenzaken	101	256	265	576	1.276	1.955	1.721	2.086	1.698	1.690
Asielzaken	139	733	683	1.204	2.003	1.890	1.201	1.169	999	1.410
Vreemdelingenbewaring	44	79	24	41	33	54	55	87	103	108
Overig	4	10	12	19	40	52	104	107	97	73
Totaal	369	1.433	1.644	3.732	6.608	8.247	9.102	8.066	6.843	7.156

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.31 Gemiddelde verrekenende kosten van proceskostenveroordelingen (in euro), 2000- 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bestuursrecht	564	454	458	427	417	387	396	402	415	380
Sociale voorzieningen	479	481	443	425	411	401	385	411	409	403
Sociale verzekeringen	387	389	416	405	392	391	387	404	405	409
Belastingrecht		312	560	426	328	435	296	407	367	297
Vreemdelingenzaken	325	360	427	419	396	398	381	372	372	365
Asielzaken	409	407	449	491	488	443	430	433	416	434
Vreemdelingenbewaring	322	322	282	331	356	349	340	342	334	353
Overig	240	411	439	435	357	376	383	434	397	410

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 3.32 Verrekenende kosten van proceskostenveroordelingen (in euro), 2000- 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Totale kosten	142.212	574.603	714.872	1.634.675	2.807.254	3.349.945	3.556.352	3.238.827	2.728.480	2.853.472	21.600.693

Bron: Vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Tabellen behorend bij hoofdstuk 4: Familierecht

Tabel 4.1 Aantal afgedane echtscheidingsprocedures naar aard van het verzoek, 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek	19.798	17.515	16.091	16.480	17.172	17.760	18.538	19.240	18.976
Eenzijdig verzoek zonder tegenspraak	12.094	10.772	9.699	9.590	9.021	8.486	8.286	7.956	7.151
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	6.705	6.914	7.324	7.464	7.625	7.352	6.897	6.617	6.328
Totaal	38.597	35.201	33.114	33.534	33.818	33.598	33.721	33.813	32.455
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Gemeenschappelijk verzoek	6	51	50	49	49	51	53	55	57
Eenzijdig verzoek zonder tegenspraak	28	31	31	29	29	27	25	25	24
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	13	17	20	22	22	23	22	20	20
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Tabel 4.2 Aantal afgedane verzoekschriften gezag en omgang, totaal en op tegenspraak, 2000-2009

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omgang	totaal	1.904	2.598	2.619	2.711	2.855	2.861	3.107	3.506	3.775	3.602
	op tegenspraak	1.697	1.678	1.643	1.794	1.770	1.784	1.919	2.114	2.262	1.639
Gezag	totaal	2.204	2.031	1.979	2.100	2.184	2.336	2.548	3.340	4.009	4.115
	op tegenspraak	952	833	789	909	1.013	1.021	1.183	1.470	1.845	1.604

Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Tabel 4.3 Aantal afgedane verzoekschriften levensonderhoud, totaal en op tegenspraak, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Levensonderhoud totaal	6.471	6.649	6.912	7.803	8.761	9.145	9.057	9.461	9.547	10.222
op tegenspraak	3.963	4.048	4.305	5.025	5.678	5.826	5.787	5.986	5.149	5.626
% op tegenspraak	61%	61%	62%	64%	65%	64%	64%	63%	54%	55%

Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Tabel 4.4 Instroom echtscheidinggerelateerde dagvaardingen (kortgeding en handel) 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Levensonderhoud man/vrouw en kind (KG)	36	24	18	31	24	27	25	36	39	29
Nakoming omgangsregeling (KG)	561	601	676	718	854	912	947	1.108	1.389	1.429
Nakoming onderhoudsplicht (KG)	30	27	45	48	50	45	48	43	51	71
Verdeling gemeenschap huwelijk/samenleving (KG)	352	346	395	374	365	463	436	424	473	472
Verdeling gemeenschap huwelijk/samenleving (HA)	1.416	1.566	1.379	1.317	1.588	1.490	1.548	1.535	1.523	1.361

Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Tabel 4.5 Aantal hoger beroepzaken scheidingen en nevenvoorzieningen 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Hoger beroepzaken	3.412	3.373	3.773	3.897

Bron: Rvdr

Tabel 4.6 Aantal vastgestelde scheidingstoevoegingen 2000-2009, naar soort toevoeging

Scheiding inclusief nevenvoorzieningen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
P020 gemeenschappelijk verzoek	4.309	6.396	6.357	6.721	7.096	7.344	7.456	7.804	7.724	7.599
P010 eenzijdig verz. tegenspraak	8.008	9.014	8.094	8.632	8.740	9.044	9.109	8.991	9.007	8.514
P010 eenzijdig verz. geen tegenspraak	11.762	10.857	9.216	9.578	9.098	9.005	9.451	10.717	10.258	10.134
P012 beëindiging samenwonen	1.692	1.844	1.868	2.189	2.224	2.201	2.629	3.069	3.619	3.852
Totaal scheiding incl. nevenvoorzieningen	25.771	28.111	25.535	27.120	27.158	27.594	28.645	30.581	30.608	30.099
	Losse nevenvoorzieningen									
Alimentatie/levensonderhoud	9.399	9.904	9.695	11.330	13.312	14.575	15.199	15.813	16.751	17.211
Ouderlijk gezag/voogdij	3.670	3.771	3.481	3.856	3.888	4.443	5.394	6.969	8.502	10.173
Omgangsregeling	5.523	6.184	6.198	7.145	8.007	8.320	8.517	10.101	11.605	12.871
Boedelscheiding	2.266	2.179	2.010	1.997	2.192	2.297	2.466	2.957	2.892	2.938
Totaal losse nevenvoorzieningen	20.858	22.038	21.384	24.328	27.399	29.635	31.576	35.840	39.750	43.193
Totaal scheiding en nevenvoorzieningen	46.629	50.149	46.919	51.448	54.557	57.229	60.221	66.421	70.358	73.292

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.7 Percentage vastgestelde *advies*toevoegingen per toevoegingscategorie 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek	3	4	6	7	6	6	7	8	8	9
Eenzijdig verzoek	10	9	10	10	10	10	11	15	16	16
Beëindiging samenw/nevenv.	59	58	62	60	61	57	56	53	53	53
Alimentatie-levensonderhoud	23	23	23	23	22	22	23	26	26	26
Ouderlijke macht-voogdij	17	17	16	18	18	17	16	15	15	13
Omgangsregeling	30	28	27	26	25	25	25	26	26	26
Boedelscheiding	47	45	48	45	46	44	43	44	45	41
Totaal %	19	18	19	19	19	18	19	21	22	22

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.8 Aantal afgegeven mediationtoevoegingen naar type toevoeging, 2007-2009

	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek	291	715	1.316
Eenzijdig verzoek	1.411	1.197	1.521
Beeindiging samenwonen	333	368	487
Alimentatie/levensonderhoud	174	200	297
Ouderlijk gezag/voogdij	129	179	269
Omgangsregeling	1.248	1640	2.050
Boedelscheiding	74	75	134
Totaal	3.660	4.374	6.074

Bron: afgiftebestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.9 Percentage vastgestelde toevoegingen voor procedures bij Gerechtshof en Hoge Raad, per toevoegingscategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek										
Eenzijdig verzoek	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Beëindiging samenw/nevenv.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Alimentatie-levensonderhoud	13	12	14	13	13	12	12	12	12	11
Ouderlijke macht-voogdij	8	9	9	9	8	9	9	9	9	10
Omgangsregeling	8	7	6	6	6	6	6	5	5	6
Boedelscheiding	5	5	6	6	6	5	5	5	5	7
Totaal %	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.10 Aantal vastgestelde toevoegingen voor voorlopige voorzieningen per toevoegingscategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenschappelijk verzoek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eenzijdig verzoek	31	17	4	6	9	4	6	3	2	1
Beëindiging samenw/nevenv.	109	119	81	66	60	47	29	21	38	31
Alimentatie-levensonderhoud	70	74	51	46	72	55	40	52	31	21
Ouderlijke macht-voogdij	95	85	66	51	54	63	45	41	49	39
Omgangsregeling	493	455	357	350	408	474	369	389	445	423
Boedelscheiding	116	82	60	57	40	52	40	46	34	32
Totaal	914	832	619	576	643	695	529	552	599	547

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.11 Totaal aantal toevoegingen per persoon, totaal aantal toevoegingen naar type eerste verzoek (577.223 toevoegingen, 402.260 personen) 2000-2009

Totaal aantal personen	Totaal aantal personen						Totaal aantal toevoegingen					
	Aantal toevoegingen pp.	Gemeensch. verzoek	Eenzijdig verzoek tegenspraak	Eenzijdig verzoek geen tegen-spraak	Beeindiging samenwonen	alleen nevenvoor-zieningen	Totaal aantal personen	Gemeensch. verzoek	Eenz. verzoek tegen-spraak	Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	Beeindiging samenwonen	alleen neven-voorzieningen
1	57.576	53.208	75.053	16.454	97.204	299.495	57.576	53.208	75.053	16.454	97.204	299.495
2	7.030	16.480	10.207	3.683	26.884	64.284	14.060	32.960	20.414	7.366	53.768	128.568
3	1.986	6.153	2.794	1.545	9.545	22.023	5.958	18.459	8.382	4.635	28.635	66.069
4	652	2.571	972	672	3.836	8.703	2.608	10.284	3.888	2.688	15.344	34.812
5	318	1.121	397	312	1.683	3.831	1.590	5.605	1.985	1.560	8.415	19.155
6	129	590	192	150	772	1.833	774	3.540	1.152	900	4.632	10.998
7	66	297	77	75	402	917	462	2.079	539	525	2.814	6.419
8	34	135	50	37	208	464	272	1.080	400	296	1.664	3.712
9	14	79	19	13	130	255	126	711	171	117	1.170	2.295
10	14	54	8	10	63	149	140	540	80	100	630	1.490
11	6	36	7	7	50	106	66	396	77	77	550	1.166
12	2	22	6	3	22	55	24	264	72	36	264	660
13	2	10	3	2	16	33	26	130	39	26	208	429
14	0	5	2	3	11	21	0	70	28	42	154	294
15	0	6	2	3	13	24	0	90	30	45	195	360
16	0	2	0	1	8	11	0	32	0	16	128	176
17	0	6	2	1	9	18	0	102	34	17	153	306
18	1	4	1	0	2	8	18	72	18	0	36	144

Totaal aantal personen									Totaal aantal toevoegingen				
19	1	4	0	1	4	10	19	76	0	19	76	190	
20	0	2	0	0	2	4	0	40	0	0	40	80	
21	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	21	21	
22	0	1	1	0	4	6	0	22	22	0	88	132	
23	0	0	1	1	0	2	0	0	23	23	0	46	
25	1	0	0	0	1	2	25	0	0	0	25	50	
27	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	27	27	
29	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	29	29	
31	0	1	0	0	1	2	0	31	0	0	31	62	
38	0	1	0	0	0	1	0	38	0	0	0	38	
Totaal	67.832	80.788	89.794	22.973	140.873	402.260	83.744	129.829	112.407	34.942	216.30	577.223	1
Gemiddeld per persoon	1,2	1,6	1,3	1,5	1,5	1,4							

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.12 Totaalbedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen familierecht naar aard van verzoek, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	14.433.640	16.640.916	15.956.107	18.445.274	19.451.902	20.655.866	21.964.742	23.503.741	24.424.213	24.557.184
scheidingsprocedures										
Totaal losse procedures tav nevenverzoeken	8.303.132	11.175.425	12.180.893	15.203.573	18.171.166	20.541.186	22.427.388	25.907.306	29.600.450	32.672.038
Totaal niet scheidingsgerelateerde verzoeken	2.621.591	3.503.121	4.421.990	5.950.735	6.890.702	8.022.391	9.853.066	12.189.119	14.352.979	15.964.906

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.13 Totaalbedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen naar toevoegingscategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eenzijdig verzoek	11.622.459	12.975.351	12.044.722	13.853.207	14.481.334	15.410.951	16.161.856	17.003.892	17.291.482	17.119.316
Beëindiging samenw.	829.741	988.365	1.060.904	1.339.189	1.423.133	1.501.874	1.773.634	2.102.664	2.640.491	2.897.232
Gemeenschapp. verzoek	1.864.946	2.498.010	2.684.187	3.079.294	3.360.883	3.573.323	3.827.230	4.248.738	4.374.353	4.413.699
Alimentatie /levensond.	3.271.425	4.616.137	5.135.271	6.644.507	8.299.506	9.392.986	10.123.664	10.787.744	11.849.324	12.165.903
Ouderlijke macht-voogdij	1.506.335	1.992.220	2.125.868	2.488.462	2.707.295	3.265.631	4.006.154	5.271.674	6.649.918	8.059.525
Omgangsregeling	2.175.008	3.077.685	3.507.627	4.526.226	5.347.512	5.887.164	6.139.097	7.236.754	8.475.150	9.592.178
Boedelscheiding	1.289.589	1.463.118	1.398.349	1.534.677	1.814.915	1.994.410	2.158.318	2.611.134	2.625.778	2.854.432

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.14 Totaal vastgestelde extra-urenvergoedingen (in euro) naar toevoegingscategorie, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eenzijdig verzoek	112.548	658.873	738.505	834.233	1.076.450	1.339.501	1.619.926	1.434.147	994.521	429.744
Beëindiging samenwoning-nevenv.	17.898	65.314	52.746	81.742	93.481	110.305	88.874	6.980	982	0
Gemeenschappelijk verzoek	2.104	5.873	5.733	6.942	5.548	8.053	5.371	9.485	3.713	1.779
Alimentatie-levensonderhoud	22.982	102.283	141.363	152.402	265.093	303.079	275.435	309.955	183.637	58.556
Ouderlijke macht-voogdij	5.287	69.030	69.768	100.783	98.445	192.833	138.458	158.338	126.934	40.410
Omgangsregeling	416	160.162	188.508	287.845	258.396	444.921	450.293	425.396	282.084	111.801
Boedelscheiding	8.572	74.376	94.777	66.805	120.363	169.529	133.190	168.039	109.548	39.502
Totaal	169.807	1.135.912	1.291.401	1.530.752	1.917.778	2.568.221	2.711.548	2.512.338	1.701.419	681.791

Bron: extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 4.15 Inkomsten en uitgaven voor de Tremanormen

Inkomsten uit (neven)arbeid
Studiefinanciering, uitkeringen, pensioen
Inkomsten uit (onder)huur
Rente en andere inkomsten uit vermogen
Bijdragen aan het huishouden van anderen, met wie gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd
Bestaande mogelijkheden om inkomsten uit te breiden (verdiencapaciteit)
Opgaven over het vermogen
Huurbetalingen
Aflossingen van de hypothecaire lening en rente, alsmede de vaste lasten
Verzekeringen
Noodzakelijke regelmatige reiskosten
Financiële verplichtingen voor anderen
Kosten van bijzondere medische verzorging voor de onderhoudsgerechtigde en/of zijn gezinsleden
Kosten voor de verwerving van inkomsten
Eventueel ook opgaven van schulden

Tabel 4.16 Aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen, 1995-2007

	1995	1996	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Totaal aantal echtscheidingsprocedures	37234	36734	35337	35079	36897	31886	32607	32641
Echtscheiding met kinderen < 18	18952	19065	18128	19364	21630	19546	20020	19626
% met kinderen <18	51%	52%	51%	55%	59%	61%	61%	60%

Bron: CBS statline

Tabel 4.17 Aantal afgedane verzoekschriften bij de rechtbank voor vaststelling en wijziging kinderalimentatie 2000-2009 (in totaal en op tegenspraak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vaststelling kinderalimentatie totaal	2.280	2.534	2.675	2.913	3.170	3.216	3.586	4.027	4.317	4.122
Wijziging kinderalimentatie totaal	2.164	2.196	2.303	2.761	3.275	3.613	3.405	3.355	3.336	3.952
Vaststelling kinderalimentatie op tegenspraak	1.098	1.247	1.324	1.505	1.694	1.607	1.837	2.012	2.180	1.742
Wijziging kinderalimentatie op tegenspraak	1.218	1.249	1.385	1.721	2.055	2.215	2.059	2.080	1.996	2.100
Percentage vaststelling op tegenspraak	48	49	49	52	53	50	51	50	50	42
Percentage wijziging op tegenspraak	53	49	52	59	65	69	57	52	46	51

Bron: Landelijke onderzoeksdatabase Rvdr

Tabellen behorend bij hoofdstuk 5: Strafrecht

Tabel 5.1 Aantal vastgestelde strafpikettoevoegingen, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal	52.575	56.087	54.784	68.557	71.982	73.344	69.604	70.038	68.073	73.405

Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 5.2 Aantallen vastgestelde ambtshalve toevoegingen in strafzaken, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Overtreding	77	145	128	141	160	194	220	327	324	361
Jeugdstrafzaak	12.053	13.209	13.958	16.735	17.133	17.081	18.834	20.026	21.561	19.293
Rijden o.i.	21	8	19	11	6	8	11	8	11	31
Enkelvoudige kamer	12.524	13.707	14.279	19.048	20.271	21.408	21.515	20.569	21.208	19.353
Meervoudige kamer	12.500	13.804	13.834	15.772	15.798	14.361	12.533	12.178	12.874	11.929
Onbekend/overig	3	0	0	0	0	0	0	0	6	150
Totaal	37.178	40.873	42.218	51.707	53.368	53.052	53.113	53.108	55.984	51.117

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC; jaarverslagen Rvdr

Tabel 5.3 Vastgestelde vergoedingen voor strafzaken met ambtshalve toevoeging, dienend voor de enkel- en meervoudige kamer, 2005-2008 (in euro's)

	2005	2006	2007	2008
Enkelvoudige kamer	13.668.152	14.062.849	15.185.064	16.497.279
Meervoudige kamer	9.168.924	8.191.945	8.990.409	10.014.427

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC & jaarverslagen Rvdr

Tabel 5.4 Vastgestelde vergoedingen voor strafpikettoevoegingen in zaken waarin een ambtshalve toevoeging volgt, 2000-2009 (in euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantallen	37.178	40.873	42.218	51.707	53.368	53.052	53.113	53.108	55.984	51.117
Gemiddelde prijs	181	192	216	230	248	256	256	260	267	274
Uitgaven	6.715.563	7.867.904	9.129.420	11.874.742	13.223.024	13.600.350	13.587.539	13.803.650	14.947.930	13.986.593

Bron: piket- en vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 5.5 Vastgestelde vergoedingen voor ambtshalve toevoegingen in strafzaken, dienend voor de enkel- en meervoudige kamer, 2000-2009 (in euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Overtreding	39.511	97.575	95.197	130.626	136.619	178.561	210.906	315.147	311.780	350.364
Jeugdstrafzaak	6.244.501	7.628.113	8.880.390	11.428.213	12.480.313	12.988.066	14.511.766	15.414.109	17.024.158	15.516.335
Rijden o.i.	9.697	4.232	8.842	6.067	2.203	6.628	6.335	5.192	8.528	21.944
Enkelvoudige kamer	8.405.893	9.926.707	11.445.664	16.547.550	18.392.588	20.670.784	21.162.129	20.508.387	21.643.034	20.084.237
Meervoudige kamer	18.661.084	17.658.494	17.792.622	20.912.838	21.980.422	21.200.657	18.877.133	18.576.112	20.392.671	19.384.428
Onbekend/overig	2.101	0	0	0	0	0	0	0	4.885	88.810
Totaal	33.362.787	35.315.122	38.222.715	49.025.295	52.992.146	55.044.697	54.768.269	54.818.946	59.385.056	55.446.118

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 5.6 Vastgestelde vergoedingen aan extra uren in strafzaken met een ambtshalve toevoeging, dienend voor de enkel- en meervoudige kamer, 2000-2009 (in euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Overtreding	0	0	0	0	593	0	0	0	0	0
Jeugdstrafzaak	32.673	131.147	116.482	142.856	165.972	140.785	218.894	162.967	150.421	119.999
Rijden o.i.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Enkelvoudige kamer	42.379	216.984	338.682	365.613	523.294	766.795	971.015	1.089.440	981.924	381.881
Meervoudige kamer	3.929.553	11.471.448	12.048.256	15.302.568	18.702.285	23.838.496	24.046.178	24.971.970	24.733.038	11.895.537
Onbekend/overig		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	4.004.605	11.819.579	12.503.420	15.811.036	19.392.144	24.746.076	25.236.087	26.224.378	25.865.383	12.397.417

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 5.7 Vastgestelde punten inzake ambtshalve toevoegingen in strafzaken, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enkelvoudig	4,3	7,2	7,7	7,9	7,8	7,9	8	8	8,1	8
Meervoudig	4,1	10,6	11,7	11,8	12	12,2	12,3	12,4	12,6	12,6

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 5.8 Prognose van de productie van de strafrechtspraak, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	realisatie	voorlopige realisatie						
Ingekomen strafzaken	150.144	147.354	149.884	149.467	149.138	149.030	148.887	148.865
Afdoening zonder uitspraak	13.224	13.311	16.827	16.827	16.830	16.842	16.852	16.867
Uitspraak MK-zaak incl. ontnemingsvordering	15.466	15.213	14.788	14.838	14.808	14.793	14.782	14.777
Uitspraak EK-zaak incl. ontnemingsvordering	127.109	125.604	127.321	127.208	126.921	126.810	126.692	126.663
Beschikking Raadkamer	59.048	59.164	59.491	59.662	59.821	59.973	60.115	60.256
Uitwerking appel/ cassatieuitspraak MK-zaak	5.248	5.946	5.803	5.762	5.760	5.753	5.748	5.745

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabel 5.9 Prognose van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken, 2008-2015

Type toevoeging	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	realisatie	voorlopige realisatie						
Ambtshalve straf toevoegingen (meerderjarigen)	35.190	33.800	33.899	33.868	33.925	34.041	34.163	34.306
Strafpiket-toevoegingen	67.735	74.353	74.865	75.133	75.381	75.620	75.843	76.065

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabellen behorend bij hoofdstuk 6: Consumentenrecht

Tabel 6.1 Aantallen zaken consumentenkoop, 2000–2009

Jaar	Kantonuitstroom	Civieluitstroom
2000	163	325
2001	174	324
2002	169	297
2003	161	264
2004	143	337
2005	105	347
2006	121	384
2007	138	398
2008	108	270
2009	106	392

Bron: Rvdr

Tabel 6.2 Aantallen met een verzoekschrift begonnen huurzaken bij de sectoren kanton in duizendtallen, 2001-2008

Jaar	Aantal
2001	1,5
2002	1,7
2003	1,7
2004	1,2
2005	1,3
2006	1,2
2007	1,3
2008	1,2

Bron: CBS statline

Tabel 6.3 Vastgestelde aantallen toevoegingen in consumentenzaken, 2000-2009

Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geschil verzekering	409	400	349	400	463	499	650	662	727	676
Geschil verbintenissenrecht	995	1.078	893	946	1.177	1.214	2.441	2.870	2.862	2.766
Geschil medisch handelen	76	118	149	153	165	170	233	222	261	345
Aandelenlease	0	0	0	0	5	81	119	166	177	110
Onderhoud door verhuurder	116	100	74	82	78	74	124	160	187	166
Wet huurprijzen woonruimte	97	76	32	64	66	71	94	72	74	48
Geschil (ver)huur woonruimte	402	420	387	438	435	546	925	1.165	1.097	1.099
Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	21	26	9	15	15	21	23	12	15	31
Totaal	2.116	2.218	1.893	2.098	2.404	2.676	4.609	5.329	5.400	5.241

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 6.4 Uitgaven (in euro) van de rechtspraak aan consumentenzaken, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Civiel consumentenkoop	247.845	286.019	318.281	224.046
Kanton consumentenkoop	11.900	14.420	16.708	12.421
Kanton huurzaken	147.329	143.004	157.391	138.012
Totaal	407.073	443.442	492.379	374.479

Bron: Rvdr

Tabel 6.5 Vastgestelde uitgaven (in euro) aan vergoedingen van toevoegingen inzake consumentenkoop, 2000-2009

Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geschil verzekering	197.939	228.508	210.889	236.984	298.169	341.876	400.512	393.017	485.925	460.167
Geschil verbintenissenrecht	513.698	619.996	544.079	610.103	776.469	784.611	1.327.024	1.629.737	1.762.110	1.743.012
Geschil medisch handelen	49.633	72.611	102.486	111.818	110.183	129.447	176.875	160.557	212.878	268.908
Aandelenlease	0	0	0	0	2.743	54.098	70.842	112.845	131.983	85.732
Onderhoud door verhuurder	59.301	64.086	49.094	49.663	41.404	50.042	65.897	90.994	111.039	117.544
Wet huurprijzen woonruimte	35.897	29.186	13.429	28.292	31.380	30.731	40.986	35.822	37.646	25.509
Geschil (ver)huur woonruimte	178.300	205.663	203.409	254.220	252.626	301.909	462.834	574.031	599.243	630.093
Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	13.198	18.276	4.531	10.077	11.776	16.726	16.749	10.888	12.619	24.725
Totaal	1.047.966	1.238.325	1.127.917	1.301.156	1.524.750	1.709.440	2.561.718	3.007.890	3.353.442	3.355.691

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 6.6 Vastgestelde uitgaven (in euro) voor extra uren inzake consumentenkoop, 2000-2009

Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geschil verzekering	0	0	6.796	18.632	7.055	19.867	31.368	65.417	19.198	5.247
Geschil verbintenissenrecht	2.661	18.240	18.550	74.293	57.614	56.625	50.442	65.633	21.508	33.248
Geschil medisch handelen	0	8.429	2.784	15.853	3.479	10.407	24.164	22.524	26.762	3.952
Aandelenlease	0	0	0	0	5.160	29.140	22.787	25.921	9.311	2.424
Onderhoud door verhuurder	2.568	778	6.312	0	0	1.708	0	3.937	826	7.430
Wet huurprijzen woonruimte	0	1.353	271	1.503	1.452	8.593	355	1.887	1.967	2.170
Geschil (ver)huur woonruimte	1.602	5.702	6.890	4.429	13.213	15.745	10.264	17.866	22.474	4.284
Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	0	3.275	0	494	2.794	12.706	15.768	2.359	7.614	6.154
Totaal	6.830	37.776	41.602	115.203	90.767	154.790	155.149	205.544	109.659	64.909

Bron: extra urenbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 6.7 Vastgestelde punten per toevoeging in consumentenzaken, 2000-2009

Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geschil verzekering	1,6	4,2	5,7	6,3	6,7	6,8	5,8	5,7	6,2	6,1
Geschil verbintenissenrecht	1,7	4,9	6,1	6,9	7	6,8	5,3	5,4	5,7	5,7
Geschil medisch handelen	1,5	4,9	6,4	6,9	6,4	7,7	6,6	6,9	7,6	7
Aandelenlease	0	0	0	0	9	7,3	6,7	7,4	8	8,3
Onderhoud door verhuurder	0,6	5,1	7,4	6,3	5,5	6,8	5	5,2	5,5	6,5
Wet huurprijzen woonruimte	1,1	3,5	4,5	4,6	4,2	4,7	4,4	4,8	4,5	4,6
Geschil (ver)huur woonruimte	2,1	5,1	6	6,3	6,1	5,5	4,8	4,6	4,9	5,1
Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	2,4	4,8	7,4	5,4	7,8	6,4	7,4	8,3	7,5	7,1
Totaal gemiddeld	1,7	4,8	6	6,6	6,6	6,5	5,3	5,3	5,7	5,8

Bron: vaststellingbestand RvR, bewerking WODC

Tabel 6.8 Prognose instroom bij de civiele rechtspraak, 2008-2015

Type zaak	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Realisatie	Voorlopige realisatie				Prognose		
Dagvaardingen (kanton)	508.713	567.036	625.018	656.378	697.611	739.614	785.007	833.414
Verzoekschriften (kanton)	259.642	304.191	336.710	358.306	376.462	395.148	416.041	438.790
Dagvaardingen (civiel)	56.097	56.732	59.520	58.296	59.733	60.922	62.695	63.840

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)

Tabel 6.9 Prognose aantallen toevoegingen in handelszaken (exclusief insolventies), 2008-2015

Type toevoeging	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Realisatie	Voorlopigerealisatie				Prognose		
Toevoegingen civiel en bestuur	36.133	36.877	38.849	39.638	40.183	40.739	41.317	41.870

Bron: PMJ (WODC/Rvdr)