

**Cahier 2012-5**

## Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011

M.J. ter Voert  
T. Geurts  
R.M.V. van Os



**Cahier**

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

**Bestelgegevens**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag  
Fax: (070) 370 45 07  
E-mail: [wodc@minvenj.nl](mailto:wodc@minvenj.nl)

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt. Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

## Voorwoord

In het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn verschillende maatregelen voorgesteld die moeten leiden tot besparingen op de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak. In de Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing worden deze maatregelen gevolgd. Jaarlijks wordt gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen en de vraag naar en uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak. In 2010 is de eerste monitor verschenen. Daarin zijn maatregelen op het gebied van bestuursrecht, familierecht, consumentenrecht, strafrecht en algemene maatregelen beschreven. De voorliggende tweede meting betreft de periode tussen 2000 en 2010 en geeft een globaal overzicht over alle rechtsterreinen en gaat specifiek in op maatregelen binnen het bestuursrecht en familierecht.

Op het gebied van bestuursrecht en civiel recht zijn inmiddels enkele maatregelen ingevoerd. De maatregelen zijn vooral gericht op het terugbrengen van het aantal toevoegingen en rechtszaken. Dit wordt onder andere geprobeerd door het wijzigen van de condities waarop aanspraak kan worden gemaakt op een toevoeging, financiële prikkels, het verbeteren van informatievoorziening en een andere manier van bejegening door overheidsinstanties. De monitor geeft een beeld van de ontwikkeling van de toevoegingen, rechtszaken en kosten op de rechtsterreinen waarop de maatregelen betrekking hebben en geeft tevens aan of recente trendbreuken door eventuele andere factoren verklaard kunnen worden.

Graag bedank ik, mede namens de auteurs, de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) voor hun advisering en begeleiding tijdens dit onderzoek. Verder bedank ik de medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand (Lia Geelen, Susanne Peters) en de Raad voor de rechtspraak (Bart Diephuis) voor het aanleveren van de databestanden. Dank ook aan de leescommissie van het WODC, bestaande uit Marnix Croes en Monika Smit en aan Roberto Aidala voor de vormgeving van het rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw  
Directeur WODC

# Inhoud

## **Afkortingen — 7**

## **Samenvatting — 9**

### **1 Inleiding — 21**

- 1.1 Gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort — 21
- 1.2 Taakstellingmaatregelen — 24
- 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen — 28
- 1.4 Indeling rapportage — 30

### **2 Ontwikkelingen rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand — 31**

- 2.1 Ontwikkelingen in het rechtsbestel — 31
  - 2.1.1 Maatregelen in het kader van de taakstelling 2008 — 34
  - 2.1.2 Aangekondigde maatregelen van het Kabinet Rutte — 35
- 2.2 Uitgaven aan toevoegingen — 36
  - 2.2.1 Uitgaven naar type toevoeging — 39
  - 2.2.2 Proceduretoevoegingen — 42
  - 2.2.3 Adviestoevoegingen — 44
  - 2.2.4 Ambtshalve toevoegingen — 44
  - 2.2.5 Piketvergoedingen — 46
- 2.3 Uitgaven aan rechtspraak — 47
  - 2.3.1 Rechtbanken — 49
  - 2.3.2 Appelcolleges — 50
- 2.4 Eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand — 52
- 2.5 Samenvatting — 53

### **3 Bestuursrecht — 55**

- 3.1 Bestuursrecht in het kort — 55
- 3.2 Algemene maatregelen bestuursrecht — 58
  - 3.2.1 Maatregel: pro-actieve geschiloplossing door de overheid — 58
  - 3.2.2 Maatregel: verhoging proceskostenveroordeling overheidsinstanties — 60
- 3.3 Analyses bestuursrecht algemeen — 61
  - 3.3.1 Toevoegingen bestuursrecht — 61
  - 3.3.2 Eigen bijdrage — 64
  - 3.3.3 Sociale voorzieningen — 65
  - 3.3.4 Sociale verzekeringen — 68
  - 3.3.5 Proceskostenveroordelingen — 75
  - 3.3.6 Rechtspraak — 77
- 3.4 Specifieke maatregel: vreemdelingenbewaring — 79
  - 3.4.1 Uitgaven en aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring — 80
- 3.5 Samenvatting — 83

### **4 Familierecht — 87**

- 4.1 Scheidingsprocedures en toevoegingen in het kort — 87
- 4.2 Maatregelen scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken — 91
  - 4.2.1 Stand van zaken maatregelen — 91
  - 4.2.2 Ontwikkeling in het aantal rechtszaken — 93
  - 4.2.3 Ontwikkeling in het aantal toevoegingen — 95
  - 4.2.4 Uitgaven voor toevoegingen en rechtspraak — 98

- 4.2.5 Eigen bijdrage — 101
- 4.2.6 Overzicht 2009-2010 en conflictprocedures — 102
- 4.3 Maatregel kinderalimentatie — 103
  - 4.3.1 Stand van zaken maatregel — 105
  - 4.3.2 Ontwikkeling in het aantal rechtszaken en toevoegingen — 105
- 4.4 Samenvatting — 108

### **Summary — 113**

### **Literatuur — 125**

#### **Bijlagen**

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 127
- 2 Tabel bij hoofdstuk 1 — 129
- 3 Tabellen bij hoofdstuk 2 — 131
- 4 Maatregelen buiten taakstellingen 2008 en 2010 — 135
- 5 Tabellen bij hoofdstuk 3 — 139
- 6 Tabellen bij hoofdstuk 4 — 149

## Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BFR	Besluit financiering rechtspraak
BOPZ	Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BZK	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
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IND-PV	Procesvertegenwoordiging van de IND
Justis	Dienst Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit & Screening
LAT	Lichte adviestoevoeging
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
OTS	Onder Toezicht Stelling
PAGO	Pro-actieve geschiloplossing door de overheid
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering
VIValt	Verklaring van Inkomen en Vermogen alternatief
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WWB	Wet Werk en Bijstand





## Samenvatting

De afgelopen jaren zijn verschillende bezuinigingen op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand aangekondigd. 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 zijn in het programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' diverse maatregelen voorgesteld die deze bezuiniging moeten realiseren, evenals een bezuiniging op de rechtspraak van 18,6 miljoen euro omdat de maatregelen tot een lagere instroom van rechtszaken moeten leiden. Het programma richtte zich op het realiseren van zowel verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid als op structurele besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak. Per 2015 moeten alle structurele besparingen zijn gerealiseerd.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is een nieuwe bezuiniging per 2014 van jaarlijks 50 miljoen euro opgenomen. Tevens is in oktober 2011 aangekondigd dat een tekort van 15 miljoen euro door het arrest-Salduz binnen het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand moet worden opgevangen. De nieuwe maatregelen die deze besparingen moeten realiseren, zijn alle prijswijzigingen die de kostprijs per toevoeging moet terugdringen. Ze hebben betrekking op (verlagingen van) de vergoeding van de advocatuur en (verhogingen van) de eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers. Daarnaast krijgt de Raad voor Rechtsbijstand een taakstelling opgelegd.

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven op termijn een stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk te vinden.

### Doel- en vraagstelling

De monitor *Rechtsbijstand en Geschiloplossing* heeft tot doel de stand van zaken van de maatregelen uit de taakstelling van 2008 te volgen en deze in 2015 te evalueren. In hoeverre de evaluatie in 2015 nog zinvol is gezien alle nieuwe wijzigingen en een mogelijke stelselherziening, zal op termijn moeten blijken. In 2010 is het eerste rapport van de monitor verschenen waarin maatregelen op het gebied van bestuursrecht, familierecht, consumentenrecht, strafrecht en maatregelen die op meerdere rechtsterreinen effect hebben, zijn beschreven. Jaarlijks zullen niet alle rechtsgebieden aan bod komen. Op aanvraag van de Directie Rechtsbestel ligt in de huidige monitor het accent op bestuursrecht, familierecht en een totaaloverzicht over alle rechtsterreinen. Het totaaloverzicht is ingegeven door het feit dat een deel van de nieuwe maatregelen effect hebben op alle rechtsterreinen.

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

*Hoe heeft het aantal vastgestelde toevoegingen en gerechtelijke procedures zich ontwikkeld tussen 2000 en 2010 en hoe hoog zijn de bijbehorende uitgaven? Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in vergelijking met de eerste monitor?*

De volgende deelvragen zijn beantwoord:

- 1 Wat is de stand van zaken van de maatregelen op het betreffende rechtsgebied en zijn er andere relevante wets- of beleidswijzigingen doorgevoerd?
- 2 Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen en rechtspraak zich ontwikkeld?
- 3 Wat is de ontwikkeling in het aantal toevoegingen en het aantal (bezwaar- en) gerechtelijke procedures?

#### 4 Hoe heeft de gemiddelde eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers zich ontwikkeld?

##### **Methode van onderzoek**

Voor de gegevens over de aantallen vastgestelde toevoegingen en de bijbehorende uitgaven is gebruikgemaakt van het vaststellingenbestand 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).

De gegevens over de uitgaven in de monitor zijn niet gedefleerd, het betreft zogenoemde nominale bedragen.

In het eerste rapport van de monitor zijn de maatregelen van het programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' besproken. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen verschillende mechanismen achter de maatregelen. Die mechanismen kunnen worden verdeeld in mechanismen met een zekere opbrengst en met een onzekere opbrengst. Mechanismen met een zekere opbrengst zullen direct besparingen opleveren. Hieronder scharen we:

- Prijswijziging: door aanpassing van de prijs worden voor de overheid de uitgaven aan toevoegingen geringer.
- Aanspraak: door een aanpassing van de voorwaarden waaronder burgers aanspraak kunnen maken op een toevoeging, worden per saldo minder toevoegingen verstrekt.

Mechanismen met een onzekere opbrengst veronderstellen in de regel een gedragsverandering waarvan vooraf niet zeker is in hoeverre deze plaats zal vinden. Onder deze mechanismen scharen we:

- Financiële prikkels: 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.
- Informatievoorziening: door de verstrekking van meer en betere informatie aan rechtzoekenden moeten conflicten worden voorkomen en moeten bestaande conflicten op een effectievere en efficiëntere manier tot een oplossing worden gebracht.
- Verandering van bejegenen: door de bejegening van de burger door de overheid persoonlijker te maken kunnen conflicten worden voorkomen.
- 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.

In de tabellen S1 tot en met S3 staan de belangrijkste resultaten per maatregel samengevat.

**Tabel S1 Overzichtstabel van algemene maatregelen (nieuwe maatregelen zijn cursief gedrukt)**

Maatregel	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase*	Trend 2009-2010		Belangrijke invloedsfactoren
				toevoegingen	rechtspraak	
Algemene maatregelen				Van 317 mln euro naar 332 mln euro. Van 397.000 naar 402.000 toevoegingen. Stijging piketvergoedingen van 24 mln euro naar 27 mln euro.	Toename van 1,9 naar 2,0 mln zaken. Daling strafzaken, stijging kantonzaken.	Economische ontwikkelingen. Arrest Salduz.
Verbeteren van diagnose en triage	Informatie en financiële prikkel	Conflicten zonder gang naar de rechter oplossen	1-07-2011 ingevoerd			
Verhoging bedragen minimum financieel belang	Aanspraak	Minder toevoegingen	23-04-2010 ingevoerd			
Multitoevoeging / anticumulatie beperken	Begeleiding	Achterliggende schuld-gerelateerde problemen oplossen	Ontwerp. Uitvoering projectplan RvR 2e kwartaal 2012			
<i>Verlaging vergoeding advocatuur en aanpassen indexering</i>	Prijswijziging	Directe besparing	1e fase per 1-1-2012			
<i>Lagere vergoeding bij kennelijk niet ontvankelijk</i>	Prijswijziging	Directe besparing	Ontwerp			
<i>Verhogen eigen bijdrage</i>	Prijswijziging	Directe besparing	Ontwerp	Toename eigen bijdrage van € 100 naar € 110. Tussen 2006-2009 daling eigen bijdrage.		Vervallen nihilstelling straftevoeging 2009. LAT en VIValt 2006, mediatie toevoeging 2005.
<i>Extra eigen bijdrage in bewerkelijke zaken</i>	Prijswijziging	Directe besparing	Ontwerp			
<i>Extra eigen bijdrage bij opvolging raadsman</i>	Prijswijziging	Directe besparing	Ontwerp			
<i>Aanpassen anti-cumulatierегeling</i>	Prijswijziging	Directe besparing	Ontwerp			

\* Studie: de mogelijkheden voor de invulling van de maatregel worden verkend; Ontwerp: de maatregel wordt vormgegeven; Ingevoerd per: de maatregel is ingevoerd per een bepaalde datum.

**Tabel S2 Overzichtstabel van maatregelen bestuursrecht**

Maatregel	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase*	Trend 2009-2010 toevoegingen	Trend 2009-2010 rechtspraak	Belangrijke invloedsfactoren
<i>Bestuursrecht</i>				Stijging 113.000 naar 118.000 toevoegingen. Stijging 86 mln euron naar 93 mln euro. Vooral toename asieltoevoegingen.	Stijging van 90.000 naar 97.000 zaken (excl. asiel 1 <sup>e</sup> aanleg). Vooral toename zaken m.b.t. asiel (ABRVs) en sociale verzekeringen (rechtbank).	Economische crisis. Asieltoestroom.
Pro-actieve geschiloplossing door de overheid	Bejegening en informatie	Conflicten voorkomen of in vroeg stadium oplossen	Varieert per organisatie. Al ingevoerd bij UWV, SVB, Belastingdienst en vele gemeenten			
Verhoging proceskostenvergoeding overheidsinstanties	Prijswijziging en financiële prikkel	- Beter aansluiting proceskostenvergoeding en werkelijke proceskosten - Minder kosten rechtsbijstand, minder procedures	Ingevoerd per 1-10-2009	Besparing 1 mln euro op kosten vergoeding		Uitspraak ABRV's (21 feb 2007, LJN: AZ9000)
Verlaging vergoeding vreemdelingenbewaring	Prijswijziging	Directe besparing	Ingevoerd per 23-04-2010	Besparing € 1 mln		

\* Studie: de mogelijkheden voor de invulling van de maatregel worden verkend; Ontwerp: de maatregel wordt vormgegeven; Ingevoerd per: de maatregel is ingevoerd per een bepaalde datum.

**Tabel S3 Overzichtstabel van maatregelen familierecht (nieuwe maatregel is cursief gedrukt)**

Maatregel Familierecht	Type mechanisme	Doel	Implementatiefase*	Trend 2009-2010 toevoegingen	Trend 2009-2010 rechtspraak	Belangrijke invloedsfactoren
Stimuleren van afspraken bij echtscheidingen - online echtscheidingsplan en mediation online	Informatie en ondersteuning/begeleiding	Minder scheiding op tegenspraak en minder vervolprocedures	Online echtscheidingsplan per 6-09-2010; mediation online in 2010;	Totaal aantal toevoegingen stijgt met 5.500. scheidingstoevoegingen: stijging van 24,4 mln euro naar 26,9 mln euro scheidingsgerelateerde toevoegingen: stijging van 8,5 mln euro naar 31,9 mln euro	Aantal scheidingen stijgt. Echtscheiding op tegenspraak daalt van 6.300 naar 5.100. Scheidingsgerelateerd blijft ongeveer gelijk op 25.000 zaken. Conflictprocedures blijven op 16.000.	Wet voortgezet ouderschap in 2009: - afschaffing flitscheiding - verplicht ouderschapsplan
<i>Verhogen eigen bijdrage; - zowel voor scheiding als scheidingsgerelateerd; - niet voor mediantoevoeging.</i>	Prijswijziging en financiële prikkel	Directe besparing Stimuleren mediation	Ontwerp	Gemiddelde eigen bijdrage € 150 voor scheidingstoevoegingen en € 130 voor scheidingsgerelateerde toevoegingen. Vanaf 2006 daling eigen bijdrage.		LAT en VValt 2006, mediantoevoeging 2005
Eenvoudigere berekening kinderalimentatie	Nog niet concreet	Minder vervolprocedures	Studie (voorstel Recourt/vd Steur)	Alimentatie (partner- en kinderalimentatie): toename van 1.200 toevoegingen; stijging van 12,2 mln euro naar 13,4 mln euro.	Aantal vaststellingen kinderalimentatie stijgt van 4.100 naar 4.200. Aantal wijzigingen kinderalimentatie stijgt van 4.000 naar 4.300. Procedures op tegenspraak stijgen van 3.800 naar 4.100.	- Invoering verplicht ouderschapsplan in 2009. - Wijziging Tremanormen in 2009

\* Studie: de mogelijkheden voor de invulling van de maatregel worden verkend; Ontwerp: de maatregel wordt vormgegeven; Ingevoerd per: de maatregel is ingevoerd per een bepaalde datum.

## Algemene ontwikkelingen toevoegingen en rechtszaken

### Maatregelen Kabinet Balkenende IV

Uit de taakstelling van het kabinet Balkenende zijn twee maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op het brede terrein van de rechtspleging (zie tabel 1). Ten eerste is in april 2010 *het minimale financiële belang verhoogd* voor drie typen toevoegingen: de lichte adviestoevoeging (naar € 250), de reguliere toevoeging (naar € 500) en de toevoeging voor een cassatiezaak (naar € 1.000). Door deze maatregel zullen er minder geschillen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten tweede is in juli 2011 de maatregel *Diagnose en Triage* ingevoerd. De maatregel houdt in dat rechtshulpzoekenden worden gestimuleerd eenvoudigere en goedkopere kanalen te benutten voor rechtshulp dan de dienstverlening van een advocaat. Rechtshulpzoekenden worden aangespoord hun geschil eerst voor te leggen aan het Juridisch Loket voordat ze naar een advocaat stappen (middels een korting van € 50 op een eventuele toevoeging). Het doel is burgers te stimuleren eenvoudigere en goedkopere kanalen te benutten. Omdat de maatregel is ingevoerd in 2011 valt deze nog buiten het bereik van de onderzoeksgegevens die zijn gebruikt voor deze rapportage.

Verder zijn maatregelen op specifieke terreinen ingevoerd (zie bestuursrecht en familierecht) die ook van invloed kunnen zijn op de aantallen rechtszaken en toevoegingen. De ingevoerde maatregelen zijn nog van recente datum en eventuele effecten zullen daarom nog beperkt of niet in de gegevens van 2010 te zien zijn.

### Maatregelen Kabinet Rutte

Het kabinet Rutte heeft nieuwe maatregelen aangekondigd die betrekking hebben op de volle breedte van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het zijn maatregelen die vooral betrekking hebben op de vergoeding van de advocatuur en de eigen bijdrage van de toevoegingsgebruikers (zie tabel 1).

*Verlaging vergoeding advocatuur en indexering.* Er is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding waarin een verlaging van de vergoeding van de advocatuur alsmede een aanpassing van de indexeringsmaatregel van deze vergoeding is neergelegd. Beoogd wordt deze maatregelen met ingang van 1 januari 2012 in werking te laten treden. De verlaging van de vergoeding van de advocatuur zal in twee fasen plaatsvinden.

*Lagere vergoeding bij kennelijk niet ontvankelijk.* Het voorstel is de vergoeding van advocaten te verlagen als een zaak door de rechter kennelijk niet ontvankelijk wordt verklaard. In dat geval zal het toegekende puntenaantal voor de vergoeding met de helft worden verlaagd.

*Verhogen eigen bijdrage.* Het voornemen is een structurele verhoging van de eigen bijdragen op alle rechtsgebieden door te voeren. De verhoging verschilt per inkomenscategorie en varieert tussen de € 25 en € 203.

*Extra eigen bijdrage bij opvolging raadsman.* Indien er geen dwingende reden is een andere toegevoegde advocaat de zaak te laten beoordelen, maar hieraan wel extra kosten verbonden zijn, zal de rechtzoekende voor een tweede beoordeling wederom een eigen bijdrage moeten betalen.

*Extra eigen bijdrage bij bewerkelijke zaken.* Het voornemen is toevoegingsgebruikers die een eigen bijdrage verschuldigd zijn, een extra eigen bijdrage te laten betalen in bewerkelijke zaken.

*Aanpassing anticumulatieregeling.* Om een drempel tegen ondoordacht doorprocederen op te werpen wordt voorgesteld de eigen bijdrage voor de vijfde en eventueel daaropvolgende toevoegingen op 150% van de eerst opgelegde eigen bijdrage te stellen.

### **Ontwikkeling toevoegingen**

Het aantal toevoegingen is vrijwel gelijk gebleven tussen 2009 en 2010. In totaal werden in 2010 ongeveer 400.000 toevoegingen vastgesteld. De uitgaven voor de toevoegingen (exclusief extra-uren) zijn gestegen van 317 miljoen euro in 2009 naar 332 miljoen euro in 2010. Het aantal toevoegingen op het terrein van het civiele recht en het bestuursrecht is toegenomen tussen 2009 en 2010 terwijl de toevoegingen voor strafrecht in aantal zijn afgenomen. Het aantal piketvergoedingen is door het arrest-Salduz toegenomen van 89.000 in 2009 naar 110.000 in 2010. In deze twee jaar zijn de uitgaven voor piketvergoedingen gestegen van 24 miljoen euro (2009) naar 27 miljoen euro (2010).

### **Ontwikkeling extra-urenvergoeding**

Door de herziening leidraad bewerkelijke zaken lijkt het aantal extra-urenvergoedingen af te nemen. In 2008 werd nog 33 miljoen euro uitgekeerd aan extra-urenvergoeding. In 2009 is dat gedaald naar 16 miljoen euro. Voor 2010 zijn nog geen betrouwbare gegevens beschikbaar, omdat veel declaraties nog niet waren verwerkt.

### **Ontwikkeling rechtszaken**

De uitgaven voor rechtbankzaken zijn gestegen van 868 miljoen euro in 2009 naar 912 miljoen euro in 2010. In 2010 hebben de rechtbanken circa 2,0 miljoen zaken behandeld tegenover circa 1,9 miljoen in 2009. De afgelopen jaren is vooral het aantal zaken bij de sector kanton gestegen. De toename in deze sector wordt vooral veroorzaakt door de economische crisis (incassozaken). Verder is het aantal zaken binnen de sector civiel en het aantal bestuurszaken licht toegenomen en het aantal strafzaken afgenomen. De uitgaven voor hogerberoepzaken zijn toegenomen voor het civiele rechtsterrein en het strafrechtelijk terrein, en ongeveer gelijk gebleven voor belastingzaken en zaken die zijn behandeld door de Centrale Raad van Beroep.

### **Ontwikkeling eigen bijdrage**

Het aandeel toevoegingen waarvoor wettelijk geen eigen bijdrage geldt, ligt in 2010 op 30% (7% asiel en 23% ambtshalve). De gemiddelde eigen bijdrage voor de overige toevoegingen is tussen 2009 en 2010 gestegen van € 100 naar € 110. Deze toename is vooral toe te schrijven aan een stijging van de eigen bijdrage bij niet-ambtshalve strafrechtelijke toevoegingen. Sinds juli 2009 wordt in deze zaken de eigen bijdrage voor rechtzoekenden uit de laagste eigenbijdragecategorie niet langer op nihil gesteld.

## **Bestuursrecht**

Ongeveer 30% van de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen ligt op het gebied van bestuursrecht. Om de uitgaven te verminderen zijn voor het bestuursrecht twee maatregelen voorgesteld die invloed hebben op het bestuursrecht in het algemeen: pro-actieve geschiloplossing door de overheid en een verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties. Eén maatregel spitst zich toe op vreemdelingenbewaring: het aanpassen van de vergoeding voor vreemdelingenbewaringszaken.

### **Maatregelen bestuursrecht algemeen**

De maatregel 'pro-actieve geschiloplossing door de overheid' (PAGO) heeft als doel geschillen tussen overheidsinstanties en burgers in een vroegtijdig stadium op te lossen. De verwachting is dat een pro-actieve houding, waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van een andere wijze van bejegening van en informatievoor-

ziening aan burgers, vroegtijdige geschiloplossing bevordert. De maatregel moet hiermee onnodige bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen. Tevens zou deze maatregel een verbetering van de dienstverlening van de overheid kunnen betekenen. PAGO binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie is inmiddels afgelopen en opgevolgd door het programma Burgergericht werken. Verder zijn verschillende overheidsinstanties zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten de afgelopen jaren dergelijke maatregelen gestart.

De verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties is per 1 oktober 2009 in werking getreden. Als een overheidsinstantie een rechtszaak tegen een burger verliest, kan deze instantie worden veroordeeld tot een vergoeding van de proceskosten. De hoogte van de vergoeding was sinds 1994 niet meer aangepast. In oktober 2009 is de proceskostenvergoeding verhoogd en wordt daarna jaarlijks geïndexeerd. Doordat de proceskostenvergoeding in mindering kan worden gebracht op de vergoeding van de toevoeging, heeft de RvR door de indexering minder uitgaven. Tussen 2009 en 2010 heeft de RvR 1 miljoen euro minder hoeven uit te betalen vanwege de gestegen proceskostenvergoeding.

### **Toevoegingen en rechtszaken**

De totale bedragen aan vastgestelde vergoedingen in het bestuursrecht zijn gestegen van 86 miljoen euro in 2009 naar 93 miljoen euro in 2010. Het aantal toevoegingen in het bestuursrecht is toegenomen van 113.000 in 2009 naar 118.000 in 2010. Die toename is vooral toe te schrijven aan het aantal asielzaken. Het aantal vastgestelde toevoegingen voor sociale voorzieningen blijft in 2010 stabiel, terwijl toevoegingen voor sociale verzekeringen en vreemdelingenzaken in 2010 zijn afgenomen.

Bij de rechtspraak is het totaal aantal bestuurszaken tussen 2009 en 2010 gestegen van 90.000 naar 97.000 (exclusief asielzaken 1<sup>e</sup> aanleg). Deze stijging wordt veroorzaakt door een toename van sociale zekerheidszaken bij de rechtbank en vreemdelingenzaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

### **Eigen bijdrage**

Voor asiel- en ambtshalve toevoegingen in vreemdelingenbewaringszaken is geen eigen bijdrage verschuldigd. Voor de overige toevoegingen op het gebied van bestuursrecht is de gemiddelde eigen bijdrage tussen 2009 en 2010 gestegen van € 73 naar € 88.

### **Maatregel vreemdelingenbewaring**

De essentie van de maatregel 'aanpassen vergoeding vreemdelingenbewaring' is een prijswijziging. De beloning van advocaten voor vervolgberoepen in vreemdelingenbewaringszaken is verlaagd van 4 naar 3 punten als er een zitting plaatsvindt en naar 1 punt als er geen zitting plaatsvindt. De maatregel is 23 april 2010 ingevoerd. De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenbewaring zijn gedaald van 12 miljoen euro in 2009 tot circa 11 miljoen euro in 2010 terwijl het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring op een gelijk niveau is gebleven, namelijk 20.000. De afname aan uitgaven is direct toe te schrijven aan de verlaging van het aantal punten.

## **Familierecht**

De afgelopen jaren ligt ongeveer 20% van de vastgestelde uitgaven voor toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht. Tussen 2009 en 2010 zijn de



vastgestelde uitgaven voor toevoegingen op dit gebied toegenomen van 73,2 miljoen euro naar 80,4 miljoen euro. Dit betreft vooral toevoegingen voor scheidingen en scheidingsgerelateerde problemen. In 2010 werd hier in totaal ongeveer 58,9 miljoen euro aan uitgegeven. In de taakstelling van 2008 zijn maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken in het algemeen en een maatregel die specifiek gericht is op kinderalimentatie.

### **Maatregelen scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken**

De eerste hoofdmaatregel betreft het stimuleren van afspraken bij scheidingen. Dit moet leiden tot minder scheidingsprocedures op tegenspraak en minder vervolgproucedures. Om dit te bereiken zijn verschillende deelmaatregelen ingevoerd of aangekondigd. Ten eerste zijn twee internetapplicaties ontwikkeld die het scheidingsproces moeten ondersteunen. Per 6 september 2010 is er een applicatie voor het opstellen van een ouderschaps- en echtscheidingsplan online ([www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl)). Tevens is in 2010 een applicatie voor mediation online toegevoegd aan de website van de RvR. Door het geven van informatie en het aanbieden van hulpmiddelen moeten deze modules het gezamenlijk maken van afspraken stimuleren en de zelfredzaamheid van partners vergroten. Van september 2010 tot eind 2011 zijn 1.900 paren samen een dossier gestart op [www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl) en hebben 241 paren hun echtscheidings-/ouderschapsplan afgerond. Aan de tweede deelmaatregel – het invoeren van een regierechter in scheidingszaken – is geen gevolg gegeven. Na de pilot in 2009 zijn er geen nieuwe ontwikkelingen.

In 2011 is een ontwerp van een nieuwe bezuinigingsmaatregel naar de Tweede Kamer gestuurd: het verhogen van de eigen bijdrage voor toevoegingsgebruikers in scheiding- en scheidingsgerelateerde zaken in 2012. Deze verhoging komt bovenop de generieke verhoging van de eigen bijdrage die eveneens is aangekondigd voor 2012. Deze prijswijzigingen hebben vooral tot doel om gegarandeerde besparingen op te leveren.

### **Rechtszaken en toevoegingen**

Het aantal afgedane scheidingsprocedures bij de rechtbanken bedraagt in 2010 bijna 35.000 en het aantal scheidingsgerelateerde procedures ongeveer 25.000. In totaal komt dit neer op ongeveer 60.000 gerechtelijke procedures, 3.000 meer dan in 2009. Het aantal gerechtelijke procedures wijkt in 2010 op een aantal punten af van de trend van voorgaande jaren.

Ten eerste is het aantal echtscheidingen in Nederland voor het eerst sinds jaren toegenomen. Tussen 2009 en 2010 is het aantal echtscheidingsprocedures gestegen van 32.000 naar bijna 35.000. Vooral de gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en eenzijdige verzoeken die niet op tegenspraak zijn gevoerd, zijn toegenomen. Dit lijkt het gevolg te zijn van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding die 1 maart 2009 is ingevoerd. Door deze wet is de flitscheiding niet meer mogelijk en moeten scheidende ouders die het gezag hebben over minderjarige kinderen verplicht een ouderschapplan overleggen aan de rechter. Beide aspecten leiden er toe dat meer scheidingen via de rechter moeten lopen dan voorheen.

Ten tweede worden scheidingsprocedures in 2010 minder vaak op tegenspraak gevoerd dan in de jaren daarvoor. Het aantal is gedaald van 6.300 in 2009 naar 5.100 in 2010. De afname in het aantal procedures op tegenspraak kan het gevolg zijn van de invoering van het verplichte ouderschapsplan. Partners moeten vanaf maart 2009 immers voorafgaand aan de scheiding al over verschillende gevolgen overeenstemming zien te bereiken.

Ten derde is in 2010, na jarenlang te zijn gestegen, het aantal scheidingsgerelateerde procedures op ongeveer hetzelfde niveau gebleven (25.000 rechtszaken). Tevens zijn ongeveer 16.000 zaken in 2010 door ons gekenmerkt als een 'conflict-procedure' (procedure op tegenspraak, kort geding en hoger beroep).

In 2010 zijn ongeveer 32.000 toevoegingen vastgesteld voor scheidingen en 41.000 voor scheidingsgerelateerde toevoegingen. In totaal is het aantal toevoegingen voor scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken tussen 2009 en 2010 toegenomen met 5.500. De uitgaven zijn daarbij gestegen met 6 miljoen euro van bijna 53 miljoen euro naar bijna 59 miljoen euro. De uitgaven zijn het hoogst voor alimentatie, eenzijdige verzoeken op tegenspraak en omgangsregelingen.

Het aantal toevoegingen laat zowel trendbreuken als een voorzetting van bepaalde trends uit voorgaande jaren zien.

Ten eerste is, zoals bij de gerechtelijke procedures, het aantal toevoegingen voor scheidingen in vergelijking met voorgaande jaren gestegen en die stijging doet zich eveneens vooral voor bij scheidingen die niet op tegenspraak zijn. Deze stijging is eveneens waarschijnlijk toe te schrijven aan de invoering van de Wet voortgezet ouderschap in 2009. Het aantal toevoegingen voor een eenzijdig verzoek op tegenspraak is de afgelopen jaren vrijwel op hetzelfde niveau gebleven.

Ten tweede is het aantal scheidingsgerelateerde toevoegingen – evenals in voorgaande jaren – verder gestegen. Dit terwijl het aantal gerechtelijke procedures voor scheidingsgerelateerde zaken tussen 2009 en 2010 vrijwel gelijk is gebleven. Het is onduidelijk waardoor de stijging wordt veroorzaakt. Het zou kunnen zijn dat onder deze groep rechtzoekenden het aantal minvermogenden is toegenomen. Vooral het aantal toevoegingen en de uitgaven voor alimentatie en omgangsregelingen zijn de afgelopen jaren gestegen.

### **Eigen bijdrage**

In 2010 ligt de gemiddelde eigen bijdrage voor scheidingszaken op ongeveer € 150 en voor scheidingsgerelateerde zaken op bijna € 130. Vanaf 2006 is de hoogte van de gemiddelde eigen bijdrage met ongeveer € 40 afgenomen. Die daling kan samenhangen met de introductie van VIValt in 2006 omdat toen de berekening van het inkomen en vermogen is gewijzigd. Tevens is vanaf 2005 de mediantoevoeging ingevoerd waarvoor de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage betaalt dan voor een reguliere toevoeging. Mediantoevoegingen worden vooral voor scheidings- en scheidingsgerelateerde zaken verstrekt.

### **Maatregel kinderalimentatie**

De veronderstelling is dat de berekening van kinderalimentatie – via de zogenoemde Tremanormen – ingewikkeld en voor meerdere uitleg vatbaar is, waardoor onnodige procedures over de hoogte van de kinderalimentatie worden gevoerd. Tevens bevatten de Tremanormen diverse inkomsten- en uitgavenposten waardoor veranderingen in die posten tot wijzigingsverzoeken kunnen leiden. De maatregel heeft tot doel de berekening van de kinderalimentatie te vereenvoudigen en daarmee het aantal alimentatieprocedures te verminderen. Er is bij het verschijnen van dit rapport nog geen concrete maatregel uitgewerkt die tot vereenvoudiging moeten leiden. De minister wacht het voorstel af van de Kamerleden Recourt en van der Steur.

Het aantal gerechtelijke procedures voor het vaststellen of wijzigen van kinderalimentatie stijgt jaarlijks. In 2010 zijn er 8.500 procedures voor het vaststellen of wijzigen van kinderalimentatie geweest. Dat zijn er ongeveer twee keer zoveel als in 2000 en 400 meer dan in 2009. Het aantal vaststellingen en het aantal wijzi-

gingsverzoeken is jaarlijks ongeveer gelijk. Ongeveer de helft van de afgedane verzoekschriften is op tegenspraak.

Tevens is het aantal alimentatietoevoegingen (zowel kinder- als partneralimentatie) vanaf 2002 elk jaar gestegen. In 2010 zijn er ongeveer 18.000 alimentatietoevoegingen vastgesteld, waarvoor ruim 13 miljoen euro aan vergoedingen is uitgekeerd. Alimentatieprocedures kennen bovendien een relatief hoog percentage zaken op tegenspraak en hogerberoepprocedures.

De toename van gerechtelijke procedures over kinderalimentatie kan niet worden verklaard doordat er meer echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn. Het absolute aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen is de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven en in 2009 licht afgenomen. Ook kan de toename van kinderalimentatieprocedures niet worden verklaard doordat er minder vaak regelingen voor kinderalimentatie worden getroffen in de echtscheidingsbeschikking. Dit aantal is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven. Een van de oorzaken van de stijging van het aantal alimentatieprocedures zou kunnen zijn dat meer scheidende samenwoners met minderjarige kinderen afspraken over kinderalimentatie via de rechtbank laten vastleggen. Hierover hebben we echter geen gegevens.

### **Vervolgmetingen**

In de vervolgmetingen van deze monitor zal verder worden ingegaan op de implementatie van de maatregelen en het eventueel vaststellen van de effecten van deze maatregelen. Niet alle maatregelen zullen elk jaar uitgebreid aan bod komen. Aangezien de minister op termijn een herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voorstelt, zal moeten worden bezien of een evaluatie van de maatregelen in 2015 tegen die tijd nog realistisch is.

Door de opeenstapeling van diverse bezuinigingsmaatregelen is het vrijwel onmogelijk bepaalde bezuinigingseffecten aan afzonderlijke maatregelen toe te schrijven. Dit komt omdat verschillende maatregelen op hetzelfde type toevoegingen of rechtszaken zijn gericht.

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, zoals het voorstel de griffierechten te verhogen. Wanneer dergelijke factoren optreden, zullen wij hier in de vervolgmetingen op ingaan.



# 1 Inleiding

De overheidskosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de afgelopen jaren sterk gestegen.<sup>1</sup> In 2008 ging de Tweede Kamer akkoord met maatregelen die bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak moeten bewerkstelligen en tevens de kwaliteit van de dienstverlening moeten verbeteren. De Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing is in het leven geroepen om deze maatregelen te volgen en de ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak waarop de maatregelen betrekking hebben te beschrijven. De monitor hoort bij het Programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van het ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>2</sup>

Het doel van de monitor is tot 2015 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 effecten van de maatregelen zullen in de eindrapportage van 2015 worden geëvalueerd. Tussentijds zal er worden gerapporteerd over de stand van zaken voor een deel van de maatregelen. In 2010 is de eerste rapportage van de monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing verschenen waarin de ontwikkelingen over de periode 2000-2009 in kaart zijn gebracht (Croes, Geurts, Ter Voert & Zwenk, 2010). De voorliggende rapportage van de monitor bestrijkt de periode 2000-2010, waarbij vooral de verandering ten opzichte van de vorige monitor wordt belicht.

In de volgende paragraaf geven we een eerst korte beschrijving van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Vervolgens bespreken we de maatregelen die voortkomen uit het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing. Omdat er sinds het verschijnen van de eerste monitor nieuwe bezuinigingsmaatregelen op de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn aangekondigd, worden deze maatregelen eveneens beschreven in paragraaf 1.2. Tot slot komen de doelstellingen, onderzoeksvragen en de indeling van de rapportage aan bod.

## 1.1 Gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) voorziet in een subsidiestelsel om te voorkomen dat iemand 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 de internetapplicatie 'www.rechtwijzer.nl'. In de tweede lijn wordt gesubsidieerde rechtsbijstand, via een toevoeging, verleend door advocaten of mediators die bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) staan ingeschreven. Rechtzoekenden met een inkomen en vermogenspositie onder een bepaalde grenswaarde betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de kosten van een rechtshulpverlener. De overige kosten worden in de vorm van een subsidie door de overheid vergoed.<sup>3</sup> Ongeveer 37% van de bevolking komt op grond

---

<sup>1</sup> Zie Croes, Geurts, Ter Voert & Zwenk (2010).

<sup>2</sup> Het programma startte in 2008 en eindigde op 1 oktober 2010. Voor een beschrijving van de verschillende maatregelen zie Croes et al. (2010). Het programma was zowel gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid als op structurele besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak.

<sup>3</sup> Indien van toepassing wordt ook de ontvangen proceskostenveroordeling van de wederpartij van de subsidie afgetrokken.

van de inkomens- en vermogenspositie voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking (Combrink-Kuiters, Van Gammeren-Zoetewij & Peters, 2011, p. 62).

### Eigen bijdrage

Er zijn toevoegingen waarvoor de rechtzoekende een eigen bijdrage moet betalen en toevoegingen waarvoor dat niet geldt. Voor piketzaken, ambtshalve toevoegingen<sup>4</sup> en asieltoevoegingen is geen eigen bijdrage verschuldigd. Voor de overige toevoegingen is dat wel het geval.<sup>5</sup> Voor de advies- en proceduretoevoegingen geldt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, voor de lichte advies- (LAT) en mediationtoevoegingen gelden vaste lage tarieven.

De inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd en hangt – naast het inkomen – af van het vermogen en de burgerlijke staat.<sup>6</sup> Vanaf april 2006 worden er vijf treden voor het inkomen onderscheiden. De inkomensnormen worden jaarlijks aangepast. Om een beeld te krijgen hoe dit is veranderd, geven we in tabel 1.1 de inkomensnormen voor 2006 en 2010 voor reguliere toevoegingen (geen lichte advies- of mediantoevoeging).

**Tabel 1.1 Inkomensnormen voor de reguliere toevoeging in 2006 en 2010**

	Fiscaal jaarinkomen in euro voor gehuwden, samenwonenden of eenoudergezinnen		Fiscaal jaarinkomen in euro voor alleenstaanden	
	2006*	2010	2006*	2010
Trede 1	t/m 21.600	t/m 24.000	t/m 15.500	t/m 17.200
Trede 2	21.601-22.400	24.001-24.800	15.501-16.000	17.201-17.700
Trede 3	22.401-23.600	24.801-26.100	16.001-16.800	17.701-18.700
Trede 4	23.601-26.200	26.101-29.000	16.801-18.500	18.701-20.500
Trede 5	26.201-31.100	29.001-34.400	18.501-22.000	20.501-24.400

\* Sinds de invoering van VIValt in april 2006.

In tabel 1.2 staat weergegeven hoe de eigen bijdrage tussen 2006 en 2010 is veranderd voor elke trede. Hieruit blijkt dat de eigen bijdrage voor elke trede is toegenomen. De toename is in absolute zin hoger geweest voor de hogere treden dan voor de lagere treden. In relatieve zin was de toename over alle treden gelijk: de eigen bijdrage is in 2010 met 11% gestegen ten opzichte van 2006. Deze stijging is hoger dan de gemiddelde stijging van het bedrag dat de gemiddelde consument uitgeeft aan een pakket aan goederen en diensten. Dit is met 7% toegenomen, zo blijkt uit de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

<sup>4</sup> Een ambtshalve toevoeging is de vergoeding voor een advocaat die de rechter heeft toegewezen aan verdachten, vreemdelingen of psychiatrische patiënten die in bewaring zijn gesteld.

<sup>5</sup> Hoewel er verschillende uitzonderingssituaties zijn waarbij de eigen bijdrage wordt kwijtgescholden. Zie Combrink-Kuiters et al. (2011, p. 58).

<sup>6</sup> Rechtzoekenden die binnen een periode van zes maanden na afgifte van de eerste toevoeging opnieuw één of meerdere toevoegingen krijgen verstrekt, krijgen een korting van 50% op de eigen bijdrage voor de tweede, derde en vierde toevoeging. Voor daaropvolgende toevoegingen binnen de termijn wordt geen korting meer gegeven.

**Tabel 1.2 Ontwikkeling in eigen bijdrage voor een reguliere toevoeging per inkomensrede in euro**

	2006*	2007	2008	2009	2010	Absoluut verschil 2006 en 2010	Procentueel verschil 2006 en 2010
Trede 1	90	92	94	98	100	10	11
Trede 2	142	145	148	154	158	16	11
Trede 3	244	249	255	265	272	28	11
Trede 4	431	439	449	466	478	47	11
Trede 5	677	690	705	732	750	73	11

\* Sinds de invoering van VIValt in april 2006.

De eigen bijdrage bij mediation wordt jaarlijks geïndexeerd en bedraagt in 2011 € 50 of € 101 afhankelijk van de bestede tijd of, bij de laagste inkomenscategorie € 50, ongeacht de aan de zaak bestede tijd. Voor een LAT lag de eigen bijdrage op € 13,50. Dit bedrag is per 1 juli 2009 verhoogd en gedifferentieerd naar twee inkomenscategorieën. In 2011 ligt de eigen bijdrage op € 40 in de laagste eigenbijdragecategorie en € 75 in de categorieën daarboven. Ook deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

### Vergoeding rechtsbijstandverlener

De rechtsbijstandverlener ontvangt zijn vergoeding deels rechtstreeks van de toevoegingsgerechtigde indien deze een eigen bijdrage is verschuldigd en deels van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). De RvR vergoedt een bedrag op basis van een forfaitair systeem, waarop de eigen bijdrage van de rechtzoekende in mindering wordt gebracht.

**Tabel 1.3 Soorten toevoegingen en puntenvergoeding per toevoeging**

Type toevoeging*	Puntenvergoeding rechtsbijstandverlener
Geen eigen bijdrage	
Piket**	1,5 punt (in uitzonderlijke gevallen ligt dit hoger, met maximaal 5,5 punten voor bijstand bij politieverhoor van een minderjarige verdachte van een ernstig strafbaar feit)
Ambtshalve toevoegingen:	
Strafrecht (bij ontneming van vrijheid)	Varieert per toevoegingscategorie
Opname, voortzetting, en ontslag psych.ziek.	4 punten
OTS	7 tot 8 punten
Vreemdelingenbewaring	Minimaal 1 punt bij vervolgberoep tot maximaal 4 punten bij eerste beroep
Asieltoevoegingen	5 tot 8 punten
Wel eigen bijdrage	
Licht advies (LAT)	2 punten (t/m 3 uur)
Advies	4 punten (t/m 6 uur) of 8 punten (meer dan 6 uur)
Mediation	4 punten (t/m 4 uur) of 8 punten (meer dan 4 uur)
Procedure	Varieert per toevoegingscategorie

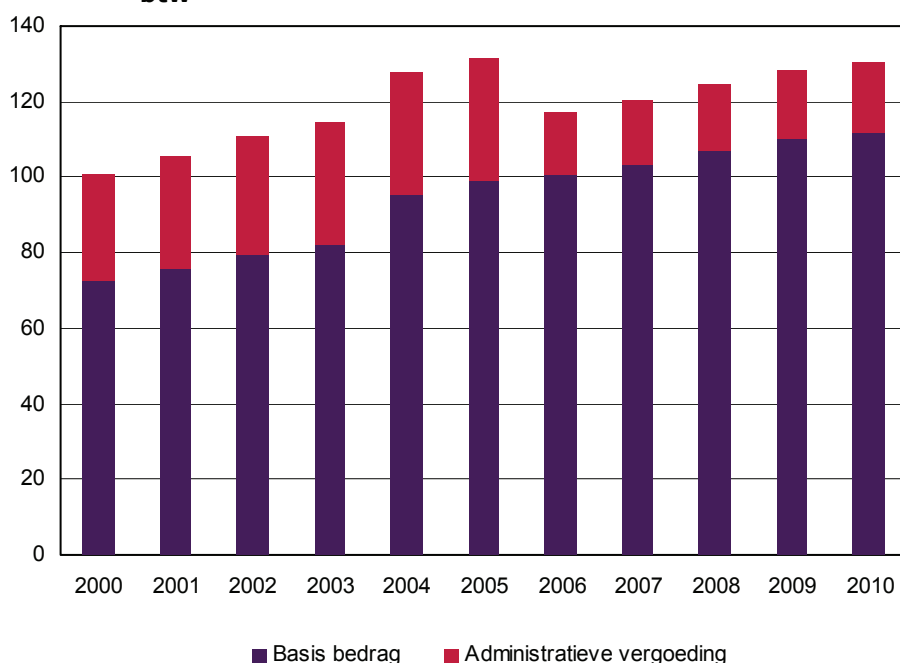
\* In de afzonderlijke hoofdstukken worden de toevoegingen gedetailleerd besproken.

\*\* Piketvergoedingen zijn formeel gezien geen toevoegingen.

De vergoeding is, zoals gezegd, forfaitair van aard. Afhankelijk van de soort toevoeging en de soort zaak is er een vaste puntenvergoeding (zie tabel 1.3). De punten zijn bepaald aan de hand van het aantal uur dat gemiddeld aan een specifieke zaak

wordt besteed.<sup>7</sup> Per punt krijgt de rechtshulpverlener een basisbedrag uitgekeerd. Door het aantal punten te vermenigvuldigen met het basisbedrag kan de vergoeding worden berekend. Tevens komt hier nog een vaste vergoeding voor administratiekosten bij (zie figuur 1.1). In uitzonderingsgevallen kan de advocaat bij bewerkelijke zaken een extra-urenvergoeding aanvragen. In figuur 1.1 is de ontwikkeling weergegeven in de hoogte van het basisbedrag per punt en de vergoeding voor administratiekosten over de periode die deze rapportage beslaat: 2000-2010. Het basisbedrag is toegenomen tussen 2000 en 2010 en de vergoeding voor administratiekosten is ongeveer gehalveerd na de vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor toevoegingen in april 2006 (zie bijlage 4, VIValt).

**Figuur 1.1 Basisbedrag voor één punt en de vaste vergoeding voor administratiekosten (op 1 juli van het betreffende jaar), in euro excl. btw**



Bron: Raad voor Rechtsbijstand, bewerking WODC  
Zie tabel b1.1 in bijlage 2 voor corresponderende cijfers.

## 1.2 Taakstellingmaatregelen

### *Maatregelen programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing*

In het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV is opgenomen dat op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bespaard moet worden. De mogelijkheden hiervoor zijn onderzocht in het kader van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dit programma zijn verschillende maatregelen voorgesteld die tussen 2009 en 2015 gefaseerd worden ingevoerd en tot structurele besparingen moeten leiden. Vanaf 2015 moet de be-

<sup>7</sup> Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt de uitmiddeling. Er zijn zaken die meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen en er zijn zaken die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Per saldo moet het systeem er toe leiden dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald.



zuiniging ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling jaarlijks 50 miljoen euro op de gesubsidieerde rechtsbijstand gaan bedragen. De verwachte volumebeperking die met de maatregelen gepaard moet gaan, zou bovendien vanaf 2015 jaarlijks 18,6 miljoen euro op de rechtspraak moeten besparen. De maatregelen uit het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing staan weergegeven in tabel 1.4. De maatregelen zijn in de eerste rapportage van de monitor ingedeeld naar het rechtsgebied waarop ze betrekking hebben: algemene maatregelen, consumentenrecht, bestuursrecht, familierecht en strafrecht. Voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende maatregelen verwijzen we naar Croes et al. (2010). Voor zover van toepassing zullen de maatregelen in de volgende hoofdstukken uitvoeriger aan de orde komen. De maatregelen *indexering financieel belang*, *verhogen proceskostenveroordeling bestuursorganen* en *het aanpassen van de vergoeding voor vreemdelingenbewaring* zijn in de loop van 2009 ingevoerd. In 2010 zijn twee internetapplicaties beschikbaar gekomen die onder de maatregel *stimuleren afspraken scheidingen* vallen. *Diagnose en Triage* is halverwege 2011 van start gegaan. De maatregel *verlengen piketfase* is inmiddels teruggedraaid.<sup>8</sup>

**Tabel 1.4 Maatregelen en beoogde besparingen programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing in 2015, in miljoen euro**

Maatregel	Status	Besparing 2015
<i>Algemene maatregelen</i>		
Indexering grenzen financieel belang	Ingevoerd april 2009	3,1
Diagnose en Triage (en andere route consumentenzaken)	Diagnose en Triage ingevoerd juli 2011	8,8
Multitoevoeging / anticumulatie beperken	Uitvoering projectplan RvR 2e kwartaal 2012	3,8
<i>Bestuursrecht</i>		
Pro-actieve overheid	Diverse activiteiten	9,0
Verhogen proceskostenveroordeling overheidsinstanties	Ingevoerd oktober 2009	1,3
Aanpassen vergoeding vreemdelingenbewaring	Ingevoerd april 2009	3,3
<i>Familierecht</i>		
Stimuleren afspraken scheidingen	www.echtscheidingsplan.nl en mediation online september 2010	5,2
Vereenvoudigen kinderalimentatie	Afwachten wetsvoorstel Recourt/vd Steur	1,7
<i>Strafrecht</i>		
Verlengen piketfase	Teruggedraaid	4,0
Verhalen kosten rechtsbijstand bij veroordeling		5,0
<i>Overige</i>		
		4,9
<b>Besparing rechtsbijstand</b>		<b>50,1</b>
<b>Besparing rechtspraak</b>		<b>18,6</b>

### Maatregelen kabinet Rutte

Uit het regeerakkoord van oktober 2010 van het kabinet Rutte vloeit een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand voort van jaarlijks 50 miljoen euro per 2014.<sup>9</sup> Tevens heeft het ministerie geraamd dat als gevolg van de zaak Salduz een extra tekort ontstaat van circa 15 miljoen euro op het terrein van de gesubsidi-

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 35.

<sup>9</sup> Bijlage bij het regeerakkoord, pagina 3, ombuiging nr. 4 onder *Kleinere overheid*. Zie ook: Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 27.

dieerde rechtsbijstand. Door de jurisprudentie in de zaak Salduz moeten verdachten een advocaat kunnen raadplegen voorafgaand aan het politieverhoor. Hierdoor is de financiële druk op het stelsel verder toegenomen. Het geraamde extra tekort van 15 miljoen euro zal eveneens binnen het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand moeten worden opgevangen.<sup>10</sup>

De minister heeft aangegeven op termijn een stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk te vinden. Dit zal echter niet op korte termijn in werking kunnen treden. Daarom worden binnen het huidige stelsel diverse nieuwe maatregelen doorgevoerd om de reeds ontstane tekorten op te vangen.<sup>11</sup> Daarbij is gekozen voor maatregelen die snel zijn in te voeren en die 'zekere opbrengsten genereren'.

Ten eerste is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding waarin een verlaging van de vergoeding van de advocatuur alsmede een aanpassing van de indexeringsmaatregel van deze vergoeding is neergelegd. De maatregel zal in twee fasen worden doorgevoerd. Beoogd wordt de eerste fase met ingang van 1 januari 2012 in werking te laten treden. De basisvergoeding per punt zal dan omlaag gaan van € 112,94 naar € 106,23. Hiermee wordt naar verwachting een structurele besparing gerealiseerd van 20 miljoen euro.<sup>12</sup> De tweede fase zou nog eens 8 miljoen euro moeten opleveren. Uitgaande van het prijspeil van 1 januari 2012 komt dit overeen met een verlaging van 2,4%.

Ten tweede is aangekondigd dat de eigen bijdragen in echtscheidingszaken zullen worden verhoogd.<sup>13</sup> Dit zou moeten leiden tot een besparing van 10 miljoen euro. Tegelijkertijd is een derde maatregel voorgesteld, namelijk het opleggen van een taakstelling van 5 miljoen euro aan de RvR.

Ten vierde wordt voorgesteld om toevoeginggebruikers een extra eigen bijdrage in rekening te laten brengen als hun zaak wordt overgenomen door een andere advocaat terwijl daar geen dwingende reden toe is. Indien er geen dwingende reden is een andere advocaat de zaak te laten beoordelen, maar hieraan wel extra kosten verbonden zijn, zal de rechtzoekende voor een tweede beoordeling wederom een eigen bijdrage moeten betalen.

Het vijfde voornemen is toevoeginggebruikers die een eigen bijdrage verschuldigd zijn, een extra eigen bijdrage te laten betalen in bewerkelijke zaken. Bewerkelijke zaken zijn zaken die zodanig gecompliceerd zijn dat rechtshulpverleners hier extra-uren voor kunnen declareren.<sup>14</sup>

Ten zesde is voorgesteld de vergoeding van advocaten te verlagen als een zaak door de rechter kennelijk niet ontvankelijk wordt verklaard. Als 'de advocaat een evident verkeerde inschatting heeft gemaakt van de haalbaarheid van de zaak', is het voornemen het toegekende puntenaantal voor de vergoeding met de helft te verlagen. De veronderstelling is dat het verlagen van het puntenaantal in dit soort gevallen de advocaat stimuleert een zaak scherp te beoordelen.

Ten zevende is voorgesteld de zogenaamde anticumulatiebepaling aan te passen. Indien binnen een half jaar na verlening van een toevoeging aan een rechtzoekende waarbij een eigen bijdrage wordt opgelegd, opnieuw één of meer toevoegingen worden verleend, bedraagt de eigen bijdrage voor de tweede tot en met vierde toevoeging de helft van de eerst opgelegde eigen bijdrage. Deze bepaling heeft tot doel de rechtzoekende die binnen korte tijd bij veel procedures is betrokken financieel tegevoet te komen. Om een drempel tegen ondoordacht doorprocederen op te werpen

---

<sup>10</sup> Brief 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.

<sup>11</sup> Brief 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 35.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 27.

<sup>14</sup> Zie [www.rvr.org](http://www.rvr.org) Leidraad bewerkelijke zaken.

wordt voorgesteld de eigen bijdrage voor de vijfde en eventueel daaropvolgende toevoegingen op 150% van de eerst opgelegde eigen bijdrage te stellen. De gehele cyclus wordt begrensd door een jaar. Het aantal toevoegingen dat gedurende één jaar na het verlenen van de eerste toevoeging wordt verstrekt, doorloopt dus eerst een daling in eigen bijdrage en vanaf de vijfde toevoeging een forse stijging van die eigen bijdrage. Nadat de rechtzoekende gedurende twaalf maanden geen toevoegingen heeft aangevraagd begint de cyclus opnieuw.

Tot slot is in de brief van 31 oktober 2011 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat de extra kosten die gepaard gaan met het arrest Salduz worden gecompenseerd door een structurele verhoging van de eigen bijdragen op alle rechtsgebieden door te voeren.<sup>15</sup> De verhoging verschilt per inkomenscategorie en varieert tussen de € 25 en € 203.

In tabel 1.5 zijn alle nieuwe maatregelen weergegeven met de verwachte besparingen die ze moeten opleveren.

**Tabel 1.5 Maatregelen en beoogde besparingen nieuwe taakstellingen**

Maatregel	Besparing in miljoen euro
Verlaging vergoeding advocatuur (eerste tranche) en aanpassing indexering	20
Verhoging eigen bijdrage echtscheiding	10
Taakstelling Raad voor Rechtsbijstand	5
Extra eigen bijdrage bij opvolging raadsman	2
Extra eigen bijdrage in bewerkelijke zaken	1,5
Lagere vergoeding bij kennelijk niet ontvankelijk	2
Aanpassing anticumulatieregeling	1,5
Verlaging vergoeding advocatuur (tweede tranche)	8
<b>Totaal</b>	<b>50</b>
Generieke verhoging eigen bijdrage	15

Bron: brief 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand

### Mechanismen

In de eerste monitor is een onderscheid gemaakt tussen verschillende mechanismen achter de maatregelen. Die mechanismen kunnen worden verdeeld in mechanismen met een zekere opbrengst en met een onzekere opbrengst. Mechanismen met een zekere opbrengst zullen direct besparingen opleveren. Hieronder scharen we:

- **Prijswijziging:** door aanpassing van de prijs worden voor de overheid de uitgaven aan toevoegingen geringer.
- **Aanspraak:** door een aanpassing van de voorwaarden waaronder burgers aanspraak kunnen maken op een toevoeging, worden per saldo minder toevoegingen verstrekt.

Mechanismen met een onzekere opbrengst veronderstellen een gedragsverandering waarvan vooraf niet zeker is in hoeverre deze plaats zal vinden. Onder deze mechanismen scharen we:

- **Financiële prikkels:** 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.
- **Informatievoorziening:** door de verstrekking van meer en betere informatie aan rechtzoekenden moeten conflicten worden voorkomen en moeten bestaande conflicten op een effectievere en efficiëntere manier tot een oplossing worden gebracht.

<sup>15</sup> Brief 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand. Alleen de mediantoevoegingen worden hiervan uitgezonderd.

- Verandering van bejegening: door de bejegening van de burger door de overheid persoonlijker te maken kunnen conflicten worden voorkomen.
- 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.

Duidelijk is dat, met uitzondering van de taakstelling voor de RvR, de nieuwe voorgestelde maatregelen prijswijzigingen betreffen. De overheidsuitgaven zullen minder worden door het dalen van de kostprijs per toevoeging: de vergoeding voor de advocatuur daalt en de eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers stijgt. Onder de maatregelen van 2008 zitten ook prijswijzigingen (vergoeding vreemdelingenbewaring) en het beperken van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand (verhogen financieel belang), maar de meeste maatregelen zijn gericht op het bewerkstelligen van gedragsveranderingen via financiële prikkels, informatievoorziening, bejegening en begeleiding. Deze maatregelen proberen vooral het volume aan zaken te verminderen. De opbrengst is in deze gevallen minder zeker en lastiger empirisch vast te stellen, omdat ook allerlei andere factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van het aantal zaken.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

De doelstelling van de Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing is het monitoren van de voorgenomen bezuinigings- en verbeteringsmaatregelen uit de taakstelling van 2008. De Directie Rechtsbestel van het ministerie van Veiligheid en Justitie wil via de monitor een vinger aan de pols houden en de uitgaven en aantallen zaken volgen. In 2015 zal, volgens de oorspronkelijke opzet, een eindevaluatie moeten plaatsvinden. Dan zal worden bekeken of de maatregelen hebben gewerkt zoals verwacht.

De jaarlijkse tussenrapportages zullen zich in beginsel richten op de stand van zaken en een selectie van bepaalde maatregelen. Op aanvraag van de Directie Rechtsbestel worden in de huidige monitor vooral de maatregelen op het terrein van het bestuursrecht en familierecht belicht. Gezien de nieuwe stroom aangekondigde maatregelen, die veelal invloed hebben op het totale aantal toevoegingen en uitgaven, zal in de huidige monitor bovendien een totaaloverzicht worden gegeven van de ontwikkeling van het aantal toevoegingen, rechtszaken en de uitgaven die hiermee zijn gemoeid. Dit betekent dat de specifieke maatregelen op het terrein van het strafrecht, consumentenrecht en de maatregelen die op meerdere rechtsgebieden betrekking hebben niet in deze rapportage worden besproken. Gelet op het feit dat de nieuwe maatregelen tevens gericht zijn op een verhoging van de eigen bijdrage van gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, zal hier in deze rapportage ook aandacht aan worden geschonken. Naast de genoemde maatregelen zijn er ook op andere onderdelen van het rechtsbestel verschuivingen geweest die van invloed kunnen of zullen zijn op de vraag naar toevoegingen en de instroom van rechtszaken. We zullen deze ontwikkelingen zo veel mogelijk beschrijven.

Door de nieuwe maatregelen die voortkomen uit de taakstelling van het Kabinet Rutte zal het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn de afzonderlijke effecten van de maatregelen uit 2008 vast te stellen. In de komende jaren zal moeten blijken in hoeverre een effectevaluatie in 2015 van de maatregelen uit 2008 nog zinvol is en waar tussenrapportages zich op zouden moeten richten.

In deze rapportage is de volgende algemene vraag leidend:

*Hoe heeft het aantal vastgestelde toevoegingen en gerechtelijke procedures zich ontwikkeld tussen 2000 en 2010 en hoe hoog zijn de bijbehorende uitgaven? Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in vergelijking met de eerste monitor?*

De volgende deelvragen zullen worden beantwoord:

- Wat is de stand van zaken van de maatregelen op het betreffende terrein en zijn er andere relevante wets- of beleidswijzigingen doorgevoerd?
- Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen en rechtspraak zich ontwikkeld?
- Wat is de ontwikkeling in het aantal toevoegingen en het aantal (bezwaar- en) gerechtelijke procedures?
- Hoe heeft de gemiddelde eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers zich ontwikkeld?

### **Methode van onderzoek**

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van wetteksten en beleidsstukken van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De gegevens over de rechtspraak zijn gebaseerd op jaarverslagen en de onderzoeksdatabase van de Raad voor de rechtspraak en CBS-gegevens. Voor de gegevens over toevoegingen is gebruikgemaakt van de vaststellingenbestanden, de extra-urenbestanden en piketbestanden van de Raad voor Rechtsbijstand. Verder zijn gegevens over bezwaarschriften bij diverse overheidsinstanties opgevraagd.

Voor de aantallen toevoegingen en de uitgaven daaraan is uitgegaan van het vaststellingenbestand<sup>16</sup> van de RvR. In dit bestand staat per jaar per toevoeging de vastgestelde vergoeding aan de rechtshulpverlener. Het betreft dus afgehandelde zaken. In aangegeven gevallen zijn ook de extra-urenvergoedingen (uit het extra-urenbestand) meegeteld bij de uitgaven. Hier is vooral sprake van bij strafzaken. De uitgaven voor de rechtspraak zijn berekend door de aantallen producten van de rechtspraak (waaronder vonnissen en tussenvonnissen, schikkingen, raadkameren, uitwerken van vonnis voor hoger beroep et cetera) te vermenigvuldigen met de in de jaarverslagen gepubliceerde productgroepprijs.

De gemiddelde eigen bijdrage is berekend over die toevoegingen waarvoor in principe een eigen bijdrage wordt betaald, dat wil zeggen dat ambtshalve en asieltoevoegingen buiten beschouwing zijn gelaten. Nihilstellingen worden wel meegeteld. Het gaat hierbij om de *vastgestelde* eigen bijdrage door de RvR. Dit bedrag wordt ingehouden op de vergoeding van de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener moet dit bedrag zelf declareren bij de rechtzoekende. Het is dus de 'berekende' eigen bijdrage door de RvR. Het wil niet zeggen dat de rechtzoekende het bedrag daadwerkelijk heeft betaald.

Bij de interpretatie van de bedragen moet ermee rekening worden gehouden dat de gegevens over de uitgaven in de monitor niet zijn gedefleerd, het betreft zogenoemde nominale bedragen. Een bedrag van € 100 in 2010 heeft met andere woorden een lagere 'waarde' ('koopkracht') dan datzelfde bedrag in 2000. De ontwikkeling van nominale bedragen in de loop van de tijd leidt met andere woorden tot een overdrijving van de 'werkelijke' groei.

---

<sup>16</sup> Dit in tegenstelling tot het *afgifte*bestand waar de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand op is gebaseerd. Het *afgifte*bestand registreert de verstrekte toevoegingen en heeft betrekking op startende zaken. Soms worden afgegeven toevoegingen uiteindelijk niet gedeclareerd.

#### **1.4 Indeling rapportage**

In deze rapportage onderzoeken we de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds het verschijnen van de eerste monitor in 2010 (Croes et al., 2010). In hoofdstuk 2 wordt een totaaloverzicht gegeven van de ontwikkelingen voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor de periode van 2000 tot en met 2010 wordt een overzicht gegeven van het aantal gerechtelijke procedures, het aantal vastgestelde toevoegingen en de uitgaven die hiermee waren gemoeid. In hoofdstukken 3 en 4 worden de ontwikkelingen voor het bestuursrecht en familierecht nader beschouwd. Alle hoofdstukken sluiten af met een korte samenvatting.

## 2 Ontwikkelingen rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in de rechtspraak en gesubsidieerde rechtsbijstand in grote lijnen. Er zal worden gekeken naar de stand van zaken van de voorgestelde maatregelen die voortkwamen uit de taakstelling van het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV zoals beschreven in het eerste rapport van de monitor. Vervolgens worden de ontwikkelingen in de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand geanalyseerd, als ook de aantallen vastgestelde toevoegingen, de uitgaven aan rechtspraak en de hoogte van eigen bijdrage. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- 1 Wat is de stand van zaken van de voorgestelde maatregelen en zijn er andere relevante ontwikkelingen in het rechtsbestel?
- 2 Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen en het aantal vastgestelde toevoegingen en zich ontwikkeld?
- 3 Hoe hebben de uitgaven voor rechtspraak en het aantal gerechtelijke procedures zich ontwikkeld?
- 4 Hoe heeft de gemiddelde eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers zich ontwikkeld?

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 maken we gebruik van wetteksten en beleidsstukken van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 maken we gebruik van de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2 en 4 maken we gebruik van de vaststellingenbestanden, de extra-urenbestanden en piketbestanden van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Wat betreft onderzoeksvragen 2, 3, en 4 zal er naast een totaaloverzicht, ook een overzicht worden gegeven van de ontwikkelingen voor een drietal overkoepelende rechtsgebieden: het civiele recht, het bestuursrecht en het strafrecht.<sup>17</sup>

### 2.1 Ontwikkelingen in het rechtsbestel

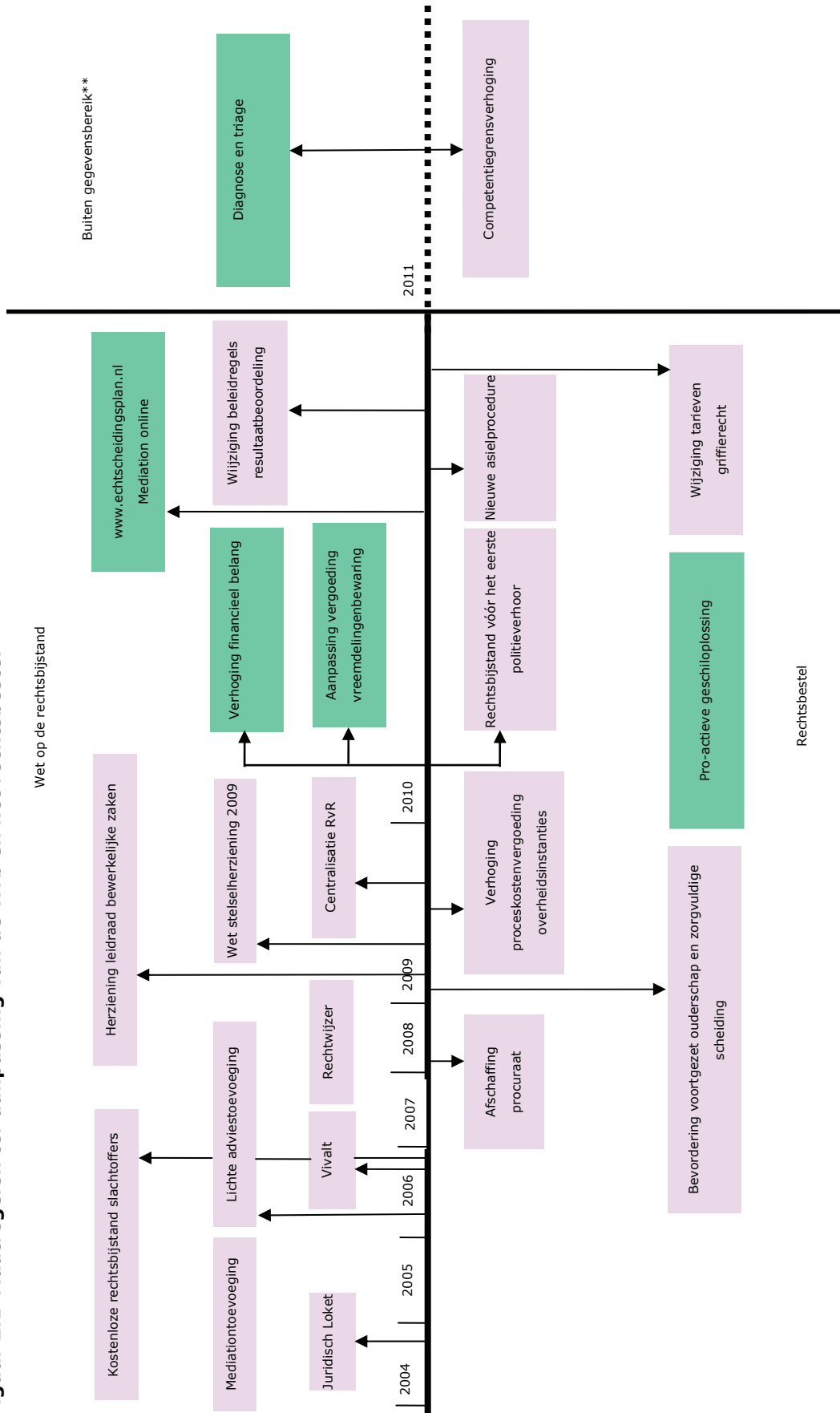
De afgelopen jaren zijn er maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op het rechtsbestel in het algemeen en op de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in het bijzonder. Sommige van deze maatregelen zijn hoofdzakelijk gericht op de manier waarop de rechtspleging geïnstitutionaliseerd is, zoals de afschaffing van het procureaat en de nieuwe asielprocedure. Veranderingen die voortkomen uit deze maatregelen kunnen samengaan met veranderingen in het toevoegingengebruik. Andere maatregelen beogen veranderingen aan te brengen in de mogelijkheden tot het krijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand door aanpassing van de Wrb. Nieuwe voorzieningen zoals de mediantoevoeging en het Juridisch Loket zijn hier voorbeelden van. In figuur 2.1 wordt schematisch weergegeven welke veranderingen er hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren, waarbij de maatregelen voor de Wrb boven de tijdslijn en de maatregelen voor het rechtsbestel in het algemeen onder de tijds-

<sup>17</sup> De indeling van toevoegingen in de huidige rapportage (zie tabel b2.1 in bijlage 3) wijkt af van de indeling die is gebruikt in de eerste rapportage van de monitor. In de eerste rapportage is aangesloten bij de indeling van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (Combrink-Kuiters et al., 2010). Deze indeling correspondeert echter niet met de indeling in rechtsgebieden waar de maatregelen op betrekking hebben die in de onderhavige monitor worden gevolgd.

lijnen staan weergegeven. De maatregelen die buiten de taakstelling van het Kabinet Balkenende IV vallen, zijn in het grijs weergegeven en worden toegelicht in bijlage 4. De maatregelen die voortkomen uit de taakstelling 2008 (en inmiddels zijn ingevoerd), zijn in het oranje weergegeven en worden hieronder nader beschreven. Voor een beschrijving van de (nog) niet ingevoerde maatregelen uit de taakstelling 2008 verwijzen we naar de eerste rapportage van de monitor. De voorgestelde maatregelen die voortkomen uit de taakstelling van kabinet Rutte zijn (nog) niet ingevoerd en zijn daarom niet weergegeven in figuur 2.1.



**Figuur 2.1 Maatregelen ter aanpassing van de Wrb en het rechtsbestel\***



\* De in het groen weergegeven maatregelen hebben betrekking op de taakstelling uit 2008. Een beschrijving van de overige maatregelen is te vinden in bijlage 4.

\*\* Voor het in kaart brengen van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand zijn gegevens gebruikt tot en met het jaar 2010. De maatregelen die in 2011 zijn ingevoerd worden daarom in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.

### 2.1.1 Maatregelen in het kader van de taakstelling 2008

In tabel 1.4 in hoofdstuk 1 staat weergegeven welke maatregelen van de taakstelling 2008 inmiddels in werking zijn getreden. Het gaat om twee maatregelen met een stelselbreed bereik, namelijk Diagnose en Triage en de verhoging van het financieel belang, twee maatregelen op het gebied van bestuursrecht, namelijk een verlaging van de vergoeding voor zaken die betrekking hebben op vreemdelingenbewaring en een proceskostenverhoging voor bestuursorganen, en twee deelmaatregelen op het gebied van familierecht, namelijk het aanbieden van internetapplicaties voor een echtscheidingsplan en mediation-online. Voor één maatregel, proactieve geschiloplossing door de overheid, kan de datum van inwerkingtreden niet worden vastgesteld. Activiteiten die onder deze maatregel kunnen vallen, zijn door de jaren heen bij verschillende instanties op verschillende momenten ingevoerd. De maatregelen op het gebied van bestuursrecht en familierecht komen in de hierna volgende hoofdstukken uitvoerig aan de orde. Hieronder beschrijven we kort de essentie van de ingevoerde maatregelen. Daarbij merken we op dat één van de maatregelen, namelijk Diagnose en Triage, medio 2011 is ingevoerd en daarmee buiten het bereik van de gegevens valt waar we onze analyses op hebben uitgevoerd.

#### **Diagnose en Triage**

Op 1 juli 2011 is de maatregel *Diagnose en Triage* ingevoerd. Met de maatregel wordt beoogd burgers met financiële prikkels te stimuleren alternatieve kanalen te gebruiken om hun conflicten op te lossen (in plaats van een advocaat of rechtspraak). Een afname van het beroep op zowel de rechtspraak en als op de gesubsidieerde rechtsbijstand zou hiervan het resultaat moeten zijn.

Rechtshulpzoekenden worden gestimuleerd (door een korting op de eigen bijdrage voor een toevoeging) om het geschil eerst voor te leggen aan het Juridisch Loket voordat ze naar een advocaat stappen. Als dat nodig is, verwijst het Juridisch Loket door naar de juiste persoon of instantie die de burger verder kan helpen. Wanneer blijkt dat bijstand van een advocaat nodig is, verwijst het Juridisch Loket de burger naar een advocaat. Indien de burger in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, ontvangt hij een korting van € 50 op de eigen bijdrage.

#### **Verhoging financieel belang**

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend wanneer de zaak van de rechtshulpzoekende een voldoende financieel belang heeft. Sinds 1994 is het minimale belang niet meer geïndexeerd, ondanks de ontwikkelingen in inkomen van burgers en de kosten van de rechtspraak. In april 2010 is daarom het minimale financiële belang verhoogd van € 90 naar € 250 voor lichte adviestoevoegingen, van € 180 naar € 500 voor een reguliere toevoeging en van € 360 naar € 1.000 voor een toevoeging voor een beroep in cassatie.

#### **Verhoging proceskostenvergoeding door overheidsinstanties**

De verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties is ingevoerd op 1 oktober 2009. Een overheidsinstantie moet 35% meer proceskostenvergoeding betalen aan een burger wanneer een rechtszaak wordt verloren dan voor de invoering van deze maatregel. Deze maatregel moet een tweezijdig effect hebben. Ten eerste een directe besparing op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien er sprake is van een toevoeging kan de RvR de uitgekeerde proceskostenveroordeling verrekenen met de vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. Ten tweede moet de maatregel overheidsinstanties prikkelen om beroepszaken te voorkomen door geschillen pro-actief aan te pakken en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

ren. Besparingen zullen zowel op de gesubsidieerde rechtsbijstand als op de rechtspraak kunnen worden geboekt.

### **Aanpassing vergoeding vreemdelingenbewaring**

In april 2010 is de vergoeding voor advocaten bij vreemdelingenbewaringszaken aangepast. Voorheen kregen deze advocaten vier punten zowel voor een eerste beroepszaak als voor een vervolgeroepszaak. De vergoeding voor een vervolgeroep is door deze regeling verminderd van vier punten naar drie punten omdat wordt aangenomen dat het minder werkzaamheden vereist van de advocaat dan een eerste beroep. Als er geen zitting plaatsvindt of de advocaat niet op de zitting verschijnt van het vervolgeroep, dan wordt de vergoeding verminderd van drie punten naar één punt.

### **Pro-actieve geschiloplossing door de overheid**

Bij verschillende overheidsinstanties zijn activiteiten geïnitieerd die zijn gericht op een pro-actieve wijze van geschiloplossing. Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie was tot 2010 een projectorganisatie pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) actief. Doel van dit project was een pro-actieve wijze van geschiloplossing bij de verschillende justitie-instanties te stimuleren en waar nodig te ondersteunen. De nadruk lag daarbij op de toepassing van zogenoemde mediationvaardigheden in een vroeg stadium van contact met een burger. Inmiddels is het project PAGO beëindigd en is een nieuw project gestart met overeenkomstige doelstellingen: het project burgergericht werken. Ook bij andere overheidsinstanties zijn soortgelijke projecten gaande. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liep tot voor kort het pionierstraject mediationvaardigheden. In dat kader zijn vanaf 2008 projecten gestart bij verschillende gemeenten in Nederland met als doel de communicatie met de burger te verbeteren en het aantal klachten te verminderen (zie Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema, 2010). Inmiddels is dit project overgegaan in 'de informele aanpak'. Ook bij de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank zijn de afgelopen jaren projecten gestart waarbij mediationvaardigheden worden toegepast om problemen met burgers niet te laten escaleren (zie Van der Velden et al., 2010).

### **Stimuleren gezamenlijke afspraken bij scheidingen**

Het kabinet streeft er naar het totale aantal procedures rond een scheiding te verminderen door te stimuleren dat scheidende paren gezamenlijk afspraken maken. Men verwacht dat gezamenlijke afspraken tussen partners leiden tot minder procedures op tegenspraak en minder vervolgeroep procedures. Een van de deelmaatregelen op dit terrein is het aanbieden van internetapplicaties voor een echtscheidings-/ouderschapsplan en mediation-online. De website [www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl) is per 6 september 2010 actief en de applicatie mediation-online is tevens in de loop van 2010 operationeel geworden. De exacte datum is niet bekend.

#### *2.1.2 Aangekondigde maatregelen van het Kabinet Rutte*

De meeste aangekondigde maatregelen van het kabinet Rutte (zie hoofdstuk 1), hebben betrekking op de volle breedte van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Behalve de taakstelling voor de RvR, hebben de maatregelen betrekking op ofwel een verlaging van de vergoeding van de advocatuur ofwel een verhoging van de eigen bijdrage van de toevoegingsgebruikers. De maatregelen beogen de kostprijs per toevoeging voor de overheid omlaag te brengen. In hoofdstuk 1 staan ze beschreven. De maatregelen nog zijn nog niet ingevoerd, maar het ligt in de lijn der ver-

wachting dat ze in de toekomst effecten zullen sorteren op de totale uitgaven die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

## 2.2 Uitgaven aan toevoegingen

De totale uitgaven aan toevoegingen worden bepaald door het aantal punten en een eventueel toegekende extra-urenvergoeding per toevoeging, het aantal toevoegingen en het basisbedrag per punt minus zowel de eigen bijdragen van de rechtshulpzoekenden als de eventuele veroordeling van de wederpartij in de kosten van het geschil.<sup>18</sup> Voor de aantallen toevoegingen en de uitgaven daaraan is uitgegaan van het vaststellingenbestand van de RvR. In dit bestand staan per jaar de vergoedingen die per toevoeging zijn vastgesteld. In een eerder stadium is een toevoeging afgegeven, de rechtsbijstandverlener (advocaat of mediator) heeft voor zijn verrichte werkzaamheden een declaratie ingediend en deze declaratie is verwerkt. Nadat is vastgesteld welke bedragen aan de rechtsbijstandverlener moeten worden uitgekeerd, wordt dit in het bestand geregistreerd.<sup>19</sup> 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.

In het volgende gedeelte volgt een beschrijving van de ontwikkelingen in de uitgaven en het aantal toevoegingen. Daarna worden de piketvergoedingen beschreven. Voor een specificatie van de toevoegingen en de indeling die voor deze rapportage is gebruikt, wordt verwezen naar bijlage 3, tabel b2.1. Eerst zal worden gekeken naar het totaal aantal vastgestelde toevoegingen en de bijbehorende uitgaven. Vervolgens beschrijven we de uitgaven en aantallen naar type toevoeging. Bij alle uitgaven gaat het om nominale bedragen.

Uit figuur 2.2 blijkt dat uitgaven voor toevoegingen, waarbij de extra-urenvergoeding is weggelaten, de trend volgt die sinds 2003 is ingezet: de uitgaven stijgen met gemiddeld 6% per jaar. De uitgaven aan extra-uren zijn vanaf 2007 niet meer gestegen en lijken in 2009 en 2010 te zijn afgenomen. Deze afname komt ongeveer gelijktijdig met de herziening van de richtlijn voor het toekennen van extra-uren (Herziening richtlijn bewerkelijke zaken, zie bijlage 4). Dit zou erop kunnen wijzen dat deze herziening een vermindering in het aantal extra-urendeclaraties tot gevolg heeft gehad. Het kan echter ook zijn dat de declaraties voor extra uren voor de toevoegingen uit 2009 en 2010 nog niet zijn ingediend of zijn verwerkt. Omdat er mogelijk een onderschatting is van de uitgaven in de laatste twee jaren, is in figuur 2.2 de ontwikkeling in uitgaven voor 2009 en 2010 weergegeven met een stippel-

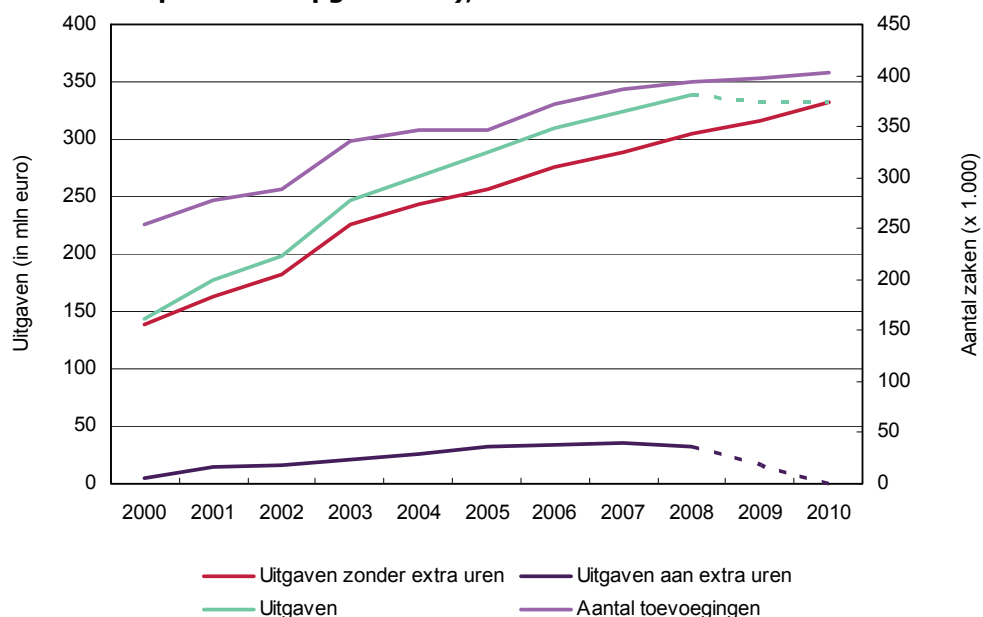
---

<sup>18</sup> Tevens zijn er nog andere kostenposten die een rechtsbijstandverlener kan opvoeren zoals kosten voor tolken of reiskosten. Kosten voor griffie vallen buiten de uitgaven aan toevoegingen.

<sup>19</sup> Onze cijfers over aantallen toevoegingen wijken af van de cijfers in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010 van de RvR (Combrink-Kuiters, Van Gammeren-Zoetewij & Peters, 2011). Dit komt omdat wij gebruikmaken van het vaststellingenbestand. Hierin staan onder andere de uitgaven geregistreerd. In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt het aantal toevoegingen bepaald aan de hand van het afgiftebestand (de uitgaven zijn dan nog niet bekend). Een vaststelling van een toevoeging vindt op een later tijdstip plaats dan de afgifte. Een toevoeging die bijvoorbeeld in 2008 is afgegeven wordt soms pas in 2010 gedeclareerd en vastgesteld. Ten tweede worden sommige afgegeven toevoegingen uiteindelijk ingetrokken. Het soort toevoeging kan bij vaststelling ook nog worden omgezet. Bijvoorbeeld een mutatie van proceduretoevoeging naar een adviestoevoeging en andersom.

lijn. Uit de extra-urenbestanden blijkt echter dat de meeste extra-uren binnen een jaar na vaststelling gedeclareerd zijn.

**Figuur 2.2 Het totaal aantal vastgestelde toevoegingen, de uitgaven aan deze toevoegingen en de uitgaven aan extra uren (uitgaven aan piket niet opgenomen), 2000-2010**

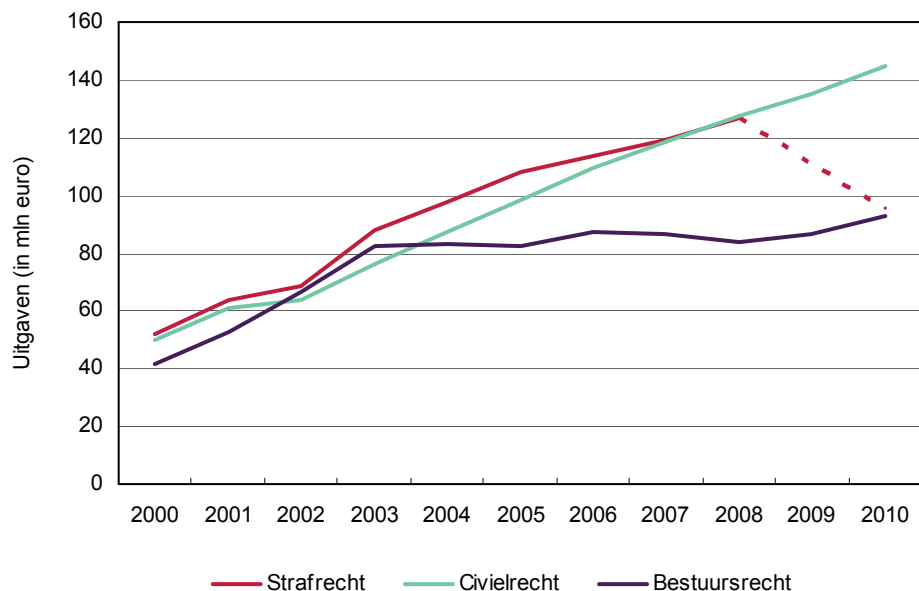


Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.2 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 2.3 staat weergegeven hoe de uitgaven voor toevoegingen zich hebben ontwikkeld tussen 2000 en 2010 voor het strafrecht, civiele recht en bestuursrecht. In bijlage 3 (tabel b2.1) staat beschreven welke toevoegingscodes we hebben toegekend aan elk van de onderscheiden categorieën. De uitgaven voor strafrecht pieken in het jaar 2008 met 127 miljoen euro aan vergoedingen. Na 2008 nemen de uitgaven flink af, naar 111 miljoen euro in 2009 en 95 miljoen euro in 2010. Merk op dat voor veel strafrechttoevoegingen uit 2009 en 2010 in de toekomst nog extra-uren gedeclareerd zullen worden. Dus of hier sprake is van een feitelijk afname moet nog blijken en daarom is deze ontwikkeling in figuur 2.3 met een stippellijn weergegeven. De uitgaven voor toevoegingen die zijn vastgesteld voor het civiele recht kennen een vrijwel lineaire toename tussen 2000 en 2010. De uitgaven hiervoor zijn gestegen van 50 miljoen euro in 2000 naar 144 miljoen euro in 2010. Het bestuursrecht laat een toename in de uitgaven voor toevoegingen zien tussen 2000 en 2003 van 41 miljoen euro naar 83 miljoen euro. Daarna zijn de uitgaven stabiel, om vanaf 2008 weer toe te nemen van 83 miljoen euro naar 93 miljoen euro in 2010.

**Figuur 2.3 Vastgestelde vergoeding voor toevoegingen per rechtsgebied inclusief extra-urenvergoeding (uitgaven piket niet opgenomen), 2000-2010**

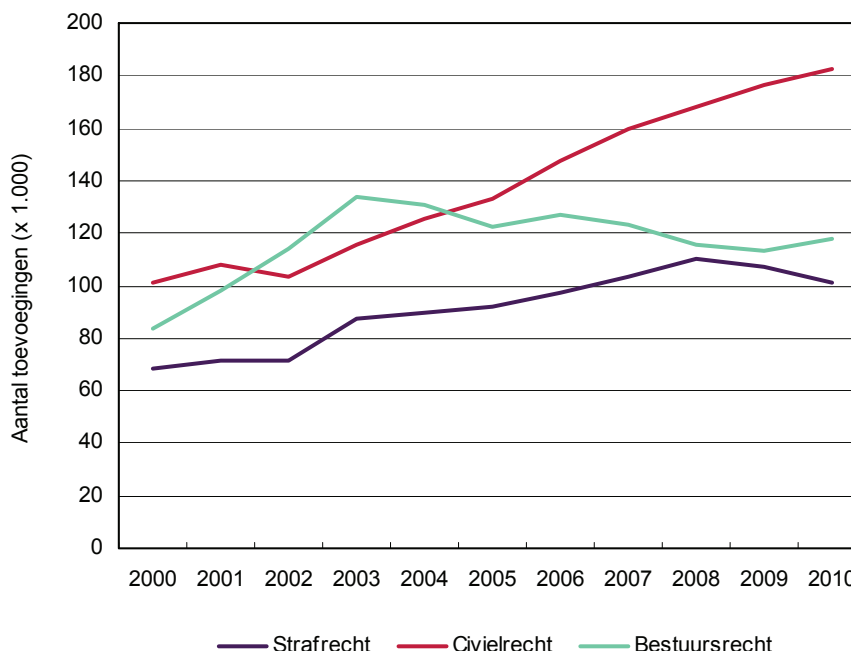


Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.3 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers en tabel b2.1 voor indeling rechtsgebieden.

Uit figuur 2.4 blijkt dat het aantal toevoegingen voor strafrecht na een periode van gestage toename is afgenomen tussen 2008 en 2010 van 110.000 toevoegingen naar 101.000 toevoegingen. Dit betekent dat een deel van de afname in de uitgaven voor strafrecht niet alleen valt toe te schrijven aan de afname in de uitgaven voor extra uren, maar ook aan de afname in het aantal toevoegingen dat is vastgesteld. Daarnaast is de afname in 2010 mogelijk toe te schrijven aan de stelselherziening Wrb in 2009. Vanaf die datum wordt er een eigen bijdrage gevorderd van rechtzoekenden in niet-ambtshalve strafzaken die in de laagste eigenbijdragecategorie vallen. Voorts blijkt dat het aantal toevoegingen voor het civiele recht, net als de uitgaven, een gestage groei kent van 101.000 toevoegingen in 2000 naar 183.000 toevoegingen in 2010. Het bestuursrecht kende op dit punt tussen 2000 en 2003 een groei, en tussen 2003 en 2008 een afname. Na 2008 neemt het aantal vastgestelde toevoegingen weer licht toe naar 118.000 toevoegingen in 2010.

**Figuur 2.4 Aantallen vastgestelde toevoegingen per rechtsgebied (exclusief piket), 2000-2010**



Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.4 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers en tabel b2.1 voor indeling rechtsgebieden.

### 2.2.1 Uitgaven naar type toevoeging

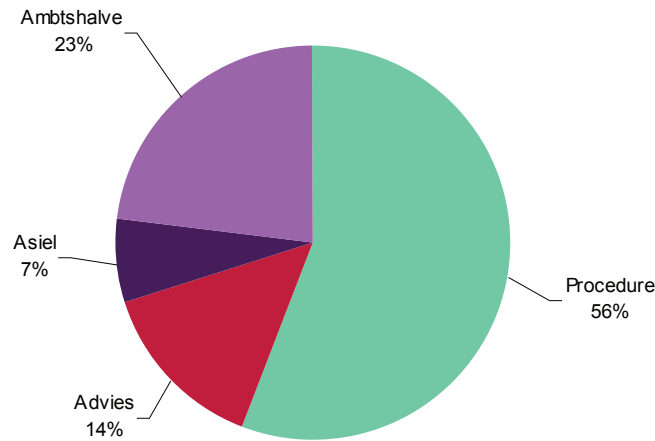
In deze paragraaf worden de uitgaven aan vergoedingen en het aantal vastgestelde toevoegingen voor verschillende soorten toevoegingen beschreven. In het vaststellingenbestand staan vier soorten toevoegingen geregistreerd, te onderscheiden naar twee soorten met een eigen bijdrage, namelijk proceduretoevoegingen en advies-toevoegingen (advies, mediation, LAT), en twee zonder eigen bijdrage, namelijk asieltoevoegingen en ambtshalve toevoegingen (zie tabel 1.3). Voor het berekenen van de uitgaven hebben we de declaraties voor extra uren meegenomen. Dit kan tot een vertekening van de uitgaven van de afgelopen twee tot drie jaren leiden omdat extra uren op een later moment kunnen worden gedeclareerd. Trends in de uitgaven die mogelijk te wijten zijn aan een onvolledig vastgesteld totaalbedrag voor de toevoeging zijn daarom met een stippellijn in de figuren weergegeven.

In figuur 2.5 staat het percentage vastgestelde toevoegingen weergegeven voor toevoegingen waar gebruikers wel en waar ze geen eigen bijdrage voor hoeven te betalen. Voor ongeveer 70% van de toevoegingen die zijn vastgesteld in 2010 geldt in principe een eigen bijdrage (56% procedure en 14% advies)<sup>20</sup> en voor 30% van de toevoegingen niet (7% asiel<sup>21</sup> en 23% ambtshalve).

<sup>20</sup> Er zijn echter uitzonderingssituaties waarbij de eigen bijdrage wordt kwijtgescholden. Zie <<http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/allerechtsterreinen/financiele-beoordeling%5B2%5D/geen-eigen-bijdrage-artikel-6-bebr.html>>

<sup>21</sup> Tussen de asieltoevoegingen zitten soms ook advieszaken (2% van het totaal aantal asieltoevoegingen over alle jaren).

**Figuur 2.5 Percentage vastgestelde toevoegingen in 2010 voor procedure-, advies-, ambtshalve, en asieltoevoegingen**

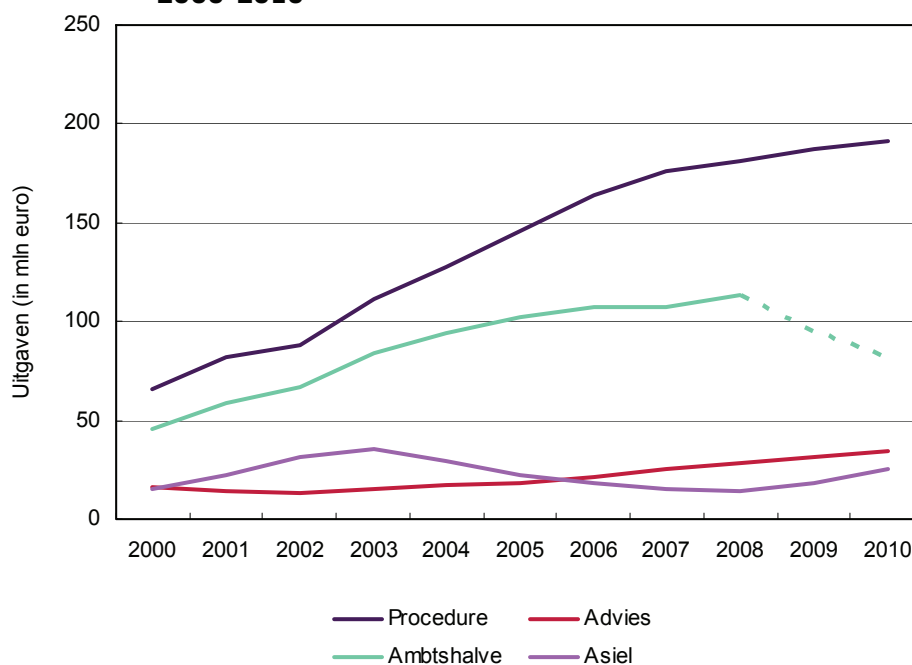


Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Uit figuur 2.6 blijkt dat de uitgaven voor toevoegingen waarvoor in principe een eigen bijdrage geldt (procedure en advies) sinds 2000 zijn toegenomen. Vooral de uitgaven aan proceduretoevoegingen zijn gestegen. De uitgaven aan adviestoevoegingen zijn vanaf 2005 toegenomen. De uitgaven aan toevoegingen zonder eigen bijdrage (asiel en ambtshalve) kennen een meer dynamisch karakter: de trend in de uitgaven aan asieltoevoegingen piekt in het jaar 2003 en is het laagst in het jaar 2008 en de uitgaven aan ambtshalve toevoegingen kent een stijgende trend tot aan 2008. Tussen 2008 en 2010 nemen deze uitgaven sterk af. Dit is voor een deel toe te schrijven aan de daling van het aantal toevoegingen op dit gebied (zie figuur 2.7). Gedeeltelijk kan het ook het gevolg zijn van nog niet vastgestelde extra-uren-declaraties. Verder blijkt dat de uitgaven grotendeels worden bepaald door procedure- en ambtshalve toevoegingen, waarbij de uitgaven voor proceduretoevoegingen sneller toenemen dan de uitgaven voor ambtshalve toevoegingen.



**Figuur 2.6 Ontwikkeling van uitgaven voor procedure, advies-, asiel-, en ambtshalve toevoegingen (inclusief extra uren, exclusief piket), 2000-2010**

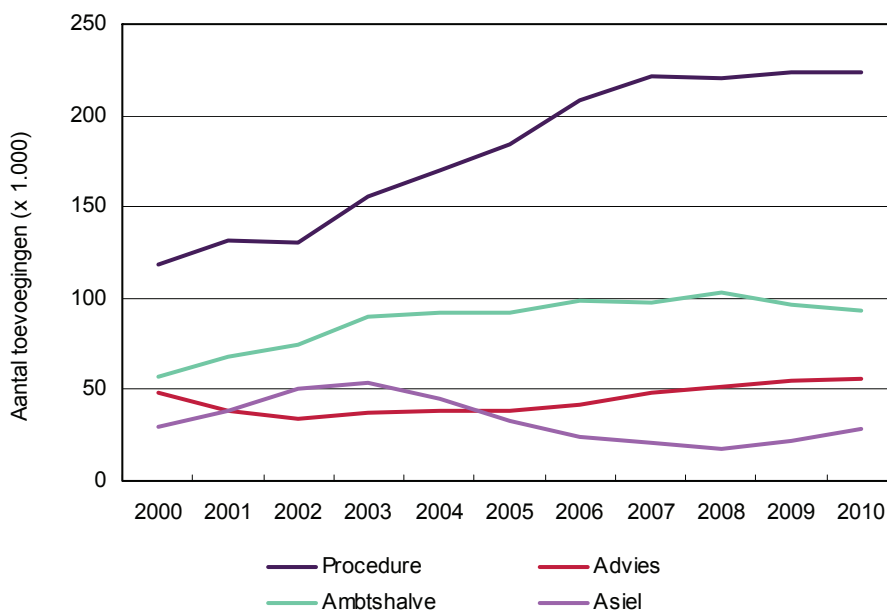


Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.5 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

De ontwikkeling in het *aantal* vastgestelde toevoegingen wordt weergegeven in figuur 2.7. De ontwikkeling in het aantal proceduretoevoegingen wordt tussen 2000 en 2007 gekenmerkt door een groei en vanaf 2007 door stagnatie in de groei. Tussen 2000 en 2007 neemt het aantal toe van circa 118.000 toevoegingen naar circa 221.000 toevoegingen. Vanaf 2007 blijft het aantal proceduretoevoegingen ongeveer gelijk. Het aantal ambtshalve toevoegingen nam tussen 2000 en 2008 jaarlijks toe, daarna wordt die trend doorbroken en neemt het aantal af. Het aantal advies-toevoegingen neemt vanaf 2002 geleidelijk aan toe naar 56.000 toevoegingen in 2010. Hiermee heeft het aantal adviestoevoegingen in 2010 het hoogste punt bereikt in de geanalyseerde tien jaren. Het aantal asieltoevoegingen is het hoogst in 2003 en neemt tot aan 2008 af om daarna weer licht toe te nemen.

**Figuur 2.7 Ontwikkeling van aantal toevoegingen naar type: procedure, advies, ambtshalve en asiel, 2000-2010**

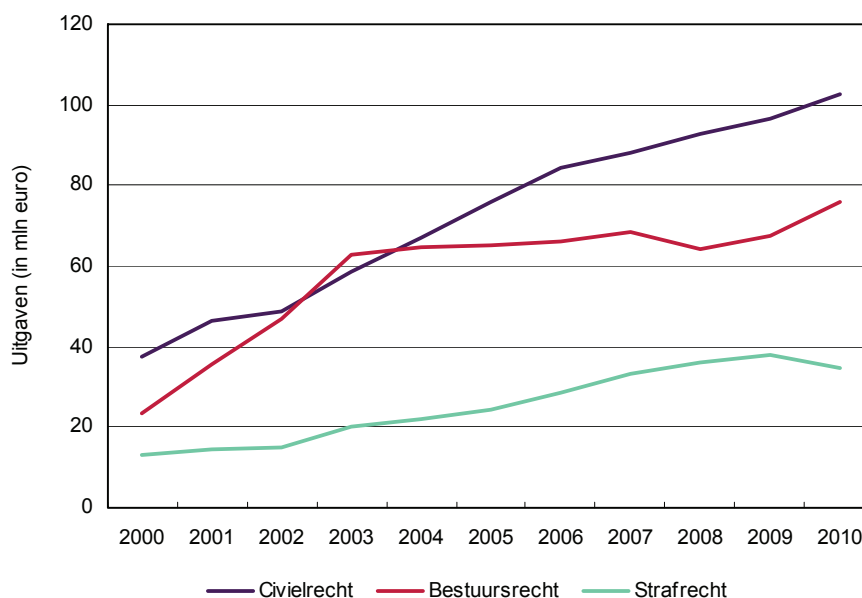


Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b2.6 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

### 2.2.2 Proceduretoevoegingen

In figuur 2.8 geven we weer hoe de uitgaven voor proceduretoevoegingen zich hebben ontwikkeld tussen 2000 en 2010 voor de rechtsterreinen civiel, bestuur en straf. Met proceduretoevoegingen bedoelen we de toevoegingen waarvoor in principe een eigen bijdrage geldt en die voor een rechtsprocedure zijn gebruikt (zie tabel 1.3). Uit figuur 2.8 blijkt dat de uitgaven voor proceduretoevoegingen voor civiel recht tussen 2000 en 2005 vrij gelijkmatig toenemen, en dat de toename na 2005 wat minder sterk is. De uitgaven voor bestuursrecht nemen tussen 2000 en 2003 toe, om vervolgens rond 65 miljoen euro per jaar te blijven schommelen tot 2008. Daarna is er weer sprake van een toename in de uitgaven aan proceduretoevoegingen. De uitgaven aan toevoegingen voor strafrechtelijke procedures kenden een geleidelijke toename tussen 2000 en 2009. De uitgaven voor 2010 zijn met 35 miljoen euro wat lager dan het jaar ervoor, toen de uitgaven nog op 38 miljoen euro lagen.

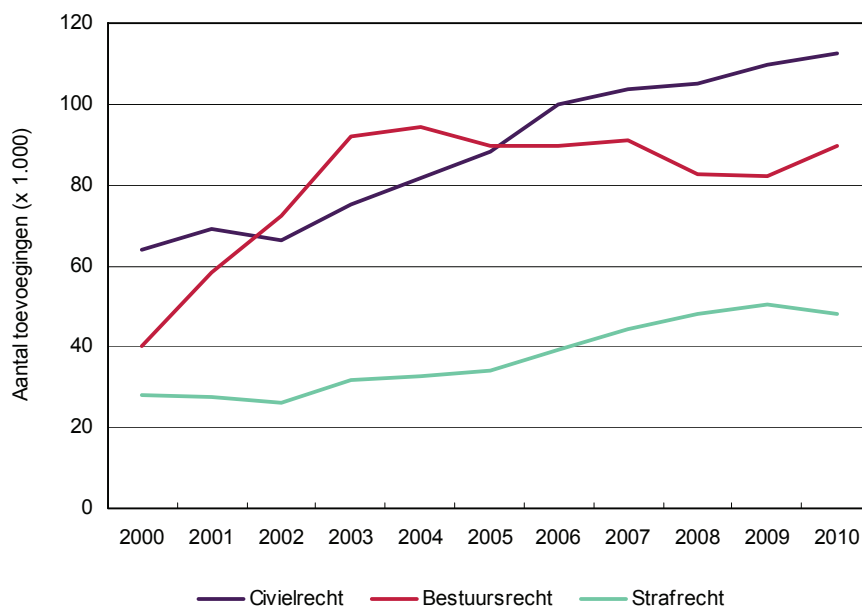
**Figuur 2.8 Ontwikkeling in de uitgaven aan proceduretoevoegingen naar de rechtsterreinen civiel, bestuur en straf, 2000-2010**



Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b27 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 2.9 is de ontwikkeling weergegeven in de aantallen toevoegingen voor procedures die zijn vastgesteld voor de drie rechtsterreinen. Deze figuur laat overeenkomstige patronen zien als figuur 2.8 over de bijbehorende uitgaven.

**Figuur 2.9 Ontwikkeling in de aantallen proceduretoevoegingen in de rechtsterreinen civiel, bestuur en straf, 2000-2010**



Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b2.8 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

### 2.2.3 Adviestoevoegingen

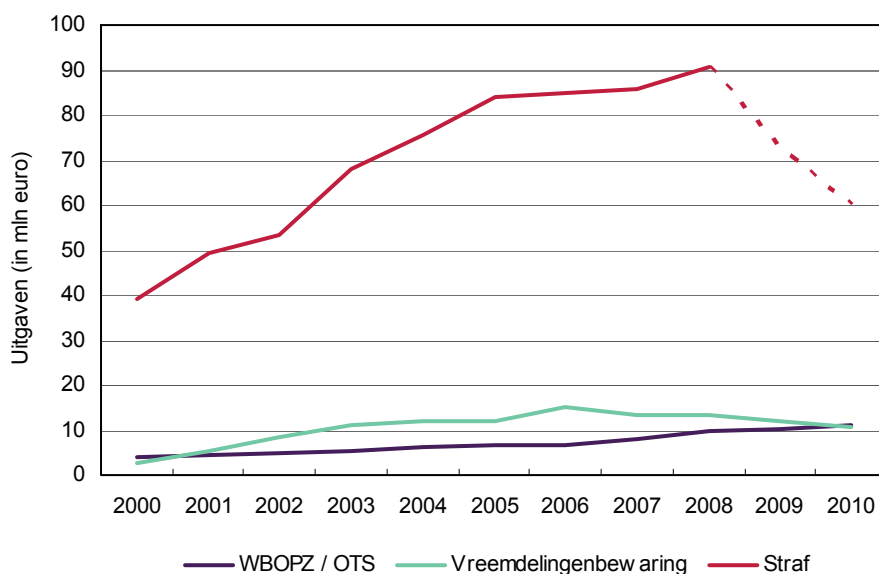
Een gespecificeerde beschrijving van de ontwikkelingen in de uitgaven voor LAT, mediation- en reguliere adviestoevoegingen kan niet worden gegeven omdat in het vaststellingenbestand geen onderscheid wordt gemaakt tussen deze typen adviestoevoegingen. Wel kan uit het *afgifte*bestand het aantal afgegeven LAT en mediationtoevoegingen worden afgeleid. De uitgaven voor deze toevoegingen zijn tijdens de afgifte echter nog niet bekend. Tevens moet worden bedacht dat afgegeven toevoegingen tijdens de vaststelling alsnog kunnen worden omgezet in een andersoortige toevoeging. Het aantal lichte adviestoevoegingen is gedaald van 18.400 in 2007 naar 9.900 in 2010. Die daling kan gedeeltelijk samenhangen met de verhoging van de eigen bijdrage voor LAT's in 2009. Het aantal mediationtoevoegingen is jaarlijks iets toegenomen tot 7.300 in 2010 (zie tabel b2.9 in bijlage 3).

### 2.2.4 Ambtshalve toevoegingen

Ambtshalve toevoegingen worden voornamelijk vastgesteld voor rechtshulp binnen het strafrechtelijk rechtsgebied in geval van vrijheidsontneming door de overheid. Een deel van de ambtshalve toevoegingen wordt vastgesteld voor rechtshulp in het civiele rechtsterrein en het bestuursrecht. Bij het civiele recht gaat het om rechtshulp in het kader van de wet *Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen* (BOPZ) en de ambtshalve *ondertoezichtstelling* (OTS) en bij het bestuursrecht om rechtshulp in geval van vreemdelingenbewaring.

De ontwikkelingen in de uitgaven voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke zaken waarvoor ambtshalve toevoegingen worden vastgesteld, staan weergegeven in figuur 2.10. De uitgaven voor ambtshalve toevoegingen op het gebied van strafrecht nemen toe van 39 miljoen euro in 2000 naar 91 miljoen euro in 2008. Na 2008 nemen de uitgaven af. Dit is voor een deel toe te schrijven aan de daling van het aantal toevoegingen op dit gebied (zie figuur 2.11). Gedeeltelijk kan het ook het gevolg zijn van nog niet vastgestelde extra-urendeclaraties. De uitgaven voor vreemdelingenbewaring kennen een geleidelijke toename tussen 2000 en 2003, waarna ze stabiliseren rond de 12 miljoen euro. De uitgaven voor ambtshalve toevoegingen voor BOPZ/OTS stijgen geleidelijk.

**Figuur 2.10 Uitgaven aan ambtshalve toevoegingen voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, en civielrechtelijke zaken (inclusief extra uren voor zover gedeclareerd, exclusief piket), 2000-2010**

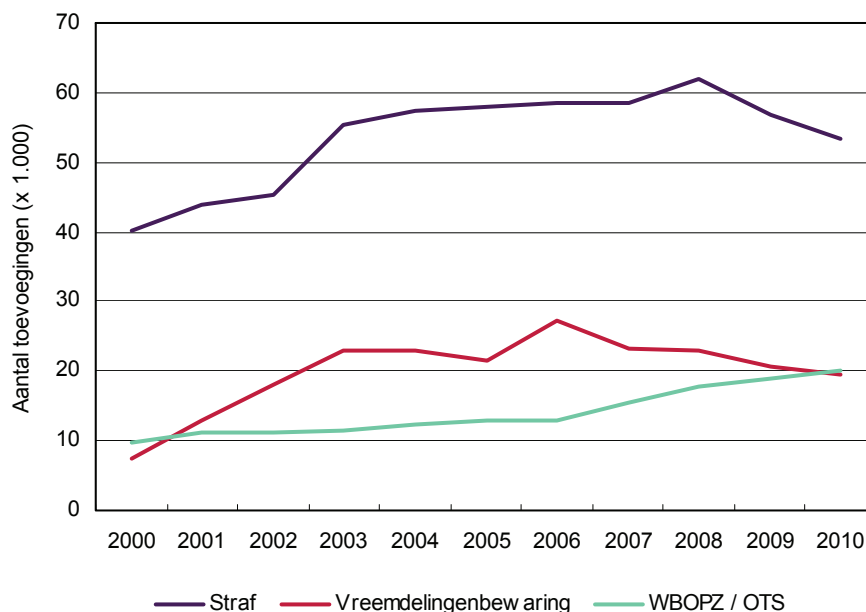


Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.10 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 2.11 is weergegeven hoe de aantallen vastgestelde toevoegingen voor deze ambtshalve toevoegingen zich in de afgelopen elf jaar hebben ontwikkeld. Het aantal ambtshalve toevoegingen voor vreemdelingenbewaring is toegenomen van 7.300 in 2000 naar 23.000 in 2003. Vanaf 2003 schommelt het aantal ambtshalve toevoegingen tussen circa 19.000 en 27.000. Het aantal ambtshalve toevoegingen dat is afgegeven voor zaken in het kader van de BOPZ en OTS neemt geleidelijk aan toe van 9.800 in 2000 naar 13.000 in 2005, waarna de toename sterker wordt. In 2010 zijn er 20.000 ambtshalve toevoegingen vastgesteld voor zaken in het kader van de BOPZ (en voor een klein deel ambtshalve OTS).

**Figuur 2.11** Aantal vastgestelde ambtshalve toevoegingen voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke zaken

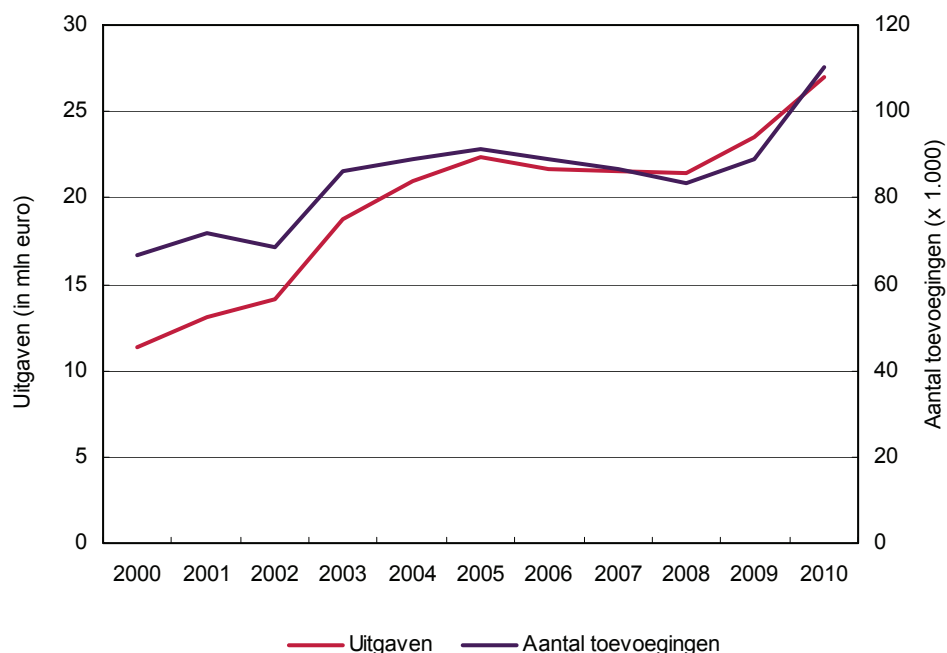


Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
Zie tabel b2.11 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

### 2.2.5 Piketvergoedingen

Een belangrijk deel van de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gevormd door piketrechtsbijstand. Mensen die in Nederland worden vastgezet, kunnen gedurende de eerste periode van hun vastzetting aanspraak maken op kosteloze rechtsbijstand. In figuur 2.12 staan de ontwikkelingen in de uitgaven en het aantal piketvergoedingen tussen 2000 en 2010 weergegeven. De uitgaven voor piketdiensten zijn over deze periode meer dan verdubbeld (een toename van 137%). De uitgaven voor piketvergoedingen hangen nauw samen met het aantal piketzaken. De stijging van het aantal piketzaken en de bijbehorende uitgaven vanaf 2009 is toe te schrijven aan het Salduz-arrest.

**Figuur 2.12 Totale vastgestelde uitgaven aan piketvergoedingen en totaal aantal vastgestelde piketvergoedingen, 2000-2010**



Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b2.12 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

### 2.3 Uitgaven aan rechtspraak

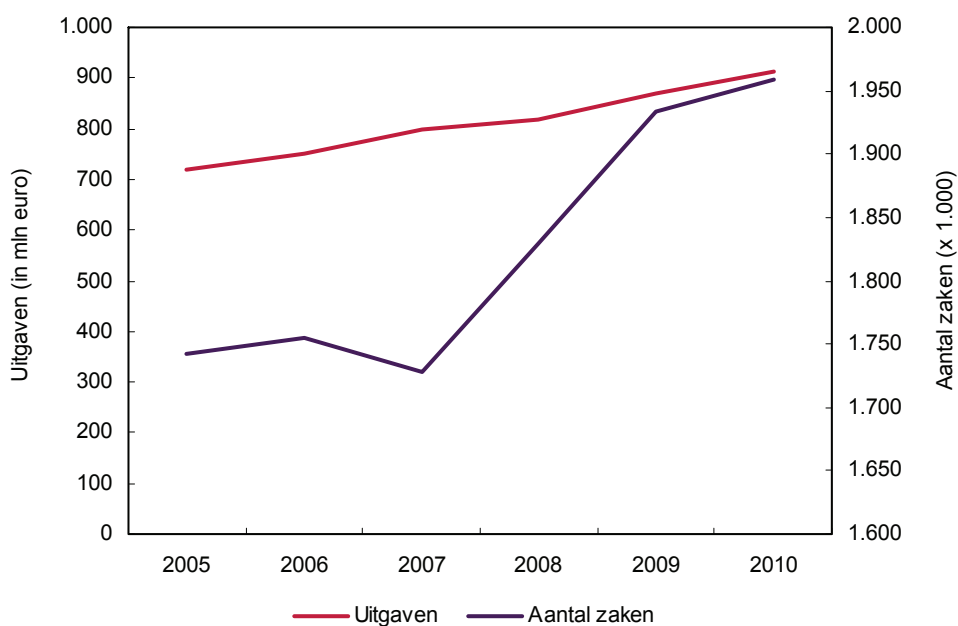
De maatregelen in het kader van de taakstelling van 2008 zullen, naast een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en een bezuiniging op de gesubsidieerde rechtsbijstand, tevens een lagere instroom van rechtszaken tot gevolg moeten hebben. Deze volumekrimp zal een vermindering van uitgaven aan de rechtspraak betekenen. In deze paragraaf worden daarom de ontwikkelingen tussen 2000 en 2010 in de uitgaven aan de rechtspraak en het aantal zaken beschreven. Hierbij moet worden opgemerkt dat het beroep op de rechter en de uitgaven aan rechtspraak door meer factoren worden bepaald dan door ontwikkelingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. De mogelijke verhoging van de griffierechten in 2012 kan bijvoorbeeld naar alle verwachting zorgen voor een afname in het aantal rechtszaken. Ook economische ontwikkelingen kunnen invloed hebben op onder andere het aantal incassozaken en faillissementszaken. Daarnaast is het van belang op te merken dat er geen informatie beschikbaar is over het beslag dat door gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gelegd op de rechtspraak. Voorzichtigheid is daarom geboden bij het leggen van een relatie tussen de maatregelen en geconstateerde ontwikkelingen in het aantal zaken en de bijhorende uitgaven.

Voor het berekenen van de uitgaven hanteren we de methode die is gebruikt in de eerste rapportage van de monitor. De uitgaven zijn berekend door de aantallen producten van de rechtspraak (waaronder vonnissen en tussenvonnissen, schikkingen, raadkameren, uitwerken van vonnis voor hoger beroep et cetera) te vermenigvuldigen met de in de jaarverslagen gepubliceerde productgroepprijs. Hierdoor worden niet de totale uitgaven beschreven maar slechts *dat* gedeelte waar de maatregelen

eventueel een uitwerking op kunnen hebben.<sup>22</sup> De ontwikkelingen in de uitgaven voor de Raad van State en College van Beroep voor het bedrijfsleven staan beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport. Tot slot is het van belang op te merken dat het bij alle beschreven uitgaven gaat het om nominale bedragen.

Uit figuur 2.13 blijkt dat de uitgaven aan rechtspraak in zes jaar tijd groeiden van 721 miljoen euro in 2005 naar 912 miljoen euro in 2010: een toename van 27%. De groei in uitgaven kan voor een deel worden toegeschreven aan de toename van het aantal zaken en een toename van de gemiddelde prijs. Het aantal zaken nam toe van 1,74 miljoen naar 1,96 miljoen en de gemiddelde prijs voor een rechtszaak groeide van € 414 in 2005 naar € 466 in 2010. Voor een ander deel hangen de uitgaven sterk samen met de ontwikkelingen van het aantal zaken per rechtsgebied: uitgaven groeien niet rechtevenredig met het aantal zaken omdat de verhouding van het type zaken dat wordt behandeld jaarlijks sterk kan wisselen. Om meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de uitgaven, zal per type rechtsgebied worden gekeken naar uitgaven en aantal zaken. Hiertoe maken we onderscheid tussen ontwikkelingen bij rechtbanken en ontwikkelingen bij appelcolleges.

**Figuur 2.13 Totale uitgaven aan rechtspraak en het totaal aantal afgedane zaken, 2005-2010**



Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC  
Zie tabel b2.13 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

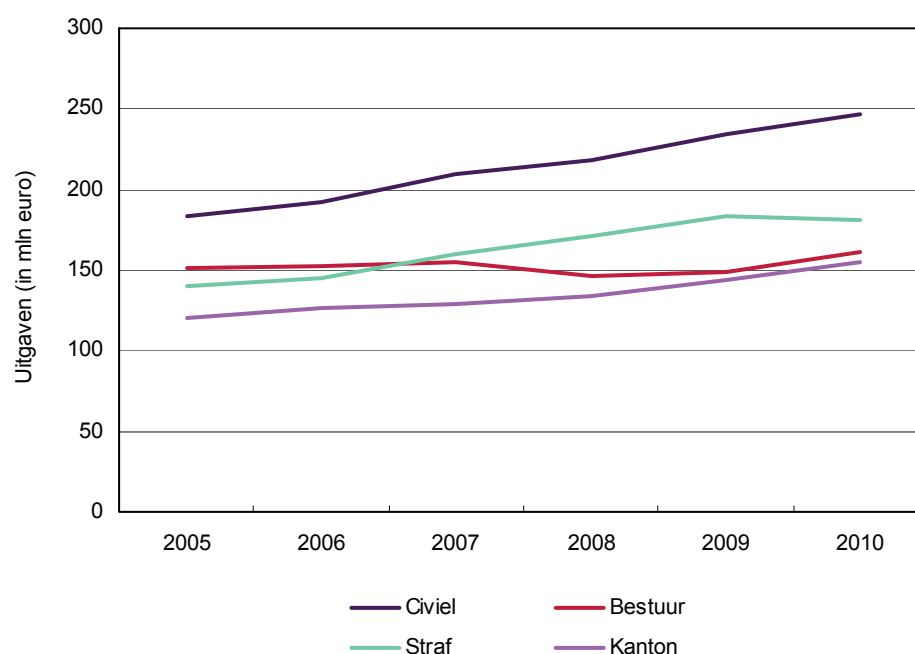
<sup>22</sup> Andere uitgaven zijn bijvoorbeeld centrale uitgaven (zoals ICT, opleiding, Bureau Raad), niet-BFR taken (tucht-recht en commissies van toezicht), en overige uitgaven (megazaken, bijzondere kamers, College van Beroep voor het bedrijfsleven). Voor een overzicht van de ontwikkelingen in de totale kosten wordt verwezen naar de rapportage Civiel en Bestuur 2010 van het WODC.



### 2.3.1 Rechtbanken

Figuur 2.14 maakt inzichtelijk hoe de uitgaven aan rechtspraak zich hebben ontwikkeld voor vier hoofdrechtsgebieden: civiel, bestuur, straf en kanton. Vooral de uitgaven voor civiele zaken zijn toegenomen, van 183 miljoen euro in 2005 naar 246 miljoen euro in 2010. De uitgaven aan strafzaken kennen tussen 2005 en 2009 een gestage toename, terwijl er in 2010 2,5 miljoen euro minder is uitgegeven dan het jaar ervoor. De uitgaven voor de sector kanton zijn in zes jaar tijd toegenomen van 120 miljoen euro in 2005 naar 154 miljoen euro in 2010. De uitgaven voor bestuursrecht variëren weinig de afgelopen jaren, met als minimum 147 miljoen euro in 2008 en als maximum 162 miljoen euro in 2010.

**Figuur 2.14** Uitgaven aan rechtspraak door rechtbanken naar rechtsgebied, 2005-2010



*Noot:* De uitgaven hebben alleen betrekking op zaken en zijn exclusief andere uitgaven. Voor cijfers over de Raad van State en CBb wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

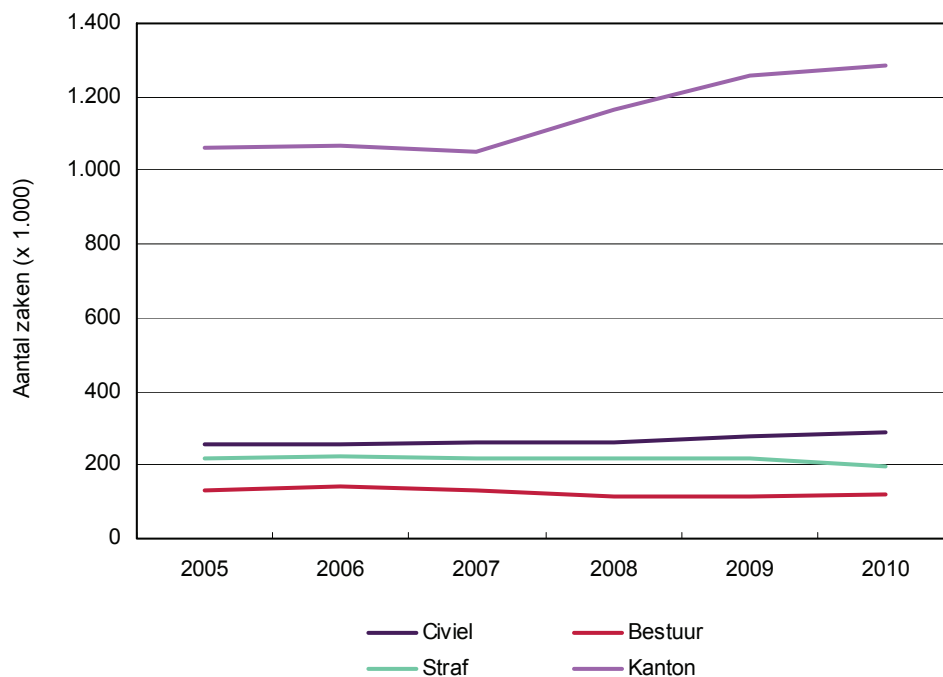
Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

Zie tabel b2.14 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

Voor een deel kunnen de ontwikkelingen in de uitgaven voor civiel, straf en kanton worden begrepen door te kijken naar de ontwikkeling in het aantal zaken. In figuur 2.15 staat weergegeven hoeveel zaken de rechtbanken hebben afgedaan tussen 2005 en 2010 voor de verschillende rechtsgebieden. Hieruit blijkt dat de toename in uitgaven alleen voor de sector kanton waarschijnlijk voor een deel kan worden toegeschreven aan de toename in het aantal zaken dat jaarlijks wordt afgedaan. Deze sector kende een toename van circa 1,1 miljoen zaken in 2005 naar circa 1,3 miljoen zaken in 2010. Onderzoek van Eshuis, Sprangers en Diephuis (2010) geeft aan dat de ontwikkeling van het aantal bodemzaken binnen de sector kanton synchroon verloopt met de ontwikkeling in het aantal verstekzaken. Omdat verstekzaken bij kanton meestal vorderingen zijn die te maken hebben met betalingsachterstanden (Eshuis, Sprangers & Diephuis, 2010), valt de toename in kantonzaken waarschijnlijk eerder toe te schrijven aan maatschappelijke ontwikkelingen dan aan

gevoerd beleid. Het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak geeft aan dat vooral het aantal incassozaken, faillissementen en de arbeidsontbindingszaken is toegenomen ten gevolge van de economische crisis. Gegeven de verwachte economische ontwikkelingen zal dit aantal zaken verder toenemen. Verder is er tussen 2005 en 2010 een kleine toename in het aantal civiele zaken en vanaf 2009 een kleine afname in het aantal strafzaken. Het aantal bestuurszaken bleef ongeveer gelijk in de afgelopen jaren.

**Figuur 2.15 Aantal zaken van de rechtbanken naar rechtsgebied, 2005-2010**



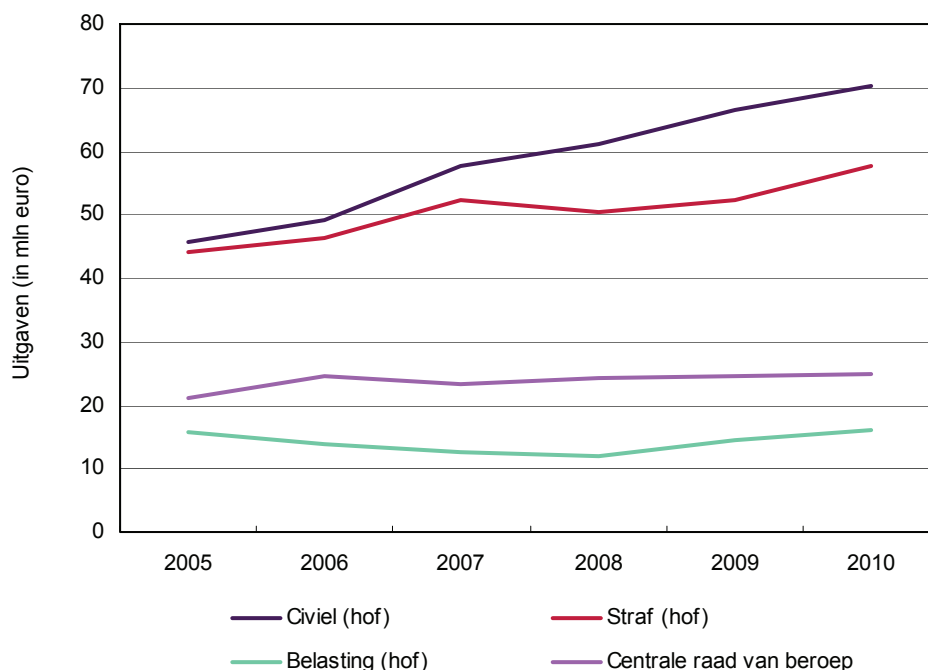
Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

Zie tabel b2.15 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

### 2.3.2 Appelcolleges

Figuur 2.16 maakt inzichtelijk hoeveel de overheid heeft uitgegeven aan rechtspraak door appelcolleges. De uitgaven voor hoger beroep bij civiele zaken zijn toegenomen van 46 miljoen euro in 2005 naar 70 miljoen euro in 2010: een toename van 54%. Voor strafzaken in hoger beroep zijn de uitgaven tussen 2005 en 2010 toegenomen van 44 miljoen euro naar 56 miljoen euro. De uitgaven voor belastingzaken in hoger beroep en zaken die zijn behandeld door de Centrale Raad van Beroep zijn ongeveer gelijk gebleven.

**Figuur 2.16 Uitgaven aan rechtspraak door appelcolleges naar rechtsgebied, 2005–2010\***



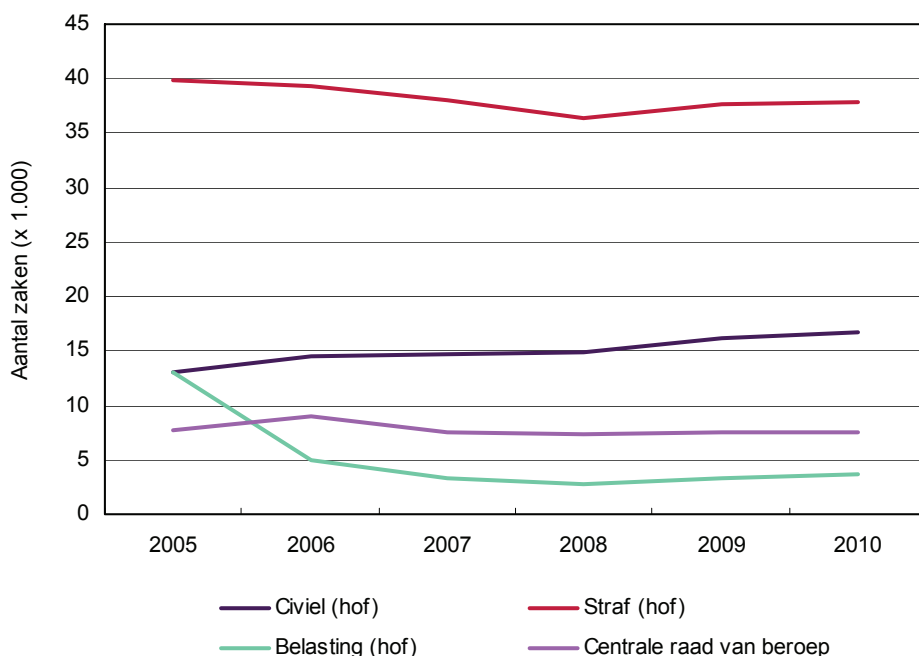
\* De uitgaven hebben alleen betrekking op zaken en zijn exclusief andere uitgaven. Voor cijfers over de Raad van State en CBB wordt verwezen naar het bestuursrecht hoofdstuk.

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

Zie tabel b2.16 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

Uit het aantal zaken dat is afgedaan door appelcolleges (figuur 2.17) blijkt dat de stijging in de uitgaven binnen het strafrecht niet is gelegen in de ontwikkeling van het aantal zaken: dit neemt af tussen 2005 en 2010. Wat betreft civiele zaken lijkt er wel een relatie te zijn tussen de uitgaven en het aantal zaken. Beiden nemen toe tussen 2005 en 2010. Het aantal belastingzaken dat voor het hof is gebracht, is afgenomen tussen 2005 en 2006, en daarna varieert het aantal zaken tussen de 2.800 (in 2008) en 4.900 (in 2006). De afname van het aantal afgehandelde zaken na 2005 is toe te schrijven aan het feit dat tot 2005 belastingzaken in eerste aanleg werden behandeld door de hoven. Met ingang van 2005 worden zaken in eerste aanleg behandeld door de rechtbanken en in hoger beroep door de hoven. Het aantal zaken dat is afgedaan door de Centrale Raad van Beroep is in zes jaar tijd weinig veranderd: er worden jaarlijks gemiddeld 7.800 zaken afgedaan.

**Figuur 2.17 Aantal zaken van de appelcolleges naar rechtsgebied, 2005-2010**



Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

Zie tabel b2.17 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

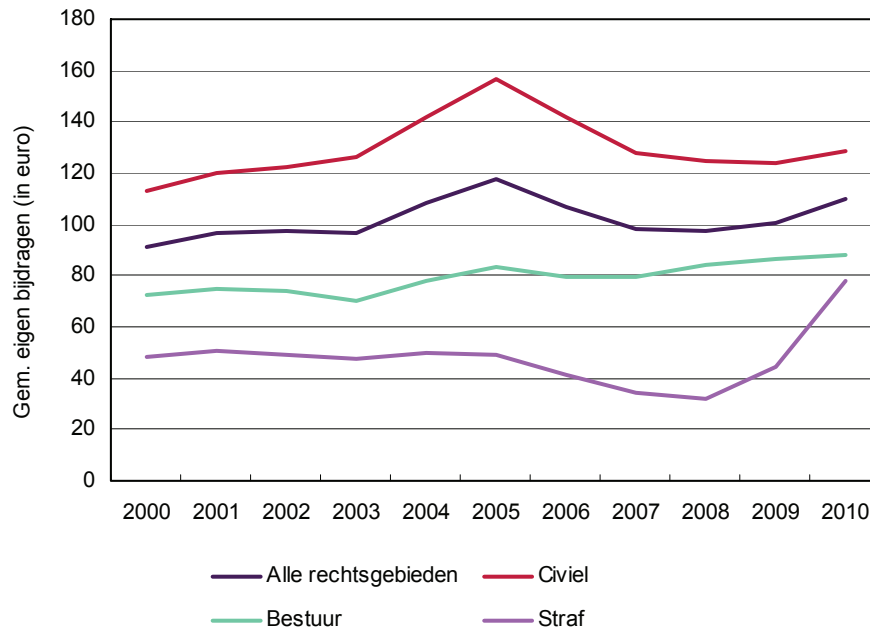
## 2.4 Eigen bijdrage voor gesubsidieerde rechtsbijstand

In figuur 2.18 geven we de gemiddelde eigen bijdrage per jaar weer die de RvR heeft ingehouden op de vergoeding van de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener moet dit bedrag zelf declareren bij rechtzoekende. Of dit gebeurt en of de rechtzoekende dit bedrag uiteindelijk betaalt aan de rechtshulpverlener is niet bekend. Met de eigen bijdrage bedoelen we dus de 'berekende' eigen bijdrage door de RvR. Het hoeft niet het bedrag te zijn dat de rechtzoekende daadwerkelijk heeft betaald. Verder zijn ambtshalve en asieltoevoegingen niet meegerekend in het gemiddelde omdat hiervoor geen eigen bijdrage betaald hoeft te worden. De eigen bijdrage is dus berekend over de advies- en proceduretoevoegingen waar in principe een eigen bijdrage voor wordt gerekend. Advies- en proceduretoevoegingen met een nihilstelling zijn meegenomen in de berekening van het gemiddelde. De eigen bijdrage is tot 2005 gestegen naar gemiddeld € 117 en daalt vervolgens naar gemiddeld € 97 in 2008, waarna de bijdrage weer licht stijgt naar € 110 in 2010. De daling na 2005 is wellicht toe te schrijven aan de inwerkingtreding van VIValt (zie bijlage 4) in 2006. De berekening van de eigen bijdrage en de inkomens-treden zijn toen gewijzigd. Tevens kan de introductie van de mediationtoevoeging en de LAT de lagere eigen bijdrage verklaren, omdat voor deze toevoegingen een lage eigen bijdrage geldt.

De gemiddelde eigen bijdrage ligt het hoogst bij civielrechtelijke zaken en het laagst bij de strafrechtelijke zaken. De sterke toename in de eigen bijdrage voor toevoegingen op het strafrechtelijk gebied na 2008 is toe te schrijven aan de stelselherziening Wrb in 2009. Voor rechtzoekenden in niet-ambtshalve strafzaken die in de laagste eigenbijdragecategorie vallen, geldt vanaf die tijd ook een eigen bijdrage. Daarvoor werd de eigen bijdrage voor deze groep op nihil gesteld. Ten opzichte van

2008 is de eigen bijdrage meer dan verdubbeld in 2010 (in 2008: € 32; in 2010: € 78).

**Figuur 2.18 Gemiddelde eigen bijdrage per toevoegingsgebruiker\* voor alle rechtsgebieden en uitgesplitst naar rechtsgebied.**



\* Exclusief toevoegingen (ambtshalve en asiel) zonder eigen bijdrage.

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b2.18 in bijlage 3 voor de corresponderende cijfers.

## 2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in gesubsidieerde rechtsbijstand (periode 2000 - 2010) en de rechtspraak (periode 2005 - 2010) in grote lijnen beschreven. De stand van zaken van de voorgestelde maatregelen, het aantal vastgestelde toevoegingen met bijbehorende uitgaven en het aantal rechtszaken met bijbehorende uitgaven zijn in kaart gebracht. Er is zowel gekeken naar de totale ontwikkeling als de ontwikkelingen voor drie rechtsgebieden, namelijk civiel recht, strafrecht en bestuursrecht. Daarnaast is, anticiperend op toekomstig beleid ten aanzien van de eigen bijdrage (zie Hoofdstuk 1), in dit hoofdstuk gekeken naar de ontwikkelingen in de toevoegingen met een eigen bijdrage (toevoegingen voor procedure en advies) en zonder eigen bijdrage (ambtshalve toevoegingen en asieltoevoegingen) en de ontwikkeling in de hoogte van de eigen bijdrage.

### Stand van zaken maatregelen taakstelling 2008

Uit de taakstelling van het kabinet Balkenende zijn twee maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op het brede terrein van de rechtspleging. Ten eerste is in april 2010 *het minimale financiële belang verhoogd* voor drie typen toevoegingen: de lichte adviestoevoeging (naar € 250), de reguliere toevoeging (naar € 500) en de toevoeging voor een cassatiezaak (naar € 1.000). Door deze maatregel zullen er minder geschillen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten tweede is in juli 2011 de maatregel *Diagnose en Triage* ingevoerd. De maatregel houdt in dat rechtshulpzoekenden worden gestimuleerd hun geschil eerst voor te

leggen aan het Juridisch Loket voordat ze naar een advocaat stappen (middels een korting van € 50 op een eventuele toevoeging). Het doel is burgers te stimuleren eenvoudigere en goedkopere kanalen te benutten.

### **Ontwikkeling toevoegingen**

Het aantal toevoegingen is vrijwel gelijk gebleven tussen 2009 en 2010. In totaal werden in 2010 ongeveer 400.000 toevoegingen vastgesteld. De uitgaven voor de toevoegingen (exclusief extra-urenvergoeding) zijn gestegen van 317 miljoen euro in 2009 naar 332 miljoen euro in 2010. Het aantal toevoegingen op het terrein van het civiele recht en het bestuursrecht is toegenomen tussen 2009 en 2010 terwijl de toevoegingen voor strafrecht in aantal zijn afgenomen. Het aantal piketvergoedingen is door het arrest-Salduz toegenomen van 89.000 in 2009 naar 110.000 in 2010. In deze twee jaar zijn de uitgaven gestegen van 24 miljoen euro (2009) naar 27 miljoen euro (2010).

### **Ontwikkeling extra-urenvergoeding**

Door de herziening leidraad bewerkelijke zaken lijkt het aantal extra-urenvergoedingen af te nemen. In 2008 werd nog 33 miljoen euro uitgekeerd aan extra-urenvergoeding. In 2009 is dat gedaald naar 16 miljoen euro. Voor 2010 lag het bedrag nog lager, maar voor dit jaar moet worden opgemerkt dat we niet zeker weten of dit bedrag deel uitmaakt van de dalende trend die is ingezet. Het bedrag is nog niet betrouwbaar genoeg omdat veel declaraties nog niet zullen zijn verwerkt.

### **Ontwikkeling rechtszaken**

De uitgaven voor rechtbankzaken zijn gestegen van 868 miljoen euro in 2009 naar 912 miljoen euro in 2010. In 2010 hebben de rechtbanken circa 2,0 miljoen zaken behandeld tegenover circa 1,9 miljoen in 2009. De afgelopen jaren doet zich vooral een toename voor bij de sector kanton, die onder andere wordt veroorzaakt door de economische crisis (veel incassozaken). Verder is het aantal zaken binnen de sector civiel en de sector bestuur licht toegenomen en het aantal strafzaken afgenomen. De uitgaven voor hogerberoepzaken zijn toegenomen voor het civielrechtelijke en het strafrechtelijk terrein, en zijn ongeveer gelijk gebleven voor belastingzaken en zaken die zijn behandeld door de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Anders dan voor civiele zaken, belastingzaken en zaken die zijn behandeld door de CRvB, is de trend in uitgaven voor hoger beroep in strafzaken niet in overeenstemming met de trend in het aantal zaken: voor strafrecht neemt het aantal zaken tussen 2005 en 2008 af en blijft daarna grofweg gelijk, de kosten zijn echter gestegen.

### **Ontwikkeling eigen bijdrage**

Het aandeel toevoegingen waarvoor wettelijk geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald, ligt in 2010 op 30% (7% asiel en 23% ambtshalve). De gemiddelde eigen bijdrage voor de overige toevoegingen is tussen 2009 en 2010 gestegen van € 100 naar € 110. Een toename doet zich vooral voor bij niet-ambtshalve strafzaken. Door de stelselherziening in juli 2009 moeten rechtzoekenden in niet-ambtshalve strafzaken die in de laagste eigenbijdragecategorie vallen, een eigen bijdrage betalen.

## 3 Bestuursrecht

Ongeveer 30% van de totale uitgaven voor toevoegingen ligt op het gebied van het bestuursrecht. In het kader van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing zijn een drietal maatregelen voorgesteld op het gebied van het bestuursrecht om de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtspraak te verminderen. De eerste maatregel betreft het pro-actief oplossen van geschillen door de overheid, de tweede een verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties en de derde maatregel betreft een aanpassing van de vergoeding vreemdelingenbewaring. In dit hoofdstuk komen voor de drie maatregelen de volgende onderzoeksvragen aan de orde. Bij de beschrijving van de ontwikkelingen ligt in deze rapportage het accent op de veranderingen tussen 2009 en 2010.

- 1 Wat is de stand van zaken van de maatregelen op het gebied van het bestuursrecht sinds de eerste meting van de monitor?
- 2 Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen op het terrein van het bestuursrecht zich ontwikkeld?
- 3 Hoe heeft het aantal toevoegingen, bezwaarschriften en gerechtelijke procedures op het terrein van het bestuursrecht zich ontwikkeld?
- 4 Hoe heeft de gemiddelde eigen bijdrage zich ontwikkeld?

Er worden meer specifieke onderzoeksvragen gesteld bij de beschrijving van de maatregelen verhoging van de proceskostenvergoeding en aanpassing van de vergoeding vreemdelingenbewaring. De stand van zaken van de maatregelen wordt beschreven aan de hand van beleidsstukken. Voor het beantwoorden van de tweede, derde en vierde onderzoeksvraag maken we gebruik van gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) over de vastgestelde toevoegingen. Ook wordt er gebruikgemaakt van gegevens over beroepen en bezwaren van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). We gebruiken gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over het aantal zaken binnen de bestuursrechtspraak.

We beginnen met een korte beschrijving van het bestuursrecht, de bijbehorende toevoegingen en relevante wetswijzigingen. Vervolgens komen de maatregelen aan de orde die op de gehele breedte van het bestuursrecht betrekking hebben: pro-actieve oplossing van geschillen door de overheid en verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties. Daarna komt de maatregel aan de orde die betrekking heeft op vreemdelingenbewaring.

### 3.1 Bestuursrecht in het kort

Voor de duidelijkheid wordt hier de beschrijving van het bestuursrecht herhaald, zoals beschreven in de vorige rapportage van de monitor (Croes et al., 2010). Enerzijds regelt het bestuursrecht 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 in het geweer komen 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 belanghebbenden

daartegen kunnen ageren. De belangrijkste procesregels staan in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een procedure in het bestuursprocesrecht kent verschillende fasen die hieronder worden toegelicht:

- De voorbereidingsfase: Voordat een 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 vernietigen. De procedure bij de rechter eindigt met een uitspraak.
- De hogerberoepsfase: 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). 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. Burgers kunnen echter wel een toevoeging krijgen voor de rechtsbijstandverlener, met uitzondering van een aantal soorten zaken.<sup>23</sup> In tabel 3.1 zijn de puntenvergoedingen voor de rechtsbijstandverlener voor verschillende categorieën toevoegingen te zien.

---

<sup>23</sup> <http://kenniswijzer.rvr.org/>



**Tabel 3.1 Soorten toevoegingen en puntenvergoeding per toevoeging**

Toevoegingen bestuursrecht	Puntenvergoeding rechtsbijstandverlener
Toevoegingen met eigen bijdrage	
Bestuurszaken algemeen*	8
Uitkering vervolgingslachtoffers	11
Milieurecht	11
Ambtenarenrecht	10
Tijdelijk huisverbod	
voorlopige voorziening	4
beroep	4
hoger beroep	4
Vreemdelingenrecht algemeen	8
Toevoegingen zonder eigen bijdrage	
Asiel**	
voornemen	7
beroep	8
hoger beroep	5
Ambtshalve toevoeging	
vreemdelingenbewaring	Minimaal 1 punt bij vervolgeroep tot maximaal 4 punten bij eerste beroep

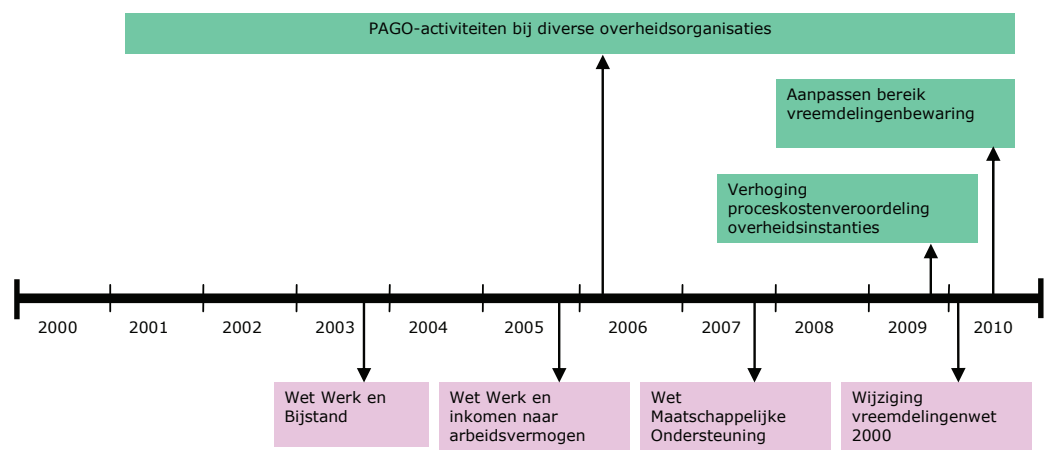
\* Onder andere sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en belastingrecht.

\*\* Tot 1 september 2011.

### Wetswijzigingen bestuursrecht

De afgelopen jaren zijn er diverse wetswijzigingen geweest die mogelijk invloed hebben op het aantal bezwaar- en beroepschriften en het gebruik van toevoegingen. We noemen hier de belangrijkste. De wetswijzigingen staan samen met de maatregelen op het gebied van bestuursrecht weergegeven in figuur 3.1.

**Figuur 3.1 Regelgeving en maatregelen op het gebied van bestuursrecht\***



\* Maatregel in het kader van de taakstelling staan boven de tijdlijn en in het groen weergegeven.

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd, deze wet vervangt de Algemene bijstandswet (Abw). Het uitgangspunt van de WWB is dat iedere Nederlander zo veel mogelijk in zijn levensonderhoud moet voorzien met werken. In de WWB worden de rechten en plichten van de bijstandsgerechtigden aangescherpt.

De gemeentes zijn volledig financieel risicodragers van de uitvoering van de WWB, in tegenstelling tot de Abw waarbij de rijksoverheid het risico droeg. Ook maakt de WWB een grote diversiteit in beleid en uitvoering tussen gemeenten mogelijk. Een andere wetswijziging op het gebied van de sociale voorzieningen is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die in 2007 is ingevoerd. Deze wet vervangt de Wet voorziening gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en de regeling betreffende de huishoudelijke hulp uit de AWBZ. De WMO verplicht de gemeente om burgers een keuze te bieden uit hulp in natura of een persoonsgebonden budget waarmee de zorg of hulp zelf ingekocht kan worden. De gemeentes zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het WMO-beleid.

De Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) is op 29 december 2005 in werking getreden en is de opvolger van de WAO. Werknemers en werkgevers worden met financiële prikkels gestimuleerd er alles aan te doen om gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen of te houden.

De Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn per 1 juli 2010 herzien in het kader van een effectieve asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid. De nieuwe asielprocedure is erop gericht asielzoekers zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over hun aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. De nieuwe algemene asielprocedure (A.A.-procedure) voorziet in een procedure van in beginsel acht dagen, waarbinnen de vreemdeling een beslissing moet hebben gekregen op diens aanvraag. Aan deze termijn gaat een rust- en voorbereidingstijd van ten minste zes dagen vooraf. Op verschillende momenten in de procedure kan blijken dat de A.A.-procedure ongeschikt is om de aanvraag te behandelen. De vreemdeling komt in dat geval terecht in de verlengde asielprocedure (V.A.-procedure).

### 3.2 Algemene maatregelen bestuursrecht

Op het terrein van bestuursrecht zijn twee maatregelen die voor het hele bestuursrecht gelden, het pro-actief oplossen van geschillen door de overheid en de verhoging van de proceskostenvergoeding door overheidsinstanties.

#### 3.2.1 *Maatregel: pro-actieve geschiloplossing door de overheid*

De eerste maatregel is pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO). Deze maatregel is erop gericht dat de overheid conflicten met burgers pro-actief gaat oplossen door te kiezen voor een meer oplossingsgerichte wijze van communicatie met burgers. Bijvoorbeeld door eerst telefonisch contact te zoeken voordat een reactie wordt geschreven. Of door vroegtijdig contact met burgers op te nemen om hen goed te informeren over de redenen voor afwijzing van hun aanvraag en bezwaar. 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 (Croes et al., 2010).

#### **Mechanismen en mogelijke effecten**

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan PAGO is dat niet alle geschillen tussen overheid en burger of bedrijf die leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures zover zouden hoeven komen. Wanneer een overheidsinstantie in een vroeg stadium contact zoekt met een burger of bedrijf kan juridisering van het conflict voorkomen worden. Binnen PAGO wordt gebruikgemaakt van twee mechanismen die problemen zouden moeten voorkomen (Croes et al., 2010). Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat het verstrekken van *informatie* in een aantal situaties kan voorkomen dat een

conflict tot een bezwaarprocedure leidt. Dit is bijvoorbeeld het geval als er bij een burger onduidelijkheid bestaat over het besluit. Een telefonische toelichting van een besluit door de overheidsinstantie kan dan mogelijk verdere procedures voorkomen. Tevens kan het zijn dat de ambtenaar niet over alle benodigde informatie beschikt of tijdens een telefoongesprek een door hem gemaakte fout ontdekt. Ook daarvoor kan de telefonische benadering nuttig zijn (Croes et al., 2010). Ten tweede wordt ervan uitgegaan dat de manier waarop de burger *bejegend* wordt, invloed heeft op het verloop van het conflict. Bijvoorbeeld als de burger niet zozeer boos is over het besluit van de overheidsinstantie, maar over de manier waarop dit besluit is gecommuniceerd. Als de burger door de overheid in een persoonlijk gesprek wordt benaderd, voelt de burger zich serieus genomen en zal misschien eerder geneigd zijn zich bij het besluit neer te leggen (Croes et al., 2010; Herweijer & Lunsing, 2011).

Met pro-actieve geschiloplossing door de overheid wordt binnen het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing een afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures beoogd. Daarmee samenhangend kan een afname in het aantal toevoegingen optreden. Uit eerdere ervaringen met mediationvaardigheden is gebleken dat pro-actieve geschiloplossing tevens positieve gevolgen kan hebben voor de klanttevredenheid en de medewerkerstevredenheid (Ministerie van BZK, 2008). Wanneer een pro-actieve werkwijze volledig is geïmplementeerd bij de overheidsinstantie kan dit ook positieve gevolgen hebben voor de werklust. Zaken kunnen sneller worden afgehandeld en leiden tot minder vervolgproudures (Ministerie van BZK, 2008). Deze positieve effecten op de werklust zijn echter niet direct na de implementatie zichtbaar. In de beginfase kost de maatregel (extra) tijd en geld, onder andere doordat werknemers nog veel tijd nemen voor de voorbereiding van de gesprekken en zij getraind moeten worden in mediationvaardigheden. Tevens kan er weerstand ontstaan onder werknemers die zich niet kunnen vinden in deze nieuwe werkwijze (Croes et al., 2010).

### **Stand van zaken pro-actieve geschiloplossing door de overheid**

In het kader van het PAGO project zijn er binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie diverse pilotprojecten gestart. Bij de Dienst Justis bleek dat de pilot succesvol was bij het terugdringen van bezwaarschriften (Zwenk & Ter Voert, 2010). Het PAGO project als zodanig binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie is per eind 2010 afgelopen. Vanaf 2011 worden de activiteiten op het gebied van pro-actieve geschiloplossing binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie voortgezet onder de noemer Burgergericht werken. De voornaamste doelstelling van dit project is om het burgergericht werken verder te stimuleren en daarmee onderdeel te maken van de normale werkwijze.<sup>24</sup> Daartoe zijn twee ambassadeurs benoemd en is er een website opgezet waar initiatieven op het gebied van burgergericht werken binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gesteund.<sup>25</sup> De ambassadeurs van het project willen zich concentreren op het wegnemen van belemmeringen voor burgergericht werken tussen het ministerie van Veiligheid & Justitie en organisaties, en binnen organisaties. Momenteel worden initiatieven bij de politie, reclassering, Schadefonds geweldsmisdrijven en de Raad voor de rechtspraak ondersteund.

Er zijn ook verschillende activiteiten op het gebied van pro-actieve geschiloplossing en mediationvaardigheden buiten het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de provincie Overijssel is men al vanaf 2001 begonnen met alternatieve geschiloplossing in de vorm van mediation in bezwaarschriftprocedures. Bij het UWV en de Be-

---

<sup>24</sup> Eindrapport: Proactieve geschiloplossing door de overheid. (De Vries & Roijers, 2010).

<sup>25</sup> <https://burgergerichtvenj.pleio.nl/>

lastingsdienst vonden de eerste pilots plaats in 2004 en de SVB is in 2007 begonnen met het inzetten van mediationvaardigheden.<sup>26</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stimuleert en ondersteunt sinds 2008 een landelijke uitrol van de toepassing van mediationvaardigheden onder bestuursorganen (de informele aanpak). Door het toepassen van mediationvaardigheden werd 60% van de bezwaarschriften ingetrokken en steeg onder andere de tevredenheid van de burger (BZK, 2010). Momenteel stimuleert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de inzet van mediationvaardigheden onder andere via een website<sup>27</sup> en wordt de 'informele aanpak' geïmplementeerd bij andere overheidsorganen, zoals provincies en waterschappen.

De inzet van mediationvaardigheden en pro-actieve geschiloplossing bij deze verschillende organisaties kan gevolgen hebben voor het aantal toevoegingen. Om een beeld te krijgen tegen welke organisaties vaak toevoegingsprocedures worden gevoerd, zullen we in de beschrijving van de onderzoeksresultaten aandacht besteden aan de wederpartijen bij toevoegingen.

### 3.2.2 *Maatregel: verhoging proceskostenveroordeling overheidsinstanties*

De tweede maatregel die voor een gedragsverandering bij bestuursorganen moet leiden, is de verhoging van de proceskostenveroordeling. Deze maatregel is per 1 oktober 2009 in werking getreden.<sup>28</sup> 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 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 (Croes et al., 2010).

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 in het Besluit proceskosten bestuursrecht factor A. Deze punten worden vervolgens vermenigvuldigd met de vaste waarde per punt (factor B). Ten slotte 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 heeft een wegingsfactor ½, een zware zaak een wegingsfactor 2. De bedragen die in het Besluit proceskosten bestuursrecht genoemd worden (factor B) waren sinds 1994 niet geïndexeerd of aangepast aan andere ontwikkelingen. De kosten die rechtzoekenden moeten maken (griffierechten, advocaatkosten) zijn wel regelmatig geïndexeerd. Hierdoor ontstond een gat tussen de proceskostenvergoeding en de daadwerkelijk gemaakte kosten voor een bestuursrechtelijke procedure. Daarom is het Besluit per 1 oktober 2009 gewijzigd, waarbij de bedragen zijn geïndexeerd naar het sinds 1994 ontwikkelde prijspeil. Het bedrag van € 322 per punt (factor B) is door deze indexering verhoogd tot € 437 en het bedrag van € 161 per punt (voor bepaalde besluiten op het gebied van belastingen of premieheffing) is verhoogd tot € 218. Tevens is met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorzien in een automatische jaarlijkse indexering van deze bedragen aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (Croes et al., 2010).

---

<sup>26</sup> Voor een overzicht van landelijke activiteiten zie BZK (2010, p.155 e.v.)

<sup>27</sup> <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl>

<sup>28</sup> 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*, 2009, nr. 375).

### **Mechanismen en mogelijke effecten**

De prijswijziging heeft tot doel om de proceskostenvergoeding beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke proceskosten. 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 overheidsuitgaven voor rechtsbijstand. Verhoging van de proceskostenveroordeling kan dus een gunstig budgettair effect hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand als een overheidsinstantie in de proceskosten wordt veroordeeld en de vergoeding voor de proceskosten in mindering kan worden gebracht op de vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. Daarnaast kan deze maatregel als prikkel dienen voor overheidsinstanties om besluiten zorgvuldig te nemen of conflicten in een vroeg stadium op te lossen. Hierdoor wordt een pro-actieve aanpak van geschillen door overheidsinstanties ondersteund (Croes et al., 2010). De werking van deze indirecte prikkel is echter afhankelijk van twee factoren. Ten eerste zal de werking afhankelijk kunnen zijn van het budget dat overheidsinstanties 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 geormerkt budget betreft. Ten tweede 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 (Croes et al., 2010).

Specifiek voor deze maatregel worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Hoeveel proceskostenveroordelingen voor overheidsinstanties hebben in de periode 2000-2010 plaatsgevonden in zaken met gesubsidieerde rechtsbijstand?
- Welk bedrag aan proceskostenveroordelingen is in de periode 2000-2010 door de RvR verrekend met de toevoegingen?

### **3.3 Analyses bestuursrecht algemeen**

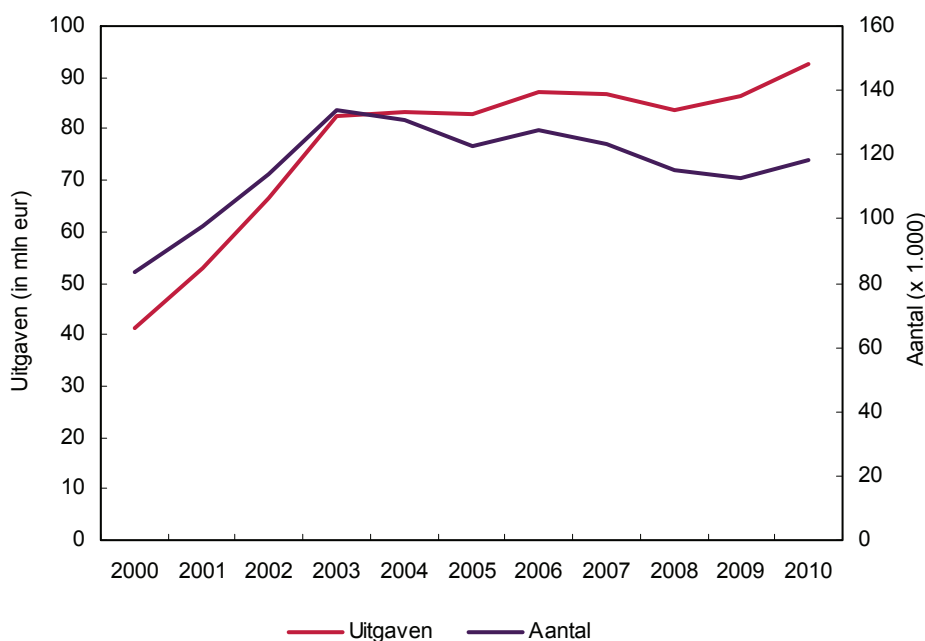
In deze paragraaf volgt een beschrijving van de uitgaven aan toevoegingen voor het bestuursrecht, het aantal toevoegingen en de gemiddelde eigen bijdrage die de RvR heeft ingehouden op de vergoeding aan de rechtshulpverlener. Vervolgens richten we ons op twee rechtsterreinen binnen het bestuursrecht. Eerst worden voor het gebied van sociale voorzieningen de uitgaven aan toevoegingen en het aantal toevoegingen beschreven. Daarna worden voor het gebied van sociale verzekeringen de uitgaven aan toevoegingen, het aantal toevoegingen en het aantal bezwaarschriften bij het UWV en de SVB beschreven. Tot slot worden de gegevens over de proceskostenvergoeding en de rechtspraak gepresenteerd.

#### *3.3.1 Toevoegingen bestuursrecht*

In figuur 3.2 zijn het totale bedrag aan vergoedingen en het aantal vastgestelde toevoegingen weergegeven op het terrein van het bestuursrecht. Tussen 2000 en 2003 verdubbelde het bedrag dat de RvR uitkeerde aan rechtsbijstandverleners van 41 miljoen euro tot 82 miljoen euro. In dezelfde periode steeg het aantal toevoegingen van bijna 84.000 naar 134.000. Tussen 2003 en 2005 stabiliseerde het

uitgegeven bedrag, terwijl het aantal toevoegingen daalde naar 123.000. In 2006 pieken zowel het uitgegeven bedrag (87 miljoen euro) als het aantal toevoegingen (127.000), waarna beiden daalden. Vanaf 2008 stijgt het bedrag van 83 miljoen euro naar bijna 93 miljoen euro in 2010. Het aantal toevoegingen is in 2009 gedaald tot 113.000, waarna in 2010 weer een stijging te zien is naar 118.000.

**Figuur 3.2 Totaal uitgaven (in mln €) vastgestelde vergoedingen en aantallen vastgestelde toevoegingen (x 1.000) op het terrein van bestuursrecht, 2000-2010**



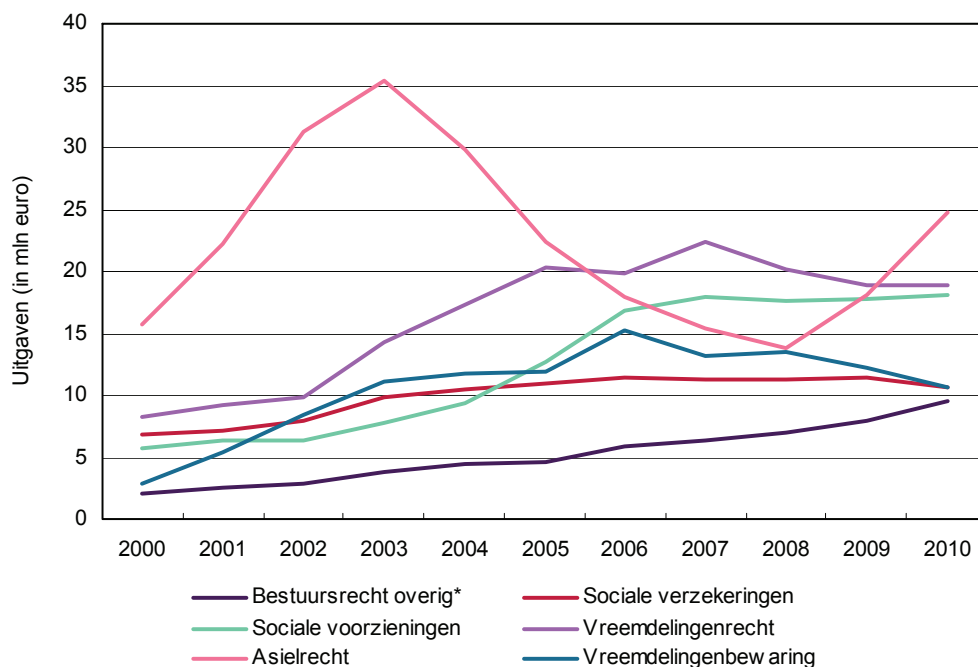
Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.1 en b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

Deze kosten kunnen uitgesplitst worden naar verschillende rechtsterreinen binnen het bestuursrecht: asielzaken, vreemdelingenzaken, vreemdelingenbewaring, sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en bestuursrecht overig (inclusief ambtenarenrecht, fiscaal recht, bestuursrechtelijke woonzaken).

Uit figuur 3.3 blijkt dat in 2010 op het terrein van asielrecht de meeste uitgaven zijn gedaan. De uitgaven voor asieltoevoegingen zijn in 2010 gestegen tot 25 miljoen euro. Vreemdelingenrecht en sociale voorzieningen hebben in 2010 ook een groot aandeel in de uitgaven. De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenrecht bedragen in 2010 circa 19 miljoen euro. Het rechtsterrein 'bestuursrecht overig' is relatief een kleinere categorie, maar de uitgaven zijn tussen 2000 en 2010 gestegen van 2 miljoen euro naar 9 miljoen euro.

**Figuur 3.3 Totaal uitgaven (in euro) vastgestelde vergoedingen naar toevoegingscategorie, 2000-2010**



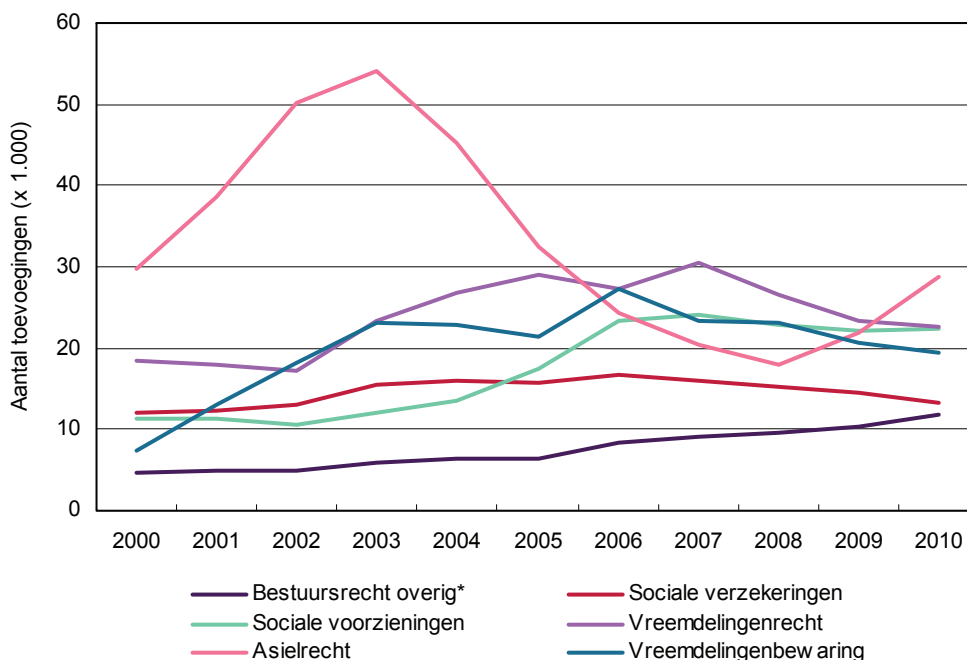
\* Inclusief fiscaal recht, ambtenarenrecht, wonen, milieurecht en strafrecht gerelateerd.

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.1 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers

In figuur 3.4 is het aantal toevoegingen per categorie binnen het bestuursrecht te zien. De ontwikkelingen in de aantallen en de uitgaven vertonen veel overeenkomsten. Asielrecht is ook bij het aantal toevoegingen in 2010 de grootste categorie binnen het bestuursrecht. Het aantal toevoegingen op dit gebied stijgt vanaf 2008 van circa 18.000 tot circa 29.000 in 2010. Ook vreemdelingenrecht, vreemdelingenbewaring en sociale voorzieningen zijn grote categorieën binnen het bestuursrecht. Het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van vreemdelingenrecht neemt in 2010 licht af tot circa 23.000. In de volgende paragrafen worden de uitgaven en het aantal toevoegingen van de rechtsterreinen binnen het bestuursrecht waarop de maatregelen betrekking hebben, gedetailleerd besproken: sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.

**Figuur 3.4 Aantal vastgestelde toevoegingen naar toevoegingscategorie, 2000-2010**



\* Inclusief fiscaal recht, ambtenarenrecht, wonen, milieurecht en strafrecht gerelateerd.

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

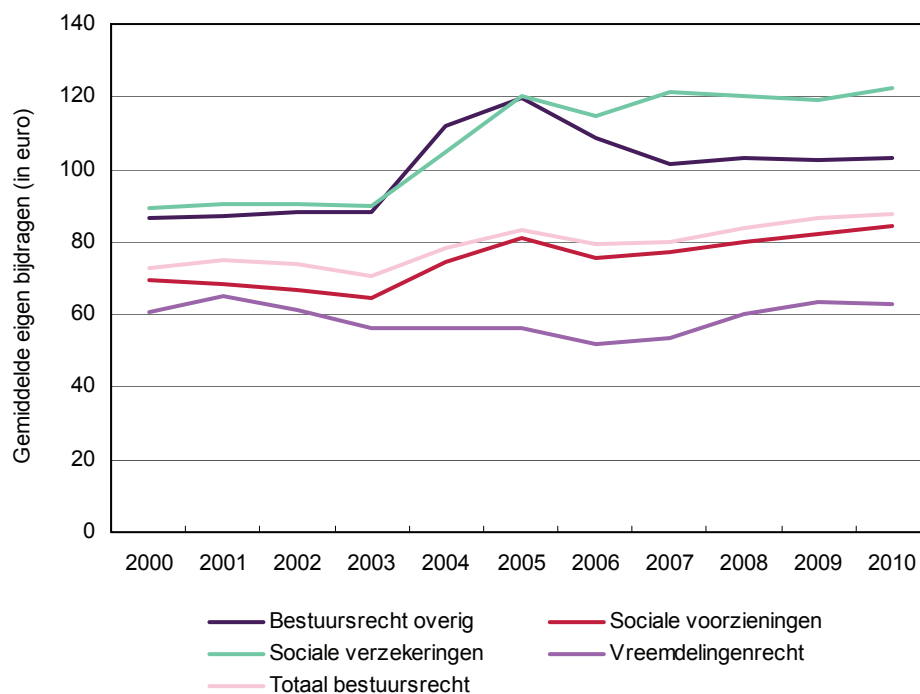
Zie tabel b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.3.2 Eigen bijdrage

In figuur 3.5 geven we de gemiddelde eigen bijdrage weer die de RvR heeft ingehouden op de vergoeding aan de rechtshulpverlener. Het gemiddelde is berekend over de toevoegingen waar de rechtszoekende in principe een eigen bijdrage voor moet betalen. Ambtshalve toevoegingen en asieltoevoegingen zijn dus niet meegerekend. De gemiddelde eigen bijdrage op het gebied van het bestuursrecht is tussen 2009 en 2010 gestegen van € 73 naar € 88. De eigen bijdrage die in 2010 is betaald voor zaken op het gebied van sociale verzekeringen, is het hoogst: € 122. Blijkbaar gaat het hier om de meest draagkrachtige toevoegingsgebruikers. Gemiddeld betalen toevoegingsgebruikers voor een vreemdelingenrechtszaak de laagste eigen bijdrage.



**Figuur 3.5 Gemiddelde eigen bijdrage (in euro) op het terrein van bestuursrecht, 2000-2010**



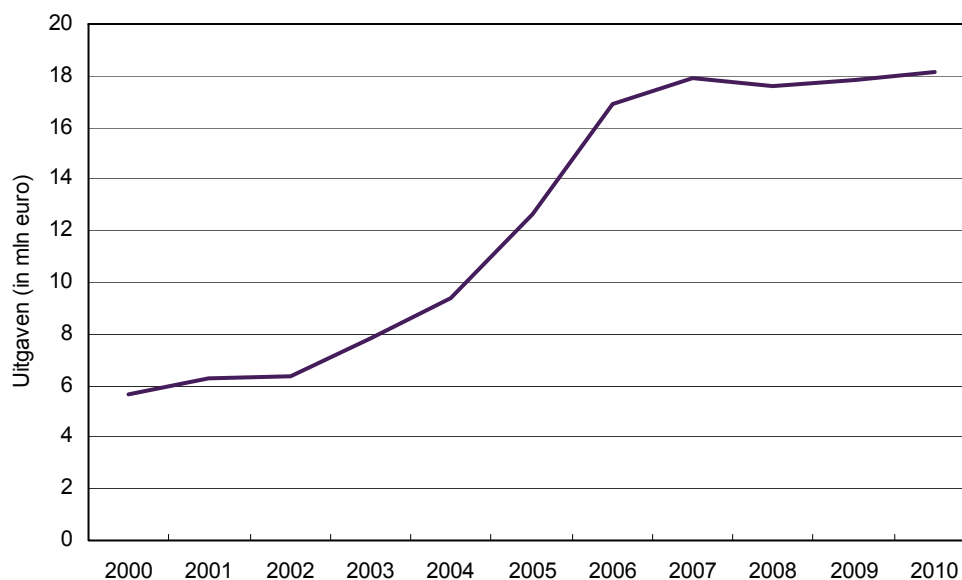
Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b3.3 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.3.3 Sociale voorzieningen

#### **Uitgaven toevoegingen**

Een overzicht van de uitgaven aan toevoegingen op het terrein van de sociale voorzieningen staat in figuur 3.6. Deze uitgaven stijgen licht in 2010, tot ruim 18 miljoen euro.

**Figuur 3.6 Totaal uitgaven (in euro) vastgestelde vergoedingen voor sociale voorzieningen, 2000-2010**

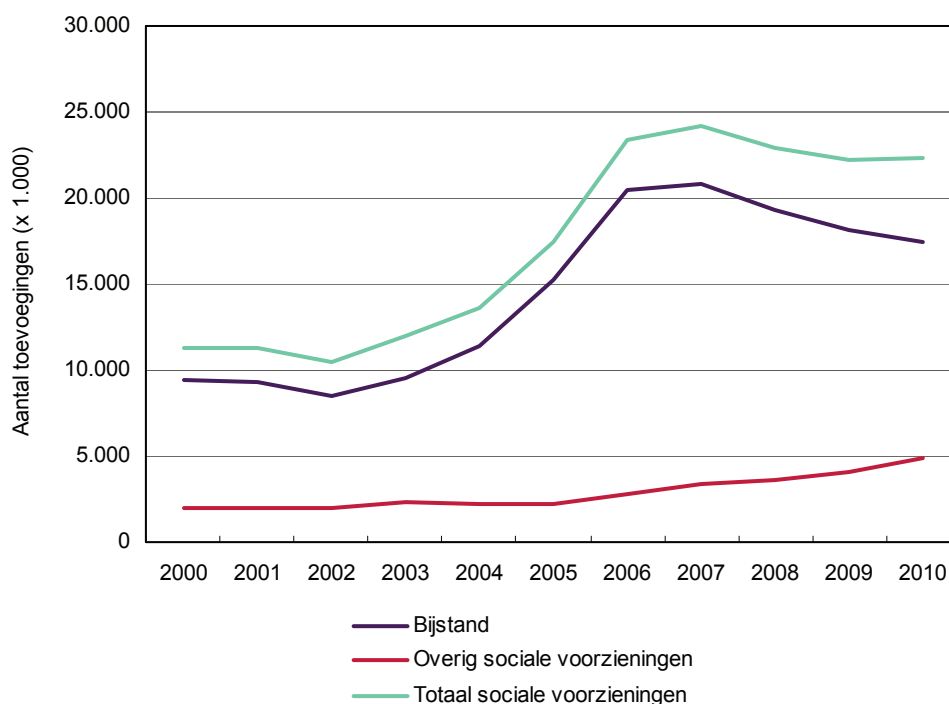


Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC  
Zie tabel b3.1 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### Aantal toevoegingen

In figuur 3.7 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale voorzieningen weergegeven. Tot 2007 steeg het aantal toevoegingen, daarna is het aantal licht afgenomen. In 2010 is het aantal stabiel gebleven op ongeveer 22.000. Het aantal toevoegingen op het gebied van de bijstand is tussen 2004 en 2006 sterk gestegen, maar daalt sinds 2007. Deze grote stijging is opvallend omdat tussen 2004 en 2008 de werkloosheid en het totaal aantal bijstandsuitkeringen in Nederland daalde. De stijging valt wel samen met de invoering van de Wet werk en bijstand (WW) op 1 januari 2004. Volgens Bruinsma & Hilbers (2006) heeft de beleidsvrijheid die de WWB voor gemeenten met zich meebracht op de korte termijn geleid tot enkele *quick wins*. De gemeenten hebben zich vooral gericht op strengere controles aan de poort en intensievere fraudebestrijding (Bruinsma & Hilbers, 2006). Dit zou ertoe kunnen hebben geleid dat er na de invoering van de WWB meer mensen bezwaar aantekenden en in beroep gingen tegen de beslissing van de gemeente over de uitkering.

**Figuur 3.7 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale voorzieningen, 2000-2010**



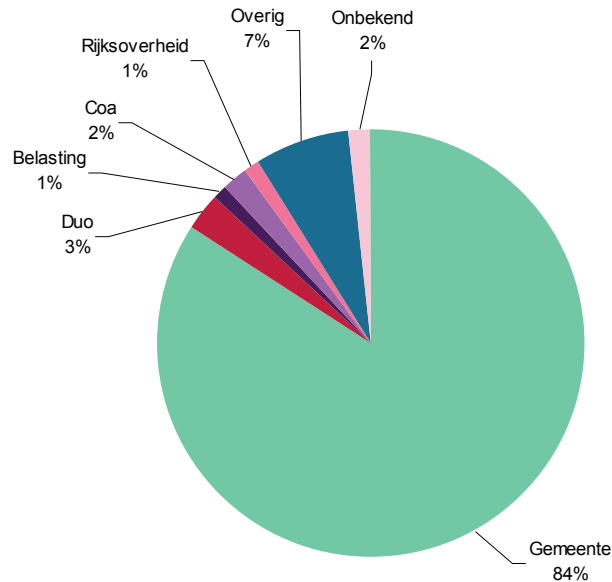
Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### Wederpartijen

In figuur 3.8 staat weergegeven welke wederpartijen in 2010 het meest genoemd worden bij toevoegingen op het gebied van sociale voorzieningen. Deze verdeling is slechts een indicatie die met grote voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Doordat de registratie bij de RvR een 'open veld' betreft, is de wederpartij vaak niet eenduidig genoteerd of niet genoteerd. Inmiddels is de RvR bezig om de registratie van de wederpartij te verbeteren. Op het gebied van sociale voorzieningen zijn de gemeenten de grootste wederpartij: in 84% van de zaken is een gemeente of gemeentelijke dienst de wederpartij. Andere wederpartijen zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (3%), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (2%), de belastingdienst (1%) en de rijksoverheid (1%).

**Figuur 3.8 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van sociale voorzieningen, 2010**



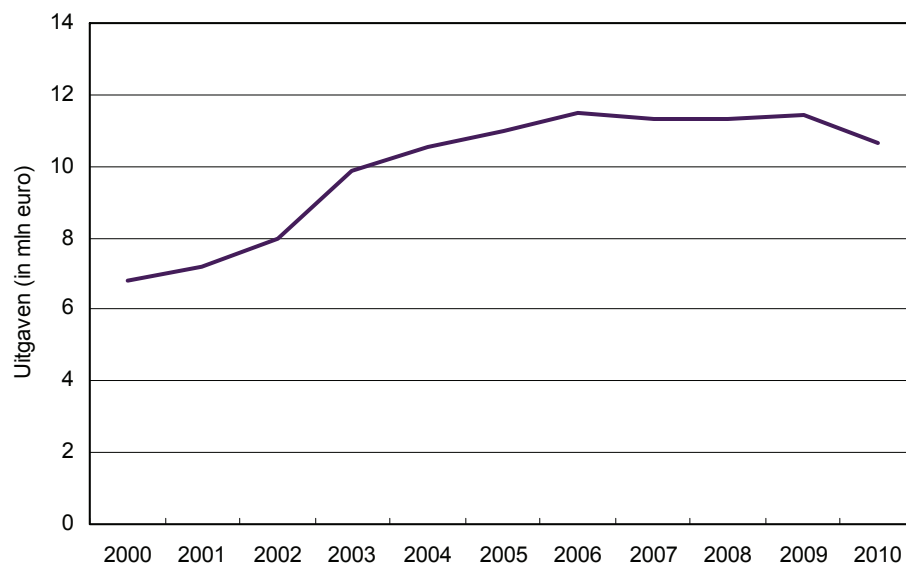
Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
Zie tabel b3.4 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.3.4 Sociale verzekeringen

#### **Uitgaven toevoegingen**

De uitgaven aan de toevoegingen op het terrein van de sociale verzekeringen staan weergegeven in figuur 3.9. Dit bedrag bleef vanaf 2006 stabiel, maar is in 2010 afgenomen tot ruim 10 miljoen euro.

**Figuur 3.9 Totaal uitgaven (in euro ) vastgestelde vergoedingen voor sociale verzekeringen, 2000-2010**



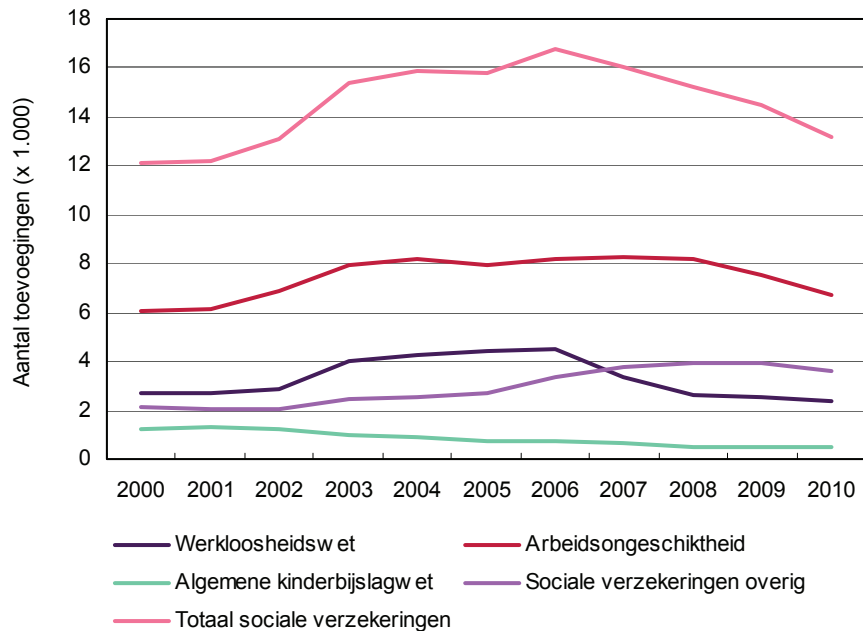
Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.1 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### **Aantal toevoegingen**

In figuur 3.10 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale verzekeringen weergegeven voor de periode 2000-2010. 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 tot 13.000 in 2010. Binnen de sociale verzekeringen is arbeidsongeschiktheid de grootste categorie, met de helft van het aantal vastgestelde toevoegingen.

**Figuur 3.10 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van sociale verzekeringen, 2000-2010**

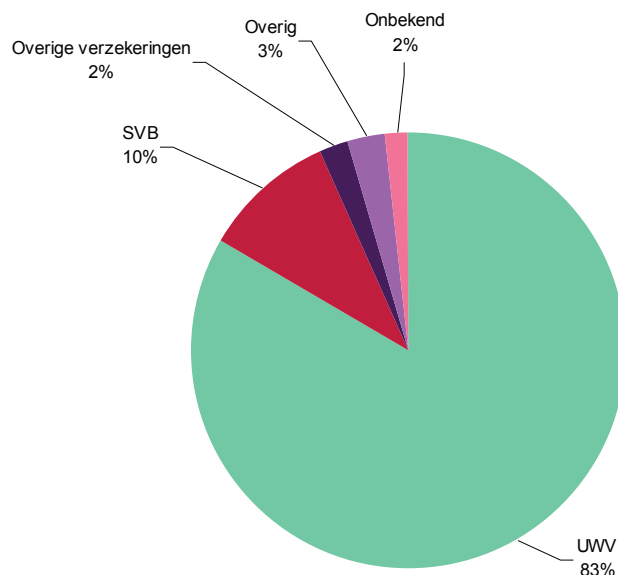


Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

**Wederpartijen**

In figuur 3.11 staat weergegeven welke wederpartijen in 2010 het meest genoemd worden bij toevoegingen op het terrein van sociale verzekeringen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) wordt in 83% van de vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale verzekeringen als wederpartij genoemd. Verder wordt nog eens 10% van de zaken tegen de SVB gevoerd.

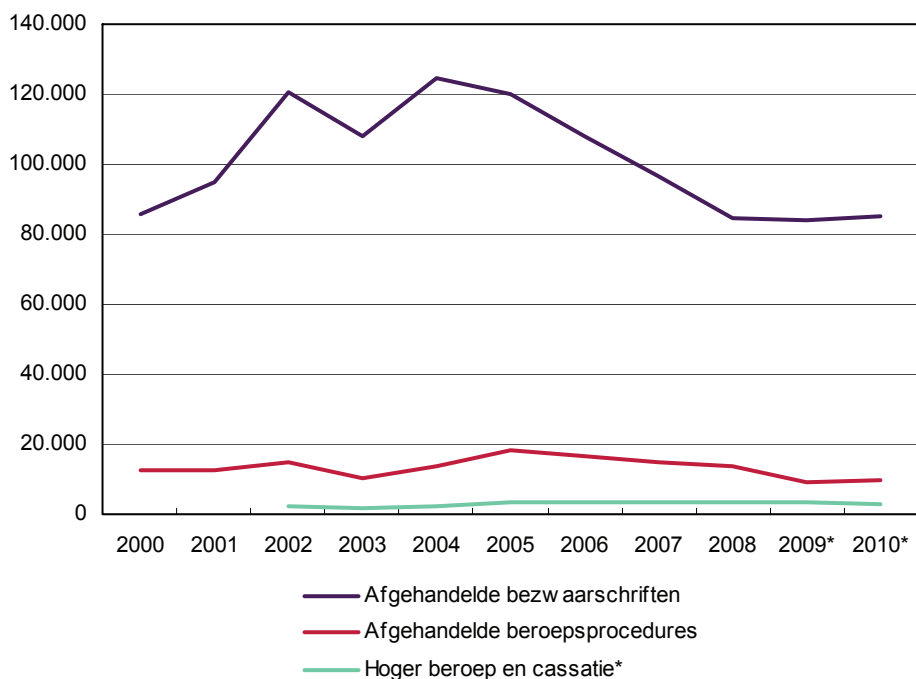
**Figuur 3.11 Percentages genoemde wederpartijen op het terrein van sociale verzekeringen, 2010**



Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
Zie tabel b3.5 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

Het UWV is onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van de werknemersverzekeringen Werkloosheidswet (WW), Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet (ZW). Het UWV is sinds 2004 actief met mediationvaardigheden. In 2010 heeft het UWV 87% van de bezwaarzaken telefonisch behandeld. In figuur 3.12 staat het aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV weergegeven. Tussen 2004 en 2008 was een duidelijk dalende trend waarneembaar in het aantal afgedane bezwaarschriften. Naast een afname in het aantal afgedane bezwaarschriften zien we ook een afname in het aantal beroepsprocedures tussen 2005 en 2009. Sinds 2008 ligt het aantal afgehandelde bezwaarschriften echter rond 85.000. De mediationvaardigheden hebben mogelijk een rol gespeeld bij de afname van het aantal afgedane bezwaarschriften en beroepsprocedures vanaf 2004. Ook andere factoren kunnen hierop echter van invloed zijn geweest. Zo hebben grote veranderingen plaatsgevonden in de polisadministratie bij het UWV. Ook is wetgeving aangepast en nieuwe wetgeving ingevoerd, bijvoorbeeld de WIA per 1 april 2006 en hebben verschillende wijzigingen in WW plaats gevonden (Croes et al., 2010). Verder is in de periode 2005-2008 de werkloosheid gedaald van 6,5% tot 3,8%. Vanaf 2008 is de werkloosheid echter weer gestegen tot 5,4% in 2010. Terwijl de werkloosheid steeg, bleef het aantal afgedane bezwaarschriften op hetzelfde niveau.

**Figuur 3.12 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV, 2000-2010**



\* Bron: UWV.

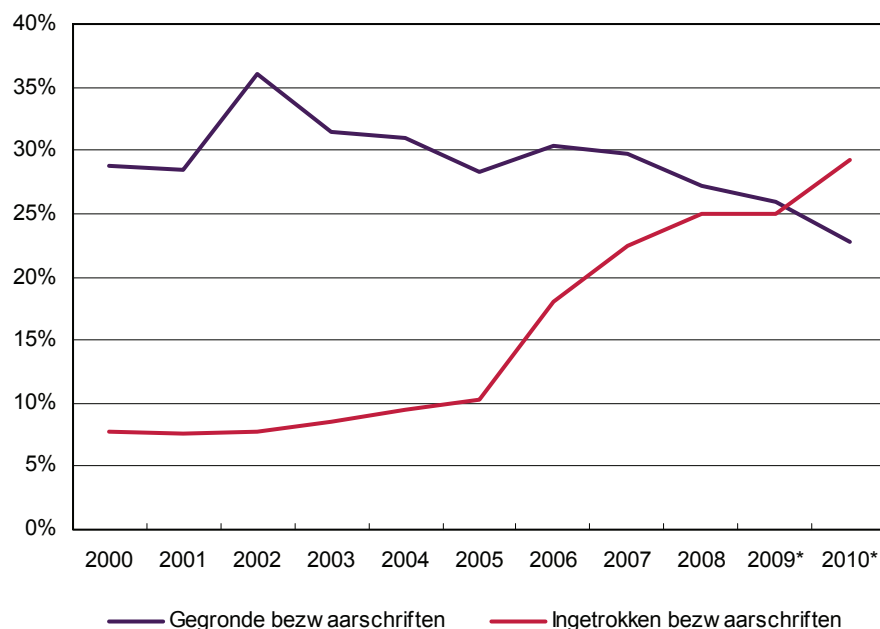
Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

Zie tabel b3.6 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

Om een beter beeld te kunnen krijgen van het mogelijk effect van de PAGO activiteiten bij de UWV 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. Het aantal afgedane bezwaarschriften is tussen 2009 en 2010 ongeveer hetzelfde gebleven, maar zoals in figuur 3.13 te zien is, is het percentage ingetrokken bezwaarschriften gestegen van 25% naar bijna 30%. Naast de sterke toename in het percentage ingetrokken bezwaarschriften zien we ook een afname in het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften van 26% in 2009 naar 23% in 2010. Dit kan erop wijzen dat als gevolg van de telefonische benadering meer inzicht wordt verkregen in de redenen tot bezwaar, waardoor de besluitvorming verbetert.



**Figuur 3.13 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij het UWV dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2010**



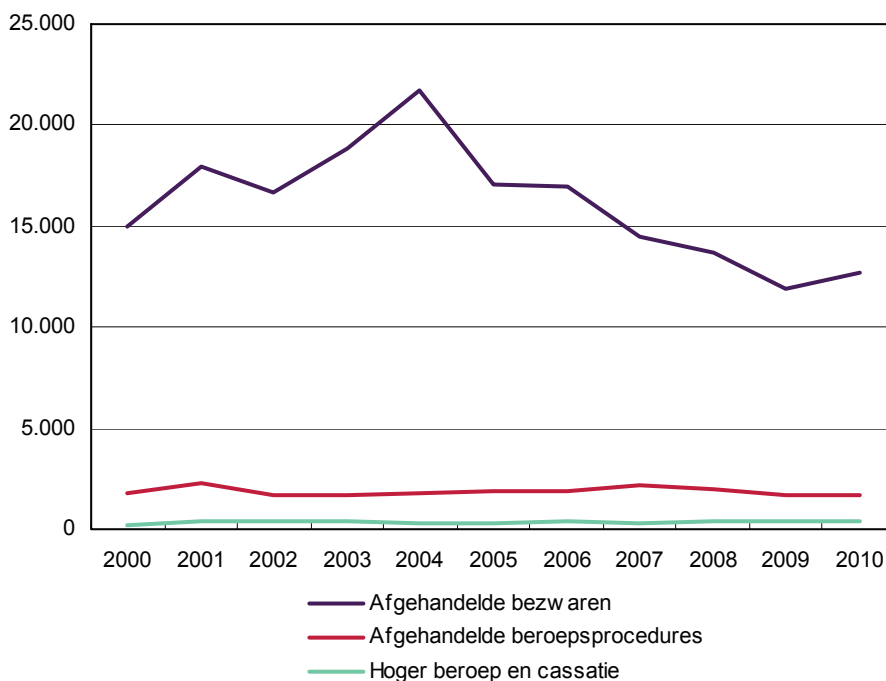
\* Bron: UWV

Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

Zie tabel b3.7 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de volksverzekeringen, onder andere de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Ook bij de SVB wordt sinds 2007 gebruikgemaakt van mediationvaardigheden om het aantal bezwaarschriften terug te dringen. 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). In 2010 is het aantal afgehandelde bezwaarschriften echter licht gestegen. 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 het aantal gerechtelijke procedures.

**Figuur 3.14 Aantal afgehandelde bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij de SVB, 2000-2010**

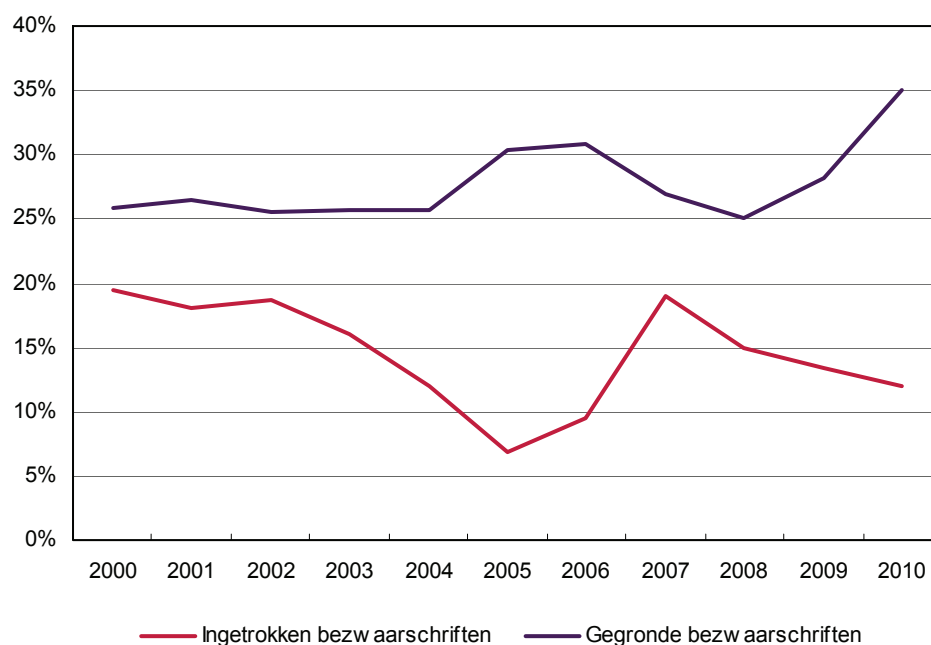


Bron: SVB, bewerking WODC

Zie tabel b3.8 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.15 zien we het percentage van de afgehandelde bezwaarschriften bij de SVB dat werd ingetrokken of gegrond werd verklaard. Het percentage ingetrokken bezwaarschriften kent een grillig verloop: vanaf 2007 is dit gedaald tot 12% in 2010. Wat betreft het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften zien we een duidelijke afname tussen 2006 en 2008. Deze afname zou kunnen wijzen op een effect van de telefonische benadering. Vanaf 2008 is het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften weer toegenomen tot 35% in 2010. Dit beeld is tegengesteld aan dat van de UWV en wijst op een minder goede besluitvorming binnen het SVB. 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. Tevens vinden er binnen de SVB diverse organisatorische veranderingen plaats die gevolgen kunnen hebben voor (het bijhouden van) de PAGO activiteiten (Croes et al., 2010).

**Figuur 3.15** Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de SVB dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2010



Bron: SVB, bewerking WODC

Zie tabel b3.9 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.3.5 Proceskostenveroordelingen

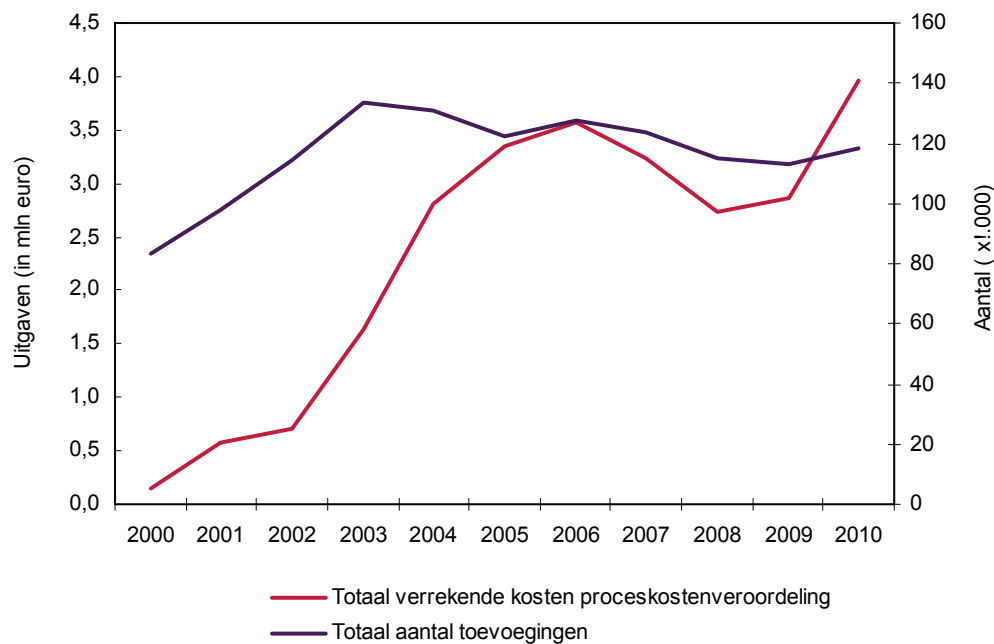
De maatregel aanpassing proceskostenveroordeling zou een tweeledig effect moeten hebben. Ten eerste zou de maatregel overheidsinstanties aan moeten zetten om beroepsprocedures te voorkomen, vanwege de kans op een hogere proceskostenveroordeling. Ten tweede levert een hogere proceskostenveroordeling minder uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand op, omdat dit bedrag wordt afgetrokken van de vergoeding van de toegevoegde advocaat. Dit laatste brengen we in deze paragraaf in kaart.

In het vaststellingbestand van de RvR staan de bedragen voor proceskostenvergoeding die zijn ingehouden op de vergoeding aan de rechtshulpverlener. Dit is het geval wanneer het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding direct heeft overgemaakt aan de rechtsbijstandverlener. Indien het bestuursorgaan de proceskostenvergoeding uitbetaalt aan de rechtzoekende, blijft het voor de RvR onbekend en is het voor de RvR niet mogelijk om deze kosten te verrekenen met de toevoeging. We hebben dus alleen gegevens over die proceskostenveroordelingen die ook daadwerkelijk door de RvR verrekend zijn met de vergoeding aan de rechtshulpverlener. Ten eerste kijken we naar het aantal toevoegingen waarbij een proceskostenveroordeling is verrekend. Daarna kijken we naar het totaal bedrag dat de RvR jaarlijks verrekent aan proceskostenvergoedingen.

In figuur 3.16 staat een overzicht van de verrekende kosten van proceskostenveroordelingen over de afgelopen jaren. De stijging van de proceskosten vanaf 2000 wordt mogelijk veroorzaakt doordat advocaten na 1999 meer verzoeken om proceskostenvergoeding in hebben gediend bij de rechter door gewijzigde jurisprudentie.

Tot 2006 stegen de verrekende proceskosten tot 3,5 miljoen euro, daarna daalde het bedrag tot 2,7 miljoen euro in 2008. We zien dat er een grote stijging heeft plaatsgevonden van bijna 3 miljoen euro in 2009 naar bijna 4 miljoen euro in 2010. Dit lijkt een direct gevolg te zijn van de maatregel verhoging van de proceskostenveroordeling die op 1 oktober 2009 is ingevoerd.

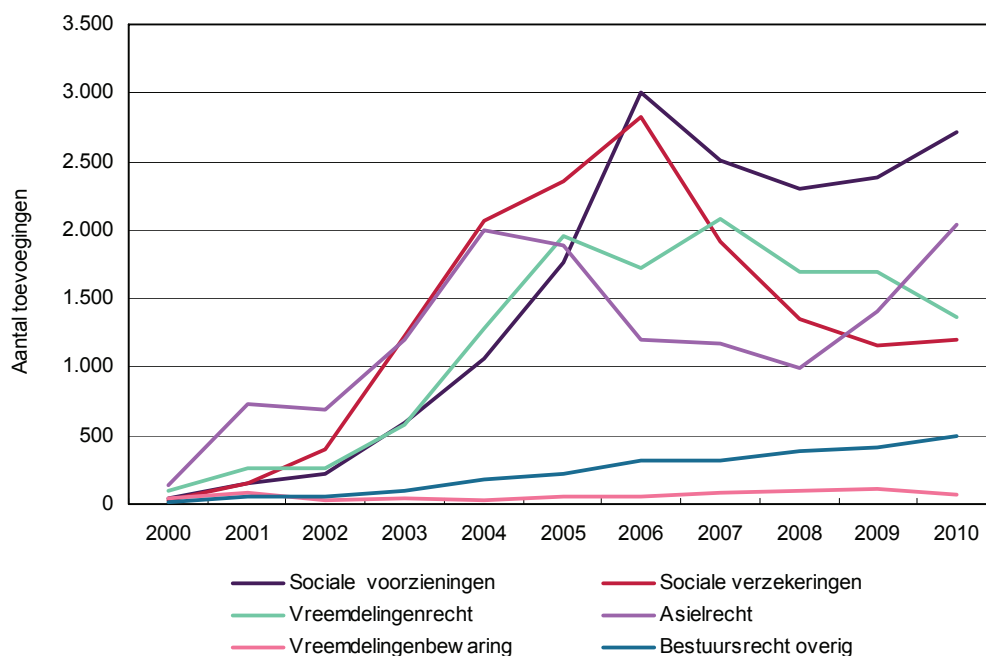
**Figuur 3.16 Verrekende kosten van proceskostenveroordelingen (in mln euro) en het totaal aantal bijbehorende toevoegingen (x 1.000), 2000-2010**



Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC  
 Zie tabel b3.10 en b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.17 staat het aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van het bestuursrecht waarbij de proceskostenvergoeding verrekend is. In de categorieën sociale voorzieningen en asielrecht is het aantal toevoegingen waarbij proceskosten zijn verrekend gestegen tussen 2009 en 2010. Bij sociale verzekeringen is dit aantal stabiel gebleven, terwijl bij vreemdelingenrecht het aantal toevoegingen is gedaald. Bij de categorie sociale voorzieningen werden de meeste proceskostenveroordelingen verrekend.

**Figuur 3.17 Aantal toevoegingen waarbij proceskostenveroordelingen zijn verrekend, 2000-2010**



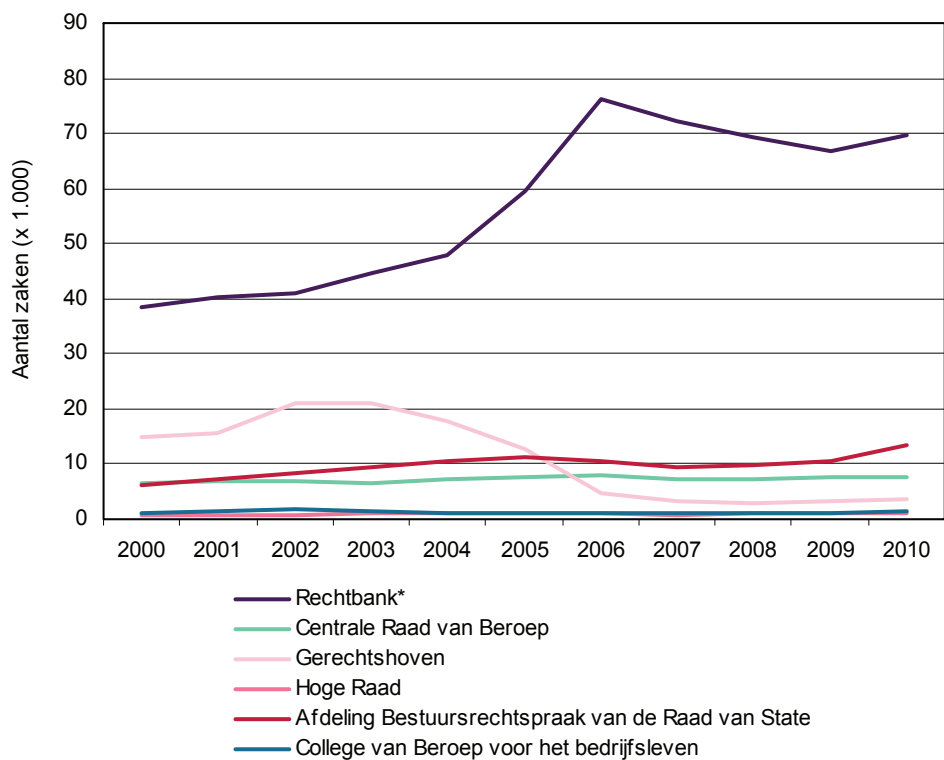
Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.11 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.3.6 Rechtspraak

De maatregelen op het gebied van bestuursrecht moeten uiteindelijk een lagere instroom van bestuursrechtzaken tot gevolg hebben. Daarom geven we in deze paragraaf het aantal bestuursrechtzaken weer. In figuur 3.18 staat het aantal bestuurszaken naar gerechtstype weergegeven. De gegevens over vreemdelingenzaken in eerste aanleg en cijfers over verkeerszaken (Mulderberoepen) zijn niet in figuur 3.18 opgenomen. Vanaf 2005 worden belastingzaken in eerste aanleg niet meer behandeld bij gerechtshoven, maar bij de rechtbank. Daarom steeg het aantal zaken bij de rechtbank tussen 2005 en 2006 en nam tegelijkertijd het aantal zaken bij gerechtshoven af. We zien dat het totaal aantal bestuurszaken vanaf 2006 afneemt tot 90.000 zaken in 2009. In 2010 stijgt het totaal aantal bestuurszaken echter weer tot bijna 97.000. Deze stijging wordt veroorzaakt door een toename van zaken bij de rechtbank en bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (vooral vreemdelingenzaken, zie De Heer-de Lange & Van Rosmalen, 2011).

**Figuur 3.18 Uitstroom zaken bestuursrecht naar gerechtstype, 2000-2010**



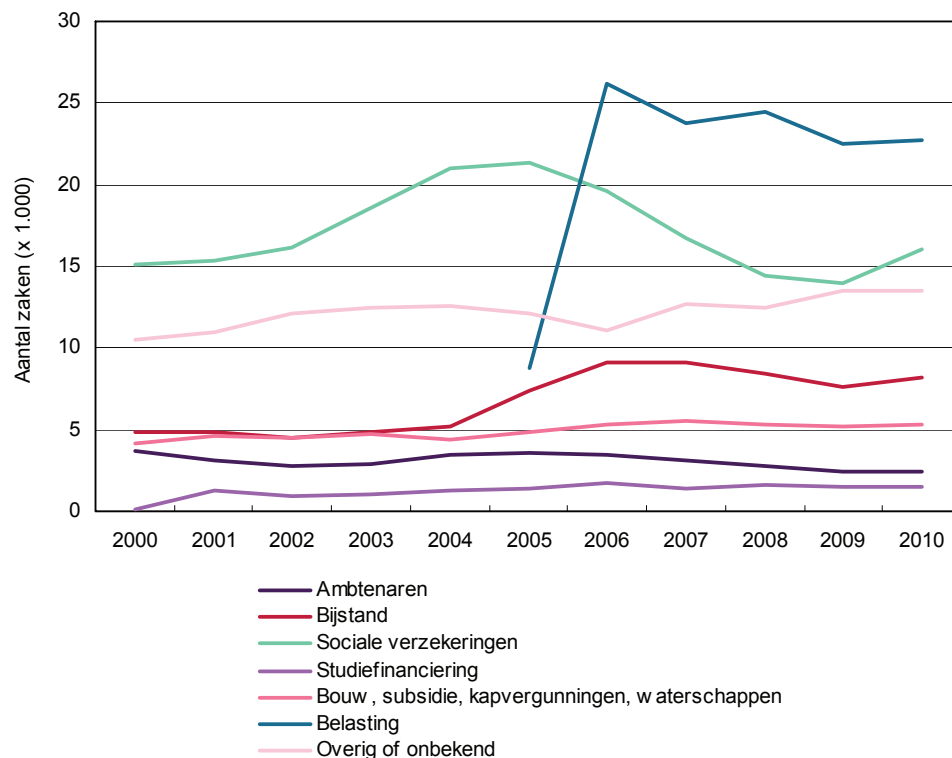
\* Rechtbankzaken zijn exclusief vreemdelingenzaken en Mulderberoepen.

Bron: De Heer-de Lange en Van Rosmalen (2011)

Zie tabel b3.12 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.19 hebben we de uitstroom van bestuurszaken bij rechtbanken uitgesplitst naar type zaak. We zien dat de meeste zaken betrekking hebben op belastingen. Dit is een duidelijk verschil met het aantal vastgestelde toevoegingen, waar het belastingrecht een erg kleine categorie vormt. Het aantal zaken op het gebied van de sociale verzekeringen is de tweede categorie en stijgt tussen 2009 en 2010.

**Figuur 3.19 Bestuurszaken bij de rechtbank naar type zaak, 2000-2010**



Bron: De Heer-de Lange en Van Rosmalen (2011)

Zie tabel b3.13 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.4 Specifieke maatregel: vreemdelingenbewaring

De derde maatregel betreft het verlagen van de vergoeding voor toevoegingen bij vervolgberoepen in vreemdelingenbewaringszaken en is per 23 april 2010 in werking getreden.<sup>29</sup>

Een vreemdeling die niet langer in Nederland mag verblijven en wordt opgepakt, kan in vreemdelingenbewaring worden genomen. Nadat de vreemdeling in vreemdelingenbewaring is genomen, kan hij via zijn advocaat een beroep indienen (Croes et al., 2010). 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (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 vervolgberoep in te stellen.
- 2 De vreemdeling kan tegen het voortduren van de bewaring beroep instellen. Dit wordt het vervolgberoep genoemd. Bij het vervolgberoep gaat het niet meer om de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming; de rechtbank toetst alleen of er nog voldoende zicht op uitzetting bestaat (Croes et al., 2010).

<sup>29</sup> 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 beroepszaken in vreemdelingenbewaring en de verhoging van de eis van voldoende financieel belang (*Staatsblad*, 2010, nr. 153).

Bij ieder vervolgberoep wordt ambtshalve een advocaat toegevoegd, meestal degene die de betrokkene al eerder heeft bijgestaan. De vergoeding voor de advocaat was voor een vervolgberoep, net zoals voor het eerste beroep, 4 punten. De meeste feiten zijn echter bij een vervolgberoep al bij de advocaat bekend. Bovendien wordt de zaak doorgaans zonder zitting afgedaan. De beloning van advocaten die betrokken zijn bij vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring was dus niet afgestemd op de werkzaamheden die zij daadwerkelijk uitvoeren. Om de hoogte van vergoedingen voor bepaalde beroepszaken in vreemdelingenbewaring aan te passen, is per 23 april 2010 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 is 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 (Croes et al., 2010). Het mechanisme van de maatregel betreft dus een prijswijziging.

Specifiek voor deze maatregel worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Is het aantal vervolgberoepen in zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring afgenomen tussen 2009 en 2010?
- Zijn er tussen 2009 en 2010 gemiddeld minder punten per toevoeging uitgekeerd op het gebied van vreemdelingenbewaring?

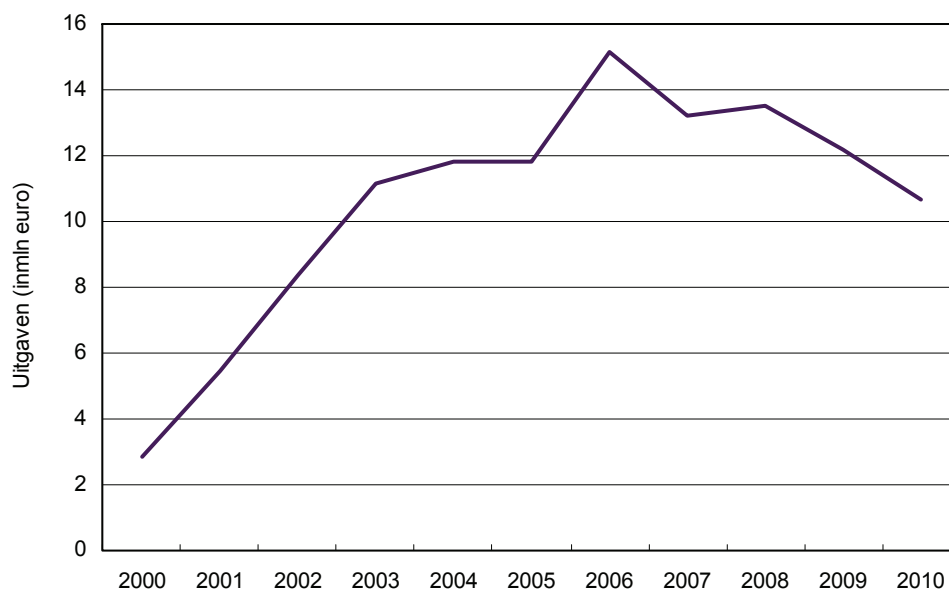
#### *3.4.1 Uitgaven en aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring*

##### **Uitgaven toevoegingen**

In figuur 3.20 staat het totale bedrag aan vergoedingen weergegeven dat de RvR heeft uitgekeerd aan rechtsbijstandverleners voor zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring. Deze uitgaven stegen tot 15 miljoen euro in 2006, daarna zijn de uitgaven gedaald tot 11 miljoen in euro 2010. De uitgaven waren voor de invoering van de maatregel al aan het dalen en deze daling heeft zich voortgezet in 2010.



**Figuur 3.20** Totaal bedragen (in euro) vastgestelde vergoedingen op het terrein van vreemdelingenbewaring, 2000-2010



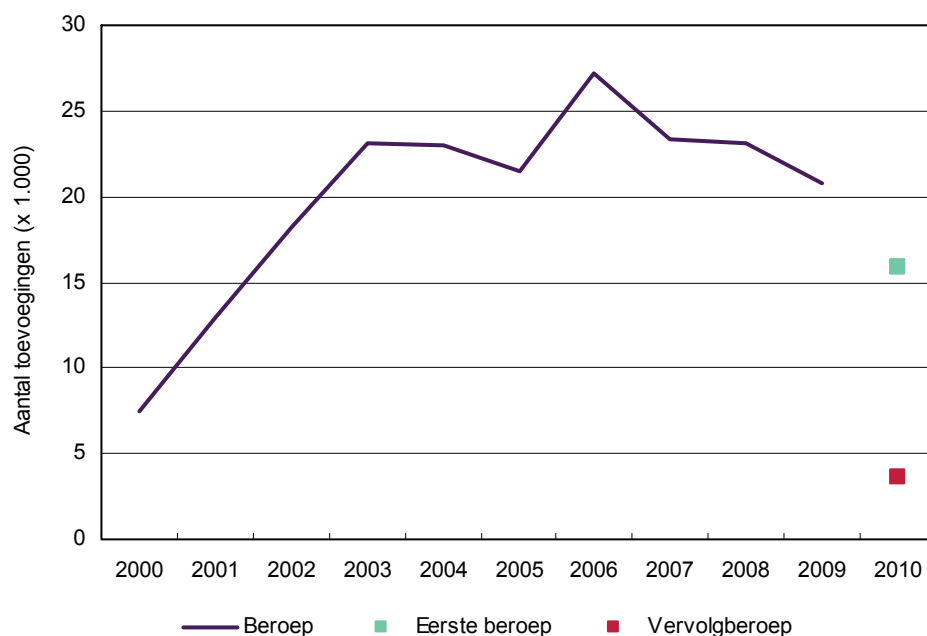
Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.1 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### **Aantal toevoegingen**

In figuur 3.21 zien we een overzicht van het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van vreemdelingenbewaring. Het totaal aantal toevoegingen kent eenzelfde verloop als de bedragen; het aantal toevoegingen piekte in 2006 en is daarna gedaald tot 20.000 in 2010. De RvR maakt sinds de invoering van de maatregel gebruik van twee zaakscodes voor vreemdelingenbewaring: een code voor eerste beroepen (Z140) en een code voor vervolgberoepen (Z141). In 2010 waren er bijna 16.000 eerste beroepen en bijna 4.000 vervolgberoepen. Dit onderscheid werd voor 2010 nog niet gemaakt door de RvR, daardoor is een vergelijking met voorgaande jaren niet mogelijk.

**Figuur 3.21 Aantal vastgestelde toevoegingen op het terrein van vreemdelingenbewaring, 2000-2010**

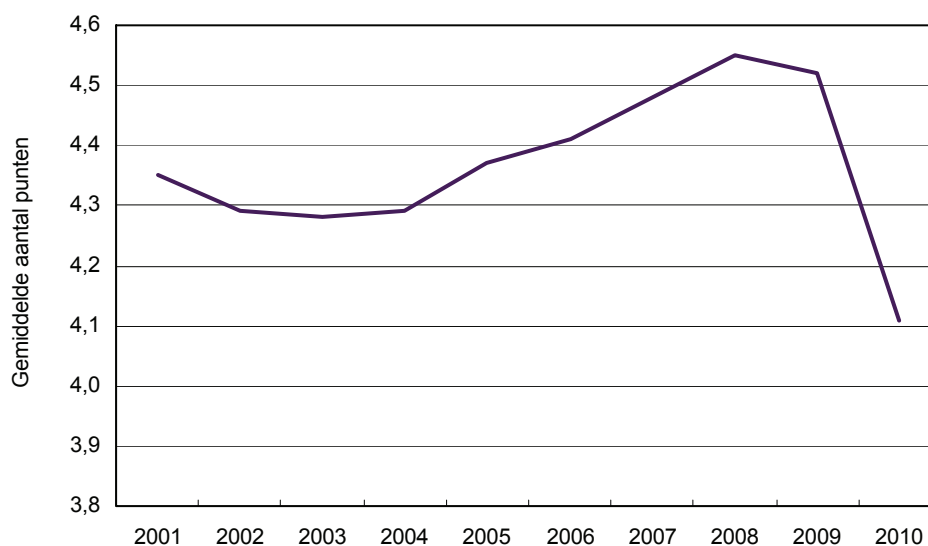


Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.2 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

In figuur 3.22 is het gemiddeld aantal punten per toevoeging op het gebied van vreemdelingenbewaring te zien. In 2010 is het gemiddeld aantal punten gedaald, van 4,5 in 2009 naar 4,1 in 2010. Omdat de maatregel in april 2010 werd ingevoerd, worden ook toevoegingen afgegeven voor de invoering van de maatregel, bij het gemiddelde over 2010 meegenomen. Desondanks laat het gemiddeld aantal punten een daling zien. Omdat de RvR vanaf april 2010 een aparte code heeft voor het vervolgberoep, kunnen we voor 2010 het gemiddeld aantal punten uitrekenen voor eerste beroepen en vervolgberoepen. Bij eerste beroepen (Z140) is het gemiddeld aantal punten 4,5, terwijl dit bij vervolgberoepen (Z141) 2,4 punten is. Deze daling van het gemiddeld aantal punten per toevoeging is een gevolg van de nieuwe maatregel.

**Figuur 3.22 Gemiddeld aantal punten per toevoeging voor vreemdelingenbewaring, 2000-2010**



Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

Zie tabel b3.14 in bijlage 5 voor de corresponderende cijfers.

### 3.5 Samenvatting

Het bestuursrecht is verantwoordelijk voor ongeveer 30% van de totale uitgaven aan toevoegingen. Om de uitgaven te verminderen zijn voor het bestuursrecht twee maatregelen voorgesteld die invloed moeten hebben op het bestuursrecht in het algemeen: pro-actieve geschiloplossing door de overheid en een verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties. Eén maatregel spitst zich toe op vreemdelingenbewaring: het verlagen van de vergoeding voor vreemdelingenbewaringszaken.

#### Maatregelen bestuursrecht algemeen

De maatregel 'pro-actieve geschiloplossing door de overheid' (PAGO) heeft als doel geschillen tussen overheidsinstanties en burgers in een vroegtijdig stadium op te lossen. De verwachting is dat een pro-actieve houding, waarbij de burger vroegtijdig van informatie wordt voorzien en op een ander wijze wordt bejegend (mediationvaardigheden), vroegtijdige geschiloplossing bevordert. De maatregel moet hiermee onnodige bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen. PAGO binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie is als zodanig inmiddels afgelopen en opgevolgd door het programma Burgergericht werken. De afgelopen jaren zijn ook andere overheidsinstanties, zoals het UWV, de SVB en gemeenten met soortgelijke maatregelen gestart.

De verhoging van de proceskostenvergoeding voor overheidsinstanties is per 1 oktober 2009 in werking getreden. Als een overheidsinstantie een rechtszaak tegen een burger verliest, kan deze instantie worden veroordeeld tot een vergoeding van de proceskosten. Deze vergoeding was sinds 1994 niet meer geïndexeerd. In 2009 is de proceskostenvergoeding verhoogd en tevens wordt het bedrag jaarlijks geïndexeerd. Verwacht wordt dat deze prijswijzing een tweeledig effect heeft. Ten eerste worden de kosten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand minder, omdat de proceskostenvergoeding in mindering kan worden gebracht op de vergoeding aan de advo-

caat. In 2010 heeft de RvR ongeveer een miljoen euro minder aan advocaatvergoedingen betaald dan in 2010 door een toename van de proceskostenvergoeding. Ten tweede wordt verwacht dat deze verhoging overheidsinstanties stimuleert geschillen pro-actief op te lossen.

### **Toevoegingen en eigen bijdrage**

De totale bedragen aan vastgestelde vergoedingen in het bestuursrecht zijn gestegen van 86 miljoen euro in 2009 naar 93 miljoen euro in 2010. Het aantal toevoegingen in het bestuursrecht is gestegen van 113.000 in 2009 naar 118.000 in 2010. Die stijging wordt vooral veroorzaakt door een toename van asielzaken. Het aantal toevoegingen voor asielzaken is gestegen van 22.000 in 2009 tot circa 29.000 in 2010. De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van asielzaken zijn in 2010 gestegen tot 25 miljoen euro. Het aantal toevoegingen op het gebied van vreemdelingenzaken is in 2010 verder afgenomen tot circa 23.000. De bijbehorende uitgaven voor toevoegingen zijn in 2010 stabiel gebleven op circa 19 miljoen euro. Het aantal vastgestelde toevoegingen op het gebied van sociale voorzieningen zijn in 2010 stabiel gebleven op ongeveer 22.000. De uitgaven aan toevoegingen op dit terrein zijn licht gestegen in 2010, tot ruim 18 miljoen euro. Het aantal toevoegingen op het gebied van sociale verzekeringen is afgenomen tot 13.000 in 2010. De bijbehorende uitgaven zijn afgenomen van 11 miljoen euro in 2009 tot ruim 10 miljoen euro in 2010.

Voor asiel- en ambtshalve toevoegingen worden geen eigen bijdragen geheven.

Voor de overige toevoegingen op het gebied van het bestuursrecht is de gemiddelde eigen bijdrage die de RvR heeft ingehouden op de vergoeding aan de rechtsbijstandverlener tussen 2009 en 2010 gestegen van € 73 naar € 88.

### **Bezwaarschriften en rechtszaken**

Sinds 2008 ligt het aantal afgehandelde bezwaarschriften bij het UWV rond 85.000. Het percentage ingetrokken bezwaarschriften bij het UWV is gestegen van 25% naar bijna 30%. Daarnaast is het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften afgenomen van 26% in 2009 naar 23% in 2010. Bij de SVB is het aantal afgehandelde bezwaarschriften licht gestegen naar 12.6.000 in 2010. Het percentage ingetrokken bezwaarschriften bij de SVB is gedaald tot 12% in 2010. Tussen 2009 en 2010 is het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften toegenomen van 28% in 2009 tot 35% in 2010.

Het aantal rechtszaken heeft zich als volgt ontwikkeld. Bij de rechtspraak is het totaal aantal bestuurszaken tussen 2009 en 2010 gestegen van 90.000 naar 97.000 (exclusief asielzaken 1<sup>e</sup> aanleg). Deze stijging is vooral toe te schrijven aan een toename van sociale zekerheidszaken bij de rechtbank en vreemdelingenzaken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

### **Maatregel vreemdelingenbewaring**

De essentie van de maatregel 'aanpassen vergoeding vreemdelingenbewaring' is een prijswijziging. De beloning van advocaten voor vervolgberoepen in vreemdelingenbewaringzaken is verlaagd van 4 naar 3 punten. Deze 3 punten worden alleen toegekend indien er een zitting plaats heeft gevonden en de advocaat deze heeft bijgewoond. 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. De maatregel is 23 april 2010 ingevoerd.

De uitgaven voor toevoegingen op het terrein van vreemdelingenbewaring zijn gedaald van 12 miljoen euro in 2009 tot circa 11 miljoen euro in 2010 terwijl het aantal vastgestelde toevoegingen voor vreemdelingenbewaring op een gelijk niveau is gebleven, namelijk 20.000. In 2010 is het gemiddeld aantal punten per toevoe-

ging op het gebied van vreemdelingenbewaring gedaald, van 4,5 in 2009 naar 4,1 in 2010, ondanks dat ook toevoegingen die zijn afgegeven voor de invoering van de maatregel meetellen voor het gemiddelde over 2010. Bij eerste beroepen is het gemiddeld aantal punten 4,5, terwijl dit bij vervolggeroepen 2,4 punten is. Deze daling van het gemiddeld aantal punten is een gevolg van de maatregel.



## 4 Familierecht

De afgelopen jaren ligt ongeveer 20% van de uitgaven voor toevoegingen op het terrein van het familierecht. Toevoegingen voor scheidingen, alimentatie, gezag en omgangsregelingen maken daar een belangrijk deel van uit. In 2009 zijn twee hoofdmaatregelen aangekondigd die tot besparingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak moeten leiden. Die maatregelen betreffen het stimuleren van het gezamenlijk maken van afspraken bij scheidingen en een eenvoudigere berekening van de kinderalimentatie. In de taakstelling van het kabinet Rutte is daar een voorstel voor verhoging van de eigen bijdrage voor scheidings- en scheidingsgerelateerde toevoegingen bijgekomen.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan bod.

- 1 Wat is de stand van zaken met betrekking tot de maatregelen sinds de eerste meting van de monitor en zijn er relevante andere wets- en beleidswijzigingen doorgevoerd?
- 2 Hoe heeft het aantal gerechtelijke procedures en toevoegingen zich ontwikkeld?
- 3 Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen zich ontwikkeld?
- 4 Hoe heeft de gemiddelde eigen bijdrage zich ontwikkeld?

Bij de beschrijving van de ontwikkelingen ligt het accent op de veranderingen tussen 2009 en 2010.

De stand van zaken van de maatregelen wordt beschreven aan de hand van beleidsstukken. Voor het beantwoorden van de tweede en derde onderzoeksvraag maken we gebruik van gegevens van de Rvdr, de RvR en het CBS. De Rvdr heeft gegevens over het aantal afgedane verzoekschriften voor echtscheiding<sup>30</sup> (inclusief eventuele nevenvoorzieningen) en scheidingsgerelateerde zaken. De RvR heeft gegevens over de vastgestelde toevoegingen voor echtscheidingen, beëindigingen van samenleving en scheidingsgerelateerde zaken. Het CBS rapporteert tweejaarlijks over nevenvoorzieningen die in de echtscheidingsbeschikking worden geregeld.

We beginnen met een korte beschrijving van scheidings- en scheidingsgerelateerde procedures, de bijbehorende toevoegingen en relevante wetwijzigingen. Vervolgens komen eerst de maatregelen aan de orde die op de gehele breedte van scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken betrekking hebben: het stimuleren van gezamenlijke afspraken en het verhogen van de eigen bijdrage. Daarna komt de maatregel aan de orde die betrekking heeft op kinderalimentatie.

### 4.1 Scheidingsprocedures en toevoegingen in het kort

#### Scheidingsprocedures

Een echtscheidingsprocedure begint met een verzoekschrift dat door een advocaat bij de rechtbank wordt ingediend. Het inschakelen van een advocaat is verplicht. Het verzoekschrift kan iemand alleen indienen, maar ook samen met de partner. Een gemeenschappelijk verzoek houdt in dat partners samen om de scheiding vragen. Ze kunnen dan één advocaat nemen. Als beide partners niet in onderling overleg tot een oplossing kunnen komen, kan de partner die de echtscheiding wenst

---

<sup>30</sup> Dit betreft tevens scheiding van tafel en bed en ontbinding na scheiding van tafel en bed, en is exclusief ontbinding geregistreerd partnerschap. De laatste categorie begint pas in 2010 enige omvang te krijgen (minder dan 500 zaken).

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. Als deze partner bezwaar heeft tegen het verzoek of, wat meestal het geval is, bepaalde nevenvoorzieningen (zie hieronder), kan hij of zij in een verweerschrift een of meer zelfstandige verzoeken doen waarop de andere partner mag reageren. Vervolgens wordt een zitting gepland en na de zitting volgt de rechterlijke beschikking. Als de partner geen verweer voert, vindt er doorgaans geen zitting plaats. In dit hoofdstuk spreken we in dat geval van een 'eenzijdig verzoek niet op tegenspraak'.

Een echtscheiding heeft onder andere gevolgen voor de verdeling van eigendom en voor de omgang met minderjarige kinderen. Partners kunnen dergelijke nevengevolgen (art. 827 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), meenemen in het echtscheidingsverzoek. Dit kan voor onder meer:

- de omgang met, het gezag over en de zorg- en opvoedingtaken met betrekking tot de minderjarige kinderen;
- de alimentatie voor de ex-echtgenoot en/of voor de kinderen;
- de boedelverdeling;
- het gebruik van de echtelijke woning;
- de pensioenverevening.

Afspraken over nevenvoorzieningen kunnen vooraf, buiten de rechter om, worden vastgelegd in een onderlinge overeenkomst (convenant). De rechter kan deze afspraken opnemen in zijn eindbeschikking. Verzoeken tot het treffen van nevenvoorzieningen kunnen gelijktijdig met de echtscheidingsprocedure of via een afzonderlijke procedure aan de rechter worden voorgelegd.

Als partners het tijdens de scheidingsprocedure niet eens kunnen worden over bepaalde zaken die moeten worden geregeld kan een voorlopige voorziening worden getroffen. De rechter neemt dan een voorlopige beslissing over dat gevolg van scheiding. Een verzoek voor een voorlopige voorziening kan voor (mits binnen vier weken een scheidingsverzoek wordt ingediend) of tijdens een scheidingsprocedure worden ingediend. 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.

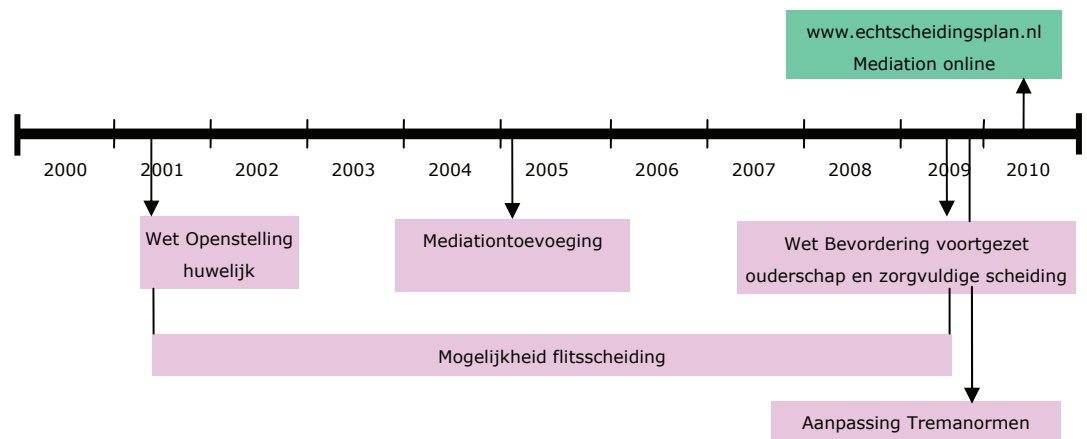
Na de scheiding kunnen nog allerlei *scheidingsgerelateerde* procedures volgen. Er kunnen procedures worden gevoerd om afspraken over alimentatie en omgang vast te laten stellen, gemaakte afspraken over alimentatie, omgang of gezag te wijzigen of om de zaak opnieuw te laten beoordelen door in hoger beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechter. Tevens kan men een kortgedingprocedure starten om de nakoming van bijvoorbeeld een omgangsregeling af te dwingen.

In maart 2009 is de 'Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' (hierna Wet voortgezet ouderschap) ingevoerd (zie schema 4.1). Dit betekent dat alle scheidende ouders die gezamenlijk het gezag hebben over minderjarige kinderen vanaf die datum een ouderschapsplan moeten voorleggen aan de rechter, of ze nu gehuwd zijn of niet (art. 815 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het ouderschapsplan bevat afspraken tussen beide ouders over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken, informatie-uitwisseling over de minderjarige kinderen en kinderalimentatie. De doelstelling van het verplichte ouderschapsplan is conflicten over opvoedings- en verzorgingstaken met betrekking tot de kinderen te beperken, door hier van te voren afspraken over te maken. Daarmee zouden de nadelige gevolgen van de echtscheiding voor kinderen minder worden.



De Wet Voortgezet ouderschap heeft tot gevolg gehad dat het vanaf maart 2009 verplicht is om afspraken over kinderalimentatie en een omgangsregeling voor te leggen aan de rechter, omdat deze onderdeel vormen van het ouderschapsplan. Daarvoor was dit niet verplicht. Tevens heeft de wet tot gevolg dat meer scheidingen dan voorheen via de rechter zullen lopen. Ten eerste omdat door deze wet de flitsscheiding<sup>31</sup> is afgeschaft waardoor echtscheidingen zonder tussenkomst van de rechter niet meer mogelijk zijn. Ten tweede omdat door het verplichte ouderschapsplan geregistreerde partners met minderjarige kinderen via de rechter moeten scheiden, terwijl dat voorheen niet hoefde. Op termijn zou deze wet tot gevolg moeten hebben dat het aantal losse procedures over scheidingsgerelateerde zaken minder wordt.

#### Schema 4.1 Regelgeving en maatregelen\* op het gebied van echtscheiding



\* Maatregel in het kader van de taakstelling 2008 is groen gekleurd.

#### Toevoegingen

Voor scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken zijn er verschillende soorten toevoegingen die elk met een verschillend aantal punten voor de rechtshulpverlener worden 'beloond' (zie tabel 4.1):

- De *lichte adviestoevoeging* wordt verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar niet binnen het spreekuur van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Deze toevoeging komt bij scheidingszaken weinig voor.
- Een gewone *adviestoevoeging* kan onder andere betrekking hebben op een ingezette (echtscheidings)procedure die niet is doorgezet.
- Sinds 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden een toevoeging aanvragen voor mediation. De meeste *mediationtoevoegingen* worden afgegeven voor omgangsregelingen (P041) en gemeenschappelijke (P020) en eenzijdige echtscheidingsverzoeken (P010).
- Bij een *proceduretoevoeging* is in het scheidingsproces een gerechtelijke procedure gestart en is de vergoeding van de advocaat afhankelijk van de aard van de zaak (zie tabel 4.1). De RvR geeft voor een scheiding in eerste instantie één proceduretoevoeging af per rechtzoekende. Hierbinnen moet de volledige scheiding worden afgehandeld, inclusief nevenvoorzieningen, ouderschapsplan en voor-

<sup>31</sup> Het omzetten van het huwelijk in een geregistreerd partnerschap, waardoor men zonder tussenkomst van de rechter kon scheiden. Dit was mogelijk tussen 1 april 2001 en 1 april 2009.

lopige voorzieningen. Als beide partners minvermogend zijn en beiden een advocaat nodig hebben kan er sprake zijn van twee toevoegingen voor één procedure.

**Tabel 4.1 Soorten toevoegingen en puntenvergoeding voor de rechtsbijstandverlener\***

Toevoegingscategorie (code)	Puntenvergoeding		
	Lichte advies- toevoeging	Mediation-of advies- toevoeging	Proceduretoevoeging
<b>Scheiding (code toevoeging)</b>			
Echtscheiding gemeenschappelijk verzoek (P020)	2	4 of 8	7 (een partner minvermogend) 10,5 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
Echtscheiding eenzijdig verzoek (P010)	2	4 of 8	7 (procedure niet op tegenspraak) 10 (procedure op tegenspraak)
Beëindiging samenwonen (P012)	2	4 of 8	10 (een partner minvermogend) 15 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
<b>Scheidingsgerelateerd (code)</b>			
Alimentatie/levensonderhoud (P030)	2	4 of 8	7
Ouderlijk gezag/voogdij (P040)	2	4 of 8	7
Omgangsregeling (P041)	2	4 of 8	7
Boedelscheiding (P050)	2	4 of 8	12

\* Per punt €111,82 (bedrag 2010) en eenmalige administratiekosten.

Er zijn drie toevoegingscategorieën voor scheidingszaken en vier toevoegingscategorieën voor scheidingsgerelateerde zaken (zie tabel 4.1). Voor scheidingen zijn er toevoegingen voor een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding, een eenzijdig verzoek en scheidende samenwoners.

- Met een toevoeging voor een scheiding op gemeenschappelijk verzoek moet de echtscheiding/beëindiging geregistreerd partnerschap worden geregeld inclusief eventuele voorlopige voorzieningen, nevenvoorzieningen, ouderschapsplan of maritaal beslag.<sup>32</sup> Een advocaat kan voor beide partners afzonderlijk een toevoeging aanvragen. De advocaat kan voor deze procedure 7 punten krijgen als één partner in aanmerking komt voor een toevoeging en 10,5 punten<sup>33</sup> als dit voor beide partners geldt.
- Een toevoeging voor een eenzijdig scheidingsverzoek wordt afgegeven voor één partij. Deze toevoeging is voor het uitspreken van de echtscheiding/beëindiging geregistreerd partnerschap inclusief eventuele voorlopige voorzieningen, nevenvoorzieningen, ouderschapsplan of maritaal beslag. Als de procedure op tegenspraak wordt gevoerd dan krijgt een advocaat 10 punten voor het verrichte werk. Wordt er geen procedure op tegenspraak gevoerd dan krijgt een advocaat 7 punten.
- Als scheidende samenwonenden kinderalimentatie, gezag, omgang, de verdeling van de boedel of een voorlopige maatregel willen treffen, krijgen ze een P012-toevoeging voor 'beëindiging samenwoning'. Willen ze daarnaast nog een voorziening regelen, dan krijgen ze daarvoor een aparte toevoeging omdat dit juri-

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Zeven punten voor de 1<sup>e</sup> toevoeging en de helft daarvan (3,5) voor de tweede toevoeging.

disch verschillende procedures zijn.<sup>34</sup> Gehuwden kunnen bijvoorbeeld binnen de scheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen om de woning toegewezen te krijgen, terwijl samenwonenden eerst een kort geding moeten 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 beiden afzonderlijk een toevoeging aanvragen. Hiervoor kan de advocaat maximaal 15 (10+5) punten krijgen.

De scheidingsgerelateerde toevoegingen worden niet afgegeven als kort (ongeveer een jaar of korter) daarvoor nog een scheidingstoevoeging is verstrekt en er geen afzonderlijke procedure of rechtsbelang in het geding is.<sup>35</sup> De advocaat ontvangt voor een proceduretoevoeging voor alimentatie, ouderlijk gezag/voogdij en een omgangsregeling 7 punten en voor een boedelscheiding 12 punten. Bij deze toevoegingen kan er sprake zijn van een wijzigingsverzoek, hoger beroep of een losse procedure voor een voorziening 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 een voorlopige voorziening.

De toevoegingscategorie 'ouderlijk gezag/voogdij' bevat ook zaken die niets met een scheiding te maken hebben, maar bijvoorbeeld met Ondertoezichtstellingen en Jeugdzorgkwesties. Op basis van de beschrijvingen van de tegenpartij in een 'open invoerveld' in het registratiesysteem is zo veel mogelijk geprobeerd deze toevoegingscategorie 'te schonen'. De toevoegingen waarbij dit veld is ingevuld en waarbij de tegenpartij een instantie was, zijn er uitgefilterd. Er is niet met zekerheid vast te stellen of de resterende toevoegingen scheidingsgerelateerd zijn. Het aantal toevoegingen, en de daarmee gepaard gaande uitgaven, zijn in deze toevoegingscategorie dus mogelijk een overschatting.

## 4.2 Maatregelen scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken

### 4.2.1 *Stand van zaken maatregelen*

#### **Stimuleren gezamenlijke afspraken**

Het kabinet streeft ernaar het totale aantal procedures rond een scheiding te verminderen door te stimuleren dat scheidende paren gezamenlijk afspraken maken. Men verwacht dat gezamenlijke afspraken tussen partners tot minder procedures op tegenspraak en minder hogerberoep- en andere vervolgpcedures leiden. Onder deze hoofdmaatregel zijn drie deelmaatregelen aangekondigd: het aanbieden van internetapplicaties voor een echtscheidings-/ouderschapsplan en mediation-online, het instellen van één regierechter in scheidingszaken en een nieuw vergoedingsmodel voor echtscheidingszaken.

De eerste deelmaatregel betreft het aanbieden van twee internetapplicaties die via het verschaffen van informatie en het bieden van hulpmiddelen, escalatie van problemen proberen te voorkomen en het maken van duurzame afspraken en de zelfredzaamheid van burgers proberen te stimuleren. De eerste applicatie is een web-

---

<sup>34</sup> Dit geldt niet voor geregistreerde partners. Voor geregistreerde partners gelden dezelfde procedures als voor gehuwden.

<sup>35</sup> Zie <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/personenenfamilierecht/>

site die partners faciliteert om een echtscheidings- en ouderschapsplan op te stellen. Deze website -[www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl) – is per 6 september 2010 online. De site is bedoeld om paren een extra hulpmiddel te bieden om de scheiding zo goed mogelijk met elkaar voor te bereiden zonder hulp van anderen. Gebruikers doorlopen in stappen alle zaken waar ze een beslissing over moet nemen. De applicatie biedt advies, een praktische handleiding en een gestructureerde overlegomgeving voor diverse aspecten die bij een scheiding kunnen spelen, zoals een omgangsregeling, verdeling van zorgtaken, alimentatie, de boedelverdeling en pensioen. Partners kunnen via de website onafhankelijk van elkaar inloggen in hun gezamenlijke digitale dossier. In een gestructureerde overlegomgeving kunnen ze via probleemoplossend onderhandelen een oplossing en/of regeling voor een aantal onderwerpen bereiken. Met het online ingevulde plan kunnen ze naar een scheidingsbemiddelaar of advocaat gaan om het definitief uit te werken en op te nemen in een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding. Van september 2010 tot eind 2011 hebben ruim 6.800 mensen intakevragen van de website doorlopen, zijn 1.900 paren samen een dossier gestart en hebben 241 paren hun echtscheidings-/ouderschapsplan afgerond (zie tabel b4.11 bijlage 6).<sup>36</sup> De RvR heeft tevens in 2011 13 gebruikers van de applicatie ondervraagd over de werking ervan. Aan de hand hiervan zijn een aantal verbeterpunten opgesteld (Hoebers, 2011). De tweede applicatie geeft de mogelijkheid om online samen afspraken via mediation te realiseren. Voorafgaand aan de invoering van online mediation is de applicatie getest. Uit de evaluatie van de proef blijkt dat de deelnemers over het algemeen tevreden waren met de mediationprocedure, de mediator en de uitkomst van de mediationprocedure. Ruim 80% van de deelnemers zou bij toekomstige conflicten weer gebruikmaken van online mediation.<sup>37</sup> Naar aanleiding van deze resultaten is mediation online vanaf begin 2010 aangeboden via de site van de RvR. Er worden geen gegevens verzameld over de mate waarin er van deze dienst gebruik wordt gemaakt.

Op het gebied van de tweede deelmaatregel, het instellen van een regierechter, zijn na de pilot in Den Haag geen nieuwe ontwikkelingen geweest.

De derde deelmaatregel, het nieuwe vergoedingsmodel voor echtscheidingszaken, is concreet uitgewerkt naar aanleiding van de taakstelling van het kabinet Rutte.<sup>38</sup> Dit is vooral een bezuinigingsmaatregel en is slechts in beperkt opzicht onder de noemer 'het stimuleren van gezamenlijke afspraken' te plaatsen, zoals hierna wordt toegelicht. We zullen dit dan ook in de volgende paragraaf als een aparte maatregel behandelen.

### **Verhogen eigen bijdrage**

In het kader van de taakstelling van het kabinet Rutte ligt er een voorstel om de eigen bijdrage voor echtscheidingsprocedures te verhogen.<sup>39</sup> Deze verhoging komt bovenop de generieke verhoging van de eigen bijdrage die eveneens is aangekondigd voor 2012. De verhoging betreft zowel de rechtsbijstand die nodig is voor het beëindigen van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie, als voor de scheidingsgerelateerde toevoegingen die uit een dergelijke beëindiging kunnen voortvloeien. In tabel 4.2 zijn de verhoogde bedragen weergegeven.

---

<sup>36</sup> De startpagina van de website is in 2011 bijna 96.000 keer bezocht en in 2010 vanaf september ongeveer 58.000 keer.

<sup>37</sup> [www.rvr.org/nl/subhome\\_rz/mediation/ONLM,index.html](http://www.rvr.org/nl/subhome_rz/mediation/ONLM,index.html)

<sup>38</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 31 753, nr. 27

<sup>39</sup> Brief 31 oktober 2011, besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.

**Tabel 4.2 Voorstel verhoogde eigen bijdrage toevoegingen en scheidings-toevoegingen\***

Inkomens-categorie	Eigen bijdrage na generieke verhoging, voor bezoek Juridisch Loket	Eigen bijdrage na generieke verhoging, na bezoek Juridisch Loket	Eigen bijdrage echtscheiding, na generieke verhoging en voor bezoek Juridisch Loket	Eigen bijdrage echtscheiding, na generieke verhoging en na bezoek Juridisch Loket
Trede 1	€ 190	€ 140	€ 330	€ 280
Trede 2	€ 350	€ 300	€ 400	€ 350
Trede 3	€ 500	€ 450	€ 550	€ 500
Trede 4	€ 650	€ 600	€ 700	€ 650
Trede 5	€ 800	€ 750	€ 825	€ 775

\* € 50 korting als de rechtzoekende eerst het Juridisch Loket bezoekt.

Bron: brief 31 oktober 2011, besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand

Hoewel de eigen bijdrage voor reguliere toevoegingen wordt verhoogd, blijft deze voor een mediationtoevoeging gelijk. De eigen bijdrage bij mediation bedraagt in 2011 € 50 of € 101 afhankelijk van de bestede tijd of, bij de laagste inkomenscategorie € 50, ongeacht de aan de zaak bestede tijd. Hierin is de verplichte rechterlijke afhechting van de echtscheiding inbegrepen (art. 8, vierde lid, van het Besluit toevoeging mediation). Met deze prijsmaatregelen beoogt het kabinet mediation bij scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken te stimuleren, vervolprocedures te ontmoedigen en vooral ook direct te besparen op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

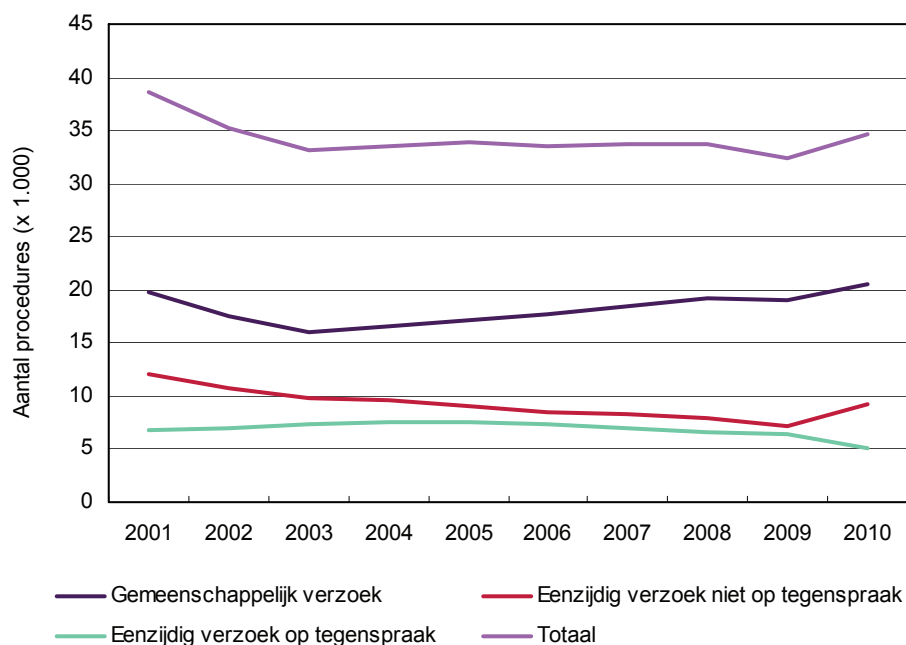
#### 4.2.2 Ontwikkeling in het aantal rechtszaken

##### Scheidingsprocedures

Na 2001 daalde het aantal echtscheidingsprocedures door de flitsscheiding die tussen 2001 en 2009 mogelijk was. Dit betekent dus niet dat het aantal beëindigde huwelijken is verminderd: de daling van het aantal echtscheidingprocedures werd vrijwel volledig gecompenseerd door de toename van het aantal omzettingen van huwelijken in geregistreerde partnerschappen (Wobma & De Graaf, 2009). Van 2003 tot en met 2008 ligt het aantal echtscheidingsprocedures jaarlijks rond de 34.000 (zie figuur 4.1). In 2009 is er een lichte daling ten opzichte van 2008. Ondanks de afschaffing van de flitsscheiding in maart 2009 is er in dat jaar dus geen toename te zien van het aantal gerechtelijke echtscheidingsprocedures. In 2010 neemt het aantal scheidingen voor het eerst weer toe, van een ruime 32.000 naar een krappe 35.000 echtscheidingen. Hiermee ligt het aantal echtscheidingen op dezelfde hoogte als in 2002.

Opvallend is de knik in de trend voor scheidingen op tegenspraak versus de scheidingen niet op tegenspraak tussen 2009 en 2010 (zie figuur 4.1). Het aantal scheidingen *op* tegenspraak is gedaald naar ongeveer 5.000, terwijl het aantal scheidingen *niet op* tegenspraak is gestegen naar ongeveer 30.000 procedures (21.000 voor een gemeenschappelijk verzoek en ongeveer 9.200 voor een eenzijdig verzoek niet op tegenspraak). Dit kan het gevolg zijn van de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009. Scheidende ouders met minderjarige kinderen moeten nu immers voorafgaand aan de scheiding onderling overeenstemming bereiken over een aantal zaken. Dit maakt het minder waarschijnlijk dat de echtscheiding op tegenspraak wordt gevoerd als de zaak bij de rechter ligt.

**Figuur 4.1 Aantal afgedane echtscheidingsprocedures naar aard van het verzoek, 2001-2010**



Bron: onderzoeksdatabase Rvdr, bewerking WODC  
 Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.1 bijlage 6.

In de echtscheidingbeschikking kunnen tevens nevenvoorzieningen worden vastgelegd. Uit gegevens van het CBS blijkt dat hierin in de periode 2001-2009 geen grote verschuivingen hebben plaatsgevonden. De afgelopen jaren is in ongeveer 40% van de echtscheidingsbeschikkingen een voorziening vastgelegd voor de toewijzing van de echtelijke woning, in ongeveer een derde van de procedures is de hoogte van de kinderalimentatie vastgesteld en in een vijfde de hoogte van de partneralimentatie. Bij echtscheidingen waar één of meerdere minderjarige kinderen betrokken waren, blijft het ouderlijke gezag vrijwel altijd ongewijzigd en wordt in een derde van de gevallen een omgangsregeling vastgesteld (zie tabel b4.2 bijlage 6).

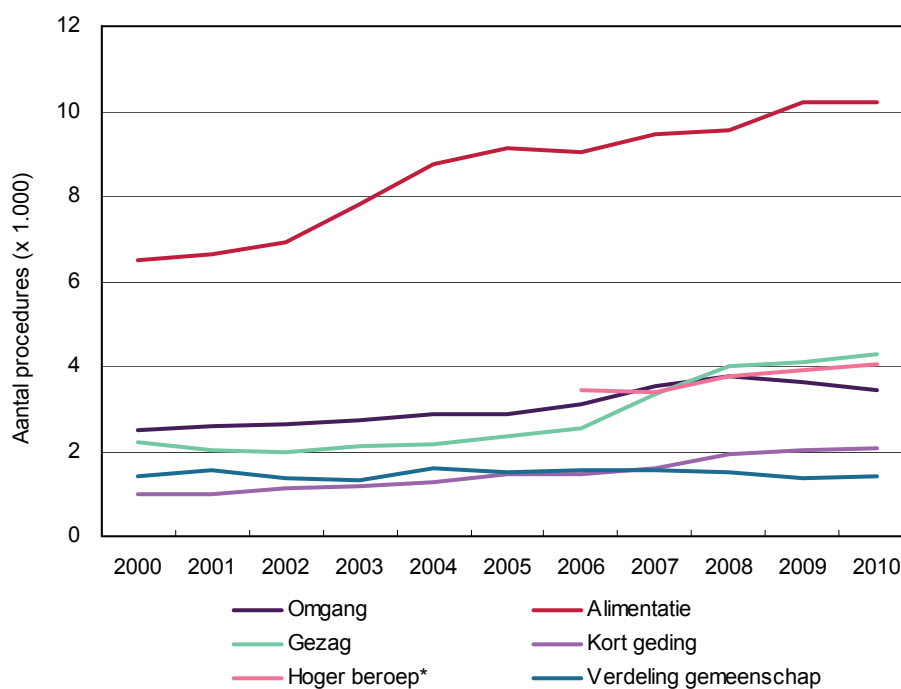
### Scheidingsgerelateerde procedures

Na de scheiding kunnen allerlei procedures volgen. In figuur 4.2 is het aantal procedures weergegeven voor alimentatie<sup>40</sup>, omgang, gezag en boedelverdelingen, hoger beroepzaken over de hiervoor genoemde zaken en kortgedingprocedures om bijvoorbeeld de nakoming van een omgangsregeling af te dwingen. Alimentatieprocedures zijn het meest omvangrijk en zijn ook het meest in aantal toegenomen de afgelopen jaren. Bij de meeste gerechtelijke procedures is de stijging van het aantal zaken het laatste jaar afgevlakt. Het aantal procedures voor omgangsregelingen is vanaf 2008 zelfs gedaald (zie figuur 4.2). In totaal zijn er in

<sup>40</sup> Het is 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 goed mogelijk een onderscheid te maken tussen een procedure die gelijktijdig met het scheidingsverzoek loopt en een 'losse vervolgpcedure'.

2009 en 2010 ongeveer 25.000 procedures voor scheidingsgerelateerde zaken geweest.

**Figuur 4.2 Aantal afgedane procedures voor scheidingsgerelateerde zaken, 2000-2010**



\* Gegevens over 2000-2005 zijn niet beschikbaar.

Bron: onderzoeksdatabase Rvdr, bewerking WODC

Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.1 bijlage 6.

Al met al blijkt dat het totale aantal gerechtelijke procedures rondom scheidingen (dus procedures voor scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken) in 2010 uitkomt op 60.000 zaken (35.000 scheidingen en 25.000 scheidingsgerelateerde procedures, zie tabel b4.1 in bijlage 6). Het aantal scheidingsprocedures is in vergelijking met 2009 gestegen en het aantal procedures voor scheidingsgerelateerde zaken is op ongeveer hetzelfde niveau gebleven.

#### 4.2.3 Ontwikkeling in het aantal toevoegingen

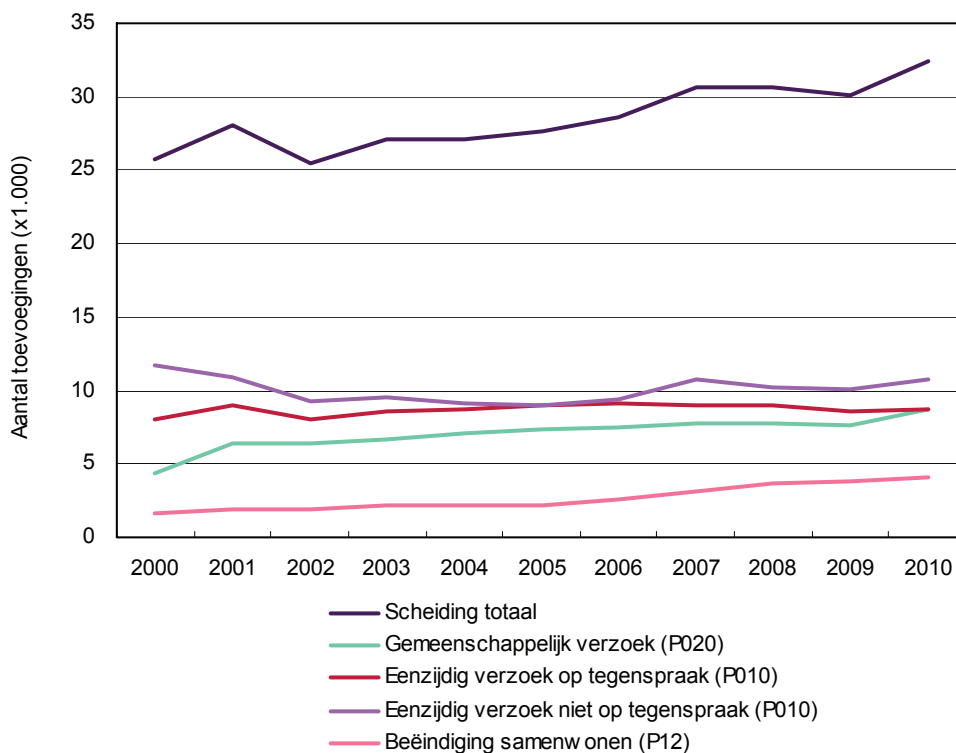
Minvermogenden kunnen voor de hiervoor genoemde gerechtelijke procedures een toevoeging ontvangen. De gegevens over gerechtelijke procedures en de gegevens over toevoegingen sluiten niet naadloos op elkaar aan. Dit komt ten eerste omdat toevoegingen niet alleen worden verstrekt voor gerechtelijke procedures, maar ook voor adviezen en mediations. De gegevens in de onderstaande figuren hebben betrekking op alle soorten toevoegingen. Ten tweede kan er per rechtbankzaak sprake zijn van nul, een of twee toevoegingen, afhankelijk van het feit of nul, een of twee partners minvermogenend zijn. Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2009, 47% van de scheidende vrouwen een toevoeging heeft ontvangen voor de echtscheidingsprocedure en 28% van de mannen. In 2007 lagen deze percentages lager, namelijk op 41% voor vrouwen en 22% voor mannen.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> <http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLNL&PA=37192&VW=T> (recht in debet).

### Toevoegingen voor scheidingen

Het totale aantal vastgestelde toevoegingen voor scheidingen in het jaar 2010 ligt op ongeveer 32.000, ruim 2.000 toevoegingen meer dan het jaar ervoor (zie figuur 4.3). In overeenstemming met de gegevens in figuur 4.1 over het aantal afgedane rechtszaken, blijkt dat het aantal toevoegingen voor zaken die niet op tegenspraak zijn gevoerd (gemeenschappelijk verzoek en eenzijdig verzoek niet op tegenspraak), is toegenomen van 17.700 in 2009 naar 19.500 in 2010. Het aantal toevoegingen voor eenzijdige verzoeken op tegenspraak is ongeveer gelijk gebleven. Het aantal toevoegingen voor het beëindigen van samenwonen, is vooral vanaf 2005 gestaag gestegen en ligt in 2010 op ongeveer 4.100.

**Figuur 4.3 Aantal vastgestelde scheidingstoevoegingen naar aard van het verzoek 2000-2010**



Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

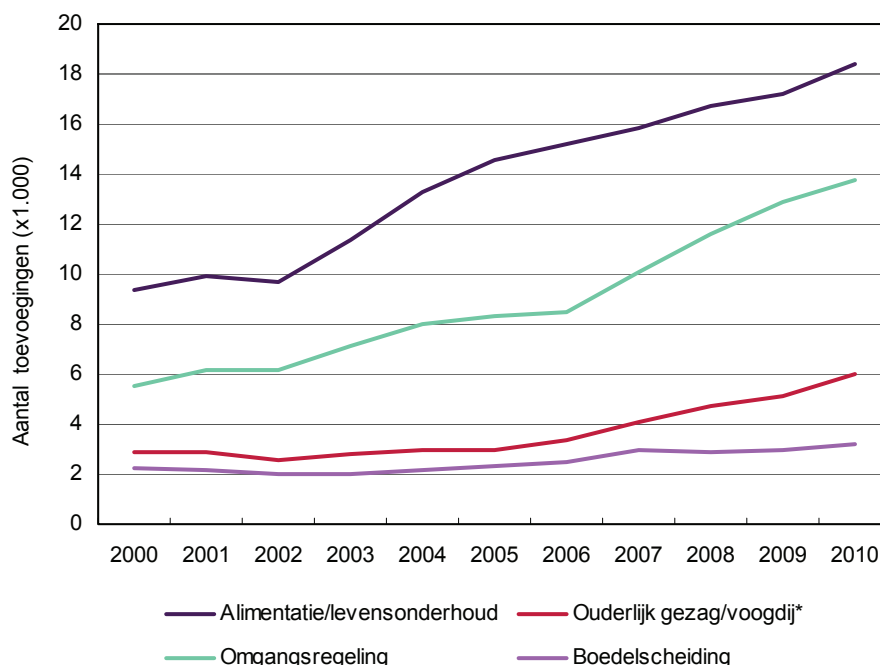
Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.2 bijlage 6.

### Toevoegingen voor scheidingsgerelateerde zaken

Na 2002 is vooral het aantal vastgestelde toevoegingen voor alimentatie en omgangsregelingen toegenomen (zie figuur 4.4). Na 2005 zijn ook de toevoegingen voor ouderlijk gezag/voogdij gestegen. De niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen (waarbij een instantie zoals Jeugdzorg de tegenpartij is) zijn zo veel mogelijk verwijderd uit deze toevoegingscategorie. Het aantal toevoegingen voor boedelscheidingen is licht gestegen.



**Figuur 4.4 Aantal vastgestelde toevoegingen voor scheidingsgerelateerde zaken 2000-2010**



\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen (tegenpartij is een instantie) zijn er zo veel mogelijk uitgefilterd.

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.2 bijlage 6.

### Advies of procedure

Niet alle vastgestelde toevoegingen zijn gebruikt voor een gerechtelijke procedure. In totaal wordt de laatste jaren ongeveer 23% van de toevoegingen verstrekt voor advies (zie tabel b4.3, bijlage 6). Dat advies kan onder andere betrekking hebben op een ingezette (echtscheidings)procedure die niet is doorgezet, op een mediation of een eenvoudig advies. De meeste adviestoevoegingen zijn verstrekt voor alimentatie, omgangsregelingen, eenzijdig verzoek niet op tegenspraak en het beëindigen van samenwoning (zie tabel b4.3, bijlage 6).

Binnen de toevoegingscategorieën 'beëindiging samenwonen' en 'boedelscheiding' komen verhoudingsgewijs de meeste adviestoevoegingen voor. In 2010 is respectievelijk 51% en 41% van deze toevoegingen vastgesteld voor een advies. Van de toevoegingen voor omgangsregelingen en alimentatie is ongeveer een kwart voor een advies (zie tabel b4.3, bijlage 6).

De toename van het aantal adviestoevoegingen na 2005 kan voor een deel worden toegeschreven aan de komst van de mediantoevoeging. De meeste mediantoevoegingen zijn afgegeven voor omgangsregelingen en gemeenschappelijke en eenzijdige echtscheidingsverzoeken (zie tabel b4.4, bijlage 6). Het aantal afgegeven mediantoevoegingen is toegenomen van bijna 6.100 in 2009 naar ruim 6.500 in 2010 (zie tabel 4.3). Vergelijken met 2009 is het aantal vastgestelde toevoegingen voor een mediation van 4 uur afgenomen en voor een verlengde mediation (8 punten) toegenomen.

**Tabel 4.3 Aantal afgegeven mediationtoevoegingen voor scheiding en scheidingsgerelateerde zaken, 2007-2010**

	2007	2008	2009	2010
Mediation (4 punten)	2.448	2.363	2.619	1.547
Verlengde mediation (8 punten)	1.212	2.011	3.455	4.971
<b>Totaal</b>	<b>3.660</b>	<b>4.374</b>	<b>6.074</b>	<b>6.518</b>

Bron: afgiftebestand RvR, bewerking WODC

### Hoger beroep

In totaal zijn er in 2010 4.500 toevoegingen vastgesteld voor hogerberoepprocedures. In 2000 lag dat aantal op 2.500 (zie tabel b4.5, bijlage 6). Het percentage toevoegingen dat is gebruikt voor hoger beroep en cassatie bij het gerechtshof of de Hoge Raad is over de jaren heen gelijk gebleven (5% à 6%). De meeste toevoegingen voor hoger beroep zijn vastgesteld voor de scheidingsgerelateerde toevoegingen en dan vooral voor alimentatieprocedures. Ongeveer 12% van de alimentatietoevoegingen is voor een hoger beroepzaak (zie tabel b4.5, bijlage 6). Voor de andere scheidingsgerelateerde toevoegingen liggen de percentages tussen de 6% en 8%.

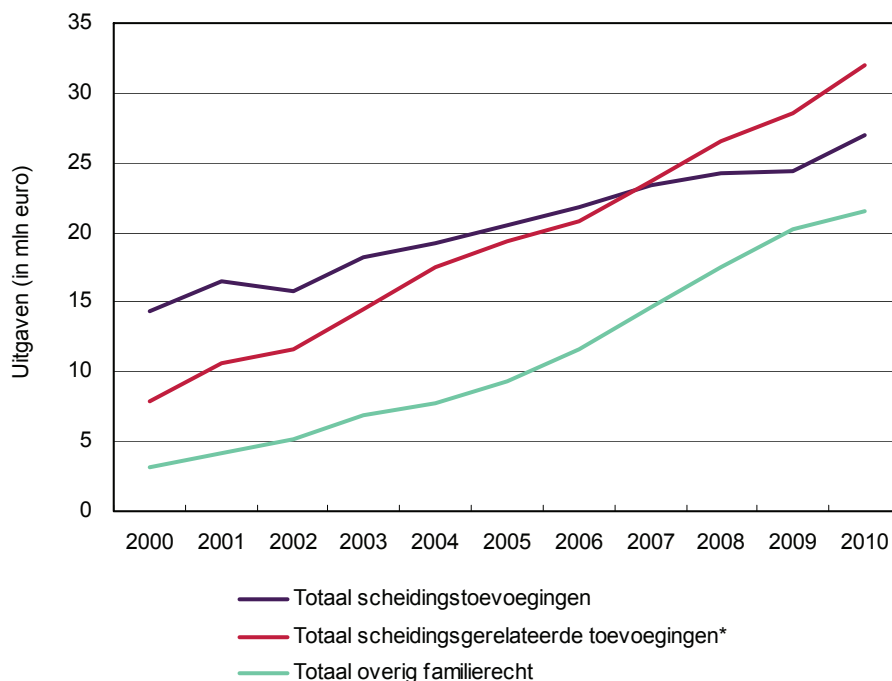
#### 4.2.4 Uitgaven voor toevoegingen en rechtspraak

### Uitgaven toevoegingen

In figuur 4.5 staat het totale bedrag aan vergoedingen weergegeven dat de RvR heeft uitgekeerd aan rechtsbijstandverleners voor alle familierechtzaken. In deze bedragen zijn de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de proceskostenafrek verrekend.<sup>42</sup> In totaal is in 2010 ongeveer 27 miljoen euro uitgegeven voor scheidingsprocedures (P010, P012, P020), 32 miljoen euro voor scheidingsgerelateerde toevoegingen (P030, P040, P041, P050) en ruim 21 miljoen euro voor overige familierechtzaken. Vooral de uitgekeerde bedragen voor scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn de afgelopen jaren gestegen.

<sup>42</sup> In de bedragen is geen rekening gehouden met declaraties van advocaten voor extra uren. Deze zijn te vinden in bijlage 6 tabel b4.10. In 2006 is ongeveer 2,7 miljoen euro aan extra uren vergoeding uitgekeerd. Het aantal zaken met extra-uren is de afgelopen jaren gedaald van 1.040 in 2007 naar 357 in 2010. Dit kan komen door de invoering van de leidraad herziening bewerkelijke zaken.

**Figuur 4.5 Totaal uitgaven vastgestelde vergoedingen familierecht naar aard van de toevoeging, 2000-2010, in miljoen euro**



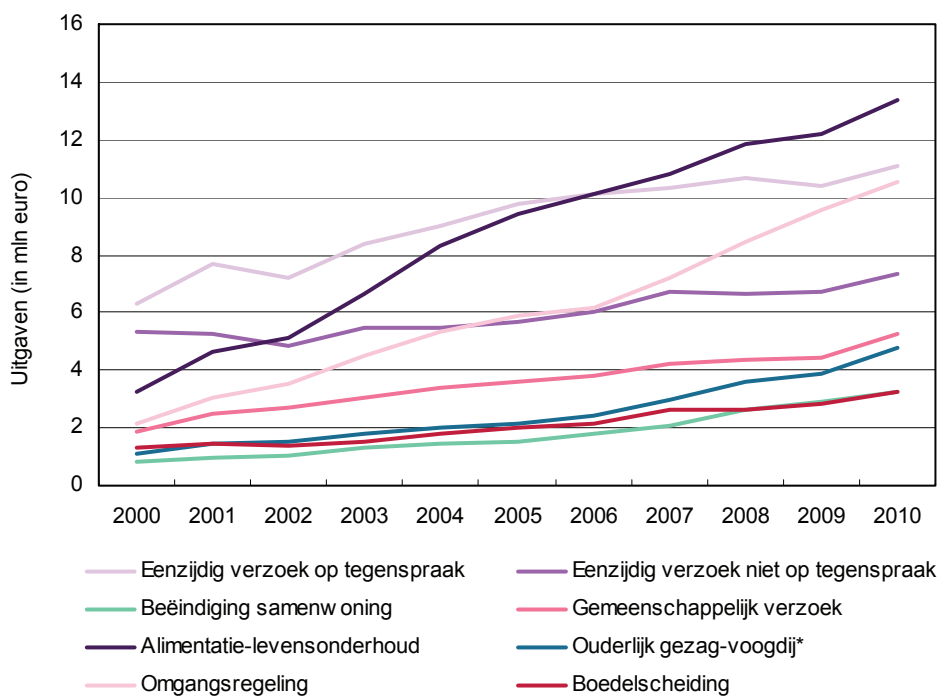
\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen ouderlijk gezag/voogdij zijn er zo veel mogelijk uitgefilterd.

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.6 bijlage 6.

In figuur 4.6 zijn de vergoedingen uitgesplitst naar de belangrijkste toevoegings-categorieën op het gebied van scheiding. De grootste stijgingen van de uitgaven zijn te vinden bij de toevoegingen voor alimentatie en omgangsregelingen. Dit is toe te schrijven aan de toename van het *aantal* toevoegingen op deze terreinen (zie figuur 4.4) 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 4.4 is te zien dat het gemiddelde aantal punten dat jaarlijks is toegekend voor deze toevoegingen niet systematisch is gestegen de afgelopen jaren. De uitgaven voor toevoegingen kunnen ook zijn gestegen omdat de eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers de afgelopen jaren lager is geworden. Hier komen we in paragraaf 4.2.5 op terug.

**Figuur 4.6 Totaaluitgaven vastgestelde vergoedingen naar toevoegingscategorie, 2000-2010, in miljoen euro**



\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn er zo veel mogelijk uitgefilterd.

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.6 bijlage 6.

**Tabel 4.4 Gemiddeld aantal toegekende punten voor toevoegingen\*, 2003-2010**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeenschappelijk verzoek	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,8	5,7	5,7
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	10,4	10,7	10,9	10,9	10,9	11,0	11,0	11,0
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	6,4	6,5	6,6	6,4	6,1	6,2	6,1	6,1
Beëindiging samenwonen	7,1	7,3	7,5	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2
Ouderlijk gezag	6,9	7,2	7,2	7,0	7,0	7,0	6,8	6,9
Alimentatie	6,9	7,0	7,1	6,9	6,8	6,8	6,6	6,6
Omgangsregeling	6,9	7,0	7,1	7,1	6,8	6,7	6,6	6,6
Boedelscheiding	8,0	8,5	9,1	8,8	8,6	8,6	8,9	9,0

\* Gemiddelde over LAT, mediation-, advies- en proceduretoevoegingen en toegekende punten voor reiskosten en toeslagen.

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

### Uitgaven rechtspraak

De overheidsuitgaven voor een civiele rechtszaak bij de rechtbank werden in 2010 op € 851 begroot.<sup>43</sup> 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.

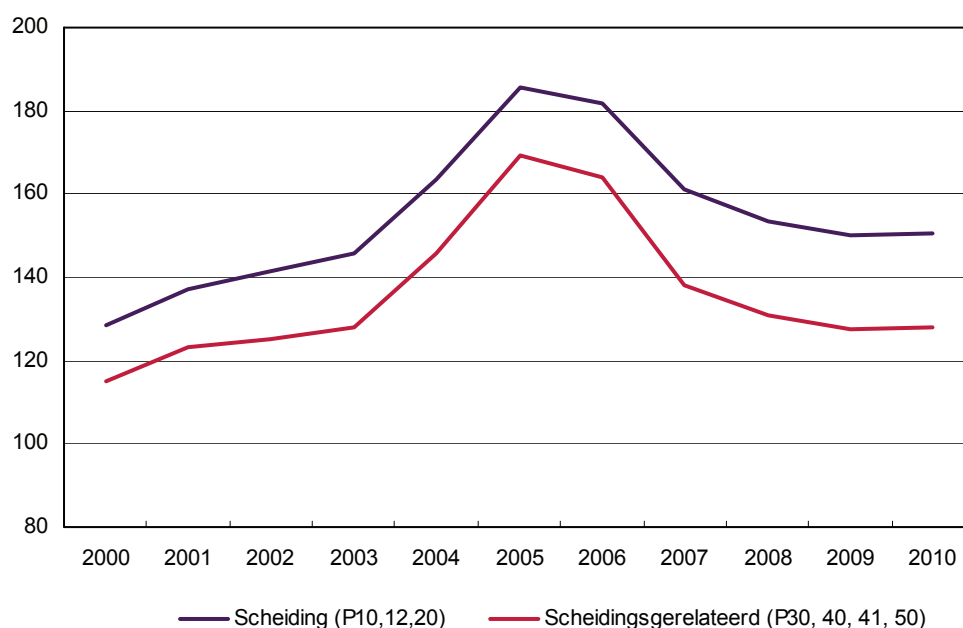
<sup>43</sup> De gerealiseerde productgroepprijs (Jaarverslag De Rechtspraak 2010, p. 63).

De maatregelen zetten vooral in op besparingen die voortkomen uit het verminderen van tegenspraakprocedures en scheidingsgerelateerde procedures. Voor de rechtspraak 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 in beginsel administratief afgewikkeld en dat bespaart zittingstijd. Doordat er in 2010 minder scheidingen op tegenspraak hebben plaatsgevonden, is de werklast voor de scheidingszaken in totaal verminderd.

#### 4.2.5 Eigen bijdrage

In figuur 4.7 is de gemiddelde vastgestelde eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers over de afgelopen jaren weergegeven. Dit is het bedrag dat de RvR heeft ingehouden op de vergoeding aan de rechtshulpverlener. Hieruit blijkt dat de gemiddelde eigen bijdrage in 2010 voor scheidingszaken op ongeveer € 150 ligt en voor scheidingsgerelateerde zaken op bijna € 130. De vastgestelde eigen bijdrage voor scheidingsgerelateerde toevoegingen ligt dus ongeveer € 20 lager dan voor scheidingszaken. Blijkbaar is de financiële situatie van toevoegingsgebruikers die bij scheidingsgerelateerde zaken zijn betrokken slechter dan van degenen die tijdens de scheiding voor een toevoeging in aanmerking kwamen. Bovendien is te zien dat vanaf 2006 de hoogte van de gemiddelde eigen bijdrage met ongeveer € 40 is afgenomen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo zijn in 2005 en in 2006 de mediationtoevoeging en de LAT ingevoerd. Voor beide soorten toevoegingen hoeft de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage te betalen dan voor een reguliere toevoeging. Ook kan de introductie van VIValt in 2006 een rol spelen omdat toen de berekening van het inkomen en vermogen is gewijzigd.

**Figuur 4.7 Gemiddelde eigen bijdrage voor scheidings- en scheidingsgerelateerde toevoegingen, 2000-2010, in euro's**



Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC  
 Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.7 bijlage 6.

#### 4.2.6 Overzicht 2009-2010 en conflictprocedures

Het kabinet streeft er naar het totale aantal procedures rond een scheiding te verminderen door te stimuleren dat scheidende paren gezamenlijk afspraken maken. Men verwacht dat gezamenlijke afspraken leiden tot minder procedures op tegenspraak en minder hoger beroep- en andere vervolgpcedures. Bij niet alle procedures die hiervoor zijn genoemd, hoeft sprake te zijn van een conflict. Afspraken over alimentatie worden bijvoorbeeld 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 executoriale titel wil hebben. In deze paragraaf zetten we de verschillen tussen 2009 en 2010 nog eens op een rij en geven we voor de gerechtelijke procedures weer bij hoeveel procedures er zeker sprake is van een conflict tussen beide (ex-)partners. Dit zijn de procedures die op tegenspraak zijn gevoerd, de kort gedingen en de hoger beroepprocedures (samen hierna genoemd: conflictprocedures). Voor de toevoegingen hebben we alleen gegevens over het aantal toevoegingen voor hogerberoepzaken en het aantal eenzijdige verzoeken op tegenspraak. Bij de overige toevoegingen wordt niet geregistreerd of de procedure op tegenspraak is gevoerd, omdat dit voor de vergoeding van de rechtshulpverlener niet relevant is.

Voor de scheidingsprocedures zien we dat het aantal scheidingen tussen 2009 en 2010 is toegenomen van ruim 32.000 naar bijna 35.000. Het aantal procedures op tegenspraak is echter met 1.200 afgenomen van 6.300 naar 5.100 (zie tabel 4.5). Tussen 2009 en 2010 is het aantal scheidingsgerelateerde procedures licht gestegen met 800 zaken en bedraagt ongeveer 25.000 zaken. Het aantal 'conflictprocedures' is vrijwel gelijk gebleven en ligt de afgelopen jaren op ongeveer 16.000 zaken (zie tabel 4.5 en tabel b4.1 bijlage 6).

**Tabel 4.5 Totaal aantal afgedane echtscheidingsprocedures rechtspraak, 2009-2010**

	Aantal beschikkingen 2009	waarvan conflict- procedure*	Aantal beschikkingen 2010	waarvan conflict- procedure*
<i>Echtscheiding</i>				
Gemeenschappelijk verzoek	19.000		20.500	
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	7.100		9.200	
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	6.300	6.300	5.100	5.100
<b>Totaal scheiding</b>	<b>32.400</b>	<b>6.300</b>	<b>34.800</b>	<b>5.100</b>
<i>Scheidingsgerelateerd</i>				
Verzoek alimentatie/levensonderhoud	10.200	5.600	10.200	5.500
Verzoek gezag	4.100	1.600	4.300	1.700
Verzoek omgang	3.600	1.600	3.400	1.500
Verdeling gemeenschap	1.400	1.100	1.400	1.200
Kort geding	2.000	2.000	2.100	2.100
Hoger beroep	3.900	3.900	4.000	4.000
<b>Totaal scheidingsgerelateerd</b>	<b>24.600</b>	<b>15.800</b>	<b>25.400</b>	<b>16.000</b>
<b>Totaal alle procedures</b>	<b>57.000</b>	<b>22.100</b>	<b>60.200</b>	<b>21.100</b>

\* Procedures waarbij sprake is van tegenspraak, hoger beroep, kort geding. Zie ook tabel b4.1 bijlage 6.

Bron: onderzoeksdatabase Rvdr, bewerking WODC

Het aantal toevoegingen voor scheidingen is tussen 2009 en 2010 met ruim 2.000 toegenomen. In 2010 zijn 32.000 toevoegingen vastgesteld (zie tabel 4.6). Het aantal toevoegingen voor een eenzijdig verzoek op tegenspraak is vrijwel gelijk ge-

bleven en bedraagt in 2010 8.700. Vooral de toevoegingen voor een gemeenschappelijk verzoek zijn gestegen.

Het aantal toevoegingen voor scheidingsgerelateerde zaken is tussen 2009 en 2010 met ruim 3.000 toegenomen (zie tabel 4.6). In 2010 zijn hiervoor ruim 41.000 toevoegingen vastgesteld. Het aantal toevoegingen voor hogerberoepprocedures is gelijk gebleven.

In totaal is het aantal toevoegingen voor scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken tussen 2009 en 2010 toegenomen met 5.500. De uitgaven zijn daarbij gestegen met 6 miljoen euro naar bijna 59 miljoen euro in 2010 (zie tabel 4.6). De uitgaven zijn het hoogst voor alimentatie (13,4 miljoen euro, gemiddeld 6,6 punten per toevoeging), eenzijdige verzoeken op tegenspraak (11,1 miljoen euro, gemiddeld 11 punten per toevoeging) en omgangsregelingen (10,5 miljoen euro, gemiddeld 6,6 punten per toevoeging).

**Tabel 4.6 Totaal aantal vastgestelde toevoegingen en vergoedingen, 2009-2010**

	Aantal toevoegingen 2009	Aantal toevoegingen 2010	Vergoedingen in miljoen euro 2009	Vergoedingen in miljoen euro 2010
<i>Scheiding</i>				
Gemeenschappelijk verzoek	7.600	8.800	4,4	5,3
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	10.100	10.800	6,7	7,3
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	8.500	8.700	10,4	11,1
Beëindiging samenwonen	3.900	4.100	2,9	3,3
<b>Totaal scheiding</b>	<b>30.100</b>	<b>32.400</b>	<b>24,4</b>	<b>26,9</b>
<i>Scheidingsgerelateerd</i>				
Alimentatie/levensonderhoud	17.200	18.400	12,2	13,4
Ouderlijk gezag/voogdij	5.100	6.000	3,9	4,8
Omgangsregeling	12.900	13.700	9,6	10,5
Boedelscheiding	2.900	3.200	2,9	3,3
<b>Totaal scheidingsgerelateerd</b>	<b>38.100</b>	<b>41.300</b>	<b>28,5</b>	<b>31,9</b>
<b>Totaal scheiding en gerelateerd</b>	<b>68.200</b>	<b>73.700</b>	<b>52,9</b>	<b>58,9</b>
Waarvan hoger beroep	4.500	4.500		

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC

Voor corresponderende cijfers zie tabellen b4.3, b4.5, b4.6 bijlage 6.

### 4.3 Maatregel kinderalimentatie

In de taakstelling van het kabinet Balkenende IV is voorgesteld de berekening van kinderalimentatie te vereenvoudigen. Uitgangspunt bij deze maatregel is dat de wijze van berekenen ingewikkeld is 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). Vereenvoudiging van de berekeningswijze zou dit moeten voorkomen.

#### **Kinderalimentatie in het kort**

Iedere ouder moet verplicht bijdragen in 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 de

invoering van de Wet voortgezet ouderschap is het wettelijk verplicht om afspraken over kinderalimentatie in het ouderschapsplan op te nemen en is een gerechtelijke procedure vereist. De wet bevat tevens een voorrangregeling voor kinderalimentatie boven andere onderhoudsverplichtingen. 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 het vaststellen of wijzigen van alimentatie moet via een advocaat worden ingediend bij de rechtbank. Als een ex-partner het niet eens is met het verzoek, kan hij of zij via een advocaat een verweerschrift indienen. In het verweerschrift kan de ex-partner aangeven waarom hij of zij geen alimentatie wil of kan betalen of waarom de alimentatie niet kan worden gewijzigd of beëindigd. Na een verweerschrift volgt er een zitting. Als er binnen een bepaalde termijn geen verweerschrift bij de rechtbank is binnengekomen, vindt in beginsel geen zitting plaats. De rechter neemt dan alleen op basis van het verzoek een beslissing (na kinderen van ouder dan 16 jaar in de gelegenheid te hebben gesteld om gehoord te worden).

Voor het vaststellen van alimentatie geeft een rechter invulling aan de wettelijke maatstaven 'behoefte' van de kinderen en de 'draagkracht' van degene die alimentatie moet betalen. Aangezien behoefte en draagkracht relatieve begrippen zijn, heeft een rechter een zekere vrijheid om te beslissen over de hoogte van de alimentatie. Rechters hebben hiervoor wel richtlijnen ontwikkeld, de zogenoemde Tremanormen. In de Tremanormen wordt rekening gehouden met verschillende inkomsten en uitgaven (zie tabel b4.8, bijlage 6). Deze normen zijn niet bindend voor rechters. Het bedrag dat een rechter eenmaal heeft vastgesteld, wordt jaarlijks geïndexeerd.

Uit onderzoek blijkt dat verschillende omstandigheden er toe kunnen leiden dat er conflicten rond het vaststellen en de betaling van alimentatie ontstaan (Jonker, 2011). Ten eerste kan de wijze waarop de alimentatie wordt berekend tot conflicten leiden. Daarbij kan discussie ontstaan over welke inkomens- en uitgavenposten in de berekening opgenomen moeten worden en over de hoogte van deze posten. Ten tweede kunnen veranderde omstandigheden tot conflicten leiden. De huidige Tremanormen bevatten veel inkomens- en uitgavenposten waarmee rekening wordt gehouden (zie tabel b4.8, bijlage 6). 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. Ten derde kan de bereidheid om te betalen minder zijn bij ouders die niet goed met elkaar communiceren, als er problemen met de omgangsregeling zijn of als er nieuwe partners en/of kinderen in het spel zijn.

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). De inning via het LBIO is gratis. Bij het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder is dit niet het geval. Het LBIO int de alimentatie echter alleen als de bijdrage door de rechter van een executoriale titel is voorzien. 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. Volgens gegevens van het LBIO zijn er in 2007 en 2008 tussen de 7.500 en 8.000 kinderalimentaties niet betaald. In 2010 is dat aantal opgelopen naar ruim 10.000.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> [www.lbio.nl/nieuws/2011/02/23/lbio-project-alimentatierekenen-zorgt-voor-duidelijkheid](http://www.lbio.nl/nieuws/2011/02/23/lbio-project-alimentatierekenen-zorgt-voor-duidelijkheid).



#### 4.3.1 *Stand van zaken maatregel*

In het verleden zijn diverse wetsvoorstellen tot vereenvoudiging van de vaststelling van kinderalimentatie ingetrokken omdat daarvoor onvoldoende draagvlak was.<sup>45</sup> In 2011 hebben de Kamerleden Recourt en Van der Steur een voorstel tot vereenvoudiging van de vaststelling van kinderalimentatie ingediend<sup>46</sup> Om kinderalimentatie op een eenvoudige en eenduidige manier te berekenen stellen zij onder andere voor om veel voorkomende posten in de berekening terug te brengen tot forfaitaire bedragen. Wijziging van omstandigheden leidt dan alleen bij overschrijding van de forfaitaire bedragen tot aanpassing van de kinderalimentatie. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer te kennen gegeven dat hij vereenvoudiging toejuicht en het initiatief wetsvoorstel afwacht.<sup>47</sup>

Op dit moment is dus nog niet duidelijk of en 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 in beginsel geen rekening meer gehouden met een eventuele 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.

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

Verder voert sinds begin 2010 het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) een project uit rondom de berekening van alimentatie. (Ex-)partners kunnen het bureau inschakelen om een alimentatieberekening voor hen te maken. Het LBIO maakt de berekeningen aan de hand van de Tremanormen. De gegevens uit de berekeningen gaan naar de Universiteit van Tilburg. Daar wordt onderzocht of een vereenvoudigde systematiek van alimentatievaststelling mogelijk is.

#### 4.3.2 *Ontwikkeling in het aantal rechtszaken en toevoegingen*

De rechter kan een kinderalimentatieregeling in verschillende procedures vaststellen:

- als nevenvoorziening bij de beslissing over de scheiding;
- als nevenvoorziening in de scheidingsprocedure op een aparte zitting direct ná de beslissing over scheiding;
- in een aparte procedure kort of lang 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 dergelijk verzoek 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 aan-

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2006/07, 29 480, nr. 15.

<sup>46</sup> [Nu.pvda.nl/binaries/content/.../documenten/2011/Pvda\\_Recourt\\_Plan-Moderne-Alimentatie.pdf](http://Nu.pvda.nl/binaries/content/.../documenten/2011/Pvda_Recourt_Plan-Moderne-Alimentatie.pdf)

<sup>47</sup> Brief 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.

kloppen bij het LBIO. Hiervoor is geen gerechtelijke procedure nodig. Of een kortgedingprocedure starten bij de rechtbank.

Bij rechtszaken over het vaststellen of wijzigen van alimentatieafspraken hoeft niet altijd sprake te zijn van een conflict. Verzoekschriften kunnen ook aan de rechter worden voorgelegd omdat men de afspraken over kinderalimentatie van een executoriale titel wil laten voorzien. 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. Tevens maken we een onderscheid tussen verzoeken voor het *vaststellen* van kinderalimentatie en *wijzigingsverzoeken*.

### Rechtspraakgegevens

Uit CBS-gegevens blijkt dat in 2009 bij ruim 18.000 echtscheidingen<sup>48</sup> minderjarige kinderen waren betrokken (zie tabel 4.7). In 2001 lag dat aantal nog hoger op ruim 21.000. In 2009 is bij 57% van de echtscheidingen met minderjarige kinderen in de echtscheidingsbeschikking ook de hoogte van de kinderalimentatie vastgesteld. In 2001 was dat bij 59%.

**Tabel 4.7 Toewijzing alimentatie als nevenvoorziening\* in echtscheidingsbeschikking**

		2001	2003	2005	2007	2009
Totaal echtscheidingsprocedures**	abs.	36.897	31.886	32.607	32.641	31.677
Toewijzing partneralimentatie	%	19	20	21	21	18
Toewijzing kinderalimentatie	%	35	36	34	35	33
Echtscheiding met kinderen < 18	%	59	61	61	60	58
Echtscheiding met kinderen < 18	abs.	21.630	19.546	20.020	19.626	18.495
Toewijzing kinderalimentatie	%	59	59	56	59	57
Toewijzing kinderalimentatie	abs.	12.762	11.532	11.211	11.579	10.542

\* Afspraken in convenanten, ouderschapsplan en/of vastgesteld door de rechter in de eindbeschikking.

\*\* Inclusief beëindiging geregistreerde partnerschappen.

Bron: CBS statline

In figuur 4.8 staat het aantal losse beschikkingen voor het vaststellen en het wijzigen van kinderalimentatie weergegeven over de jaren 2000-2010. In totaal is het aantal beschikkingen voor kinderalimentatie toegenomen van 4.400 in 2000 naar 8.500 in 2010. Het aantal vaststellingen en het aantal wijzigingsverzoeken is ongeveer gelijk. Ongeveer de helft van de afgedane verzoekschriften voor een vaststelling en een wijziging is op tegenspraak.

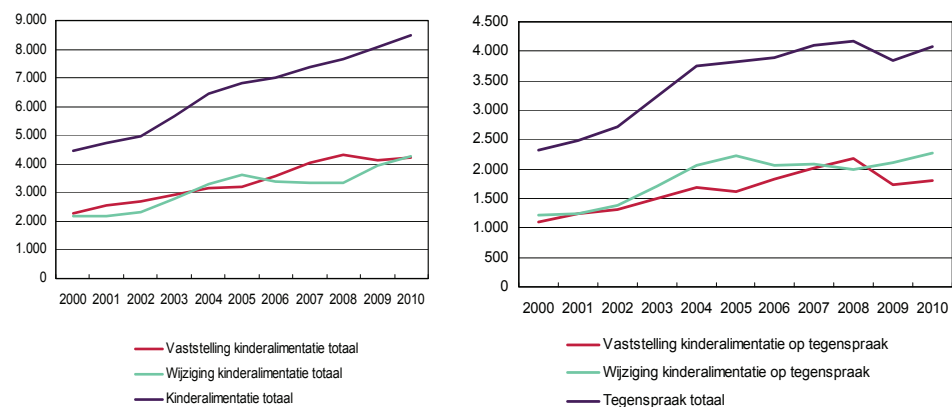
De gegevens laten zien dat procedures over het vaststellen en wijzigen van kinderalimentatie toenemen. Dit kan niet worden verklaard door dat er meer echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn. Hiervoor hebben we al geconstateerd dat het absolute aantal scheidingen met minderjarige kinderen ongeveer gelijk blijft of licht afneemt (zie tabel 4.7). Ook kan de toename van losse beschikkingen niet worden verklaard doordat er minder vaak regelingen voor kinderalimentatie worden getroffen in de echtscheidingsbeschikking. In de statistieken van het CBS worden alle vormen van afspraken in de eindbeschikking meegeteld. Dus ook regelingen in aangehechte convenanten en ouderschapsplannen. Daaruit blijkt dat het aantal nevenvoorzieningen voor kinderalimentatie tussen 2003 en 2007 vrijwel gelijk is gebleven. In 2009 zien we wel een absolute daling van ongeveer 1.000 minder neven-

<sup>48</sup> Inclusief beëindigde geregistreerde partnerschappen.

voorzieningen voor kinderalimentatie in de echtscheidingsbeschikking (zie tabel 4.7). Door de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009 zou men juist meer nevenvoorzieningen voor kinderalimentatie verwachten. De kanttekening die men hierbij kan plaatsen is dat de gegevens van het CBS tweejaarlijks in oktober worden verzameld en worden geëxtrapoleerd naar een heel jaar. Gezien de doorlooptijd van echtscheidingszaken in 2009, variërend van gemiddeld ruim een maand voor gemeenschappelijke verzoeken, ongeveer vier maanden voor eenzijdige verzoeken zonder tegenspraak tot bijna een jaar voor procedures op tegenspraak (Ter Voert, 2009), kan het ook zijn dat verschillende van deze zaken nog zijn gestart vóór de invoering van het verplichte ouderschapsplan.

Een andere oorzaak 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.

**Figuur 4.8 Aantal afgedane verzoekschriften bij de rechtbank voor vaststelling en wijziging kinderalimentatie 2000-2010 (in totaal en op tegenspraak)**



Bron: landelijke database Rvdr

Voor corresponderende cijfers zie tabel b4.9 bijlage 6.

### Toevoegingen

De gegevens over alimentatietoevoegingen zijn al in paragraaf 4.3.3 aan bod gekomen. In de toevoegingssystematiek van de RvR wordt geen onderscheid gemaakt tussen partner- of kinderalimentatie. Het is daarom niet mogelijk om vast te stellen hoeveel toevoegingen specifiek zijn afgegeven voor kinderalimentatie.

In het voorgaande hebben we al geconstateerd dat:

- Het aantal alimentatietoevoegingen vanaf 2003 is gestegen. In 2010 zijn ongeveer 18.400 alimentatietoevoegingen (figuur 4.4) vastgesteld die samen ruim 13 miljoen euro aan vergoedingen hebben gekost (figuur 4.6);
- Het aantal toevoegingen voor hogerberoepzaken relatief hoog is (12%, 2.200 toevoegingen in 2010) in vergelijking met andere scheidings- en scheidingsgerelateerde zaken;
- Een relatief hoog aantal alimentatietoevoegingen (ongeveer een kwart) is vastgesteld voor een advies en niet voor een procedure.

#### 4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we ontwikkelingen tussen 2000 en 2010 in kaart gebracht voor maatregelen op het terrein van het familierecht. De maatregelen hebben zowel betrekking op het brede terrein van scheidingen als specifiek op het gebied van kinderalimentatie. Voor deze twee gebieden is de stand van zaken van de maatregelen en andere relevante (beleids)ontwikkelingen geschetst. Tevens zijn de ontwikkelingen van het aantal gerechtelijke procedures, toevoegingen, de bijbehorende uitgaven en de vastgestelde eigen bijdragen beschreven. Hierbij beschrijven we vooral de ontwikkeling tussen 2009 en 2010.

##### **Maatregel stimuleren afspraken bij scheidingen**

Het stimuleren van afspraken bij scheidingen moet leiden tot minder scheidingsprocedures op tegenspraak en minder vervolgpcedures. Om dit te bereiken zijn verschillende deelmaatregelen ingevoerd of aangekondigd. Ten eerste zijn twee internetapplicaties ontwikkeld die het scheidingsproces moeten ondersteunen. Sinds 6 september 2010 is er een website voor het opstellen van een ouderschaps- en echtscheidingsplan online, tevens is in 2010 een applicatie voor mediation online toegevoegd aan de website van de RvR. Door het geven van informatie en het aanbieden van hulpmiddelen moeten deze applicaties het gezamenlijk maken van afspraken stimuleren en de zelfredzaamheid van partners vergroten. Van september 2010 tot eind 2011 hebben ruim 6.800 mensen de intakevragen van de website [www.echtscheidingplan.nl](http://www.echtscheidingplan.nl) doorlopen en aangegeven het plan te willen gebruiken, zijn 1.900 paren samen een dossier gestart en hebben 241 paren hun echtscheidings/ouderschapsplan afgerond.

Aan de tweede deelmaatregel, het invoeren van een regierechter in scheidingszaken, is geen gevolg gegeven: na de pilot in 2009 zijn er geen nieuwe ontwikkelingen.

Een belangrijke wet die op 1 maart 2009 los van deze maatregelen is ingevoerd, is de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de flitsscheiding is afgeschaft en dat scheidende ouders die het gezag hebben over minderjarige kinderen verplicht zijn een ouderschapplan te overleggen aan de rechter. Beide gevolgen leiden er toe dat meer scheidingen via de rechter zullen lopen dan voorheen. Tevens betekent het dat ouders verplicht zijn afspraken te maken over kinderalimentatie en de omgang met kinderen in het ouderschapsplan. Dit was voorheen niet verplicht.

##### **Rechtszaken**

Het aantal afgedane scheidingsprocedures bij de rechtbanken bedraagt in 2010 bijna 35.000 en het aantal scheidingsgerelateerde procedures ongeveer 25.000. In totaal komt dit neer op ongeveer 60.000 gerechtelijke procedures. Dat zijn er 3.000 meer dan in 2009.

De gegevens over het aantal gerechtelijke procedures laten een aantal ontwikkelingen zien die afwijken van de trend van voorgaande jaren.

Ten eerste is het aantal echtscheidingen in Nederland voor het eerst sinds jaren toegenomen. Tussen 2009 en 2010 is het aantal echtscheidingsprocedures gestegen van 32.000 naar bijna 35.000. Het aantal procedures is daarmee terug op het niveau van 2002, een jaar nadat de flitsscheiding mogelijk werd. Vooral de gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en eenzijdige verzoeken die niet op tegenspraak zijn gevoerd, zijn toegenomen. Die toename wijst erop dat de afschaffing van de flitsscheiding in 2009 waarschijnlijk verantwoordelijk is voor de stijging van het aantal scheidingsprocedures. Tevens kan de verplichte rechtsgang van scheiden-

de geregistreerde partners met minderjarige kinderen voor een toename van het aantal gerechtelijke scheidingsprocedures zorgen.

Ten tweede worden scheidingsprocedures in 2010 minder vaak op tegenspraak gevoerd dan in de jaren daarvoor. Het aantal is gedaald van 6.300 in 2009 naar 5.100 in 2010. De afname in het aantal procedures op tegenspraak kan het gevolg zijn van de invoering van het verplichte ouderschapsplan. Partners moeten vanaf maart 2009 immers voorafgaand aan de scheiding al over verschillende gevolgen overeenstemming zien te bereiken.

Ten derde is in 2010, na jarenlang te zijn gestegen, het aantal scheidingsgerelateerde procedures op ongeveer hetzelfde niveau gebleven (25.000 rechtszaken). Ongeveer 16.000 zaken door ons gekenmerkt als een 'conflictprocedure' (procedure op tegenspraak, kort geding en hoger beroep). Dat aantal is de afgelopen jaren vrijwel niet gewijzigd. De invoering van het verplichte ouderschapsplan zou op termijn het aantal scheidingsgerelateerde procedures en vooral het aantal conflictprocedures moeten verminderen. Het is echter nog te vroeg om in de cijfers over afgehandelde zaken in 2010 al een effect te verwachten van het ouderschapsplan.

### **Toevoegingen en eigen bijdrage**

In 2010 zijn ongeveer 32.000 toevoegingen vastgesteld voor scheidingen en 41.000 voor scheidingsgerelateerde zaken. In totaal is het aantal toevoegingen voor scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken tussen 2009 en 2010 toegenomen met ruim 5.000. De uitgaven zijn daarbij gestegen met 6 miljoen euro van bijna 53 miljoen euro naar bijna 59 miljoen euro. De uitgaven zijn het hoogst voor alimentatie (13,4 miljoen euro), eenzijdige verzoeken op tegenspraak (11,1 miljoen euro) en omgangsregelingen (10,5 miljoen euro).

Het aantal toevoegingen laat zowel trendbreuken als een voorzetting van bepaalde trends uit voorgaande jaren zien.

Ten eerste is, zoals bij de gerechtelijke procedures, het aantal toevoegingen voor scheidingen in vergelijking met voorgaande jaren gestegen en die stijging doet zich eveneens vooral voor bij scheidingen die niet op tegenspraak zijn. Deze stijging is waarschijnlijk toe te schrijven aan de invoering van de wet voortgezet ouderschap in 2009. Het aantal toevoegingen voor een eenzijdig verzoek op tegenspraak is de afgelopen jaren vrijwel op hetzelfde niveau gebleven.

Ten tweede is het aantal scheidingsgerelateerde toevoegingen – evenals in voorgaande jaren – verder gestegen. Dit terwijl het aantal gerechtelijke procedures voor scheidingsgerelateerde zaken tussen 2009 en 2010 ongeveer gelijk is gebleven. Het is onduidelijk waardoor de stijging wordt veroorzaakt. Het zou kunnen zijn dat onder deze groep rechtzoekenden het aantal minvermogenden is toegenomen. Vooral het aantal toevoegingen en de uitgaven voor alimentatie en omgangsregelingen zijn de afgelopen jaren gestegen.

In 2010 ligt de gemiddelde eigen bijdrage voor scheidingszaken op ongeveer € 150 en voor scheidingsgerelateerde zaken op bijna € 130. Blijkbaar is de financiële situatie van toevoegingsgebruikers die bij scheidingsgerelateerde zaken zijn betrokken slechter dan van degenen die tijdens de scheiding voor een toevoeging in aanmerking kwamen. Vanaf 2006 is de hoogte van de gemiddelde eigen bijdrage met ongeveer € 40 afgenomen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo zijn in 2005 en in 2006 de mediationtoevoeging en de LAT ingevoerd. Voor beide soorten toevoegingen hoeft de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage te betalen dan voor een reguliere toevoeging. Ook kan de introductie van VIValt in 2006 een rol spelen omdat toen de berekening van het inkomen en vermogen is gewijzigd.

### **Maatregel 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 – via de zogenoemde Tremanormen – ingewikkeld en voor meerdere uitleg vatbaar is, waardoor onnodige procedures over de hoogte van de kinderalimentatie worden gevoerd. Tevens bevatten de Tremanormen diverse inkomsten- en uitgavenposten waardoor veranderingen in die posten tot wijzigingsverzoeken kunnen leiden.

Er zijn bij het schrijven van dit rapport nog geen concrete maatregelen uitgewerkt die tot vereenvoudiging moeten leiden.

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht hoeveel gerechtelijke procedures over kinderalimentatie zijn gevoerd, hoeveel toevoegingen zijn vastgesteld en welke uitgaven daarmee waren gemoeid. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De laatste jaren 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 ongeveer 59% van de scheidingen is dit de afgelopen jaren wel gebeurd.
- Het aantal gerechtelijke procedures voor het vaststellen of wijzigen van kinderalimentatie is jaarlijks gestegen. In 2010 zijn er 8.500 procedures voor het vaststellen of wijzigen van kinderalimentatie geweest. Dat zijn er ongeveer twee keer zoveel als in 2000 en 400 meer dan in 2009. Het aantal vaststellingen en het aantal wijzigingsverzoeken is jaarlijks ongeveer gelijk. Ongeveer de helft van de afgedane verzoekschriften is op tegenspraak.
- Gegevens over het aantal toevoegingen voor alleen kinderalimentatie zijn er niet, wel voor partner- en kinderalimentatie samen. In 2010 zijn er ongeveer 18.000 alimentatietoevoegingen vastgesteld, waarvoor ruim 13 miljoen euro aan vergoedingen is uitgekeerd. Het aantal alimentatietoevoegingen is vanaf 2002 elk jaar gestegen.
- Het aantal toevoegingen voor hogerberoepzaken is – in vergelijking met andere toevoegingscategorieën – hoog voor partner- en kinderalimentatiezaken (12%, 2.200 toevoegingen in 2010);
- Ongeveer een kwart van de alimentatietoevoegingen was de afgelopen jaren voor een advies en niet voor een procedure.

De gegevens laten zien dat het aantal procedures over het vaststellen en wijzigen van kinderalimentatie is toegenomen. Dit kan niet worden verklaard doordat er meer echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn. Het absolute aantal scheidingen met minderjarige kinderen is de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven en in 2009 licht afgenomen. Ook kan de toename van losse beschikkingen niet worden verklaard doordat er minder vaak regelingen voor kinderalimentatie worden getroffen in de echtscheidingsbeschikking. Dit aantal is volgens CBS-gegevens tussen 2003 en 2007 vrijwel gelijk gebleven. In 2009 zien we wel een absolute daling van ongeveer 1.000 minder nevenvoorzieningen voor kinderalimentatie in de echtscheidingsbeschikking. Door de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009 zou men juist meer nevenvoorzieningen voor kinderalimentatie in de echtscheidingsbeschikking verwachten. Een van de oorzaken van de stijging van het aantal alimentatieprocedures zou kunnen zijn dat meer scheidende samenwoners met minderjarige kinderen afspraken over kinderalimentatie via de rechtbank laten vastleggen. Hierover hebben we echter geen gegevens.

In vergelijking met andere procedures kennen alimentatieprocedures 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. In 2011 hebben de Kamerleden Recourt en Van der Steur een voorstel tot vereenvou-

diging van de vaststelling van kinderalimentatie ingediend. Een initiatief wetsvoorstel volgt waarschijnlijk in 2012. De Minister van Veiligheid en Justitie wacht deze ontwikkelingen af.

### **Nieuwe maatregelen**

In 2010 is een nieuwe taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand aangekondigd. Dit heeft geleid tot nieuwe bezuinigingsvoorstellen, zoals het verhogen van de eigen bijdrage voor toevoegingsgebruikers in scheidings- en scheidingsgerelateerde zaken in 2012. Deze verhoging komt bovenop de generieke verhoging van de eigen bijdrage die eveneens is aangekondigd voor 2012. Als deze maatregelen doorgang vinden in 2012 kan dit gevolgen hebben voor het aantal scheidingsprocedures en scheidingsgerelateerde procedures en toevoegingen in het algemeen en tevens voor de aantallen alimentatieprocedures en toevoegingen. De kosten voor de burger zullen stijgen en dit kan een remmend effect hebben op vooral het aantal scheidingsgerelateerde procedures. Het is minder aannemelijk dat de hogere kosten partners ervan zullen weerhouden om niet te scheiden. Tevens kunnen de voorstellen om in 2012 de griffierechten te verhogen een drempel opwerpen, omdat dit de kosten voor burgers om een gerechtelijke procedure te starten eveneens verhoogt.





## Summary

### **Legal Aid and Dispute Settlement Monitor Measurement 2011**

Various cutbacks on expenses related to subsidised legal aid have been announced in recent years. The Coalition Agreement of the Balkenende IV government included structural annual savings of 50 million euros relative to the trend-related development. In 2008, the programme entitled 'Legal Aid and Dispute Settlement' proposed various measures to realise these savings and additional cutbacks on the judiciary of 18.6 million euros because the measures are also intended to lead to a lower influx of court cases. The programme focused on the realisation of both improvement of the quality of services provided by the government and structural cutbacks with respect to subsidised legal aid and judiciary. All structural savings have to be realised by 2015.

The Coalition Agreement of the Rutte Cabinet includes a new annual cutback of 50 million euros effective as of 2014. In addition, it was announced in October 2011 that a deficit of 15 million euros resulting from the Salduz ruling has to be compensated for within the budget for subsidised legal aid. The new measures to realise these cutbacks are all price changes and price incentives that should reduce the costs for the government. They relate to (a reduction of) the compensation to legal aid professionals and (an increase in) the personal contribution of people receiving subsidised legal aid. In addition, a target will be imposed on the Legal Aid Board. The Minister of Security and Justice indicated that he considers a reform of the subsidised legal aid system to be necessary.

#### **Aim and research question**

The monitor *Legal Aid and Dispute Settlement* is intended to monitor the status of the measures from the 2008 target, and to evaluate it in 2015. The extent to which an evaluation in 2015 is still useful, in view of all the new changes and a possible reform of the system, still remains to be seen. The first report of the monitor, which was published in 2010, describes measures in the field of administrative law, family law, consumer law, criminal law and measures that have an impact on multiple fields of law. Not all fields of law will be dealt with each year. At the request of the Justice Administration Department of the Ministry of Security and Justice, the current monitor focuses on administrative law, family law, and an overall summary of all fields of law. The overall summary was prompted by the fact that a part of the new measures have an impact on all fields of law.

The research question of the monitor reads:

*How has the number of legal aid cases and court proceedings developed between 2000 and 2010, and how high are the related expenses? What are the main findings when compared with the first report of the monitor?*

The following subquestions have been answered:

- 1 What is the status of the measures in the relevant fields of law, and have other relevant legislative or policy amendments been implemented?
- 2 How have the expenses for legal aid and judiciary developed?

- 3 What is the development of the number of legal aid cases and the number of (objection and) court proceedings?
- 4 How has the average personal contribution of people receiving legal aid developed?

### Research method

The data concerning numbers of legal aid cases and related expenses were obtained from the legal aid payment file of the Legal Aid Board (RvR). Data concerning the number of court cases and related expenses originate from the Council for the Judiciary (Rvdr) and Statistics Netherlands (CBS).

The expenses reported in the current monitor are not corrected for inflation: they concern so-called nominal amounts.

The measures of the programme entitled 'Legal Aid and Dispute Settlement' are described in the first report of the monitor in which a distinction was made between various mechanisms underlying the measures. Those mechanisms can be divided into mechanisms with a certain outcome and those with an uncertain outcome.

Mechanisms with a certain outcome will yield immediate cutbacks. These include:

- Price changes: adjusting the price reduces the government expenditures on legal aid.
- Entitlement: by adjusting the conditions regarding citizens' entitlement to legal aid, fewer legal aid assignments will, on balance, be granted.

Mechanisms with an uncertain outcome are generally effected by a behavioural change, whereby the extent to which such change will take place is, in advance, uncertain. These mechanisms include:

- Financial incentives: by increasing or reducing the costs or benefits of conduct, a behavioural change among the target group will be realised, that will, on balance, lead to reduced (costs of) legal aid and court cases.
- Provision of information: by providing more and better information to those seeking justice, conflicts may be prevented, and existing conflicts may be settled more effectively and more efficiently.
- Changing the government's treatment of citizens: by insuring that the government treats citizens more personally, conflicts may be prevented.
- Guidance: by providing the person entitled to legal aid with intensive guidance, causes of problems may be removed, new problems may be prevented, and existing problems can be resolved more effectively and efficiently.

Tables S1 to tables S3 provide a summary of the main findings per measure.

**Table S1 Overview table of general measures (new measures have been printed in italics)**

Measure	Type of mechanism	Objective	Implementation phase*	Trend 2009-2010 legal aid	Trend 2009-2010 judiciary	Important influencing factors
General measures				From 317 million euros to 332 million euros. From 397,000 to 402,000 cases. Increase of stand-by duty lawyer fees from 24 million euros to 27 million euros.	Increase from 1.9 to 2.0 million cases. An increase in district court cases and a decrease of crime cases.	Economic developments Salduz ruling.
Improvement of diagnosis and triage	Information and financial incentive	Resolution of conflict without going to court	Introduced on 01/07/2011			
Increase in the amounts of minimum financial interest	Entitlement	Fewer legal aid cases	Introduced on 23/04/2010			
Multiple legal aid / limit accumulation	Guidance	Resolution of underlying debt-related problems	Draft. Implementation project plan RvR 2 <sup>nd</sup> quarter 2012			
<i>Reduction in the compensation for legal aid professionals, and adjustment of indexation</i>	Price change	Direct savings	1 <sup>st</sup> phase as of 01/01/2012			
<i>Lower compensation in the event of apparent inadmissibility</i>	Price change	Direct savings	Draft			
<i>Increase in the personal contribution</i>	Price change	Direct savings	Draft	Increase in the personal contribution from € 100 to € 110. A decrease in the personal contribution between 2006-2009.		Cancelled suspension of personal contribution for criminal legal aid cases in 2009. LAT and VIValt in 2006, introduction of mediation assignment in 2005.
<i>Extra personal contribution in laborious cases</i>	Price change	Direct savings	Draft			
<i>Extra personal contribution if a lawyer is replaced</i>	Price change	Direct savings	Draft			
<i>Changes in the accumulation scheme</i>	Price change	Direct savings	Draft			

\* Study: the possibilities for elaborating the measure are explored; Draft: the measure is shaped; Introduced on: the measure has been introduced on a certain date.

**Table S2 Overview table of measures under administrative law**

Measure	Type of mechanism	Objective	Implementation phase*	Trend 2009-2010 legal aid	Trend 2009-2010 judiciary	Important influencing factors
<i>Administrative law</i>				Increase from 113,000 to 118,000 legal aid cases. Increase from 86 million euros to 93 million euros. Mainly increase in asylum cases.	Increase from 90,000 to 97,000 cases (except asylum first instance). Mainly an increase in cases concerning asylum (higher court) and social security (courts).	Economic crisis. Asylum influx.
Proactive dispute settlement by the government	Treatment and information	Prevention of conflicts, or solving them at an early stage	Varies per organisation. Already introduced at Employee Insurance Agency (UWV), the Tax and Customs Administration and many municipalities	Decrease in the number of cases related to social security.		
Increase of the payment of legal costs by government agencies	Price changes and financial incentives	- better alignment of legal costs and actual legal costs - Reduced costs of legal aid, fewer proceedings	Introduced on 01/10/2009	Savings of 1 million euros on compensation of costs		ABRV decision (21/02/2007, LJN: AZ9000)
Reduction of compensation in cases involving aliens detention	Price change	Direct savings	Introduced on 23/04/2010	Savings 1 million euros		

\* Study: the possibilities for elaborating the measure are explored; Draft: the measure is shaped; Introduced on: the measure has been introduced on a certain date.

**Table S3 Overview table of family law measures (new measures have been printed in italics)**

Measure	Type of mechanism	Objective	Implementation phase*	Trend 2009-2010 legal aid	Trend 2009-2010 judiciary	Important influencing factors
Family law Encouraging joint agreements during divorce proceedings - online divorce plan and online mediation	Information and guidance	Fewer adversarial divorce proceedings and fewer follow-up proceedings	Online divorce plan introduced on 06/09/2010; online mediation in 2010;	Total number of assignments increases by 5,500. <i>Divorce cases</i> : increase from 24.4 million euros to 26.9 million euros. <i>Divorce-related</i> : increase from 28.5 million euros to 31.9 million euros.	Number of divorces increases. Adversarial divorce proceedings drop from 6,300 to 5,100. Divorce-related remain nearly the same at 25,000 cases. Conflict proceedings remain at 16,000.	Continued Parenthood and Well-Planned Divorce Act introduced in 2009: - abolition of flash divorce - mandatory parenting plan
<i>Increase in personal contribution</i> : - both for divorce and for divorce-related; - not for mediation assignment.	Price changes and financial incentives	Direct savings  Promoting mediation	Design	Average personal contribution € 150 for divorce assignments and € 130 for divorce-related assignments. A decrease of the personal contribution from 2006.		LAT and VIValt 2006, mediation assignment 2005.
Simpler calculation for child maintenance	Not yet specified	fewer follow-up proceedings	Study (proposal Recourt/vd Steur)	<i>Maintenance (not specifically child maintenance)</i> : increase by 1,200 assignments; increase from 12.2 million euros to 13.4 million euros.	The number of child maintenance cases increases from 8,100 to 8,500. Adversarial proceedings increase from 3,800 to 4,100.	- introduction of mandatory parenting plan in 2009. - changes to Trema standards in 2009

\* Study: the possibilities for elaborating the measure are explored; Draft: the measure is shaped; Introduced on: the measure has been introduced on a certain date.

## General developments in assignments of counsel and court cases

### Measures of the Balkenende IV Cabinet

The target of the Balkenende Cabinet resulted in the introduction of two measures related to the broad field of the administration of justice (see Table 1). First, *the minimal financial interest was increased* in April 2010 for three types of assignment: legal aid for minor advice (to € 250), regular legal aid (to € 500), and legal aid for cases for the Supreme Court (to € 1,000). Through this measure fewer disputes will qualify for legal aid. Second, the *Diagnosis and Triage* measure was introduced in July 2011. The measure encourages those seeking justice to first submit their dispute to the Legal Services Counter ('het Juridisch Loket') before turning to a lawyer (by means of a discount of €50 on the personal contribution for legal aid). The objective is to encourage citizens to use simpler and less expensive channels. As this measure was introduced in 2011, it falls outside the scope of the research data used for this report.

Measures in specific fields (see below administrative and family law) were also introduced, which could influence the number of legal aid and court cases too. Because the measures are introduced recently, the expected effects will only be visible to a limited extent -if visible- in the data for 2010.

### Measures of the Rutte Cabinet

The Rutte Cabinet has announced new measures that relate to the full spectrum of legal aid. These measures mainly pertain to the compensation for legal aid professionals and to the personal contribution of people who use legal aid (see Table 1). *Reduction of compensation for legal aid professionals, and indexation.* An order in council is being prepared which contains a reduction of the compensation for the legal aid professionals, as well as an adjustment of the indexation measure of this compensation. These measures are intended to enter into effect on 1 January 2012. Reduction of the compensation for legal aid professionals will occur in two phases. *Lower compensation in the event of apparent inadmissibility.* It is proposed to reduce the compensation for the legal aid professionals if a case is declared apparently inadmissible by the court. If that is the case, the assigned number of points for compensation will be reduced by fifty percent.

*Increase in personal contribution.* It is intended to implement a structural increase of the personal contributions in all fields of law. The increase differs per income category and varies between € 25 and € 203.

*Extra personal contribution when a lawyer is replaced.* If there are no compelling reasons for having a different lawyer assess the case, but this does involve additional costs, the party seeking legal aid will have to pay an extra personal contribution for the second assessment.

*Extra contribution in laborious cases.* The intention is to obtain an additional personal contribution in laborious legal aid cases from persons who have to pay a personal contribution.

*Adjustment of the anticumulation scheme.* In order to create an obstruction against thoughtless further litigation, it is proposed to set the personal contribution for the fifth and any subsequent assignments at 150% of the first imposed personal contribution.

### Development of legal aid cases

The number of legal aid cases has remained almost the same between 2009 and 2010. A total of approximately 400,000 legal aid assignments were granted in 2010. The expenses related to legal aid (including additional hours) increased from 317 million euros in 2009 to 332 million euros in 2010. The number of assignments in

the field of civil law and administrative law increased between 2009 and 2010, while the number of assignments for criminal cases decreased. The compensation paid to stand-by duty lawyers increased from 89,000 in 2009 to 110,000 in 2010 as a result of the Salduz ruling. During these two years, the expenses related to compensation for stand-by duty lawyers increased from 24 million euros (2009) to 27 million (2010).

#### **Development of compensation for additional hours**

The number of compensations for additional hours seems to be decreasing due to the revision of the Guideline on Laborious Cases. In 2008, the compensation of additional hours still amounted to 33 million. This amount decreased to 16 million euros in 2009. This amount was even lower for 2010, but we are not yet sure whether the reduction for this year is part of the declining trend that has commenced. The amount is not yet reliable, because many declarations will not have been processed yet.

#### **Development of court cases**

The expenses for court cases increased from 868 million euros in 2009 to 912 million euros in 2010. In 2010, the courts handled approximately 2.0 million cases and approximately 1.9 million cases in 2009. In recent years, the number of cases before the sub district sector increased in particular. The increase in this sector is mainly caused by the economic crisis (as indicated by many collection cases). Furthermore, the number of cases within the civil law sector and administrative-law sector slightly increased, and the number of criminal cases decreased. The expenses for appeal cases increased for the fields of civil law and criminal law, and remained almost stable for tax cases and cases that have been handled by the Central Appeals Tribunal (for the public service and social security matters).

#### **Personal contribution**

The percentage of legal aid cases not subject to a statutory personal contribution is 30% in 2010 (7% asylum and 23% ex officio). The average personal contribution pertaining to the remaining assignments increased between 2009 and 2010 from € 100 to € 110. This increase is mainly attributable to an increase in the personal contribution in the case of non ex officio criminal legal aid cases. In these cases the personal contribution of those classed in the lowest personal contribution category is no longer suspended.

### **Administrative law**

Approximately 30% of the established expenses for legal aid cases pertains to administrative law. In order to reduce expenses, two measures have been proposed for administrative law that are of influence with respect to administrative law in general: proactive dispute settlement by the government, and an increase in the payment of legal costs for government agencies. One measure focuses on aliens detention: the adjustment of the compensation for aliens detention.

#### **General measures pertaining to administrative law**

The measure 'Proactive Dispute Settlement by the Government' (PAGO) is intended to solve disputes between government agencies and citizens at an early stage. It is expected that a proactive approach, including a different form of treatment of and information provision to citizens, will promote early dispute settlement. This measure should consequently prevent unnecessary objection and appeal proceedings.

This measure could also mean an improvement of government services. Within the Ministry of Security and Justice, PAGO has since ended, and has been followed up by the programme entitled 'Burgergericht Werken'. Furthermore, various government agencies – such as the Employee Insurance Agency (UWV), the Social Insurance Bank (SVB) and several municipalities – have started such measures in recent years.

The increase of the compensation of legal costs for government agencies entered into effect on 1 October 2009. If a government agency loses a court case against a private citizen, the agency may be ordered to pay the legal costs. The payment of legal costs was increased in 2009 and was indexed each year thereafter. As the payment of legal costs can be deducted from the compensation for legal aid, the RvR will have fewer expenses due to indexation. The RvR had to pay out 1 million euros less between 2009 and 2010 as a result of the increased payment of legal costs.

### **Legal aid and court cases**

The total amounts of legal aid compensation in administrative law increased from 86 million euros in 2009 to 93 million euros in 2010. The number of legal aid cases in administrative law increased from 113,000 in 2009 to 118,000 in 2010. This increase is mainly attributable to the number of asylum cases. The number of legal aid cases with respect to social security benefits remains stable in 2010, while assignments for social security and aliens affairs cases decreased in 2010.

With respect to the judiciary, the number of administrative-law cases increased from 90,000 to 97,000 cases (asylum first instance excluded) between 2009 and 2010. This increase is caused by an increase in the number of cases before the District Courts and at the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State.

### **Personal contribution**

The average personal contribution for people with a legal aid assignment in the field of administrative law has increased from € 73 to € 88 between 2009 and 2010.

### **Measure pertaining to aliens detention**

The essence of the measure 'adjustment of compensation for aliens detention' is a price change. The fee for lawyers involved in follow-up appeal cases concerning aliens detention has been reduced from 4 to 3 points if a hearing takes place and to 1 point if a hearing does not take place. The measure was introduced on 23 April 2010.

The expenses related to legal aid for aliens detention decreased from 12 million in 2009 to approximately 11 million in 2010, while the number of aliens detention cases remained level, i.e. 20,000. The decrease in expenses is directly attributable to the reduction of the number of points.

### **Family law**

In the past years, approximately 20% of the expenses for legal aid cases were related to the field of persons and family law. The established expenses related to assignments in this field increased from 73.2 million euros to 80.4 million euros between 2009 and 2010. This mainly concerns legal aid cases regarding divorce proceedings and divorce-related problems. A total of approximately 58.9 million euro was spent on the above in 2010. The 2008 target proposes two measures: the promotion of agreements in the event of a divorce, and the simplification of child maintenance. The target of the Rutte Cabinet added a new cutback measure:



increasing the personal contribution for people who use legal aid. We will first discuss the measures that related to the entire spectrum of divorce and divorce-related cases: the promotion of joint agreements and an increase in the personal contribution. This will be followed by the measure that relates to child maintenance.

### **Measures pertaining to divorce and divorce-related matters**

The first main measure concerns the promotion of agreements in the case of divorce. This should lead to fewer adversarial divorce proceedings and fewer follow-up proceedings. Various partial measures have been introduced or announced in order to achieve the above. First, two Internet applications have been developed that are intended to support the divorce process. An application for drawing up a parenting and a divorce plan online was introduced on 6 September 2010 ([www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl)). An application for online mediation was also added to the RvR website in 2010. By providing information and offering tools, these applications are intended to encourage the conclusion of joint agreements in divorce cases, and to increase the partners' self-reliance. From September 2010 to the end 2011, 1,900 couples jointly started a file at [www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl) and 241 couples completed their divorce / parenting plan. The second partial measure, the introduction of a supervising judge for divorce cases, was not followed up. There have been no new developments since the pilot of 2009.

In 2011 a draft of a new cutback measure was sent to the Lower House: this concerned an increase in the personal contribution for those who make use of legal aid in divorce and divorce-related cases in 2012. This increase comes on top of the generic increase in the personal contribution that was also announced for 2012. These price changes are mainly intended to result in the guaranteed savings.

### **Court cases and legal aid cases**

The number of settled divorce proceedings at the courts was nearly 35,000 in 2010 and the number of divorce-related proceedings approximately 25,000. In total, this comes down to approximately 60,000 court proceedings, 3,000 more than in 2009. The number of court proceedings in 2010 deviates from the trend of the past years in several respects.

First, the number of divorces in the Netherlands increased for the first time in years. The number of divorce proceedings increased from 32,000 to nearly 35,000 between 2009 and 2010. Joint divorce petitions and unilateral undefended applications have increased in particular. This indicates that the introduction of the Continued Parenthood and Well-Planned Divorce Act in March 2009 is probably responsible for an increase in the number of divorce proceedings. The act resulted in the abolition of the flash divorce and the requirement that divorcing parents who have custody of minor children must submit a parenting plan to the court. Both consequences mean that more divorces will go through the courts than before.

Second, there were fewer adversarial divorce proceedings in 2010 than in previous years. The number dropped from 6,300 in 2009 to 5,100 in 2010. The decrease in the number of adversarial proceedings may be the result of the introduction of the mandatory parenting plan. After all, partners have been obliged since March 2009 to reach agreement on various consequences before the divorce.

Third, after having risen for years, the number of divorce-related proceedings remained approximately the same in 2010 (25,000 court cases). We have also designated approximately 16,000 proceedings in 2010 as 'conflict proceedings' (adversarial proceedings, interlocutory proceedings and appeals).

In 2010, approximately 32,000 legal aid assignments were granted for divorces and 41,000 for divorce-related cases. In total, the number of legal aid assignments for

divorce and divorce-related cases increased by 5,500 between 2009 and 2010. The related costs increased by 6 million euros from nearly 53 million euros to nearly 59 million euros. The expenses are highest for maintenance, adversarial divorce proceedings and access arrangements. The number of legal aid cases shows both departures from the trend as well as continuation of trends from previous years. First, similarly to court proceedings, the number of legal aid cases for divorce proceedings increased when compared with previous years, and that increase also occurs mainly in divorce proceedings that are not defended. This increase can probably also be attributed to the introduction of the Continued Parenthood and Well-Planned Divorce Act in 2009. The number of assignments for a unilateral defended petition has remained almost stable in recent years. Second, the number of divorce-related legal aid cases increased further as in previous years. This while the number of court proceedings for divorce-related cases remain virtually the same between 2009 and 2010. It is unclear what is causing the increase. It could be the case that the number of persons of limited means has increased among the group of persons seeking justice. In particular the number of legal aid cases and the expenses related to maintenance and access arrangements increased in recent years.

#### **Personal contribution**

In 2010, the average personal contribution for legal aid in divorce cases amounted to approximately € 150 and for divorce-related cases to nearly € 130. As of 2006, the amount of the average personal contribution decreased by approximately € 40. That decrease may be related to the introduction of VIValt in 2006, because the calculation of income and assets was changed at that time. The mediation assignment was also introduced in 2005, in respect of which the person seeking legal aid pays a lower personal contribution than for a regular assignment. Mediation assignments are mainly granted for divorce and divorce-related cases.

#### **Child maintenance measure**

The assumption is that the calculation of child maintenance – by means of the Trema standards – is complicated and open to more than one interpretation, which means that unnecessary proceedings about the amount of child maintenance are being conducted. The Trema standards also include various income and expense items, which means that changes in those items can lead to amendment applications. The measure is intended to simplify the calculation of child maintenance and consequently reduce the number of maintenance proceedings. At the time this report is being published, no specific measures intended to achieve simplification have been elaborated. The Minister is awaiting the motions to be submitted by Members of Parliament Recourt and Van der Steur.

The number of court proceedings for determining or changing child maintenance increases every year. A total of 8,500 proceedings to determine or change child maintenance were conducted in 2010. That is approximately twice as much as in 2000 and 400 more than in 2009. The number of determinations and the number of amendment applications is approximately the same each year. Approximately fifty percent of the settled applications were adversarial.

Since 2002, the number of legal aid assignments in maintenance cases (both child and partner maintenance) has increased each year. In 2010, approximately 18,000 legal aid cases for maintenance were determined, in respect of which 13 million euros has been paid out in compensation. Maintenance cases, moreover, have a relatively high percentage of adversarial and appeal proceedings.

The increase of court proceedings concerning child maintenance cannot be explained by the fact that there are more divorces involving minor children. The absolute number of divorces involving minor children has remained approximately the same in recent years and dropped slightly in 2009. Moreover, the increase in proceedings cannot be explained by the fact that child maintenance arrangements are concluded less often in the divorce decree. This number remained virtually stable between 2003 and 2009. One of the causes of the increase in the number of maintenance proceedings could be the fact that more divorcing cohabitating partners with minor children have agreements on child maintenance laid down via the courts. We do not have any data about this, however.

### **Follow-up measurements**

The follow-up measurements of this monitor will deal in greater detail with the implementation of the measures and the possible determination of the effects of these measures. Not all measures will be dealt with extensively each year. As the Minister proposes a reform of the system of subsidised legal aid in the future, it will have to be assessed whether an evaluation of the measures in 2015 is still realistic at that time.

The bundling of the various cutback measures makes it nearly impossible to attribute certain cutback effects to individual measures. This is caused by the fact that various measures are aimed at the same type of legal aid cases or court cases. Follow-up measurements should also take into account the fact that possible external factors could influence the effects of the measures. Think in this connection of the economic situation, legislative amendments or major cutback measures, such as the proposal to increase the court fees. If such factors occur, we will deal with them in the follow-up measurements.



## Literatuur

- Barendrecht, J.M. et al. (2009). *Kitty's ketens: Meer voor minder rond rechtsbijstand*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bruinsma, H., & Hilbers, P. (2006). *Ontwikkelingen bij gemeenten na invoering van de WWB*. Kennismemo 06/29. UWV.
- Crombrink-Kuiters, L., Van Gammeren-Zoetewij, M., & Peters, S. L. (2011). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2010*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Croes, M.T., Geurts, T., Ter Voert, M.J., & Zwenk, F. (2010). *Monitor rechtsbijstand en geschiloplossing: Nulmeting periode 2000-2009*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-7.
- De Heer- de Lange, N.E., & van Rosmalen, M.M. (2011). Bestuursrechtspraak. In R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, & B.J. Diephuis (red.), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010: Ontwikkelingen en samenhangen* (pp. 123-139). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 301.
- 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. Onderzoek en beleid 284.
- Herweijer, M., & Lunsing, J.R. (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hoebers, S. (2011). *Rapportage onderzoek echtscheidings- en ouderschapsplan*. Utrecht: RvR.
- Huis, M. van & Loozen, S. (2009). Dertigduizend flitsscheidingen, 2001-2009. *Bevolkingstrends*, 4e kwartaal, 33-34.
- IBO alimentatiebeleid. (2002). *Het kind centraal, verantwoordelijkheid blijft*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Jonker, M. (2011). *Het recht van kinderen op levensonderhoud: Een gedeelde zorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kamerstukken II (2008-2009). Vergaderjaar 2008-2009, 31 835, nr. 3.
- Kamerstukken II (2006-2007). Vergaderjaar 2006-2007, 29 480, nr. 15.
- Kamerstukken II (2010-2011). Vergaderjaar 2010-2011, 31 753, nr. 27.
- Kamerstukken II (2010-2011). Vergaderjaar 2010-2011, 31 753, nr. 35.
- Kamerstukken II (2010-2011). Brief 31 oktober 2011, besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2008). *Een luisterend oor: Over het inzetten van mediationvaardigheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Raad voor de rechtspraak (2011). *Jaarverslag De Rechtspraak 2010*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (2005). *Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar: Eindverslag project Mediation bij Bezwaar en Beroep*. Amsterdam: UWV.
- Velden, L. van der, Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). *Prettig contact met de overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Voert, M. ter. (2009). Hoe snel kun je scheiden in Europa? *Justitiële verkenningen*, 35(4), pp. 95-105
- VVD-CDA (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: VVD-CDA.

Wobma, E. & Graaf, A. de. (2009). Scheiden en weer samenwonen. *Bevolkings-trends*, 4e kwartaal, 14-21.

Zwenk, F. & Ter Voert, M. J. (2010). *Bezwaar dat ik bel? Pilot proactieve geschil-oplossing van de Dienst Justis*. Den Haag: WODC. Factsheet 2010-3.

## Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

Dhr. prof. dr. M. Herweijer

Radboud Universiteit Nijmegen, bijzonder  
hoogleraar bestuurskunde

### **Leden**

Mw. prof. mr. L. Coenraad

Dhr. mr. H.J. Schilperoort

Vrije Universiteit, hoogleraar privaatrecht  
Raad voor Rechtsbijstand, hoofd Staf/  
directiesecretaris

Mw. dr. L. Combrink-Kuiters

Dhr. dr. F. van Tulder

Raad voor Rechtsbijstand, onderzoeker  
Raad voor de rechtspraak, adviseur weten-  
schappelijk onderzoek

Dhr. E.J.C. van der Vlis MPM

Directie Rechtsbestel, Ministerie van Veilig-  
heid en Justitie





## Bijlage 2 Tabel bij hoofdstuk 1

**Tabel b1.1 Vergoeding per punt en administratieve vergoeding per toevoeging**

Jaar	Basisbedrag* per punt	Administratieve vergoeding per toevoeging
2000	72,60	28,30
2001	75,78	29,55
2002	79,73	31,09
2003	82,34	32,11
2004	95,21	32,58
2005	99,10	32,66
2006	100,69	16,59
2007	103,19	17,00
2008	107,02	17,63
2009	110,29	18,17
2010	111,82	18,42

\* Het bedrag dat is vastgesteld op 1 juli van het betreffende jaar.



## Bijlage 3 Tabellen bij hoofdstuk 2

**Tabel b2.1 Toevoegingen die vallen onder bestuursrecht, civiel recht, en strafrecht**

Rechtsgebied Gras	Toevoegingscode
<i>Bestuursrecht</i>	
Ambtenarenrecht	M010 M020 M021
Asielrecht	V040 V041 V042 V043 V044 V045 V046 V047 V048 V050 V051 V052 V053 V054 V055 V056 V057 V058 V059
Bestuursrecht	B010 B011 B012 B013 B020 B030 B040 B050 B060
Fiscaal recht	F010 F011 F012
Sociale verzekering	D010 D011 D020 D030 D040 D041 D050 D060 D070 D071 D072
Sociale voorziening	C010 C011 C012 C013 C014 C020 C030 C031
Vreemdelingenrecht	V010 V011 V012 V013 V020 V030
Wonen	W010 W011 W012 W013 W020
Milieurecht	K010
Straf (overig)	Z140 Z141 Z251 Z252
<i>Civiel recht</i>	
Goederenrecht	G010 G011 G020 G030
Arbeid/ontslagrecht	A010 A011 A012 A020 A030 A031 A032
Huur/verhuur	H010 H011 H020 H030 H040 H041 H042 H050
Faillissement	I010
Restgroep privaat	R010 R011 R012 R013
Erfrecht	E010
Personen- & familie	P010 P011 P012 P013 P020 P021 P030 P040 P041 P042 P050 P051 P060 P070 P080 P090 P100 P101
Straf (overig)	Z020 Z030 Z040 Z050
Verbintenissenrecht	O010 O011 O012 O013 O020 O030 O032 O033 O040 O041 O042 O043 O044 O045 O046 O090
<i>Strafrecht</i>	
Straf (overig)	Z010 Z060 Z070 Z080 Z081 Z082 Z090 Z100 Z110 Z120 Z130 Z150 Z151 Z160 Z170 Z180 Z190 Z200 Z210 Z220 Z230 Z240 Z250 Z260
Straf (verdachten)	S010 S011 S020 S030 S040 S041 S050 S051 S999

**Tabel b2.2 Aantal vastgestelde toevoegingen (x 1.000) en uitgaven aan deze toevoegingen (in mln euro ), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal toevoegingen	253	278	289	336	346	347	373	387	394	397	402
Uitgaven	143	177	199	247	268	289	310	325	338	332	332
Uitgaven zonder extra uren	139	163	182	226	243	257	276	290	305	317	332
Uitgaven aan extra uren	5	15	16	21	25	33	34	35	33	16	0

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.3 Vastgestelde vergoeding voor toevoegingen per rechtsgebied inclusief extra-urenvergoeding in mln euro, 2000-2010 (uitgaven aan piket niet opgenomen)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Strafrecht	52	64	68	88	98	108	113	119	127	111	95
Civiel recht	50	61	64	76	88	98	109	118	127	135	144
Bestuursrecht	41	53	67	83	83	83	87	87	83	86	93

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.4 Aantallen vastgestelde toevoegingen per rechtsgebied (x 1.000; exclusief uitgaven voor piket), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Strafrecht	68	72	71	87	90	92	98	103	110	107	101
Civiel recht	101	108	103	116	125	133	148	160	168	177	183
Bestuursrecht	84	98	114	134	131	123	127	124	115	113	118

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.5 Jaarlijkse uitgaven in mln euro voor procedure, advies-, ambtshalve en asieltoevoegingen (inclusief extra uren), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procedure	66	82	88	112	128	146	163	176	181	187	191
Advies	16	14	13	16	17	19	22	26	29	32	34
Ambtshalve	46	59	67	84	94	103	107	107	114	96	82
Asiel	16	22	31	35	30	22	18	15	14	18	25

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.6 Aantal toevoegingen per jaar naar type (x 1.000): procedure, advies, ambtshalve, en asiel 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procedure	118	132	130	156	170	184	208	221	221	224	224
Advies	49	39	34	37	38	38	42	48	52	54	56
Ambtshalve	57	68	75	90	93	92	99	97	103	97	93
Asiel	30	39	50	54	45	32	24	20	18	22	29

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.7 Jaarlijkse uitgaven in mln euro aan proceduretoevoegingen naar de rechtsterreinen civiel, bestuur en straf, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel recht	38	47	49	59	67	76	84	88	93	97	102
Bestuursrecht	23	36	47	63	65	65	66	68	64	68	76
Strafrecht	13	14	15	20	22	24	28	33	36	38	35

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.8 Ontwikkeling in de aantallen proceduretoevoegingen voor de rechtsterreinen civiel, bestuur en straf (x 1.000), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel recht	64	69	66	75	82	88	100	104	105	110	112
Bestuursrecht	40	59	72	92	94	89	90	91	83	82	89
Strafrecht	28	28	26	32	33	34	39	45	48	50	48

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.9 Aantal afgegeven toevoegingen (x 1.000) voor LAT en mediation, 2006-2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
LAT	16,6	18,4	15,3	13,8	9,9
Mediation totaal	.	4,6	5,5	6,9	7,3
Mediation 4 uur	.	2,9	2,8	3,0	1,7
Verlengde mediation	.	1,7	2,7	3,9	5,6

Bron: afgiftebestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.10 Uitgaven (in mln euro) aan ambtshalve toevoegingen voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civiele zaken (inclusief extra uren voor zover gedeclareerd), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
WBOPZ / OTS	4	5	5	5	6	7	7	8	10	10	11
Vreemdelingenbewaring	3	5	8	11	12	12	15	13	13	12	11
Straf	39	49	53	68	76	84	85	86	91	73	60

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.11 Aantal vastgestelde ambtshalve toevoegingen voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civiele zaken (x 1.000)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totaal</b>	<b>57</b>	<b>68</b>	<b>75</b>	<b>90</b>	<b>93</b>	<b>92</b>	<b>99</b>	<b>97</b>	<b>103</b>	<b>97</b>	<b>93</b>
Straf	40	44	45	55	57	58	59	58	62	57	53
Vreemdelingenbewaring	7	13	18	23	23	21	27	23	23	21	19
WBOPZ / OTS	10	11	11	11	12	13	13	15	18	19	20

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.12 Totale vastgestelde uitgaven aan piketvergoedingen (in mln euro) en totaal aantal vastgestelde piketvergoedingen (x 1.000), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Uitgaven	11	13	14	19	21	22	22	22	21	24	27
Aantal vergoedingen	67	72	69	86	89	91	89	87	83	89	110

Bron: piketbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b2.13 Jaarlijkse uitgaven (in mln euro) aan rechtspraak en jaarlijks aantal zaken (in mln), 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Uitgaven	721	750	799	817	868	912
Aantal zaken	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

**Tabel b2.14 Uitgaven aan rechtszaken in mln euro per jaar naar rechtsgebied, 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel	183	192	210	218	235	246
Bestuur	151	153	156	147	149	162
Straf	140	145	159	171	184	181
Kanton	120	127	129	134	143	154

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

**Tabel b2.15 Aantal rechtbankzaken naar rechtsgebied (x 1.000), 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel	256	258	262	262	280	290
Bestuur	131	139	130	116	114	121
Straf	220	222	216	219	217	196
Kanton	1.060	1.066	1.053	1.168	1.258	1.287

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

**Tabel b2.16 Uitgaven aan appelzaken in mln euro naar rechtsgebied, 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel (hof)	46	49	58	61	66	70
Straf (hof)	44	46	52	50	52	56
Belasting (hof)	16	14	13	12	14	16
Centrale raad van beroep	21	25	23	24	25	25

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

**Tabel b2.17 Aantal rechtszaken appelcolleges naar rechtsgebied (x 1.000), 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civiel (hof)	13	14	15	15	16	17
Straf (hof)	40	39	38	36	38	38
Belasting (hof)	13	5	3	3	3	4
Centrale Raad van Beroep	8	9	7	7	8	8

Bron: jaarverslagen Rvdr, bewerking WODC

**Tabel b2.18 Gemiddelde eigen bijdrage\* in euro voor alle rechtsgebieden en uitgesplitst naar rechtsgebied**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle rechtsgebieden	91	97	97	97	108	117	107	98	97	100	110
Civiel	113	120	123	126	142	156	142	128	125	124	129
Bestuur	73	75	74	70	78	83	79	80	84	86	88
Straf	48	51	49	47	50	49	41	34	32	44	78

\* Exclusief ambtshalve en asieltoevoegingen.

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

## Bijlage 4 Maatregelen buiten taakstellingen 2008 en 2010

Binnen het rechtsbestel hebben vanaf 2000 diverse wijzigingen plaatsgevonden die buiten het kader van de taakstelling 2008 vallen. Deze zullen we achtereenvolgens bespreken voor de Wrb en het rechtsbestel als geheel.

### Maatregelen wat betreft Wrb

#### Juridisch Loket

Het Juridisch Loket nam vanaf 2004 geleidelijk de taken over van Bureau Rechts-hulp om de gesubsidieerde rechtshulp anders te organiseren. In tegenstelling tot Bureau Rechtshulp is het Juridisch Loket geen belangenbehartiger van de rechts-hulpzoekende. Het beoogt onnodige juridisering van problemen te voorkomen en de zelfredzaamheid van de rechtzoekende te stimuleren. Het loket probeert de rechts-hulpvraag te verhelderen en geeft gratis juridisch advies. Indien nodig kan het loket doorverwijzen naar een rechtshulpverlener of instantie die de rechtzoekende verder kan helpen. Op 18 juni 2004 werd het eerste loket geopend en bijna twee jaar later, op 19 juli 2006, werd het dertigste en tevens laatste loket geopend.

#### Mediationtoevoeging

Niet alle geschillen zijn gebaat bij een juridische oplossing. Om geschilbeslechting op maat te bieden en rechtzoekenden meer keuzemogelijkheden te geven hun geschil op te lossen, is mediation sinds april 2005 opgenomen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Minder draagkrachtige rechtshulpzoekenden kunnen sindsdien een toevoeging krijgen voor mediation, mits de mediator staat ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand. Op 1 april 2009 kreeg de mediationtoevoeging een wettelijke grondslag.

#### Lichte adviestoevoeging

De lichte adviestoevoeging (LAT) is 1 januari 2006 ingevoerd. Deze toevoeging werd in het leven geroepen om de toegankelijkheid van rechtshulp 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 een LAT is de rechtsbijstand beperkt tot maximaal drie uur.

#### Kostenloze rechtsbijstand voor slachtoffers

Sinds 1 april 2006 komen slachtoffers van een zeden- of geweldsmisdrijf in aanmerking voor kosteloze rechtsbijstand, ongeacht hun draagkracht. Voorwaarde is dat tegen de verdachte strafvervolgning is ingesteld, en dat het slachtoffer overeenkomstig artikel 3 van de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven voor een uitkering in aanmerking komt. Vanaf 1 januari 2012 komt kosteloze rechtsbijstand ook toe aan de nabestaanden indien het slachtoffer aan het zeden- of geweldsmisdrijf is overleden.

#### VIValt

Op 1 april 2006 is de wet VIValt in werking getreden. Door deze wetswijziging is onder meer de aanvraagprocedure voor toevoegingen vereenvoudigd. Tegenwoordig kan een advocaat namens een rechtzoekende een aanvraag voor een toevoeging indienen door slechts enkele gegevens te overleggen, waaronder het Burger Service

Nummer van de cliënt. De RvR vraagt dan zelf op basis van dit nummer relevante (financiële) gegevens op bij de gemeentelijke basis administratie 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. De RvR beoordeelt dan 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. Als dat het geval is, wordt de afgegeven toevoeging alsnog ingetrokken en dient de cliënt de rechtsbijstand zelf te betalen. De beleidsregels aan de hand waarvan de RvR een oordeel velt zijn in oktober 2010 gewijzigd. Zo vallen sinds de wijziging civiele vorderingen tot schadevergoeding bij gewelds- en zedemisdrijven met ernstig letsel, waarbij het slachtoffer een uitkering zou kunnen krijgen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven, buiten de beoordeling.

### **Rechtwijzer**

De Rechtwijzer is een interactieve internetapplicatie die de RvR heeft ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit van Tilburg. De Rechtwijzer is gelanceerd in september 2007 en bestaat uit een geschillenboom die burgers informatie verstrekt bij conflicten op diverse terreinen, bijvoorbeeld bij familiezaken, consumentengeschillen en conflicten met de overheid. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om online een echtscheidings- en ouderschapsplan op te stellen, en kan via deze website een bezwaarschrift worden opgesteld. De Rechtwijzer beoogt de rechtzoekende vooral zicht te bieden op de stappen die hij of zij zelf kan ondernemen om een conflict op te lossen, en wie daarbij kan helpen.

### **Herziening leidraad bewerkelijke zaken**

De herziening van de leidraad voor bewerkelijke zaken heeft tot doel het toekenningbeleid voor extra-urenvergoedingen bij de vijf Raden voor Rechtsbijstand te harmoniseren. Het beleid voor het aanvragen, toekennen en vergoeden van extra uren is landelijk geharmoniseerd per 1 januari 2008 en aangepast per 1 januari 2009. Het nieuwe landelijk toetsingskader voorziet de medewerkers van de raden van een instrument om gelijke zaken landelijk op gelijke wijze te beoordelen.

### **Wet stelselherziening 2009**

Per 1 juli 2009 is de Wrb gewijzigd. Enkele belangrijke veranderingen zijn:

- Bij lichte adviestoevoegingen wordt vanaf die datum in plaats van het standaardbedrag van € 13,50 de eigen bijdrage verhoogd naar € 39 in de laagste inkomenscategorie en naar € 72 in de categorieën daarboven. De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.
- Rechtzoekenden in niet-ambtshalve strafzaken die in de laagste eigenbijdragecategorie vallen, moeten vanaf 1 juli 2009 ook een eigen bijdrage betalen. Voor die datum werd de eigen bijdrage kwijtgescholden.

### **Centralisatie Raden voor Rechtsbijstand**

In december 2009 zijn de vijf Raden voor Rechtsbijstand gecentraliseerd tot één raad. De RvR zetelt vanaf 2010 in Utrecht en heeft vijf uitvoeringskantoren in Amsterdam, Arnhem, Leeuwarden, Den Haag en Den Bosch. Het kabinet kende de volgende voordelen toe aan de bestuurlijke centralisatie van de raden:<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 835, nr. 3.



- Vergroting van de slagkracht in beleid en innovatie. Daardoor kan sneller en efficiënter tot besluitvorming worden gekomen en kan beter geanticipeerd worden op ontwikkelingen in de vraag- en aanbodzijde van gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Versterking van de eenduidigheid in beleidsvorming en uitvoering. Dit bevordert onder meer de rechtseenheid en rechtsgelijkheid voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners.
- Versterking van de efficiency in het bestuur, het toezicht en de bedrijfsvoering. Hiermee worden kosten op de uitvoering bespaard.

## Maatregelen in het rechtsbestel

### Afschaffing procuraat

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 is de procesvoering vereenvoudigd. Een advocaat kan nu zelf bij elke 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 (twee extra punten) behoort hierdoor tot het verleden.

### Wet Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding

Deze wet is op 1 maart 2009 ingevoerd en heeft ondermeer tot gevolg dat de flitsscheiding – een echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter – niet meer mogelijk is. Tevens moeten alle scheidende ouders die gezamenlijk het gezag hebben over minderjarige kinderen vanaf die datum een ouderschapsplan voorleggen aan de rechter, of ze nu gehuwd zijn of niet. Dit betekent dat ook scheidende geregistreerde partners met minderjarige kinderen via de rechter moeten scheiden, terwijl dat voorheen niet hoefde.

### Rechtsbijstand vóór het eerste politieverhoor

Naar aanleiding van het Salduz-arrest is sinds 1 april 2010 de rechtshulppositie van verdachten van een misdrijf waarbij inverzekeringstelling mogelijk is, versterkt. Meerderjarige verdachten hebben sindsdien recht op rechtshulp van een advocaat vóór het eerste politieverhoor. Voor jeugdige verdachten geldt dat zij ook recht hebben op een advocaat of andere vertrouwenspersoon *tijdens* het politieverhoor. Zoals al in de inleiding is vermeld, heeft dit tot extra kosten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand geleid door de toename van piketvergoedingen voor advocaten.

### Nieuwe asielprocedure

De nieuwe asielprocedure is op 1 juli 2010 in werking getreden en moet ervoor zorgen dat de procedure zorgvuldiger verloopt en dat asielzoekers eerder duidelijkheid krijgen over de uitslag van de procedure. De verwachting is dat het aantal herhaalde asielaanvragen zal afnemen.

### Wijziging tarieven griffierecht

Sinds 1 november 2010 is de Wet tarieven in burgerlijke zaken vervangen door de Wet Griffierechten in burgerlijke zaken. Deze nieuwe wet voorziet in een nieuwe regeling van de heffing en inning van griffierechten bij civiele procedures. Door de nieuwe wet zijn er minder verschillende soorten tarieven, zijn de tarieven vast geworden, en is de hoogte van de tarieven aangepast. Mensen met een laag inkomen en vermogen komen in aanmerking voor een lager tarief. Vanaf 1 januari 2011

moeten de griffierechten voorafgaand aan het proces betaald worden in plaats van achteraf.

### **Competentiegrensverhoging**

Op 1 juli 2011 is de competentiegrens voor de kantonrechter verhoogd van € 5.000 tot € 25.000. Vanaf deze datum is de kantonrechter bevoegd zaken met een financieel belang tot € 25.000 te behandelen (art. 93 Rv). Voor de kantonrechter geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging (art. 79 lid 1 Rv). Voor zaken waar bedragen boven € 25.000 worden gevorderd, is de rechtbank bevoegd.

## Bijlage 5 Tabellen bij hoofdstuk 3

**Tabel b3.1 Vastgestelde vergoeding (in euro) voor toevoegingen per rechtsgebied inclusief extra uren vergoeding, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bestuursrecht overig											
vergoeding	1.226.796	1.617.684	1.935.868	2.552.288	2.852.725	2.834.588	3.432.355	4.002.503	4.740.395	5.469.811	6.809.007
extra-urenvergoeding	5.264	8.540	10.948	29.413	67.366	79.358	87.287	93.025	48.353	13.933	7.072
Totaal	1.232.059	1.626.224	1.946.816	2.581.701	2.920.091	2.913.946	3.519.642	4.095.528	4.788.748	5.483.744	6.816.079
Fiscaal recht											
vergoeding	112.857	166.655	160.199	182.887	153.311	224.776	347.170	561.606	657.831	814.457	946.729
extra-urenvergoeding	0	10.704	17.969	44.656	33.976	47.211	23.193	5.758	14.207	14.706	0
Totaal	112.857	177.359	178.168	227.543	187.287	271.987	370.363	567.364	672.038	829.163	946.729
Ambtenarenrecht											
vergoeding	251.897	280.870	243.542	354.029	441.680	531.814	620.252	532.640	611.103	551.236	514.193
extra-urenvergoeding	2.504	8.934	5.342	15.508	23.714	35.476	31.385	20.888	15.421	14.665	599
Totaal	254.401	289.804	248.884	369.537	465.394	567.290	651.637	553.528	626.524	565.901	514.792
Wonen											
vergoeding	436.800	484.190	540.960	691.799	810.702	920.141	1.333.349	1.161.827	854.209	837.724	942.932
extra-urenvergoeding	2.074	7.184	5.709	2.183	2.606	1.193	11.357	3.134	4.194	0	0
Totaal	438.874	491.374	546.669	693.982	813.308	921.334	1.344.706	1.164.961	858.403	837.724	942.932
Milieurecht											
vergoeding	0	0	0	0	0	0	0	0	92.095	247.154	254.748
extra-urenvergoeding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	637
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	0	92.095	247.154	255.385
Strafrecht gerelateerd											
vergoeding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45.400	104.362
extra-urenvergoeding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	764
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46.164	104.362
Sociale verzekeringen											
vergoeding	6.785.308	7.146.831	7.932.611	9.857.302	10.491.184	10.933.768	11.421.619	11.253.414	11.291.029	11.394.386	10.664.270
extra-urenvergoeding	7.148	24.984	28.678	24.099	50.181	59.994	62.535	50.563	48.729	20.204	3.024
Totaal	6.792.456	7.171.815	7.961.289	9.881.401	10.541.365	10.993.762	11.484.154	11.303.977	11.339.758	11.414.590	10.667.294

**Tabel b3.1 (vervolg)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sociale voorzieningen											
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	17.557.004	17.767.115	18.145.734
extra-urenvergoeding	2.351	14.836	39.452	26.228	53.657	60.049	106.100	85.018	53.648	24.311	7.374
<b>Totaal</b>	<b>5.636.857</b>	<b>6.287.232</b>	<b>6.352.917</b>	<b>7.851.959</b>	<b>9.403.140</b>	<b>12.631.349</b>	<b>16.892.126</b>	<b>17.882.955</b>	<b>17.610.652</b>	<b>17.791.426</b>	<b>18.153.108</b>
Vreemdelingenrecht											
vergoeding	8.186.583	9.205.048	9.811.480	14.197.376	17.239.124	20.046.273	19.618.382	22.351.355	20.051.370	18.831.531	18.907.406
extra-urenvergoeding	15.101	54.031	30.882	107.782	80.476	205.519	196.090	104.410	100.343	38.684	3.599
<b>Totaal</b>	<b>8.201.684</b>	<b>9.259.079</b>	<b>9.842.362</b>	<b>14.305.158</b>	<b>17.319.600</b>	<b>20.251.792</b>	<b>19.814.472</b>	<b>22.455.765</b>	<b>20.151.713</b>	<b>18.870.215</b>	<b>18.911.005</b>
Asielrecht											
vergoeding	15.625.987	21.900.135	31.062.376	35.105.062	29.381.556	21.971.619	17.658.928	15.091.741	13.638.494	17.968.540	24.826.070
extra-urenvergoeding	55.281	260.163	186.844	314.744	470.989	400.306	289.361	300.866	174.096	72.052	10.485
<b>Totaal</b>	<b>15.681.268</b>	<b>22.160.298</b>	<b>31.249.220</b>	<b>35.419.806</b>	<b>29.852.545</b>	<b>22.371.925</b>	<b>17.948.289</b>	<b>15.392.607</b>	<b>13.812.590</b>	<b>18.040.592</b>	<b>24.836.555</b>
Vreemdelingenbewaring											
vergoeding	2.861.897	5.459.674	8.366.710	11.152.326	11.811.241	11.822.808	15.171.323	13.228.004	13.506.945	12.204.376	10.643.282
extra-urenvergoeding	0	4.672	4.690	22.107	11.900	6.930	3.743	4.243	15.390	2.321	876
<b>Totaal</b>	<b>2.861.897</b>	<b>5.464.346</b>	<b>8.371.400</b>	<b>11.174.433</b>	<b>11.823.141</b>	<b>11.829.738</b>	<b>15.175.066</b>	<b>13.232.247</b>	<b>13.522.335</b>	<b>12.206.697</b>	<b>10.644.158</b>
Totaal bestuursrecht											
vergoeding	41.122.631	52.533.483	66.367.211	81.918.800	82.531.006	81.857.087	86.389.404	85.981.027	83.000.475	86.131.730	92.758.733
extra-urenvergoeding	89.721	394.047	330.514	586.721	794.865	896.036	811.050	667.904	474.380	201.640	33.666
<b>Totaal</b>	<b>41.212.352</b>	<b>52.927.530</b>	<b>66.697.725</b>	<b>82.505.521</b>	<b>83.325.871</b>	<b>82.753.123</b>	<b>87.200.454</b>	<b>86.648.931</b>	<b>83.474.855</b>	<b>86.333.370</b>	<b>92.792.399</b>

Bron: vaststellingen- en extra-urenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.2 Aantal vastgestelde toevoegingen bestuursrecht**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal bestuursrecht overig	2.785	3.051	3.386	3.950	4.329	4.086	4.920	5.720	6.479	6.967	8.309
Bestuursrecht (B010)	2.282	2.843	3.174	3.813	4.198	3.910	4.604	5.353	6.164	6.641	7.945
Wijziging achternaam (B011)	27	8	6	0	0	3	0	0	0	0	0
Ongeldigverklaring rijbewijs (B012)	167	29	22	7	4	6	0	0	0	0	0
Dienstplichtwet (B013)	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Weigering/intrekking van een vergunning (B 020)	127	34	14	8	8	3	1	0	0	0	0
Ruimtelijke ordening (B030)	129	49	82	25	0	1	0	0	0	0	0
Wet milieubeheer (B040)	3	7	2	0	1	1	0	0	0	0	0
Handhaving verkeersvoorschriften (Mulder) (B050)	33	19	3	7	0	3	0	0	0	0	0
Klachten overheidshandelen (B060)	15	62	82	90	118	158	315	367	315	320	364
Totaal fiscaal recht	286	344	308	320	254	360	602	954	1.056	1.194	1.304
Belastingrecht (F010)	190	300	282	313	251	359	599	953	1.056	1.194	1.304
Inkomstenbelasting/premieheffing (F011)	60	22	19	5	2	1	3	0	0	0	0
Motorrijtuigenbelasting (F012)	36	22	7	2	1	0	0	1	0	0	0
Totaal ambtenarenrecht	455	422	384	484	587	693	796	690	733	625	560
Ambtenarenrecht (M010)	314	360	355	474	584	687	794	690	733	625	560
Rechtspositie ambtenaar (M020)	57	25	13	7	2	3	0	0	0	0	0
Wachtgeld/pensioen (ambtenarenrecht) (M021)	84	37	16	3	1	3	2	0	0	0	0
Totaal wonen	1.078	990	958	1.096	1.211	1.339	1.961	1.675	1.257	1.163	1.266
Woonrecht (W010)	196	460	535	624	585	546	614	688	680	742	949
Woonvergunning (W011)	23	7	6	3	1	0	0	1	0	0	0
Urgentie/toewijzing woning (W012)	214	47	23	10	3	1	0	0	0	0	0
Geschild woon- of huursubsidie (W013)	605	463	389	456	621	792	1.347	986	577	421	317
Leegstandswet/ontruiming in kraakzaken (W020)	40	13	5	3	1	0	0	0	0	0	0

**Tabel b3.2 (vervolg)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal milieurecht	0	0	0	0	0	0	0	0	102	230	243
Milieurecht (K010)	0	0	0	0	0	0	0	0	102	230	243
Totaal strafrecht gerelateerd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	99	239
Wet tijdelijk huisverbod – vovo (Z251)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49	99
Wet tijdelijk huisverbod – beroep (Z252)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	140
Totaal sociale verzekeringen	12.079	12.205	13.055	15.398	15.891	15.766	16.806	16.061	15.226	14.454	13.193
Werkloosheidswet (D010)	2.728	2.690	2.900	4.022	4.278	4.429	4.496	3.339	2.611	2.530	2.347
Ziektewet (D011)	791	249	79	60	23	3	1	1	0	0	0
Arbeidsongeschiktheid (D020)	6.018	6.098	6.904	7.975	8.215	7.898	8.201	8.274	8.182	7.488	6.710
AAW-voorziening (D030)	23	5	4	1	2	0	0	0	0	0	0
Algemene ouderdomswet (D040)	160	48	17	14	5	2	2	0	0	0	0
AWW//ANW (D041)	121	66	21	7	3	7	4	0	1	0	0
Wet werkloosheidsvoorziening (D050)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wet sociale werkvoorziening (D060)	28	21	12	0	2	0	1	0	0	0	0
Sociale verzekeringen overig (D070)	828	1.627	1.879	2.335	2.463	2.656	3.379	3.785	3.919	3.950	3.613
Algemene kinderbijslagwet (D071)	1.211	1.338	1.214	977	897	768	722	660	513	486	523
Ziekenfondswet/AWBZ (D072)	171	63	25	7	3	3	0	2	0	0	0
Totaal sociale voorzieningen	11.329	11.259	10.465	11.937	13.598	17.440	23.348	24.138	22.897	22.163	22.268
Algemene bijstandswet (C010)	5.380	7.164	7.210	8.395	10.390	14.272	19.710	20.145	18.604	17.448	16.853
Terugvordering bijstand (C011)	2.064	817	282	149	63	31	8	2	1	1	2
Verhaal bijstand (C012)	767	958	882	936	949	886	801	607	640	659	583
(gedeelte)lijke Beëindiging bijstand (C013)	914	263	114	69	30	16	1	2	0	1	1
Oplegging sanctiemaatregel (C014)	276	75	25	13	9	1	2	0	1	0	1
Uitk. vervolgings-/oorlogsslachtoffers (C020)	133	128	154	226	113	138	182	219	211	185	205
Sociale voorzieningen overig (C030)	1.535	1.646	1.591	1.939	1.826	1.810	2.217	2.518	2.677	3.068	3.903
Studiefinanciering (C031)	260	208	207	210	218	286	427	645	763	801	720

**Tabel b3.2 (vervolg)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal vreemdelingenrecht	18.326	17.937	17.187	23.278	26.754	28.905	27.345	30.511	26.474	23.477	22.513
Vreemdelingenrecht (V010)	4.573	9.789	11.392	16.996	20.599	23.879	23.158	26.673	23.436	21.341	20.648
Verblijf EG-onderdanen (V011)	67	28	11	4	3	0	0	0	0	0	0
Verblijf niet EG-ers (V012)	9.215	4.314	1.886	1.149	582	217	74	27	14	2	2
Verblijf gezinsleden (V013)	3.949	3.341	3.432	4.686	5.053	4.209	3.513	3.197	2.248	1.538	1.351
Tewerkstellingsvergunning (V020)	20	13	7	4	1	3	0	0	0	0	0
Naturalisatie (V030)	502	452	459	439	516	597	600	614	776	596	512
Totaal asielrecht	29.761	38.587	50.218	53.991	45.341	32.433	24.346	20.482	17.962	21.811	28.799
Toelating als vluchteling (V040)	29.755	35.831	35.954	29.330	20.103	9.684	4.731	2.425	1.617	806	540
Voornemen asiel (V041)	4	1.331	7.634	9.143	6.804	6.826	7.001	6.349	6.170	10.017	10.023
Beroepsprocedure asiel (V042)	0	1.154	4.678	10.261	12.927	11.609	9.224	7.566	6.177	7.302	11.548
Hoger beroep asiel (V043)	0	104	628	2.071	3.740	3.501	2.465	1.752	1.397	1.456	3.018
Voornemen en beroep asiel (V044)	2	167	924	2.369	1.334	427	140	96	50	12	5
Opgehaald voornemen asiel (V045)	0	0	400	817	433	386	337	515	420	89	17
Herhaalde asielaanvraag, voornemen (V046)	0	0	0	0	0	0	191	860	1.114	957	866
Herhaalde asielaanvraag, beroep (V047)	0	0	0	0	0	0	220	767	847	970	1.216
Herhaalde asielaanvraag, hoger beroep (V048)	0	0	0	0	0	0	37	152	170	202	325
A.A.-procedure (V050)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
A.A.-procedure eerste gehoor (V051)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	103
A.A.-procedure nadere gegevens (V052)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	459
A.A.-procedure zienswijze (V053)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	473
V.A.-procedure verwijzing na eerste gehoor (V054)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
V.A.-procedure verwijzing na nadere gegevens (V055)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
V.A.-procedure verwijzing na zienswijze (V056)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Dublin-zaak (V057)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	65
Herhaalde asielaanvraag (V058)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	114
LAT (V059)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9

**Tabel b3.2 (vervolg)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal vreemdelingenbewaring	7.414	12.996	18.225	23.092	22.970	21.485	27.217	23.307	23.077	20.748	19.471
Vreemdelingenbewaring (Z140)	7.414	12.996	18.225	23.092	22.970	21.485	27.217	23.307	23.077	20.748	15.823
Vreemdelingenbewaring, herhaald (Z141)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.648
<b>Totaal bestuursrecht</b>	<b>83.513</b>	<b>97.791</b>	<b>114.186</b>	<b>133.546</b>	<b>130.935</b>	<b>122.507</b>	<b>127.341</b>	<b>123.538</b>	<b>115.263</b>	<b>112.931</b>	<b>118.165</b>

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.3 Gemiddelde eigen bijdrage\* voor toevoegingen (in euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bestuursrecht overig	86	87	88	88	112	119	108	101	103	103	103
Sociale voorzieningen	70	68	66	64	74	81	75	77	80	82	84
Sociale verzekeringen	89	91	90	90	105	120	115	121	120	119	122
Vreemdelingenrecht	61	65	61	56	56	56	52	54	60	63	63
<b>Totaal bestuursrecht</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>74</b>	<b>70</b>	<b>78</b>	<b>83</b>	<b>79</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>86</b>	<b>88</b>

\* Exclusief asiel en ambtshalve toevoegingen.

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.4 Percentage genoemde wederpartijen op het terrein van sociale voorzieningen, 2010**

	Frequentie	Percentage
Gemeente	18.723	84
Dienst Uitvoering Onderwijs	660	3
Belastingdienst	252	1
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers	384	2
Rijksoverheid	241	1
Overig	1.628	7
Onbekend	380	2
<b>Totaal</b>	<b>22.268</b>	<b>100</b>

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC



**Tabel b3.5 Percentage genoemde wederpartijen op het terrein van sociale verzekeringen, 2010**

	Frequentie		Percentage	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	10.977		83	
Sociale Verzekeringsbank	1.338		10	
Overige verzekeringen	271		2	
Overig	388		3	
Onbekend	219		2	
<b>Totaal</b>	<b>13.193</b>		<b>100</b>	

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.6 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij het UWV, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Afgehandelde bezwaarschriften	85.715	94.840	120.459	108.103	124.552	119.982	108.009	96.319	84.499	84.173	85.400
Afgehandelde beroepsprocedures	12.460	12.618	14.827	10.113	13.491	18.108	16.529	14.851	13.490	9.334	9.830
Hoger beroep en cassatie*		2.119	2.222	1.963	2.222	3.205	3.517	3.183	3.642	3.366	3.052

\* Bron: UWV.

Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

**Tabel b3.7 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij het UWV dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Percentage gegronde bezwaarschriften	29	29	36	31	31	28	30	30	27	26	23
Percentage ingetrokken bezwaarschriften	8	8	8	8	10	10	18	22	25	25	29

\* Bron: UWV.

Bron: statistische tijdreeksen UWV 2008, bewerking WODC

**Tabel b3.8 Aantal afgedane bezwaarschriften en gerechtelijke procedures bij de SVB, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afgehandelde bezwaarschriften	14.947	17.943	16.680	18.873	21.752	17.083	16.953	14.438	13.652	11.890	12.662
Afgehandelde beroepsprocedures	1.803	2.266	1.676	1.695	1.792	1.932	1.929	2.160	2.000	1.669	1.704
Hoger beroep en cassatie	235	374	360	365	335	338	352	295	388	410	360

Bron: SVB, bewerking WODC

**Tabel b3.9 Percentage afgehandelde bezwaarschriften bij de SVB dat is ingetrokken of gegrond verklaard, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Percentage ingetrokken bezwaarschriften	19	18	19	16	12	7	10	19	15	13	12
Percentage gegronde bezwaarschriften	26	26	26	26	26	30	31	27	25	28	35

Bron: SVB, bewerking WODC

**Tabel b3.10 Totaal verrekende kosten van proceskostenveroordelingen en totaal aantal toevoegingen, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal verrekende kosten proceskostenveroordeling	142.802	575.839	715.529	1.636.418	2.809.152	3.349.952	3.561.217	3.240.312	2.733.870	2.858.090	3.960.810
Totaal aantal toevoegingen	83.513	97.791	114.186	133.546	130.935	122.507	127.341	123.538	115.263	112.931	118.165

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.11 Aantal toevoegingen waarbij proceskostenveroordelingen zijn verrekend, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sociale voorzieningen	48	153	215	588	1.064	1.770	3.007	2.502	2.301	2.377	2.713
Sociale verzekeringen	24	156	401	1.229	2.063	2.356	2.821	1.918	1.356	1.163	1.194
Vreemdelingenrecht	101	256	265	576	1.276	1.955	1.721	2.086	1.698	1.690	1.363
Asielrecht	139	733	683	1.204	2.003	1.890	1.201	1.169	999	1.410	2.042
Vreemdelingenbewaring	44	79	24	41	33	54	55	87	103	108	66
Bestuursrecht overig	14	58	58	100	174	226	311	312	391	416	490
<b>Totaal</b>	<b>370</b>	<b>1.435</b>	<b>1.646</b>	<b>3.738</b>	<b>6.613</b>	<b>8.251</b>	<b>9.116</b>	<b>8.074</b>	<b>6.848</b>	<b>7.164</b>	<b>7.868</b>

Bron: vaststellingenbestand RvR, bewerking WODC

**Tabel b3.12 Uitstroom zaken bestuursrecht naar gerechtstype, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rechtbank*	38.385	40.166	41.015	44.558	47.841	59.359	76.359	72.312	69.296	66.721	69.617
ABRVs	6.338	7.316	8.462	9.438	10.615	11.352	10.348	9.497	9.763	10.520	13.374
CRVB	6.621	6.945	6.927	6.666	7.101	7.606	7.825	7.393	7.341	7.473	7.496
Cbb	1.216	1.320	1.652	1.560	1.226	1.126	989	1.063	949	978	1.352
Gerechtshoven	14.778	15.450	21.142	20.873	17.796	12.865	4.739	3.362	2.832	3.380	3.744
Hoge Raad	872	797	789	1.058	1.083	1.084	978	863	941	999	968

\* Excl. vreemdelingen- en verkeerszaken.

Bron: De Heer-de Lange en van Rosmalen (2012), cijfers zijn oorspronkelijk afkomstig van het CBS

**Tabel b3.13 Bestuurszaken bij de rechtbank naar type zaak, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Ambtenaren	3.678	3.062	2.825	2.876	3.442	3.631	3.432	3.168	2.719	2.434	2.422
Bijstand	4.837	4.889	4.515	4.806	5.162	7.338	9.065	9.080	8.446	7.630	8.149
Sociale verzekeringen	15.130	15.350	16.175	18.612	20.984	21.381	19.589	16.714	14.416	13.933	16.006
Studiefinanciering	77	1.240	913	1.014	1.232	1.399	1.679	1.341	1.572	1.510	1.498
Bouw, subsidie, kapvergunningen, waterschappen	4.166	4.651	4.523	4.752	4.396	4.806	5.331	5.502	5.298	5.191	5.275
Belasting**						8.726	26.222	23.782	24.420	22.541	22.722
Overig of onbekend	10.497	10.974	12.064	12.498	12.625	12.078	11.041	12.725	12.425	13.482	13.545

\* Voorlopige cijfers.

\*\* Vanaf 2005 komen belastingzaken in eerste aanleg bij de rechtbanken. Voor die tijd kwamen zij in eerste aanleg bij de gerechtshoven.

Bron: De Heer-de Lange en Van Rosmalen (2012), cijfers zijn oorspronkelijk afkomstig van het CBS

**Tabel b3.14 Gemiddeld aantal punten per toevoeging op het gebied van vreemdelingenbewaring, 2001-2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemiddeld aantal punten per toevoeging	4,4	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5	4,1

Bron: vaststellingsbestand RvR, bewerking WODC



## Bijlage 6 Tabellen bij hoofdstuk 4

**Tabel b4.1 Aantal afgedane echtscheidings- en scheidingsgerelateerde procedures naar aard van het verzoek, 2000-2010**

Alle procedures	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeenschappelijk verzoek	.	19.798	17.515	16.091	16.480	17.172	17.760	18.538	19.223	18.976	20.502
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	.	12.094	10.772	9.699	9.590	9.021	8.486	8.286	7.956	7.151	9.175
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	.	6.705	6.914	7.324	7.464	7.625	7.352	6.897	6.617	6.328	5.054
<b>Totaal scheiding</b>	.	<b>38.597</b>	<b>35.201</b>	<b>33.114</b>	<b>33.534</b>	<b>33.818</b>	<b>33.598</b>	<b>33.721</b>	<b>33.796</b>	<b>32.455</b>	<b>34.731</b>
Omgang	2.485	2.598	2.619	2.711	2.855	2.861	3.107	3.506	3.775	3.602	3.421
Alimentatie	6.471	6.649	6.912	7.803	8.761	9.145	9.057	9.461	9.547	10.222	10.217
Gezag	2.204	2.031	1.979	2.100	2.184	2.336	2.548	3.340	4.009	4.115	4.284
Verdeling gemeenschap	1.416	1.566	1.379	1.317	1.588	1.490	1.548	1.535	1.523	1.361	1.421
Kort geding	979	998	1.134	1.171	1.293	1.447	1.456	1.611	1.952	2.001	2.074
Hoger beroep	.	.	.	.	.	.	3.412	3.373	3.773	3.897	4.047
<b>Totaal scheidingsgerelateerd</b>							<b>21.128</b>	<b>22.826</b>	<b>24.579</b>	<b>25.198</b>	<b>25.464</b>
Totaal scheidingsgerelateerd excl. hoger beroep	13.555	13.842	14.023	15.102	16.681	17.279	17.716	19.453	20.806	21.301	21.417
Totaal scheiding en scheidingsgerelateerd							<b>54.726</b>	<b>56.547</b>	<b>58.375</b>	<b>57.653</b>	<b>60.195</b>
<b>Conflictprocedures*</b>											
Eenzijdig verzoek op tegenspraak		6.705	6.914	7.324	7.464	7.625	7.352	6.897	6.617	6.328	5.054
Omgang op tegenspraak	1.697	1.678	1.643	1.794	1.770	1.784	1.919	2.114	2.262	1.639	1.535
Alimentatie op tegenspraak	3.963	4.048	4.305	5.025	5.678	5.826	5.787	5.986	5.149	5.626	5.482
Gezag op tegenspraak	952	833	789	909	1.013	1.021	1.183	1.470	1.845	1.604	1.683
Verdeling gemeenschap op tegenspraak	1.211	1.345	1.196	1.112	1.337	1.490	1.252	1.272	1.281	1.138	1.174
Kort geding	979	998	1.134	1.171	1.293	1.447	1.456	1.611	1.952	2.001	2.074
Hoger beroep	.	.	.	.	.	.	3.412	3.373	3.773	3.897	4.047
<b>Totaal conflict scheidingsgerel. excl. hoger beroep</b>	<b>8.802</b>	<b>8.902</b>	<b>9.067</b>	<b>10.011</b>	<b>11.091</b>	<b>11.568</b>	<b>11.597</b>	<b>12.453</b>	<b>12.489</b>	<b>12.008</b>	<b>11.948</b>
<b>Totaal conflict scheiding en scheidingsgerelateerd</b>							<b>22.361</b>	<b>22.723</b>	<b>22.879</b>	<b>22.233</b>	<b>21.049</b>

\* Tegenspraak, hoger beroep en kort geding.

Bron: Onderzoeksdatabase Rvdr

**Tabel b4.2 Aantal echtscheidingen met nevenvoorzieningen, 2001-2009**

	2001	2003	2005	2007	2009
Totaal echtscheidingsprocedures	Aantal 36.897	31.886	32.607	32.641	31.677
Toewijzing alimentatie aan man/oudste partner	% 1	1	1	1	1
Toewijzing alimentatie aan vrouw/jongste partner	% 18	19	20	20	17
Toewijzing alimentatie aan kind(eren)	% 35	36	34	35	33
Toewijzing alimentatie aan kind(eren)	Aantal 12.729	11.543	11.184	11.555	10.548
Toewijzing echtelijke woning aan man/ oudste partner	% 17	16	17	19	22
Toewijzing echtelijke woning aan vrouw/jongste partner	% 22	24	25	22	22
Toewijzing echtelijke woning aan onbekend/geen verzoek	% 61	60	59	59	56
Echtscheiding met minderjarige kinderen	% 59	61	61	60	58
Totaal echtscheiding met minderjarige kinderen	Aantal 21.630	19.546	20.020	19.626	18.495
Handhaving ouderlijk gezag	% 93	92	86	93	94
Toewijzing gezag aan man	% 0	0	1	0	0
Toewijzing gezag aan vrouw	% 5	3	4	1	2
Toewijzing gezag aan beide partners	% 2	0	5	1	2
Toewijzing omgangsregeling aan man	% 19	26	27	25	23
Toewijzing omgangsregeling aan vrouw	% 1	2	1	1	2
Toewijzing omgangsregeling aan beide	% 2	3	6	6	8
Toewijzing omgangsregeling onbekend/geen regeling	% 79	69	66	67	68
Toewijzing alimentatie aan kind(eren)	% 59	59	56	59	57

Bron: CBS statline

**Tabel b4.3 Aantal vastgestelde scheidingstoevoegingen naar aard van het verzoek en aard van de toevoeging, 2000-2010**

Totaal toevoegingen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeenschappelijk verzoek	4.309	6.396	6.357	6.721	7.096	7.344	7.456	7.804	7.724	7.599	8.753
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	8.008	9.014	8.094	8.632	8.740	9.044	9.109	8.991	9.007	8.514	8.734
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	11.762	10.857	9.216	9.578	9.098	9.005	9.451	10.717	10.258	10.134	10.785
Beëindiging samenwonen	1.692	1.844	1.868	2.189	2.224	2.201	2.629	3.069	3.619	3.852	4.099
<b>Totaal scheiding</b>	<b>25.771</b>	<b>28.111</b>	<b>25.535</b>	<b>27.120</b>	<b>27.158</b>	<b>27.594</b>	<b>28.645</b>	<b>30.581</b>	<b>30.608</b>	<b>30.099</b>	<b>32.371</b>
Alimentatie	9.399	9.904	9.695	11.330	13.312	14.575	15.199	15.813	16.751	17.211	18.407
Ouderlijk gezag/voogdij*	2.858	2.879	2.587	2.796	2.929	2.987	3.400	4.068	4.698	5.120	6.000
Omgangsregeling	5.523	6.184	6.198	7.145	8.007	8.320	8.517	10.101	11.605	12.871	13.737
Boedelscheiding	2.266	2.179	2.010	1.997	2.192	2.297	2.466	2.957	2.892	2.938	3.210
<b>Totaal scheiding gerelateerd</b>	<b>20.046</b>	<b>21.146</b>	<b>20.490</b>	<b>23.268</b>	<b>26.440</b>	<b>28.179</b>	<b>29.582</b>	<b>32.939</b>	<b>35.946</b>	<b>38.140</b>	<b>41.354</b>
<b>Totaal scheiding en gerelateerd</b>	<b>45.817</b>	<b>49.257</b>	<b>46.025</b>	<b>50.388</b>	<b>53.598</b>	<b>55.773</b>	<b>58.227</b>	<b>63.520</b>	<b>66.554</b>	<b>68.239</b>	<b>73.725</b>
<b>Proceduretoevoegingen</b>											
Gemeenschappelijk verzoek	4.166	6.153	5.986	6.262	6.655	6.888	6.922	7.203	7.129	6.888	8.008
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	8.008	9.014	8.094	8.632	8.740	9.044	9.108	8.990	9.006	8.514	8.733
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	9.811	9.012	7.480	7.710	7.228	7.242	7.466	7.860	7.174	7.078	7.569
Beëindiging samenwonen	698	774	718	882	869	941	1.163	1.443	1.709	1.823	2.013
<b>Totaal procedure scheiding</b>	<b>22.683</b>	<b>24.953</b>	<b>22.278</b>	<b>23.486</b>	<b>23.492</b>	<b>24.115</b>	<b>24.659</b>	<b>25.496</b>	<b>25.018</b>	<b>24.303</b>	<b>26.323</b>
Alimentatie	7.194	7.588	7.440	8.697	10.359	11.380	11.726	11.728	12.435	12.665	13.659
Ouderlijk gezag/voogdij*	2.345	2.364	2.117	2.225	2.333	2.408	2.732	3.245	3.827	4.156	4.902
Omgangsregeling	3.888	4.471	4.541	5.312	6.025	6.271	6.347	7.457	8.571	9.490	10.252
Boedelscheiding	1.199	1.207	1.051	1.092	1.182	1.283	1.407	1.663	1.590	1.721	1.885
<b>Totaal procedure scheiding gerel.</b>	<b>14.626</b>	<b>15.630</b>	<b>15.149</b>	<b>17.326</b>	<b>19.899</b>	<b>21.342</b>	<b>22.212</b>	<b>24.093</b>	<b>26.423</b>	<b>28.032</b>	<b>30.698</b>
<b>Totaal procedure scheiding en ger.</b>	<b>37.309</b>	<b>40.583</b>	<b>37.427</b>	<b>40.812</b>	<b>43.391</b>	<b>45.457</b>	<b>46.871</b>	<b>49.589</b>	<b>51.441</b>	<b>52.335</b>	<b>57.021</b>
<b>Adviestoefoegingen</b>											
Gemeenschappelijk verzoek	143	243	371	459	441	456	534	601	595	711	745
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	1.951	1.845	1.736	1.868	1.870	1.763	1.985	2.857	3.084	3.056	3.216
Beëindiging samenwonen	994	1.070	1.150	1.307	1.355	1.260	1.466	1.626	1.910	2.029	2.086

**Tabel b4.3 (vervolg)**

Totaal toevoegingen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal advies scheiding	3.088	3.158	3.257	3.634	3.666	3.479	3.986	5.085	5.590	5.796	6.048
Alimentatie	2.205	2.316	2.255	2.633	2.953	3.195	3.473	4.085	4.316	4.546	4.748
Ouderlijk gezag/voogdij*	513	515	470	571	596	579	668	823	871	964	1.098
Omgangsregeling	1.635	1.713	1.657	1.833	1.982	2.049	2.170	2.644	3.034	3.381	3.485
Boedelscheiding	1.067	972	959	905	1.010	1.014	1.059	1.294	1.302	1.217	1.325
Totaal advies scheidingsgerelateerd	5.420	5.516	5.341	5.942	6.541	6.837	7.370	8.846	9.523	10.108	10.656
Totaal advies scheiding en genel.	8.508	8.674	8.598	9.576	10.207	10.316	11.356	13.931	15.113	15.904	16.704
<b>Percentage advies van totaal</b>											
Gemeenschappelijk verzoek	3	4	6	7	6	6	7	8	8	9	9
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eenzijdig verzoek niet op tegenspraak	17	17	19	20	21	20	21	27	30	30	30
Beëindiging samenwonen	59	58	62	60	61	57	56	53	53	53	51
Alimentatie	23	23	23	23	22	22	23	26	26	26	26
Ouderlijk gezag/voogdij*	18	18	18	20	20	19	20	20	19	19	18
Omgangsregeling	30	28	27	26	25	25	25	26	26	26	25
Boedelscheiding	47	45	48	45	46	44	43	44	45	41	41
<b>Totaal percentage advies</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>

Bron: Vaststellingenbestand RvR

**Tabel b4.4 Aantal afgegeven mediatie toevoegingen naar type toevoeging, 2007-2010**

	2007	2008	2009	2010
Gemeenschappelijk verzoek	291	715	1.316	1.489
Eenzijdig verzoek	1.411	1.197	1.521	1.722
Beëindiging samenwonen	333	368	487	511
Alimentatie/levensonderhoud	174	200	297	305
Ouderlijk gezag/voogdij	129	179	269	289
Omgangsregeling	1.248	1.640	2.050	2.092
Boedelscheiding	74	75	134	110
<b>Totaal</b>	<b>3.660</b>	<b>4.374</b>	<b>6.074</b>	<b>6.518</b>

Bron: afgiftebestand RvR



**Tabel b4.5 Aantal vastgestelde toevoegingen voor procedures bij het Gerechtshof en Hoge Raad per toevoegingscategorie, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Aantallen</b>											
Gemeenschappelijk verzoek	5	1	6	8	6	8	6	1	5	5	4
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	403	427	415	469	421	486	511	502	503	528	620
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	57	48	35	60	42	46	73	58	35	64	50
Beëindiging samenwonen	24	26	20	24	26	26	26	20	23	20	33
Alimentatie	1.219	1.163	1.309	1.520	1.672	1.781	1.854	1.839	1.949	1.946	2.185
Ouderlijk gezag/voogdij*	186	224	181	199	196	262	229	275	340	393	487
Omgangsregeling	434	403	397	414	508	506	535	555	598	740	870
Boedelscheiding	124	115	115	116	129	110	134	161	151	194	212
<b>Totaal</b>	<b>2.452</b>	<b>2.407</b>	<b>2.478</b>	<b>2.810</b>	<b>3.000</b>	<b>3.225</b>	<b>3.368</b>	<b>3.411</b>	<b>3.604</b>	<b>3.890</b>	<b>4.461</b>
<b>Percentages</b>											
Gemeenschappelijk verzoek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	7
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0
Beëindiging samenwonen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Alimentatie	13	12	14	13	13	12	12	12	12	11	12
Ouderlijk gezag/voogdij*	7	8	7	7	7	9	7	7	7	8	8
Omgangsregeling	8	7	6	6	6	6	6	5	5	6	6
Boedelscheiding	5	5	6	6	6	5	5	5	5	7	7
<b>Percentage t.o.v. totaal aantal toevoegingen</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn zo veel mogelijk verwijderd.

\*\* Dit is een ondergrens, bij de laatste jaren is bij 9-12% van de proceduretoevoegingen geen gerechtscode ingevuld waardoor onbekend is of er sprake is van hoger beroep of appel.

Bron: Vaststellingenbestand RvR

**Tabel b4.6 Totaalbedragen vastgestelde vergoedingen naar toevoegingscategorie, 2000-2010, in miljoen euro**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeenschappelijk verzoek echtscheiding	1,9	2,5	2,7	3,1	3,4	3,6	3,8	4,2	4,4	4,4	5,3
Eenzijdig verzoek op tegenspraak	6,3	7,7	7,2	8,4	9,0	9,8	10,1	10,3	10,7	10,4	11,1
Eenzijdig verzoek geen tegenspraak	5,3	5,3	4,8	5,5	5,5	5,7	6,0	6,7	6,6	6,7	7,3
Beëindiging samenwoning	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5	1,8	2,1	2,6	2,9	3,3
<b>Totaal scheiding</b>	<b>14,3</b>	<b>16,5</b>	<b>15,8</b>	<b>18,3</b>	<b>19,3</b>	<b>20,5</b>	<b>21,8</b>	<b>23,4</b>	<b>24,3</b>	<b>24,4</b>	<b>26,9</b>
Alimentatie-levensonderhoud	3,3	4,6	5,1	6,6	8,3	9,4	10,1	10,8	11,8	12,2	13,4
Ouderlijk gezag/voogdij*	1,1	1,5	1,5	1,8	2,0	2,1	2,4	3,0	3,6	3,9	4,8
Omgangsregeling	2,2	3,1	3,5	4,5	5,3	5,9	6,1	7,2	8,5	9,6	10,5
Boedelscheiding	1,3	1,5	1,4	1,5	1,8	2,0	2,2	2,6	2,6	2,9	3,3
<b>Totaal scheidingsgerelateerd</b>	<b>7,8</b>	<b>10,6</b>	<b>11,6</b>	<b>14,5</b>	<b>17,5</b>	<b>19,4</b>	<b>20,9</b>	<b>23,6</b>	<b>26,5</b>	<b>28,5</b>	<b>31,9</b>
Totaal scheiding en scheidingsgerelateerd	22,2	27,1	27,4	32,7	36,7	39,9	42,6	47,0	50,8	52,9	58,9
Overig familierecht	3,2	4,2	5,2	6,9	7,8	9,3	11,6	14,6	17,5	20,3	21,5
<b>Totaal familierecht</b>	<b>25,4</b>	<b>31,3</b>	<b>32,6</b>	<b>39,6</b>	<b>44,5</b>	<b>49,2</b>	<b>54,2</b>	<b>61,6</b>	<b>68,4</b>	<b>73,2</b>	<b>80,4</b>

\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn zo veel mogelijk verwijderd.

Bron: Vaststellingenbestand RvR

**Tabel b4.7 Gemiddelde eigen bijdrage voor scheidings- en scheidingsgerelateerde toevoegingen, in euro's**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemiddelde eigen bijdrage	122	131	134	137	154	177	172	149	141	137	137
scheiding (P010,12,20)	128	137	141	146	163	186	182	161	153	150	151
scheidingsgerelateerd (P030, 40, 41, 50)	115	123	125	128	146	169	164	138	131	127	128

Bron: Vaststellingenbestand RvR

**Tabel b4.8 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 een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd	
Bestaande mogelijkheden om inkomsten uit te breiden (verdien capaciteit)	
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 b4.9 Aantal afgedane verzoekschriften bij de rechtbank voor vaststelling en wijziging kinderalimentatie, 2000-2010 (in totaal en op tegenspraak)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vaststelling kinderalimentatie totaal	2.280	2.534	2.675	2.913	3.170	3.216	3.586	4.027	4.317	4.122	4.234
Wijziging kinderalimentatie totaal	2.164	2.196	2.303	2.761	3.275	3.613	3.405	3.355	3.336	3.952	4.259
Vaststelling kinderalimentatie op tegenspraak	1.098	1.247	1.324	1.505	1.694	1.607	1.837	2.012	2.180	1.742	1.806
Wijziging kinderalimentatie op tegenspraak	1.218	1.249	1.385	1.721	2.055	2.215	2.059	2.080	1.996	2.100	2.269
Percentage vaststelling op tegenspraak	48	49	49	52	53	50	51	50	50	42	43
Percentage wijziging op tegenspraak	53	49	52	59	65	69	57	52	46	51	53
Tegenspraak totaal	2.316	2.496	2.709	3.226	3.749	3.822	3.896	4.092	4.176	3.842	4.075
Kinderalimentatie totaal	4.444	4.730	4.978	5.674	6.445	6.829	6.991	7.382	7.653	8.074	8.493

Bron: onderzoeksdatabase Rvdr

**Tabel b4.10 Totaal vastgestelde extra-urenvergoedingen (in euro's) en aantal toevoegingen met extra-uren, naar toevoegingscategorie, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vastgestelde vergoedingen in euro's											
Gem. verzoek	2.104	5.873	5.733	6.942	5.548	8.053	5.371	9.485	3.713	1.779	1.837
Eenzijdig verzoek	112.548	658.873	738.937	841.197	1.077.229	1.342.416	1.626.798	1.444.954	1.010.598	464.155	47.191
Beëindiging samenwonen	17.898	65.314	52.746	81.742	93.481	110.305	88.874	134.574	77.026	40.457	3.761
Alimentatie	22.982	102.283	141.363	152.402	265.093	303.079	279.061	310.691	185.679	69.495	16.423
Ouderlijk gezag/ voogdij*	5.181	58.263	61.714	93.083	79.566	168.946	118.398	102.889	77.198	34.232	6.255
Omgangsregeling	416	160.162	188.508	287.845	258.396	445.828	448.845	427.771	293.417	136.750	31.410
Boedelscheiding	8.572	74.376	94.777	66.805	120.363	169.529	133.190	168.463	112.387	44.255	4.614
<b>Totaal</b>	<b>167.597</b>	<b>1.119.271</b>	<b>1.278.045</b>	<b>1.523.074</b>	<b>1.894.128</b>	<b>2.540.103</b>	<b>2.695.166</b>	<b>2.589.342</b>	<b>1.756.305</b>	<b>789.344</b>	<b>109.654</b>
Aantal toevoegingen met extra-urenvergoeding											
Gem. verzoek	2	2	4	6	7	5	3	6	4	2	3
Eenzijdig verzoek	49	311	359	325	410	447	475	468	373	290	154
Beëindiging samenwonen	8	22	33	40	43	48	44	63	56	30	11
Alimentatie	18	68	100	105	145	186	175	180	109	66	51
Ouderlijk gezag/ voogdij*	4	33	49	46	50	68	69	84	64	48	32
Omgangsregeling	2	70	107	117	132	184	188	181	161	120	88
Boedelscheiding	2	14	40	38	43	37	58	58	49	38	18
<b>Totaal</b>	<b>85</b>	<b>520</b>	<b>692</b>	<b>677</b>	<b>830</b>	<b>975</b>	<b>1.012</b>	<b>1.040</b>	<b>816</b>	<b>594</b>	<b>357</b>

\* Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn zo veel mogelijk verwijderd.

Bron: Extra-urenbestand RvR

**Tabel b4.1.1 Aantal gebruikers en dossiers [www.echtscheidingsplan.nl](http://www.echtscheidingsplan.nl), september 2010 tot en met december 2011**

Totaal aantal gebruikers*	6.860
Totaal aantal dossiers**	3.847
Totaal aantal gekoppelde dossiers***	1.906
Totaal aantal dossiers waarbij alle ouderschapsplanvragen in behandeling zijn	572
Totaal aantal dossiers waarbij alle echtscheidingsplanvragen in behandeling zijn	363
Totaal aantal dossiers waarbij alle vragen in behandeling zijn	935
Totaal aantal dossiers waarbij alle ouderschapsplanvragen zijn beantwoord	155
Totaal aantal dossiers waarbij alle echtscheidingsplanvragen zijn beantwoord	86
Totaal aantal dossiers waarbij alle vragen zijn beantwoord	241

\* Nieuwe gebruikers die vooraf vragen hebben doorlopen en van plan zijn het plan te gaan gebruiken.

\*\* Nieuwe gebruikers die een elektronisch dossier zijn gestart.

\*\*\* Nieuwe gebruikers die hun dossiers hebben gekoppeld en samen in hun Echtscheidings- en Ouderschapsplan werken.

Bron: RvR