

## Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008



# **Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2008**

L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2009

© 2009 L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij/Boom  
Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-173-8  
NUR 820

[www.budh.nl](http://www.budh.nl)

# Voorwoord

'De monitor biedt een overzicht van de ontwikkelingen van het gebruik en het aanbod van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland. Om te zorgen dat dit een volledig beeld blijft, moeten alle onderwerpen elk jaar continu worden behandeld. Zo ontstaan er nooit lacunes in het overzicht. De monitor moet daarom zeker in zijn huidige vorm gehandhaafd blijven, maar we sluiten de ogen niet voor aanpassingen.' Dat was de onverbloemde conclusie van de evaluatie van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand in 2008.

Tijdens de evaluatie is gekeken of de monitor beantwoordt aan zijn doelstellingen. Biedt hij een periodiek inzicht in het functioneren van de gesubsidieerde rechtsbijstand? Levert hij een bijdrage aan een betere beleidsverantwoording? En stimuleert de monitor het debat over hoe de werking van het stelsel verbeterd kan worden? Het resultaat ligt nu voor u en het bevat een geactualiseerd overzicht van de ontwikkeling van het gebruik en van het aanbod van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Beleidsmakers en politici hebben al vaak en met succes gebruikgemaakt van de monitor. Het is een goed instrument gebleken om het debat over gesubsidieerde rechtsbijstand te voeren, op basis van een veelheid aan betrouwbare en controleerbare gegevens.

Het is verleidelijk – zeker voor ingewijden – om je bij het lezen van de monitor te beperken tot de samenvatting en de nabeschouwing. Hierin worden de doelstellingen van de Wet op de rechtsbijstand getoetst aan de onderzoeksresultaten. Ik wil u graag uitnodigen om in de afzonderlijke hoofdstukken de noodzakelijke diepgang op te zoeken. Elk jaar belichten we bepaalde onderwerpen extra. In hoofdstukken 2, 3 en 4 komt een aantal onderwerpen aan bod die deze editie van de monitor weer bijzonder maken.

Er is speciaal aandacht besteed aan de ervaringen van advocaten die deelnemen aan het verwijzarrangement bij het Juridisch Loket (HJL). Ook is er voor het eerst een koppeling gemaakt tussen HJL-klanten en gegevens van het CBS. Hierdoor zijn de achtergrondkenmerken van de klanten van HJL meer inzicht-

telijk geworden. Er is nauw samengewerkt met Frits Huls van het CBS voor de totstandkoming van deze koppeling van gegevens. De resultaten hiervan treft u aan in hoofdstuk 2. In de toekomst breiden we het aantal kenmerken nog verder uit, zoals in 2007 voor de toevoegingsgebruikers is gedaan.

Hoofdstuk 3 biedt de resultaten van een enquête onder de Nederlandse bevolking. Hierin is gevraagd naar de mate waarin men zich heeft verzekerd voor rechtsbijstand en waarin men gebruikmaakt van een verzekeringspolis.

Extra aandacht gaat uit naar toevoegingen op het gebied van het personen- en familierecht.

Het bereik van de Wet op de rechtsbijstand is ook in deze monitor berekend. Voor de levering van de gegevens hiervoor is nauw samengewerkt met Wim Bos van het CBS in Heerlen.

Wat zijn de redenen van advocaten om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te verlaten? Resultaten uit deze enquête komen in hoofdstuk 4 aan bod. In dit onderdeel zijn ook de kenmerken van asieladvocaten nader belicht.

Nieuw dit jaar is een eerste uitwerking van het onderzoek naar het meervoudig gebruik van toevoegingen. Zeker ook op dit onderwerp, omdat het een eerste verkenning betreft, zijn de onderzoekers extra geïnteresseerd in uw reactie.

Het onderzoeksteam dat aan deze monitor heeft gewerkt, mag trots zijn op het gebruik van de monitor door politiek en andere *stakeholders*, maar zeker ook op het bereikte resultaat van de evaluatie. Lia Combrink, Susanne Peters en Mirjam van Gammeren verdienen daarvoor onze dank. Dat geldt zeker ook voor de voornoemde onderzoekers van het CBS. Complimenten ook in het bijzonder aan Lia Geelen, voor het aanleveren van de ruwe data en van aanvullende gegevens die niet in het onderzoeksbestand voorkomen, en aan Camiel Munier, voor zijn vakinhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van deze monitor. De begeleidingscommissie heeft zoals altijd op een constructieve en prikkelende wijze commentaar gegeven op de opzet en uitwerking van het onderzoek.

Tot slot is een laatste woord van dank op zijn plaats aan Frans Ohm, initiator van de monitor. Hij heeft tot aan zijn pensionering in december 2008 actief bijgedragen aan het tot stand komen van dit belangrijke naslagwerk.

Utrecht, juni 2009

Peter van den Biggelaar  
Directeur Stelsel Raad voor Rechtsbijstand

## Definities en afkortingen

In de monitor komt regelmatig een aantal begrippen terug waarvan de strekking niet voor iedereen duidelijk is. In deze paragraaf worden de definities daarvan gegeven en worden allereerst enkele afkortingen uitgelegd.

### *Afkortingen*

*Bsn*: burger service nummer

*EXU*: Extra Uren Zaak (voorheen Uiterst Bewerkelijke Zaak)

*HJL*: het Juridisch Loket

*Lat*: lichte adviestoevoeging; bestemd voor de verlening van rechtsbijstand in zaken van relatief eenvoudige aard

*Wrb*: Wet op de rechtsbijstand

### *Definities*

- *Draagkracht*: het belastbaar loon of verzamelinkomen in het peiljaar in combinatie met het belastbaar vermogen in het peiljaar.
- *In- en uitstromers*: rechtsbijstandverleners die in het desbetreffende jaar toetreden tot het stelsel of het stelsel verlaten.
- *Gesubsidieerde rechtsbijstand*: rechtsbijstand die (deels) wordt vergoed door de overheid middels een subsidie. Hierbinnen is de volgende driedeling aan te brengen:
  - *rechtskundige bijstand*, verstrekt door rechtsbijstandverleners aan een rechtzoekende ter zake van een rechtsbelang dat hem rechtstreeks en individueel aangaat;
  - *rechtshulp* die wordt verstrekt door het Juridisch Loket, bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen, waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging, informatieverstrekking en vraagverheldering en het verwijzen naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners;
  - *mediation*: het bemiddelen in een geschil, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige de onderhandelingen tussen de rechtzoekende en zijn wederpartij begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen oplossingen en tot voor ieder van hen optimale resultaten te komen.

#### Definities en afkortingen

---

- *Peiljaar*: het jaar waarin de draagkracht is vastgesteld. In de meeste gevallen zal dit het tweede jaar zijn, voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag voor een toevoeging wordt gedaan (t-2).
- *Rechtsbijstandverlener*: alle tweedelijnsdienstverleners die rechtsbijstand kunnen verlenen op basis van een toevoeging, derhalve advocaten, mediators<sup>1</sup> en deurwaarders.
- *Toevoeging*: een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.
- *Toevoegingsgebruikers*: rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven.
- *Verwijsarrangement*: een overeenkomst tussen de Raad voor Rechtsbijstand en een advocaat, waarin wordt vastgelegd dat deze zich beschikbaar stelt voor het verlenen van rechtsbijstand aan klanten die worden verwezen vanuit het Juridisch Loket.
- *Wrb-gerechtigden*: rechtzoekenden die op grond van onvoldoende financiële middelen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand bij het oplossen van een (serieus) juridisch probleem.

---

1 Hoewel een mediator het mediationproces begeleidt en geen rechtsbijstand verleent, wordt deze voor de leesbaarheid van deze monitor onder de term rechtsbijstandverlener geschaard.



# Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	11
1.1 Uitvoering en publicatie	12
1.2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	12
1.2.1 De Rechtwijzer	13
1.2.2 Het Juridisch Loket	13
1.2.3 Rechtsbijstand op basis van een toevoeging	14
1.2.4 Mediation op basis van een toevoeging	16
1.3 Recente en te verwachten wijzigingen in het stelsel	16
1.3.1 Recente wijzigingen in wet- en regelgeving	16
1.3.2 Publieksvoorzieningen	19
1.3.3 Bezuinigingsplannen en het Project Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand	20
1.4 Indeling van het rapport	21
2 Het gebruik en de gebruikers van het Juridisch Loket	23
2.1 De dienstverlening van het Juridisch Loket	23
2.1.1 Contacten	23
2.1.2 Contactkanalen	24
2.1.3 Hulpproducten	25
2.1.4 Contactkanalen en hulpproducten	27
2.1.5 Andere producten van het Juridisch Loket	30
2.1.6 Rechtsterreinen	30
2.1.7 Verwijsarrangement	33
2.1.8 Enquête naamsbekendheid HJL	38
2.2 Achtergrondkenmerken van de klanten van het Juridisch Loket	39
3 Het gebruik en de gebruikers van toevoegingen	45
3.1 Aantal toevoegingen en rechtsterreinen	45
3.1.1 Ontwikkeling in het aantal afgegeven toevoegingen	45
3.1.2 Rechtsterreinen	50
3.1.3 Verdieping personen- en familierecht	56
3.1.4 Voorziening deskundigenbericht	58

3.2	Toevoegingsgebruik per rechtzoekende	59
3.2.1	Aantal rechtzoekenden	60
3.2.2	Meervoudig gebruik	60
3.2.3	Verdieping meervoudig gebruik	63
3.2.4	Eigen bijdrage	77
3.3	Gebruikers van toevoegingen	80
3.3.1	Het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking	80
3.3.2	Vastgestelde draagkracht toevoegingsgebruikers	82
3.3.3	Vergelijking van de verdeling van de Wrb-gebruikers met de Wrb-gerechtigden	84
3.3.4	Achtergrondkenmerken van de gebruikers van toevoegingen	85
3.4	Enquête rechtsbijstandsverzekeringen	90
4	Het aanbod van rechtsbijstandverleners	99
4.1	De rechtsbijstandverleners	100
4.1.1	Aantal rechtsbijstandverleners	100
4.1.2	Aantal kantoren dat op toevoegingsbasis werkt	102
4.1.3	Piket	102
4.1.4	De advocaten	103
4.1.5	De mediators	103
4.2	Kenmerken rechtsbijstandverleners	104
4.2.1	Geslacht rechtsbijstandverleners	104
4.2.2	Ervaring rechtsbijstandverleners	105
4.2.3	Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener	106
4.2.4	Instromers: nieuwkomers in het stelsel	108
4.3	Verloop onder de rechtsbijstandverleners	110
4.4	Uitstroomonderzoek	112
4.4.1	Inleiding	112
4.4.2	Resultaten enquête onder uitstromers	113
4.5	Verdieping: het aanbod van rechtsbijstandverleners die asielzaken doen	117
4.5.1	De asieladvocaten	118
4.5.2	Aantal asieltoevoegingen en het gemiddelde aantal toevoegingen per asieladvocaat	118
4.5.3	Spreiding van het aantal asieltoevoegingen over asieladvocaten	120
4.5.4	Kenmerken asieladvocaten	120
4.5.5	Asieladvocaten en hun deelname aan andere soorten piket	122
4.5.6	Verloop onder de rechtsbijstandverleners	123

	Inhoud
5 Kosten van het stelsel	125
6 Nabeschuwing	129
Toegankelijkheid	130
Vraag en aanbod	140
Kwaliteit	143
Eindbalans	148
Literatuur	151
Bijlagen	153
Bijlage 1 Hulp aan rechtzoekende via de Rechtwijzer	155
Bijlage 2 Inkomen, vermogen en eigen bijdrage in 2008	157
Bijlage 3 Forfaitaire vergoeding advocatuur	159
Bijlage 4 Het Juridisch Loket: verdeling van rechtsterreinen per type hulpproduct	161
Bijlage 5 Kenmerken van klanten van het Juridisch Loket	163
Bijlage 6 Ontwikkelingen van de aantallen toevoegingen per rechtsterrein	165
Bijlage 7 Inhoudelijke indeling zaaksoorten	169
Bijlage 8 Kenmerken van gebruikers gesubsidieerde rechtsbijstand	171
Bijlage 9 Het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking	173
Bijlage 10 Achtergrondgegevens uitstroomonderzoek	179
Bijlage 11 Begeleidingscommissie	181
Lijst met tabellen en figuren	183



# Samenvatting

## **Eerstelijnsrechtshulp: het Juridisch Loket**

Het Juridisch Loket heeft in 2008 opnieuw meer hulpvragen aangetrokken dan in de voorafgaande jaren, te weten 644.563. In 2007 waren dit er bijna 600.000. De belangrijkste kanalen waarlangs klanten contact hebben gezocht zijn de telefoon en de balie. Het meest aangeboden product is het verstrekken van informatie en het verhelderen van vragen. De meeste hulpvragen hebben betrekking op het terrein van het verbintenissenrecht, het arbeidsrecht en het personen- en familierecht. De aard van de hulpvragen wijkt in 2008 nauwelijks af van het jaar daarvoor. Dit geldt ook voor de verdelingen van de contactkanalen en van de verstrekte producten. Het aantal externe verwijzingen is opnieuw gedaald. In 2005 betrof nog 9% van de producten een externe verwijzing; in 2008 was dit 5%.

Zowel het aantal verwijzingen naar mediation als het gebruik van de website is in 2008 toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren.

Een meerderheid van de verwijzingen naar het spreekuur en van de informatieverstrekking vindt plaats via de telefoon (resp. 71% en 58%), terwijl een verwijzing naar de advocatuur meer in gelijke mate via de telefoon (33%), de balie (39%) en op het spreekuur (27%) plaatsvindt.

Uit de enquête die is gehouden onder advocaten die een verwijzing hebben gekregen in het kader van het verwijzarrangement blijkt dat de uitval tussen het Juridisch Loket en de advocatuur 9% is. Dit percentage komt overeen met de resultaten van een onderzoek uit 2006 onder verwezen cliënten (zie MGR 2006, p. 107: uitval ongeveer 10%). Een ruime meerderheid van de advocaten is goed te spreken over de kwaliteit van de inschatting van de verwezen zaken door de medewerkers van het Juridisch Loket. Een belangrijke reden van een matig of onvoldoende oordeel over de inschatting van de laatste verwijzing betreft het feit dat een lichte adviestoevoeging uiteindelijk een reguliere toevoeging bleek te zijn. De advocaten vinden de inschatting van de loketmedewerker ten aanzien van de laatste aan hen verwezen zaak over het algemeen goed. Op een vijfpuntsschaal wordt op deze vraag gemiddeld een 3,6 gegeven.

Drie kwart van de advocaten (73%) die een oordeel hebben gegeven, vindt de inschatting goed tot heel erg goed.

Uit de enquête blijkt dat de advocaten het over het algemeen *niet* aan het Juridisch Loket laten weten wanneer zij de inschatting van de zaak matig of slecht vonden (91% onderneemt geen actie in een dergelijk geval).

De resultaten van deze enquête leiden tot de conclusie dat het verwijzingsarrangement vanuit de perceptie van de advocaten naar behoren werkt, maar dat er in de communicatie nog wel verbeteringen mogelijk zijn. De Raad voor Rechtsbijstand zou iets beter kunnen uitleggen wat een elektronisch dossier behelst; er blijkt bij de advocaten behoefte te zijn aan mondelinge toelichting op het elektronisch dossier en de advocaten zouden op hun beurt moeten investeren in het geven van feedback en het actief opvragen van informatie, zodat de juridisch medewerkers in de toekomst nog beter leren inschatten welk soort toevoeging er nodig is om een zaak op te lossen. De dienstverlening richting klant zal hierdoor verbeteren.

In februari 2008 hebben 2.654 Nederlandse burgers een internetenquête ingevuld over de naamsbekendheid van het Juridisch Loket. Van de 2.654 respondenten weet bijna de helft (47%) dat er Juridisch Loketten bestaan. De overgrote meerderheid van deze mensen denkt dat het Juridisch Loket aan rechtzoekenden advies geeft. Slechts een klein gedeelte van de respondenten denkt dat het Juridisch Loket meer activiteiten verricht dan het daadwerkelijk verricht; hierbij schemeren vooral de taken door die de voormalige bureaus rechtshulp wel uitvoerden, zoals het schrijven van brieven en het bijstaan van klanten in rechtszaken.

Uit koppeling van de gegevens van het Juridisch Loket met SSB-bestanden van het CBS blijkt dat voor wat betreft leeftijd de categorie van 35 tot en met 39 jaar het grootst is (ruim 13%). Er zijn nauwelijks verschillen tussen leeftijdsgroepen in de wijze waarop men contact zoekt met het Juridisch Loket. Bij de balie zijn de 20- tot 25-jarigen licht oververtegenwoordigd en de 50- tot 55-jarigen licht ondervertegenwoordigd. Bij de mate van gebruik van de verschillende contactkanalen treden enkele verschillen op tussen mannen en vrouwen. Het duidelijkst is het verschil tussen balie en telefoon: bij de balie zijn de mannen ruim in de meerderheid, terwijl vrouwen eerder de telefoon ter hand nemen.

Van alle ondervraagden is zowel in 2007 als in 2008 ongeveer 40% allochtoon, waarvan ruim twee derde niet-westers allochtoon is. Van de allochtonen is drie kwart een zogenoemde eerstegeneratieallochtoon, dit wil zeggen, dat deze persoon zelf geboren is buiten Nederland.

Eerstegeneratieallochtonen en allochtonen uit de categorie 'overig niet-westers' komen relatief vaker naar de balie, terwijl autochtonen bij de telefooncontacten iets vaker voorkomen dan gemiddeld.

### **Tweedelijnsrechtshulp: toevoegingen**

In 2008 zijn er in totaal 422.530 toevoegingen afgegeven. Dit waren er 16.705 meer dan in het jaar daarvoor. Het aantal afgegeven toevoegingen in 2008 is het resultaat van de voortzetting van de trendmatige toename vanaf 2000. Alleen het jaar 2006 vormde hierop een uitzondering.

Het aantal reguliere toevoegingen is in 2008 gestegen en bedroeg in 2008 407.236, het aantal mediationtoevoegingen nam toe tot 5.524 en het aantal lichte adviestoevoegingen daalde naar 15.294.

De *reguliere* toevoegingen hadden vooral betrekking op het strafrecht (39%) en het personen- en familierecht (24%) en de *lichte adviestoevoegingen* op het verbintenissenrecht (29%), het arbeidsrecht (19%) en het personen- en familierecht (12%). De *mediationtoevoegingen* blijken voor het overgrote deel (83%) betrekking te hebben op het personen- en familierecht. De overige rechtsterreinen speelden vooralsnog een marginale rol.

De grootste absolute stijging bij de reguliere toevoegingen heeft plaatsgevonden op het terrein van het personen- en familierecht (absoluut +21.896), gevolgd door het strafrecht. De grootste absolute daling heeft plaatsgevonden op het terrein van het arbeidsrecht (absoluut -3.827), gevolgd door het vreemdelingenrecht (absoluut -2.853). Ook op het terrein van asielzaken is een grote absolute daling te constateren sinds 2005 (-1.595). Deze daling blijkt voornamelijk in 2007 te hebben plaatsgevonden ten opzichte van 2006. In 2008 is juist weer een flinke stijging te zien ten opzichte van 2007.

Als wordt vergeleken met 2006, blijkt dat het aantal lichte adviestoevoegingen in relatieve zin op het gebied van fiscaal recht, erfrecht en bestuursrecht aanzienlijk is gestegen (resp. +49%, +27% en +23%), terwijl het aantal lichte adviestoevoegingen in relatieve zin op het gebied van woonrecht, sociale verzekeringen, vreemdelingenrecht en sociale voorzieningen aanzienlijk is gedaald (resp. -47%, -34%, -22% en -21%).

In absolute zin is het personen- en familierecht de grootste 'stijger' (+99 lichte adviestoevoeging in 2008 ten opzichte van 2007). De grootste absolute 'daler' is het arbeidsrecht (-638 lichte adviestoevoegingen ten opzichte van 2007).

#### *Voorziening deskundigenbericht*

De in 2005 ingestelde voorziening deskundigenbericht bestaat enerzijds uit het bekostigen van een medisch haalbaarheidsonderzoek. Dit is een *quick-scan*-faciliteit, waarmee in korte tijd meer duidelijkheid wordt verkregen over de haalbaarheid van een letselschadezaak. Het aantal door de Raad voor Rechtsbijstand verstrekte subsidies voor een medisch haalbaarheidsonderzoek neemt jaarlijks fors toe. In 2008 zijn in totaal 612 subsidies verstrekt, in 2007 waren dit er 460 en in 2006 waren dit er 267.<sup>2</sup>

Daarnaast is er een voorschotregeling voor de kosten van de benodigde deskundigenberichten. Van dit type lening zijn er in 2008 vier verstrekt (in 2007 waren dit er ook vier).

#### *Aantal rechtzoekenden*

In 2008 zijn aan 280.583 rechtzoekenden toevoegingen afgegeven. Dit aantal is licht gestegen ten opzichte van 2007. Als wordt vergeleken met het jaar 2000, blijkt er een toename van 28% van het aantal rechtzoekenden aan wie per jaar ten minste één toevoeging werd afgegeven.

#### *Meervoudig gebruik*

Het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende per jaar steeg in de jaren 2000 tot en met 2007 van 1,33 naar 1,51. Na een forse stijging in 2002 is het beeld over de laatste jaren redelijk constant.

De verdeling van het aantal toevoegingen over de rechtzoekenden is daardoor in dezelfde periode ook licht veranderd. In 2000 en 2001 was het aandeel rechtzoekenden met slechts één toevoeging iets hoger dan in de daaropvolgende jaren (resp. 78% en 77%). In 2008 was dit aandeel 72%.

Er werden in totaal in 2008 45.293 toevoegingen (10,7% van het aantal toevoegingen) gebruikt door 7.119 meervoudiggebruikers met 5 of meer toevoegingen (2,3% van het aantal rechtzoekenden). Deze groep veelgebruikers is in 2008 toegenomen met 14%. Ook het aantal toevoegingen dat door deze groep is aangevraagd steeg met 15%.

In 2008 was de anticumulatieregeling van toepassing op bijna 24% van alle afgegeven toevoegingen. Ook dit aantal neemt licht toe. In 2007 was dit 23%.

#### *Verdieping meervoudig gebruik*

In het kader van nader onderzoek naar meervoudig gebruik zijn er analyses uitgevoerd op basis van de bij de Raad beschikbare data over de periode 2000

---

2 De cijfers van 2006 en 2007 zijn exclusief de cijfers uit het Ressort Leeuwarden. In 2008 zijn er in dit ressort 42 subsidies verstrekt.



tot en met 2008. Deze voor het eerst uitgevoerde analyses van meervoudig gebruik van toevoegingen laten het volgende beeld zien.

Ten eerste dat toevoegingen tot nieuwe toevoegingen leiden. Hoe meer toevoegingen er zijn afgegeven, des te hoger de kans op een volgende toevoeging.

Ten tweede dat meervoudig gebruik bij een aantal toevoegingsgroepen relatief meer voorkomt. Bij de toevoegingsgroepen 'met straf samenhangende zaken', 'bijstandszaken', 'socialeverzekeringszaken' en 'gezag en omgang na echtscheiding' komt meervoudig gebruik relatief vaak voor. De toevoegingsgroepen 'erfrecht', 'echtscheidingen', 'goederenrecht' en 'medisch handelen' laten een tegenovergesteld beeld zien. Hierbij komt meervoudig gebruik relatief weinig voor. Men zou kunnen stellen dat dit meer op zichzelf staande toevoegingen betreft.

Ten derde dat er bij een aantal toevoegingsgroepen sprake is van samenloop van toevoegingen. Sommige toevoegingsgroepen komen relatief vaak voor in combinatie met specifieke andere toevoegingsgroepen; er is onderzocht in welke mate clustering optreedt van verschillende toevoegingsgroepen. Uit deze analyse blijkt dat er een viertal clusters van toevoegingsgroepen te zien is. Er is sprake van een cluster personen- en familierecht, een cluster werk(eloosheid) en uitkering, een strafrechtcluster en een cluster asiel- en vreemdelingenrecht.

Ten vierde blijkt dat er sprake is van een zekere volgorde van toevoegingen wanneer problemen samen voorkomen. Toevoegingsgroepen die relatief weinig voorafgegaan zijn door andere toevoegingen en wellicht *trigger* zijn voor andere toevoegingen, zijn 'asielrecht', 'ontslag' en 'echtscheidingen'. Toevoegingsgroepen die relatief veel vooraf worden gegaan door andere toevoegingen en wellicht meer worden *getriggerd*, zijn 'faillissement/schuldsanering', 'belastingrecht' en 'met strafzaken samenhangende zaken'.

#### *Eigen bijdrage*

Toevoegingsgebruikers worden ingeschaald in één van de vijf treden van de eigen bijdrage. Het grootste gedeelte van de toevoegingen wordt afgegeven tegen een eigen bijdrage in de laagste trede (81%).

Opvallend is dat het percentage toevoegingen aan gebruikers die zijn ingeschaald in de hoogste (en duurste) trede is afgenomen in 2008 (van 9% naar 8%) ten opzichte van 2007, terwijl het percentage in de laagste trede juist licht is toegenomen (80% naar 81%). De trend die zich in de jaren voor de inwerkingtreding van VIValt aftekende, wordt hiermee voortgezet.

De gemiddelde eigen bijdrage van alle toevoegingsgebruikers die daadwerkelijk een eigen bijdrage hebben betaald, was in 2008 € 146. In 2007 was dit € 147 en in 2006 was dit (sinds de inwerkingtreding van VIValt) € 156. De gemiddelde

betaalde eigen bijdrage is, ondanks de jaarlijkse indexering, gemeten vanaf 2004 afgenomen. Het percentage toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is verschuldigd, heeft zich in 2008 gestabiliseerd.

#### *Peiljaarverlegging*

In 2008 is er bij 9.165 toevoegingen sprake geweest van een peiljaarverlegging. Dit is 2,2% van het totaal aantal afgegeven toevoegingen in 2008. Dit percentage neemt jaarlijks licht toe (2006: 2,0; 2007: 2,1).

#### *Resultaatsbeoordeling*

Sinds VIValt zijn totaal 4.622 toevoegingen ingetrokken naar aanleiding van een resultaatsbeoordeling. Per 31 december 2007 lag het aantal intrekkingen bijvoorbeeld nog op 1.216 over de jaren 2006 en 2007, terwijl dit er nu 3.611 zijn. Dit betekent dat tot op heden in minder dan 1% van de toevoegingen, die hierdoor geraakt kunnen worden, sprake blijkt te zijn van een intrekking naar aanleiding van een resultaatsbeoordeling.

#### *Het bereik van het stelsel*

Aan de hand van de gegevens van het CBS over huishoudsamenstelling en het inkomen en vermogen van de toevoegingsgebruikers is het sinds VIValt mogelijk geworden om, nauwkeuriger dan voorheen, het bereik van het stelsel te schatten. In de MGR 2006 is hiertoe een eerste aanzet gedaan. In de vorige monitor is deze methode verder verfijnd door te corrigeren op vermogen in box 3, gezinsgrootte en gezinssamenstelling. Uit deze verfijnde analyse blijkt dat in 2008 ongeveer 38,9% van de Nederlandse bevolking aanspraak zou kunnen maken op een toevoeging (2007: 40,0%). Hieronder vallen ook alle minderjarige kinderen die behoren tot een huishouden met een inkomen onder de Wrb-grens. In de praktijk zal dit percentage iets hoger uitvallen, doordat bij echtscheidingen het inkomen en vermogen vanwege de tegenstrijdige belangen wordt geïndividualiseerd. Dit zal ertoe leiden dat men vaker van boven de Wrb-grens naar onder de Wrb-grens overgaat dan andersom.

#### *Vastgestelde draagkracht toevoegingsgebruikers*

Dankzij de koppeling met de gegevens van de Belastingdienst is het mogelijk een overzicht te geven van door de Belastingdienst vastgestelde fiscale jaarinkomens voor t-2 van zowel de alleenstaanden als de personen in meerpersoonshuishoudens. Een kwart van de alleenstaanden heeft een fiscaal inkomen van € 0, de grootste groep in deze categorie. Bij de categorie personen in meerpersoonshuishoudens zien we weliswaar ook een piek in deze inkomensgroep, maar het aandeel van die inkomensgroep binnen de categorie is veel kleiner, te weten 9%. De grootste groep binnen deze categorie (17%) heeft een inkomen tussen de € 15.000 en € 17.500.

Het aantal alleenstaanden met een fiscaal inkomen boven de Wrb-grens van € 22.900 is 1.345 (1,2%). In 2007 waren er 1.503 rechtzoekenden (1,4%) met een inkomen van € 22.400 of hoger. In 2008 hebben 784 van de rechtzoekenden die deel uitmaken van meerpersoonshuishoudens (1,0%), een fiscaal inkomen boven de Wrb-grens van € 32.400; in 2007 was dit 1,2% (boven de € 31.700).

#### *Vergelijking van de verdeling van de Wrb-gebruikers met de Wrb-gerechtigden*

Naast de berekening van het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking is het nu ook mogelijk een vergelijking te maken van verdelingen van de Wrb-gebruikers en de Wrb-gerechtigden. Hieruit komt naar voren dat men in de laagste inkomensklasse relatief het vaakst gebruikmaakt van de mogelijkheid een toevoeging aan te vragen. Naarmate de eigen bijdrage hoger wordt – dit geldt met name voor personen uit meerpersoonshuishoudens – is er sprake van een toenemende ondervertegenwoordiging van de gebruikers ten opzichte van de gerechtigden. Dit zou erop kunnen wijzen dat naarmate de hoogte van de eigen bijdrage toeneemt, minder rechtzoekenden een toevoeging aanvragen.

#### *Profiel van de gemiddelde toevoegingsgebruiker*

De resultaten van de koppeling in 2007 van het GRAS-bestand 2007 met de cijfers van het CBS bevestigen in grote lijnen het beeld dat er bestaat van de gemiddelde toevoegingsgebruiker. Zij zijn gemiddeld vaker van het mannelijk geslacht, tussen de 20 en 45 jaar oud en minder vaak jonger dan 15 jaar en ouder dan 60 jaar. Zij behoren relatief vaak tot de groep niet-werkenden. Als gebruikers worden ingedeeld in de sociaaleconomische categorieën, zoals die bij het CBS worden gehanteerd, dan blijkt dat scholieren/studenten, werknemers en gepensioneerden zijn ondervertegenwoordigd en dat uitkeringsgerechtigden en overige inactieven zijn oververtegenwoordigd. De gemiddelde toevoegingsgebruiker is vaker gescheiden en minder vaak gehuwd – met name de gehuwden zonder kinderen zijn ondervertegenwoordigd –, terwijl personen die leven in een eenoudergezin zijn oververtegenwoordigd. De toevoegingsgebruikers behoren gemiddeld vaker tot de groep niet-westerse allochtonen. Ze wonen relatief vaak in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners en relatief minder vaak in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

In 2008 zijn wegens technische problemen slechts drie kenmerken gekoppeld met de cijfers van het SSB van 2007, te weten geslacht, leeftijd en herkomst. Deze cijfers leveren geen verandering op in het hiervoor beschreven profiel.

### *Enquête rechtsbijstandsverzekeringen*

Uit een onderzoek naar (het gebruik van) rechtsbijstandsverzekeringen onder burgers blijkt dat 40% van de ondervraagden een gezinspolis voor rechtsbijstand heeft afgesloten. Dit betreft vooral de middeninkomens.

Van de respondenten met een gezinspolis heeft ruim de helft (56%) nog geen juridisch probleem gehad. Van de respondenten die reeds een juridisch probleem hadden gehad (44%), blijkt het overgrote gedeelte (meer dan vier vijfde) al eens gebruik te hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering. Deze groep heeft gemiddeld 1,7 keer gebruikgemaakt van deze verzekering en het blijkt dat het merendeel van deze groep (meer dan vier vijfde) ook geholpen is met het probleem waarmee deze heeft aangeklopt bij zijn verzekeraar.

Van de respondenten die wel een juridisch probleem hebben gehad, maar nog geen gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering, blijkt ruim een derde wel contact te hebben gezocht met de verzekeraar, maar niet geholpen te zijn. Deze groep heeft dus wel een beroep gedaan op de verzekeringspolis, maar kon niet geholpen worden. De belangrijkste reden hiervoor was dat het probleem niet onder de dekking van de verzekering viel of dat de verzekeraar zei dat er te weinig kans op succes was. Bijna een kwart van deze groep heeft geen gebruik gemaakt van de verzekering, omdat zij het probleem op een andere manier hebben opgelost, zoals via het Juridisch Loket, een geschillencommissie, zelf of met behulp van een vriend.

Van de respondenten die wel een juridisch probleem hebben gehad maar geen rechtsbijstandsverzekeraar hebben ingeschakeld, blijkt de helft wel naar een andere hulpverlener te zijn gegaan. Een advocaat werd hierbij het meest genoemd (in bijna de helft van de gevallen).

## **Het aanbod van rechtsbijstandverleners**

### *De rechtsbijstandverleners*

In 2008 verleenden 7.103 rechtsbijstandverleners in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is opnieuw een hoger aantal dan in de voorgaande jaren. Het merendeel is advocaat. Bijna de helft van de rechtsbijstandverleners neemt deel aan het piket.

Ook het aantal mediators dat in 2008 op toevoegingsbasis heeft gewerkt, is licht gestegen ten opzichte van 2007 (+5%). Bijna de helft van deze mediators (51%) is tevens als advocaat bij een van de Raden ingeschreven. In 2008 waren er 455 (advocaat)mediators die ten minste één toevoeging aanvroegen.

De stijging van het aandeel van vrouwelijke advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, zet zich voort. De rechtsbijstandverleners zijn iets langer beëdigd dan in de voorgaande jaren: gemiddeld 12,2 jaar.

In 2008 is het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener licht gestegen tot 59 toevoegingen per rechtsbijstandverlener. Als de groep die in 2008

minder dan 10 toevoegingen doet nader wordt bekeken, blijkt dat deze groep bestaat uit 1.753 rechtsbijstandverleners (25% van alle aan het stelsel deelnemende advocaten), die gezamenlijk 6.647 toevoegingen doen (1,6% van het totaal).

Het aantal kantoren waarvan ten minste één rechtsbijstandverlener in een bepaald jaar ten minste één toevoeging doet, is vanaf 2005 continu gestegen. Deze lichte groei blijft achter bij de toename van het totale aantal kantoren.

Gemiddeld doen in 2008 per actief kantoor 2,5 rechtsbijstandverleners ten minste één toevoeging per jaar. Dit aantal is de afgelopen jaren vrij constant gebleven (2,6 in 2005 en 2006 en 2,5 in 2007).

#### *Verloop onder de rechtsbijstandverleners*

In 2007 zijn minder rechtsbijstandverleners uitgestroomd dan in 2006. De 720 rechtsbijstandverleners die in 2007 zijn uitgestroomd, deden gemiddeld 11 toevoegingen per persoon in het laatste jaar waarin zij rechtsbijstand verleenden op basis van een toevoeging. Dit wijst erop dat het vertrek van deze groep geen substantiële invloed heeft op het aanbod van rechtsbijstandverleners.

Verder blijkt dat er een stabiele groep is van dezelfde advocaten die rechtsbijstand verlenen. Uit de cijfers wordt duidelijk dat er vooralsnog geen reden is om aan te nemen dat de toenemende vergrijzing in de samenleving (en dus ook in de beroepsbevolking) tot een aanbodprobleem zal gaan leiden binnen de groep van rechtsbijstandverleners die binnen het stelsel actief zijn.

#### *Uitstromersonderzoek*

Hoewel het de doelstelling van het onderzoek onder uitstromende rechtsbijstandverleners is geweest om een beeld te kunnen schetsen van zowel de groep die de advocatuur heeft verlaten als de groep die binnen de advocatuur werkzaam is gebleven, blijkt alleen de groep uitstromers die nu nog binnen de advocatuur werkzaam is (n=71) voldoende groot om er inhoudelijk iets over te kunnen zeggen.

Ruim de helft van de 71 advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven, geeft aan dat de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken samenhangt met de procedure rondom het behandelen van toevoegingszaken (55%, n=39).

Het meest van toepassing als persoonlijk motief om te stoppen is dat men de administratieve handelingen rondom de toevoeging te belastend vond, en financiële beweegredenen, zoals de forfaitaire vergoedingen in toevoegingszaken en de hogere inkomsten bij commerciële klanten (meer dan 80% vond dit (helemaal) van toepassing).

### *Verdieping asieladvocaten*

Het aantal rechtsbijstandverleners die zich in 2008 hebben beziggehouden met asielzaken is 450. In 2007 waren dit er 466. In 2008 is er voor het eerst sinds 2003 weer een substantiële stijging te zien in het aantal asieltoevoegingen (+20% ten opzichte van 2007).

Ten aanzien van de asieladvocaten kan worden vastgesteld dat door een samengaan van minder advocaten en meer toevoegingen deze advocaten in 2008 gemiddeld meer toevoegingen zijn gaan doen, met name zij die al veel asielzaken deden.

Alle asieladvocaten tezamen deden gemiddeld 163 toevoegingen. Voor alle advocaten geldt een gemiddelde van 59. Een asieladvocaat nam vaak ook deel aan andere piketsoorten.

De asieladvocaten zijn gemiddeld iets langer beëdigd dan de gemiddelde rechtsbijstandverlener (die 12,2 jaar beëdigd is): in 2007 was dit 13,6 jaar en in 2008 14,2 jaar. Het blijkt dat de kort-beëdigden bij de asieladvocaten minder vaak voorkomen en dat de groep die tussen de 11 en 30 jaar beëdigd is, juist groter is. In 2008 zijn er iets meer asieladvocaten gestopt met het behandelen van toevoegingszaken dan dat er zijn bijgekomen (resp. 76 en 60).

Er zijn slechts marginale verschillen tussen de minder actieve asieladvocaten, die minder dan tien asieltoevoegingen per jaar doen, en de actieven, die er 10 of meer doen.

### **Kosten van het stelsel**

Wanneer de kosten van toevoegingen die op verschillende rechtsterreinen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden afgegeven in kaart worden gebracht, blijkt dat aan strafzaken van verdachten een relatief groot gedeelte van de totale kosten wordt besteed, namelijk 35%. Verder neemt het personen- en familierecht ook een groot deel van de kosten voor zijn rekening, namelijk 21%.

In 2008 zijn er 13.075 aanvragen geweest voor EXU-zaken. Hiervan zijn er 9.755 (75%) toegekend en 2.933 (22%) afgewezen. De overige 3% is buiten behandeling gesteld, bijvoorbeeld omdat de aanvragen onvolledig zijn. Verder blijkt dat de gemiddelde vergoeding per strafzaak relatief hoog is, vooral als de kosten voor EXU-zaken hierbij zijn opgenomen.

Als onderscheid wordt gemaakt naar modulatype, komt het beeld naar voren dat vooral de ambtshalve toevoegingen relatief duur zijn. Voor exacte cijfers wordt verwezen naar de jaarrekening.

# 1 Inleiding

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om te voorkomen dat iemand met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand voorziet de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet krijgen rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en personen die ambtshalve een toevoeging krijgen, zoals verdachten die in bewaring zijn gesteld, gesubsidieerde rechtsbijstand. In Nederland is de Raad voor Rechtsbijstand (verder te noemen de Raad) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wrb.<sup>3</sup> De Raad krijgt zijn budget van en is verantwoording schuldig aan het ministerie van Justitie. Om na te gaan hoe het stelsel zich ontwikkelt heeft het ministerie van Justitie de Raad de opdracht gegeven om een periodiek registratiesysteem, verder te noemen 'de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (MGR)', op te zetten. Door middel van deze monitor wordt jaarlijks aandacht besteed aan de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast deze algemene ontwikkelingen wordt specifiek aandacht besteed aan effecten van wijzigingen in het stelsel en andere actuele onderwerpen.

De vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand is geen constante. Er zijn drie clusters van factoren die de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand beïnvloeden (Rijkschroeff e.a., 2001, p. 15; zie ook Van Velthoven & Ter Voert, 2004). *Maatschappelijke ontwikkelingen* kunnen leiden tot veranderingen in het aantal personen die om rechtsbijstand vragen en tot veranderingen in het type kwesties waarvoor om hulp wordt gevraagd. Daarnaast is de ontwikkeling van de Nederlandse *rechtscultuur* van invloed. Processen zoals (de)juridisering, ADR en een toenemend aantal rechtsbijstandsverzekeringen beïnvloeden de vraag eveneens. Op de derde plaats beïnvloedt de *rechtsstructuur* de vraag naar rechtsbijstand. Veranderingen in bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdrage kunnen directe gevolgen hebben voor de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand. Wijzigingen binnen het stelsel, zoals de oprichting van

---

3 Sinds februari 2009 hebben de voormalige vijf Raden voor Rechtsbijstand een personele fusie gevormd van één raad met vijf regiokantoren.

het Juridisch Loket, de introductie van de lichte adviestoevoeging (Lat), de diverse prijsmaatregelen en de inwerkingtreding van de wet VIValt, kunnen van invloed zijn op het beroep dat op de voorziening wordt gedaan. In theorie kunnen de vraag naar en het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand dus door verschillende factoren beïnvloed worden.

### **1.1 Uitvoering en publicatie**

De monitor wordt in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand. Bij het opstellen van de onderzoeksagenda laat de opdrachtgever zich adviseren door de Raad. Een begeleidingscommissie ziet toe op de wetenschappelijke kwaliteit van de monitor. De monitor bevat geen concrete aanbevelingen met betrekking tot beleid. Wel genereert en stimuleert hij de discussie daarover.

### **1.2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand**

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de eerste lijn verstrekt door het Juridisch Loket (afgekort als HJL) en in de tweede lijn door rechtsbijstandverleners die bij de Raad zijn ingeschreven. Dit zijn voor het merendeel advocaten en mediators en een enkele deurwaarder.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in de afgelopen vijf jaar ingrijpend gewijzigd. De bureaus rechtshulp zijn vervangen door Juridische Loketten die zich, anders dan de bureaus, uitsluitend bezighouden met eerste-lijnsrechtshulp: advisering, vraagverheldering en verwijzing. Deze ontwikkeling heeft zijn juridische beslag gekregen met de aanvaarding door het parlement van de Wet stelselherziening,<sup>4</sup> die medio 2009 in werking is getreden.<sup>5</sup> Daarmee is een wettelijke basis gelegd onder een aantal elementen die nu al enige tijd *de facto* operationeel zijn, zoals de Lat, het verwijsarrangement, het Juridisch Loket en mediation op basis van een toevoeging.

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie typen van rechtshulp/rechtsbijstandverlening,<sup>6</sup> te weten rechtshulp door het Juridisch Loket, rechtsbijstand op basis van een toevoeging en mediation op basis van een toevoeging.

---

4 Volledige titel is: Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van de lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation.

5 Voor de inwerkingtreding van deze wet zijn drie AMvB's nodig. De totstandkoming van de laatste AMvB, die betrekking heeft op mediation, wordt rond die tijd verwacht.

6 Het onderscheid rechtshulp/rechtsbijstand sluit aan bij het nieuwe begrippenkader uit de Wrb 2008 (art. 1).



### 1.2.1 De Rechtwijzer

De interactieve applicatie Rechtwijzer (<[www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl)>) ondersteunt burgers op een laagdrempelige wijze bij het – zelf of met behulp van derden – oplossen van een conflict. De website is ontwikkeld door de Raad in nauwe samenwerking met de Universiteit van Tilburg. Rechtwijzer bestaat uit een 'geschillenboom' die burgers de weg wijst bij conflicten op het gebied van: wonen, werken, familie, gezin en relatie, consumentenzaken en overheid.

Naast de verdere ontwikkeling van deze geschillenboom zal de Rechtwijzer uitgebreid worden met nieuwe applicaties, waaronder het echtscheidings- en ouderschapsplan en *Mediation online*. Deze applicaties zullen in 2009 operationeel worden en zullen de burger stimuleren om, waar mogelijk, zelf het conflict op te lossen. Er is hier sprake van een eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten, dit in tegenstelling tot de website van het Juridisch Loket, die bedoeld is om de vragen van de klanten te beantwoorden en hen te adviseren bijvoorbeeld over wet- en regelgeving. Een van de opties binnen de Rechtwijzer is dan ook om contact te zoeken met het Juridisch Loket.

Kwantitatieve gegevens betreffende de Rechtwijzer zijn te vinden in bijlage 1.

### 1.2.2 Het Juridisch Loket

Voor vraagverheldering, informatie en advies en verwijzingen naar advocaten of andere personen en instanties kunnen rechtzoekenden terecht bij een van de vestigingen van de landelijke stichting het Juridisch Loket. In 2005/2006 is er een landelijk dekkend netwerk van dertig vestigingen gerealiseerd, zodat rechtzoekenden niet al te ver hoeven te reizen om van de diensten van het Juridisch Loket gebruik te kunnen maken.<sup>7</sup> Rechtzoekenden kunnen op diverse manieren contact leggen met het Juridisch Loket. De belangrijkste contactmogelijkheid is het landelijk telefoonnummer (0900-8020). Daarnaast kunnen rechtzoekenden een bezoek brengen aan de balie en het spreekuur, waar zij terecht kunnen voor *face-to-face* contact, of gebruikmaken van de centrale website (<[www.juridischloket.nl](http://www.juridischloket.nl)>), die voorziet in de mogelijkheid om via e-mail een vraag te stellen.

In tegenstelling tot de voormalige bureaus rechtshulp biedt het Juridisch Loket rechtzoekenden alleen eerstelijnsrechtshulp in de vorm van vraagverheldering/informatie en advies. Bij de toegang (balie/telefoon en e-mail) wordt geen inkomenstoets uitgevoerd. In principe kan elke Nederlander met een juridisch probleem bij het Juridisch Loket terecht, ongeacht zijn inkomen en vermogen.

---

<sup>7</sup> Er zijn tevens een spreekuurvoorzieningen in Terneuzen en in penitentiaire instellingen geopend.

Het Juridisch Loket profileert zich echter wel als een instantie ten behoeve van minderdraagkrachtigen. Als een vraag in een balie-, telefoon- of e-mailcontact niet afdoende kan worden beantwoord, kan de rechtzoekende gebruikmaken van een gratis spreekuur van maximaal een uur. Hierbij wordt wel naar het nettomaandinkomen gekeken. Mocht een klant verdergaande rechtsbijstand nodig hebben, dan wordt deze verwezen naar een advocaat, mediator, sociaal raadsman of een andere hulpverlener. De verwijzing naar een advocaat vindt plaats op basis van een zogenoemd verwijsarrangement. Door rechtzoekenden het telefoonnummer van een beschikbare advocaat te geven of direct in de agenda van een advocaat een afspraak te maken, wordt beoogd om uitval tussen het Juridisch Loket en de advocatuur zo veel mogelijk te beperken.

Bij een verwijzing door het Juridisch Loket wordt onderscheid gemaakt tussen zaken die voor een reguliere toevoeging in aanmerking komen en zaken die op basis van een Lat kunnen worden afgedaan.

Voor een Lat betalen rechtzoekenden een lagere eigen bijdrage dan voor een reguliere toevoeging. Deze bedraagt nu nog € 13,50; na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet stelselherziening is de bijdrage – afhankelijk van het inkomen – € 39 of € 72. De Lat beoogt, als laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand, te voorkomen dat de toegankelijkheid van het stelsel in het gedrang komt na de afschaffing van de verlengde spreekuurvoorziening van de bureaus rechtshulp.

Een Lat kan worden verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar anderzijds niet zo eenvoudig dat ze binnen de context van de spreekuurvoorziening van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Voor de afwikkeling van een dergelijk relatief eenvoudige zaak geldt een tijdsindicatie van drie uur. Deze tijdsduur is echter indicatief: voor de beoordeling of een zaak op basis van een Lat kan worden afgedaan, is de aard van het probleem doorslaggevend, niet de aan de oplossing daadwerkelijk bestede tijd. Wel kan de Lat op verzoek van de rechtsbijstandverlener nadien worden omgezet in een reguliere toevoeging als het probleem ernstiger blijkt te zijn dan zich vooraf liet aanzien.

### *1.2.3 Rechtsbijstand op basis van een toevoeging*

Advocaten verlenen gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Dit is een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel hiervan is te voorkomen dat de minder draagkrachtige rechtzoekende vanwege de kosten afziet van het inschakelen van een advocaat. Wel dient door de rechtzoekende een eigen bijdrage te worden betaald. Deze is inkomensafhankelijk en bedoeld als prijsprikk-

kel om rechtzoekenden te motiveren een afweging te maken of een juridisch probleem serieus genoeg is om er rechtsbijstand voor in te schakelen.

Voor het recht op een toevoeging gelden inkomens- en vermogensgrenzen. Tevens dient er sprake te zijn van een zeker belang, zowel financieel als inhoudelijk. Rechtzoekenden die een draagkracht hebben die onder beide grenzen valt en voor een serieus juridisch probleem een rechtsbijstandverlener willen inschakelen, kunnen via hun advocaat een toevoeging aanvragen.

De kosten van de rechtsbijstand minus de door de rechtzoekende betaalde eigen bijdrage worden door de Raad aan de advocaat vergoed. De toevoegingsgebruiker betaalt de verschuldigde eigen bijdrage rechtstreeks aan de advocaat. Het is overigens een bekend gegeven dat de eigen bijdrage niet altijd wordt geïnd.

De hoogte van de eigen bijdrage kent vijf klassen en is maximaal € 705 (zie bijlage 2). Rechtzoekenden aan wie binnen een periode van zes maanden na afgifte van de eerste toevoeging meerdere toevoegingen worden verleend, krijgen een korting van 50% voor de tweede, derde en vierde toevoeging. Voor eventuele daaropvolgende toevoegingen binnen die termijn wordt geen korting meer gegeven.

In een aantal specifiek benoemde gevallen is de rechtsbijstand ongeacht het inkomen kosteloos. Daarbij gaat het om zaken waarin de Raad op ambtshalve last van de rechter een toevoeging verstrekt, bijvoorbeeld bij een gedwongen opname in een psychiatrische kliniek of als iemand bij verdenking van een strafbaar feit tegen zijn wil van zijn vrijheid wordt beroofd. Ook geldt deze voorziening voor het slachtoffer van een gewelds- of zedenmisdrijf die een civiele vordering tegen de dader wil instellen.

Na de verlening van de rechtsbijstand waarvoor de toevoeging is afgegeven, ontvangt de rechtsbijstandverlener van de Raad een (forfaitaire) vergoeding. De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Deze is gebaseerd op de ervaringsgegevens van miljoenen voorgaande zaken en bedraagt omgerekend naar een uurtarief sinds 1 juli 2008 gemiddeld € 107,02 per uur (zie bijlage 3).

#### *1.2.4 Mediation op basis van een toevoeging*

Vanaf 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden ook voor een mediation een toevoeging aanvragen. Bij mediation wordt een onafhankelijk bemiddelingsdeskundige ingeschakeld die beide partijen helpt hun conflict op te lossen. De mediator moet wel voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Naast de certifice-

ringseisen van het NMI gelden voor inschrijving bij de Raad nog enkele aanvullende voorwaarden.

Er zijn drie wegen waarlangs een aanvraag voor een mediationtoevoeging tot stand kan komen. De eerste is via de vrije markt. Wanneer partijen zelf een mediator inschakelen, kan deze mediator de rechtzoekenden voorstellen om een toevoeging aan te vragen. Daarnaast kunnen rechtzoekenden op twee manieren verwezen worden naar een mediator: door het Juridisch Loket en vanuit een gerechtelijke procedure. Bij een verwijzing door het Juridisch Loket zal in veel gevallen ten minste één van de partijen in aanmerking komen voor een toevoeging. Sinds eind december 2006 is de verwijzingsvoorziening naar mediation bij alle dertig loketten operationeel en alle juridisch medewerkers zijn inmiddels geschoold in het verwijzen naar mediation vanuit het Juridisch Loket. Het jaar 2007 liet dus voor het eerst een volledig beeld zien van verwijzingen naar mediation. In de hoofdstukken die betrekking hebben op vraag en aanbod wordt speciaal aandacht besteed aan mediation als aparte voorziening binnen het stelsel.

### **1.3 Recente en te verwachten wijzigingen in het stelsel**

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in de afgelopen jaren op een aantal punten (ingrijpend) gewijzigd. In deze paragraaf worden deze veranderingen kort beschreven. Tevens wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen in flankerend beleid en regelgeving.

Het jaar 2008 was, behalve het jaar waarin de Wet stelselherziening door het parlement werd aangenomen, ook het jaar waarin een aantal nieuwe publieksvoorzieningen werden gelanceerd en waarin de discussie over de toekomst van het stelsel werd gevoerd. Beide onderwerpen komen hierna aan de orde.

#### *1.3.1 Recente wijzigingen in wet- en regelgeving*

##### *VIValt (2006)*

Op 1 april 2006 is VIValt in werking getreden. Door deze wetswijziging is onder meer de aanvraagprocedure voor toevoegingen vereenvoudigd. Voorheen moest een rechtzoekende, wilde hij in aanmerking komen voor een toevoeging, op het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (een VIV) laten opmaken. De advocaat stuurde deze VIV vervolgens naar de Raad, tezamen met het verzoek om een toevoeging. Tegenwoordig kan een advocaat namens de rechtzoekende een aanvraag indienen door opgave van enkele persoonlijke gegevens, waaronder het bsn-/sofinummer van de cliënt. Op basis daarvan vraagt de Raad zelf de relevante financiële gegevens op bij het GBA

en de Belastingdienst<sup>8</sup> en beoordeelt op grond daarvan of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging. Deze gewijzigde aanvraagprocedure hangt samen met de in hetzelfde wetsvoorstel doorgevoerde wijziging van het inkomens- en vermogensbegrip. In plaats van het nettohuishoudinkomen vormt het verzamelinkomen, en als dat ontbreekt het belastbaar loon, het criterium waarop wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een toevoeging. Ten aanzien van het vermogen wordt getoetst of het fiscale vermogen (inkomen in box 3) hoger is dan het heffingsvrije vermogen in box 3. Het belangrijkste gevolg van deze laatste wijziging is dat de overwaarde van een eigen woning als vermogen buiten beschouwing wordt gelaten.

#### *Peiljaarverlegging*

Om te toetsen of iemand voor een toevoeging in aanmerking komt wordt gekeken naar het inkomen dat iemand twee jaar geleden (t-2) had (aangeduid als het inkomen in het peiljaar). De reden hiervoor is dat deze gegevens in de meeste gevallen definitief als correct zijn vastgesteld. Indien een cliënt op basis van het inkomen in het peiljaar niet, maar op basis van het huidige inkomen wel in aanmerking zou kunnen komen voor een toevoeging, kan er een peiljaarverlegging worden aangevraagd. Als iemand op basis van het inkomen in t-2 in aanmerking komt voor een bepaalde eigen bijdrage terwijl zijn huidige inkomen lager is, moet dit inkomen 15% of meer lager zijn om peiljaarverlegging toe te passen en de eigen bijdrage te verlagen.

#### *Resultaatsbeoordeling*

Sinds de inwerkingtreding van VIValt vindt op het moment van de definitieve afhandeling van de zaak waarvoor de toevoeging was verleend, een resultaatsbeoordeling plaats. In vrijwel alle zaken (behalve bij strafzaken en vreemdelingenzaken) wordt dan door de Raad beoordeeld of de aanvrager op basis van het financiële resultaat in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te voldoen. Dit laatste is het geval indien de cliënt op basis van de uitkomst van de procedure een vordering heeft op de wederpartij tot een geldsom waarvan de hoogte ten minste 50% van het heffingsvrij vermogen bedraagt. Als dit het geval blijkt te zijn, wordt de afgegeven toevoeging alsnog ingetrokken en de cliënt dient de rechtsbijstand dan zelf te betalen. Bij een reeks van toevoegingen in eenzelfde zaak dient de cliënt alleen de kosten van de laatst afgegeven toevoeging op grond van het voldoende resultaat in laatste instantie zelf te bekostigen. Overigens wordt een eventuele proceskostenveroordeling hieraan voorafgaand verrekend. Resultaatsbeoordeling voor alle toe-

---

8 In de toekomst zal het authentieke inkomensgegevens worden opgevraagd bij de Basis Registratie Inkomsten.

voegingen is ook van toepassing indien de kosten van rechtsbijstand worden vergoed door derden.

*Leidraad Extra Uren Zaken (EXU-zaken, 2007)*

In december 2007 hebben de Raden voor Rechtsbijstand de 'Leidraad Extra Uren Zaken' gepubliceerd, dit met de bedoeling om landelijk verschillende uitvoering van het beleid meer te harmoniseren.

Na de publicatie van de Leidraad kwam naar voren dat advocaten behoefte hadden aan aanpassingen in het beleid en aan verduidelijking op onderdelen waarop verschil in interpretatie mogelijk was.

In overleg tussen de Orde, het ministerie van Justitie en de Raden is een gezamenlijke werkgroep in het leven geroepen waarin mogelijke aanpassingen van de Leidraad zijn besproken. Vanuit de advocatuur zijn op punten waarop frictie werd ervaren, voorstellen voor aanpassing gedaan. Een aantal daarvan is overgenomen. In december 2008 is de herziene Leidraad gepubliceerd. Deze is een codificatie van de jurisprudentie over bewerkelijke zaken én is in overeenstemming met de regeling voor bewerkelijke zaken in het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000.

Vanuit de werkgroep zijn de ontwikkelingen gevolgd. Uit de rapportage van de werkgroep is gebleken dat het belangrijkste doel van de Leidraad, namelijk het harmoniseren van het uitvoeringsbeleid, in de praktijk gerealiseerd wordt.

*Pilot Advocaat bij politieverhoor van start in Amsterdam en Rotterdam (2008)*

De pilot 'Advocaat bij politieverhoor' houdt in dat advocaten op het politiebureau aanwezig zijn bij het verhoor van verdachten van voltooide levensdelicten. Doel van deze aanwezigheid is dat wordt toegezien op een correct verloop van het verhoor.

De pilot wordt sinds 1 juli 2008 in twee politieregio's, Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, uitgevoerd. Daar zijn per die datum piketregelingen van start gegaan. Ook zijn in deze regio's speciale verhoorruimten (studio's) ingericht. Advocaten zijn tijdens hun roosterdienst 24 uur per dag beschikbaar. Uitgangspunt is dat zij binnen een halfuur na melding vanuit de piketcentrale op het politiebureau arriveren om de verdachte bij te staan. De pilot duurt tot 1 mei 2010.

*Afschaffing wettelijk vereiste procureur (2008)*

Per 1 september 2008 trad het wetsvoorstel in werking, waarmee het verplicht procuraat werd afgeschaft. Doel hiervan is de procesvoering te vereenvoudigen. Dat is gebeurd door afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging van cliënten door een procureur in civiele zaken. Tegelijk is elektronisch berichtenverkeer tussen gerechten en advocatuur mogelijk gemaakt. Voor

deze wijziging was het zo dat een advocaat voor het voeren van een procedure bij de rechtbank (behalve bij de sector kanton) en het gerechtshof voor procesverrichtingen de hulp nodig had van een procureur. Tenzij een advocaat in zijn eigen arrondissement procedeerde: dan kon hij zelf als procureur optreden. Nu kan een advocaat voortaan zelf bij iedere rechtbank en bij elk gerechtshof alle proceshandelingen verrichten. De manier van procederen in civiele zaken wordt daarmee op dit punt in lijn gebracht met het bestuurs- en strafrecht. Het uitbetalen van een toeslag door de Raad voor verplichte inschakeling van een procureur behoort hierdoor tot het verleden.

#### *Wet tijdelijk huisverbod (2008)*

In oktober 2008 stemde de Eerste Kamer in met de Wet tijdelijk huisverbod. Deze is op 1 januari 2009 in werking getreden. Deze wet voorziet in de mogelijkheid om een preventief huisverbod op te leggen aan degene die huiselijk geweld heeft gepleegd of van wie een dergelijke dreiging uitgaat. Het huisverbod houdt in dat betrokkene voor een bepaalde periode zijn woning niet mag betreden. In beginsel duurt het verbod tien dagen, te verlengen met maximaal achttien dagen. De uithuisgeplaatste mag ook geen contact opnemen met zijn huisgenoten. Zodoende ontstaat er een 'adempauze', die benut kan worden om structurele maatregelen te nemen ten aanzien van zowel de uithuisgeplaatste als de huisgenoten die (de dreiging van) het geweld wegnemen.

Een uithuisgeplaatste kan het opgelegde huisverbod aanvechten door een verzoek om voorlopige voorzieningen in te dienen bij de rechtbank en beroep in te stellen.

Wanneer de uithuisgeplaatste dat wenst, is het de verantwoordelijkheid van de burgemeester om via de Raad te zorgen voor rechtsbijstand. De Raad heeft in alle regio's een voorziening getroffen voor vroeghulp (piketbijstand).

#### *1.3.2 Publieksvoorzieningen*

In het afgelopen jaar is veel tijd en energie gestoken in publieksvoorzieningen. Sommige van deze projecten zijn nog in ontwikkeling. Zo is op 16 mei 2008 in het openbare gebied van het gerechtsgebouw Rotterdam de officiële opening verricht van het Informatiecentrum Rechtspraak, ook wel bekend als het Galleria-project. Galleria is een samenwerking tussen rechtbank, Raad voor Rechtsbijstand, Juridisch Loket, Openbaar Ministerie en sociaal raadsliden, die op één plaats een publieksvoorziening hebben ingericht. Deze is bedoeld om een goede toegang te bieden tot diverse vormen van geschillenbeslechting. Onderlinge samenwerking en afstemming moeten bijdragen aan een snelle en adequate dienstverlening aan de burger.

Vanaf medio 2008 kan op de website van de Raad (<www.rvr.org>) worden gekeken welke advocaten bij de Raad ingeschreven staan. Met de advocatenzoekfunctie kan iedereen rechtstreeks op zoek naar een bij de Raad ingeschreven advocaat in de buurt. Het is daarbij ook mogelijk om op een bepaald rechtsterrein te zoeken. Nu is het aantal rechtsterreinen nog beperkt tot vier. Zowel rechtzoekenden als opgenomen advocaten zullen profiteren van deze nieuwe zoekmogelijkheid.

### 1.3.3 *Bezuinigingsplannen en het Project Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand*

In het coalitieakkoord is de taakstelling opgenomen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 en de daaropvolgende jaren. De Tweede Kamer heeft uitvoerig gedebatteerd over deze plannen. Om die reden is in 2008 slechts een tweetal maatregelen doorgevoerd. Op toevoegingen die na 1 juni 2008 op ambtshalve last zijn afgegeven, wordt geen vergoeding voor administratieve lasten meer betaald, omdat bij dit proces de advocaat voor het verkrijgen van de toevoeging praktisch geen werkzaamheden behoeft te verrichten. Verder werd de hoogte van het voorschot dat de Raad aan advocaten kan verstrekken, met 25% verlaagd.

In de loop van 2008 is het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand opgesteld. Hierbij is gebruikgemaakt van de inbreng van een groot aantal deskundigen. Er is een Regiegroep in het leven geroepen die is gevraagd de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is gevraagd te onderzoeken hoe het stelsel van voorzieningen zodanig kan worden ingericht, dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze. De concrete aanbevelingen van de Regiegroep zijn vastgelegd in een onder leiding van prof. mr. dr. J.M. Barendrecht (Universiteit van Tilburg) opgestelde *position paper*. De kern van het advies van de Regiegroep luidt dat het accent moet worden gelegd op een tijdige, bij het probleem passende, oplossingsgerichte aanpak. Dit advies sluit aan op de visie van het kabinet op de toegang tot het recht. In haar brief van 24 oktober 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer stelt de staatssecretaris van Justitie, mevrouw Albayrak, een aantal concrete maatregelen voor om tot de ingeboekte taakstelling van € 50 miljoen te kunnen komen. Deze maatregelen zijn deels gebaseerd op de aanbevelingen van de Regiegroep, maar deels ook niet.

De Tweede Kamer is inmiddels akkoord gegaan met de volgende voorstellen: een meer proactieve geschiloplossing door de overheid, een verhoging van het



minimale financiële belang bij de verstrekking van toevoegingen, het aanpassen van het bereik van toevoegingen vreemdelingenbewaring en het verlengen van de piketfase. Het debat over de nadere vormgeving van deze plannen zal in 2009 worden voortgezet.

#### **1.4 Indeling van het rapport**

In deze monitor is in grote lijnen de structuur van de eerdere monitors aangehouden. De cijfermatige analyses zijn opnieuw uitgevoerd op basis van de meest recente cijfers. Daarnaast is er aanvullend onderzoek uitgevoerd onder advocaten die deelnemen aan het verwijsarrangement en onder advocaten die gestopt zijn met het verlenen van rechtsbijstand binnen het stelsel. Ook is navraag gedaan bij Nederlandse burgers naar de naamsbekendheid van het Juridisch Loket en naar de dekkinggraad en het gebruik van rechtsbijstandsverzekeringen. Voor het eerst heeft er ook een koppeling plaatsgevonden van de gegevens van loketklanten met gegevens van het CBS. In hoofdstuk 2 zullen daarom ook enkele achtergrondkenmerken van de loketklanten met nog meer nauwkeurigheid worden weergegeven. In het kader van de kwaliteit zijn er in 2008 geen metingen gedaan.

Hierna wordt beschreven welke onderwerpen in de verschillende hoofdstukken aan de orde komen.

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de werkzaamheden van de vestigingen van het Juridisch Loket. Er wordt beschreven wat de kenmerken zijn van de dienstverlening en de problemen waarvoor rechtzoekenden om hulp vragen. Daarnaast bevat dit hoofdstuk achtergrondkenmerken van de klanten van het Juridisch Loket en de resultaten van het onderzoek onder advocaten naar het functioneren van het verwijsarrangement en van de enquête naar de naamsbekendheid van het Juridisch Loket.

Hoofdstuk 3 bevat gegevens over het aantal en het soort afgegeven toevoegingen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren. Daarnaast bevat dit hoofdstuk achtergrondkenmerken van de toevoegingsgebruikers. Tevens worden gegevens gepresenteerd over meervoudig gebruik, de toepassing van de anticumulatieregeling en de berekende en betaalde eigen bijdragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de resultaten van de enquête onder rechtzoekenden naar dekking en gebruik van de rechtsbijstandsverzekering.

Hoofdstuk 4 behandelt de ontwikkeling van het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er worden kenmerken van rechtsbijstandverleners beschreven

die in de afgelopen jaren minimaal één toevoeging per jaar behandelden. Ook wordt aandacht besteed aan de in- en uitstroom van rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van het in het begin van 2009 verrichte onderzoek onder uitstromers in 2007 en 2008 naar hun redenen van het verlaten van het stelsel en met een verdieping van het aanbod op het gebied van asiel.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de kosten van het stelsel. In kaart wordt gebracht wat de kosten zijn van toevoegingen die op verschillende rechtsterreinen van het stelsel worden afgegeven.

Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een nabeschuiving, waarin wordt beschreven in hoeverre in 2008 aan de doelstellingen van de Wrb wordt voldaan.

## 2 | **Het gebruik en de gebruikers van het Juridisch Loket**

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het gebruik en de gebruikers van het Juridisch Loket.<sup>9</sup> Paragraaf 2.1 betreft de dienstverlening van het Juridisch Loket en paragraaf 2.2 bevat achtergrondkenmerken van de klanten van het Juridisch Loket.

De eerste loketvestigingen werden halverwege 2004 operationeel; de laatste van de dertig vestigingen werd op 19 juni 2006 officieel geopend. In de paragraaf die handelt over het Juridisch Loket zullen de cijfers van 2008 worden vergeleken met de cijfers over 2005 tot en met 2007, met dien verstande dat 2007 het eerste jaar was dat alle vestigingen gedurende het gehele jaar operationeel waren.

### **2.1 De dienstverlening van het Juridisch Loket**

In deze paragraaf wordt onder meer beschreven dat het Juridisch Loket meer klanten heeft aangetrokken dan in de voorafgaande jaren en dat de belangrijkste kanalen waarlangs klanten contact hebben gezocht de telefoon en de balie zijn. Verder blijkt uit de cijfers dat het meest aangeboden product het verstrekken van informatie en het verhelderen van vragen is. Ten slotte blijkt dat de meeste hulpvragen betrekking hebben op het terrein van het verbintennisrecht, het arbeidsrecht en het personen- en familierecht. De aard van de hulpvragen wijkt in 2008 nauwelijks af van het jaar daarvoor. Dit geldt ook voor de verdelingen van de contactkanalen en van de producten.

#### *2.1.1 Contacten*

In totaal hebben alle dertig vestigingen van het Juridisch Loket in 2008 tezamen 644.563 klantcontacten gehad. Ten opzichte van 2007 is het aantal klantcontacten gestegen met 8%.

Uit de cijfers in tabel 1 blijkt dat het aantal contacten sinds de start van het Juridisch Loket voortdurend is gestegen.<sup>10</sup>

---

9 De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van het Juridisch Loket (Webtop) die zijn aangeleverd door GPR (Getronics PinkRocade).

10 Omdat in 2005 ook enkele bureaus voor rechtshulp nog hulp verleenden en niet alle loketten operationeel waren, zou indexering op het jaar 2005 een vertekend beeld geven.

**Tabel 1** Balie-, telefoon-, spreekuur-, e-mail- en websitecontacten tussen klanten en HJL

Jaar	Aantal contacten HJL	Index
2005	261.700	-
2006	575.315	100
2007	599.382	104
2008	644.563	112

### 2.1.2 Contactkanalen

In deze paragraaf wordt beschreven via welke kanalen het Juridisch Loket door de klanten wordt benaderd.

#### *Soorten contactkanalen*

De juridisch medewerkers registreren elk contact dat zij met een klant hebben. Een contact kan via vier verschillende kanalen plaatsvinden, te weten: balie, telefoon, spreekuur of e-mail via het webformulier van de website. Doordat een klant via meerdere kanalen contact kan hebben voor één unieke hulpvraag en ook meerdere problemen per contact aan de orde kan stellen, is het aantal contacten niet gelijk aan het aantal unieke hulpvragen. De relatie tussen het aantal contacten en het aantal unieke hulpvragen kan worden verduidelijkt aan de hand van de volgende voorbeelden.

Iemand heeft een probleem met zijn werkgever en belt het Juridisch Loket. Tijdens dat telefonische contact wordt zijn hulpvraag met betrekking tot dit probleem afdoende beantwoord. Zijn hulpvraag wordt geregistreerd als één telefooncontact. Iemand anders heeft ook een probleem met zijn werkgever. Deze persoon stuurt een e-mail naar het Juridisch Loket. Deze e-mail wordt als één (e-mail)contact geregistreerd. De juridisch medewerker die de e-mail beantwoordt, heeft onvoldoende informatie gekregen van de klant en vraagt hem telefonisch contact op te nemen. De klant voldoet aan dit verzoek. Dat telefoongesprek wordt geregistreerd als één (telefoon)contact. Tijdens het telefoongesprek blijkt de zaak echter gecompliceerder te zijn dan de juridisch medewerker op basis van de e-mail kon vermoeden. Om de rechtzoekende goed te kunnen helpen, wordt hij uitgenodigd voor het spreekuur. Als de rechtzoekende daar verschijnt, wordt dat gesprek geregistreerd als één (spreekuur)contact. De hulpvraag met betrekking tot het probleem wordt in dit geval geregistreerd als drie contacten: e-mail, telefoon en spreekuur.

Door de hiervoor beschreven manier van registreren is het niet mogelijk om na te gaan hoeveel unieke hulpvragen de juridisch medewerkers behandelen. Alleen ten aanzien van de spreekuurzaken is met vrij grote zekerheid aan te

nemen dat het aantal contacten dat is geregistreerd overeenkomt met het aantal unieke hulpvragen dat via dat kanaal wordt afgehandeld. Slechts incidenteel wordt er een tweede spreekurafspraak gemaakt voor hetzelfde juridische probleem (zie tabellen 4 en 5). In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de kanalen waarlangs klanten in 2008 contact zochten met de loketvestigingen. De belangrijkste waren de telefoon en de balie; meer dan de helft van de contacten vond plaats via de telefoon en iets minder dan een kwart via de balie. Deze verdeling verschilt nauwelijks van die in 2005 tot en met 2007. Het aantal spreekuurcontacten is in 2008 licht afgenomen, zowel relatief als in absolute aantallen, terwijl het aantal e-mailcontacten voor het derde jaar op rij is gestegen.

**Tabel 2 Kanalen waarlangs klanten contact opnemen met het Juridisch Loket in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

Contactkanaal	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Telefoon	163.086	62	344.836	60	347.819	58	375.631	58
Balie	58.277	22	124.100	22	131.187	22	149.363	23
Spreekuur	35.557	14	86.639	15	97.414	16	86.619	13
E-mail en website	4.780	2	19.740	3	22.962	4	32.950	5
Totaal	261.700	100	575.315	100	599.382	100	644.563	100

### 2.1.3 Hulpproducten

In deze paragraaf wordt beschreven welke vormen van hulp, verder te noemen hulpproducten, de medewerkers van het Juridisch Loket verlenen.

#### Soorten hulpproducten

De medewerkers van het Juridisch Loket kunnen hun klanten vier soorten hulpproducten bieden. De eerste vorm is het verstrekken van informatie. Als de hulpvraag te ingewikkeld is om via de telefoon, balie of e-mail af te handelen, bijvoorbeeld omdat de juridisch medewerker schriftelijke stukken van de klant moet raadplegen, wordt een afspraak voor het spreekuur aangeboden. Deze verwijzing naar het spreekuur betreft de tweede soort hulpproduct. Als duidelijk is dat de klant een advocaat nodig heeft voor het oplossen van de hulpvraag, wordt hij daarnaar doorverwezen. Dit is de derde soort hulpproduct. Sinds 1 april 2005 is daarnaast een vierde soort hulpproduct mogelijk: verwijzing naar mediation.<sup>11</sup>

11 Bij de berekening van het totale aantal hulpproducten zijn de verwijzingen naar mediation *niet* meegenomen. Het aantal verwijzingen naar mediation wordt sinds januari 2008 in Webtop geregistreerd. In paragraaf 2.1.5 worden deze cijfers weergegeven. In de huidige monitor zijn de cijfers over eerdere jaren hiervoor gecorrigeerd.

Tijdens één contact kunnen meerdere hulpproducten worden verstrekt. Het gevolg hiervan is dat het totale aantal hulpproducten dat de loketvestigingen verstrekken, hoger is dan het totale aantal contacten dat zij registreren.

De verhouding tussen het aantal contacten en het aantal hulpproducten kan verduidelijkt worden aan de hand van een voorbeeld.

Iemand komt op het spreekuur, omdat hij op staande voet ontslagen is. Aan de balie krijgt de klant het advies een protestbrief te schrijven en om deze reden krijgt hij een modelprotestbrief mee. Daarnaast wordt hij doorverwezen naar een advocaat. In dit ene contact worden twee loketproducten verstrekt, te weten informatieverstrekking en een verwijzing naar de advocatuur.

#### *Aantal hulpproducten*

In 2008 zijn er 715.471 hulpproducten verstrekt per 644.563 contacten; dit is een stijging van 9% ten opzichte van 2007. Gemiddeld is er net als in 2007 1,1 hulpproduct per contact verstrekt.

Het meest aangeboden hulpproduct is het verstrekken van informatie en het verhelderen van vragen (84%); 11% van de hulpproducten betrof een verwijzing naar het spreekuur en 5% van de hulpproducten betrof een verwijzing naar de advocatuur. In vergelijking met eerdere jaren is er slechts een kleine verschuiving te zien. Het aandeel informatieverstrekking van het totale aantal producten nam licht toe en het aandeel verwijzing naar advocatuur nam licht af.<sup>12</sup>

**Tabel 3** Soort hulpproduct dat is verstrekt door HJL in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)

Soort hulpproduct	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Informatieverstrekking/ vraagverheldering	222.985	80	515.901	82	545.039	83	600.232	84
Interne verwijzing naar spreekuur	29.770	11	69.959	11	71.553	11	78.228	11
Externe verwijzing naar advocatuur	26.395	9	40.756	7	39.099	6	37.011	5
Totaal	279.150	100	626.616	100	655.691	100	715.471	100

12 Dit getal betekent echter niet dat 5% van alle loketklanten wordt verwezen naar de advocatuur, maar dat 5% van het aantal hulpproducten een verwijzing naar de advocaat betreft. Als het aantal verwijzingen wordt gedeeld op het aantal klantcontacten, ligt dit percentage hoger, te weten 6%. Om te kunnen achterhalen welk percentage van de klanten niet door HJL zelf wordt geholpen, maar wordt verwezen naar de advocatuur, moet het getal van 37.011 verwijzingen worden gedeeld door het aantal unieke klanten. Dit aantal is echter niet bekend.

#### 2.1.4 Contactkanalen en hulpproducten

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de contactkanalen en de hulpproducten zich tot elkaar verhouden. De hulpproducten worden niet in gelijke mate per contactkanaal verstrekt. Door de hulpproducten en de contactkanalen met elkaar in verband te brengen, is enerzijds af te lezen hoe de verdeling is van kanalen per hulpproduct. Hoeveel procent van de verwijzingen vindt bijvoorbeeld via de telefoon plaats? Anderzijds wordt inzichtelijk gemaakt hoe de verdeling is van hulpproducten per contactkanaal. Hoeveel procent van de telefooncontacten leidt tot een verwijzing naar de advocaat?

##### *Contactkanaal per hulpproduct*

Een meerderheid van de verwijzingen naar het spreekuur en van de informatieverstrekking vindt plaats via de telefoon (resp. 71% en 58%), terwijl een verwijzing naar de advocatuur meer in gelijke mate via de telefoon (33%), de balie (39%) en op het spreekuur (27%) plaatsvindt.

**Tabel 4.1 Informatieverstrekking/vraagverheldering per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

Contactkanaal	Informatie verstrekt/vraag verhelderd				Aantal 2008
	Percentage 2005	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	
Telefoon	63	60	58	58	349.138
Balie	20	21	21	23	138.289
Spreekuur	14	16	17	13	80.476
E-mail	2	4	4	5	32.329
Totaal	100	100	100	100	600.232

**Tabel 4.2 Interne verwijzing naar spreekuur per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

Contactkanaal	Interne verwijzing naar spreekuur				Aantal 2008
	Percentage 2005	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	
Telefoon	69	69	70	71	55.464
Balie	28	27	25	26	20.237
Spreekuur	3	3	5	2	1.918
E-mail	<1	<1	<1	1	609
Totaal	100	100	100	100	78.228

**Tabel 4.3 Externe verwijzing naar advocatuur per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

Contactkanaal	Externe verwijzing naar advocatuur				Aantal 2008
	Percentage 2005	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	
Telefoon	42	33	34	33	12.213
Balie	40	39	36	39	14.602
Spreekuur	18	28	30	27	9.975
E-mail	<1	<1	<1	1	221
Totaal	100	100	100	100	37.011

*Hulpproduct per contactkanaal*

Over het algemeen blijkt dat er, als 2008 wordt vergeleken met 2007, procentueel gezien nauwelijks verschillen optreden bij de verdeling van hulpproducten per contactkanaal.

Uit de cijfers over de soort hulpproduct per contactkanaal blijkt dat informatieverstrekking en vraagverheldering relatief vaak voorkomen middels de e-mail (97% van de e-mailcontacten), in vergelijking met de kanalen telefoon (84%), spreekuur (87%) en balie (80%). De verwijzingen naar de advocatuur vinden in verhouding vaker plaats via het spreekuur en de balie dan via de andere kanalen: respectievelijk 11% en 8% van alle verstrekte producten.

**Tabel 5.1 Soort hulpproduct per telefoon in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	Aantal 2008
Informatieverstrekking/vraagverheldering	83	83	84	349.138
Verwijzing naar spreekuur	13	13	13	55.464
Verwijzing naar advocatuur	4	4	3	12.213
Totaal	100	100	100	416.815

**Tabel 5.2 Soort hulpproduct per spreekuur in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	Aantal 2008
Informatieverstrekking/vraagverheldering	86	86	87	80.476
Verwijzing naar spreekuur	2	3	2	1.918
Verwijzing naar advocatuur	12	11	11	9.975
Totaal	100	100	100	92.369



**Tabel 5.3 Soort hulpproduct per balie in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	2008
Informatieverstrekking/vraagverheldering	75	79	80	138.289
Verwijzing naar spreekuur	14	12	12	20.237
Verwijzing naar advocatuur	11	9	8	14.602
Totaal	100	100	100	173.128

**Tabel 5.4 Soort hulpproduct per e-mail in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)**

	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	2008
Informatieverstrekking/vraagverheldering	96	97	97	32.329
Verwijzing naar spreekuur	3	2	2	609
Verwijzing naar advocatuur	1	1	1	221
Totaal	100	100	100	33.159

Als wordt berekend hoeveel hulpproducten er gemiddeld per contactkanaal worden verstrekt, blijkt er nauwelijks verschil tussen de vier contactkanalen. Aan de balie wordt gemiddeld 1,2 hulpproduct per contact verstrekt. In het spreekuur en aan de telefoon wordt gemiddeld 1,1 hulpproduct per contact verstrekt. Via de e-mail worden gemiddeld per contact iets minder hulpproducten verstrekt, namelijk 1,0.

**Tabel 6 Soort contactkanaal en het aantal contacten en producten in 2008 en het gemiddelde aantal producten per contact per contactkanaal in 2007 en 2008**

Contactkanaal	Aantal contacten 2008	Aantal producten 2008	Gemiddelde aantal producten/contact 2007	Gemiddelde aantal producten/contact 2008
Telefoon	375.631	416.815	1,1	1,1
Balie	149.363	173.128	1,1	1,2
Spreekuur	86.619	92.369	1,1	1,1
E-mail	32.950	33.159	1,0	1,0
Totaal	644.563	715.471	1,1	1,1

### 2.1.5 *Andere producten van het Juridisch Loket*

#### *Verwijzing naar mediation<sup>13</sup>*

De cijfers in deze paragraaf zijn vanaf 1 januari 2008 afkomstig uit Webtop; voordien werden ze handmatige geregistreerd. In tabel 7 staat weergegeven hoe vaak er vanuit het Juridisch Loket naar mediation is verwezen.

**Tabel 7 Verwijzingen naar mediation in 2005 t/m 2008**

	Totale aantal verwijzingen*
2005	166
2006	1.413
2007	2.137
2008	2.419

\* Inclusief verwijzingen naar mediators die staan ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand.

#### *Eerstelijns hulpverlening via de website van het Juridisch Loket*

Uit de jaarrapportage van het Juridisch Loket ten behoeve van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat er in 2008 in totaal 422.907 (maandelijks unieke) bezoekers van de website zijn geweest.<sup>14</sup> Dit is een kwart meer dan in 2007. Deze bezoekers hebben 1.589.264 pagina's geraadpleegd. Dit is een stijging van 8% ten opzicht van 2007. Dit betekent dat het gemiddelde aantal geraadpleegde pagina's per bezoeker afneemt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een bezoeker bij herhaald gebruik doelgerichter gebruikmaakt van de website.

### 2.1.6 *Rechtsterreinen*

In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van de rechtsterreinen waarop de hulpvragen van loketklanten betrekking hebben.<sup>15</sup> De meeste hulpvragen hebben betrekking op het verbintenissenrecht (23%), arbeidsrecht (21%) en personen- en familierecht (16%).

---

13 Voor meer informatie over verwijzingen naar mediation wordt verwezen naar de Mediation Monitor van het WODC.

14 Elke maand wordt de teller op nul gezet en wordt elke bezoeker (opnieuw) geteld.

15 Tabel 8 is gemaakt op basis van het aantal hulpproducten en niet op basis van het aantal klantcontacten. Per klant kan sprake zijn van meer hulpproducten per rechtsterrein.

**Tabel 8** Rechtsterreinen waarop de hulpvragen bij het Juridisch Loket betrekking hebben in 2005 t/m 2008 (absoluut en procentueel)

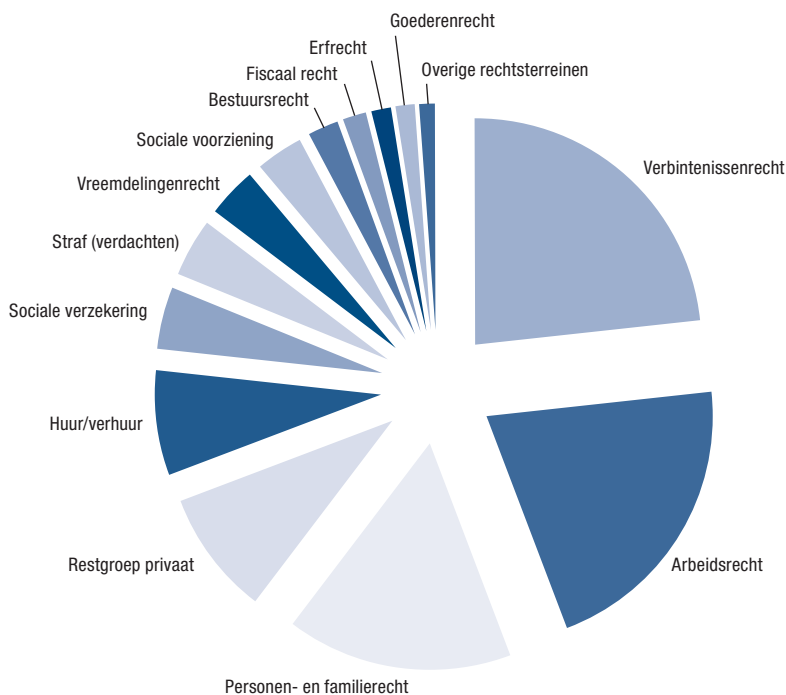
Soort zaak	Totaal absoluut	Totaal procentueel			
	2008	2005	2006	2007*	2008*
Verbintenissenrecht	166.027	19	20	23	23
Arbeidsrecht	149.738	22	20	19	21
Personen- en familierecht	115.888	13	14	16	16
Restgroep privaat	63.238	11	14	10	9
Huur/verhuur	53.539	9	8	8	7
Sociale verzekering	31.410	6	5	5	4
Straf (verdachten)	29.823	4	4	4	4
Vreemdelingenrecht	25.409	5	4	4	4
Sociale voorziening	25.293	5	4	4	4
Bestuursrecht	14.879	2	2	2	2
Fiscaal recht	13.103	1	2	2	2
Erfrecht	9.879	1	1	1	1
Goederenrecht	9.067	1	1	1	1
Straf (overig)	3.199	1	1	1	<1
Wonen	1.724	1	1	<1	<1
Faillissementsrecht	1.630	<1	<1	<1	<1
Ambtenarenrecht	1.625	<1	<1	<1	<1
Totaal	715.471	100	100	100	100

\* De percentages van 2007 en 2008 zijn gebaseerd op de hulpproducten exclusief de verwijzingen naar mediation.

Ten opzichte van vorige jaren zijn er nauwelijks verschuivingen opgetreden tussen de verdelingen per rechtsterrein. Het is wel opvallend dat de percentages bij verbintenissenrecht en personen- en familierecht gedurende de afgelopen jaren continu licht toenemen.

Figuur 1 geeft de verdeling van de rechtsterreinen grafisch weer, waarbij alleen de rechtsterreinen waarop minimaal 1% van het aantal hulpvragen betrekking heeft, apart zijn afgebeeld; de overige rechtsterreinen – straf (overig), wonen, faillissementsrecht en ambtenarenrecht – zijn in figuur 1 samengevoegd tot de categorie 'Overige rechtsterreinen'.

**Figuur 1** Rechtsterreinen waarop minimaal 1% van de hulpvragen bij het Juridisch Loket betrekking heeft in 2008



Van welke soort hulpproducten maken de loketklanten gebruik als ze met een bepaald soort probleem bij het Juridisch Loket aankloppen? Wanneer de verdeling van de rechtsterreinen per type hulpproduct wordt geanalyseerd (zie bijlage 4), valt op dat er slechts enkele verschillen zijn tussen de rechtsterreinen. Alleen bij het personen- en familierecht wordt in verhouding vaker verwezen naar een advocaat. Dit is logisch, gezien de wettelijke noodzaak een advocaat en een rechter in te schakelen voor een aantal problemen op dit terrein, zoals echtscheiding of een geschil over gezag, omgang of alimentatie. Van alle verwijzingen naar de advocatuur heeft ruim een kwart betrekking op een hulpvraag op het terrein van het personen- en familierecht, terwijl 16% van alle hulpvragen betrekking heeft op dit terrein. Ook bij strafrechtelijke kwesties zien we een verschil in soort hulpproduct: 8% van de verwijzingen naar een advocaat heeft hier betrekking op, tegen slechts 4% van alle hulpvragen.

### 2.1.7 Verwijsarrangement

In 2008 waren er 4.401 advocaten die een verwijsarrangement hadden afgesloten, verdeeld over 1.903 kantoren. Dit is 62% van de advocaten die jaarlijks rechtsbijstand op toevoegingsbasis verlenen.

#### *Onderzoek naar de ervaringen van advocaten met het verwijsarrangement*

In het najaar van 2008 is er een enquête gehouden onder (bijna 1.500) advocaten die in de eerste twee weken van september via het verwijsarrangement een cliënt toebedeeld hebben gekregen. Met behulp van deze enquête is opnieuw informatie verzameld over de ervaringen van de advocaten met het verwijsarrangement en is onderzocht waar mogelijke verbeterpunten liggen. Uit een eerdere enquête onder de advocatuur in 2006 is gebleken dat advocaten op een aantal punten niet altijd even tevreden zijn over het verwijsarrangement.<sup>16</sup> Zo kwam uit deze enquête naar voren dat de kwaliteit van de verwijzing door het Juridisch Loket beter kan – ruim de helft van de advocaten beoordeelt de inschatting van een zaak door het Juridisch Loket als matig tot slecht – en dat zij te weinig zaken krijgen verwezen: drie kwart van hen geeft aan dat er minder zaken zijn toegewezen dan gewenst. Ook gaven de advocaten destijds aan de communicatie met het Juridisch Loket niet optimaal te vinden. Men zou de mogelijkheid willen hebben om contact te zoeken met de juridisch medewerker die een zaak heeft verwezen. Opvallend in dit kader is dat 70% van de advocaten destijds aangaf hun (negatieve) ervaring nooit terug te koppelen naar het Juridisch Loket.

#### *Conclusie enquête 2008*

De resultaten van deze enquête leiden tot de conclusie dat het verwijsarrangement vanuit de perceptie van de advocaten naar behoren werkt, maar dat er in de communicatie nog een aantal verbeterpunten mogelijk is. De Raad voor Rechtsbijstand zou ten eerste iets beter kunnen uitleggen wat een elektronisch dossier behelst. Daarnaast blijkt er bij de advocaten behoefte te zijn aan mondelinge toelichting op het elektronisch dossier door de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket. En ten slotte zouden de advocaten op hun beurt moeten investeren in het geven van feedback en het actief opvragen van informatie, zodat de juridisch medewerkers in de toekomst nog beter leren inschatten welke soort toevoeging er nodig is om een zaak op te lossen. De dienstverlening richting klant zal hierdoor verbeteren. Hierna worden de resultaten van de enquête verder uitgewerkt.

---

<sup>16</sup> MGR 2006, paragraaf 6.1. De gemiddelde tevredenheid over het verwijsarrangement als geheel was 6,1 op een schaal van 1 tot 10.

### *Respons*

Van de 1.479 aangeschreven advocaten die in de eerste twee weken van september 2008 daadwerkelijk een verwijzing kregen, hebben 491 advocaten gereageerd.<sup>17</sup> Met deze groep advocaten hadden 445 cliënten binnen twee maanden na de verwijzing contact gezocht met de advocaat. Met 416 cliënten was er een afspraak gemaakt en 407 cliënten waren inmiddels bij de advocaat langs geweest. De advocaten van deze laatste groep hebben de gehele enquête ingevuld.

Het gemiddelde aantal verwijzingen per advocaat binnen de steekproef komt overeen met het landelijk gemiddelde. Uit deze enquête blijkt immers dat 48% van de advocaten per jaar 8 of meer cliënten via het verwijzarrangement binnenkrijgt, 45% van de advocaten krijgt op deze manier 4 tot en met 7 cliënten verwezen, en 7% minder dan vier cliënten.

Het aantal verwijzingen vanuit het Juridisch Loket ligt in 2008 op ruim 37.000. Verdeeld over het aantal advocaten dat meedoet (4.276 in 2008) levert dit een gemiddeld aantal verwijzingen op van 9 per advocaat.

**Tabel 9**      **Aantal cliënten per advocaat per jaar**

	Percentage
Slechts incidenteel (1 t/m 3 cliënten per jaar)	7
Regelmatig (4 t/m 7 cliënten per jaar)	45
Vaak (8 of meer cliënten per jaar)	48
Totaal	100

### *Uitval tussen het Juridisch Loket en de advocaat*

De uitval tussen het Juridisch Loket en de advocatuur is 9%. Van de 491 advocaten geven er 46 (9%) aan dat de betreffende cliënt twee maanden na dato in het geheel nog geen contact met hen heeft gezocht. Het is hen niet bekend wat hiervan de reden is. Op basis van eerder onderzoek onder de cliënten binnen het verwijzarrangement is het aannemelijk dat in dat geval een afspraak met een advocaat veelal niet meer nodig was. Dit percentage kan dus worden beschouwd als uitval en dit komt overeen met de resultaten van een onderzoek uit 2006 onder verwezen cliënten (zie MGR 2006, p. 107: uitval ongeveer 10%). Deze uitval is grotendeels verklaarbaar en niet per definitie als ongewenst te beschouwen.

Van de 445 rechtzoekenden die wél contact hebben opgenomen met de betreffende advocaat, maakten er 416 daadwerkelijk een afspraak met hem. Van

---

17 Dit responspercentage van 33% is vergelijkbaar met dat van eerdere metingen onder toevoegingsadvocaten, resp. 26% in 2006 en 25% in 2004.

de 29 rechtzoekenden die wel contact opnamen, maar geen afspraak maakten, was het bij de helft van de advocaten niet bekend wat hiervoor de reden was (het gaat hierbij om 15 advocaten). 9 Advocaten wisten te melden dat een afspraak niet meer nodig was (omdat het probleem inmiddels was opgelost, omdat het probleem bij nader inzien niet ernstig genoeg bleek, of omdat een toevoeging voor de betreffende cliënt niet mogelijk bleek), terwijl 5 van deze 29 advocaten aangaven dat de betreffende cliënt bij een andere advocaat terecht kon.

#### *Het elektronisch dossier*

Het elektronisch dossier blijkt een verwarrende term binnen het verwijzarrangement. Van de ondervraagde advocaten geeft 83% aan een elektronisch dossier te hebben ontvangen waarin de verwezen zaak wordt beschreven. Echter, 4% van de advocaten geeft aan wel een dossier te hebben ontvangen, maar geen zaaksomschrijving, en 14% van de advocaten meent in het geheel geen elektronisch dossier ontvangen te hebben (dit was bij de vorige meting nog 30%), hoewel vaststaat dat een verwijzing door het Juridisch Loket naar een advocaat alleen kán plaatsvinden middels het versturen van het elektronisch dossier. Geconcludeerd kan worden dat 14% van de advocaten niet beseft dat het 'elektronisch dossier' de e-mail is die ze van het Juridisch Loket ontvangen. De Raad zou bij het afsluiten van het arrangement helderder kunnen communiceren over de reikwijdte van de term 'elektronisch dossier'.

**Tabel 10 De beschrijving van de zaak in het elektronisch dossier**

	Percentage
Ja, de zaak werd beschreven in het elektronisch dossier	83
Nee, de zaak werd niet beschreven in het elektronisch dossier	4
Voor zover ik weet heb ik geen elektronisch dossier ontvangen	14
Totaal	100

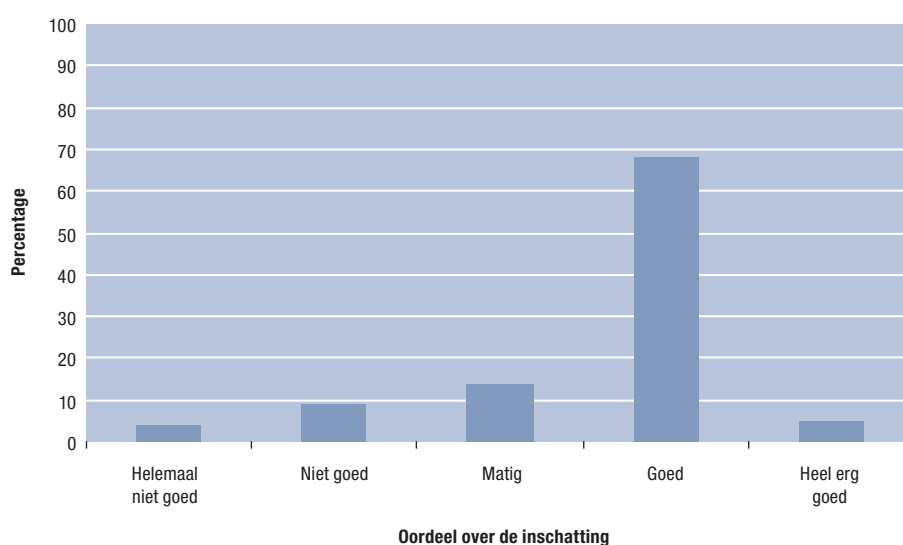
\* Afgeronde getallen, lijken niet op te tellen tot 100%.

#### *Inschatting van de zaak door het Juridisch Loket*

Een ruime meerderheid van de advocaten is goed te spreken over de kwaliteit van de inschatting van de verwezen zaken door de medewerkers van het Juridisch Loket. Als een medewerker een klant verwijst, wordt hierbij aangegeven om wat voor soort zaak het naar zijn of haar inschatting gaat. Het zal hierbij in principe gaan om een zaak die men bij het Juridisch Loket niet zelf kan afdoen en waarvoor de klant bijstand van een advocaat in de vorm van een Lat of een reguliere toevoeging nodig heeft. In de enquête is gevraagd naar de ervaringen van de advocaat met de als laatste naar hem verwezen zaak en naar zijn beeld met betrekking tot alle verwezen zaken tot nu toe.

De advocaten vinden de inschatting van de loketmedewerker ten aanzien van *de laatste aan hen verwezen zaak* over het algemeen goed. Op een vijf-puntsschaal (waarin 1=helemaal niet goed; 2=niet goed; 3=matig; 4=goed; 5=heel erg goed) wordt op deze vraag gemiddeld een 3,6 gegeven. Drie kwart van de advocaten (73%) die een oordeel hebben gegeven, vindt de inschatting goed of heel erg goed.

**Figuur 2 Oordeel van de advocaten over de inschatting van de juridisch medewerkers**



Een belangrijke reden voor de toekenning van het oordeel 'matig', 'niet goed' of 'helemaal niet goed' voor de inschatting van de laatste verwijzing is dat een lichte adviestoevoeging uiteindelijk een reguliere toevoeging blijkt te zijn.<sup>18</sup> Minder dan 10% van alle advocaten is deze mening toegedaan. Minder vaak (steeds <5% van alle advocaten) beoordelen de advocaten de inschatting als minder goed omdat:

- het Juridisch Loket de kwestie zelf had kunnen afdoen (3%);
- voor een bepaalde zaak op inhoudelijke gronden geen toevoeging mogelijk was of dat het verlenen van rechtsbijstand zinloos was (3%);
- het Juridisch Loket de zaak juridisch verkeerd beoordeeld heeft of de juridisch medewerker het probleem niet goed heeft weergegeven of begrepen (3%);

<sup>18</sup> Bij de vorige meting was dit ook de belangrijkste reden: toen was het verreweg de vaakst genoemde reden (87% van de respondenten die de kwaliteit van de verwijzing als matig of slecht inschatten).



- het een verwijzing betrof voor een klant die uiteindelijk een inkomen bleek te hebben boven de Wrb-grens (2%);
- de gegeven informatie te summier was (2%).

Als dezelfde vraag gesteld wordt ten aanzien van *de inschatting over alle verwezen zaken tot nu toe*, dan oordelen de advocaten hetzelfde; gemiddeld wordt weer een 3,6 gegeven. Dit is ongeveer gelijk aan de vorige meting, waarbij naar een oordeel over alle tot dan toe verwezen zaken werd gevraagd.<sup>19</sup> Iets minder dan twee derde (64% van de advocaten die een oordeel hebben gegeven) blijkt de inschatting over alle zaken tot nu toe goed tot heel goed te vinden. Dit percentage ligt iets lager dan het oordeel ten aanzien van de laatste zaak (73%). Bij de vorige meting in 2006 was dit nog geen 40% in de categorie 'goed'. Hieruit blijkt dat de inschatting door de loketmedewerkers is verbeterd.

Een belangrijke reden van het oordeel 'matig' of '(helemaal) niet goed' van de inschatting van de verwijzingen voor alle tot nu toe verwezen zaken is dat de soort toevoeging (regulier of Lat) verkeerd wordt ingeschat.

#### *Communicatie tussen het Juridisch Loket en de advocaten*

De kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket zou kunnen worden verhoogd als advocaten die niet tevreden zijn over de kwaliteit van de inschatting door de verwijzende loketmedewerker, contact zouden zoeken met de persoon die in casu heeft verwezen. Uit de enquête blijkt echter dat de advocaten het over het algemeen *niet* aan het Juridisch Loket laten weten wanneer zij de inschatting van de zaak matig of slecht vonden (91% onderneemt geen actie *in een dergelijk geval*). Bij de enquête in 2006 gaf 70% aan *los van het resultaat* nooit feedback te geven aan het Juridisch Loket.

De advocaten is gevraagd of ze wel eens een bezoek hebben gebracht aan het Juridisch Loket. Bijna een derde (30%) van de respondenten geeft aan er geen behoefte aan te hebben om een bezoek te brengen aan het Juridisch Loket. De overige respondenten hebben wel eens een bezoek gebracht aan het Juridisch Loket (38%), brengen regelmatig een bezoek aan het Juridisch Loket (3%) of zijn nog van plan om een bezoek te brengen aan het Juridisch Loket (29%).

**Tabel 11** Frequentie bezoek advocaten aan het Juridisch Loket

	Percentage
Ja, ik doe dit regelmatig	3
Ja, ik heb dat wel eens gedaan	38
Nee, ik heb daar geen behoefte aan	30
Nee, maar ik ben het wel van plan	29
Totaal	100

19 Deze is gemeten op een driepuntsschaal: goed, matig en slecht.

Verder geven de meeste respondenten aan dat een medewerker van het Juridisch Loket soms contact met hen zoekt als daar een concrete aanleiding toe is (62%). Voorts geeft 7% van hen aan dat dit regelmatig gebeurt, 13% dat dit niet gebeurt, maar dat dit ook niet nodig gevonden wordt, en 17% geeft aan dat dit niet gebeurt, hoewel het soms wel handig zou zijn.

**Tabel 12** Frequentie contact juridisch medewerker met advocatuur

	Percentage
Ja, dat gebeurt regelmatig	7
Ja, dat gebeurt soms, als er een concrete aanleiding toe is	62
Nee, dat is niet nodig	13
Nee, dat gebeurt niet, hoewel het soms wel handig zou zijn	17
Totaal	100

Als redenen waarom het handig zou zijn dat de medewerker contact zou zoeken, wordt door advocaten aangegeven dat:

- hierdoor fouten kunnen worden voorkomen bij het kwalificeren van zaken;
- een zaak of een cliënt soms nadere toelichting behoeft;
- niet haalbare verwijzingen kunnen worden voorkomen;
- hierdoor de cliënt beter kan worden voorgelicht;
- complexere informatie kan worden uitgewisseld;
- het spoedeisende karakter van een zaak kan worden benadrukt (i.v.m. het verstrijken van termijnen);
- het de efficiëntie verhoogt.

### 2.1.8 Enquête naamsbekendheid HJL

In februari 2008 hebben 2.654 respondenten een internetenquête ingevuld over de naamsbekendheid van het Juridisch Loket, uitgezet door TNS NIPO. De resultaten zijn door toepassing van een weging voor geslacht, leeftijd, opleiding, gezinsgrootte en regio representatief voor de Nederlandse bevolking.

Van de 2.654 respondenten weet bijna de helft (47%) dat er Juridisch Loketten bestaan. In 2005 lag dit rond de 20% (MGR 2005, p. 82). De bureaus rechtshulp waren toen bekend onder 90% van de Nederlandse bevolking (MGR 2004, p. 35 en MGR 2005, p. 82).

De overgrote meerderheid van deze mensen denkt dat het Juridisch Loket aan rechtzoekenden advies geeft. Slechts een klein gedeelte van de respondenten denkt dat het Juridisch Loket meer activiteiten verricht dan het daadwerkelijk verricht; hierbij schemeren vooral de taken door die de voormalige bureaus

rechtshulp wel uitvoerden, zoals het schrijven van brieven en het bijstaan van cliënten in rechtszaken.

De respondenten zijn het vaakst (28%) via familie, vrienden en bekenden op de hoogte gekomen van het bestaan van het Juridisch Loket. Daarna is de krant de belangrijkste bron van bekendheid van het Juridisch Loket (14%).

**Tabel 13 Manier waarop mensen voor het eerst op de hoogte zijn gekomen van het bestaan van het Juridisch Loket**

	Percentage
Via familie/vrienden/bekenden	28
Via de krant	14
Weet niet/ geen antwoord	14
Toevallig langsgelopen	9
Via een rechts- of wetswinkel	7
Via de gemeente(gids)	5
Via internet, anders dan Google	5
Via Google	3
Via een verzekering	3
Via een bureau rechtshulp	2
Via het telefoonboek	1
Via het arbeidsbureau/CWI	1
Via het maatschappelijk werk	1
Via een advocaat die mij niet kon helpen	1
Via de Gouden Gids	<1
Anders, nl. ...	9
Totaal	100

## 2.2 Achtergrondkenmerken van de klanten van het Juridisch Loket

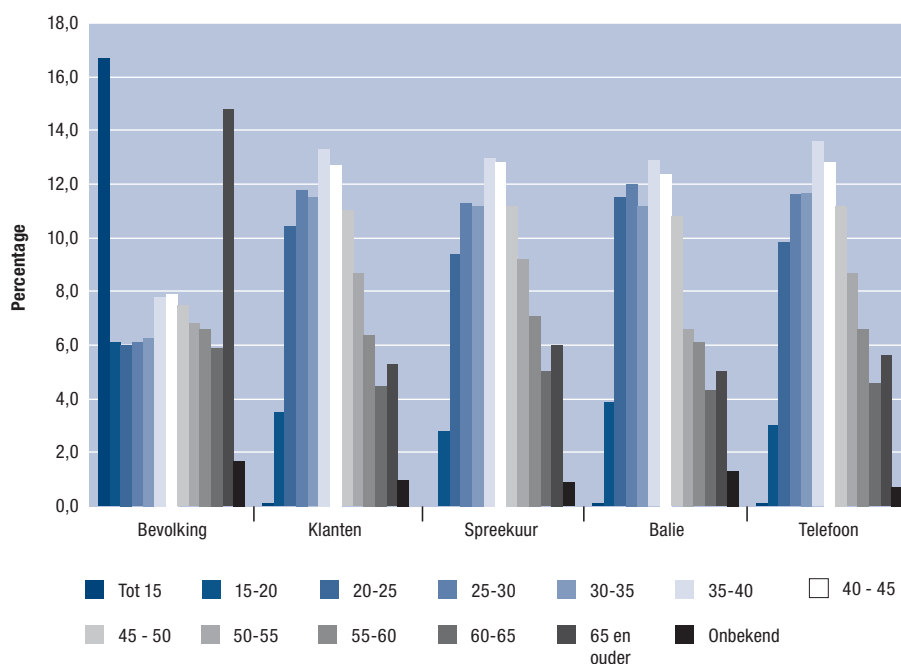
Deze paragraaf beschrijft de kenmerken van de klanten van het Juridisch Loket.<sup>20</sup> Deze gegevens zijn afkomstig van Webtop, waarna ze zijn gekoppeld aan bestanden van het CBS. Door technische problemen met de koppeling met het SSB-bestand is het niet mogelijk om alle achtergrondvariabelen, zoals die in MGR 2007 van de toevoegingsgebruikers werden gegeven, weer te geven. Dit zal in de volgende monitor gebeuren.

<sup>20</sup> In bijlage 5 zijn de achterliggende cijfers opgenomen.

*Leeftijd*

De categorie van 35 tot en met 39 jaar is het grootst (ruim 13%). Ongeveer de helft van de loketklanten is jonger dan 40 jaar. De gemiddelde leeftijd van loketklanten is 37 jaar. Er zijn nauwelijks verschillen tussen leeftijdsgroepen in de wijze waarop men contact zoekt met het Juridisch Loket. Bij de balie zijn de 20- tot 25-jarigen licht oververtegenwoordigd en de 50- tot 55-jarigen licht ondervertegenwoordigd.<sup>21</sup>

**Figuur 3    Leeftijdsverdeling van de loketklanten in percentages**

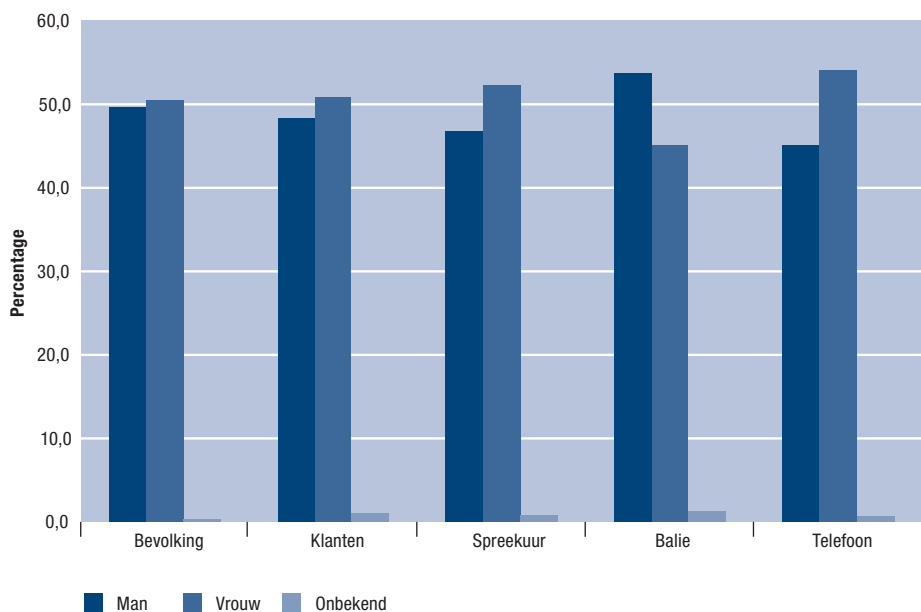


21 Het aantal gekoppelde e-mailcontacten is te laag om daaraan conclusies te kunnen verbinden.

*Geslacht*

Er zijn iets meer vrouwelijke dan mannelijke loketklanten, te weten 51% vrouwen tegenover 49% mannen. Bij de mate van gebruik van de verschillende contactkanalen treden enkele verschillen op tussen mannen en vrouwen. Het duidelijkst is het verschil tussen balie en telefoon: bij de balie zijn de mannen ruim in de meerderheid, terwijl vrouwen eerder de telefoon ter hand nemen.

**Figuur 4 Verdeling van geslacht per contactkanaal in percentages**

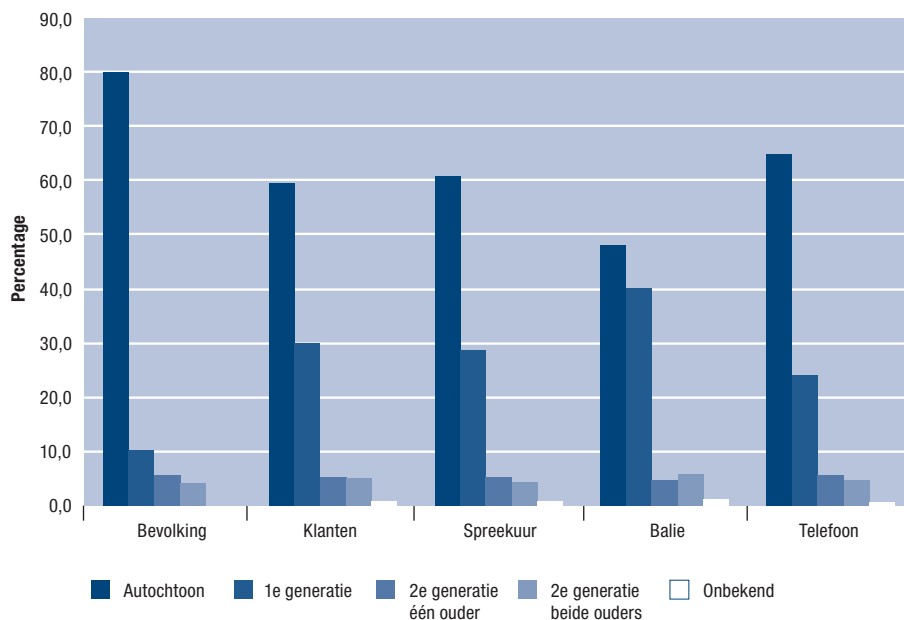


*(Niet-westerse) allochtonen*

Van alle ondervraagden is zowel in 2007 als in 2008 ongeveer 40% allochtoon, waarvan ruim twee derde niet-westers allochtoon is. Van de allochtonen is drie kwart een zogenaemde eerstegeneratieallochtoon, dit wil zeggen dat deze persoon zelf geboren is buiten Nederland.

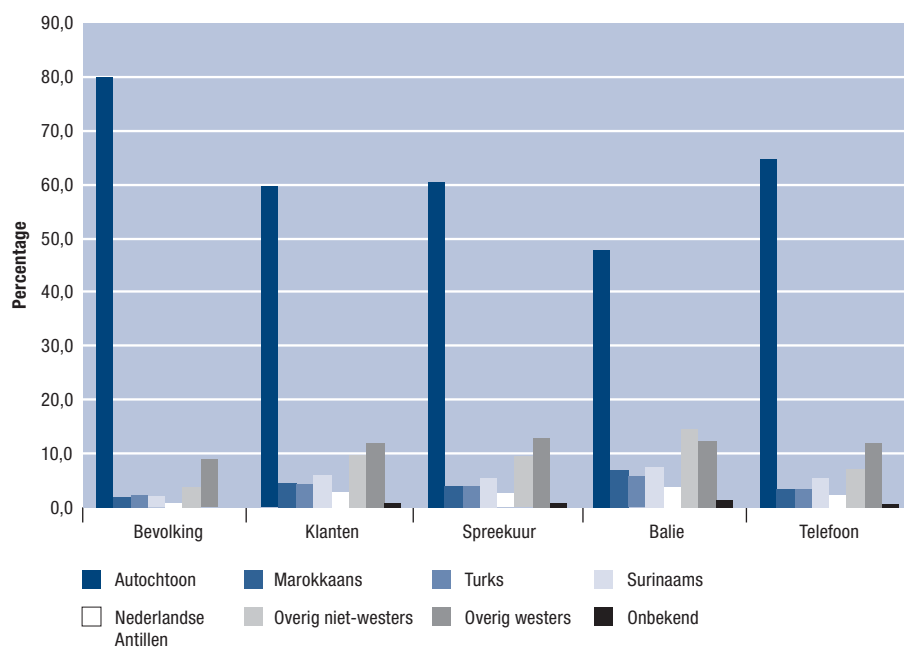
Uit figuur 5 blijkt dat eerstegeneratieallochtonen relatief vaker naar de balie komen, terwijl autochtonen bij de telefooncontacten iets vaker voorkomen dan gemiddeld.

**Figuur 5 Loketklanten naar herkomst in percentages**



Als de allochtonen naar land van herkomst worden onderverdeeld, blijkt dat klanten die vallen binnen de categorie 'overig niet-westers' relatief vaak naar de balie gaan en minder vaak telefonisch contact zoeken. Dit eerste geldt ook in lichte mate voor klanten van Surinaamse afkomst.

**Figuur 6 Loketklanten naar land van herkomst in percentages**







## 3 Het gebruik en de gebruikers van toevoegingen

In dit hoofdstuk wordt allereerst verslag gedaan van ontwikkelingen ten aanzien van de afgegeven toevoegingen (paragraaf 3.1). Speciale aandacht wordt besteed aan de lichte adviestoevoegingen en de mediationtoevoegingen. De cijfers zijn ontleend aan GRAS, het systeem waarmee de Raad de afgegeven toevoegingen registreert.

Daarna wordt verslag gedaan van de rechtzoekenden en hun gebruik (paragraaf 3.2) en van de achtergronden van de gebruikers van toevoegingen (paragraaf 3.3).<sup>22</sup>

De cijfers hebben betrekking op de jaren 2000 tot en met 2008, tenzij er redenen zijn om over een kortere periode te rapporteren.

### 3.1 Aantal toevoegingen en rechtsterreinen

Deze paragraaf bevat gegevens over de ontwikkeling van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand op toevoegingsbasis. Er wordt beschreven dat het aantal afgegeven toevoegingen in 2008 is gestegen ten opzichte van 2007.

#### 3.1.1 *Ontwikkeling in het aantal afgegeven toevoegingen*

In 2008 zijn er in totaal 422.530 toevoegingen afgegeven (zie figuur 7, 100%). Dit zijn er 16.705 meer dan het jaar daarvoor. Het aantal afgegeven toevoegingen in 2008 is het resultaat van de voortzetting van de trendmatige toename vanaf 2000. Alleen het jaar 2006 vormde hierop een uitzondering.

Binnen het aantal toevoegingen kan onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdcategorieën: de reguliere toevoegingen en de lichte adviestoevoegingen. De mediationtoevoegingen worden tot de reguliere toevoegingen

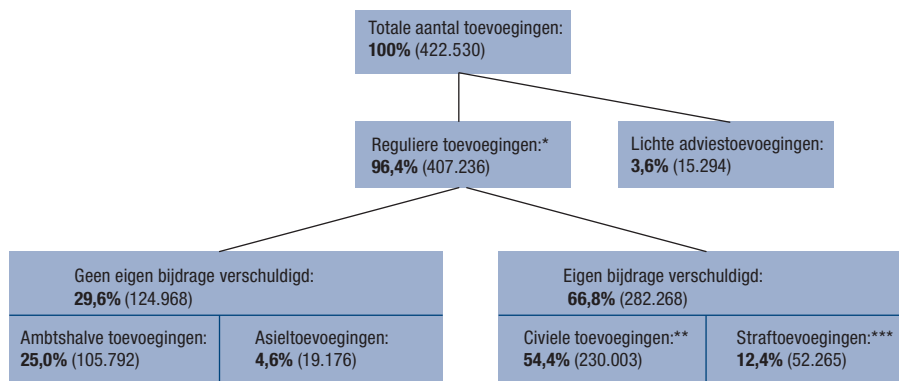
---

<sup>22</sup> De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van de toenmalige Raden voor Rechtsbijstand (GRAS) die zijn aangeleverd door de afdeling Informatie Management (de ICT-organisatie van de Raad). Voor paragraaf 3.3 is door drs. F. Huls, statistisch onderzoeker bij het CBS, een koppeling gemaakt met gegevens uit het Centrale Koppelbestand Personen.

gerekend.<sup>23</sup> Later in het hoofdstuk zal apart aandacht worden besteed aan de subcategorie mediatie toevoegingen.

Binnen de reguliere toevoegingen kan onderscheid gemaakt worden tussen toevoegingen waarvoor wettelijk gezien geen eigen bijdrage is verschuldigd en de overige reguliere toevoegingen waarvoor wettelijk gezien wel een eigen bijdrage verschuldigd is. Of een rechtzoekende een eigen bijdrage moet betalen, hangt af van het soort zaak waarvoor de toevoeging wordt afgegeven. In artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand is geregeld dat in een aantal kwetsbare situaties de rechtzoekende geen eigen bijdrage hoeft te betalen. In de regel gaat het daarbij om een toevoeging die ambtshalve of ten behoeve van een asielzaak wordt afgegeven. Een toevoeging wordt door de Raad op last van de rechter ambtshalve afgegeven als een persoon tegen zijn wil van zijn vrijheid is beroofd. Daarbij gaat het om zaken waarin de Raden op ambtshalve last van de rechter een toevoeging verstrekken, bijvoorbeeld bij een gedwongen opname in een psychiatrische kliniek of als iemand bij verdenking van een strafbaar feit tegen zijn wil van zijn vrijheid wordt beroofd (de zogenoemde strafrechtelijke zaken – verdachten, dit betrof in 2008 55% van alle ambtshalve toevoegingen). Ook geldt deze voorziening voor het slachtoffer van een gewelds- of zedenmisdrrijf, die een civiele vordering tegen de dader wil instellen.

**Figuur 7 Verdeling van de toevoegingen naar grondslag in 2008 (in percentages)**



\* Inclusief 5.524 mediatie toevoegingen.

\*\* Onder civiele toevoegingen worden alle toevoegingen verstaan, behalve de ambtshalve, asiel- en straf toevoegingen. Deze indeling heeft tot gevolg dat toevoegingen op bijvoorbeeld het terrein van het bestuurs- of socialezekerheidsrecht ook tot civiele toevoegingen worden gerekend.

\*\*\* Onder deze niet-ambtshalve straf toevoegingen valt een grote groep cliënten die in de praktijk geen eigen bijdrage verschuldigd zijn (88% van de 12%); dit zijn cliënten die in de laagste eigen bijdrage categorie vallen en daarom bij straf toevoegingen geen eigen bijdrage hoeven te betalen (art. 44 lid 2 Wrb) en cliënten die op grond van artikel 11 Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand zijn vrijgesteld van het betalen van een eigen bijdrage (de zogenoemde nihilstellingen).

23 In de monitor van 2006 werden de mediatie toevoegingen als aparte hoofd categorie genoemd. De 187 mediatie toevoegingen van 2006 zijn in de huidige overzichten opgeteld bij de reguliere toevoegingen.

Vanaf 2000 tot en met 2006 vertoonde het totale aantal afgegeven toevoegingen continu een stijgende lijn. Gerekend vanaf het jaar 2000 vond een relatief grote toename plaats in 2006 (+17% ten opzichte van 2005).<sup>24</sup> In 2007 daalde het totale aantal afgegeven toevoegingen ten opzichte van een jaar eerder (-2%).<sup>25</sup> Als alleen de aantallen reguliere toevoegingen met elkaar worden vergeleken, wat zuiverder is omdat er in 2004 en de jaren daarvoor nog geen lichte adviestoevoegingen waren,<sup>26</sup> dan was de afname in 2007 ten opzichte van 2006 3%. In 2008 steeg het aantal reguliere afgegeven toevoegingen weer tot een totaal aantal van 407.236, conform de trend van 2000 tot en met 2006.

**Tabel 14** Totaal aantal afgegeven toevoegingen

Jaar	Aantal totaal	Index totaal	Aantal regulier	Index regulier	Aantal Lat
2000	293.080	100	293.080	100	-
2001	299.482	102	299.482	102	-
2002	328.206	112	328.206	112	-
2003	343.473	117	343.473	117	-
2004	343.716	117	343.716	117	-
2005	354.287	121	350.924	120	3.363
2006	414.762	142	397.868	136	16.894
2007	405.825	138	387.459	132	18.366
2008	422.530	144	407.236	139	15.294

Opvallend is dat het aantal lichte adviestoevoegingen in 2008, voor het eerst sinds het bestaan van deze voorziening, is gedaald (-17% ten opzicht van 2007). Mogelijke redenen hiervan zijn:

- een betere dienstverlening en zaaksafhandeling door het Juridisch Loket;
- het gebruik van de Rechtwijzer.

In tabel 15 en figuur 8 is de ontwikkeling weergegeven van de ambtshalve, asiel-, civiele en straf toevoegingen. Hierin is te zien dat het aantal ambtshalve toevoegingen vanaf 2000 is toegenomen, waarbij de sterkste groei tussen 2000 en 2004 plaatsvond (+53%).<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Deze toename van ruim 60.000 toevoegingen wordt toegeschreven aan de inwerking-treding van de wet VIValt (zie hiervoor ook de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007).

<sup>25</sup> Deze daling kan verklaard worden door de voorafgaande stijging die samenging met de inwerking-treding van de wet VIValt.

<sup>26</sup> Het is niet bekend in hoeverre de huidige lichte adviestoevoegingen een vervanging zijn voor de reguliere toevoegingen in het verleden of voor zaken die op de spreekuren van de voormalige bureaus rechtshulp konden worden afgedaan.

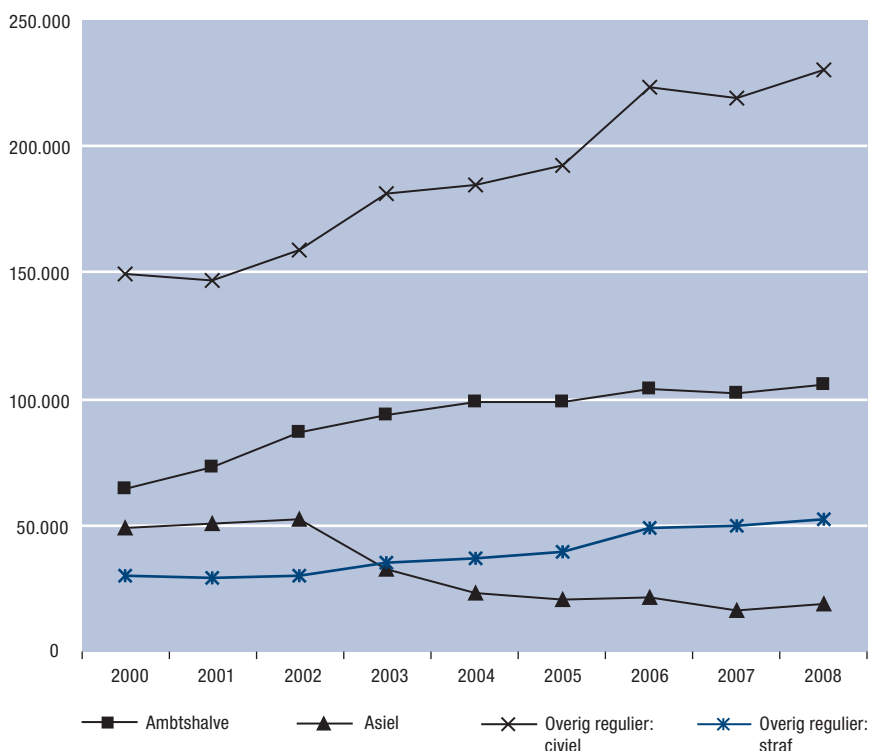
<sup>27</sup> Binnen de ambtshalve toevoegingen is het aandeel van de strafrechtelijke zaken die betrekking hebben op verdachten, gedaald van 65% in 2000 naar 55% in 2008. In 2008 betrof bijna de helft van de ambtshalve zaken dus strafrechtelijke zaken die betrekking hebben op niet-verdachten, waaronder bijvoorbeeld BOPZ-zaken. Het aantal BOPZ-zaken is sterker toegenomen dan het aantal strafrechtelijke zaken die betrekking hebben op verdachten.

De afname bij de asieltoevoegingen die zich vanaf 2003 voordoet, zet zich na een lichte stijging in 2006 (+1%) voort in 2007. In 2007 is het aantal asieltoevoegingen ten opzichte van 2000 met 67% afgenomen. In 2008 is er voor het eerst weer een substantiële stijging te zien in het aantal asieltoevoegingen (+20% ten opzichte van 2007). Deze stijging kan worden verklaard uit een grotere toestroom van asielzoekers in 2008.

Het aantal civiele toevoegingen (hier valt ook het bestuursrecht onder) is in 2008 gestegen ten opzichte van 2007 (+5%). Alleen in 2001 en 2007 daalde het aantal afgegeven civiele toevoegingen. Gemeten vanaf 2000 is er een stijging geweest van 54%.

De toename bij de straf toevoegingen sinds 2000 is 74%. Vooral 2003 en 2006 laten een sterke stijging zien; 2001 is het enige jaar waarin het aantal afgegeven straf toevoegingen is afgenomen. Verder valt op dat straf toevoegingen de enige toevoegingen zijn die ook in 2007 gestegen zijn ten opzichte van 2006, het jaar waarin de afgifte van de meeste soorten toevoegingen is gedaald.

**Figuur 8 Reguliere toevoegingen naar grondslag in aantal**



**Tabel 15 Reguliere toevoegingen naar grondslag in aantal en index**

Jaar	Geen eigen bijdrage verschuldigd				Eigen bijdrage verschuldigd			
	Ambtshalve	Index	Asiel	Index	Civiel	Index	Straf	Index
2000	64.776	100	49.032	100	149.279	100	29.993	100
2001	72.879	113	50.430	103	146.865	98	29.308	98
2002	87.007	134	52.455	107	159.069	107	29.677	99
2003	93.932	145	32.927	67	181.130	121	35.484	118
2004	98.835	153	22.984	47	184.673	124	37.225	124
2005	98.691	152	20.767	42	192.020	129	39.446	132
2006	104.225	161	21.389	44	223.429	150	48.825	163
2007	102.597	158	15.963	33	218.852	147	50.047	167
2008	105.792	163	19.176	39	230.003	154	52.265	174

#### *Mediationtoevoegingen*

Rechtzoekenden kunnen sinds 1 april 2005 ook voor een mediation een toevoeging aanvragen. Deze toevoegingen worden alleen verstrekt als de mediator bij de Raad als mediator is ingeschreven. De mediator moet hiervoor voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, die mede door de Raad voor Rechtsbijstand zijn vastgesteld.

Er zijn drie wegen waarlangs een aanvraag voor een mediationtoevoeging tot stand kan komen. De eerste is via de vrije markt. Wanneer rechtzoekenden zelf een mediator inschakelen, zal deze mediator de partij in het conflict die een inkomen onder de Wrb-grens heeft, wijzen op de mogelijkheid een toevoeging aan te vragen. Daarnaast kunnen rechtzoekenden verwezen worden naar een mediator vanuit het Juridisch Loket en vanuit een gerechtelijke procedure. Bij een verwijzing vanuit het Juridisch Loket zal in veel gevallen ten minste een van de partijen in aanmerking komen voor een toevoeging. Alle loketmedewerkers hebben inmiddels een basis- en een verdiepte mediationopleiding doorlopen. Zij worden nu allemaal ingezet om verwijzingen naar een mediator te realiseren.

In 2008 zijn er 5.524 mediationtoevoegingen afgegeven.<sup>28</sup> Van de 5.524 mediationtoevoegingen betreft het voor 49% een zogenoemde 'verlengde mediation'. Dit zijn mediations waarbij de vier uur van de eerste mediationtoevoeging niet toereikend is. Dan kan voor nogmaals vier uur een verlengde mediationtoevoeging worden aangevraagd.<sup>29</sup>

28 Het gaat hier om minder dan 5.524 mediations, omdat het voorkomt dat beide partijen een toevoeging aanvragen (bron: GRAS).  
 29 Voor nadere cijfers betreffende mediationtoevoegingen en loketverwijzingen betreffende mediation, zoals slagingspercentages, doorlooptijden en tevredenheid, wordt verwezen naar de Mediation Monitor van het WODC.

#### *De lichte adviestoevoeging*

De lichte adviestoevoeging beoogt, als laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand, te voorkomen dat de toegankelijkheid van het stelsel in het gedrang komt na de afschaffing van de verlengde spreekuurvoorziening van de voormalige bureaus rechtshulp. De lichte advies-toevoeging kan door de Raden worden verleend voor zaken die eenvoudig van aard zijn, maar niet kunnen worden afgedaan in het kader van de spreekuurvoorziening van het Juridisch Loket. De aard van de zaken en niet de factor tijd is bepalend voor de beoordeling of een zaak als lichte adviestoevoeging kan worden afgedaan. De tijdsduur van drie uur, waarbinnen een lichte adviestoevoeging zou kunnen worden afgehandeld, is dan ook slechts indicatief. Voor dit type toevoeging gelden afwijkende inkomens- en vermogensnormen en een afwijkende eigen bijdrage (zie bijlage 2). Per lichte adviestoevoeging betaalt de rechtzoekende € 13,50. In 2008 werden er 15.294 lichte adviestoevoegingen afgegeven.

#### *3.1.2 Rechtsterreinen*

De Raad voor Rechtsbijstand registreert van elke toevoeging die hij afgeeft op welk (hoofd)rechtsterrein de aanvraag betrekking heeft. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling beschreven per rechtsterrein vanaf 2005. Er is hier gekozen voor het referentiejaar 2005 in plaats van 2000, omdat eventuele kortstondige effecten van wetwijzigingen op deze manier beter in beeld gebracht kunnen worden.

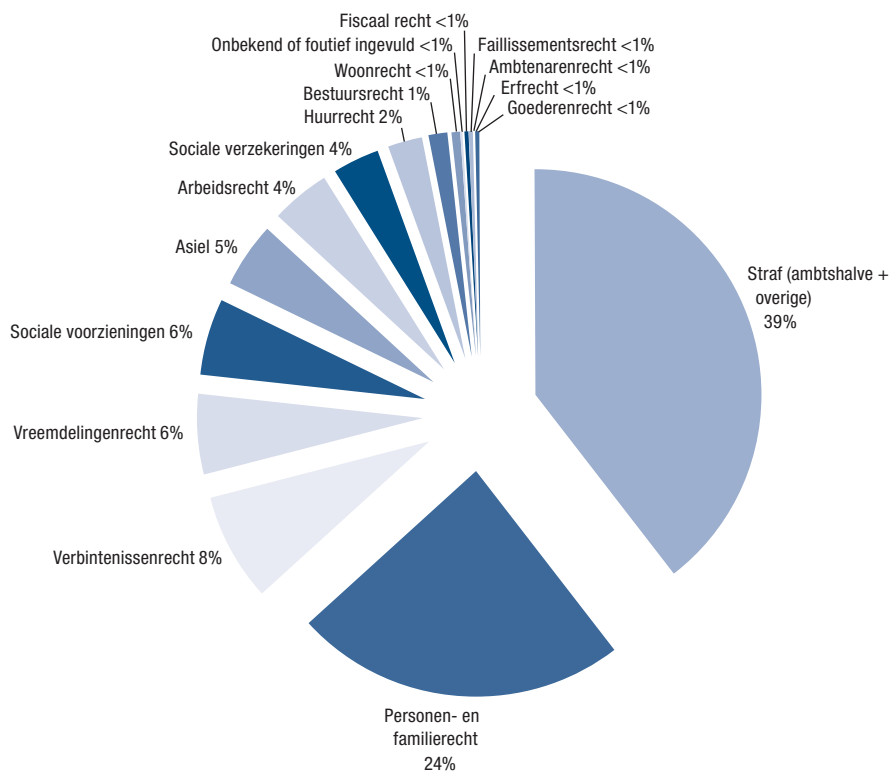
Hierna worden de figuren en tabellen afgebeeld met de verdeling per rechtsterrein, gevolgd door een toelichting. Er is hierbij een onderverdeling gemaakt naar reguliere toevoegingen en lichte adviestoevoegingen. Binnen de reguliere toevoegingen kan nog een subcategorie worden onderscheiden van mediationtoevoegingen; deze categorie wordt in een subparagraaf apart belicht.

Uit de cijfers in deze paragraaf blijkt dat op tien rechtsterreinen het aantal afgegeven *reguliere* toevoegingen in vergelijking met 2005 is gestegen en dat dit op zes rechtsterreinen juist is gedaald. De *lichte adviestoevoegingen* hebben vooral betrekking op het verbintenissenrecht en het arbeidsrecht. De *mediationtoevoegingen* blijken voor het overgrote deel betrekking te hebben op het personen- en familierecht.

*Reguliere toevoegingen*

In figuur 9 en tabel 16 worden de verschillende rechtsterreinen van de afgegeven reguliere toevoegingen weergegeven.

**Figuur 9** Verdeling van de afgegeven reguliere toevoegingen per rechtsterrein in 2008



**Tabel 16** Rechtsterreinen waarop reguliere toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008 (in absolute aantallen en index)

Rechtsterrein	2005		2006	2007	2008	
	Aantal	Index	Index	Index	Aantal	Index
Straf (ambtshalve + overige)	138.125	100	111	111	158.054	114
Personen- en familierecht	72.921	100	121	121	94.817	130
Verbintenissenrecht	21.632	100	125	130	31.054	144
Vreemdelingenrecht	26.110	100	110	93	23.257	89
Sociale voorzieningen	19.710	100	127	119	22.689	115
Asiel	20.767	100	103	77	19.172	92
Arbeidsrecht	19.892	100	91	74	16.065	81
Sociale verzekeringen	14.848	100	109	101	14.149	95
Huurrecht	7.104	100	116	123	9.297	131
Bestuursrecht	4.156	100	126	145	6.558	158
Woonrecht	1.523	100	115	85	1.141	75
Fiscaal recht	364	100	186	254	1.125	309
Faillissementsrecht	820	100	104	107	874	107
Erfrecht	572	100	128	126	862	151
Ambtenarenrecht	732	100	106	79	629	86
Goederenrecht	123	100	141	152	218	178
Onbekend of foutief ingevuld*	1.221	100	133	102	1.327	109
Totaal	350.755	100	113	109	401.712	115

\* In een aantal resorts is tijdelijk gewerkt met een fictieve code. De verwachting is dat dit aantal in 2009 kleiner zal zijn.

In bijlage 6 worden de ontwikkelingen van de reguliere toevoegingen per rechtsterrein in de afgelopen vier jaar grafisch weergegeven.

#### *Toename reguliere toevoegingen 2005-2008*

In de periode 2005 tot en met 2008 is het aantal afgegeven reguliere toevoegingen op 10 hoofdrechtsterreinen gestegen. De grootste absolute stijging heeft plaatsgevonden op het terrein van het personen- en familierecht (absoluut +21.896, relatief +30%). Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in de inwerkingtreding van de wet VIValt. Sinds VIValt mogen mensen meer vermogen hebben en valt het eigen huis buiten de vermogenstoets. Juist binnen het personen- en familierecht kunnen deze wijzigingen van invloed zijn, en dan vooral op het gebied van echtscheidingen. Hier geldt namelijk in verband met tegenstrijdige belangen de geïndividualiseerde draagkrachttoets, waarbij wordt gekeken naar de persoonlijke situatie. In deze categorie is er mogelijk sinds VIValt een toename geweest van het aantal mensen die voor een toevoeging in aanmerking komen. Het aantal echtscheidingen is al een aantal jaren stabiel. Sinds 2003 worden er jaarlijks tussen de 31.000 en 32.000 huwelijken verbroken door echtscheiding.<sup>30</sup>

30 Bron: <<http://statline.cbs.nl>> (april 2009).



De tweede grote stijging vanaf 2005 gerekend in absolute aantallen heeft plaatsgevonden op het terrein van het strafrecht (absoluut +19.929, relatief +14%). Deze stijging heeft tussen 2000 en 2006 aanhoudend plaatsgevonden en is in 2007 gestabiliseerd, waarna er in 2008 weer sprake is van een stijging. Mogelijke verklaringen voor de stijging sinds 2000 is de intensivering van het vervolgingsbeleid en maatregelen die zijn genomen om de strafketen te versterken.

Het aantal geregistreerde misdrijven is vanaf 2003 echter gedaald en zo ook het geregistreerde slachtofferschap.<sup>31</sup> Strafrechtelijke zaken zijn een verzameling van een divers aantal rechtsgebieden, waaronder ook zaaksoorten die in de regel tot het civiele en het vreemdelingenrecht worden gerekend, te weten BOPZ-zaken en zaken op het gebied van de vreemdelingenbewaring. Als het hele scala van strafrechtelijke zaken nader wordt bekeken, blijkt de stijging met name te worden veroorzaakt door de categorieën:

- misdrijven eerste aanleg enkelvoudige kamer: stijgt van 63.936 in 2007 naar 66.436 in 2008 (+2.500);
- BOPZ-zaken: stijgt van 18.084 in 2007 naar 19.200 in 2008 (+1.116);
- overtreding dienend voor de sector kanton: stijgt van 1.987 in 2007 naar 2.404 in 2008 (+417);
- schadevergoeding na voorlopige hechtenis: stijgt van 2007 in 870 naar 1.104 in 2008 (+234).<sup>32</sup>

Een andere grote absolute stijger is het verbintenissenrecht (absoluut +9.422, relatief +44%).<sup>33</sup>

De grootste *relatieve* stijgingen hebben plaatsgevonden op het terrein van het fiscaal recht (relatief +209%, absoluut +761), het goederenrecht (relatief +78%, absoluut +95), bestuursrecht (relatief +58%, absoluut +2.402) en erfrecht (relatief +51%, absoluut +290). Vooral de toename op het terrein van het fiscaal recht ten opzichte van 2005 is zeer groot (+209%), maar gezien het lage absolute aantal heeft deze toename niet erg veel invloed op de totale vraag. Deze stijging wordt mogelijk veroorzaakt doordat de huurtoeslag en de zorgtoeslag sinds 2006 bij de Belastingdienst zijn ondergebracht.

Overige rechtsterreinen waarop een stijging zichtbaar was in 2008 ten opzichte van 2005 zijn de sociale voorzieningen, het huurrecht en het faillissementsrecht.

---

31 Bron: <<http://statline.cbs.nl>> (april 2009).

32 Deze stijging is opvallend, over de langere termijn gezien, omdat deze na 2004 sterk toeneemt.

33 De meest opvallende toename in absolute aantallen binnen het verbintenissenrecht zijn die van de subcategorieën 'geschil verbintenissenrecht' (van 10.256 in 2005 naar 17.900 in 2008) en 'geschil onrechtmatige daad' (van 5.169 in 2005 naar 7.583 in 2008).

#### *Afname reguliere toevoegingen 2005-2008*

In de periode 2005 tot en met 2008 is het aantal afgegeven reguliere toevoegingen op zes hoofdrechtsterreinen gedaald. De grootste absolute daling heeft plaatsgevonden op het terrein van het arbeidsrecht (absoluut -3.827, relatief -19%). Deze daling wordt mogelijk verklaard door het gunstige economische klimaat, waarvan tot ver in 2008 sprake was. Daarbij komt dat pro-formaverweer niet langer voorwaarde is voor toekenning van een WW-uitkering.

De tweede grote daling vanaf 2005 gerekend in absolute aantallen heeft plaatsgevonden op het terrein van het vreemdelingenrecht (absoluut -2.853, relatief -11%). Ook op het terrein van asielzaken is een grote absolute daling te constateren sinds 2005 (absoluut -1.595, relatief -8%). Deze daling blijkt voornamelijk in 2007 te hebben plaatsgevonden ten opzichte van 2006. In 2008 is juist weer een flinke stijging te zien ten opzichte van 2007.

De grootste relatieve dalingen hebben plaatsgevonden op het terrein van het woonrecht (absoluut -382, relatief -25%), het arbeidsrecht (hiervoor ook al genoemd) en het ambtenarenrecht (absoluut -103, relatief -14%; dit betreft ook vaak ontslagkwesties); op deze gebieden worden echter absoluut gezien veel minder toevoegingen afgegeven, waardoor dit verschil het totale aantal minder sterk beïnvloedt.

#### *Mediationtoevoegingen*

In tabel 17 is het aantal afgegeven mediationtoevoegingen uitgesplitst naar hoofdrechtsterrein. Hieruit blijkt dat 83% van de mediationtoevoegingen betrekking heeft op het rechtsterrein personen- en familierecht. De overige rechtsterreinen spelen een marginale rol.

De cijfers van 2008 worden alleen vergeleken met de cijfers van 2007, omdat mediationtoevoegingen pas vanaf november 2006 in GRAS worden geregistreerd.

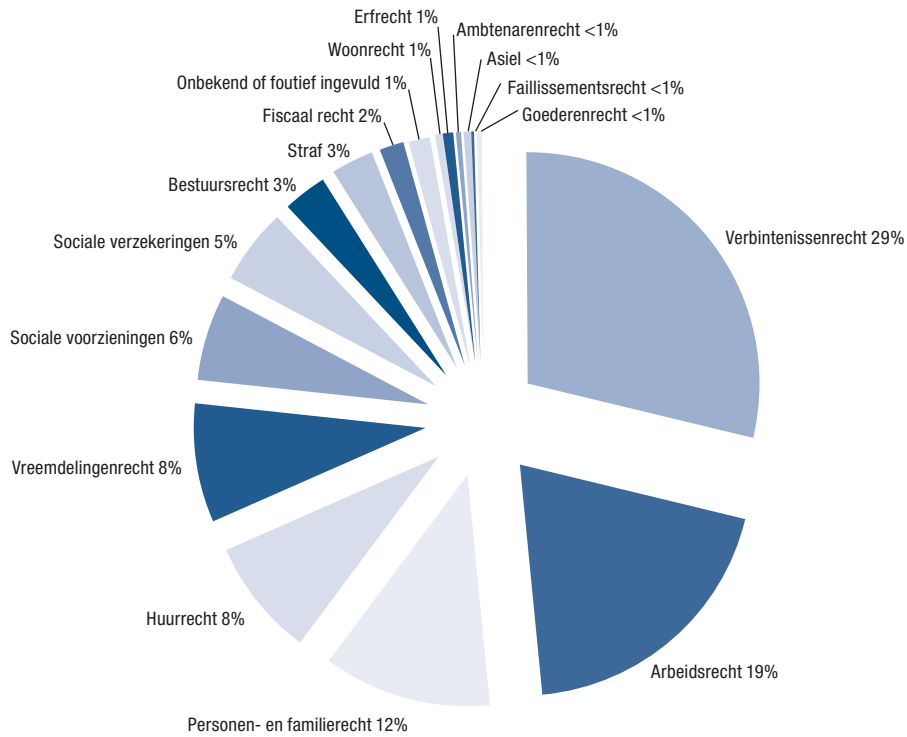
**Tabel 17**    **Rechtsterreinen waarop mediationtoevoegingen zijn afgegeven in 2007 en 2008 (in absolute aantallen en percentages)**

Rechtsterrein	2007		2008	
	Aantal	Percentages	Aantal	Percentages
Personen- en familierecht	3.788	83	4.589	83
Verbintenissenrecht	28	1	31	1
Arbeidsrecht	28	1	21	<1
Sociale verzekeringen	15	<1	19	<1
Huurrecht	18	<1	17	<1
Overig	12	<1	16	<1
Sociale voorzieningen	11	<1	14	<1
Erfrecht	12	<1	7	<1
Onbekend of foutief ingevuld	653	14	796	14
Totaal	4.565	100	5.524	100

*Lichte adviestoevoegingen*

Aangezien 2006 het eerste *volledige* jaar was waarin lichte adviestoevoegingen konden worden afgegeven, vindt in deze paragraaf alleen een vergelijking plaats met de jaren 2006 en 2007.

**Figuur 10** Verdeling van de afgegeven lichte adviestoevoegingen per rechtsterrein in 2008



**Tabel 18 Rechtsterreinen waarop lichte adviestoevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008 (in absolute aantallen en procenten)**

Rechtsterrein	2006		2007		2008	
	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index
Verbintenissenrecht	4.618	100	5.043	109	4.425	96
Arbeidsrecht	3.587	100	3.392	95	2.949	82
Personen- en familierecht	1.707	100	2.219	130	1.806	106
Huurrecht	1.392	100	1.598	115	1.278	92
Vreemdelingenrecht	1.630	100	1.717	105	1.272	78
Sociale voorzieningen	1.171	100	1.161	99	929	79
Sociale verzekeringen	1.243	100	1.228	99	826	66
Bestuursrecht	365	100	469	128	450	123
Straf	509	100	557	109	446	88
Fiscaal recht	173	100	267	154	258	149
Woonrecht	208	100	172	83	111	53
Overige rechtsterreinen*	316	100	342	108	329	104
Onbekend of foutief ingevuld	202	100	201	100	216	107
Totaal	16.894	100	18.366	109	15.294	91

\* Terreinen met minder dan 100 toevoegingen gemiddeld over de laatste drie jaren zijn samengevoegd: erfrecht, ambtenarenrecht, faillissementsrecht, asiel- en goederenrecht.

In bijlage 6 worden de ontwikkelingen van de lichte adviestoevoegingen per rechtsterrein in de afgelopen drie jaren grafisch weergegeven.

Lichte adviestoevoegingen zijn in 2008 vooral afgegeven op het terrein van het verbintenissenrecht (29%). Daarnaast nemen het arbeidsrecht (19%) en het personen- en familierecht (12%) ook een relatief groot deel van de lichte adviestoevoegingen voor hun rekening.

Als wordt vergeleken met 2006, blijkt dat het aantal lichte adviestoevoegingen in relatieve zin op het gebied van fiscaal recht, erfrecht en bestuursrecht aanzienlijk gestegen is (resp. +49%, +27% en +23%); terwijl het aantal lichte adviestoevoegingen in relatieve zin op het gebied van woonrecht, sociale verzekeringen, vreemdelingenrecht en sociale voorzieningen aanzienlijk gedaald is (resp. -47%, -34%, -22% en -21%).

In absolute zin is het personen- en familierecht de grootste 'stijger' (+99 lichte adviestoevoegingen in 2008 ten opzichte van 2007). De grootste absolute 'daler' is het arbeidsrecht (-638 lichte adviestoevoegingen ten opzichte van 2007).

### 3.1.3 Verdieping personen- en familierecht

Een relatief groot aantal toevoegingen wordt afgegeven op het gebied van het personen- en familierecht. Bovendien staat dit rechtsterrein momenteel in de belangstelling vanwege de invoering van de verplichting voor ouders om een

ouderschapsplan op te stellen bij echtscheiding. Dit zal mogelijk leiden tot een verandering in de verdeling van de soort en in het aantal toevoegingen. Als we deze groep toevoegingen en toevoegingsgebruikers nader beschouwen, blijkt het volgende.

De 101.212 afgegeven toevoegingen zijn onder te verdelen in 94.817 reguliere toevoegingen, 1.806 lichte adviestoevoegingen en 4.589 mediationtoevoegingen. In tabel 19 staat weergegeven op welke afgiftecategorieën de toevoegingen zijn afgegeven. De afgiftecategorie echtscheidingen met nevenvorderingen is het grootst (23%), gevolgd door alimentatie/levensonderhoud (18%).

Als er binnen dit rechtsterrein een indeling wordt gemaakt die inhoudelijk gezien meer van belang is, kan onderscheid gemaakt worden tussen zaken die te maken hebben met echtscheiding, met kinderen naar aanleiding van een echtscheiding en overige zaken (zie bijlage 7).

**Tabel 19 Afgiftecategorieën binnen het personen- en familierecht**

Afgiftecategorie	Percentage 2006	Percentage 2007	Percentage 2008	Aantal 2008
Echtscheiding met nevenvorderingen	28	26	23	23.652
Alimentatie/levensonderhoud	19	19	18	18.275
Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek	9	8	7	7.247
Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen	4	4	5	4.775
Boedelscheiding	4	4	4	3.838
Ontbinding (eenzijdig) na scheiding van tafel en bed	<1	<1	<1	81
Echtscheiding (ambtshalve)	<1	<1	<1	29
Gemeenschappelijk ontbindingsverzoek na scheiding van tafel en bed	<1	<1	<1	21
<b>Aan echtscheiding gerelateerd (zonder gezag en omgang)</b>	<b>64</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>57.918</b>
Omgangsregeling	12	13	13	13.422
Ouderlijk gezag/voogdij	8	9	10	10.157
<b>Gezag en omgang</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>23.579</b>
Overige geschillen	8	9	11	10.900
Ondertoezichtstelling (ambtshalve)	5	5	5	4.769
Vaderschapsactie/ontkenning vaderschap	2	2	2	2.672
Curatele/onderbewindstelling	1	1	1	772
Voornaamswijziging	<1	<1	1	477
Adoptie	<1	<1	<1	125
<b>Overige zaken personen- en familierecht</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>19.715</b>
<b>Totaal</b>	<b>89.876</b>	<b>94.020</b>	<b>100</b>	<b>101.212</b>

In totaal zijn aan 81.241 rechtzoekenden toevoegingen afgegeven op het gebied van het personen- en familierecht. Gemiddeld hebben zij in 2008 1,2 toevoegingen per persoon ontvangen die betrekking hebben op het personen-

en familierecht; 83% van de klanten heeft slechts 1 toevoeging binnen het personen- en familierecht ontvangen. Dit laatste percentage ligt bij de gehele groep toevoegingsgebruikers een stuk lager, namelijk op 72%. Dit verschil is te verklaren uit het feit dat we het nu slechts hebben over een selecte groep toevoegingsgebruikers die mogelijk nog meer toevoegingen hebben op andere gebieden dan het personen- en familierecht. Als per vorenstaande categorie naar het meervoudig gebruik wordt gekeken, blijkt dat er onderling grote verschillen zijn. Voor de categorie 'aan echtscheiding gerelateerd (zonder gezag en omgang)' geldt een meervoudig gebruik van 1,1, voor de categorie 'gezag en omgang' is dat 1,5 en binnen de derde categorie 'overige zaken personen- en familierecht' zijn er gemiddeld 1,4 toevoegingen verstrekt per rechtzoekende. Als beide partners een toevoeging krijgen, komt het gemiddelde aantal toevoegingen *per echtscheiding* hoger uit.

Voor wat betreft de inschaling in de vijf treden van de eigen bijdrage wijkt de groep mensen die gebruikmaakt van toevoegingen in het personen- en familierecht, nauwelijks af van de gehele groep toevoegingsgebruikers.

#### 3.1.4 Voorziening deskundigenbericht

Sinds 2005 voert de Raad voor Rechtsbijstand namens de minister van Justitie de subsidieregeling medisch haalbaarheidsonderzoek (de *quick scan*) en de voorfinanciering voor deskundigenberichten in letselschadezaken uit. Deze regeling is bedoeld om te voorkomen dat rechtzoekenden met letselschade<sup>34</sup> om financiële redenen geen beroep op rechtshulp doen en afzien van een claim (*Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 114*).

Deze voorziening bestaat enerzijds uit het bekostigen van een medisch haalbaarheidsonderzoek. Dit is een *quick-scan*faciliteit, waarmee in korte tijd meer duidelijkheid wordt verkregen over de haalbaarheid van een letselschadezaak, met name in zaken waarin onduidelijkheid bestaat over de aansprakelijkheid. Op grond van deze voorziening kunnen rechtzoekenden die onder de Wrb vallen, tegen een gematigd tarief van € 200, vermeerderd met de verschuldigde omzetbelasting, een medisch haalbaarheidsonderzoek (mho) laten uitvoeren.

Daarnaast is er een voorschotregeling voor de kosten van de benodigde deskundigenberichten. Hiervoor kan maximaal € 3.000 worden geleend. Indien de procedure ten gunste van de eisende partij uitvalt, kan de lening worden afgelost met behulp van de schadevergoeding. Van dit type lening zijn er in 2008 vier verstrekt (in 2007 waren dit er ook vier).

---

34 Letselschadezaken zijn juridische zaken ter vaststelling van aansprakelijkheid of schadevergoeding verband houdende met een verkeersongeval, arbeidsongeval, medische fout of geweldsdelict.

Het aantal door de Raad voor Rechtsbijstand verstrekte subsidies voor een medisch haalbaarheidsonderzoek neemt jaarlijks fors toe. In 2008 zijn in totaal 612 subsidies verstrekt, in 2007 waren dit er 460 en in 2006 waren dit er 267.<sup>35</sup>

Om te analyseren op welke zaaksoorten het medisch haalbaarheidsonderzoek betrekking heeft, is in 2006 een dossieronderzoek uitgevoerd bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam. Uit dit dossieronderzoek blijkt dat het hierbij om zes zaaksoorten gaat. In de meeste gevallen gaat het om de zaaksoorten bedrijfsongeval en geschil medisch handelen. Daarnaast gaat het om de zaaksoorten geschil onrechtmatige daad, verzekeringsgeschil, geschil politieoptreden en Werkloosheidswet.

Het is uit de achterliggende gegevens niet op te maken hoe vaak het voorkomt dat rechtzoekenden gebruikmaken van een mho zonder hier subsidie voor aan te vragen.

Een rechtzoekende komt alleen in aanmerking voor een mho-subsidie als er onduidelijkheid is over de aansprakelijkheid. Of dit het geval is, is bij de Raad voor Rechtsbijstand niet altijd bekend. Voor alle zaken die onder bedrijfsongevallen (A032) en geschillen medisch handelen (O040) vallen, geldt dat *als* er onduidelijkheid is over de aansprakelijkheid, de rechtzoekende gebruik kan maken van de mho-subsidie. Voor geschillen onrechtmatige daad (O010) geldt dat onder deze code ook andere zaken dan letselschadezaken geboekt worden. Het is niet bekend welk deel van deze zaken daadwerkelijk betrekking heeft op letsel.

Een subsidie voor een aanvraag wordt overigens nooit geweigerd. Wanneer het letselschade betreft en het aanvraagformulier juist is ingevuld, wordt een subsidie altijd toegewezen.

### **3.2 Toevoegingsgebruik per rechtzoekende**

In deze paragraaf worden kerncijfers weergegeven over het aantal rechtzoekenden en over het aantal toevoegingen per rechtzoekende, het meervoudig gebruik. Uit de cijfers blijkt dat het aantal toevoegingsgebruikers in 2008 licht is gestegen en dat het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtzoekende door de jaren heen licht toeneemt. Bij de hierna volgende gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen reguliere toevoegingen (inclusief mediation-toevoegingen) en lichte adviestoevoegingen.

---

35 De cijfers van 2006 en 2007 zijn exclusief de cijfers uit het ressort Leeuwarden. In 2008 zijn er in dit ressort 42 subsidies verstrekt.

### 3.2.1 Aantal rechtzoekenden

In 2008 werd aan 280.583 rechtzoekenden ten minste 1 toevoeging afgegeven. Dit aantal is licht gestegen ten opzichte van 2007, toen er aan 273.603 rechtzoekenden toevoegingen werden afgegeven. De groei van het aantal rechtzoekenden met 6.980 ging samen met een groei van 16.705 afgegeven toevoegingen. Als wordt vergeleken met het jaar 2000, is dit een toename van 28% van het aantal rechtzoekenden aan wie per jaar ten minste één toevoeging werd afgegeven, waarbij de sterkste stijging zich in 2006 heeft voorgedaan (+15%, zie tabel 20). De reden van deze relatief sterke stijging in 2006 laat zich mogelijk mede verklaren door de inwerkingtreding van de wet VIValt.

### 3.2.2 Meervoudig gebruik

Het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende per jaar steeg in de jaren 2000 tot en met 2008 van 1,33 naar 1,51. Na een forse stijging in 2002 is het beeld over de laatste jaren redelijk constant met in het afgelopen jaar weer een lichte stijging. Over de gehele termijn is sprake is van een totale toename van 14%.

Hieruit kan worden afgeleid dat de stijging in het totale aantal afgegeven toevoegingen voor een belangrijk deel toegeschreven kan worden aan de stijging van het aantal rechtzoekenden en in iets mindere mate aan de stijging van het meervoudig gebruik (zie tabel 20). Dit neemt niet weg dat het meervoudig gebruik continu blijft stijgen.

**Tabel 20 Aantal toevoegingsgebruikers waarvoor een toevoeging is afgegeven en het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar**

Jaar	Aantal toevoegingsgebruikers	Index	Gemiddelde aantal toevoegingen per rechtzoekende	Index
2000	219.837	100	1,33	100
2001	223.016	101	1,34	101
2002	229.931	105	1,43	108
2003	240.677	109	1,43	108
2004	239.909	109	1,43	109
2005	243.870	111	1,45	109
2006	280.414	127	1,48	111
2007	273.603	124	1,48	111
2008	280.583	128	1,51	114

Omdat de monitor jaarlijkse ontwikkelingen beschrijft, hebben de cijfers in de monitor betrekking op kalenderjaren. In het kader van meervoudig gebruik is dit een arbitraire periode. Een rechtzoekende aan wie bijvoorbeeld in december



2007 en januari 2008 een toevoeging wordt afgegeven, wordt niet meegeteld als een meervoudig gebruiker. Omdat ditzelfde geldt voor een rechtzoekende die in december 2008 en januari 2009 een toevoeging krijgt, wordt aangenomen dat elk jaar eenzelfde onderschatting wordt gemaakt met betrekking tot deze gevallen. Aangenomen wordt dan ook dat de keuze voor het hanteren van kalenderjaren geen belemmeringen oplevert bij de vergelijking van het meervoudig gebruik over de jaren heen, omdat de lichte onderschatting een constante is.

Uit tabel 20 is gebleken dat het gemiddelde aantal toevoegingen per persoon tussen 2000 en 2008 is gestegen. De verdeling van het aantal toevoegingen over de rechtzoekenden is daardoor in dezelfde periode ook licht veranderd (zie tabel 21). In 2000 en 2001 was het aandeel rechtzoekenden met slechts 1 toevoeging iets hoger (resp. 78% en 77%) dan in de daaropvolgende jaren (2002 tot en met 2008).

**Tabel 21 Verdeling van het aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar (in percentages)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	78	77	73	74	74	72	72	72	72
2	16	16	18	17	17	18	18	18	17
3	4	4	5	5	5	6	6	6	6
4	1	1	2	2	2	2	2	2	3
>4	1	1	2	2	2	2	2	2	3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Uit tabel 22 blijkt dat er in totaal 45.293 toevoegingen (10,7% van het totaal aantal toevoegingen, in 2007 was dat 9,7%) zijn afgegeven aan 7.119 meervoudiggebruikers met 5 of meer toevoegingen (dit is 2,5% van het totale aantal rechtzoekenden, zie tabel 31; in 2007 was dat 2,3%). Hieruit kan worden afgeleid dat een kleine groep rechtzoekenden in verhouding veel toevoegingen gebruikt.

**Tabel 22 Verdeling aantal toevoegingen veelgebruikers 2008**

Klassen van het aantal afgegeven toevoegingen	Aantal cliënten 2007	Aantal cliënten 2008	Aantal toevoegingen 2007	Aantal toevoegingen 2008
5	2.961	3.268	14.805	16.340
6	1.459	1.643	8.754	9.858
7	796	903	5.572	6.321
8	385	519	3.080	4.152
9	262	282	2.358	2.538
10	157	184	1.570	1.840
11	76	120	836	1.320
12	42	57	504	684
13	29	47	377	611
14	21	32	294	448
≥15	62	64	1.140	1.181
Totaal	6.250	7.119	39.290	45.293

Zaaksoorten die relatief vaak voorkomen bij veelgebruikers met meer dan 10 toevoegingen, hebben betrekking op de Algemene bijstandswet, bestuursrecht, sociale voorzieningen, overtredingen dienende voor de sector kanton, geschillen/klachten gedetineerden, en vreemdelingenbewaring en vreemdelingenrecht. In paragraaf 3.2.2 worden de resultaten beschreven van een aanvullende analyse van het meervoudig gebruik per zaaksoort.

#### *Anticumulatieregeling*

Rechtzoekenden die binnen zes maanden een tweede, derde of vierde toevoeging aanvragen, krijgen een korting van 50% per toevoeging. Voor een eventuele vijfde of meerdere toevoeging binnen deze termijn wordt geen korting meer verleend. De rechtzoekende moet dan weer de volledige eigen bijdrage betalen. De huidige anticumulatieregeling is vanaf 23 januari 2004 van toepassing en is minder ruimhartig dan de regelingen die voor die tijd van toepassing waren.<sup>36</sup> In 2008 was de anticumulatieregeling van toepassing op bijna 24% van alle toevoegingen, en betaalden rechtzoekenden dus voor bijna een kwart van de toevoegingen een bedrag van 50% van de eigen bijdrage. De wijziging van de anticumulatieregeling heeft overigens nauwelijks consequenties gehad

36 Voordien kregen rechtzoekenden die binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvroegen, een korting van 50%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd. Vanaf een zesde toevoeging hoefde een rechtzoekende in het geheel geen eigen bijdrage meer te betalen. De regeling van voor 23 januari 2004 was overigens een uitbreiding van de regeling zoals zij tot 15 juni 2000 gold. Het belangrijkste verschil met de regeling van voor juni 2000 was dat er toen een termijn van drie maanden werd gehanteerd en de toevoeging betrekking moest hebben op dezelfde zaak. Sinds 15 juni 2000 werd de regeling dus gefaseerd behoorlijk uitgebreid door de termijn van drie naar zes maanden op te rekken en de regeling ook toe te passen op rechtzoekenden die een toevoeging aanvroegen voor verschillende juridische problemen.

voor de frequentie waarmee zij wordt toegepast; het percentage lag voor 2004 ook rond de 20.

**Tabel 23** Verdeling van de toepassing van de treden van de anticumulatieregeling (in percentages)

Treden anticumulatieregeling	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Volledige eigen bijdrage betaald	79,8	79,1	78,3	78,1	76,8	78,2	77,2	76,3
50% van de eigen bijdrage betaald	0	0	<1	21,0	23,2	21,8	22,8	23,7
40% van de eigen bijdrage betaald	14,8	15,3	15,7	0,6	<1	<1	<1	<1
30% van de eigen bijdrage betaald	3,8	3,9	4,1	0,2	<1	<1	0	<1
20% van de eigen bijdrage betaald	1,2	1,3	1,4	0,1	0	0	0	<1
10% van de eigen bijdrage betaald	0,4	0,5	0,5	<1	<1	0	0	0
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

### 3.2.3 Verdieping meervoudig gebruik

#### *Inleiding*

In het kader van nader onderzoek naar meervoudig gebruik zijn er analyses uitgevoerd op basis van de bij de Raad beschikbare data over de periode 2000 tot en met 2008. De resultaten van deze kwantitatieve analyses worden in deze paragraaf gepresenteerd.

Met behulp van dit onderzoek kan een beeld verkregen worden van het meervoudig gebruik van bepaalde soorten toevoegingen. De focus ligt bij deze analyses dus op de toevoegingen en niet op de toevoegingsgebruiker. Sommige soorten toevoegingen kenmerken zich bijvoorbeeld door vooral in isolement voor te komen, en andere soorten toevoegingen kenmerken zich juist door vooral in combinatie met andere (soorten) toevoegingen voor te komen. Ook is het interessant om te onderzoeken in hoeverre clustering voorkomt en om te bezien of er een bepaalde volgorde is onder verschillende soorten toevoegingen. Met name de eerste in een reeks is daarbij interessant.

Om antwoord te geven op deze vragen is gebruikgemaakt van eerdere onderzoeken op dit gebied. Krop, Van Velthoven en Ter Voert (2006) hebben bijvoorbeeld data over het voorkomen van (potentieel) juridische problemen die ten grondslag liggen aan de Geschilbeslechtingdelta (Van Velthoven & Ter Voert, 2004) diepgaand geanalyseerd. Zij hebben daarbij onder meer gebruikgemaakt van de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004). De genoemde onderzoeken zijn als leidraad gebruikt bij de keuze van de methodologie van het huidige onderzoek.

De meerwaarde van het huidige onderzoek blijkt vooral uit de hoeveelheid en de aard van de beschikbare data. De data die voor het huidige onderzoek zijn

gebruikt, betreffen de toevoegingen die door de Raden voor Rechtsbijstand zijn afgegeven in de jaren 2000 tot en met 2008. Dit bestand betreft zowel een veelheid aan informatie als een zeer groot aantal daadwerkelijk voorgevallen 'juridische problemen' (namelijk meer dan drie miljoen), in tegenstelling tot veel andere onderzoeken op dit gebied, waarbij de data zijn verkregen middels het houden van enquêtes. Omdat er geen sprake is van een steekproeftrekking, is de representativiteit per definitie gegarandeerd en kunnen er ook geen geheugeneffecten optreden.

*Enkele opmerkingen vooraf bij het onderzoek meervoudig gebruik*

Het hierna beschreven deelonderzoek meervoudig gebruik maakt deel uit van een langlopend onderzoeksproject naar multiproblematiek en is uitgevoerd op het volledige GRAS-bestand over de jaren 2000 tot en met 2008. Daarnaast worden er binnen dit project enquêtes afgenomen bij klanten van het Juridisch Loket.

Gezien het feit dat een van de functies van de monitor is om debat op gang te brengen, is ervoor gekozen de eerste resultaten in deze monitor te presenteren, zij het met enkele kanttekeningen.

Het GRAS-bestand geeft een beeld van de stand van zaken binnen het stelsel door de jaren heen, waarin meervoudig gebruik wordt bepaald door de dynamiek van in- en uitstroom. Een aantal externe factoren is van invloed op de in-, uit- en terugstroom van en naar het stelsel. Personen bereiken immers de leeftijd waarop ze toevoegingen kunnen gaan aanvragen, overlijden, migreren, wisselen van inkomen. Deze externe factoren zijn van invloed op de kans dat rechtzoekenden onder het bereik van de Wrb vallen en derhalve in het GRAS-bestand kunnen voorkomen, met name omdat over een lange termijn wordt gemeten. De klanten maken mogelijk gedurende slechts een deel van deze negen jaar deel uit van de doelgroep van het stelsel; het klantenbestand varieert door de tijd heen. Enerzijds zal dit leiden tot vertekeningen van het beeld dat hierna wordt gepresenteerd over meervoudig gebruik. De mate van vertekening is op dit moment nog niet bekend. In welke mate leidt emigratie, inkomensstijging en overlijden tot een lager meervoudig gebruik dan wanneer deze omstandigheden zich niet voordoen? Datzelfde geldt voor inkomensdaling, echtscheiding en meerderjarigheid. Deze kunnen tot gevolg hebben dat men instroomt in het stelsel. Hoe vaak komt het voor dat men het stelsel verlaat vanwege een te hoog inkomen, en welk deel van deze groep komt op een later moment dan weer wél onder het bereik van het stelsel te vallen? Het lijkt waarschijnlijk dat er eerder een onderschatting plaatsvindt van het meervoudig gebruik dan een overschatting. Hiernaar wordt in de nabije toekomst aanvullend onderzoek gedaan.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat een aantal effecten zal worden genivelleerd, doordat is gewerkt met een zeer groot bestand van 1,4 miljoen toevoegingsgebruikers. Kortom, het betreft hier een eerste verkenning op dit terrein.

#### *Databestand*

In de data uit GRAS, die als basis zijn gebruikt voor dit onderzoek, wordt onderscheid gemaakt naar zaaksoort van een toevoeging. Omdat deze indeling erg fijnmazig is, is er voor dit onderzoek een wat grovere indeling gemaakt. Deze worden in dit onderzoek toevoegingsgroepen genoemd. Gelijksortige toevoegingen zijn betekenisvol gegroepeerd, waardoor de verdeling ontstaat die is weergegeven in tabel 24.

Bijna 12.000 van de 3.205.359 afgegeven toevoegingen hebben in deze indeling geen plaats kunnen krijgen vanwege onbekende of foutief ingevulde codes. In de navolgende analyses zullen deze toevoegingen buiten beschouwing worden gelaten.

**Tabel 24** Frequentie van toevoegingen, per toevoegingsgroep en totaal voor de periode 2000 t/m 2008

Toevoegingsgroepen	Aantal	Percentages
Strafzaken verdachten	732.593	23%
Echtscheidingen	448.048	14%
Vreemdelingenrecht	412.472	13%
Asielrecht	285.322	9%
Verbintenissenrecht	196.620	6%
BOPZ	140.027	4%
Sociale verzekeringen	135.313	4%
Bijstandszaken	131.375	4%
Gezag en omgang na echtscheiding	131.372	4%
Met strafzaken samenhangende zaken	104.352	3%
Overig personen- en familierecht	103.231	3%
Ontslag	94.360	3%
Overig arbeid (geen ontslag)	74.202	2%
Huur/wonen overig	43.413	1%
Bestuursrecht	42.314	1%
Beëindiging huur	36.772	1%
Civiel overig	24.257	1%
Faillissement/schuldsanering	16.323	1%
Slachtofferacties	15.682	<1%
Medisch handelen	6.811	<1%
Erfrecht	6.022	<1%
Ambtenarenzaken	5.504	<1%
Belastingrecht	5.306	<1%
Goederenrecht	1.727	<1%
Subtotaal	3.193.418	100%
Ontbrekende afgiftecategorie	11.941	-
Totaal	3.205.359	-

Het databestand bestaat uit 3.193.418 toevoegingen die zijn afgegeven in de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2008. Deze toevoegingen zijn afgegeven aan 1.449.744 cliënten, van wie er aan 632.303 in deze periode meer dan één keer een toevoeging is afgegeven.

#### *Onderzoeksvragen en methodologie*

Door de volgende vragen te beantwoorden kan stapsgewijs een beter beeld verkregen worden van meervoudig gebruik onder toevoegingsgebruikers:

1. Leidt een toevoeging tot nieuwe toevoegingen?
2. Komen bepaalde toevoegingsgroepen vaker voor bij meervoudig gebruik?
3. Is er sprake van clustering van toevoegingsgroepen? Komen toevoegingen samen voor?
4. Is er sprake van een bepaalde volgorde van problemen wanneer problemen samen voorkomen?

#### *Samenvatting van de resultaten*

Eerst zal een samenvatting worden gegeven van de gevonden resultaten. Voor geïnteresseerden volgt daarna een uitgebreide toelichting op de gevonden resultaten.

Deze voor het eerst uitgevoerde analyses van meervoudig gebruik van toevoegingen laten het volgende beeld zien:

#### *Toevoegingen leiden tot nieuwe toevoegingen.*

Hoe meer toevoegingen er zijn afgegeven, des te hoger de kans op een volgende toevoeging.

#### *Meervoudig gebruik komt bij een aantal toevoegingsgroepen relatief meer voor.*

Bij de toevoegingsgroepen 'met straf samenhangende zaken', 'bijstands-zaken', 'socialeverzekeringszaken' en 'gezag en omgang na echtscheiding' komt meervoudig gebruik relatief vaak voor. De toevoegingsgroepen 'erfrecht', 'echtscheidingen', 'goederenrecht' en 'medisch handelen' laten een tegenovergesteld beeld zien. Hierbij komt meervoudig gebruik relatief weinig voor. Men zou kunnen stellen dat de toevoegingsgroepen meer op zichzelf staande toevoegingen betreffen.

#### *Er is bij een aantal toevoegingsgroepen sprake van samenloop van toevoegingen.*

Sommige toevoegingsgroepen komen relatief vaak voor in combinatie met specifieke andere toevoegingsgroepen; er is onderzocht in welke mate clustering optreedt van verschillende toevoegingsgroepen. Uit deze analyse blijkt dat er een viertal clusters van toevoegingsgroepen te zien is. Er is sprake van een cluster *personen- en familierecht*, een cluster *werk(eloosheid) en uitkering*, een *strafrecht* cluster en een cluster *asiel- en vreemdelingenrecht*.

*Er is sprake van een zekere volgorde van toevoegingen wanneer problemen samen voorkomen.*

Toevoegingsgroepen die relatief weinig voorafgegaan zijn door andere toevoegingen en wellicht trigger zijn voor andere toevoegingen, zijn 'asielrecht', 'ontslag' en 'echtscheidingen'.

Toevoegingsgroepen die relatief veel worden voorafgegaan door andere toevoegingen en wellicht meer worden getriggerd, zijn 'faillissement/schuldsanering', 'belastingrecht' en 'met strafzaken samenhangende zaken'.

De resultaten komen overeen met bestaande verwachtingen over meervoudig gebruik en samenhang.

### *Resultaten*

In deze paragraaf komt een viertal vragen aan de orde. Deze worden hierna beantwoord.

#### **1. Leidt een toevoeging tot nieuwe toevoegingen?**

De vraag of een afgegeven toevoeging ook een grotere kans op een volgende toevoeging oplevert, is al vaker gesteld en beantwoord. Volgens een aantal eerdere onderzoeken (Pleasance e.a., 2004; Krop, Van Velthoven & Ter Voert, 2006) neemt elke keer als iemand een juridisch probleem krijgt, de kans op een nieuw juridisch probleem toe. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit ook bij toevoegingen het geval is, ook al speelt hier natuurlijk tevens een rol dat er niet alleen sprake moet zijn van een probleem, maar dat men daadwerkelijk in actie moet zijn gekomen en een rechtsbijstandverlener moet hebben benaderd. Als iemand deze drempel eenmaal heeft genomen, is deze stap een volgende keer gemakkelijker gezet. Men weet immers inmiddels beter de weg. Bovendien is een anticumulatieregeling van kracht, die de kosten van een volgende toevoeging verlaagt.

De resultaten van deze analyse staan weergegeven in tabel 25. In de eerste kolom van deze tabel staat het aantal toevoegingen weergegeven. In de tweede kolom staat weergegeven hoeveel toevoegingsgebruikers *ten minste* dit aantal toevoegingen hebben ontvangen. Alle toevoegingsgebruikers hebben (uiteraard) ten minste 1 (maar mogelijk meer) toevoeging(en) ontvangen, dus in de rij van 1 toevoeging staan alle 1.449.744 gebruikers genoemd; 632.303 gebruikers hebben ten minste 2 toevoegingen ontvangen (maar mogelijk meer). In de derde kolom staat weergegeven hoe hoog het aantal toevoegingsgebruikers is met het exacte aantal toevoegingen van de eerste kolom. Er zijn dus 817.441 gebruikers die (exact) 1 toevoeging hebben ontvangen en 282.095 met 2 toevoegingen. In de vierde kolom staat weergegeven wat de kans is dat een gebruiker het aantal toevoegingen van de eerste kolom ontvangt en in kolom

vijf staat weergegeven wat de kans is dat een gebruiker meer toevoegingen ontvangt dan in de eerste kolom staat vermeld. Logischerwijs tellen kolom vier en kolom vijf op tot 1; de kans dat een gebruiker 1 toevoeging ontvangt, is bijvoorbeeld 56%, en de kans dat een gebruiker méér dan 1 toevoeging ontvangt, is 44%.

Uit deze analyse blijkt dat er een relatief grote groep toevoegingsgebruikers is die 1 toevoeging krijgt binnen de periode van 2000 tot en met 2008 (56%), terwijl 44% 2 of meer toevoegingen ontvangt (zie tabel 25). Dit betekent dat op basis van de analyses van 3.193.418 afgegeven toevoegingen kan worden gesteld dat iemand die 1 toevoeging aanvraagt, een kans van 44% heeft op ten minste een tweede toevoeging binnen de periode 2000-2008. Van de toevoegingsgebruikers met 2 toevoegingen heeft 55% 3 of meer toevoegingen ontvangen. Iemand die 2 toevoegingen aanvraagt, heeft dus een kans van 55% op ten minste een derde toevoeging. Van de toevoegingsgebruikers met 3 toevoegingen heeft 62% 4 of meer toevoegingen ontvangen. Dit patroon herhaalt zich steeds en loopt uiteindelijk door tot 88%.<sup>37</sup>

Op basis van deze tabel kan worden geconcludeerd dat toevoegingen tot nieuwe toevoegingen leiden. Immers, de kans op een volgende toevoeging blijkt *toe te nemen* naarmate het aantal toevoegingen hoger wordt. Dit patroon wordt tevens gevonden door Pleasance e.a. (2004), en ook door Krop, Van Velthoven en Ter Voert (2006).

**Tabel 25 De kans op een nieuwe toevoeging**

Toevoegingen	Aantal toevoegingsgebruikers met ten minste x toevoegingen	Aantal toevoegingsgebruikers met x toevoegingen	Kans op x toevoegingen	Kans op meer dan x toevoegingen
1	1.449.744	817.441	0,56	0,44
2	632.303	282.095	0,45	0,55
3	350.208	134.311	0,38	0,62
4	215.897	74.158	0,34	0,66
5	141.739	44.099	0,31	0,69
6	97.640	28.518	0,29	0,71
7	69.122	18.899	0,27	0,73
8	50.223	12.790	0,25	0,75
9	37.433	8.919	0,24	0,76
10	28.514	6.484	0,23	0,77
...	...	...	...	...
30	769	94	0,12	0,88

<sup>37</sup> Zolang het om redelijke aantallen blijft gaan (meer dan 50 mensen per groep), lijkt dit patroon betrouwbaar. Inmiddels hebben we het dan over toevoegingsgebruikers die 30 toevoegingen hebben ontvangen in de desbetreffende periode.



## **2. Komen bepaalde toevoegingsgroepen vaker voor bij meervoudig gebruik?**

In tabel 26 is de verhouding tussen enkelvoudig en meervoudig gebruik weergegeven. In de eerste en tweede kolom staat het aantal toevoegingen weergegeven dat per toevoegingsgroep is afgegeven; hierbij is onderscheid gemaakt tussen het aantal toevoegingen dat enkelvoudig voorkomt (wanneer een gebruiker in die jaren slechts 1 toevoeging heeft ontvangen, kolom 1) en het aantal toevoegingen dat meervoudig voorkomt (kolom 2). In kolom 3 en 4 staan de percentages weergegeven van het totaal aantal toevoegingen dat is afgegeven binnen de betreffende toevoegingsgroep; ook hier is weer onderscheid gemaakt tussen enkelvoudig voorkomende toevoegingen (kolom 3) en meervoudig voorkomende toevoegingen (kolom 4). Ten slotte staan in kolom 5 en 6 de percentages weergegeven van het enkelvoudig voorkomen van toevoegingen binnen de toevoegingsgroep (kolom 5) en het meervoudig voorkomen van toevoegingen binnen de toevoegingsgroep (kolom 6). De laatste twee kolommen tellen logischerwijs op tot 100% en geven daardoor weer welk percentage van een toevoegingsgroep in 'enkelvoudig gebruik' en welk percentage van een toevoegingsgroep in 'meervoudig gebruik' voorkomt. Zo kan worden duidelijk gemaakt welke soorten zaken relatief meer voorkomen in isolement en welke soorten zaken relatief meer voorkomen in combinatie met een andere toevoeging.

Er blijken toevoegingsgroepen te zijn die relatief meer voorkomen onder meervoudiggebruikers. Dit betreft bijvoorbeeld de toevoegingsgroepen 'met strafzaken samenhangende zaken' en zaken met betrekking tot bijstand, sociale verzekeringen en echtscheidingsaangelegenheden die met kinderen te maken hebben (gezag en omgang na echtscheiding).

Er is tevens een aantal toevoegingsgroepen die juist meer op zichzelf staan. Voorbeelden hiervan zijn 'erfrecht', 'echtscheidingen', 'goederenrecht' en 'medisch handelen'.

**Tabel 26 Verhouding van enkelvoudig en meervoudig gebruik binnen alle toevoegingsgroepen**

Toevoegingsgroep	Aantal toevoegingen		% totaal aantal toevoegingen		% per toevoegingsgroep	
	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik
Met strafzaken samenhang. zaken	9.205	95.147	1,13	4,00	9	91
Bijstandszaken	13.616	117.759	1,67	4,96	10	90
Sociale verzekeringen	19.908	115.405	2,44	4,86	15	85
Gezag en omgang na echtscheiding	19.481	111.891	2,38	4,71	15	85
Civiel overig	4.001	20.256	0,49	0,85	16	84
Bestuursrecht	7.087	35.227	0,87	1,48	17	83
Vreemdelingenrecht	75.237	337.235	9,20	14,19	18	82
Ambtenarenzaken	1.047	4.457	0,13	0,19	19	81
Slachtofferacties	3.082	12.600	0,38	0,53	20	80
Belastingrecht	1.043	4.263	0,13	0,18	20	80
Overig personen- en familierecht	22.512	80.719	2,75	3,40	22	78
Asielrecht	63.365	221.957	7,75	9,34	22	78
BOPZ	31.130	108.897	3,81	4,58	22	78
Strafzaken verdachten	175.037	557.556	21,41	23,47	24	76
Beëindiging huur	9.542	27.230	1,17	1,15	<b>26</b>	<b>74</b>
Huur/wonen overig	13.374	30.039	1,64	1,26	31	69
Verbintenissenrecht	62.665	133.955	7,67	5,64	32	68
Faillissement/schuldsanering	5.300	11.023	0,65	0,46	32	68
Ontslag	35.321	59.039	4,32	2,48	37	63
Overig arbeid (geen ontslag)	29.734	44.468	3,64	1,87	40	60
Medisch handelen	2.864	3.947	0,35	0,17	42	58
Goederenrecht	751	976	0,09	0,04	43	57
Echtscheidingen	209.163	238.885	25,59	10,05	47	53
Erfrecht	2.976	3.046	0,36	0,13	49	51
Totaal	817.441	2.375.977	100	100	<b>26</b>	<b>74</b>

Uit tabel 26 blijkt bijvoorbeeld dat het meervoudig gebruik bij 'met strafzaken samenhangende zaken' het grootst is. Bij 91% van deze toevoegingen gaat het om een toevoeging die niet op zichzelf staat. Rechtzoekenden die een kwestie hebben op het gebied van het erfrecht, vragen het minst vaak een andere toevoeging aan; erfrechtzaken komen dus relatief vaak voor in isolement. De toevoegingsgroep 'beëindiging huur' scoort qua verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige zaken precies gemiddeld in vergelijking met alle toevoegingen die werden geanalyseerd (zie laatste regel in de tabel waar het totaal staat vermeld); 74% van deze zaken betrof meervoudig gebruik en 26% betrof enkelvoudig gebruik.

Tot nu toe hebben we gezien dat bepaalde soorten toevoegingen vaker in combinatie voorkomen met andere toevoegingen. Hoe vaak komt het voor dat er meerdere toevoegingen in een reeks worden afgegeven vanuit dezelfde toe-

voegingsgroep? In veel gevallen is er een patroon zichtbaar per toevoegingsgroep; in tabel 27 staat dit weergegeven.

De eerste kolom bevat alle toevoegingen die met ten minste één andere toevoeging samengaan, opgedeeld naar toevoegingsgroep; 2,5% van alle meervoudige toevoegingen hebben bijvoorbeeld betrekking op ontslagzaken. In de tweede kolom staan alle toevoegingen weergegeven die voorkomen in een reeks met ten minste 4 toevoegingen; 1,7% van alle toevoegingen die voorkomen in een reeks met ten minste 4 toevoegingen betreft dan ontslagzaken. In de derde kolom staan alle toevoegingen weergegeven die voorkomen in een reeks met ten minste 5 toevoegingen en in de vierde kolom staan alle toevoegingen weergegeven die voorkomen in een reeks met ten minste 10 toevoegingen.

Op deze manier kan in beeld gebracht worden welke toevoegingsgroepen een relatief groot aandeel hebben in de reeksen toevoegingen met 4, 5 of 10 toevoegingen en dus een relatief groot aandeel hebben in het 'multigebruik' van toevoegingen.

Als voorbeeld worden de bijstandstoevoegingen genoemd. Wanneer de toevoegingsreeksen geselecteerd worden die 10 of meer toevoegingen bevatten, blijkt deze toevoegingsgroep relatief een groter deel uit te maken van de toevoegingen (7,4%) dan wanneer alle reeksen geselecteerd worden van 2 toevoegingen of meer. In dit laatste geval is 5,0% van de toevoegingen van deze categorie. Dit betekent dat rechtzoekenden die een toevoeging hebben ontvangen voor een bijstandszaak, vaker meer toevoegingen hebben ontvangen voor een bijstandszaak.

Deze gegevens laten zien dat er voor de diverse gekozen cohorten verschillen zijn in de mate waarin de toevoegingsgroep deel uitmaakt van het totaal. Per toevoegingsgroep wordt een patroon zichtbaar in de mate waarin er meerdere toevoegingen aan een gebruiker zijn afgegeven en meervoudig gebruik plaatsvindt.

Zo laat deze tabel zien dat de toevoegingsgroepen 'bijstandszaken', 'sociale verzekeringen', 'vreemdelingenrecht', 'strafzaken verdachten' en 'met strafzaken samenhangende zaken' relatief veel voorkomen bij multigebruik; de percentages van deze toevoegingsgroepen lopen op naarmate het aantal toevoegingen hoger wordt.

De toevoegingsgroepen 'ontslag', 'overig arbeid', 'verbintenissenrecht', 'echtscheidingen' en 'asielrecht' komen juist relatief veel voor bij laag gebruik; de percentages van deze toevoegingsgroepen lopen af naarmate het aantal toevoegingen hoger wordt.

De toevoegingsgroepen die in het voorgaande niet bij name worden genoemd, hebben een minder duidelijk patroon.

**Tabel 27** Percentage per toevoegingsgroep binnen toevoegingsreeksen van minimaal 2, 4, 5 en 10 toevoegingen

Toevoegingsgroep	2 en meer toevoegingen (n=2.375.977)	4 en meer toevoegingen (n=1.408.854)	5 en meer toevoegingen (n=1.112.222)	10 en meer toevoegingen (n=405.735)
Ontslag	2,5	1,7	1,4	0,8
Overig arbeid (geen ontslag)	1,9	1,3	1,2	0,7
Bestuursrecht	1,5	1,6	1,7	1,8
Bijstandszaken	5,0	6,0	6,4	7,4
Civiel overig	0,9	1,0	1,0	1,2
Sociale verzekeringen	4,9	5,2	5,3	4,9
Erfrecht	0,1	0,1	0,1	0,1
Belastingrecht	0,2	0,2	0,2	0,2
Goederenrecht	0,0	0,0	0,0	0,0
Beëindiging huur	1,1	1,1	1,1	1,1
Huur/wonen overig	1,3	1,2	1,2	1,1
Faillissement/schuldsanering	0,5	0,4	0,4	0,3
Medisch handelen	0,2	0,1	0,1	0,1
Verbintenissenrecht	5,6	5,1	5,0	4,7
Echtscheidingen	10,1	6,4	5,2	2,5
Gezag en omgang na echtscheiding	4,7	4,9	4,7	3,8
Overig personen- en familierecht	3,4	3,8	3,8	3,5
Vreemdelingenrecht	14,2	15,6	15,7	13,2
Asielrecht	9,3	7,4	6,4	3,1
Strafzaken verdachten	23,5	25,8	27,5	36,8
Met strafzaken samenhangende zaken	4,0	5,1	5,5	7,1
Slachtofferacties	0,5	0,5	0,5	0,5
BOPZ	4,6	5,1	5,3	5,0
Ambtenarenzaken	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

### 3. Is er sprake van clustering van bepaalde toevoegingsgroepen? Komen toevoegingen samen voor?

Uit tabel 27 is duidelijk geworden welke toevoegingsgroepen veel voorkomen bij multigebruik. De vraag is nu echter nog in hoeverre bepaalde toevoegingsgroepen samengaan met andere toevoegingsgroepen (clustering) in een toevoegingsreeks.

Om met grote zekerheid vast te kunnen stellen of een toevoeging een eerste of laatste toevoeging in een reeks is en wat de lengte van de reeks is, is ervoor gekozen om een groep toevoegingsreeksen te selecteren die een afgesloten geheel vormt. Deze reeksen worden in het vervolg 'afgesloten toevoegingsreeksen' genoemd. Het betreft toevoegingsreeksen waarvan de eerste toevoeging niet in 2000 start, maar waarvan de laatste ook niet in 2008 eindigt. Op deze wijze blijven er 1.164.497 toevoegingen over. Omdat het reeksen betreft van 2 of meer toevoegingen, zijn het logischerwijs ook altijd 'meervoudig gebruik'-toevoegingen.

Zo is bijvoorbeeld gebleken dat toevoegingen ten behoeve van bijstandszaken relatief meer voorkomen binnen de groep meervoudiggebruikers. De vraag is nu in hoeverre de gebruikers van bijstandstoevoegingen ook nog toevoegingen uit andere toevoegingsgroepen hebben ontvangen; heeft deze gebruiker naast 15 bijstandstoevoegingen bijvoorbeeld ook nog toevoegingen op het gebied van het strafrecht of anderszins?

Wanneer rechtzoekenden meerdere toevoegingen ontvangen, is het de vraag of bepaalde combinaties van toevoegingen vaker voorkomen dan andere; we spreken dan van de samenloop of clustering van verschillende soorten toevoegingen in een afgesloten toevoegingsreeks.

Om te onderzoeken of er samenloop van problemen optreedt is een hiërarchische clusteranalyse uitgevoerd op de afgesloten toevoegingsreeksen. De resultaten staan weergegeven in figuur 11. De verbindingslijnen in de figuur brengen tot uitdrukking in welke mate de verschillende toevoegingsgroepen samengaan. Hoe verder de verbindingslijnen in de figuur naar rechts staan en dus verwijderd zijn van '0', des te zwakker is de samenhang.

In de figuur is een viertal sterke clusters van toevoegingen te zien en één wat zwakker cluster. Ten eerste is er een cluster zichtbaar van echtscheiding en met echtscheiding samenhangende zaken (gezag en omgang). Bij een iets zwakkere samenhang komen daar de overige zaken in het personen- en familierecht bij. Dit cluster kan dan ook aangeduid worden als het cluster 'personen- en familierecht'. Eenzelfde cluster treffen we aan bij Pleasence e.a. (2004) en in iets mindere mate bij Krop e.a. (2006). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze onderzoekers juridische problemen onderzochten en geen afgegeven toevoegingen.

Ten tweede is een cluster zichtbaar van ontslagzaken en overige arbeidszaken. Met een iets zwakkere samenhang komen daar de sociale verzekeringen bij. Dit cluster kan dan ook aangeduid worden als het cluster 'werk(eloosheid) en uitkering'. In de eerdergenoemde literatuur (Pleasence e.a., 2004; Krop e.a., 2006) komt dit cluster niet of minder sterk naar voren.

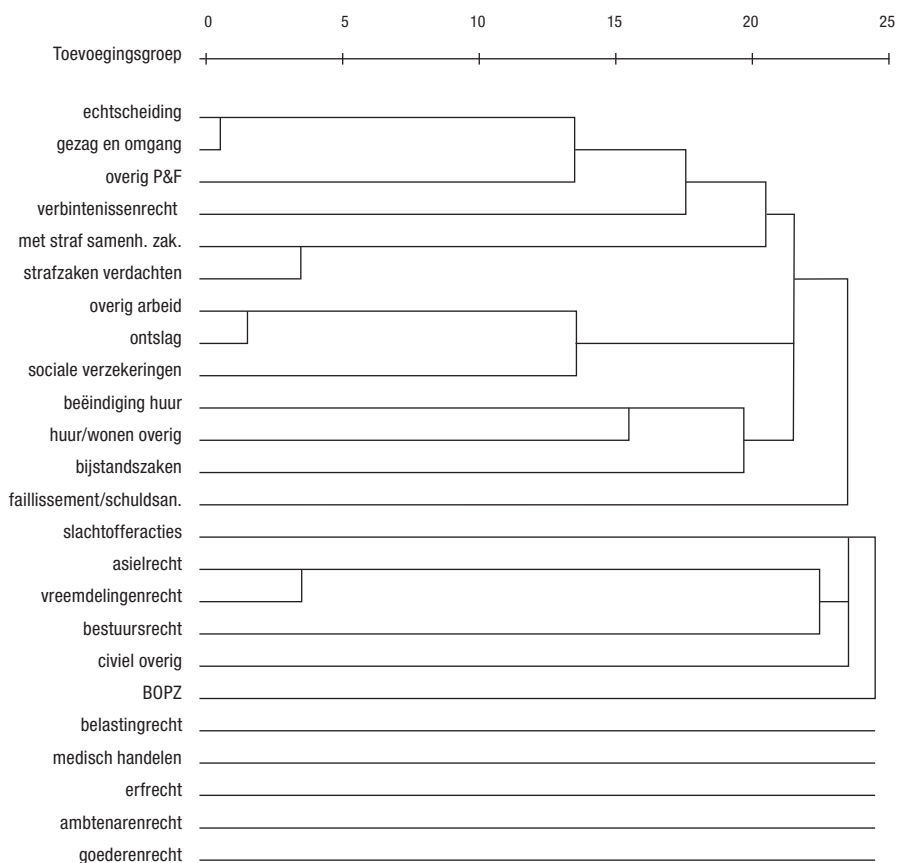
Een derde cluster wordt gevormd door de 'strafzaken verdachten' en de 'met strafzaken samenhangende zaken'. Dit cluster kan worden aangeduid met de term 'strafrecht'. Dit cluster komt niet voor in de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004) en Krop e.a. (2006), omdat zij informatie omtrent strafzaken niet in hun data hadden opgenomen.

Een vierde cluster wordt gevormd door asielrecht en vreemdelingenrecht. Dit cluster kan worden aangeduid met de term 'asiel- en vreemdelingenrecht'. Dit cluster komt niet voor in de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004) en Krop e.a. (2006), omdat informatie omtrent deze problemen geen onderdeel waren van hun dataset.

Een vijfde, iets zwakker, cluster wordt gevormd door de toevoegingsgroepen beëindiging huur en huur/wonen.

Verder staat onder in het dendrogram een aantal toevoegingsgroepen die geen cluster vormen met andere toevoegingsgroepen. De meeste van deze niet-geclusterde toevoegingsgroepen zijn voor de hand liggend. Het is bijvoorbeeld te verwachten dat de toevoegingsgroepen goederenrecht, erfrecht, medisch handelen en belastingrecht niet snel een cluster vormen met andere toevoegingsgroepen. BOPZ-toevoegingen blijken ook geen cluster te vormen met andere toevoegingsgroepen, en deze zaken blijken bovendien heel homogeen te zijn, in die zin dat zij vrij vaak voorkomen met andere BOPZ-toevoegingen; deze zaken lijken dus vooral een cluster met zichzelf te vormen.

**Figuur 11 Dendrogram, hiërarchische clusteranalyse**



**4. Is er een volgorde vast te stellen wanneer problemen samen voorkomen?**

Wat ook van belang is als er clustering is van toevoegingen, is of er een bepaalde volgorde in de reeks toevoegingen is waar te nemen. Zijn er toevoegingen die *triggeren*, dat wil zeggen die voorafgaan aan volgende toevoegingen?

Door gemiddelden van de rangordening van toevoegingen naar tijd binnen een reeks (afgesloten) toevoegingen te berekenen, komt de informatie beschikbaar zoals weergegeven in tabel 28.

**Tabel 28 Percentage per toevoegingsgroep binnen een reeks toevoegingen**

Per gegroepeerde afgiftecategorie	Gemiddeld aantal toevoegingen		
	Voor	Na	Saldo na en voor
Asielrecht	1,28	1,66	0,38
Ontslag	1,00	1,35	0,35
Echtscheidingen	0,95	1,30	0,35
Strafzaken verdachten	1,74	1,99	0,25
Overig arbeid (geen ontslag)	1,15	1,32	0,16
Ambtenarenzaken	2,01	2,14	0,12
Goederenrecht	1,27	1,32	0,06
BOPZ	1,61	1,60	-0,02
Beëindiging huur	1,67	1,60	-0,07
Erfrecht	1,28	1,19	-0,08
Sociale verzekeringen	1,96	1,81	-0,15
Civiel overig	2,23	2,03	-0,20
Medisch handelen	1,55	1,33	-0,22
Bijstandszaken	2,35	2,11	-0,24
Vreemdelingenrecht	2,16	1,91	-0,25
Verbintenissenrecht	1,63	1,35	-0,29
Huur/wonen overig	1,78	1,49	-0,29
Overig personen- en familierecht	1,99	1,70	-0,29
Gezag en omgang na echtscheiding	1,80	1,50	-0,30
Slachtofferacties	1,81	1,47	-0,34
Bestuursrecht	2,13	1,77	-0,35
Faillissement/schuldsanering	1,69	1,11	-0,58
Belastingrecht	2,46	1,52	-0,94
Met strafzaken samenhangende zaken	2,71	1,73	-0,99
Totaal	1,72	1,72	0,00

Elke regel laat een afgesloten reeks toevoegingen zien. Kolom één geeft hiervan weer hoeveel toevoegingen er gemiddeld voorafgingen aan een toevoeging van een toevoegingsgroep, terwijl kolom twee aangeeft hoeveel er gemiddeld nog volgen. Voor asielrecht betekent dit dat er gemiddeld 1,28 toevoegingen voorafgingen aan elke asieltoevoeging en er gemiddeld 1,66 volgden.

De laatste kolom geeft een overzicht van welke toevoegingsgroep relatief weinig wordt voorafgegaan door andere toevoegingen (saldo is positief). Dat komt met name voor bij 'asielrecht', 'ontslag' en 'echtscheidingen' en in wat mindere mate ook bij 'strafzaken verdachten' en 'overig arbeid (geen ontslag)'.

Deze groepen zouden dan als 'trigger' voor andere toevoegingen aangeduid kunnen worden.

Is het saldo echter negatief, dan wil dat juist zeggen dat het relatief meer voorkomt dat de toevoeging van dit type wordt voorafgegaan door andere toevoegingen. Dit lijkt met name zo te zijn bij 'faillissement/schuldsanering', 'belastingzaken' en 'met strafzaken samenhangende zaken'. Deze toevoegingsgroepen lijken dus te worden getriggerd door andere toevoegingsgroepen.

Interessante vragen zijn vervolgens welke andere toevoegingsgroep een trigger vormt voor welke toevoegingsgroepen én door welke toevoegingsgroepen bepaalde toevoegingsgroepen worden getriggerd. Dit behoeft nog nader onderzoek.

#### *Betekenis van gevonden resultaten*

Om beter te kunnen overzien wat de hiervoor beschreven analyses in de praktijk betekenen, is voor de drie grootste groepen toevoegingen (strafzaken verdachten, echtscheidingen en vreemdelingenrecht) beschreven hoe deze toevoegingsgroepen eruitzien in het licht van de zojuist geschetste situatie.

'Strafzaken verdachten', de meest voorkomende toevoegingssoort, is 'gemiddeld' verdeeld over het enkel- en meervoudig gebruik (namelijk ongeveer gelijk aan de gemiddelde verdeling over enkelvoudig en meervoudig gebruik). Wordt er echter binnen de groep meervoudig gebruik gekeken, dan wordt duidelijk dat deze toevoegingsgroep is oververtegenwoordigd onder de toevoegingsreeksen van 10 of meer toevoegingen. Deze toevoegingsgroep komt dus relatief meer voor wanneer er 10 of meer toevoegingen aan één persoon worden afgegeven.

Middels de hiërarchische clusteranalyse wordt een cluster gevonden met de toevoegingsgroep 'met strafzaken samenhangende zaken'. Met andere woorden, rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor 'strafzaken verdachten' krijgen vaak óók een toevoeging voor 'met strafzaken samenhangende zaken'. Ten slotte komt naar voren dat toevoegingen uit deze toevoegingsgroep relatief weinig voorafgegaan worden door toevoegingen uit andere toevoegingsgroepen. Ze lijken daarom tot de groep triggers te behoren. Waarschijnlijk triggeren ze juist de toevoegingsgroep 'met strafzaken samenhangende zaken'.

Een tweede groep veelvoorkomende toevoegingen zijn de echtscheidingen. Deze toevoegingsgroep komt in relatief hoge mate voor onder de enkelvoudige gebruikers. Binnen de meervoudige reeksen zien we dat deze toevoegingsgroep ondervertegenwoordigd is onder de langere reeksen. Deze toevoegingsgroep komt dus relatief vaak voor wanneer er 1 of 2 toevoegingen worden afgegeven.



Middels de hiërarchische clusteranalyse wordt verder een sterk cluster gevonden met de toevoegingsgroep 'gezag en omgang na echtscheiding'. Met andere woorden, rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor een echtscheiding, krijgen, als zij daarnaast nog een toevoeging ontvangen, vaak ook een toevoeging voor 'gezag en omgang na echtscheiding'. Relatief gezien behoort deze toevoegingsgroep, nog meer dan 'strafzaken verdachten', tot de triggers, want deze groep wordt relatief weinig voorafgegaan door andere toevoegingen. Het betreft wellicht vooral de toevoegingsgroep 'gezag en omgang na echtscheiding' die wordt getriggerd door de echtscheidingen.

Een volgende groep veelvoorkomende toevoegingen zijn de toevoegingen vreemdelingenrecht. Het betreft een groep met relatief weinig enkelvoudig gebruik. Binnen de meervoudige gebruikers komt deze groep relatief iets meer voor in lange toevoegingsreeksen. Deze toevoegingsgroep komt dus relatief vaak voor wanneer er 10 of meer toevoegingen aan één persoon worden afgegeven.

Middels de hiërarchische clusteranalyse wordt een cluster gevonden met de toevoegingsgroep asielrecht. Met andere woorden, rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor vreemdelingenrecht, krijgen vaak ook een toevoeging voor asielrecht. Opvallend is dat toevoegingen vreemdelingenrecht relatief veel voorafgegaan worden door andere toevoegingen. Dat betekent dat ze relatief veel getriggerd worden door toevoegingen uit andersoortige toevoegingsgroepen. Omdat de toevoegingsgroep asielrecht juist relatief vaak een trigger lijkt te zijn, ligt het voor de hand om te veronderstellen dat een rechtzoekende eerst een asielrechttoevoeging krijgt en daarna een vreemdelingenrechttoevoeging.

Gezien de inhoud en aard van de toevoegingen lijken de gevonden resultaten vaak goed overeen te komen met de bestaande veronderstellingen. Deze veronderstellingen werden echter nog niet eerder ondersteund door dergelijke data. Ofschoon uit deze analyses van meervoudig gebruik al veel nieuwe informatie naar voren komt, kan er nog veel dieper op de betreffende data worden ingegaan.

#### 3.2.4 *Eigen bijdrage*

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de berekende eigen bijdrage en de door rechtzoekenden betaalde eigen bijdrage, waarin de anticumulatieregeling is verdisconteerd.

*Berekende eigen bijdrage*

Toevoegingsgebruikers worden sinds VIValt niet langer ingeschaald in twaalf, maar in vijf treden voor wat betreft de eigen bijdrage. In tabel 29 is hiervan de verdeling te zien van de afgegeven toevoegingen in 2007 en 2008. De toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage geldt van <€ 90, dan wel € 92, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.<sup>38</sup>

**Tabel 29 Verdeling van de inschaling van toevoegingen in de treden van de eigen bijdrage**

Trede	2007		2008	
	Eigen bijdrage categorieën in €	Percentage	Eigen bijdrage categorieën in €	Percentage
1	92	80,0	94	81,3
2	145	2,4	148	2,0
3	249	3,2	255	3,1
4	439	5,7	449	5,6
5	690	8,6	705	8,0
Totaal		100		100

Opvallend is dat het percentage toevoegingen aan gebruikers die zijn ingeschaald in de hoogste (en duurste) trede, is afgenomen in 2008 (van 8,6% naar 8,0%) ten opzichte van 2007, terwijl het percentage in de laagste trede juist licht is toegenomen (80,0% naar 81,3%). De trend die zich in de jaren voor de inwerkingtreding van VIValt aftekende, wordt hiermee voortgezet.

Dit kan worden veroorzaakt door het feit dat er meer toevoegingsgebruikers zijn die op basis van hun inkomen in aanmerking komen voor de laagste eigen bijdrage én dat de Wrb-gerechtigden in deze trede in 2008 relatief meer gebruik zijn gaan maken van gesubsidieerde rechtsbijstand (zie verder paragraaf 3.3.3). Een andere factor is dat de rechtzoekenden in de hoogste categorie steeds vaker beschikken over een rechtsbijstandsverzekering en daar een beroep op doen.

*Betaalde eigen bijdrage*

De gemiddelde eigen bijdrage van alle toevoegingsgebruikers die daadwerkelijk een eigen bijdrage hebben betaald, was in 2008 € 146. In 2007 was dit € 147 en in 2006 was dit (sinds de inwerkingtreding van VIValt) € 156. De onder alleenstaanden gemiddeld betaalde eigen bijdrage is, ondanks de jaarlijkse indexering, gemeten vanaf 2004, afgenomen. De toevoegingsgebruikers die een eigen bijdrage verschuldigd zijn, gaan gemiddeld dus steeds minder betalen (tabel 30). Dit komt overeen met de bevindingen in tabel 34, waaruit blijkt

<sup>38</sup> Het gaat hierbij om 45% van het aantal afgegeven toevoegingen, te weten de ambtshalve afgegeven toevoegingen, straftoevoegingen met een eigen bijdrage in de laagste trede (zie figuur 4), overige nihilstellingen en de mediationtoevoegingen.

dat zowel het percentage Wrb-gerechtigden als Wrb-gebruikers in de laagste eigenbijdragecategorie toeneemt. Daarnaast is het aantal toevoegingsgebruikers die vallen onder de anticumulatieregeling ook in 2008 weer gestegen.

**Tabel 30 Eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers die een eigen bijdrage hebben betaald in de jaren 2003 t/m 2008**

Jaar	Gemiddelde eigen bijdrage in €	Percentage van de reguliere toevoegingen*
2003	139	46,9
2004	184	48,8
2005	175	49,2
2006 voor VIValt	171	49,4
2006 na VIValt	156	51,4
2007	147	53,2
2008	146	53,2

\* Exclusief mediantoevoegingen en lichte adviestoevoegingen.

Ook is in tabel 30 te zien dat de gemiddeld betaalde eigen bijdrage in 2004 is gestegen ten opzichte van 2003. Dit komt doordat de eigen bijdrage per 23 januari 2004 met 35% werd verhoogd en doordat de anticumulatieregeling toen werd versoerd.

Het percentage toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is verschuldigd, heeft zich in 2008 gestabiliseerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aantal asielzaken de afgelopen jaren is afgenomen. Ondersteuning voor deze verklaring kan gevonden worden in de cijfers van 2008; in 2008 is het aantal asielzaken weer toegenomen en het percentage toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is verschuldigd juist gestabiliseerd.

#### *Peiljaarverlegging*

Om te toetsen of een rechtzoekende voor een toevoeging in aanmerking komt wordt gekeken naar het inkomen dat deze persoon twee jaar geleden had (aangeduid als het inkomen in het peiljaar). Indien een cliënt op basis van het inkomen in het peiljaar niet, maar op basis van het huidige inkomen wel in aanmerking komt voor een toevoeging (of voor een lagere eigen bijdrage), kan er een peiljaarverlegging worden aangevraagd. Ook kan men peiljaarverlegging aanvragen om te bewerkstelligen dat men een lage eigen bijdrage gaat betalen. Het verschil tussen het huidige inkomen en het inkomen in het peiljaar moet dan wel meer dan 15% bedragen.

In 2008 is er bij 9.165 afgegeven toevoegingen sprake geweest van een peiljaarverlegging. Dit is 2,2% van het totaal aantal afgegeven toevoegingen in 2008. In 2007 werden er voor wat betreft de afgegeven toevoegingen 8.547 peiljaarverleggingen aangevraagd; dit was 2,1% van het totale aantal afgegeven toevoegingen in dat jaar.

### *Resultaatsbeoordeling*

Sinds de inwerkingtreding van VIValt vindt aan het einde van de zaak – bij het indienen van de declaratie – een resultaatsbeoordeling plaats. In vrijwel alle zaken (behalve bij strafzaken en vreemdelingenzaken) wordt dan door de Raad beoordeeld of de aanvrager op basis van het financiële resultaat in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te voldoen. Dit laatste is het geval indien de cliënt op basis van de uitkomst van de procedure een vordering heeft op de wederpartij tot een geldsom waarvan de hoogte ten minste 50% van het heffingsvrij vermogen bedraagt. Als dit het geval blijkt te zijn, wordt de afgegeven toevoeging alsnog ingetrokken en de cliënt dient de rechtsbijstand dan zelf te betalen. Bij een reeks van toevoegingen in eenzelfde zaak dient de cliënt alleen de kosten van de in laatste instantie afgegeven toevoeging op grond van het voldoende resultaat zelf te bekostigen.

Sinds VIValt zijn totaal 4.622 toevoegingen ingetrokken naar aanleiding van een resultaatsbeoordeling.<sup>39</sup> Dit aantal zal nog oplopen, omdat een aantal procedures waarvoor in voorgaande jaren een toevoeging is afgegeven nog niet is afgerond. Per 31 december 2007 lag het aantal intrekkingen bijvoorbeeld nog op 1.216 over de jaren 2006 en 2007, terwijl dit er nu 3.611 zijn.

Dit betekent dat tot op heden in minder dan 1% van de toevoegingen die hierdoor worden geraakt, sprake blijkt te zijn van een intrekking naar aanleiding van een resultaatsbeoordeling.

**Tabel 31 Intrekkingen naar aanleiding van resultaatsbeoordeling**

Jaar afgifte	Aantal ingetrokken toevoegingen
2006	1.537
2007	2.074
2008	1.011
Totaal	4.622

## **3.3 Gebruikers van toevoegingen**

### *3.3.1 Het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking*

In de monitor van 2006 is getracht aan de hand van een inkomensverdeling van het CBS een eerste schatting te maken van het bereik van de Wrb. Hierbij is toen de kanttekening geplaatst dat er bij deze schatting nog geen rekening is gehouden met het vermogen boven de heffingsvrije voet in box 3. Daarnaast werd vooralsnog aangenomen dat de gezinsgrootte onder en boven de Wrb-grens aan elkaar gelijk zou zijn. Uit de nu beschikbare cijfers valt echter

---

<sup>39</sup> Peildatum 5 mei 2009. Dit aantal is een momentopname en geldt alleen voor de reeds afgeronde procedures die na de inwerkingtreding van VIValt zijn opgestart.

af te leiden dat er wel degelijk rekening gehouden dient te worden met een verschil in huishoudensgrootte tussen toevoegingsgebruikers en de gehele Nederlandse bevolking.

Ten behoeve van de MGR 2007 is in samenspraak met het CBS een verfijnde schatting gemaakt van het bereik van de Wrb. Bepaald is welk deel van de bevolking in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De schatting is gemaakt op basis van de inkomens in (t-2), zoals gebruikelijk is bij de inkomensstoets om in aanmerking te kunnen komen voor een toevoeging. Daarnaast is ook het vermogen boven de forfaitaire vrijstelling in box 3 meegenomen en is rekening gehouden met de gezinsgrootte per inkomensklasse.<sup>40</sup> In 2007 was het bereik berekend op het belastbaar inkomen 40,0%.

Ten behoeve van deze monitor is deze meting herhaald. In 2008 blijken 6.239.769 personen onder de Wrb-grens te vallen, hetgeen neerkomt op 38,9% van de Nederlandse bevolking, van wie het inkomen op basis van de gegevens van de Belastingdienst is vast te stellen.<sup>41</sup> Hieronder vallen ook alle minderjarige kinderen die behoren tot een huishouden met een inkomen onder de Wrb-grens.

In de praktijk zal dit percentage iets hoger uitvallen, doordat bij echtscheidingen het inkomen en vermogen vanwege de tegenstrijdige belangen wordt geïndividualiseerd. Dit zal ertoe leiden dat men vaker van boven de Wrb-grens naar onder de Wrb-grens gaat dan andersom.<sup>42</sup> Daarbij komt dat een aantal rechtzoekenden peiljaarverlegging zal aanvragen als het inkomen in t-2 hoger is dan het huidige inkomen. Als de peiljaarverlegging wordt toegewezen, vallen zij ook onder de voorzieningen van het stelsel.

In bijlage 9 wordt toegelicht hoe de vorenstaande schatting tot stand is gekomen.

---

40 Deze berekening is gemaakt aan de hand van de cijfers die door drs. W. Bos, werkzaam bij de sector Statistische Analyse Personen van CBS Heerlen, zijn aangeleverd.

41 Uitgezonderd personen die in instellingen, inrichtingen en tehuizen wonen en (personen) in particuliere huishoudens, waarvan geen inkomensgegevens konden worden vastgesteld. In totaal blijven er 16.033.833 Nederlanders over van wie het inkomen wel is vast te stellen. Als al deze uitgezonderde personen onder de Wrb-grens zouden vallen, zou dit maximaal een onderschatting van 0,6% kunnen betekenen.

42 Alleen als het gezamenlijke huishoudinkomen onder de Wrb-grens valt en er geen vermogen boven de vrijstelling in box 3 is, kan het voorkomen dat een van de partners die eerst Wrb-gerechtigd was het bij individualisering niet meer is. De kans op de omgekeerde situatie – dat men na splitsing van niet-Wrb-gerechtigd Wrb-gerechtigd wordt – is aanzienlijk groter.

### 3.3.2 Vastgestelde draagkracht toevoegingsgebruikers

Dankzij de koppeling met de gegevens van de Belastingdienst is het mogelijk een overzicht te geven van door de Belastingdienst vastgestelde fiscale jaarin-komens van de toevoegingsgebruikers. Sinds 1 april 2006 worden de financi-ele gegevens niet langer door de rechtzoekenden aangeleverd. Van hen wordt alleen verlangd dat zij hun bsn-/sofi- of vreemdelingsnummer overleggen. Met het bsn-/sofinummer kunnen de Raden bij de Belastingdienst het vastgestelde belastbaar loon of het verzamelinkomen opvragen, wat de basis vormt voor de draagkrachtbepaling. Gezien het feit dat er twee groepen rechtsbijstandgebru-ikers worden onderscheiden, zijn de inkomens uitgesplitst naar alleenstaanden en personen in meerpersoonshuishoudens. Aan alleenstaanden worden vaker dan gemiddeld straf toevoegingen afgegeven, terwijl het bij personen die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden vaker om civiele toevoegingen gaat.

Van 70% van de rechtzoekenden zijn het belastbaar loon of verzamelin-komen – de draagkracht – en de draagkrachtnorm bekend (alleenstaand of deel uitmakend van meerpersoonshuishouden). Bij de overige rechtzoekenden was sprake van een toevoeging waarvoor het inkomen en vermogen niet van belang is: de ambtshalve toevoegingen en nihilstellingen.

Een aantal zaken is opmerkelijk. Het meest opvallend is ongetwijfeld de aan-wezigheid van *negatieve* inkomens. Dit betreft doorgaans zelfstandige onder-nemers. Ook zijn de inkomensgrenzen waarboven geen aanspraak meer kan worden gemaakt op gesubsidieerde rechtsbijstand te herkennen in de tabel: voor alleenstaanden lag deze grens per 1 januari 2008 bij € 22.900 en voor meerpersoonshuishoudens bij € 32.400. Verder valt op dat ruim een kwart van de alleenstaanden een fiscaal inkomen van € 0 heeft, de grootste groep bin-nen deze categorie. Het aantal alleenstaande toevoegingsgebruikers met een fiscaal inkomen boven de Wrb-grens van € 22.900 is 1,2%. In 2007 was dat 1,4% met een inkomen van € 22.400 of hoger.<sup>43</sup> Het gaat hierbij met name om lichte adviestoevoegingen.

---

<sup>43</sup> Het betreft 1.345 personen in 2008. In 2007 waren dat 1.503 personen.

**Tabel 32 Vastgesteld fiscaal inkomen toevoegingsgebruikers (t-2):  
alleenstaanden**

	2006	2007	2008	
	Alleenstaanden Percentage	Alleenstaanden Percentage	Alleenstaanden Percentage	Alleenstaanden Aantal
<€ 0	1	1	1	1.393
€ 0	21	24	27	30.272
€ 1 t/m ≤€ 1.000	4	4	4	4.707
€ 1.001 t/m ≤€ 5.000	10	10	10	11.536
€ 5.001 t/m ≤€ 10.000	14	13	13	14.887
€ 10.001 t/m ≤€ 12.500	12	11	10	11.893
€ 12.501 t/m ≤€ 15.000	17	15	14	15.415
€ 15.001 t/m ≤€ 17.500	9	9	8	9.674
€ 17.501 t/m ≤€ 20.000	7	6	6	6.906
€ 20.001 t/m ≤€ 22.500	5	5	5	5.393
>€ 22.500	0,2	1	2	2.035
	100	100	100	106.954

Bij de categorie meerpersoonshuishoudens zien we weliswaar ook een piek bij de gebruikers zonder fiscaal inkomen, maar het aandeel van deze groep is aanzienlijk kleiner dan de groep alleenstaanden te weten 9%. De grootste categorie is die tussen € 15.000 en € 17.500 (17%).

**Tabel 33 Vastgesteld fiscaal inkomen toevoegingsgebruikers (t-2):\*  
personen die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden**

	2006	2007	2008	
	Percentage	Percentage	Percentage	Aantal
<€ 0	1	1	2	1.322
€ 0	9	10	9	7.573
€ 1 t/m ≤€ 1.000	2	2	2	1.503
€ 1.001 t/m ≤€ 5.000	5	5	6	4.718
€ 5.001 t/m ≤€ 10.000	10	10	10	8.428
€ 10.001 t/m ≤€ 12.500	7	8	8	6.259
€ 12.501 t/m ≤€ 15.000	12	12	11	9.194
€ 15.001 t/m ≤€ 17.500	20	18	17	14.312
€ 17.501 t/m ≤€ 20.000	9	9	10	7.967
€ 20.001 t/m ≤€ 22.500	7	7	7	5.684
€ 22.501 t/m ≤€ 25.000	6	6	6	4.657
€ 25.001 t/m ≤€ 27.500	5	5	5	3.775
€ 27.501 t/m ≤€ 30.000	4	4	4	3.218
€ 30.001 t/m ≤€ 35.000	2	3	3	2.801
>€ 35.000	<1	1	1	586
	100	100	100	81.997

\* Bij rechtzoekenden waarbij het verzoek om peiljaarverlegging is gehonoreerd, geldt het inkomen in het peiljaar.

In 2008 heeft 1,0% van de rechtzoekenden<sup>44</sup> die deel uitmaken van meerpersoonshuishoudens, een fiscaal inkomen boven de Wrb-grens van € 32.400; in 2007 was dit 1,2% (boven de € 31.700).

### 3.3.3 *Vergelijking van de verdeling van de Wrb-gebruikers met de Wrb-gerechtigden*

In de voorgaande paragraaf is de verdeling weergegeven van de fiscale inkomens van toevoegingsgebruikers. Zij hebben dus ook geen vermogen dat hoger is dan de vrijstelling voor box 3. Die gegevens over de Wrb-gebruikers kunnen worden vergeleken met de gegevens van de Wrb-gerechtigden zoals beschreven in paragraaf 3.3.1. In de tabellen 34 en 35 zijn beide verdelingen samengebracht. Om een goede vergelijking mogelijk te maken is het aantal personen onder de Wrb-grens in alle treden tezamen gesteld op 100%.

**Tabel 34 Verdeling Wrb-gerechtigden en Wrb-gebruikers (alleenstaanden)**

Trede	2007			2008		
		Percentage Wrb-gerechtigden	Percentage Wrb-gebruikers		Percentage Wrb-gerechtigden	Percentage Wrb-gebruikers
1	t/m € 15.800	77	83	t/m € 16.200	79	85
2	t/m € 16.300	2	2	t/m € 16.700	2	2
3	t/m € 17.100	3	3	t/m € 17.500	3	2
4	t/m € 18.900	6	5	t/m € 19.300	6	5
5	t/m € 22.400	11	8	t/m € 22.900	10	7
Totaal		100	100	Totaal	100	100

**Tabel 35 Verdeling Wrb-gerechtigden en Wrb-gebruikers naar fiscaal inkomen (personen in meerpersoonshuishoudens)**

Trede	2007			2008		
		Percentage Wrb-gerechtigden	Percentage Wrb-gebruikers		Percentage Wrb-gerechtigden	Percentage Wrb-gebruikers
1	t/m € 22.000	58	82	t/m € 22.500	57	82
2	t/m € 22.800	3	2	t/m € 23.300	3	2
3	t/m € 24.100	5	3	t/m € 24.600	5	3
4	t/m € 26.700	11	5	t/m € 27.300	11	5
5	t/m € 31.700	23	8	t/m € 32.400	23	7
Totaal		100	100	Totaal	100	100

Uit de cijfers valt af te lezen dat de verschillen tussen de verdelingen binnen de Wrb-gerechtigden en de Wrb-gebruikers met name optreden in de eerste en de laatste treden. In de eerste trede zijn bij zowel de alleenstaanden als de personen uit meerpersoonshuishoudens de Wrb-gebruikers oververtegen-

<sup>44</sup> Het betreft 784 personen.



woordigd. Dit betekent dat er dus meer gebruikers zijn dan op basis van de verdeling onder de Nederlandse bevolking zou mogen worden verwacht. In alle overige categorieën zijn de gebruikers ondervertegenwoordigd ten opzichte van de gerechtigden. Bij de personen uit meerpersoonshuishoudens zijn de verschillen binnen elke trede groter dan bij de alleenstaanden.

Uit het gegeven dat het 'ondergebruik' in trede 5 het grootst is, zou een aanwijzing kunnen worden gezien dat de hoogte van de eigen bijdrage voor met name personen uit meerpersoonshuishoudens een drempel opwerpt om gebruik te maken van een toevoeging of om een procedure te starten. Deze groep heeft relatief meer baat bij het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering en zal daar dan een beroep op doen. Daarnaast suggereert de Geschilbeslechttingsdelta (p. 213) dat er mogelijk verschillen zijn, in de zin dat de laagste inkomensklasse(n) relatief iets meer problemen heeft.

Opvallend is dat met name de tweede en derde trede erg weinig gebruikers en gerechtigden bevat. Deze treden hebben echter de smalste bandbreedte voor wat betreft de inkomensgrenzen. Ten slotte is opvallend dat de verdelingen van de gebruikers onder alleenstaanden en personen uit meerpersoonshuishoudens nagenoeg gelijk zijn. Bij de conversie van twaalf naar vijf treden voor zowel alleenstaanden als personen in meerpersoonshuishoudens ten behoeve van de wet VIValt, lijkt de wetgever er derhalve goed in geslaagd te zijn de normen voor beide groepen aan elkaar gelijk te maken.

#### 3.3.4 *Achtergrondkenmerken van de gebruikers van toevoegingen*<sup>45</sup>

Sinds het moment dat de Raden beschikken over de fiscale gegevens is het mogelijk om beter inzicht te krijgen in wie de toevoegingsgebruikers zijn. Doordat het bsn van de gebruikers in het GRAS-bestand voorkomt, kan er een koppeling worden gemaakt met bestanden van het CBS, waarin een aantal achtergrondgegevens van de desbetreffende personen voorkomt.

##### *Profiel van de gemiddelde toevoegingsgebruiker*

De resultaten van deze koppeling in 2007 bevestigen in grote lijnen het beeld dat er bestaat van de gemiddelde toevoegingsgebruiker. Zij zijn gemiddeld vaker van het mannelijk geslacht, tussen de 20 en 45 jaar oud en minder vaak jonger dan 15 jaar en ouder dan 60 jaar. Zij behoren relatief vaak tot de groep niet-werkenden. Als gebruikers worden ingedeeld in sociaal-economische categorieën zoals die bij het CBS worden gehanteerd, blijkt dat scholieren/stu-

---

45 Deze paragraaf is tot stand gekomen in samenwerking met drs. F.W.M. Huls, statistisch onderzoeker bij het CBS in Voorburg.

denten, werknemers en gepensioneerden zijn ondervertegenwoordigd en dat uitkeringsgerechtigden en overige inactieven zijn oververtegenwoordigd. De gemiddelde toevoegingsgebruiker is vaker gescheiden en minder vaak gehuwd – met name de gehuwden zonder kinderen zijn ondervertegenwoordigd –, terwijl personen die leven in een eenoudergezin zijn oververtegenwoordigd. De toevoegingsgebruikers behoren gemiddeld vaker tot de groep niet-westerse allochtonen. Ze wonen relatief vaak in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners en relatief minder vaak in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

In 2008 bleek een koppeling tussen het GRAS-bestand en alle achtergrondvariabelen helaas om technische redenen niet mogelijk. De gegevens uit het SSB-systeem waren niet tijdig beschikbaar om alle gegevens zoals hiervoor beschreven te kunnen koppelen. Om die reden wordt net als bij de loketklanten voor wat betreft deze monitor volstaan met de weergave van enkele kernvariabelen, te weten leeftijd, geslacht en etniciteit, die afkomstig zijn uit het GBA voor de toevoegingsgebruikers van 2008. Deze gegevens werden gekoppeld aan de SSB-gegevens van 2007.

Uit het GRAS-bestand van 2008 zijn er 219.074 unieke klanten gekoppeld (78%. In 2007 was dit 77%).

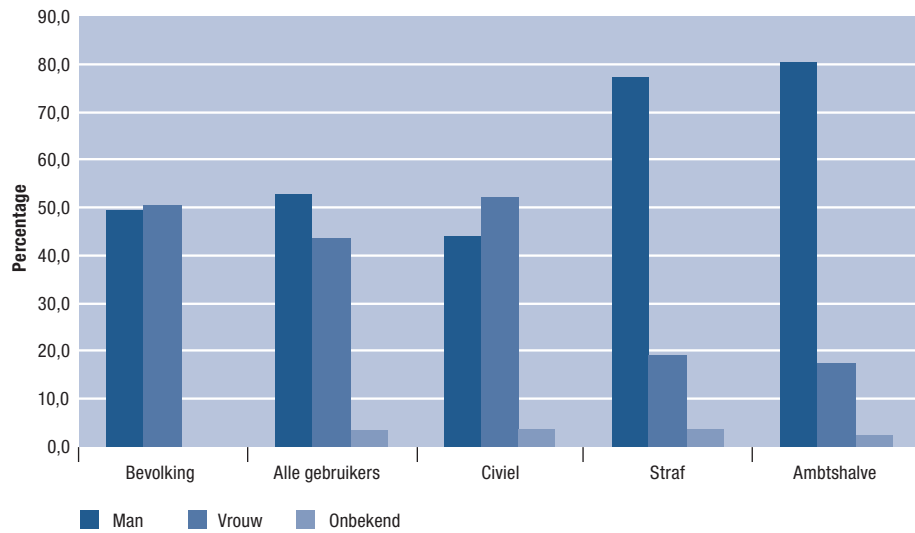
#### *Geslacht*

Als naar het geslacht van alle gebruikers wordt gekeken, blijkt dat de meeste toevoegingen in 2008 net als in 2007 aan mannen worden afgegeven; zij zijn met een aandeel van 53% in de meerderheid. Dit geldt echter niet voor elk van de drie onderscheiden moduultypen. Bij de toevoegingen op het gebied van civiel recht zijn, net als bij de totale Nederlandse bevolking, de vrouwen in de meerderheid (52%, versus 44% mannen<sup>46</sup>). Vrouwelijke gebruikers zijn zowel bij de straf toevoegingen als bij de ambtshalve toevoegingen met minder dan een kwart sterk ondervertegenwoordigd ten opzichte van de Nederlandse bevolking.

---

<sup>46</sup> Van de overige gebruikers is het geslacht onbekend.

**Figuur 12 Gebruikers naar geslacht in percentages**

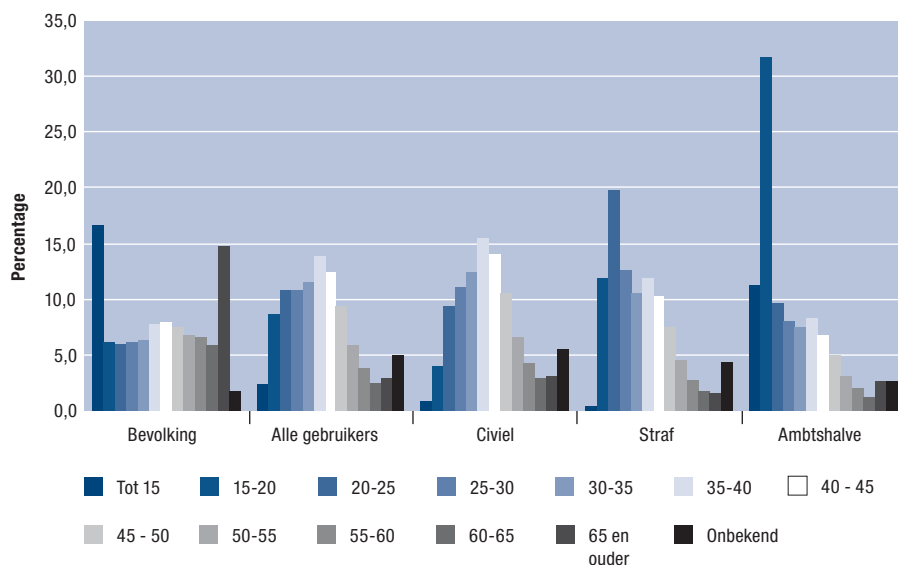


### *Leeftijd*

Toevoegingsgebruikers zijn vooral te vinden tussen de 20 en 45 jaar. De gemiddelde leeftijd van de toevoegingsgebruikers is 40 jaar. Ongeveer 60% van de gebruikers in 2008 valt net als in 2007 binnen deze twee leeftijdsgrenzen. Bij de Nederlandse bevolking is dat een derde, waaronder tevens meer jongeren (tot 15 jaar) en ouderen (65 jaar en ouder) voorkomen.

Als onderscheid wordt gemaakt naar type toevoeging, zijn de gebruikers van de straftoevoegingen en de ambtshalve toevoegingen relatief vaak te vinden in de lagere leeftijdscategorieën.

**Figuur 13 Gebruikers naar leeftijd in percentages**



### *Herkomst*

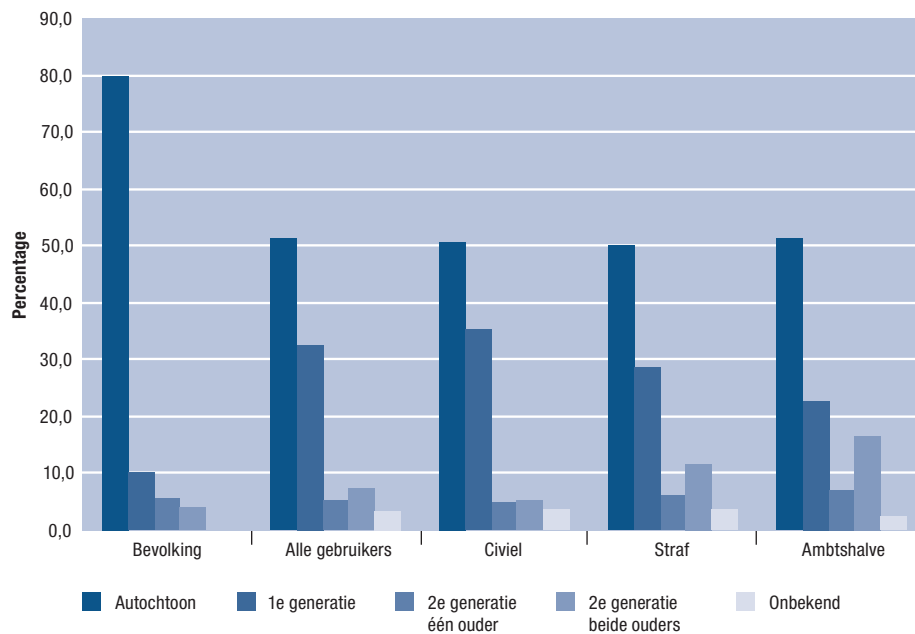
De herkomst van de gebruiker kan van invloed zijn op het wel en niet gebruikmaken van toevoegingen. Uit verschillende onderzoeken is bekend dat met name de niet-westerse allochtonen relatief vaak in achterstandsposities verkeren. Er zijn twee soorten indelingen naar herkomst. Ten eerste is er het onderscheid in autochtonen en allochtonen, waarbij de laatste categorie onderverdeeld is in eerste- en tweedegeneratieallochtonen. De laatste groep is nog nader onderverdeeld in het hebben van één of twee ouders die geboren zijn in het buitenland. Ten tweede is er de opsplitsing in autochtonen en allochtonen, waarbij de laatste categorie gesplitst is in niet-westerse allochtonen (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en overigen) en westerse allochtonen.

Iets meer dan de helft van de gebruikers is autochtoon (51,2%). Ongeveer een derde van de gebruikers is van de eerstegeneratieallochtonen (zelf geboren buiten Nederland) en 13% van de tweede generatie. Gerelateerd aan de verdeling binnen de Nederlandse samenleving zijn de autochtonen sterk ondervertegenwoordigd (80% van de Nederlandse bevolking versus 51% van de gebruikers) en is de eerstegeneratieallochtonen sterk oververtegenwoordigd (10% van de Nederlandse bevolking tegen 33% van de gebruikers).

De gebruikers van de civiele toevoegingen hebben nagenoeg dezelfde percentuele verdeling als alle toevoegingsgebruikers. Bij de gebruikers van straf- en ambtshalve toevoegingen is de eerstegeneratieallochtone gebruikers

relatief klein (resp. 29% en 23% versus 35% bij civiel) en de tweede generatie, waarvan beide ouders in het buitenland zijn geboren, relatief groot (resp. 12% en 17% versus 5% bij civiel).

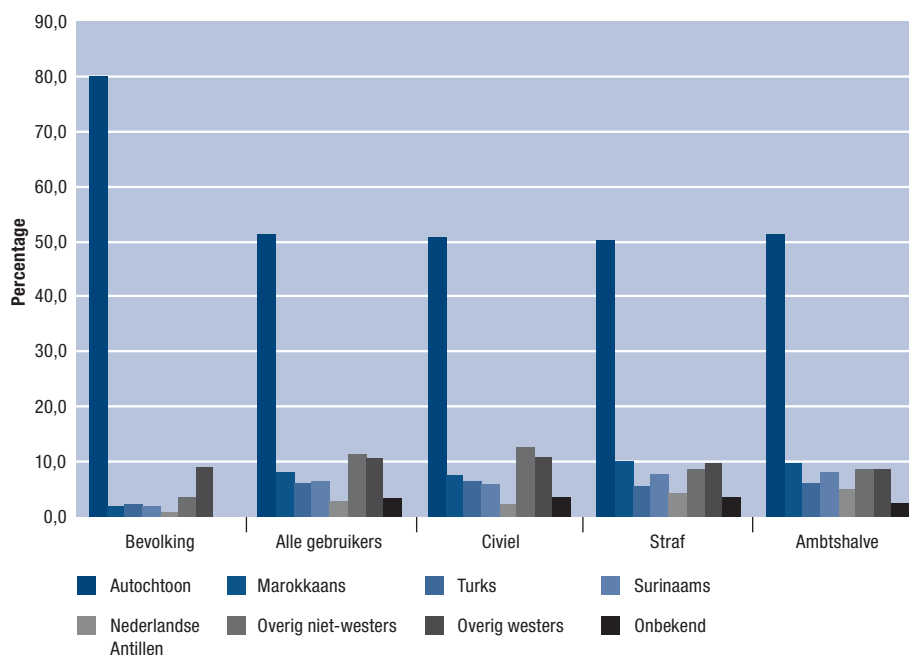
**Figuur 14 Gebruikers naar herkomst, naar generatie in percentages**



Uit de tweede verdeling met de uitsplitsing naar land van herkomst blijkt een oververtegenwoordiging van alle categorieën niet-westerse allochtonen. Zij vertegenwoordigen een derde deel van alle toevoegingsgebruikers.

De Antillianen ziet men relatief vaak bij de straf- en ambtshalve toevoegingen terug (4% en 5% versus 2% bij civiel), en de overige niet-westerse allochtonen zijn juist bij civiel oververtegenwoordigd (12% bij civiel versus 9% bij straf- en ambtshalve toevoegingen).

**Figuur 15 Gebruikers naar herkomst, naar land van herkomst in percentages**



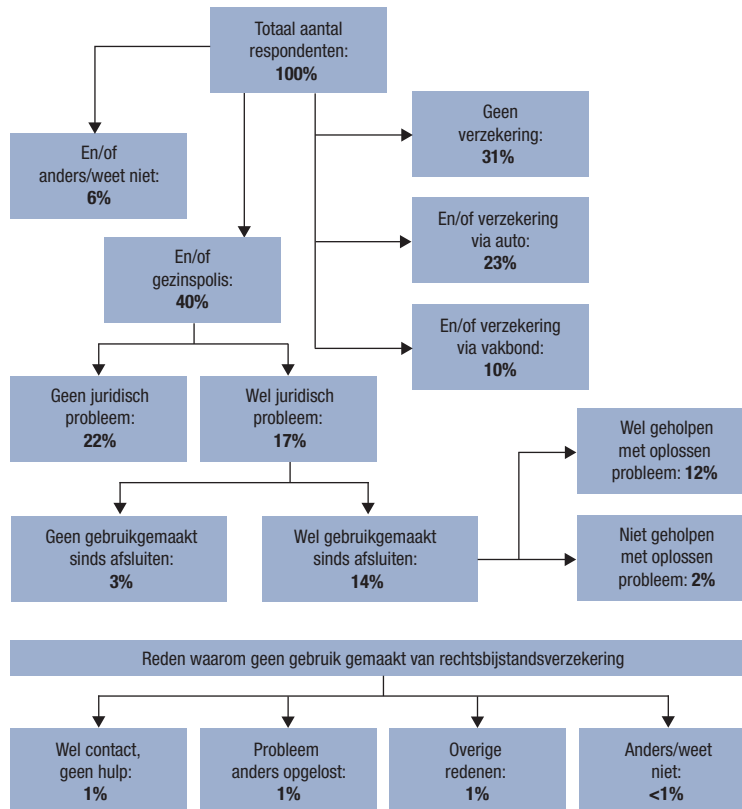
### 3.4 Enquête rechtsbijstandsverzekeringen

Het hiervoor in hoofdstuk 2 beschreven onderzoek naar de naamsbekendheid van het Juridisch Loket is uitgevoerd in combinatie met een onderzoek naar rechtsbijstandsverzekeringen. De resultaten zijn door toepassing van een weging voor geslacht, leeftijd, opleiding, gezinsgrootte en regio representatief voor de Nederlandse bevolking.<sup>47</sup> Doel van het onderzoek was om na te gaan hoe hoog de dekkinggraad van rechtsbijstandsverzekeringen is onder de Nederlandse bevolking en in welke mate en om welke redenen men al dan niet gebruikmaakt van deze polis.

In figuur 16 wordt een totaaloverzicht gegeven van de resultaten van de enquête, gevolgd door een meer gedetailleerde weergave van de resultaten.

<sup>47</sup> Doordat een weging is toegepast, kunnen er alleen uitspraken worden gedaan in percentages en niet meer in absolute aantallen.

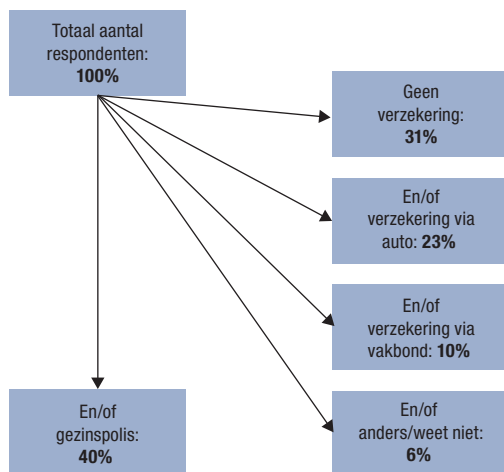
**Figuur 16** Totaaloverzicht enquête rechtsbijstandsverzekeringen (in percentages)



*Dekkingsgraad*

Van de 2.654 respondenten bleek 40% een gezinspolis voor rechtsbijstand te hebben afgesloten. Van de respondenten is 31% in het geheel niet in het bezit van een rechtsbijstandsverzekering (zie figuur 17).

**Figuur 17 Rechtsbijstandsverzekeringen onder respondenten (overlappingsen zijn mogelijk\*)**



\* Respondenten konden meerdere antwoorden geven bij deze vraag. De meest voorkomende overlappingsen zijn gezinspolis en verzekering via auto, gezinspolis en verzekering via vakbond en verzekering via auto en verzekering via vakbond.

Het is interessant om het percentage respondenten dat een gezinspolis heeft afgesloten (40%) te vergelijken met cijfers afkomstig uit andere bronnen. Uit de cijfers van verzekeraars blijkt bijvoorbeeld dat er in 2006 ongeveer 2.000.000 gezinspolissen voor rechtsbijstandsverzekeringen liepen. Op basis van de cijfers van het CBS over *het aantal huishoudens* in de Nederlandse samenleving betekent dat een dekkinggraad van 28% in 2006. Per jaar stijgt het aantal polissen met ongeveer 2%. In 2008 zal de dekkinggraad van het aantal huishoudens ten opzichte van 2006 dus mogelijk gestegen zijn tot rond de 30%.

In andere bronnen, net als in deze, wordt als dekkinggraad een hoger cijfer dan deze 28% gegeven. De reden daarvan is dat deze percentages vaak betrekking hebben op *personen* in plaats van huishoudens, of dat zij hierbij auto- en vakbondspolissen opgeteld hebben bij de gezinspolissen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de percentages op basis van een enquête worden berekend, omdat de respondenten zelf moeilijk onderscheid blijken te kunnen maken tussen de verschillende soorten polissen. In de huidige enquête is wel onderscheid gemaakt tussen de verschillende verzekeringen, maar het blijft onduidelijk in hoeverre particulieren dit onderscheid goed (kunnen) maken. De gevonden dekkinggraad van 40% lijkt erop te wijzen dat ook hier weer sprake is van een overschatting ten opzichte van het aantal afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen bij de verzekeraars.



*Redenen om geen rechtsbijstandsverzekering af te sluiten*

Als de respondenten worden uitgelicht die aangeven in het geheel geen rechtsbijstandsverzekering te hebben afgesloten (31%), dan blijkt dat zij hiervoor verschillende redenen hebben. De twee meest genoemde redenen zijn dat zij er nog nooit over hebben nagedacht en dat zij verwachten een dergelijke verzekering niet nodig te hebben. De verschillende redenen (met de bijbehorende percentages) staan weergegeven in tabel 36.

**Tabel 36 Redenen waarom respondenten geen rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten (in percentages) (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Percentage van degenen zonder verzekering (31%)
Nog nooit over nagedacht	32
Verwacht dit niet nodig te hebben	26
Te duur	18
Nog niet aan toe gekomen	11
Ik heb wel een rechtsbijstandsverzekering gehad, maar ik heb deze beëindigd*	7
Weet niet/geen antwoord	5
Ik kan de kosten van rechtsbijstand zelf opbrengen	5
Ik weet niet precies wat het inhoudt	3
Kan niet kiezen tussen verschillende aanbieders	<1
Anders, nl. ...**	6

\* Uit een open vraag blijkt dat de belangrijkste redenen waarom respondenten de verzekering hebben beëindigd van financiële aard zijn (het werd te duur of men moest bezuinigen), de idee betrof dat een dergelijke verzekering toch niet nodig was en voortkomen uit slechte ervaringen in het verleden (verzekeraars die niet of slecht hebben geholpen toen het nodig was).

\*\* Voorbeelden van antwoorden in deze categorie zijn de antwoorden dat iemand nog bij zijn ouders woont of dat iemand bij een advocatenkantoor werkt.

*Respondenten met een gezinspolis voor rechtsbijstand*

Het meest interessant voor deze enquête is de groep respondenten die een gezinspolis voor rechtsbijstand hebben afgesloten (40%). Deze groep zal op 100% worden gesteld.

Als naar de inkomens van deze groep wordt gekeken, valt op dat vooral de middeninkomens zich hebben verzekerd voor rechtsbijstand. De verklaring hiervoor is dat lagere inkomens gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand of dat deze groep het geld er niet voor (over) heeft en dat de hogere inkomens zelf de kosten van een rechtshulpverlener kunnen opbrengen.

Ruim de helft van de respondenten met een rechtsbijstandsverzekering heeft zijn/haar verzekering na 2000 afgesloten.

**Tabel 37 Sinds wanneer respondenten hun verzekering hebben afgesloten (in percentages)**

	Percentage
Na 2000	52
Tussen 1990 en 2000	28
Voor 1990	19
Weet niet	1
Totaal	100

*Redenen om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten*

In tabel 38 is te zien wat de belangrijkste reden is geweest voor respondenten om *wel* een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Voor twee derde van de respondenten met een gezinspolis blijkt de belangrijkste reden te zijn: uit voorzorg of voor alle zekerheid.

**Tabel 38 De belangrijkste reden voor het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering (in percentages)**

	Percentage
Uit voorzorg/voor alle zekerheid	66
Omdat ik me op een bepaald moment realiseerde dat het nuttig is om verzekerd te zijn	17
Omdat ik in het verleden iets heb meegemaakt waarvoor het nuttig zou zijn geweest om verzekerd te zijn	9
Omdat dat me aangeraden werd	6
Omdat veel mensen in mijn omgeving een rechtsbijstandsverzekering hebben	<1
Weet niet/geen antwoord	<1
Anders, nl. ... *	1
Totaal	100

\* Voorbeeld van een antwoord in deze categorie is dat rechtsbijstand direct is meeverzekerd of dat men een bedrijf heeft

Naast de *belangrijkste reden* om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten is gevraagd welke redenen hiervoor er nog meer zijn geweest. Naast de belangrijkste reden blijkt 41% van de respondenten zich op een bepaald moment gerealiseerd te hebben dat het nuttig is om verzekerd te zijn. Deze reden was ook al met 17% vertegenwoordigd bij de belangrijkste reden. Verder wordt opnieuw de voorzorg/zekerheid genoemd als reden (in totaal heeft 92% van de respondenten deze reden genoemd, ofwel als belangrijkste reden, ofwel als andere reden).

*Mate van dekking*

Als een rechtsbijstandsverzekering wordt afgesloten, kunnen klanten kiezen voor alle modules of voor het verzekeren van enkele rechtsgebieden (bijvoor-

beeld 'werk en inkomen', 'consument en wonen', enzovoort). Bijna twee derde (64%) van de respondenten met een gezinspolis blijkt een polis te hebben afgesloten voor alle modules.

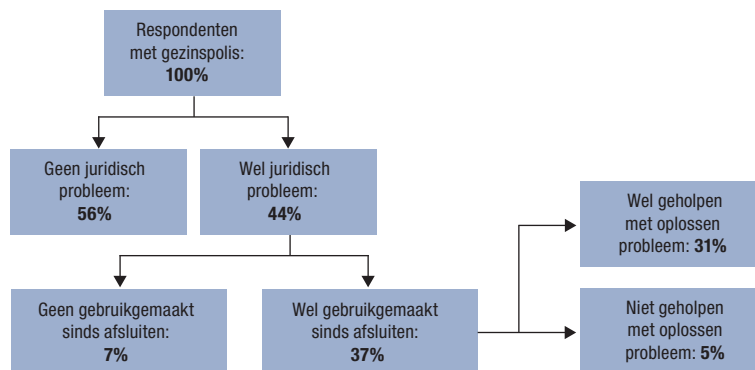
**Tabel 39 De dekking van de rechtsbijstandsverzekering (in percentages)**

	Percentage
Ik heb een polis afgesloten voor alle modules	64
Ik heb er bewust voor gekozen om alleen specifieke gebieden te verzekeren	16
Ik kan het me niet meer herinneren	14
Weet niet/geen antwoord	5
Anders, nl. ...	1
Totaal	100

*Wel of geen juridisch probleem?*

Aan de respondenten met een gezinspolis is gevraagd of ze sinds het afsluiten van de polis een probleem hebben gehad waarvoor zij juridische hulp<sup>48</sup> hadden kunnen inschakelen. Als dit het geval is, is hen tevens gevraagd of zij reeds gebruik hebben gemaakt van hun verzekering<sup>49</sup> en of de verzekeraar hen met dit probleem heeft geholpen. In figuur 18 staan deze respondenten weergegeven.

**Figuur 18 Gebruik van verzekering en resultaat in percentages**



48 Juridische hulp werd in deze enquête gedefinieerd als de hulp van een persoon of organisatie die veel weet over bestaande wetten en regels in Nederland, bijvoorbeeld een advocaat, consumentenbond of Juridisch Loket.

49 Hieronder vallen ook de mensen die wel een beroep hebben gedaan op de verzekering, maar niet zijn geholpen.

Van de respondenten met een gezinspolis heeft ruim de helft (56%) nog geen juridisch probleem gehad. Van de respondenten die géén rechtsbijstandsverzekering hebben, heeft ruim drie kwart (77%) in de afgelopen jaren geen juridisch probleem gehad.

De respondenten die reeds een juridisch probleem hebben gehad (44%), is gevraagd of zij al eens gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering. Dat bleek voor het overgrote gedeelte van deze groep het geval geweest te zijn (meer dan vier vijfde). Het overige gedeelte van de groep met een juridisch probleem had nog geen gebruik gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering, ondanks het feit dat zij er wel een hadden afgesloten. Over de redenen van deze laatste groep wordt later in deze paragraaf bericht.

#### *Frequentie gebruik*

Als de respondenten worden uitgelicht die gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering (vier vijfde van de 44%), blijkt dat zij gemiddeld 1,7 keer gebruik hebben gemaakt van hun verzekering. In tabel 40 staat weergegeven hoe vaak deze respondenten gebruik hebben gemaakt van hun verzekering.

**Tabel 40** Aantal keer dat respondenten gebruik hebben gemaakt van hun verzekering in percentages

	Percentage
1 keer	56
2 keer	28
3 keer	10
4 of meer keer	6
Totaal	100

#### *Wel of niet geholpen bij gebruik verzekering?*

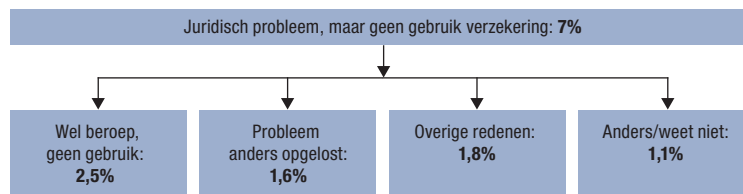
De groep met respondenten die al eens gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering is tevens gevraagd of zij geholpen zijn toen zij de laatste keer gebruikmaakten van hun verzekering. Het blijkt dat het merendeel van deze groep (meer dan vier vijfde) geholpen is met het probleem waarmee ze hebben aangeklopt bij hun verzekeraar.

Er zijn verschillende redenen waarom de respondenten niet geholpen zijn met hun probleem. De meest genoemde reden was dat de verzekeraar aangaf dat er te weinig kans was op succes (ruim een derde van de respondenten die niet waren geholpen).

*Redenen niet-gebruik van verzekering*

Als uitsluitend wordt gekeken naar de respondenten die wel een juridisch probleem hebben gehad, maar nog geen gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering, dan ontstaat figuur 19.

**Figuur 19 Redenen van de respondenten met een juridisch probleem die geen gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering**



Ruim een derde (2,5% van deze groep) van de respondenten met een juridisch probleem heeft wel contact gezocht met de verzekeraar, maar werd daar vervolgens niet geholpen. Deze groep heeft dus wel een beroep gedaan op de verzekeringspolis. De belangrijkste reden hiervan was dat het probleem niet onder de dekking van de verzekering viel, dat het (financieel) belang niet groot genoeg was, of dat de verzekeraar nog niet in werking was omdat de wachtermijn te kort was.

Bijna een kwart (1,6% van deze groep) heeft geen gebruik gemaakt van de verzekering omdat zij het probleem op een andere manier hebben opgelost, zoals via het Juridisch Loket, een geschillencommissie, zelf of met behulp van een vriend. Daarnaast werden nog de volgende redenen gegeven voor het niet-inschakelen van de rechtsbijstandsverzekering: men dacht dat de verzekering niet kon helpen, het probleem bleek niet onder de dekking van de verzekering te vallen of men had er niet aan gedacht om de rechtsbijstandsverzekering in te schakelen.

Van de respondenten die wel een juridisch probleem hebben gehad maar geen rechtsbijstandsverzekeraar hebben ingeschakeld, blijkt 52% wel naar een andere hulpverlener te zijn gegaan en 48% niet. Redenen om niet naar een andere hulpverlener te stappen zijn veelal dat mensen alsnog zelf het probleem hebben opgelost of dat het probleem niet ernstig genoeg was. Er zijn verschillende hulpverleners waar iemand met een rechtsprobleem naartoe zou kunnen gaan buiten de verzekeraar. Een advocaat wordt hierbij het meest genoemd (in bijna de helft van de gevallen).



## 4 | Het aanbod van rechtsbijstandverleners

Een van de taken van de Raden voor Rechtsbijstand is om te voorzien in een voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe het aanbod zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.<sup>50</sup> Zo wordt onder meer beschreven hoeveel rechtsbijstandverleners jaarlijks gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, hoe lang zij al als rechtsbijstandverlener werken en hoe het verloop is onder de rechtsbijstandverleners.

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt hoofdzakelijk aangeboden door advocaten, maar ook mediators kunnen sinds 2005 toevoegingen aanvragen.<sup>51</sup> Voor advocaten geldt dat zij alleen op toevoegingsbasis kunnen werken als zij in het kader van de gevoerde kwaliteitszorg een positieve auditverklaring hebben overgelegd. Om zaken betreffende strafrecht, asiel, psychiatrie of vreemdelingenbewaring te mogen behandelen moeten advocaten bovendien beschikken over een speciale aantekening. Mediators kunnen alleen op toevoegingsbasis werken als zij door een speciale toetsingscommissie – de adviescommissie inschrijving mediation – zijn toegelaten. Er gelden bepaalde toelatingseisen om als mediator bij de Raad te worden ingeschreven: men moet NMI-gecertificeerd of vFAS-advocaat (scheidingsbemiddelaar) zijn en het aantal afgeronde mediations dat men in de voorliggende twee jaar heeft gedaan moet aan een bepaald minimum voldoen. Ook moet de mediator over objectief aantoonbare kennis beschikken betreffende de juridische aspecten van mediation, alsmede over gevorderde vaardigheden met betrekking tot bijvoorbeeld omgang met escalerend gedrag. Omdat er een tekort was aan mediators die affiniteit met familierecht hadden, is in 2006 een interim-regeling ingericht die het mogelijk maakte voor vFAS-advocaten (scheidingsbemiddelaars) om zich als mediator bij de Raad voor Rechtsbijstand te laten registreren. Hiervoor moeten zij nog wel een juridische toets afleggen. Deze regeling heeft gedurende het hele jaar

---

50 De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van de Raden voor Rechtsbijstand (GRAS) die zijn aangeleverd door IM (ICT-organisatie van de Raad voor Rechtsbijstand)/GPR.

51 Omwille van de leesbaarheid worden de mediators in dit hoofdstuk omschreven als rechtsbijstandverleners, waarbij dient te worden opgemerkt dat de feitelijke dienstverlening van een mediator in essentie niet bestaat uit het verlenen van rechtsbijstand.

2008 nog gegolden. Vanaf 1 januari 2009 dienen ook vFAS-advocaten gecertificeerd mediator te zijn.

#### **4.1 De rechtsbijstandverleners**

Voor de achtergrondkenmerken over de rechtsbijstandverleners maken de Raden sinds 2005 gebruik van de gegevens die via BAR (Beheer Advocaten Registratie) worden aangeleverd. Omdat de gegevens ten aanzien van de rol die de rechtsbijstandverlener vervult binnen het stelsel – advocaat en mediator – afwijken van die in de GRAS-registratie die tot dan toe werd gebruikt, is een vergelijking met de percentages van voor 2005 op dat punt niet mogelijk. In de nieuwe registratie is het mogelijk om meerdere soorten inschrijvingen naast elkaar weer te geven. Zo kan men als advocaat én als mediator ingeschreven staan.

Uit de registratiegegevens blijkt dat het merendeel van de rechtsbijstandverleners advocaat is. Verder blijkt dat het aantal rechtsbijstandverleners dat binnen het stelsel actief is in 2007 ongeveer gelijk is aan dat van 2006. In 2008 is er weer een lichte stijging te zien; de stijging van de jaren daarvoor zet zich dus verder door. Ten slotte blijkt dat bijna de helft van de rechtsbijstandverleners deelneemt aan één van de piketsoorten.

##### *4.1.1 Aantal rechtsbijstandverleners*

Het aantal binnen het stelsel actieve rechtsbijstandverleners dient nauwgezet te worden gevolgd om tijdig te kunnen anticiperen op nadere krapte. In 2008 verleenden 7.103 rechtsbijstandverleners in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het aantal rechtsbijstandverleners dat binnen het stelsel actief is, is in 2008 licht gestegen ten opzichte van 2007. De stijging van de jaren tot en met 2006 heeft zich daarmee doorgezet; alleen het jaar 2007 liet een stabilisatie zien.<sup>52</sup>

---

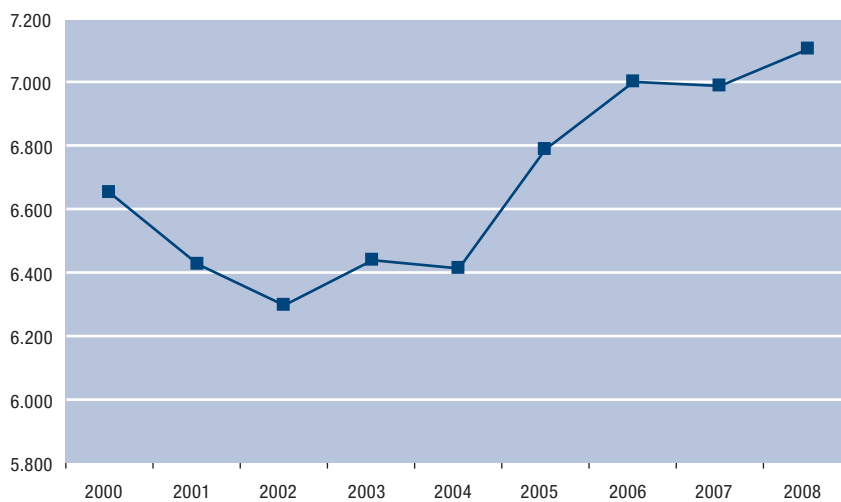
52 Het aantal rechtsbijstandverleners in 2006 en 2007 is ten opzichte van de Monitor 2006 en de Monitor 2007 aangepast. In 2006 en 2007 stonden er nog enkele rechtsbijstandverleners dubbel opgenomen omdat zij in verschillende ressorts verschillende nummers hadden gekregen; we hebben thans de mogelijkheid om deze doublures te identificeren en uit het bestand te verwijderen. Bij de jaren vóór 2006 is dit niet mogelijk.



**Tabel 41** Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2000 t/m 2008

Jaar	Aantal	Index
2000	6.650	100
2001	6.425	97
2002	6.296	95
2003	6.437	97
2004	6.415	96
2005	6.787	102
2006	6.997	105
2007	6.989	105
2008	7.103	107

**Figuur 20** Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2000 t/m 2008



Het merendeel van de rechtsbijstandverleners is advocaat (96%). In 2007 was dit aantal 95% en in 2006 93%. In 2008 bedroeg het aantal rechtsbijstandverleners van wie geen rol bekend was 37, tegen een aantal van 116 in 2007 en 190 in 2006. Op dit punt lijkt de registratie steeds beter te worden.

**Tabel 42 Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2006 t/m 2008\* per rol**

Rol	2006		2007		2008	
	Aantal per rol	Percentage (n=6.997)	Aantal per rol	Percentage (n=6.989)	Aantal per rol	Percentage (n=7.103)
Advocaat	6.504	93	6.630	95	6.817	96
Mediator	326	5	373	5	455	6
Geen rol bekend	190	3	116	2	37	1
Overig**	200	3	78	1	51	1

\* Omdat sommige rechtsbijstandverleners meerdere rollen vervullen, komt het totaal uit boven 100%.

\*\* In de categorie 'overig' vallen onder meer de bureaujuristen en deurwaarders.

#### 4.1.2 Aantal kantoren dat op toevoegingsbasis werkt

Het aantal kantoren waarvan ten minste één rechtsbijstandverlener in een bepaald jaar ten minste 1 toevoeging doet, is vanaf 2005 continu gestegen. Uit tabel 43 blijkt echter dat deze lichte groei achterblijft bij de toename van het totaal aantal kantoren.

**Tabel 43 Ontwikkeling aantal kantoren die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2005 t/m 2008**

Jaar	Aantal actieve kantoren	Index	Totaal aantal kantoren	Index
2005	2.593	100	3.428	100
2006	2.677	103	3.656	107
2007	2.754	106	3.762	110
2008	2.828	109	3.871	113

Bron: Jaarverslag Orde.

Gemiddeld doen in 2008 per actief kantoor 2,5 rechtsbijstandverleners ten minste 1 toevoeging per jaar. Dit aantal is de afgelopen jaren vrij constant gebleven (2,6 in 2005 en 2006 en 2,5 in 2007).

#### 4.1.3 Piket

Bijna de helft (48%) van de rechtsbijstandverleners die in 2008 binnen het stelsel actief waren, neemt deel aan ten minste één soort piket (vaak zijn het meerdere soorten naast elkaar), waarvan het merendeel (43% van alle advocaten) aan het strafpiket. Naast strafpiket zijn er nog vijf andere piketsoorten, namelijk vreemdelingenpiket, psychiatrisch piket, jeugdstrafpiket en WOTS<sup>53</sup>-uitleveringspiket en piket bestuurlijke ophouding. Er zijn 573 advocaten die deelnemen aan het jeugdstrafpiket (8%), 626 nemen deel aan het vreemde-

<sup>53</sup> Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen.

lingenpiket (9%) en 610 aan het psychiatrisch piket (9%). Deelname aan de overige twee piketsoorten is marginaal: 6 advocaten namen deel aan het piket bestuurlijke ophouding en 1 aan het WOTS-piket.

Deelname in het jeugdstrafpiket gaat per definitie samen met deelname aan het strafpiket. Andere veelvoorkomende combinaties zijn straf- en vreemdelingenpiket (7%) en straf- en psychiatrisch piket (6%).

#### 4.1.4 De advocaten

In 2008 verleenden 6.817 *advocaten*<sup>54</sup> gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl in 2007 6.630 advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden. Dit is 44% van alle advocaten die bij de Orde staan ingeschreven, 1% lager dan in 2007.

De stijging van het aantal advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen (+3%) blijft iets achter bij de toename van het totale aantal advocaten die bij de Orde staan ingeschreven (+4%).

**Tabel 44 Verhouding tussen het aantal advocaten die bij de Orde staan ingeschreven en het aantal advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden in 2005 t/m 2008**

Jaar	Aantal bij de Orde ingeschreven advocaten*	Index	Aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent	Index	Aandeel verleners van gesubsidieerde rechtsbijstand op het totale aantal bij de Orde ingeschreven advocaten in %
2005	13.765	100	5.999	100	44
2006	14.274	105	6.504	108	46
2007	14.882	108	6.630	111	45
2008	15.547	113	6.817	114	44

\* Bron: Jaarverslag van de Orde.

#### 4.1.5 De mediators

Sinds 1 april 2005 kunnen ook mediators toevoegingen aanvragen. Ook dit aanbod dient te worden bewaakt. Per 31 december 2008 zijn er in totaal 624 mediators<sup>55</sup> ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand.<sup>56</sup> Dit is 5% meer dan de situatie eind december 2007. In 2008 waren er 455 mediators die ten minste één toevoeging aanvroegen. Ongeveer de helft van deze mediators

54 De rechtsbijstandverleners met de overige rollen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

55 Onder mediator wordt hier verstaan iedere rechtsbijstandverlener die ten minste in de rol van mediator is ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand. Vaak is er sprake van een advocaat-mediator.

56 In totaal waren er per 1 januari 2009 4.094 mediators bij het NMI geregistreerd.

(51%) is tevens bij de Raad ingeschreven als rechtsbijstandverlener in de rol van advocaat. Het aanbod van mediators is ruim voldoende.

In 2008 is het aantal mediators die op toevoegingsbasis hebben gewerkt, gestegen ten opzichte van 2007 (+22%).<sup>57</sup>

## 4.2 Kenmerken rechtsbijstandverleners

Uit de registratiegegevens blijkt dat de stijging van het aandeel van vrouwelijke advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen zich heeft doorgezet in 2008. Ook wordt duidelijk dat er vooralsnog geen reden is om aan te nemen dat de toenemende vergrijzing in de samenleving (en dus ook onder de beroepsbevolking) tot een aanbodprobleem zal gaan leiden binnen de groep van rechtsbijstandverleners die binnen het stelsel actief zijn. Ten slotte wordt geconstateerd dat er in het afgelopen jaar een lichte stijging heeft plaatsgevonden in het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener.

### 4.2.1 Geslacht rechtsbijstandverleners

Vanaf 2002 tot en met 2008 is zowel in abs-aantallen als procentueel gezien het aantal vrouwen die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, continu gestegen. Hun aandeel ligt in 2008 op 45%. Vergeleken met de verhouding waarin mannen en vrouwen bij de Orde staan ingeschreven, lijken vrouwen licht te zijn oververtegenwoordigd in de groep advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Bij de Orde was 41% van alle ingeschreven advocaten van het vrouwelijke geslacht (9.211 mannen en 6.336 vrouwen; cijfers van de Orde per 31-12-2008).

**Tabel 45 Geslacht rechtsbijstandverleners die in de jaren 2001 t/m 2008 hulp verleenden op basis van een toevoeging (indien bekend) in percentages**

Jaar	Man	Vrouw
2000	62	38
2001	62	38
2002	61	39
2003	60	40
2004	59	41
2005	57	43
2006	56	44
2007	56	44
2008	55	45

---

<sup>57</sup> Dit hoeft niet te betekenen dat er in 2008 ook daadwerkelijk door hen een mediantoevoeging is aangevraagd. Bij de combinatie advocaat-mediator kan het in het desbetreffende jaar ook gaan om uitsluitend reguliere of lichte adviestoevoegingen.

#### 4.2.2 *Ervaring rechtsbijstandverleners*

Op basis van de BAR-registratie kan worden berekend hoeveel jaar alle rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, gemiddeld beëdigd zijn. Dit cijfer is interessant, omdat het van belang is dat niet alleen aankomende maar ook meer ervaren advocaten gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. In 2008 waren rechtsbijstandverleners gemiddeld iets langer beëdigd dan in de voorgaande jaren, namelijk 12,2 jaar.

**Tabel 46** Gemiddeld aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners die in de jaren 2005 t/m 2008 gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden, beëdigd zijn

Jaar	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren	Index
2005	11,7	100
2006	12,0	102
2007	12,1	103
2008	12,2	104

Om na te gaan hoe de spreiding is van het aantal ervaringsjaren zijn de rechtsbijstandverleners ingedeeld in cohorten van tien jaar op basis van het aantal beëdigingsjaren. Hieruit blijkt dat het beeld gedurende de afgelopen twee jaar nauwelijks is gewijzigd (zie tabel 47). Als wordt aangenomen dat advocaten gemiddeld worden beëdigd als ze 25 jaar zijn en hun praktijk beëindigen als ze 65 zijn, betekent dit dat de groep die 31 jaar geleden of langer geleden is beëdigd, binnenkort de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Deze groep maakt echter slechts 5% uit van alle rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Aangezien 52% van de rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen 0 tot en met 10 jaar beëdigd is, is er geen reden om te veronderstellen dat de uitstroom de komende jaren niet opgevangen kan worden door de nieuwkomers. Dit percentage is de afgelopen jaren zelfs geleidelijk gestegen, waarbij de kanttekening dient te worden geplaatst dat dankzij de verbeterde registratiesystemen het aantal advocaten waarvan het beëdigingsjaar onbekend is, geleidelijk afneemt.

**Tabel 47 Aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners zijn beëdigd in cohorten van tien jaar in 2006 en 2007**

Cohorten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
0 t/m 5	1.507	22	1.625	23	1.688	24	1.759	25
6 t/m 10	1.818	27	1.832	26	1.852	27	1.900	27
11 t/m 20	1.561	23	1.619	23	1.665	24	1.752	25
21 t/m 30	1.040	15	1.071	15	1.069	15	1.080	15
31 t/m 40	224	3	311	4	337	5	351	5
41 t/m 50	6	<1	9	<1	12	<1	12	<1
51 t/m 60	3	<1	4	<1	2	<1	1	<1
>60	0	0	0	0	0	0	0	0
Onbekend	628	9	525	8	364	5	248	3
Totaal	6.787	100	6.997	100	6.989	100	7.103	100

#### 4.2.3 Aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener

Tussen 2000 en 2008 is het aantal afgegeven toevoegingen bijna continu gestegen (zie hiervoor hoofdstuk 3). Het aantal rechtsbijstandverleners is in die jaren (behalve in 2007) ook gestegen, maar minder snel dan het aantal afgegeven toevoegingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener tussen 2000 en 2008 is gestegen met 34% (van gemiddeld 44 naar 59 toevoegingen per rechtsbijstandverlener per jaar). Als alleen naar de reguliere toevoegingen (dus zonder lichte adviestoevoegingen) wordt gekeken, is de stijging 30% (van gemiddeld 44 naar 57 toevoegingen per rechtsbijstandverlener per jaar). Alleen 2006 liet een iets ander beeld zien; mogelijk kan de verklaring daarvoor gevonden worden in het feit dat in dat jaar VIValt in werking is getreden.

**Tabel 48 Gemiddeld aantal (reguliere) toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener per jaar in 2005 t/m 2008**

Jaar	Totaal		Alleen regulier	
	Aantal	Index	Aantal	Index
2000	44	100	44	100
2001	47	106	47	106
2002	52	118	52	118
2003	53	121	53	121
2004	54	122	54	122
2005	53	121	53	121
2006	59	134	57	130
2007	58	132	55	125
2008	59	134	57	130

Om na te gaan hoe de spreiding is van het aantal toevoegingen over de rechtsbijstandverleners zijn deze onderverdeeld in groepen naar het aantal zaken dat zij behandelen. Hieruit blijkt dat het aantal rechtsbijstandverleners die 1 tot 10 toevoegingen per jaar behandelen in de jaren 2002 tot en met 2008 is gedaald van 33% naar 26%. Tegenover deze daling staat een stijging van het percentage rechtsbijstandverleners die meer dan 100 zaken op toevoegingsbasis behandelen. Het aandeel van deze groep steeg van 16% in 2002 naar 21% in 2008. Hieruit volgt dat de groep rechtsbijstandverleners die al veel toevoegingen doet groter wordt, en de groep die er al weinig doet kleiner wordt.

**Tabel 49 Aantal rechtsbijstandverleners per aantal toevoegingen per jaar (in percentages) in 2002 t/m 2008**

Toevoegingen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
	%	%	%	%	%	%	Aantal	%
1 t/m 10	33	32	29	30	28	26	1.865	26
11 t/m 25	18	16	16	16	15	15	1.057	15
26 t/m 50	16	16	17	17	16	17	1.179	17
51 t/m 100	17	17	20	20	20	21	1.485	21
101 t/m 200	11	9	13	13	16	16	1.194	17
>200	5	5	5	4	5	4	323	5
Totaal	100	100	100	100	100	100	7.103	100

Als de groep die in 2008 minder dan 10 toevoegingen doet nader wordt bekeken, blijkt dat deze groep bestaat uit 1.753 rechtsbijstandverleners (25% van alle aan het stelsel deelnemende advocaten), die gezamenlijk 6.647 toevoegingen doen (1,6% van het totaal).

**Tabel 50 Aantal rechtsbijstandverleners die minder dan tien toevoegingen behandelen in 2008**

Aantal toevoegingen per rbv-er	Advocaten		Toevoegingen	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
1	458	6,4	458	0,1
2	263	3,7	526	0,1
3	228	3,2	684	0,2
4	180	2,5	720	0,2
5	152	2,1	760	0,2
6	128	1,8	768	0,2
7	122	1,7	854	0,2
8	121	1,7	968	0,2
9	101	1,4	909	0,2
Totaal	1.753	24,7	6.647	1,6

Er is ook onderzocht of er een relatie is tussen het aantal zaken dat rechtsbijstandverleners op toevoegingsbasis behandelen en het aantal jaar dat zij

beëdigd zijn. Hieruit komt naar voren dat advocaten die kort geleden beëdigd zijn, oververtegenwoordigd zijn in de groep die in 2008 minder dan 50 toevoegingen heeft behandeld. Mogelijke redenen hiervoor zijn dat deze rechtsbijstandverleners soms maar een gedeelte van 2008 actief zijn geweest, dat zij nog relatief weinig zaken behandelen en dat zij nog (deels) werken op naam van hun patroon.

In tabel 51 is weergegeven welk percentage van de in dat jaar beëdigde advocaten meteen is gaan deelnemen aan het stelsel. Dit percentage ligt ongeveer op een kwart, waarbij dit percentage in 2006 iets boven het gemiddelde lag.

**Tabel 51 Aantal beëdigde advocaten die in jaar van beëdiging toevoegingen zijn gaan doen in 2005 t/m 2008**

Beëdigingsjaar	Percentage van aantal in dat jaar beëdigde advocaten bij de Orde
2005	23
2006	30
2007	26
2008	25

#### 4.2.4 Instromers: nieuwkomers in het stelsel

Naast de deelname van pas beëdigde advocaten is ook onderzocht hoe lang alle rechtsbijstandverleners die toetreden tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gemiddeld zijn beëdigd. Hierbij is uitgegaan van het verschil tussen het jaar van beëdiging en het jaar van inschrijving bij de Raden voor Rechtsbijstand zoals in BAR is geregistreerd. Drie kwart van de nieuw ingeschreven rechtsbijstandverleners is in 2007 of 2008 beëdigd. Het maximumaantal jaren dat een nieuw ingeschreven rechtsbijstandverlener beëdigd is, is 39 jaar (beëdigingsjaar 1969).

**Tabel 52 Gemiddeld aantal beëdigingsjaren van nieuwe rechtsbijstandverleners in 2005 t/m 2008**

Jaar waarin rbv-er werd ingeschreven bij een Raad voor Rechtsbijstand	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren	Index
2005	3,0	100
2006	3,7	123
2007	1,9	63
2008	2,6	87

Uit tabel 53 is af te lezen hoeveel toevoegingszaken de rechtsbijstandverleners die zich in de jaren 2000 tot en met 2008 lieten inschrijven bij één van de vijf Raden, gemiddeld hebben gedaan in dat eerste kalenderjaar waarin



ze deelnamen aan het stelsel. Vanaf 2000 tot en met 2006 is er een stijging geweest in het gemiddelde aantal toevoegingen dat nieuwe rechtsbijstandverleners behandelden. In 2007 heeft hierin echter een sterke daling plaatsgevonden; hierdoor is het gemiddelde aantal toevoegingen van instromende rechtsbijstandverleners teruggezakt tot op het niveau van 2000 (gemiddeld 18 toevoegingen). Ook is te zien dat er een sterke daling heeft plaatsgevonden ten opzichte van het totale aantal toevoegingen. Met andere woorden, de in 2007 instromende rechtsbijstandverleners hebben veel minder toevoegingszaken voor hun rekening genomen dan de instromende rechtsbijstandverleners in eerdere jaren. Dit zou ook verklaard kunnen worden door de toename van het aandeel van de kort-beëdigden. In 2008 heeft er (ten opzichte van 2007) weer een lichte stijging plaatsgevonden in het gemiddelde aantal toevoegingen.

**Tabel 53 Gemiddeld aantal toevoegingen van rechtsbijstandverleners die in de jaren 2000 t/m 2008 werden ingeschreven bij een Raad voor Rechtsbijstand**

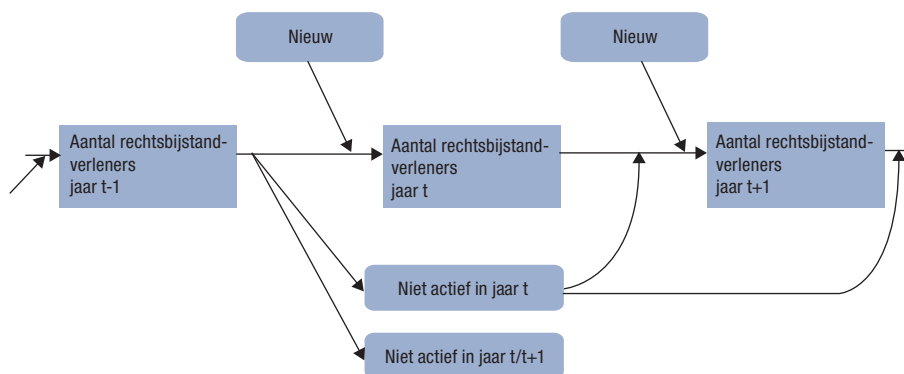
Jaar waarin rbv-er werd ingeschreven bij een Raad voor Rechtsbijstand	Gemiddeld aantal toevoegingen behandeld door de groep met inschrijfjaar = peiljaar per persoon	Index	Toevoegingen die voor rekening komen van instromers gepercenteerd op totale aantal toevoegingen
2000	18	100	-
2001	18	100	3,4
2002	21	117	3,3
2003	24	133	3,8
2004	23	128	3,5
2005	<i>totaal</i> 23	<i>128</i>	
	<b>regulier</b> 22	<b>122</b>	4,1
2006	<i>totaal</i> 29	<i>161</i>	
	<b>regulier</b> 28	<b>156</b>	4,2
2007	<i>totaal</i> 18	<i>100</i>	
	<b>regulier</b> 18	<b>100</b>	2,3
2008	<i>totaal</i> 20	<i>111</i>	
	<b>regulier</b> 20	<b>111</b>	2,2

Een nadere analyse gericht op alleen de lichte adviestoevoegingen wijst uit dat de nieuwkomers een relatief groot deel van de lichte adviestoevoegingen voor hun rekening nemen. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat deze relatief eenvoudige zaken door stagiairs worden afgedaan. Iets meer dan de helft van de in 2008 afgegeven lichte adviestoevoegingen (52%) werd afgegeven aan rechtsbijstandverleners die zich in 2004 of later hebben ingeschreven bij één van de vijf Raden; 44% werd behandeld door een rechtsbijstandverlener met inschrijfjaar 2005 of later. Wat deze percentages betreft, liet 2007 eenzelfde beeld zien: 55% had als inschrijfjaar 2004 of later en 47% 2005 of later.

### 4.3 Verloop onder de rechtsbijstandverleners

Om te kunnen nagaan of in- en uitstroom met elkaar in evenwicht zijn, is onderzocht hoeveel rechtsbijstandverleners er jaarlijks instromen en hoeveel van hen het stelsel verlaten. Het verloop onder rechtsbijstandverleners wordt bepaald door het saldo te nemen van het aantal rechtsbijstandverleners die in het desbetreffende jaar toetreden tot het stelsel minus het aantal die het stelsel tijdelijk of definitief verlaten. In figuur 21 is dit proces modelmatig in beeld gebracht.

**Figuur 21 Mutaties onder de rechtsbijstandverleners**



In figuur 22 is de in- en uitstroom van rechtsbijstandverleners cijfermatig in beeld gebracht.<sup>58</sup> In 2007 zijn minder rechtsbijstandverleners uitgestroomd dan in 2006. De 720 rechtsbijstandverleners die in 2007 zijn uitgestroomd, deden gemiddeld 11 toevoegingen per persoon in het laatste jaar waarin zij rechtsbijstand verleenden op basis van een toevoeging. Dit wijst erop dat het vertrek van deze groep geen substantiële invloed heeft op het aanbod van rechtsbijstandverleners. (-2% van het aantal toevoegingen.)

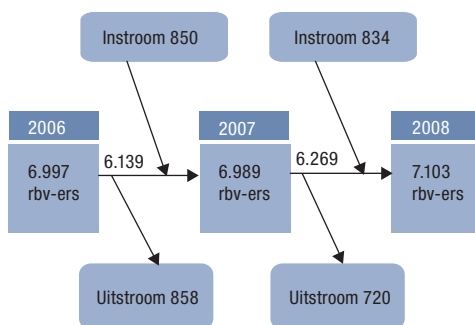
Voorts blijkt dat de groep die in twee achtereenvolgende jaren deelneemt redelijk constant blijft. In 2007 bleven 6.139 van de 6.997 rechtsbijstandverleners die in 2006 actief waren ook in dat jaar actief (88%), in 2008 was dat 90% van de rechtsbijstandverleners die in het voorgaande jaar actief waren.

Verder blijkt dat er een stabiele groep is van dezelfde advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Van alle rechtsbijstandverleners die in 2006 zaken op basis van een toevoeging behandelden, verleende 79% gedurende

<sup>58</sup> Vanwege technische redenen worden deze cijfers vanaf 2006 in beeld gebracht en niet eerder.

de daaropvolgende twee jaar gesubsidieerde rechtsbijstand (dus continu gedurende drie jaar). Van alle rechtsbijstandverleners die in 2008 zaken op basis van een toevoeging behandelden, verleende 91% in een periode van drie jaar (sinds 2006) *sinds hun toetreding tot het stelsel* continu gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>59</sup>

**Figuur 22 In- en uitstroom van rechtsbijstandverleners in 2006 t/m 2008**



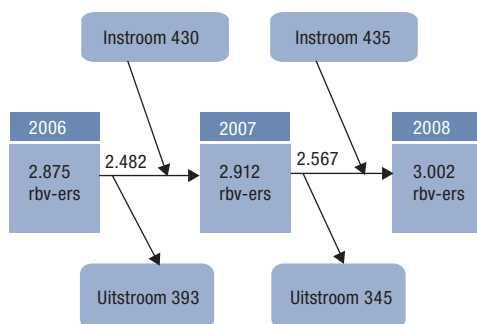
Om een beeld te krijgen van de groep die het stelsel tijdelijk of definitief verlaat kan de groep instromers nader worden uitgesplitst. Hieruit blijkt dat een deel van de totale instroom bestaat uit rechtsbijstandverleners die het stelsel tijdelijk hadden verlaten, ook wel terugstroom genoemd. In 2008 betrof dit 15% van de instromers (127 van de 834 rechtsbijstandverleners); in eerdere jaren varieerde deze terugstroom van 10% tot 19%.<sup>60</sup>

Als speciaal wordt gekeken naar de groep die voor het stelsel het belangrijkste is – de rechtsbijstandverleners die meer dan vijftig toevoegingen doen per jaar – dan blijkt het volgende. Van deze groep blijft steeds tussen de 86% en 88% in twee opeenvolgende jaren actief. Net als het totale aantal rechtsbijstandverleners wordt ook de groep rechtsbijstandverleners die meer dan 50 toevoegingen doet groter.

59 Voor de instromers gedurende dit tijdvak is de periode dus korter dan drie jaar, maar gedurende deze periode werd wel onafgebroken gesubsidieerde rechtsbijstand verleend.

60 Bij terugstroom wordt slechts twee jaar teruggekeken, dus dit betreft die rechtsbijstandverleners die één jaar niet hebben meegedaan aan het stelsel; de rechtsbijstandverleners die langer dan één jaar uit het stelsel zijn geweest, worden niet meegerekend bij de terugstroom.

**Figuur 23 In- en uitstroom van rechtsbijstandverleners die jaarlijks meer dan vijftig toevoegingen deden in 2006 t/m 2008**



#### 4.4 Uitstroomonderzoek

Er is een enquête gehouden onder advocaten die in 2007 of 2008 het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben verlaten, maar wel binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven. Hieruit kwam naar voren dat ruim de helft van deze advocaten aangeeft dat de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken samenhangt met de procedure rondom het behandelen van toevoegingszaken.

##### 4.4.1 Inleiding

Het is niet alleen goed om structureel bij te houden hoeveel advocaten het stelsel in- en uitstromen, zoals nu jaarlijks in de monitor gebeurt, maar het is ook van belang om te weten welke redenen vertrekkende advocaten hebben voor hun vertrek. Verlaten advocaten het stelsel omdat zij bijvoorbeeld met pensioen gaan of omdat ze de gehele advocatuur vaarwel zeggen? Of verlaten advocaten het stelsel omdat de tarieven te laag zijn en de bureaucratie bij de Raden te groot is, zoals herhaaldelijk wordt gesuggereerd op basis van verschillende *ad hoc* gehouden peilingen.

Zoals hier is gebleken bieden voorsnog voldoende advocaten hun diensten aan binnen het stelsel. Toch is het goed om te inventariseren welke redenen advocaten hebben om het stelsel te verlaten. Op die manier kan tijdig gesignaleerd worden als er in de toekomst sprake is van een aanbodprobleem, en kan dit mogelijk voorkomen worden. Het is belangrijk dat deze informatie voorhanden is voor het ontwikkelen en voeren van beleid.

#### 4.4.2 Resultaten enquête onder uitstromers

Begin 2009 is er een enquête gehouden onder advocaten die in 2007 of 2008 het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben verlaten (de zogenoemde uitstromers). Alleen advocaten die gemiddeld per jaar 5 of meer toevoegingen hebben gedaan, gerekend vanaf 2000 of vanaf het moment waarop ze binnen het stelsel actief werden, behoorden hierbij tot de doelgroep. Er waren 442 advocaten die aan deze voorwaarden voldeden. Van 336 advocaten uit deze groep was in het bestand van de Raad voor Rechtsbijstand en/of de Orde een e-mailadres bekend.<sup>61</sup> Aan deze groep werd een aankondiging verzonden dat men binnen twee weken een enquête zou ontvangen op het desbetreffende adres.

De enquête is erop gericht te achterhalen om welke redenen advocaten geen toevoegingen meer doen en of deze redenen zijn te herleiden tot de procedure rondom het aanvragen van toevoegingen of tot de inschrijvingsvoorwaarden. De uitstromende advocaten kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie groepen:

1. zij die wegens de pensioengerechtigde leeftijd het stelsel hebben verlaten;
2. zij die de advocatuur helemaal hebben verlaten;
3. zij die binnen de advocatuur – op hetzelfde kantoor of op een ander kantoor – werkzaam zijn gebleven en zijn gestopt met het doen van toevoegingen.

Van de advocaten binnen de derde groep blijkt de kans het grootst dat hun e-mailadres is te achterhalen, met name van degenen die op hetzelfde kantoor werkzaam zijn gebleven.

Aan advocaten die vanwege hun pensionering zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken is gevraagd dit terug te rapporteren. Deze 28 advocaten zijn verder niet bevraagd op hun vertrekredenen. Aangenomen mag worden dat zij geen onoverkomelijke bezwaren hebben gehad tegen het behandelen van toevoegingszaken. Zij zijn daarmee immers tot aan hun pensionering doorgedaan.

De resterende 308 uitstromers is gevraagd de enquête in te vullen. Het totale aantal personen dat de vragenlijst ingevuld heeft teruggestuurd bedraagt 92. Zij konden bevestigen dat aan hen al geruime tijd geen toevoegingszaken meer zijn afgegeven, terwijl dat voor die tijd wel het geval was. Dit brengt het

---

61 Of dit adres nog gebruikt wordt nadat men het stelsel heeft verlaten, is niet bekend.

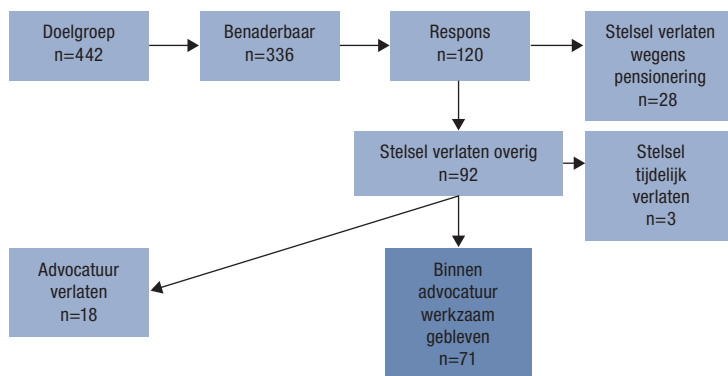
percentage van de advocaten dat heeft deelgenomen aan de enquête gerelateerd aan de totale groep uitstromers op 27%.<sup>62</sup>

Van deze groep geven drie respondenten aan dat zij tijdelijk zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken, bijvoorbeeld vanwege een sabbatical.

De groep van de resterende 89 advocaten bestaat grotendeels uit advocaten die nu nog binnen de advocatuur werkzaam zijn (n=71). De overige respondenten hebben niet alleen het stelsel verlaten, maar de gehele advocatuur (n=18). Zij stroomden uit naar de rechterlijke macht, het parket en andere overheids- of non-profitinstellingen. Twee van hen hebben hun loopbaan beëindigd, los van pensionering, wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Hoewel het de doelstelling van het onderzoek is geweest om zowel van de groep die de advocatuur heeft verlaten als van de groep die binnen de advocatuur werkzaam is gebleven een beeld te kunnen schetsen, blijkt alleen de groep die nu nog binnen de advocatuur werkzaam is voldoende groot om er inhoudelijk iets over te kunnen zeggen.

**Figuur 24 Weergave van de steekproef in relatie tot de doelgroep van de enquête**



62 Van de 442 personen die tot de doelgroep behoorden hebben er 120 gereageerd, onder wie de 28 gepensioneerden. Dit percentage is vergelijkbaar met de responspercentages van twee andere enquêtes onder advocaten uit 2004 en 2006, respectievelijk 25% en 26%.

De resultaten van deze groep van 71 advocaten worden hierna beschreven.<sup>63</sup> Helaas kan geen representatief beeld worden geschetst van de beweegredenen van alle uitstromers om geen toevoegingen meer te doen.

De 71 advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven, behandelde gemiddeld per jaar 22 toevoegingen. Dit is iets lager dan het gemiddelde van alle uitstromers – gepensioneerden, advocaten die de advocatuur hebben verlaten en advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven – in 2007 en 2008 (33 gemiddeld).

Verwacht zou worden dat de groep die steeds minder toevoegingen ging doen, ruim in de meerderheid zou zijn onder de uitstromers die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven. Als wordt gekeken naar het verloop van het aantal toevoegingen dat men deed, was het overwegende beeld dat er óf geen trend was in het aantal toevoegingszaken dat men behandelde (38%) óf dat men jaarlijks minder toevoegingen ging doen (38%). Dit verklaart het lagere aantal toevoegingen dat door deze groep wordt behandeld.

De belangrijkste beweegredenen voor deze advocaten om in het verleden toevoegingen te doen, waren omdat dit paste binnen de kantoorfilosofie/-strategie of uit maatschappelijke betrokkenheid.

Van de advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven, is ruim een derde bij hetzelfde kantoor gebleven en is daar zaken van betalende klanten gaan behandelen en/of is zich gaan bezighouden met zakelijke dienstverlening, en iets minder dan een derde is naar een ander kantoor gegaan. Iets minder dan een kwart is voor zichzelf begonnen.

Bijna twee derde van de advocaten heeft er zelf voor gekozen om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken. Zij deden dit binnen het bestaande kantoor of door de keuze te maken voor een ander kantoor. Bij 14% van de advocaten was door het kantoor bepaald dat men geen toevoegingszaken meer deed. Bij ruim een kwart van de respondenten waren het de omstandigheden die bepaalden dat men is gestopt met toevoegingszaken en was het niet echt een eigen keuze. Te denken valt hierbij aan omstandigheden binnen een nieuwe werkring:

- in de nieuwe praktijk komen toevoegingen niet of nauwelijks meer voor;
- het nieuwe kantoor heeft geen auditverklaring.

---

63 Achtergrondgegevens van deze groep staan weergegeven in bijlage 10, evenals enkele tabellen met onderzoeksresultaten.

Ruim de helft van de 71 advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn gebleven geeft aan dat de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken samenhang met de procedure rondom het behandelen van toevoegingszaken (55%, n=39).

Aan de groep advocaten die aangeeft dat de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken samenhang met de procedure rondom het behandelen van toevoegingszaken, is een aantal stellingen voorgelegd over de persoonlijke motieven om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken. Men kon op een vijfpuntsschaal aangeven in hoeverre men het met de stelling eens was, waarbij 1 = helemaal niet van toepassing en 5 = helemaal van toepassing. Het meest van toepassing als persoonlijk motief om te stoppen is dat men de administratieve handelingen rondom de toevoeging te belastend vindt, en financiële beweegredenen, zoals de forfaitaire vergoedingen in toevoegingszaken en de hogere inkomsten bij commerciële klanten; meer dan 80% vindt dit (helemaal) van toepassing. Het minst vaak is men gestopt omdat men vindt dat toevoegingen gedaan dienen te worden door minder ervaren advocaten/stagiairs; minder dan 10% vond deze stelling (helemaal) van toepassing.

**Tabel 54 Oordeel over het van toepassing zijn van stellingen ten aanzien van mogelijke persoonlijke redenen om te stoppen**

	Gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5
De administratieve handelingen rondom een toevoegingsaanvraag zijn te belastend	4,4
De forfaitaire vergoeding bij toevoegingszaken is over het algemeen niet toereikend	4,4
Commerciële klanten leveren meer inkomsten op dan toevoegingscliënten	4,4
De EXU-regeling is te omslachtig	4,0
Toevoegingscliënten vragen relatief te veel tijd/aandacht vergeleken met cliënten boven de Wrb-grens	3,9
De administratieve handelingen rondom een peiljaarverlegging zijn te belastend	3,8
De zakelijke dienstverlening en het verstrekken van financieel advies zijn interessanter dan het behandelen van toevoegingszaken	3,6
De wijze waarop de Raden de toevoegingsaanvragen en de declaraties beoordelen is ondeugdelijk	3,6
De resultaatsbeoordeling achteraf leidt tot te veel problemen met cliënten	3,6
Het is vaak lastig om de eigen bijdrage te innen bij toevoegingscliënten	3,5
De uitvoering van de audit is te belastend	3,5
De audit is te kostbaar	3,5
Commerciële cliënten zijn prettiger om mee te werken dan toevoegingscliënten	3,5
De verplichte audit als voorwaarde om aan het stelsel te kunnen deelnemen is een te hoge drempel	3,4
De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de EXU-regeling zijn te streng	3,4
De zaken van commerciële cliënten zijn inhoudelijk interessanter	3,3
Het verwijzarrangement levert te weinig toevoegingszaken op	3,3
De voorschotregeling van de Raad voor Rechtsbijstand werkt niet naar behoren	3,0
Toevoegingen dienen gedaan te worden door minder ervaren advocaten/stagiairs	1,9



Om patronen en consistentie in de antwoorden te kunnen achterhalen is gekeken naar de samenhang van de antwoorden op de verschillende stellingen. De volgende combinaties komen significant vaker voor:

Combinatie 1: voorkeur commerciële zaken

- zaken van commerciële cliënten zijn interessanter + commerciële cliënten zijn prettiger om mee te werken + commerciële cliënten leveren meer inkomsten op dan toevoegingscliënten + de zakelijke dienstverlening en het verstrekken van financieel advies is interessanter dan het behandelen van toevoegingszaken;

Combinatie 2: financiële overwegingen

- meer inkomsten commerciële cliënten + forfaitaire vergoeding van toevoegingszaken is niet toereikend + het is vaak lastig om de eigen bijdrage te innen bij toevoegingscliënten;

Combinatie 3: de audit

- de drie items over de audit: verplichte audit is hoge drempel + belastend + kostbaar;

Combinatie 4: administratieve handelingen

- administratieve handelingen in het algemeen + EXU-regeling is omslachtig;
- administratieve handelingen EXU-regeling is omslachtig + te strenge voorwaarden EXU;

Combinatie 5: werkwijze Raad

- de voorschotregeling van de Raad voor Rechtsbijstand werkt niet naar behoren + de wijze waarop de Raden de toevoegingsaanvragen en de declaraties beoordelen is ondeugdelijk.

#### **4.5 Verdieping: het aanbod van rechtsbijstandverleners die asielzaken doen**

In deze paragraaf worden specifiek de advocaten belicht die asielzaken hebben behandeld, verder te noemen 'de asieladvocaten'. In 2009 zal de procedure rondom de asielaanvraag veranderen. Omdat er daarna sprake zal zijn van een intensieve belasting aan het begin van de procedure zou het voor advocaten lastiger kunnen worden om veel asielzaken tegelijk te behandelen. Om die reden zal medio 2009 een enquête worden gehouden onder de huidige asieladvocaten om na te gaan of er een krapte zal ontstaan.

De belangrijkste resultaten van deze verdieping zijn de volgende. In 2008 is er voor het eerst sinds 2002 weer een substantiële stijging in het aantal afgegeven asieltoevoegingen. Ook het gemiddelde aantal asieltoevoegingen per rechtsbijstandverlener is in 2008 toegenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat de uitstroom groter was dan de instroom en dat de toevoegingen (dus) over minder rechtsbijstandverleners werden verdeeld. Ten slotte blijkt dat asieladvocaten gemiddeld langer beëdigd zijn dan alle advocaten die deelnemen aan het stelsel.

#### 4.5.1 De asieladvocaten<sup>64</sup>

Waar nuttig wordt een vergelijking gemaakt met het aanbod van alle rechtsbijstandverleners die in 2008 toevoegingszaken hebben behandeld.

#### **Aantal asieladvocaten**

Het aantal rechtsbijstandverleners die zich bezighouden met asielzaken in 2008 is 450. In 2007 waren dit er 466. Om een duidelijker beeld te krijgen van deze groep asieladvocaten wordt onderscheid gemaakt tussen actieve asieladvocaten en minder actieve asieladvocaten (zie tabel 55).

De actieve asieladvocaten hebben minimaal 10 asielzaken behandeld in 2008; dit waren er in 2008 330 (in 2007 waren dit er 338). De minder actieve asieladvocaten hebben minder dan 10 asielzaken behandeld in 2008; dit waren 120 advocaten in 2008 (in 2007 waren dit 128 advocaten).

**Tabel 55 Aantal actieve en minder actieve asieladvocaten in 2007 en 2008**

	2007	2008
Actieve asieladvocaten	338	330
Minder actieve asieladvocaten	128	120
Totaal asieladvocaten	466	450

In het vervolg van deze paragraaf wordt, indien relevant, onderscheid gemaakt tussen deze twee groepen.

---

64 Voor de cijfers in deze paragraaf is gebruikgemaakt van de gegevens die via BAR (Beheer Advocaten Registratie) worden aangeleverd en de registratie van de Raden voor Rechtsbijstand (GRAS).

4.5.2 *Aantal asieltoevoegingen en het gemiddelde aantal toevoegingen per asieladvocaat*

*Ontwikkeling van het aantal asieltoevoegingen*

In tabel 56 is het aantal afgegeven asieltoevoegingen in de jaren 2000 tot en met 2008 weergegeven. De afname bij de asieltoevoegingen die zich vanaf 2003 voordoet, zet zich na een lichte stijging in 2006 voort in 2007. In 2007 is het aantal asieltoevoegingen ten opzichte van 2000 met 67% afgenomen. In 2008 is er voor het eerst weer een substantiële stijging te zien in het aantal asieltoevoegingen (+20% ten opzichte van 2007).

**Tabel 56 Aantal afgegeven asieltoevoegingen in de jaren 2000 t/m 2008**

Jaar	Aantal afgegeven asieltoevoegingen	Index
2000	49.032	100
2001	50.430	103
2002	52.455	107
2003	32.927	67
2004	22.984	47
2005	20.788	42
2006	21.452	44
2007	16.024	33
2008	19.230	39

*Het gemiddelde aantal (asiel)toevoegingen per rechtsbijstandverlener*

Tussen 2007 en 2008 is het aantal afgegeven toevoegingen voor alle rechtsbijstandverleners tezamen gestegen, evenals het totale aantal rechtsbijstandverleners, maar minder snel dan het aantal afgegeven toevoegingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener van 2007 naar 2008 is gestegen van gemiddeld 58 naar 59 toevoegingen per rechtsbijstandverlener per jaar (zie tabel 48).

Ook het aantal asieltoevoegingen is tussen 2007 en 2008 gestegen van 16.024 naar 19.230. Het aantal asieladvocaten is in 2008 juist licht *gedaald* ten opzichte van 2007. Dit heeft tot gevolg dat het gemiddelde aantal asieltoevoegingen per rechtsbijstandverlener sterker steeg dan het gemiddelde van het totale aantal toevoegingen, namelijk van 34 in 2007 naar 43 in 2008.

Als onderscheid gemaakt wordt tussen de actieve asieladvocaten en de minder actieve asieladvocaten, blijkt dat de actieve asieladvocaten gemiddeld 57 asieltoevoegingen behandelen (in 2007 was dit gemiddeld 46) en dat de minder actieve rechtsbijstandverleners gemiddeld 3 toevoegingen behandelen (in 2007 was dit gemiddeld 4).

**Tabel 57 Gemiddeld aantal asieltoevoegingen per (minder) actieve asieladvocaat in 2007 en 2008**

	2007	2008
Actieve asieladvocaten	4	3
Minder actieve asieladvocaten	46	57
Totaal asieladvocaten	34	43

De 450 advocaten die in 2008 ten minste één asieltoevoeging hebben behandeld, doen daarnaast ook nog toevoegingen op andere rechtsterreinen. Alle asieladvocaten tezamen doen gemiddeld 163 toevoegingen. Zij zijn daarmee aanzienlijk productiever binnen het stelsel dan alle rechtsbijstandverleners tezamen (gemiddeld goed voor 59 toevoegingen). Deze toevoegingen liggen vooral op het terrein van vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring, bestuursrecht, Wet werk en bijstand, personen- en familierecht, jeugdstrafzaken en het volwassenenstrafrecht.

#### 4.5.3 *Spreiding van het aantal asieltoevoegingen over asieladvocaten*

Om na te gaan hoe de spreiding is van het aantal toevoegingen over de rechtsbijstandverleners zijn deze onderverdeeld in groepen naar het aantal asielzaken dat zij behandelen.<sup>65</sup> Hieruit blijkt dat de verdeling van alle rechtsbijstandverleners in 2007 en 2008 ongeveer gelijk is. Bij de asieladvocaten heeft er wel een verschuiving plaatsgevonden. Met name de categorieën advocaten die in 2007 al veel asielzaken deden (50 of meer per jaar) zijn er in 2008 nog meer gaan doen.

**Tabel 58 Percentages rechtsbijstandverleners per aantal asieltoevoegingen per jaar**

Asieltoevoegingen	Totaal		Asiel	
	2007 Percentage	2008 Percentage	2007 Percentage	2008 Percentage
1 t/m 10	26	26	29	27
11 t/m 25	15	15	20	12
26 t/m 50	17	17	23	22
51 t/m 100	21	21	25	30
101 t/m 200	16	17	4	8
>200	4	5	0	0
Totaal	100	100	100	100

<sup>65</sup> Het betreft hier de zaaksoorten asiel te weten voornemen, beroep en hoger beroep. Zaken met betrekking tot vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring zijn hier buiten beschouwing gelaten.

#### 4.5.4 Kenmerken asieladvocaten

##### *Geslacht asieladvocaten*

Vanaf 2002 tot en met 2008 is zowel het absolute als het procentuele aantal vrouwen die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, continu gestegen. Hun aandeel ligt in 2008 op 45% (zie tabel 45). Van de asieladvocaten is 44% vrouw. Dit aandeel is dus ongeveer gelijk aan het gemiddelde van alle advocaten die binnen het stelsel actief zijn.

De mannelijke asieladvocaten zijn gemiddeld genomen iets actiever dan hun vrouwelijke collega's. Van de actieve asieladvocaten is 57% man, van de minder actieve asieladvocaten is 55% man (zie tabel 59).

**Tabel 59 Geslacht (minder) actieve asieladvocaten en alle rbv-ers in 2007 en 2008**

	2007		2008	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Actieve asieladvocaten	58	42	57	43
Minder actieve asieladvocaten	55	45	55	45
Totaal asieladvocaten	57	43	56	44
Totaal alle rechtsbijstandverleners	56	44	55	45

##### *Ervaring rechtsbijstandverleners*

Op basis van de BAR-registratie kan worden berekend hoeveel jaar alle rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, gemiddeld beëdigd zijn. In 2008 was dat iets langer dan in de voorgaande jaren, namelijk 12,2 jaar (tegenover 12,1 in 2007; zie tabel 46). De asieladvocaten zijn gemiddeld iets langer beëdigd: in 2007 was dit 13,6 jaar en in 2008 14,2 jaar.

Als onderscheid wordt gemaakt tussen de actieve en minder actieve asieladvocaten, dan blijkt dat de actieve asieladvocaten over het algemeen iets langer ervaring hebben dan de minder actieve asieladvocaten.

**Tabel 60 Ervaring in jaren van de (minder) actieve asieladvocaten en alle rbv-ers in 2007 en 2008**

	2007	2008
Actieve asieladvocaten	14,1	14,5
Minder actieve asieladvocaten	12,3	13,2
Totaal asieladvocaten	13,6	14,2
Totaal alle rechtsbijstandverleners	12,1	12,2

Om na te gaan hoe de spreiding is van het aantal ervaringsjaren zijn de rechtsbijstandverleners ingedeeld in cohorten van tien jaar op basis van het aantal beëdigingsjaren. Hieruit blijkt dat het beeld gedurende de afgelopen twee jaar nauwelijks is gewijzigd.

Als de verdeling van de beëdigingsjaren van de asieladvocaten wordt vergeleken met die van alle rechtsbijstandverleners, blijkt dat de kort-beëdigden bij de asieladvocaten minder vaak voorkomen en dat de groep die tussen de 11 en 30 jaar beëdigd is juist groter is. Dit geldt zowel voor de actieve als voor de minder actieve asieladvocaten. Meer dan de helft van de asieladvocaten bevindt zich in deze twee cohorten (52% in 2007 en 51% in 2008). Bij de totale groep rechtsbijstandverleners zijn de kort-beëdigden juist in de meerderheid.

**Tabel 61 Aantal jaren dat de (minder) actieve asieladvocaten en alle rechtsbijstandverleners zijn beëdigd in cohorten van tien jaar**

Cohorten	Alle rbv-ers		Asiel			
	2007 Percentage	2008 Percentage	2007 Percentage		2008 Percentage	
			Minder actief	Actief	Minder actief	Actief
0 t/m 10	53	53	50	42	44	42
11 t/m 20	25	26	30	34	38	33
21 t/m 30	16	16	15	20	14	20
31 t/m 40	5	5	5	5	4	6
41 t/m 50	<1	<1	-	-	-	-
51 t/m 60	<1	<1	-	-	-	-
>60	0	0	-	-	-	-
Totaal	100	100	100	100	100	100

#### 4.5.5 Asieladvocaten en hun deelname aan andere soorten piket

In 2008 verleenden in totaal 7.103 rechtsbijstandverleners in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand. Bijna de helft (48%) van de rechtsbijstandverleners die in 2008 binnen het stelsel actief waren, neemt deel aan ten minste één soort piket (vaak zijn het meerdere soorten naast elkaar), waarvan het merendeel (91%) deelneemt aan strafpiket. Naast strafpiket zijn er nog vijf andere piketsoorten, namelijk vreemdelingenpiket, psychiatrisch piket, jeugdstrafpiket en WOTS-uitleveringspiket en piket bestuurlijke ophouding.

Uit tabel 62 blijkt dat drie kwart (84% van de actieven en 50% van de minder actieven) van de advocaten die in 2008 asielzaken behandelden, bij de Raad voor Rechtsbijstand geregistreerd staat als deelnemer aan het vreemdelingenpiket. Van de asieladvocaten is meer dan de helft tevens geregistreerd als deelnemer aan het strafpiket en in iets mindere mate aan het psychiatrie- en

jeugdstrafrechtpleket. De overige twee pleketsoorten komen in 2008 nauwelijks voor (zie par. 4.1.2).

**Tabel 62 Combinatie van de inschrijvingen van (minder) actieve asieladvocaten in verschillende pleketsoorten in 2008**

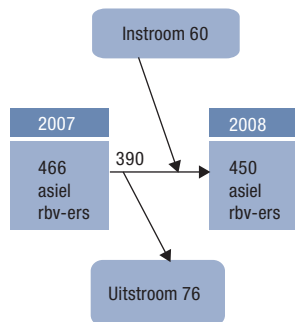
Piketsoort	Aantal		Percentage van advocaten die asielzaken behandelen	
	Minder actief	Actief	Minder actief	Actief
Vreemdelingen	60	277	50	84
Straf	67	208	56	63
Psychiatrie	9	65	8	20
Jeugdstraf	20	36	17	11

#### 4.5.6 Verloop onder de rechtsbijstandverleners

Het verloop wordt bepaald door het saldo te nemen van het aantal rechtsbijstandverleners die in het desbetreffende jaar toetreden tot het stelsel, minus het aantal dat het stelsel tijdelijk of definitief verlaat.

In figuur 25 is de in- en uitstroom van de asielrechtsbijstandverleners cijfermatig in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat er meer advocaten zijn gestopt met het behandelen van asielzaken dan dat er zijn bijgekomen.

**Figuur 25 In- en uitstroom van asielrechtsbijstandverleners 2007 en 2008**







## 5 | Kosten van het stelsel

Aangezien het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand uit publieke middelen wordt betaald, is er een voortdurende discussie gaande over de kosten van het stelsel. In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht wat de kosten zijn van toevoegingen die op verschillende rechtsterreinen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden afgegeven. De berekening van deze uitgaven geschiedt niet op basis van het aantal afgegeven toevoegingen (waar de overige cijfers van deze monitor wel op gebaseerd zijn), maar geschiedt op basis van de gedeclareerde en door de Raad uitbetaalde bedragen in 2008 (vaststellingen).<sup>66</sup> De declaraties in 2008 hebben overigens betrekking op toevoegingen die in alle jaren voorafgaand aan 2008 afgegeven (kunnen) zijn, soms duurt het namelijk enige jaren voor een declaratie wordt gedaan.<sup>67</sup>

De cijfers in dit hoofdstuk pretenderen niet een volledig overzicht te geven van de totale uitgaven van de Raad. De totale kosten van de Raad liggen hoger dan de hier weergegeven kosten.<sup>68</sup> Een gedetailleerd overzicht van de totale kosten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan gevonden worden in de jaarrekening van de Raad; hierin is bijvoorbeeld ook opgenomen wat de toevoegingsverplichting van de Raad is en wat de apparaatkosten en dergelijke inhouden.

In tabel 63 is het aantal vaststellingen per rechtsterrein in 2008 weergegeven en de hoogte van de totale kosten van deze aantallen vaststellingen.<sup>69</sup> Verder is weergegeven hoe hoog de kosten zijn van de Extra Uren Zaken (EXU) en hoe hoog de totale kosten zijn van de vaststellingen inclusief de kosten van

---

66 De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk ontleend aan bestanden met gegevens uit het registratiesysteem van de toenmalige Raden voor Rechtsbijstand (GRAS). Deze gegevens zijn aangeleverd door L. Geelen van de afdeling Informatie Management (de ICT-organisatie van de Raad).

67 Er kan op dit moment dan ook nog geen overzicht gegeven worden van hoeveel de afgegeven toevoegingen in 2008 hebben gekost, omdat het nog jaren duurt voor al deze declaraties bij de Raad worden ingediend.

68 Deze lagen namelijk op ruim € 460 miljoen (incl. apparaatkosten, HJL, WSNP, tolken/vertalers, subsidies, piket en lichte adviestoevoegingen).

69 In de MGR 2007 hebben we eenzelfde overzicht gegeven; hierin waren toen echter ook de lichte adviestoevoegingen meegenomen. Een exacte vergelijking met vorig jaar wordt daardoor bemoeilijkt.

EXU-zaken. Ten slotte wordt in de laatste kolom weergegeven welk percentage elk rechtsterrein uitmaakt van de totale kosten.

**Tabel 63 Kosten vaststellingen in € per rechtsterrein op basis van het aantal vaststellingen in 2008**

Rechtsterrein	Aantal	Totale kosten (x 1.000)	EXU-kosten (x 1.000)	Totale kosten incl. EXU-zaken (x 1.000)	Percentage van de totale kosten
Straf (verdachten)	90.773	86.256	32.080	118.336	35
Personen- en familierecht	85.993	67.653	3.010	70.663	21
Straf (overig)	60.698	35.462	1.367	36.829	11
Verbintenissenrecht	26.342	22.627	1.730	24.357	7
Vreemdelingenrecht	25.191	19.646	138	19.784	6
Sociale voorzieningen	21.954	17.272	57	17.329	5
Asiel	17.909	13.600	363	13.963	4
Sociale verzekeringen	14.387	11.054	86	11.140	3
Arbeidsrecht	14.104	10.488	433	10.921	3
Huurrecht	8.500	6.518	262	6.780	2
Bestuursrecht	6.024	4.612	75	4.687	1
Faillissementsrecht	878	937	25	962	<1
Restgroep privaatrecht	1.172	869	71	940	<1
Woonrecht	1.144	822	6	828	<1
Erfrecht	676	570	84	654	<1
Ambtenarenrecht	671	594	22	616	<1
Fiscaal recht	797	588	25	613	<1
Overig*	794	432	-	432	<1
Goederenrecht	200	168	4	172	<1
Totaal	378.207	300.168	39.839	340.007	100

\* De categorie 'Overig' bestaat uit onbekende zaaksoorten, oude codes, niet-ingevulde codes en zaaksoorten die minder dan 200 declaraties hadden (milieurecht).

Uit tabel 63 komt naar voren dat aan strafzaken van verdachten een relatief groot gedeelte van de totale kosten wordt besteed, namelijk 35%. Verder neemt het personen- en familierecht ook een groot deel van de kosten voor zijn rekening, namelijk 21%.

In 2008 zijn er 13.075 aanvragen geweest voor EXU-zaken. Hiervan zijn er 9.755 (75%) toegekend en 2.933 (22%) afgewezen. De overige 3% is buiten behandeling gesteld, bijvoorbeeld omdat de aanvragen onvolledig zijn gebleven.

In tabel 64 is weergegeven hoe hoog de gemiddelde vergoeding per vaststelling is geweest binnen het betreffende rechtsterrein (exclusief EXU-zaken), hoe hoog de gemiddelde vergoeding per EXU-zaak is geweest en hoe hoog de gemiddelde vergoeding per vaststelling is geweest, inclusief EXU-zaken.

**Tabel 64 Gemiddelde vergoeding per vaststelling, exclusief en inclusief EXU, in € per rechtsterrein op basis van het aantal vaststellingen in 2008**

Rechtsterrein	Gemiddelde vergoeding per vaststelling (excl. EXU-zaak)*	Gemiddelde vergoeding per EXU-zaak	Gemiddelde vergoeding per vaststelling, incl. EXU-zaak
Straf (verdachten)	950	269	1.219
Personen- en familierecht	787	15	802
Straf (overig)	584	18	602
Verbintenissenrecht	859	39	898
Vreemdelingenrecht	780	2	782
Sociale voorzieningen	787	1	788
Asiel	759	13	772
Sociale verzekeringen	768	2	770
Arbeidsrecht	744	15	759
Huurrecht	767	15	782
Bestuursrecht	766	6	772
Faillissementsrecht	1.067	17	1.084
Restgroep privaatrecht	742	43	785
Woonrecht	718	4	722
Erfrecht	843	60	903
Ambtenarenrecht	884	14	898
Fiscaal recht	738	18	756
Overig <sup>2</sup>	545	0	545
Goederenrecht	840	17	857
Totaal	794	80	874

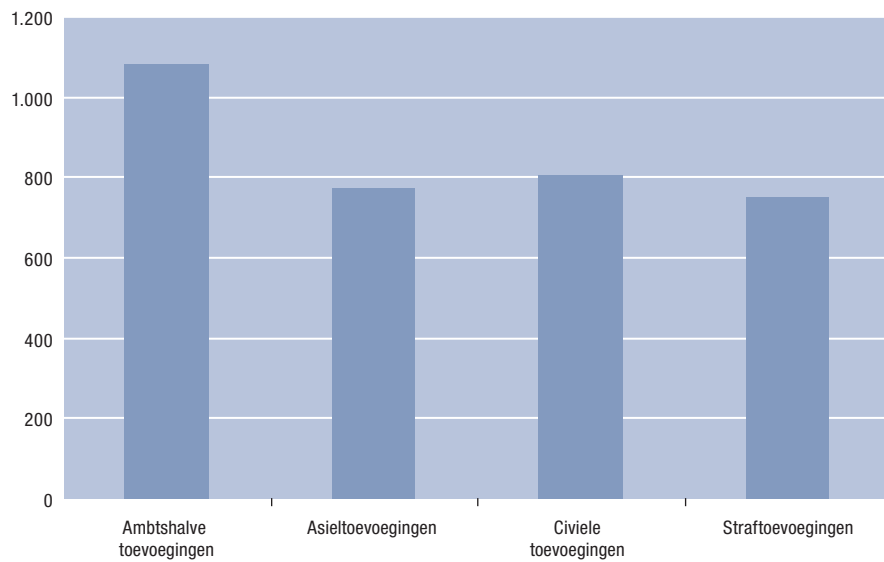
\* De gemiddelde vergoeding per toevoeging is berekend door de eigen bijdrage van de cliënt en de toegekende proceskostenvergoeding af te trekken van de berekende vergoeding.

\*\* De categorie 'Overig' is opgemaakt uit onbekende zaaksoorten, oude codes, niet-ingevulde codes en zaaksoorten die minder dan 200 declaraties hadden (milieurecht).

De gemiddelde vergoeding per strafzaak is relatief hoog, vooral als de kosten voor EXU-zaken hierin zijn opgenomen. Ook de overige kosten (die niet in dit hoofdstuk zijn opgenomen) zijn in strafzaken relatief hoog.

Als onderscheid wordt gemaakt naar moduultype, zoals werd gedaan aan het begin van hoofdstuk 3, dan komt het beeld naar voren dat vooral de ambts-halve toevoegingen relatief duur zijn. Voor exacte cijfers wordt verwezen naar de jaarrekening, maar in figuur 26 staan de verhoudingen tussen de vier moduultypen afgebeeld.

**Figuur 26** Gemiddelde vergoeding per vaststelling per moduultype op basis van het aantal vaststellingen in 2008



Bron: jaarrekening van de Raad.

## 6 Nabeschouwing

De Raad voor Rechtsbijstand brengt jaarlijks de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand uit met het doel beleidsmakers en alle bij het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand betrokken partijen periodiek te informeren over de werking van het stelsel en in welke mate de doelstellingen van het stelsel worden bereikt.

De eerste doelstelling van het stelsel is het bieden van een toegankelijke voorziening aan de rechtzoekenden die onder het bereik van de Wrb vallen. De tweede doelstelling is om te voorzien in een voldoende aanbod van rechtshulpverleners van goede kwaliteit. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste en meest opvallende bevindingen over het jaar 2008 bijeengebracht in het licht van deze twee doelstellingen.

Aan de definitie van een goede *toegankelijkheid* van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt voldaan als voor burgers met een juridische vraag respectievelijk probleem:

1. een gratis ingang voor oriëntatie, informatie en advies beschikbaar is;
2. er geen procedurele en institutionele drempels zijn om van de eerste- en tweedelijnsrechtshulpvoorzieningen gebruik te maken;
3. het aanbod van gesubsidieerde juridische dienstverlening transparant is door het beschikbaar zijn van informatie over de verschillende soorten aanbieders binnen het stelsel, hun erkende specialisaties en tarieven en alle andere bijkomende kosten; daarnaast is het van belang dat deze informatie de doelgroep van het stelsel ook daadwerkelijk bereikt;
4. de tweedelijnsrechtshulp betaalbaar is; dat wil zeggen dat de prijs geen belemmering is om er bij serieuze problemen gebruik van te maken.

Er is een *voldoende aanbod van* gesubsidieerde rechtsbijstand van *goede kwaliteit* als:

5. de doelgroep van het stelsel kan beschikken over de gewenste hulpverlening wanneer men dit nodig acht;
6. de beoordeling door de gebruikers van de dienstverlening binnen het stelsel positief is;

7. de gesubsidieerde hulpverlening effectief is, in de zin dat door de interventie de informatiebehoefte wordt bevredigd, dan wel dat de zaak naar behoren wordt afgehandeld;
8. een externe toets van het vigerende kwaliteitsborgingsysteem uitwijst dat het systeem goed is opgezet en goed wordt uitgevoerd.

De genoemde voorwaarden, waaraan een optimaal functionerend stelsel zou moeten voldoen, worden hierna stuk voor stuk belicht. Per voorwaarde wordt aan de hand van de gegevens in deze monitor en ander beschikbaar onderzoek de vraag beantwoord in hoeverre in 2008 aan elk van de voorwaarden is voldaan. Daar waar geen informatie over 2008 voorhanden is, wordt gebruikgemaakt van de meest recente cijfers. Deze antwoorden zijn cursief in de tekst weergegeven. Daarna wordt de eindbalans opgemaakt. In de vorm van een schematische samenvatting van de acht onderdelen van het analysemodel wordt weergegeven in hoeverre de doelstellingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden gehaald.

## **Toegankelijkheid**

### **1. Een gratis ingang voor oriëntatie, informatie en advies**

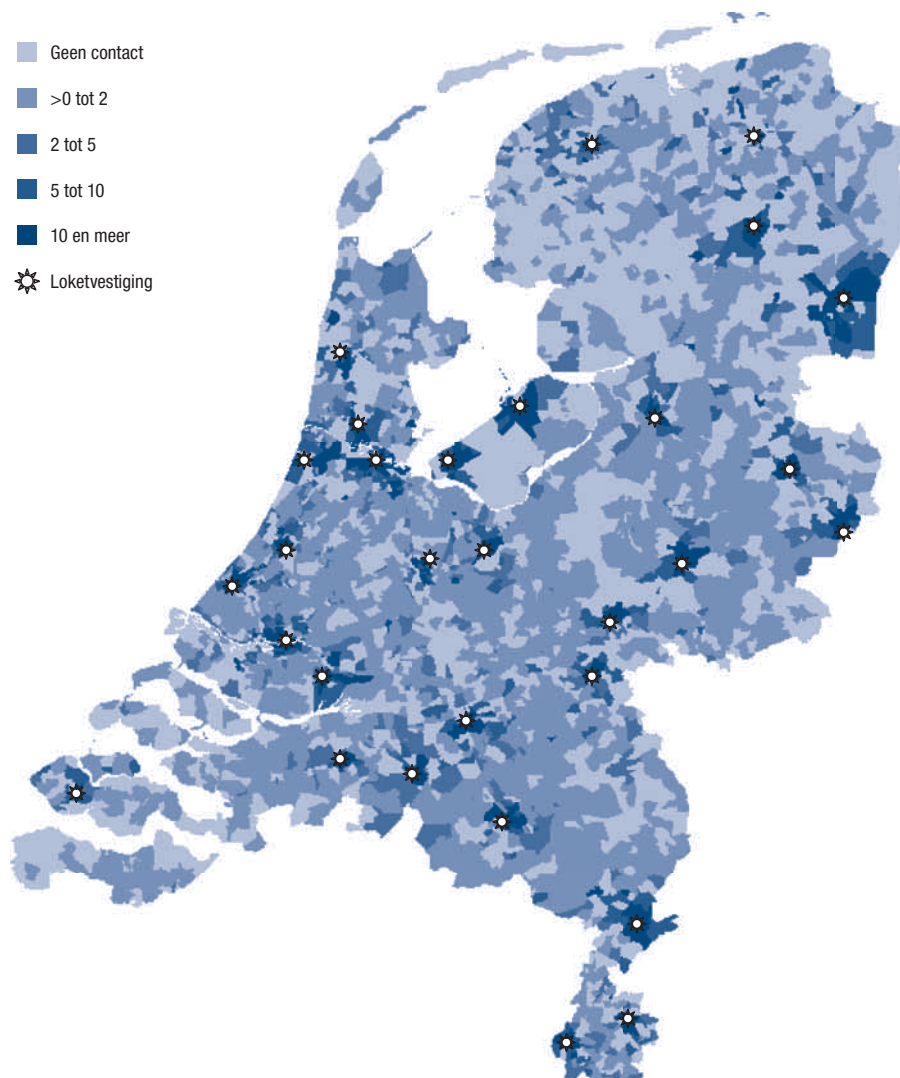
*Sinds het operationeel worden van alle vestigingen van het Juridisch Loket in 2006 is een uniform landelijk dekkend netwerk voor informatie, oriëntatie en advies beschikbaar, waar voor elke Nederlander gratis eerstelijnsrechtshulp te verkrijgen is.*

Sinds het operationeel worden van alle dertig vestigingen van het Juridisch Loket is er een landelijk dekkend netwerk voor informatie, oriëntatie en advies gerealiseerd, waardoor voor elke Nederlander gratis eerstelijnsrechtshulp beschikbaar is. Terwijl andere eerstelijnsvoorzieningen – zoals sociaal raadslieden en rechts- en wetswinkels – vooral inzetten op *face-to-face* contact, richt het Juridisch Loket zich ook sterk op contact per telefoon en op elektronische contactmogelijkheden. De klanten vinden het geen ernstige belemmering dat het aantal loketvestigingen niet groter is (blijkt uit een enquête die in het najaar van 2007 is gehouden). Daarbij komt dat verreweg de meeste klanten het Juridisch Loket in eerste instantie telefonisch benaderen. Het verschil tussen het percentage klanten dat telefonisch/elektronisch contact opneemt en zij die zich aan de balie melden, wordt elk jaar groter.

Dankzij een aanvullende registratie die in november 2008 bij alle Juridisch Loketten is uitgevoerd, is het mogelijk om aan de hand van de postcodes na te gaan waar de klanten vandaan komen. Zijn er bijvoorbeeld bepaalde gebieden aan te wijzen van waaruit geen of nauwelijks balieklanten naar het Juridisch

Loket komen? Op het hierna afgebeelde kaartje (figuur 27) zijn de dertig vestigingen te herkennen aan de donkere kleur. Dat wil zeggen dat uit deze postcodegebieden de meeste balieklanten per duizend inwoners afkomstig zijn. Duidelijk wordt dat er vanuit de gebieden rondom de vestigingen meer gebruik wordt gemaakt van de balievoorziening van het Juridisch Loket. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat een meerderheid van de klanten het Loket telefonisch of elektronisch benadert.

**Figuur 27 Aantal contacten van het Juridisch Loket per postcodegebied: baliecontacten per 1.000 inwoners**



De website van het Juridisch Loket biedt een toegankelijke ingang voor de klanten, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid om ook buiten de openings-tijden per e-mail contact te zoeken. De website blijkt goed te worden bezocht. Het aandeel van de e-mailcontacten vertoont een continu stijgende lijn; 5% van de klantcontacten verloopt via dit kanaal. Hoewel het gebruik van internet toeneemt, mag er niet zonder meer van worden uitgegaan dat e-mail voor alle klanten het aangewezen contactkanaal is.

*De Rechtwijzer, die sinds 2007 voor rechtzoekenden beschikbaar is, kan gezien worden als een rechtshulpvoorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten.*

Naast de website van het Juridisch Loket vormt de Rechtwijzer een andere gratis toegang tot een elektronische vorm van hulpverlening. Deze nieuwe voorziening, die overigens nog volop in ontwikkeling is en die onlangs is uitgebreid met een vijfde hoofdonderwerp (Overheid), helpt bezoekers stapsgewijs – met behulp van een geschillenboom – met het vinden van informatie en biedt alternatieven aan voor de aanpak om te komen tot de oplossing van een concreet conflict. Wat kan een burger zelf doen en wie kunnen behulpzaam zijn bij de oplossing van een conflict? Dit kan bijvoorbeeld een advocaat, een mediator of een geschillencommissie zijn. Het aantal bezoekers van deze website stijgt. De Rechtwijzer kan gezien worden als een eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten. De applicatie heeft tot doel bij een geschil bezoekers te leiden naar de meest passende geschiloplossing. Dit kan overigens ook de gebruiker zelf zijn, die aan de hand van de geschillenboom tot inzicht is gekomen dat communicatie met de andere partij mogelijk tot een oplossing zal leiden. De Rechtwijzer dient een ander doel dan het elektronisch contactkanaal van het Juridisch Loket, dat ook kan worden gebruikt voor vraagverheldering of bij de oplossing van problemen zonder dat er sprake hoeft te zijn van een concreet conflict. Bij de Rechtwijzer krijgt de gebruiker na beantwoording van alle vragen van de geschillenboom de voor hem meest geschikte optie om het conflict op te lossen en wordt verder geen informatie gegeven over wetten en regels.

## **2. Procedurele en institutionele drempels**

*Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat rechtzoekenden drempels ondervinden bij het verkrijgen van eerstelijnsrechtshulp. Het verwijzarrangement faciliteert de overgang van eerste naar tweede lijn; dit blijkt in de praktijk naar behoren te functioneren. De Rechtwijzer verlaagt, als eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten, de drempel naar de eerste- en tweedelijnsvoorzieningen.*



De Rechtwijzer geeft via elektronische weg een antwoord of verwijzing met betrekking tot een concreet conflict. Op deze manier kan de Rechtwijzer de drempel naar de eerste- en tweedelijnsrechtshulp verlagen. Zo verwijst de Rechtwijzer op de startpagina naar de website van het Juridisch Loket voor nadere informatie over wet- en regelgeving. Als tweedelijnsvoorziening worden de advocaat en de mediator genoemd, die behulpzaam kunnen zijn bij de oplossing van het conflict. Een mogelijke drempel voor de gebruikers van de Rechtwijzer is dat deze moeten beschikken over voldoende vaardigheden om de geschillenboom te kunnen doorlopen.

De eerstelijnsvoorzieningen (Juridisch Loket, sociaal raadslieden en rechts- en wetswinkels) zijn voldoende bekend onder de Nederlandse bevolking, en voor het gebruik ervan worden nauwelijks financiële drempels opgeworpen. Hoewel het Juridisch Loket in de regel klanten bedient in de laagste inkomenscategorieën, worden er bij een eerste contact geen inkomensgrenzen gehanteerd. Een globale inkomenstoets vindt pas plaats bij de spreekuurcontacten. Op basis van het door de klanten zelf opgegeven maandinkomen, waarnaar in de enquête van het najaar van 2007 is gevraagd, mag ervan worden uitgegaan dat een ruime meerderheid van de klanten een inkomen heeft onder de Wrb-grens. Doorgaans weet men bij het eerste bezoek dat de dienstverlening van het Juridisch Loket gratis is.

Bij onderzoek onder loketklanten blijkt dat zij hun probleem zelf vaak als ernstig of zeer ernstig ervaren. Ook bij een enquête die in de loop van 2008 is opgestart blijkt dat zo te zijn. Er lijkt door de klanten wel degelijk een afweging te worden gemaakt voordat men het Loket benadert; maar het zou ook kunnen betekenen dat klanten met minder ernstige problemen afzien van het zoeken van contact.

Het verwijzarrangement is bedoeld om de stap tussen het Juridisch Loket en de advocatuur zo soepel mogelijk te laten verlopen in de vorm van een zogenoemde 'warme' verwijzing. Hierbij wordt beoogd ongewenste uitval tussen loket en de tweede lijn zo veel mogelijk te beperken. Uit een enquête die eind 2008 werd gehouden onder advocaten over hun ervaringen met het verwijzarrangement, blijkt dat deze uitval 9% is. Dit percentage komt overeen met de resultaten van een onderzoek uit 2006 onder verwezen cliënten (zie MGR 2006, p. 107: uitval ongeveer 10%). Het is aannemelijk dat in dat geval een afspraak met een advocaat veelal niet meer nodig is; dit kwam ook naar voren uit de enquête van 2006. Zoals bij verwijzing naar mediation ook regelmatig voorkomt, blijkt dat klanten samen met de wederpartij tot overeenstemming kunnen komen in het zicht van verdergaande actie van een van de partijen of zodra er moet worden onderhandeld over verder te nemen stappen. Daarnaast

blijkt het probleem niet zelden om andere redenen al vanzelf te zijn opgelost. Derhalve is deze uitval van 9% slechts deels als ongewenst te beschouwen.

Een ruime meerderheid van de advocaten is goed te spreken over de kwaliteit van de inschatting van de verwezen zaken door de medewerkers van het Juridisch Loket. Een belangrijke reden van een matig of onvoldoende oordeel over de inschatting betreft het feit dat een lichte adviestoevoeging uiteindelijk een reguliere toevoeging bleek te zijn. Uit de enquête blijkt verder dat de advocaten het over het algemeen *niet* aan het Juridisch Loket laten weten wanneer zij de inschatting van de zaak matig of slecht vinden (91% onderneemt geen actie in een dergelijk geval).

De resultaten van deze enquête leiden tot de conclusie dat het verwijzingsarrangement vanuit de perceptie van de advocaten naar behoren werkt, maar dat er in de communicatie tussen de medewerkers van het Juridisch Loket en de advocatuur nog wel verbeteringen mogelijk zijn. Er blijkt bij sommige advocaten behoefte te zijn aan mondelinge toelichting op het elektronisch dossier, en de advocaten zouden op hun beurt moeten investeren in het geven van feedback en het actief opvragen van informatie, zodat de medewerkers van het Juridisch Loket in de toekomst nog beter leren inschatten welk type toevoeging – Lat of regulier – er nodig is om een probleem op te lossen. De dienstverlening, en dan met name de voorlichting, richting klant zal hierdoor verbeteren.

*De groep kwetsbaren lijkt de weg naar en in het stelsel te kunnen vinden. Het is onbekend in hoeverre er sprake is van ongewenst niet-gebruik. Voor de rechtzoekenden bestaan er nauwelijks nog procedurele en institutionele drempels tijdens het doorlopen van de toevoegingsprocedure.*

Uit onderzoek naar de achtergrondkenmerken van rechtzoekenden blijkt dat de toevoegingsgebruikers afkomstig zijn uit de doelgroep van het stelsel, te weten de meest kwetsbare groepen binnen onze samenleving. Dit mag worden afgeleid uit het feit dat bijstandsgerechtigden en overige inactieven, mensen die deel uitmaken van een eenpersoonshuishouden en die van allochtone afkomst zijn, zijn oververtegenwoordigd onder de gebruikers van het stelsel als wordt vergeleken met de gemiddelde Nederlandse bevolking.

De vraag blijft of er desondanks sprake is van ongewenst niet-gebruik. Zijn er rechtzoekenden die wel onder het bereik van de Wrb vallen en die desondanks verstoken blijven van rechtshulp? Dit kan bijvoorbeeld zijn door onbekendheid met de voorzieningen binnen het stelsel of omdat de prijs een te hoge drempel vormt. Ook de afstand kan hierbij een rol spelen. Het eerdergenoemde feit dat loketgebruikers hun probleem als (zeer) ernstig definiëren, kan wijzen op ongewenst niet-gebruik. De mate van het (ongewenst) niet-gebruik is met behulp van de cijfers uit deze monitor niet te bepalen. De Geschilbeslechtingdelta (p. 213) suggereert dat er mogelijk verschillen zijn in de mate waarin

mensen te maken krijgen met een juridisch probleem in die zin dat de laagste inkomensklassen relatief iets meer problemen hebben. Uit een vergelijking van Wrb-gerechtigden met niet-Wrb-gerechtigden ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 (p. 74) blijkt dat beide groepen ongeveer even vaak een juridisch probleem hebben, maar dat de Wrb-gerechtigden iets vaker rechtshulp inschakelen (p. 75). Mocht er sprake zijn van ongewenst niet-gebruik, dan is dat in ieder geval minder dan onder de niet-Wrb-gerechtigden.

Door de vereenvoudiging van de procedure ten gevolge van de wet VIValt (de gang naar het gemeentehuis ter verkrijging van een voorlopige inkomensverklaring is vervangen door de verstrekking van het sofinummer/bsn) is de drempel voor rechtzoekenden bij het aanvragen van een toevoeging verlaagd. Het is voor hen nu (veel) eenvoudiger geworden om een toevoeging aan te vragen.

De procedure voor het aanvragen van een peiljaarverlegging doet deels afbreuk aan dit positieve effect. De advocaten hebben de ervaring dat de formulieren door hun cliënten als te complex worden ervaren en deze kunnen door een aantal van hen niet zonder hun hulp worden ingevuld. Het percentage afgegeven toevoegingen waarbij sprake is van een peiljaarverlegging blijft vooralsnog echter beperkt tot iets meer dan 2%. De drempel die de procedure opwerpt, wordt dus maar door een klein gedeelte van de rechtzoekenden ervaren. In 2008 hebben de Raden het Formulier Peiljaarverlegging aanmerkelijk vereenvoudigd, met name voor de groep die niet aangifteplichtig is voor de inkomstenbelasting.

Voor de groep gebruikers die relatief veel gebruikmaken van de gesubsidieerde rechtsbijstand, lijkt er in het geheel geen sprake meer te zijn van welke drempel dan ook. In 2008 vraagt 2,5% van alle rechtzoekenden 5 of meer toevoegingen aan. Deze kleine groep gebruikt in dat jaar ruim 10% van het totale aantal toevoegingen. Ook uit aanvullend onderzoek naar meervoudig gebruik blijkt dat toevoegingen tot toevoegingen leiden.

*De dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand, met name op het gebied van de doorlooptijden, kan beter. Het bestaan van procedurele en institutionele drempels voor de rechtshulpverleners in de toevoegingsprocedure is inherent aan het feit dat de Raad toeziet op de rechtmatigheid van de door hem verstrekte subsidies. In de vorm van een pilot zal onderzocht worden of kan worden overgegaan op slimmere, minder belastende controlemethoden.*

Uit een in september 2007 gehouden klanttevredenheidsonderzoek onder advocaten en mediators blijkt dat de procedure rondom de toevoegingsaanvraag, en dan met name de gang van zaken met betrekking tot de Extra Uren

Zaken en de peiljaarverleggingen, door veel advocaten als belastend wordt ervaren. Ook advocaten die in 2006 en 2007 zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken, maar wel advocaat zijn gebleven, geven de administratieve lasten, naast financiële overwegingen, als een van de belangrijkste redenen voor de bewuste keuze om geen toevoegingen meer te doen. Een zekere mate van verantwoording afleggen en controle is echter inherent aan een systeem waarin ervoor is gekozen vooraf te toetsen of een bepaalde cliënt met een bepaalde zaak, eventueel middels peiljaarverlegging, in aanmerking komt voor een toevoeging. Er is hier sprake van (jaarlijks stijgende) overheidsuitgaven die zullen moeten worden verantwoord. Desalniettemin kan binnen dat kader de dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand worden verbeterd. Dit draagt ertoe bij dat advocaten toevoegingen (blijven) doen.

Het huidige controlesysteem wordt momenteel binnen de Raad heroverwogen om te bezien of eventueel een steekproefsgewijze controle achteraf of een controle op risicogebieden de voorkeur zou verdienen boven een een-op-een-toetsing.

### **3. Transparantie**

*Het aanbod van juridische dienstverlening is nog niet volledig transparant. Informatie over de verschillende soorten aanbieders binnen het stelsel, hun erkende specialisaties en tarieven en alle andere bijkomende kosten is nog niet optimaal beschikbaar.*

Er is door het Juridisch Loket veel geïnvesteerd in publiciteitscampagnes. Het Juridisch Loket is ingeburgerd aan het raken en ook het feit dat de dienstverlening gratis is, is bij veel van de gebruikers bij een eerste bezoek bekend. Het zijn vooral mensen in het sociale netwerk die een rechtzoekende wijzen op het bestaan van deze voorziening.

Uit de resultaten van de naamsbekendheidsenquête begin 2008 blijkt dat bijna de helft van de ondervraagde Nederlanders weet dat er Juridisch Loketen bestaan. In 2005 lag dit rond de 20% (MGR 2005, p. 82). Hieruit blijkt dat de bekendheid gedurende de afgelopen jaren is toegenomen. Maar gezien het feit dat de bureaus rechtshulp bekend waren onder 90% van de Nederlandse bevolking (MGR 2004, p. 35 en MGR 2005, p. 82), valt hier nog winst te behalen. Het verhogen van de naamsbekendheid staat dan ook terecht hoog op de agenda van het Juridisch Loket.

Daarnaast schemeren de taken die de voormalige bureaus rechtshulp uitvoerden nog door bij de verwachtingen ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het Juridisch Loket. Zo verwachten zowel de klanten als de ketenpartners soms nog ten onrechte dat het Juridisch Loket brieven namens

de klant schrijft en hen vertegenwoordigt en/of bijstaat in een procedure. Ook hier ligt mogelijk een aandachtspunt voor het Juridisch Loket.

De profilering van het Juridisch Loket als een voorziening primair gericht op minder draagkrachtigen, verhoogt de transparantie van de dienstverlening van deze voorziening.

Ook de reeds eerder genoemde Rechtwijzer draagt bij aan een verhoging van de transparantie. Op de eerste plaats omdat deze de bezoeker de weg wijst naar de voor hem/haar meest relevante vorm van hulpverlening of naar de oplossing van zijn conflict zonder verwijzing naar juridische hulpverleners. Daarnaast omdat deze de gebruiker inzicht geeft in de beschikbare varianten van juridische dienstverlening, zeker nu de hoofdonderwerpen recent zijn uitgebreid met de categorie 'Overheid'.

Om de transparantie te verhogen wordt er door zowel de Raad als de Orde gewerkt aan het opstellen van een specialisatieregister dat via internet door rechtzoekenden kan worden geraadpleegd. Van inzichtelijkheid voor de cliënt in de (uur)tarieven van de advocaten, van belang voor de groep niet Wrb-gerechtigden, was in 2008 nog nauwelijks sprake. In mei 2009 is een site gelanceerd die uurtarieven van advocaten publiceert (<[www.AdvocatenOverzicht.nl](http://www.AdvocatenOverzicht.nl)>); op deze site kan tevens gericht worden gezocht naar specialisten op bepaalde juridische terreinen.

De resultaatsbeoordeling maakt de prijs die de klant voor de advocaat moet betalen minder transparant. Het blijkt in de praktijk echter een uitzondering te zijn dat de toevoeging achteraf wordt ingetrokken op basis van een resultaatsbeoordeling. De klant dient dan zelf de reeds aan de advocaat betaalde eigen bijdrage aan te vullen tot het gebruikelijke commerciële tarief. Dit is sinds VIValt in totaal 4.622 maal gebeurd. Dit betekent dat hiervan tot op heden in minder dan 1% van de toevoegingen, die hierdoor geraakt kunnen worden, sprake blijkt te zijn. Dit percentage ligt lager dan het aantal voorlopige toevoegingen dat voor de inwerkingtreding van VIValt jaarlijks werd ingetrokken. Er wordt binnen de Raad momenteel nagedacht over een geschikte methode voor inning en restitutie in het kader van de resultaatsbeoordeling.

Het samengaan van de vijf Raden tot één Centrale Raad met vijf regiokantoren draagt ertoe bij dat de werkprocessen van de kantoren beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de werkwijze van de Raad naar buiten toe eenduidiger en dus ook transparanter wordt. Hierdoor wordt voor sommige ressorts bij de uniformering van bepaalde regelingen de situatie echter anders dan voorheen, zoals bij de afhandeling van EXU-zaken is gebleken.

#### **4. Betaalbaarheid en werking prijsprikkel**

*Er zijn aanwijzingen dat de prijsprikkel sterker werkt voor de hogere dan de lagere inkomenscategorieën.*

Door het opleggen van een eigen bijdrage wordt beoogd dat de rechtzoekende een afweging maakt of het probleem serieus genoeg is om een advocaat in de arm te nemen. Tegelijkertijd is een van de voorwaarden voor een toegankelijk stelsel dat de prijs voor verdergaande rechtsbijstand geen belemmering vormt om er bij serieuze problemen gebruik van te maken. Het interactieve traject om te komen tot de in de taakstelling opgelegde bezuinigingen heeft niet geleid tot een verhoging van de eigen bijdrage voor toevoegingsgebruikers of tot een aanpassing van de anticumulatieregeling. Wel zullen rechtzoekenden in de toekomst, vanwege de verhoging van het minimale financieel belang, minder snel in aanmerking komen voor een toevoeging.

Ook verdachten die tussentijds zijn heengezonden in afwachting van hun strafzaak of wiens voorlopige hechtenis is geschorst, zullen in de toekomst geen gebruik meer kunnen maken van een ambtshalve toevoeging. Zij zullen een beroep moeten doen op een reguliere advocaat en daarvoor een eigen bijdrage verschuldigd zijn of, indien zij een inkomen hebben boven de Wrb-grens, zelf een advocaat moeten bekostigen.

In de laagste inkomensklasse maakt men relatief het meest gebruik van de mogelijkheid een toevoeging aan te vragen. Naarmate de eigen bijdrage hoger wordt – dit geldt met name voor personen uit meerpersoonshuishoudens – is er sprake van een toenemende ondervertegenwoordiging van de gebruikers ten opzichte van de gerechtigden. In 2008 zien we dat het percentage toevoegingsgebruikers in de hoogste (en duurste) trede opnieuw is afgenomen ten opzichte van 2007, onder gelijktijdige toename van het percentage toevoegingsgebruikers in de laagste trede. De trend die zich de laatste jaren aftekende, zet hiermee door. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk.

Een deel van het verhoudingsgewijs grotere gebruik in de laagste trede zou verklaard kunnen worden door het relatief vaker voorkomen van problemen naarmate het inkomen van de Wrb-gerechtigden lager is. In het algemeen zouden mensen met de laagste en de hoogste inkomens meer problemen hebben dan mensen met gemiddelde inkomens (zie Geschilbeslechtingsdelta 2003, Van Velthoven & Ter Voert, 2004, p. 107). Deze bevindingen waren echter niet significant en de onderzoekers zijn voorzichtig met het trekken van conclusies. Uit een vergelijking van de gehele groep Wrb-gerechtigden met niet-Wrb-gerechtigden ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

(p. 74) blijkt dat beide groepen ongeveer even vaak een juridisch probleem hebben.

Een tweede verklaring voor het relatief grote gebruik in de laagste trede is dat de prijsprikkel sterker werkt naarmate de eigen bijdrage toeneemt. Dit wordt ondersteund door de resultaten van de rechtzoekendenenquête ten behoeve van MGR 2005. Uit deze enquête valt af te leiden dat 4% van de Wrb-gerechtigden en 17% van de niet-Wrb-gerechtigden zegt te hebben afgezien van rechtsbijstand vanwege de prijs (zie MGR 2005, p. 126). Dit wordt bevestigd door onderzoek van Blauw Research, waaruit blijkt dat voor veel particulieren de advocatarieven (te) hoog zijn (Blauw Research, 2006).

Een derde verklaring is dat Wrb-gerechtigden minder vaak beschikken over een rechtsbijstandsverzekering (gezinspolis) dan de niet-Wrb-gerechtigden (MGR 2005, p. 76). Dit maakt het waarschijnlijk dat mensen in de hoogste treden vaker beschikken over een dergelijke dekking dan mensen in de laagste treden, waardoor bij een beroep op deze polis het gebruik in de hoogste treden afneemt.

Een vierde mogelijke verklaring voor het overgebruik in de laagste inkomenscategorie is dat het al jarenlang de praktijk blijkt te zijn dat gemeenten op basis van artikel 35 van de Wet werk en bijstand subsidies verstrekken aan rechtzoekenden in de laagste categorie van de eigen bijdrage. De eigen bijdrage voor rechtshulp behoort tot de bijzondere kosten van het bestaan, waarvoor bijzondere bijstand kan worden verleend. In dit soort gevallen is er geen sprake meer van de werking van de prijsprikkel. Ondersteuning van deze veronderstelling is te vinden in het feit dat bijstandszaken relatief vaak voorkomen onder veelgebruikers.

Voorts is het niet uit te sluiten dat cliënten in de hoogste trede in de praktijk vrijwillig afzien van het aanvragen van een toevoeging in eenvoudige zaken en vervolgens tegen een gematigd tarief door een advocaat worden bijgestaan. Uit enquêtes ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004 en 2006 blijkt dat deze handelwijze bij rechtzoekenden net boven de Wrb-grens zeker geen uitzondering is. In de loop van 2009 wordt er in opdracht van de Orde onderzoek gedaan naar (onder meer) financiële drempels van rechtzoekenden boven de Wrb-grens bij het inschakelen van een advocaat.

Een zesde mogelijke verklaring is het gegeven dat een aantal advocaten uit coulance of vanwege economische motieven afziet van het innen van de eigen bijdrage. Zeker als het gaat om een lage eigen bijdrage, wegen de kosten van het innen van dit bedrag veelal niet op tegen de baten.

## Vraag en aanbod

### 5. Evenwicht vraag en aanbod

*De vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn momenteel met elkaar in evenwicht.*

Voor een goed functionerend stelsel is het van belang dat er voldoende aanbod is van gesubsidieerde rechtsbijstand. Omdat gesubsidieerde rechtsbijstand een voorziening is die beschikbaar moet zijn voor alle gerechtigden die er gebruik van kunnen maken als dit nodig is, is het van belang om de gecombineerde ontwikkeling van enerzijds de vraag naar rechtsbijstand op basis van een toevoeging en anderzijds het aanbod van rechtsbijstandverleners dat op die basis werkt nauwlettend te volgen.

Of het aanbod voldoende zal zijn wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door de vraag die jaarlijks toeneemt. Vraag en aanbod hangen nauw met elkaar samen. De ervaring leert dat als de vraag stijgt het aanbod, onder gelijkblijvende omstandigheden, mee stijgt. Hierbij valt op dat veranderingen op het gebied van de wetgeving of de uitvoering van overheidsbeleid (zoals de onderbrenging van de huur- en zorgtoeslag bij de Belastingdienst, veranderingen in het asielbeleid, of de intensivering van het strafrecht) niet zelden de oorzaak zijn van een (extra) toename van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand op specifieke rechtsgebieden. Opvallend hierbij is dat het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven in strafzaken jaar na jaar blijft stijgen, terwijl niet uit de CBS-statistieken blijkt dat de criminaliteit de laatste jaren is gestegen. Een aanzienlijk deel van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand gaat op aan strafzaken. Dit beeld zien we wereldwijd terug.

Er wordt door de staatssecretaris veel verwacht van de bezuinigingen die zijn te realiseren als de overheid zich proactiever opstelt richting de burgers. Dit zal naar verwachting leiden tot een kostenreductie binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, met name op het gebied van bezwaarschriften van rechtzoekenden die een conflict hebben met een overheidsinstantie. Te denken valt hierbij (onder meer) aan toevoegingen inzake bestuursrecht, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. Proactief handelen van overheidsinstanties bespaart zowel de overheid als de burgers nodeloze procedures en de burgers de betaling van de eigen bijdrage.

Het proactief handelen van de overheid heeft slechts invloed op een aantal rechtsterreinen en dus op een beperkt gedeelte van de toevoegingen (zie hoofdstuk 5: in financieel opzicht ongeveer 11% van alle toevoegingen). Het bezuinigingseffect kan echter vele malen groter zijn, omdat daarmee door de hele keten heen wordt bezuinigd.

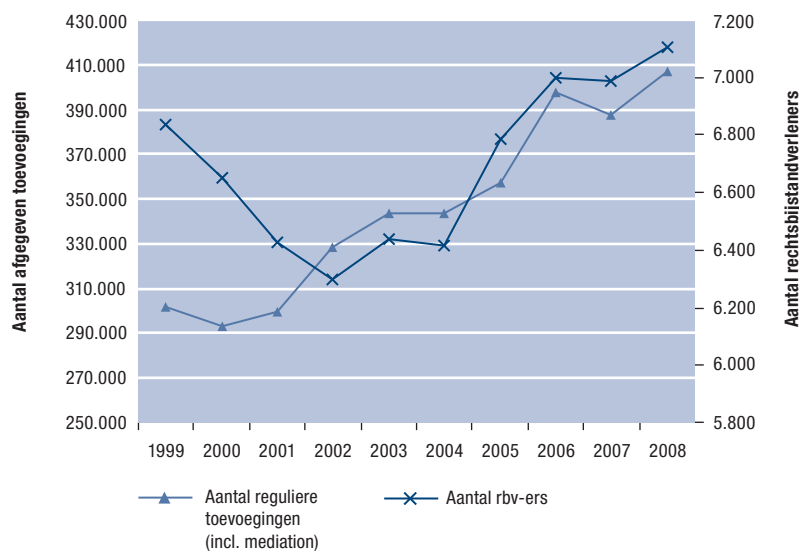


Het aantal klanten bij de loketten en het aantal toevoegingen nemen vanaf 2000 gemeten jaarlijks toe. Alleen in 2007 is het aantal toevoegingen licht gedaald ten opzichte van 2006, waarbij dient te worden opgemerkt dat 2006 werd gekenmerkt door een bovengemiddelde toename van het aantal afgegeven toevoegingen.

Tot 2003 waren de ontwikkelingen van dien aard, dat werd gevreesd dat er op termijn een aanbodprobleem zou ontstaan. Het aantal toevoegingen dat werd afgegeven steeg jaarlijks en het aantal rechtsbijstandverleners die toevoegingen deden nam juist af. De vraag was toen hoeveel toevoegingen de rechtsbijstandverleners die werkzaam waren binnen het stelsel nog extra konden en wilden behandelen.

Vanaf 2003 lopen vraag en aanbod met elkaar in de pas. Van een urgent aanbodprobleem is de afgelopen jaren geen sprake geweest, ook niet voor wat betreft de mediators. In 2008 is te zien dat zowel de vraag als het aanbod weer licht stijgt, waarbij het aantal toevoegingen sterker is gestegen dan het aantal rechtsbijstandverleners. Het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener is, als we 2006 buiten beschouwing laten, vanaf 2000 gemeten continu licht gestegen (met de grootste toename in 2002).

**Figuur 28 Combinatie vraag en aanbod (inclusief mediation)**



De hoogte van de uurvergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand lijkt van invloed op de bereidheid van advocaten om zaken op toevoegingsbasis te behandelen. Dit kan worden afgeleid uit het volgende. In 2000 en in 2002 zijn naast de jaarlijkse indexering de forfaitaire vergoedingen extra verhoogd. Deze verhoging werd gevolgd door een omslag in het aanbod: van een continue afname naar een stijging tot en met het jaar 2006. Om die reden is het goed te begrijpen dat er bij de beslissingen omtrent de taakstelling is afgezien van de voorgestelde tijdelijke neerwaartse bijstelling van de indexering van de advocatentarieven (brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer, november 2007). Ook in het uiteindelijke voorstel is niet ingegrepen in de tarieven.

Wel is er in 2008 een aantal maatregelen genomen met betrekking tot de vergoedingsstructuur van de advocatuur. Zo is het uitvoeringsbeleid voor EXU-zaken geüniformeerd, is de vergoeding administratieve kosten voor ambts-halve toevoegingen afgeschaft en zijn het bereik in vreemdelingenzaken en de voorschotregeling aangepast.

In 2008 stroomden meer advocaten in dan uit het stelsel. De uitstromers in 2008 behandelden gemiddeld ongeveer 10 toevoegingen per persoon.

Ook al zou het aantal rechtsbijstandverleners in de toekomst daadwerkelijk afnemen, dan hoeft dit nog niet direct een reden tot zorg te zijn. Als bijvoorbeeld een nadere analyse van de uitstroom zou leren dat vooral de advocaten die slechts incidenteel toevoegingen doen het stelsel (definitief) verlaten, dan is dat niet zorgwekkend. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Het gemiddelde van het aantal toevoegingen dat door uitstromers wordt gedaan, ligt beduidend lager dan het totale gemiddelde van alle rechtsbijstandverleners. Van de uitstromers die in 2007 en 2008 geen toevoegingen meer hebben gedaan, deed ruim 10% gemiddeld jaarlijks minder dan 5 toevoegingen. Van de advocaten die zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken en in de advocatuur werkzaam zijn gebleven geeft slechts een minderheid (4%) aan jaarlijks meer toevoegingen te zijn gaan doen in de periode voordat men stopte. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat de uitstroom vooral advocaten betreft van kantoren die geen positieve auditverklaring konden of wilden overleggen. Voor kantoren die maar weinig toevoegingen doen, weegt de deelname aan een verplichte audit niet op tegen de opbrengst: het verkrijgen van een inschrijving bij de Raad voor de komende drie jaar.

Er is op basis van de cijfers in deze monitor geen betrouwbare uitspraak te doen over eventuele capaciteitsproblemen bij de loketten in de toekomst indien de groei aanhoudt. Deze groei, die in 2007 nog deels kon worden toegeschreven aan het opstarten van de nieuwe vestigingen, heeft zich in 2008 verder doorgezet.

De gevolgen van de recessie voor de toestroom bij de eerste en tweede lijn zullen op zijn vroegst in 2009 zichtbaar worden. Te denken valt aan een groter aantal faillissementen, ontslagen en de toename van de schuldenproblematiek. Dit zal leiden tot een grotere toestroom van zaken op deze rechtsterreinen en van het aantal beroepszaken op het gebied van de sociale zekerheid.

Het fiscaal inkomen en vooral ook het vermogen zijn vanaf het vierde kwartaal van 2008 bij een aantal mensen fors afgenomen, waardoor het bereik van het stelsel dat nu op 39% ligt, zal toenemen. Dit zal in 2009 nog niet merkbaar zijn, omdat wordt gewerkt met het inkomen t-2, maar het aantal peiljaarverleggingen zal waarschijnlijk in 2009 al wel toenemen, omdat het inkomen in t-2 hoger is dan het huidige inkomen (uit uitkering).

## **Kwaliteit**

### **6. Beoordeling van de dienstverlening**

*De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de gebruikers binnen het stelsel, zowel bij de eerste als de tweede lijn, en door de ketenpartners van het Juridisch Loket als goed beoordeeld. Dit oordeel heeft vooral betrekking op de servicegerichtheid van de dienstverlening. Ook het oordeel over de kwaliteit van de Rechtwijzer is, vanaf de start gemeten, steeds positiever geworden.*

De gebruikers van gesubsidieerde rechtshulp en rechtsbijstand kunnen de *juridische* kwaliteit van de dienstverlening slechts in beperkte mate beoordelen. Niet alleen hebben zij doorgaans een achterstand in juridische kennis ten opzichte van de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten, maar zij maken over het algemeen ook niet stelselmatig gebruik van de voorzieningen binnen het stelsel.

Onder het plaatsen van deze kanttekening is bij diverse metingen vastgesteld dat de klanttevredenheid vanaf de start van het Juridisch Loket continu op een hoog niveau ligt. Het merendeel van de klanten geeft aan van plan te zijn om met een volgend juridisch probleem bij het Juridisch Loket terug te komen. Meer dan 90% van de klanten die aangeven terug te zullen komen, doet dit vanwege de deskundigheid van de juridisch medewerker en/of omdat men goed geholpen is. In 2009 zal er opnieuw een klanttevredenheidsonderzoek worden gehouden onder de gebruikers van het Juridisch Loket.

Ketenpartners kunnen in de regel meer informatie geven over de juridische kwaliteit van de dienstverlening. Zij krijgen immers regelmatig klanten verwezen van het Juridisch Loket en zij beschikken over meer juridische kennis dan de loketklanten. Uit onderzoek uit 2007 is gebleken dat de helft van de ketenpartners van oordeel is dat het Juridisch Loket hoogwaardig juridisch advies verstrekt. De ketenpartners vinden het daarnaast over het algemeen gemak-

kelijk om informatie van of over het Juridisch Loket te vinden. Hoewel een meerderheid van de ketenpartners tevreden is over de huidige communicatie, wordt het Juridisch Loket geadviseerd om goed met de ketenpartners te blijven communiceren. Er blijkt bij hen behoefte te zijn aan persoonlijk contact met de loketmedewerkers, bijvoorbeeld bij verwijzingen (MGR 2007, p. 105-107). Deze behoefte aan persoonlijk contact is ook gebleken uit een eerdere enquête onder advocaten (MGR 2006, paragraaf 6.1).

Ook de kwaliteit van de dienstverlening van rechtshulpverleners in de tweede lijn wordt door de klanten als voldoende beoordeeld. De toevoegingsgebruikers waren ten tijde van de laatste meting ten behoeve van de MGR 2005 tevreden over de rechtsbijstand verleend door hun advocaten, getuige de tevredenheidsscores die zij over verschillende aspecten van de dienstverlening geven. Deze liggen tussen de 7,2 en 7,7 (MGR 2005, p. 112). Omdat de tevredenheidscijfers inmiddels gedateerd zijn, staat voor eind 2009 een klanttevredenheidsonderzoek onder toevoegingsgebruikers op de agenda. Om aan de eisen van de Kwaliteitsstandaard 2007 tegemoet te kunnen komen, dienen advocaten binnen het stelsel zelf ook de cliënttevredenheid te meten. Zij zijn echter vrij in de wijze waarop dit gebeurt.

De kwaliteit van de Rechtwijzer wordt voortdurend getest door focusgroepen die zijn samengesteld uit een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking. De waardering van deze groep is inmiddels gestegen van 6,1 naar 7,1. Deze groepen doen ook aanbevelingen ter verbetering.

## **7. Effectiviteit hulpverlening**

*De klanten van het Juridisch Loket ervaren dat de dienstverlening effectief is. Over de effectiviteit van de rechtsbijstand in de tweede lijn binnen het stelsel is nog weinig bekend.*

Uit het advies van de Regiegroep van het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand komt onder meer naar voren dat de effectiviteit van gesubsidieerde rechtsbijstand is af te meten aan de mate waarin het probleem van de rechtzoekende wordt opgelost. Niet de toegang tot het recht, maar de oplossing van het probleem dient centraal te staan.

Ten aanzien van de effectiviteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket blijkt dat twee derde van de klanten acht maanden na het bezoek aangeeft dat het probleem waarmee ze het Juridisch Loket hebben benaderd, is opgelost. Als het probleem niet is opgelost, is dit meestal omdat de zaak nog loopt. Door de klanten bij wie het probleem is opgelost, wordt driemaal zo vaak

aangegeven dat het advies van het Juridisch Loket *wel* heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem dan dat het hieraan *niet* heeft bijgedragen.

Ook uit de absolute cijfers van het aantal producten zou indirect kunnen worden afgeleid dat de dienstverlening van het Juridisch Loket effectief is. Hoewel er in 2008 meer hulpvragen zijn binnengekomen dan in 2007, is het aantal verwijzingen naar de advocatuur, zowel relatief als in absolute getallen gemeten, licht teruggelopen van 6% naar 5% van het aantal afgegeven hulpproducten; dit zijn in absolute zin 2.088 verwijzingen minder. Deze tegengestelde beweging zou erop kunnen wijzen dat er meer hulpvragen door het Juridisch Loket zelf werden afgedaan. In de praktijk blijkt echter dat het aantal spreekuurcontacten waarin de klanten die voorheen werden verwezen nu zouden zijn geholpen, niet is toegenomen, maar is gedaald ten opzichte van 2007.

In het kader van de monitor zijn de cliënten in de tweede lijn nog niet onderzocht op het gebied van de effectiviteit van de verleende rechtsbijstand binnen het stelsel, in combinatie met onderzoek naar klanttevredenheid. Op dit punt is nader onderzoek in voorbereiding.

Hoewel het aantal reguliere toevoegingen in 2008 opnieuw is gestegen, is het aantal lichte adviestoevoegingen voor het eerst, sinds deze voorziening bestaat, gedaald. Naar de oorzaak hiervan kan slechts worden gegist.

Het zou kunnen dat er een verzadiging is opgetreden en dat het aantal niet verder meer zal stijgen.

Een andere mogelijke oorzaak is dat de kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket is verbeterd, met name in het spreekuur, waardoor er minder behoefte is aan deze vorm van dienstverlening door de advocaat. Ook hier zou dan worden verwacht dat het aantal spreekuurcontacten zou zijn gestegen, maar dit aantal is juist gedaald.

Daarnaast is het uiteindelijk de advocaat die bepaalt of hij namens een cliënt een Lat zal aanvragen of een reguliere toevoeging. Uit onderzoek naar de ervaringen van advocaten met het verwijsarrangement blijkt dat advocaten, vaker dan de medewerkers van het Juridisch Loket, van mening zijn dat een Lat een reguliere toevoeging dient te zijn.

De hoogte van het op geld waardeerbaar belang van de lichte adviestoevoeging en de reguliere toevoeging zal op korte termijn worden aangepast. Met name voor de Lat (waarvan de hoogte van het belang zal worden aangepast van € 90 naar € 250) zal dit tot een (verdere) afname kunnen leiden. Wat het effect van deze verhoging (van € 180 naar € 500) voor de steeds toenemende aantallen reguliere toevoegingen zal zijn, is eveneens onduidelijk.

## **8. De kwaliteitsborging**

*De kwaliteitsborging door het Juridisch Loket is (nog) niet extern getoetst.*

*Het huidige systeem van kwaliteitsborging bij de advocatuur heeft een belangrijke basis gelegd waarop de noodzakelijke verdere ontwikkelingen kunnen voortbouwen.*

Kwaliteitszorg is primair de verantwoordelijkheid van de individuele advocaat, onder het toezend oog van de Orde als publiekrechtelijk orgaan met verordenende bevoegdheid dat zo nodig gebruik kan maken van het tuchtrecht. Omdat de juridische kwaliteit van de dienstverlening van de rechtsbijstandverleners binnen het stelsel slechts in beperkte mate door middel van enquêtes en klanttevredenheidsonderzoeken kan worden gemeten, is het nodig dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening van rechtsbijstandverleners ook op een andere wijze wordt bewaakt. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daarbij – gelet op zijn wettelijke taak – een toezienende functie. Hij laat toetsten of het systeem van kwaliteitsborging dat de beroepsgroep hanteert een voldoende hoog niveau heeft en in de praktijk goed werkt. Over de uitkomsten van die toets voert de Raad overleg met de Orde in de verwachting dat de bevindingen zullen leiden tot verbeteringen.

Om gesubsidieerde rechtsbijstand te kunnen verlenen zijn advocaten sinds 1 januari 2004 verplicht om een positieve auditverklaring te overleggen, waaruit blijkt dat zij conform de op dat moment geldende Kwaliteitsstandaard werken.

In januari 2007 is de derde auditronde van start gegaan, waarbij wordt gewerkt met de Kwaliteitsstandaard 2007. Nieuw in deze standaard ten opzichte van de voorgaande standaard uit 2004 is dat het kantoor ten tijde van de audit een klanttevredenheidsonderzoek dient te hebben uitgevoerd, met intervisie moet hebben kennisgemaakt en over een interne klachtenregeling dient te beschikken. Deze nieuwe norm komt deels tegemoet aan het bezwaar van de advocaten en de commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand dat de audit aanvankelijk vooral betrekking had op de kantoororganisatie en veel minder op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van advocaten. De commissie-Metatoets oordeelde in haar rapport van 2006 dat, hoewel de norm zich in eerste instantie richtte op organisatorische kwaliteit, de tijd rijp is om een stap verder te gaan, waardoor ook de inhoudelijke kwaliteit en de integriteit aan de orde kunnen komen.

De toekomst zal leren of het draagvlak voor de audit onder de advocatuur hierdoor groter wordt. Het draagvlak voor het auditsysteem is in de afgelopen jaren nauwelijks toe- of afgenomen. Uit enquêtes onder advocaten, die in 2004 en 2006 werden gehouden (zie MGR 2006, p. 89), blijkt dat slechts een kleine

meerderheid van de advocaten die gesubsidieerde rechtshulp verlenen van mening is dat de audit meerwaarde heeft, in die zin dat hij wordt beschouwd als een goede aanleiding om de gang van zaken op het kantoor weer eens kritisch te bekijken. Bij een herhaling van de audit zal de meerwaarde van de audit afnemen, omdat dan de kantoororganisatie al veel vaker voldoet aan de gestelde eisen en eventuele verbeteringsvoorstellen van destijds inmiddels zijn geïmplementeerd.

In 2007 werd door B&M Business Development in opdracht van de Orde een analyse van auditrapporten uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt dat in 87% van de audits geen enkel verbeterpunt is toegekend en derhalve een auditverklaring kon worden uitgereikt. Er kunnen dan echter wel aanbevelingen zijn gegeven. In ongeveer de helft van de audits was dit het geval. Veel aanbevelingen of verbeterpunten hebben betrekking op het afsluiten van dossiers, klanttevredenheidsonderzoek en de wijze waarop de opdracht door de advocaat wordt geaccepteerd. Uit de analyse blijkt verder dat de auditoren niet altijd even consequent zijn met het toekennen van de aanbevelingen en verbeterpunten. De onderzoekers pleiten dan ook voor duidelijke richtlijnen voor het toekennen van verbeterpunten en aanbevelingen. De Raden hebben de Orde gevraagd aandacht te besteden aan de verdere professionalisering van de auditoren.

De advocaten die in 2006 en 2007 het stelsel hebben verlaten én in de advocatuur werkzaam zijn gebleven, hebben een aantal stellingen voorgelegd gekregen over onder meer de audit. Gevraagd is in welke mate de audit mee heeft gewogen in de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken. Is deze te belastend, te kostbaar of een te hoge drempel voor deelname aan het stelsel? De advocaten stonden *neutraal* tegenover deze drie stellingen of achten deze *van toepassing* als reden om het stelsel te verlaten (gemiddeld 3,5 op een schaal van 1 tot 5). Het gaat hierbij echter maar om een zeer specifieke groep uitstromers: zij die in de advocatuur werkzaam zijn gebleven.

In 2008 onderzocht de commissie-Metatoets een aantal kwaliteitsstelsels in andere sectoren (rechterlijke macht, het onderwijs, de organisatieadviseurs en de gezondheidszorg). Hieruit bleek dat kwaliteitsinitiatieven er veelal toe leiden dat de nadruk komt te liggen op het verhogen van de effectiviteit van de individuele medewerker. De commissie adviseert onder meer, voor zover hier van belang, het huidige auditstelsel baliebreed in te voeren en audits alleen bij beginnende kantoren uit te voeren, met een herhaling in het vierde jaar. Daarnaast adviseert de commissie voor elk kantoor een jaarlijkse zelfevaluatie aan de hand van een aantal kwaliteitscriteria en het houden van een baliebrede representatieve steekproef. Voorts adviseert de commissie het verder ontwikkelen van reflectie-instrumenten, zoals *peer review*, intervisie, het stimule-

ren van specialistenverenigingen en de ontwikkeling van *best practices*. Ook bepleit de commissie een grotere rol voor de Orde en een verandering in de doorberekening van de kosten van de audit aan de kantoren.

Deze adviezen sluiten aan bij de bezwaren die in de praktijk zijn geuit tegen de audit in de huidige vorm. De uitvoering van een aantal van deze adviezen is reeds in gang gezet. Zo zijn er inmiddels vijf *best practice guides* ontwikkeld (Asielleraad, Arbeidsrecht, BOPZ, echtscheidingsrecht en vreemdelingenbewing) en is er aandacht voor *peer review*, ofwel intercollegiale toetsing. Momenteel wordt er in het Ressort Den Bosch een pilot gehouden met *peer review* in BOPZ-zaken, waarin veel ervaring wordt opgedaan. Eerder werd al geëxperimenteerd met dit kwaliteitsinstrument in het Aanmeldcentrum Schiphol en bij de Stichting Viadicte. In een experiment bij een groep asieladvocaten werd de Asielleraad gebruikt als toetsingskader. De bij de Stichting Viadicte aangesloten advocatenkantoren gaan in 2009 (na twee proefronde) gebruikmaken van *peer review*.

De Orde werkt momenteel aan een verordening op de kwaliteit (vakbekwaamheid), die voor alle advocaten zal gelden. In de verordening worden regels gesteld over de professionele integriteit, kennis, kunde en kantoororganisatie van de advocaat. Er komt een groter accent op inhoudelijke toetsing en op signalering van disfunctionerende advocaten. Verder zal worden gezocht naar een goede balans tussen de kosten en baten van het systeem.

### **Eindbalans**

Hiervoor is aan de hand van de acht punten van het analysemodel getoetst in hoeverre de doelstellingen van het stelsel worden gehaald. Figuur 29 vormt ter afronding een modelmatige samenvatting daarvan.



**Figuur 29 Samenvatting analysemodel**

Voorwaarden	Algemeen oordeel	Verbeter- en aandachtspunten	Nader te onderzoeken
<b>Eerste ingang voor advies en informatie</b>	+	Verdere doorontwikkeling van de Rechtwijzer Communicatie tussen het Juridisch Loket en de advocatuur	
<b>Procedurele en institutionele drempels</b>	<i>Rechtwijzer</i> ±	Toegankelijkheidsniveau	
	<i>Eerste lijn rechtshulp</i> +	Bevorderen elektronisch contact	
	<i>Tweede lijn rechtsbijstand</i> ±	Dienstverlening Raad voor Rechtsbijstand  Slimmere, minder belastende controle bij uitvoering subsidieregeling  Ontbreken van recente gegevens over drempels voor rechtzoekenden	Herhaling meting mogelijke drempels bij toevoegingsgebruikers
<b>Transparantie</b>	±	Informatievoorziening over specialisaties  Informatie en duidelijkheid over tarieven en andere kosten/mogelijke consequenties resultaatsbeoordeling	
<b>Betaalbaarheid, werking prijsprikkel</b>	±	Er zijn aanwijzingen dat de prijsprikkel sterker werkt voor de hogere dan de lagere inkomenscategorieën  Kosten relatief hoog voor groep boven het bereik van de Wrb	
<b>Evenwicht vraag/aanbod</b>	+	Constante aandacht voor bewaking instroom en uitstroom van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen	Verdieping meervoudig gebruik/multiproblematiek toevoegingsgebruikers en loketklanten
<b>Kwaliteit dienstverlening</b>	+	Recente gegevens over tevredenheid toevoegingsgebruikers ontbreken	Herhaling klanttevredenheids-onderzoek en onder toevoegingsgebruikers en gebruikers van het Juridisch Loket
<b>Effectiviteit hulpverlening</b>	+	Heeft alleen betrekking op de eerste lijn  Recente gegevens over effectiviteit dienstverlening op basis van een toevoeging ontbreekt	Herhaling meting effectiviteit bij toevoegingsgebruikers Meting effectiviteit Rechtwijzer
<b>Kwaliteitsborging</b>	±	Heeft alleen betrekking op de advocatuur  Het kwaliteitsborgingstelsel is nog sterk in ontwikkeling. De Orde werkt aan een verordening op de vakbekwaamheid. Belangrijke aandachtspunten: – groter accent op juridische inhoudelijke toetsing, <i>peer review</i> – signaleren en ingrijpen bij disfunctioneren – balans kosten en baten	Metatoets kwaliteitsborging bij het Juridisch Loket specifiek naar inhoudelijke deskundigheid

In het algemeen kan net als in de vorige eindbalans worden geconcludeerd dat het stelsel in balans is en goed functioneert. Op vier onderdelen is sprake van een positieve beoordeling. Op vier onderdelen zijn verbeter- en ontwikkelpunten aan te wijzen. Nergens is sprake van een ernstig knelpunt.



## Literatuur

Barendrecht, J.M. e.a. (2009). *Kitty's keten: meer voor minder rond rechtsbijstand. Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelpersonen in het veld* Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Blauw Research (2006). *Het imago van de advocaat*. In opdracht van de Orde.

Commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand (2006). *Quick Scan Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand 2006*.

Commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand (2008). *Advies Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand 2008*.

Combrink-Kuiters, L., N. Jungmann (2005). *Monitor Gesubsideerde Rechtsbijstand 2004*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Combrink, L., m.m.v. J. Groeneveld (2007). *Het Juridisch Loket: Het Juiste Loket. Resultaten van een enquête onder rechtzoekenden van het Juridisch Loket gehouden in mei 2007*.

Combrink-Kuiters, L., S.L. Peters, N. Jungmann, J. Groeneveld (2007). *Monitor Gesubsideerde Rechtsbijstand 2006*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Guiaux, M., M. Tumewu (2008). *Mediation Monitor 2008: Tussenrapportage*. WODC, Den Haag.

Jungmann, N., L. Combrink-Kuiters (2006). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides (1998). *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*. WODC, Den Haag, nr. 175.

Krop, B., B.C.J. van Velthoven, M. ter Voert (2006). Over meten en samenloop van juridische problemen in de delta, *Recht der Werkelijkheid*, 2006/1, p. 19-45.

Peters, S.L., L. Combrink-Kuiters (2008). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Pleasence, P., A. Buck, N. Balmer, A. O'Grady, H. Genn, M. Smith (2004). *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*. Legal Services Commission..

Rijkschroeff, R.A.L., J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, J.T.F. Vos, C.P. van Gelder, M.J. de Gruijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Verwey Jonker Instituut, Utrecht.

Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert (2004). *Geschiedbeslechtingdelta*. WODC, Den Haag, nr. 219.

## **Bijlagen**



## Bijlage 1 Hulp aan rechtzoekende via de Rechtwijzer

Hierna volgen enkele cijfers over deze voorziening.<sup>70</sup>

In 2008 heeft de Rechtwijzer ten minste 58.757 unieke bezoekers gehad. Dit aantal is feitelijk hoger, maar de bezoekersaantallen over de maanden mei, juni en juli 2008 zijn niet allemaal geregistreerd wegens onderhoud aan de website. Het bezoekersaantal varieert per maand, maar ligt gemiddeld op 5.549 bezoekers per maand. In oktober 2008 had de Rechtwijzer de meeste bezoekers tot nu toe, namelijk 8.402.

Van alle bezoekers van de Rechtwijzer gaat 69% door naar het selecteren van zijn onderwerp van conflict. Van deze groep begint een kwart aan het invullen van de vragenlijst en ruim de helft daarvan loopt de gehele vragenlijst door. Uiteindelijk hebben 5.768 mensen (9,8% van alle gebruikers) in 2008 een advies over hun conflict gekregen.

Van alle problemen gaat 27% (2007: 31%) over familie, 25% (2007: 24%) over werk, 20% (2007: 17%) over wonen en 24% (2007: 15%) over consumentenzaken. In april 2008 is het onderwerp 'overheid' aan de Rechtwijzer toegevoegd. Van alle problemen had in 2008 4% hier betrekking op.

Bijna een derde (32%) van de mensen die de Rechtwijzer bezoeken, verlaat de website binnen een minuut. Bijna de helft (42%) van de mensen blijft 2 tot 5 minuten op de website. Een kwart (26%) blijft langer dan 5 minuten op de website. Dit zijn de mensen die de vragenlijst doorlopen. Gemiddeld blijven bezoekers 4,5 minuten op de website.

---

<sup>70</sup> De cijfers over de Rechtwijzer zijn aangeleverd door mevr. K. Provoost van het regiokantoor te 's-Hertogenbosch.





## Bijlage 2 Inkomen, vermogen en eigen bijdrage in 2008

### Inkomensnormen reguliere toevoeging en mediation

**Tabel 65** Inkomensnormen en eigen bijdragen reguliere toevoeging per 1 januari 2008

Jaarinkomen gehuwden en samenwonenden	Eigen bijdrage	Jaarinkomen alleenstaanden
€ 0 t/m € 22.500	€ 94	€ 0 t/m € 16.200
€ 22.501 t/m € 23.300	€ 148	€ 16.201 t/m € 16.700
€ 23.301 t/m € 24.600	€ 255	€ 16.701 t/m € 17.500
€ 24.601 t/m € 27.300	€ 449	€ 17.501 t/m € 19.300
€ 27.301 t/m € 32.400	€ 705	€ 19.301 t/m € 22.900

In strafzaken wordt in de laagste inkomenscategorie geen eigen bijdrage opgelegd.

### Inkomensnormen lichte adviestoevoeging

**Tabel 66** Inkomensnormen en eigen bijdragen lichte adviestoevoeging per 1 januari 2008

Nettomaandinkomen gehuwden en samenwonenden	Eigen bijdrage	Nettomaandinkomen alleenstaanden
€ 0 t/m € 2.191	€ 13,50	€ 0 t/m € 1.558

**Tabel 67** Inkomensnormen en eigen bijdragen mediation per 1 januari 2008

Jaarinkomen gehuwden en samenwonenden	Eigen bijdrage		Jaarinkomen alleenstaanden
	tot 4 uur	4 uur of meer, een surplus van	
€ 0 t/m € 22.500	€ 47	nihil	€ 0 t/m € 16.200
€ 22.501 t/m € 32.400	€ 47	€ 47	€ 16.201 t/m € 22.900

### Vermogensnormen reguliere toevoeging en mediation

Men heeft geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand als het vermogen in box 3 in het peiljaar (twee jaar geleden) hoger is dan het van toepassing zijnde heffingsvrij vermogen.

**Tabel 68 Heffingsvrij vermogen per 1 januari 2008**

	Vrijgesteld per persoon	Toeslag per minderjarig kind
2006 (het peiljaar)	€ 19.698	€ 2.631

Bij 65+ geldt nog een extra heffingsvrij vermogen van maximaal € 26.076.

### Vermogensnormen lichte adviestoevoeging

Men heeft geen recht op een lichte adviestoevoeging als het vermogen in box 3 in 2008 hoger is dan het van toepassing zijnde heffingsvrij vermogen.

**Tabel 69 Heffingsvrij vermogen per 1 januari 2008**

	Vrijgesteld per persoon	Toeslag per minderjarig kind
2008	€ 20.315	€ 2.715

Bij 65+ geldt nog een extra heffingsvrij vermogen van maximaal € 26.892.

## Bijlage 3 Forfaitaire vergoeding advocatuur

Hierna volgt een overzicht van de normbedragen voor de vergoeding aan advocaten over de jaren 2000 tot en met 2008. De vermelde bedragen zijn exclusief btw.

**Tabel 70 Forfaitaire vergoeding advocatuur**

Datum	Basisbedrag	Index basisbedrag	Vergoeding adm. kosten
01-01-00 t/m 30-06-00	€ 69,88 (f 154,00)	100	€ 27,23 (f 60,00)
01-07-00 t/m 30-06-01	€ 72,60 (f 160,00)	104	€ 28,30 (f 62,36)
01-07-01 t/m 30-06-02	€ 75,78 (f 167,00)	108	€ 29,55 (f 65,13)
01-07-02 t/m 30-06-03	€ 87,37	125	€ 31,09
01-07-03 t/m 31-12-03	€ 90,23	129	€ 32,11
01-01-04 t/m 30-06-04	€ 93,84	134	€ 32,11
01-07-04 t/m 31-12-04	€ 95,21	136	€ 32,58
01-01-05 t/m 30-06-05	€ 98,87	141	€ 32,58
01-07-05 t/m 15-05-06	€ 99,10	142	€ 32,66
15-05-06 t/m 30-06-06	€ 99,10	142	€ 16,33
01-07-06 t/m 30-06-07	€ 100,69	144	€ 16,59
01-07-07 t/m 30-06-08	€ 103,19	148	€ 17,00
Sinds 01-07-08	€ 107,02	153	€ 17,63

De forfaitaire vergoeding is een vaste, op de gemiddelde tijdsbesteding van de juridische werkzaamheden in bepaalde zaken afgestemde vergoeding. De hoogte ervan is genormeerd. Deze normen zijn uitgedrukt in punten. Aan een bepaald soort zaak en aan bepaalde al dan niet processuele omstandigheden zijn punten toegekend. Het aantal punten bepaalt het gewicht dat aan de zaak respectievelijk omstandigheid in verhouding tot andere zaken en omstandigheden wordt toegekend. De hoogte van de vergoeding van het onderdeel waaraan punten worden toegekend, wordt bepaald door het aantal toegekende punten te vermenigvuldigen met het normbedrag.



## Bijlage 4 Het Juridisch Loket: verdeling van rechtsterreinen per type hulpproduct

**Tabel 71** Rechtsterreinen waarop de hulpvragen betrekking hebben HJL  
2005 t/m 2008

Soort zaak	Hulpproduct Informatieverstrekking (n=600.232)				Hulpproduct Afspraak voor spreekuur (n=78.228)				Hulpproduct Verwijzing naar advocaat (n=37.011)				HJL Totaal (n=715.471)			
	'05	'06	'07	'08	'05	'06	'07	'08	'05	'06	'07	'08	'05	'06	'07	'08
Verbintenissenrecht	19	20	23	23	20	19	24	26	18	18	21	20	19	20	23	23
Arbeidsrecht	22	19	19	21	29	23	23	24	22	19	18	20	22	20	19	21
Personen- en familierecht	12	14	15	16	8	13	17	17	24	22	25	26	13	14	16	16
Restgroep privaat	13	14	11	10	5	14	6	5	<1	4	<1	<1	11	14	10	8
Huur/verhuur	9	8	8	8	9	7	7	7	7	7	8	7	9	8	8	7
Sociale verzekering	5	5	5	4	8	7	6	5	6	7	6	5	6	5	5	4
Straf (verdachten)	4	4	4	4	2	2	2	2	7	7	8	8	4	4	4	4
Vreemdelingenrecht	5	4	4	3	8	6	5	4	6	5	4	5	4	5	4	4
Sociale voorziening	4	4	4	3	6	4	4	4	6	7	6	5	5	4	4	4
Bestuursrecht	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2
Fiscaal recht	1	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2
Erfrecht	1	1	1	1	<1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Goederenrecht	1	1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	1	1	1	1
Straf (overig)	1	1	1	<1	<1	<1	<1	<1	1	1	1	<1	1	1	1	<1
Wonen	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1	1	1	<1	<1
Faillissementsrecht	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	0	0	<1	<1
Ambtenarenrecht	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	1	1	1	1	0	0	<1	<1
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

NB: De percentages van 2006 zijn gebaseerd op de hulpproducten inclusief de verwijzingen naar mediation.



## Bijlage 5 Kenmerken van klanten van het Juridisch Loket

**Tabel 72 HJL 2008 gekoppeld aan SSB 2007**

	Bevolking	Cliënten	Contactkanaal				Onbekend
			Spreekuur	Balie	Telefoon	E-mail	
<b>Geslacht</b>							
Man	49.5	48.3	46.8	53.7	45.2	8.3	46.4
Vrouw	50.5	50.8	52.3	45.0	54.1	9.1	52.6
Onbekend	0	1.0	.9	1.3	.7	82.7	1.0
<b>Herkomstgroep</b>							
Autochtoon	80.0	59.5	60.6	48.0	64.9	11.6	60.4
Marokkaans	2.0	4.7	4.1	6.8	3.5	.7	3.9
Turks	2.3	4.2	4.1	5.6	3.5	.6	4.2
Surinaams	2.0	6.1	5.5	7.5	5.5	.7	5.8
Antilliaans	.8	2.8	2.6	3.8	2.4	.4	2.8
Overig niet-westers	3.7	9.7	9.5	14.7	7.3	1.4	9.4
Overig westers	9.0	12.1	12.8	12.3	12.1	2.0	12.4
Onbekend		1.0	.9	1.3	.7	82.7	1.0
<b>Herkomstgeneratie</b>							
Autochtoon	80.0	59.5	60.6	48.0	64.9	11.6	60.4
1e generatie	10.2	29.9	28.6	40.1	24.0	4.1	28.7
2e generatie één ouder	5.6	5.4	5.4	4.7	5.7	.9	5.2
2e generatie beide ouders	4.1	5.1	4.5	6.0	4.7	.7	4.7
Onbekend		1.0	.9	1.3	.7	82.7	1.0
<b>Leeftijd</b>							
Tot 14	16.7	0.1	.0	.1	.1	.0	.0
15-19	6.1	3.5	2.8	3.9	3.0	.5	2.6
20-24	6.0	10.4	9.4	11.5	9.8	1.7	8.8
25-29	6.1	11.8	11.3	12.0	11.6	2.0	11.1
30-34	6.3	11.5	11.2	11.2	11.7	2.0	11.4
35-39	7.8	13.3	13.0	12.9	13.6	2.3	13.2
40-44	7.9	12.7	12.8	12.4	12.8	2.1	13.2
45-49	7.5	11.0	11.2	10.8	11.2	1.9	11.5
50-54	6.8	8.7	9.2	6.6	8.7	1.5	9.0
55-59	6.6	6.4	7.1	6.1	6.6	1.3	6.7
60-64	5.9	4.5	5.0	4.3	4.6	1.1	4.7
65 en ouder	14.8	5.3	6.0	5.0	5.6	.9	6.6
Onbekend	1.7	1.0	.9	1.3	.7	82.7	1.0

Bron: CBS/SSB en HJL.

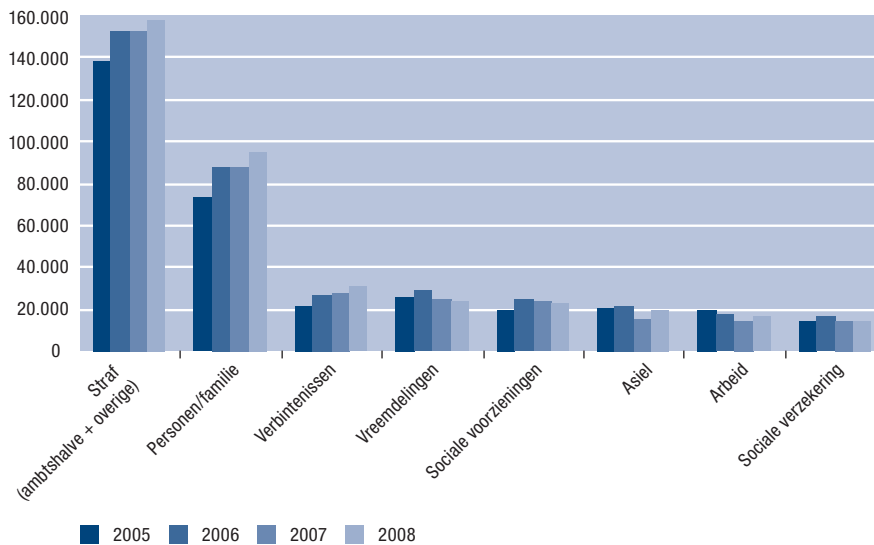




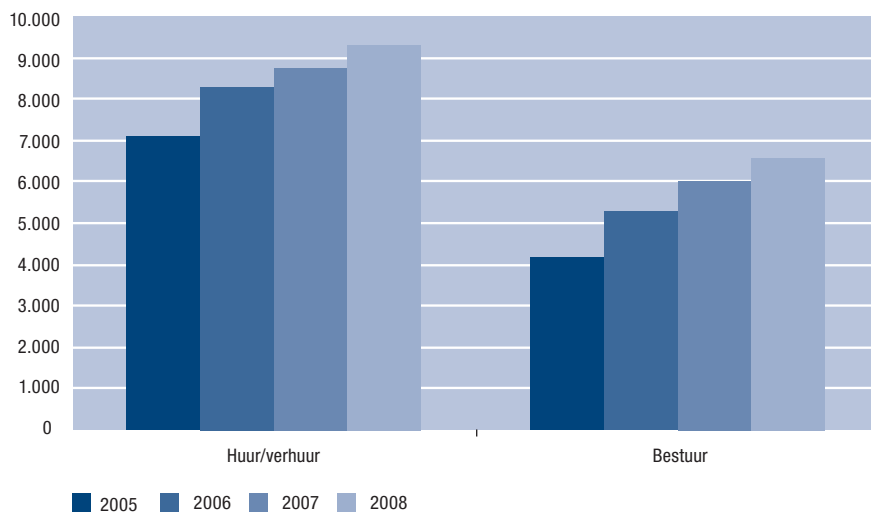
## Bijlage 6 Ontwikkelingen van de aantallen toevoegingen per rechtsterrein

In de volgende figuren worden de ontwikkelingen van de reguliere toevoegingen (figuren 30.1 tot en met 30.3) en de lichte adviestoevoegingen (figuren 31.1 en 31.2) per rechtsterrein in de afgelopen jaren weergegeven.

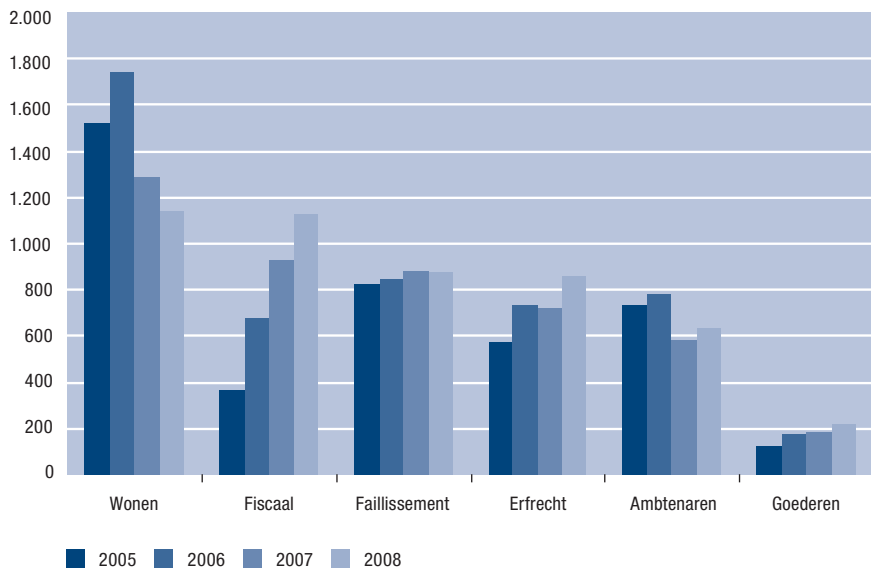
**Figuur 30.1 Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 10.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008**



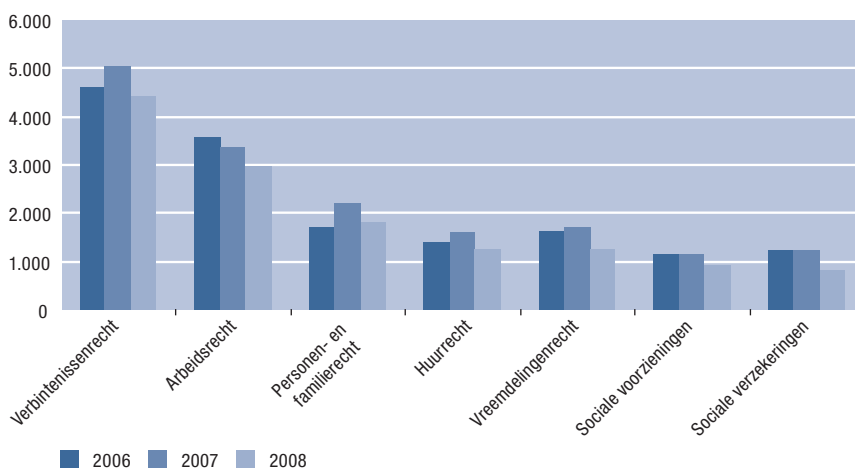
**Figuur 30.2 Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 2.000 en minder dan 10.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008**



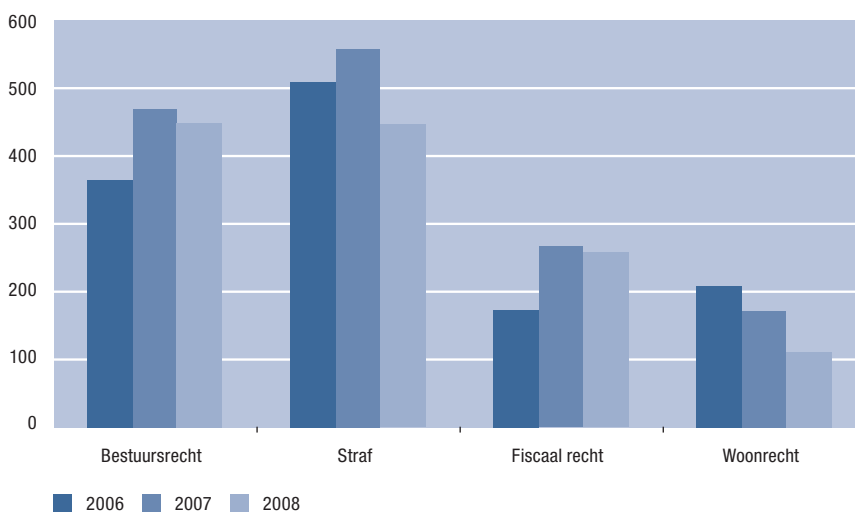
**Figuur 30.3 Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop minder dan 2.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008**



**Figuur 31.1 Aantal afgegeven lichte adviestoevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 800 toevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008**



**Figuur 31.2 Aantal afgegeven lichte adviestoevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 80 en minder dan 800 toevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008**





## Bijlage 7 Inhoudelijke indeling zaaksoorten

De verschillende codes voor toevoegingen zijn gehergroepeerd op inhoudelijke basis. Op die manier zijn betekenisvolle toevoegingsgroepen ontstaan. In tabel 73 wordt omschreven uit welke codes deze toevoegingsgroepen bestaan.

**Tabel 73**    **Overzicht indeling toevoegingsgroepen**

Toevoegingsgroep	Zaakcode
Ontslag	A010 nietig ontslag A011 kennelijk onredelijk ontslag A012 ontslagvergunning A020 ontbinding arbeidsovereenkomst
Overige arbeid	A030 arbeidsrecht – overige geschillen A031 loonvordering/secundaire arbeidsvoorwaarden A032 bedrijfsongeval
Bestuursrecht	B010 bestuursrecht B060 klachten overheidshandelen
Bijstand	C010 Wet werk en bijstand C011 terugvordering bijstand C012 verhaal bijstand C014 oplegging sanctiemaatregel
Overig civiel	C020 uitkering vervolgings-/oorlogsslachtoffers C030 sociale voorzieningen – overige zaken C031 studiefinanciering
Sociale verzekeringen	D010 Werkloosheidswet D020 arbeidsongeschiktheid D070 sociale verzekeringen – overige zaken D071 Algemene Kinderbijslagwet
Erfrecht	E010 geschillen m.b.t. erfrecht
Belastingrecht	F010 belastingrecht
Goederenrecht	G010 goederenrecht
Beëindiging huur	H010 beëindiging huurovereenkomst
Huur en wonen overig	H020 onderhoud door verhuurder H030 Wet huurprijzen woonruimte H040 geschil (ver)huur woonruimte H050 geschil (ver)huur bedrijfsruimte W010 woonrecht W013 geschil woon- of huurtoeslag
Faillissement en schuldsanering	I010 faillissementsrecht O033 schuldsanering/betalingsregeling
Medisch handelen	O040 geschil medisch handelen O041 voorschot subsidie medisch haalbaarheidsonderzoek O042 vaststelling subsidie medisch haalbaarheidsonderzoek O044 vaststelling subsidie 2 <sup>e</sup> medisch haalbaarheidsonderzoek O045 aanvraag lening medisch deskundigenbericht

Bijlage 7: Inhoudelijke indeling zaaksoorten

Verbintenissen overig	0010 geschil onrechtmatige daad 0011 straat- en/of contactverbod 0012 geschil onrechtmatige overheidsdaad 0020 geschil verzekering 0030 geschil verbintenissenrecht 0032 geschil rechtsbijstandverlening 0090 aandelenlease
Echtscheidingen	P010 echtscheiding met nevenvorderingen P011 ontbinding (eenzijdig) na scheiding van tafel en bed P012 beëindiging samenwoning met nevenvorderingen P013 echtscheiding P020 echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek P021 gemeenschappelijk ontbindingsverzoek na scheiding van tafel en bed P030 alimentatie/levensonderhoud P050 boedelscheiding
Echtscheidingen m.b.t. kinderen	P040 ouderlijk gezag/voogdij P041 omgangsregeling
Overig personen- en familierecht	P042 ondertoezichtstelling P060 adoptie P070 vaderschapsactie/ontkenning vaderschap P080 voornaamswijziging P090 curatele/onderbewindstelling P100 personen- en familierecht – overige geschillen
Vreemdelingen	V010 vreemdelingenrecht V012 verblijf niet EG-onderdanen V013 verblijf gezinsleden V030 naturalisatie Z140 vreemdelingenbewaring
Asiel	V040 asiel V041 voornemen V042 beroep V043 hoger beroep V044 voornemen en beroep V045 opgehaald voornemen asiel V046 herhaalde asielaanvraag voornemen V047 herhaalde asielaanvraag beroep V048 herhaalde asielaanvraag hoger beroep
Strafzaken verdachten	S010 overtreding, dienend voor sector kanton S020 jeugdstrafzaken S030 rijden onder invloed S040 misdrijven, 1 <sup>e</sup> aanleg behandeling enkelvoudige kamer S041 OM-afdoening/strafbeschikking S050 misdrijven, 1 <sup>e</sup> aanleg behandeling meervoudige kamer S999 onbekend
Met strafzaken samenhangende zaken	Z010 uitleveringswet/overleveringswet Z030 verlenging machtiging psychiatrisch ziekenhuis Z040 voortzetting inbewaring psychiatrisch ziekenhuis Z060 terbeschikkingstelling Z080 geschillen/klachtzaken gedetineerden Z100 bezwaar weigering teruggave rijbewijs Z120 weigering teruggave inbeslaggenomen zaken/goederen Z130 gratieverlening Z150 tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf Z151 omzetting taakstraf Z160 schadevergoeding na voorlopige hechtenis Z190 Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis Z230 ontnemingsvordering Z250 alle strafrechtelijke zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn Z260 bezwaarschrift DNA-profiel
Slachtofferacties	0013 gewelds- en zedenmisdrijven met ernstig letsel Z110 vordering benadeelde partij in strafproces Z180 beklag niet-vervolgving
BOPZ	Z020 bijzondere opname psychiatrische instelling
Ambtenarenzaken	M010 ambtenarenrecht

## Bijlage 8 Kenmerken van gebruikers gesubsidieerde rechtsbijstand

**Tabel 74 GRAS 2008 gekoppeld aan SSB 2007**

	Bevolking Percentage	Alle gebruikers Percentage	Civiel Percentage	Straf Percentage	Ambtshalve Percentage
<b>Geslacht</b>					
Man	49.5	52.8	44.4	77.3	80.3
Vrouw	50.5	43.8	52.0	19.1	17.3
Onbekend	0	3.4	3.7	3.7	2.4
<b>Herkomstgroep</b>					
Autochtoon	80.0	51.2	50.8	50.2	51.4
Marokkaans	2.0	8.1	7.6	9.9	9.8
Turks	2.3	6.2	6.3	5.7	6.0
Surinaams	2.0	6.4	5.9	7.8	8.0
Antilliaans	.8	2.8	2.2	4.2	5.1
Overig niet-westers	3.7	11.4	12.4	8.7	8.6
Overig westers	9.0	10.6	11.0	9.8	8.6
Onbekend		3.4	3.7	3.7	2.4
<b>Herkomstgeneratie</b>					
Autochtoon	80.0	51.2	50.8	50.2	51.4
1e generatie	10.2	32.6	35.4	28.5	22.6
2e generatie één ouder	5.6	5.3	4.8	6.0	7.1
2e generatie beide ouders	4.1	7.5	5.3	11.6	16.5
Onbekend		3.4	3.7	3.7	2.4
<b>Leeftijd</b>					
Toi 14	16.7	2.3	.9	.5	11.3
15-19	6.1	8.7	4.0	11.8	31.8
20-24	6.0	10.8	9.3	19.7	9.6
25-29	6.1	10.8	11.1	12.6	8.1
30-34	6.3	11.5	12.5	10.5	7.5
35-39	7.8	13.9	15.5	11.9	8.3
40-44	7.9	12.5	14.0	10.2	6.8
45-49	7.5	9.4	10.5	7.5	5.0
50-54	6.8	5.9	6.6	4.5	3.1
55-59	6.6	3.8	4.2	2.8	2.0
60-64	5.9	2.5	2.9	1.7	1.2
65 en ouder	14.8	2.9	3.1	1.6	2.6
Onbekend	1.7	5.0	5.5	4.4	2.7

Bron: CBS/SSB en GRAS.





## Bijlage 9 Het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking

Welk deel van de Nederlandse bevolking valt op basis van de inkomens- en vermogenscriteria die sinds VIValt van kracht zijn, onder de Wrb-norm?

In de monitor van 2006 is getracht aan de hand van een inkomensverdeling van het CBS een eerste schatting te maken van het bereik van de Wrb. Hierbij is toen de kanttekening geplaatst dat er bij deze schatting nog geen rekening is gehouden met het vermogen in box 3. Daarnaast werd vooralsnog aangenomen dat de gezinsgrootte onder en boven de Wrb-grens aan elkaar gelijk zou zijn. Uit de nu voorliggende cijfers valt echter af te leiden dat er wel degelijk rekening gehouden dient te worden met een verschil in huishoudgrootte tussen Wrb-gebruikers en de gehele Nederlandse bevolking.

Na de eerste exercitie in de MGR 2006 is in 2007 en 2008 in samenspraak met het CBS een nieuwe schatting gemaakt op basis van de inkomens van (t-2), waarbij ook het vermogen in box 3 is meegenomen en rekening is gehouden met de gezinsgrootte per inkomensklasse.

De huishoudens volgens de CBS-definitie zijn opgesplitst in de tweedeling die volgens de Wrb geldt, te weten enerzijds de alleenstaanden en anderzijds de meerpersoonshuishoudens, met daarbij het aantal personen per Wrb-eenheid.

Volwassen kinderen die deel uitmaken van een huishouden vallen volgens de CBS-definitie onder een meerpersoonshuishouden, terwijl die volgens de Wrb-tweedeling als zelfstandigen worden gezien. Een inwonend ouderpaar van één van de partners – volgens de CBS-definitie behorend tot een meerpersoonshuishouden – wordt aangemerkt als een afzonderlijk meerpersoonshuishouden bestaande uit twee personen.

Voor de inkomensgegevens van de Nederlandse bevolking is gebruikgemaakt van de gegevens van het CBS Inkomenspanelonderzoek onder circa 250.000 personen in circa 88.000 huishoudens. Voor de verdere omschrijving wordt verwezen naar [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/)

methoden/dataverzameling/korte-onderzoeksbeschrijvingen/inkomens-panelonderzoek-ipo.htm>.

In de toekomst zal het CBS de steekproefbenadering vervangen door een integrale aanpak waarbij de inkomensgegevens van alle Nederlanders zullen worden meegenomen.

De gegevens over de inkomens van de personen in de steekproef zijn afkomstig van de Belastingdienst. Naast aangiftegegevens zijn ook de aanslaggegevens en de gegevens van de voorheffing (de zogenoemde Fibase) gebruikt. Hierin zitten ook gegevens van personen die geen aangifte hoeven te doen. Voor een beperkt deel van de huishoudens (circa 100.000) kan echter geen inkomen worden vastgesteld. Deze huishoudens worden buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat de schatting van het bereik in 2008 betrekking heeft op 16,034 miljoen Nederlanders in plaats van over de ruim 16,334 miljoen die ons land in 2006 telde.

Bij de interpretatie van de gegevens dient voorts rekening gehouden te worden met het feit dat informatie over enkele bestanddelen van het inkomen ontbreekt, zoals ontvangen of betaalde kinderalimentatie of overdracht van inkomen tussen ouders en hun uitwonende studerende kinderen. Het inkomen van de desbetreffende personen wordt daardoor onder- of overschat, hetgeen onvermijdelijk is omdat zij buiten alle statistieken vallen.

In deze schatting wordt nog gebruikgemaakt van voorlopige cijfers over 2006. De definitieve cijfers zullen niet voor het verschijnen van de monitor beschikbaar komen. Deze cijfers wijken echter in het algemeen niet veel af van de voorlopige. De verwachting is dat het gevonden bereik met maximaal 1% naar onder of naar boven zal moeten worden bijgesteld.

De inkomens van de Nederlandse bevolking zijn ingedeeld in klassen van € 2.500. Hierbinnen zijn de Wrb-grenzen voor enerzijds de alleenstaanden en anderzijds de meerpersoonshuishoudens volgens de norm van 2008 aangegeven, respectievelijk € 22.500 en € 32.400. De huishoudens met vermogen boven de belastingvrije voet van box 3 zijn vervolgens buiten de berekening gelaten. Het totaal aantal personen daalt van 16.034.000 naar 12.662.000.

Vervolgens is voor de alleenstaanden het aantal personen met een inkomen onder en boven de Wrb-grens bepaald en is het aantal meerpersoonshuishoudens volgens de Wrb-definitie met behulp van de gemiddelde gezinsgrootte per klasse omgerekend naar het aantal al dan niet Wrb-gerechtigde personen. Er blijkt inderdaad een verschil te bestaan in huishoudgrootte, inclusief

alleenstaanden, onder en boven de Wrb-grens, respectievelijk 1,6 en 2,3 per Wrb-eenheid.<sup>71</sup>

Op basis van de schatting blijken er 6.240.000 personen onder de Wrb-grens te vallen, hetgeen neerkomt op 39% van de Nederlandse bevolking, waarvan het inkomen op basis van de gegevens van de Belastingdienst is vast te stellen<sup>72</sup> (16.034.000 Nederlanders). Hieronder vallen ook alle minderjarige kinderen die behoren bij een huishouden met een inkomen onder de Wrb-grens. In de praktijk zal dit aantal echter iets hoger uitvallen doordat bij echtscheidingen het inkomen en vermogen vanwege de tegenstrijdige belangen wordt geïndividualiseerd. Dit zal ertoe leiden dat men vaker van boven de Wrb-grens naar onder de Wrb-grens overstapt dan andersom.<sup>73</sup>

Als geen rekening zou worden gehouden met vermogen in box 3, zouden 6.936.000 personen (43% van de Nederlandse bevolking, waarvan het inkomen op basis van de gegevens van de Belastingdienst is vast te stellen) onder de Wrb-grens vallen. Als daarenboven niet wordt gecorrigeerd naar gezinsgrootte, komt dit aandeel van personen onder de Wrb-grens onder de Nederlandse bevolking uit op 51% (8.236.500 personen), hetgeen ongeveer overeenkomt met de schatting op basis van de cijfers uit 2004 zoals opgenomen in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006.

---

71 Geïnteresseerden kunnen bij de onderzoekers de Excel-sheets opvragen met de nadere uitsplitsingen.

72 Uitgezonderd personen die in instellingen, inrichtingen en tehuizen wonen en (personen in) particuliere huishoudens waarvan geen inkomensgegevens konden worden vastgesteld.

73 Alleen als het gezamenlijke huishoudinkomen onder de Wrb-grens valt en er geen vermogen in box 3 is, kan het voorkomen dat een van de partners die eerst Wrb-gerechtigd was, het bij individualisering niet meer is. De kans op de omgekeerde situatie – dat men na splitsing van niet-Wrb-gerechtigd Wrb-gerechtigd wordt – is aanzienlijk groter.

**Tabel 75 Personen naar hoogte van belastbaar inkomen zonder vermogen boven de heffingsvrije voet in box 3 (totaal van box 1, 2 en 3) t-2=2006 (voorlopige cijfers)**

	Totaal		Alleenstaand (eenpersoons-huishouden)		Alleenstaand (in meerpersoons-huishouden)*		Paar zonder minderjarige kind(eren)		Paar en hun minderjarige kind(eren)		Alleenstaande ouder en zijn/haar minderjarige kind(eren)	
	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte
Totaal NL	16.034	1,9	2.473	1,0	1.527	1,0	5.057	2,0	6.173	3,9	804	2,6
Totaal NL zonder vermogen in box 3	12.662	1,9	1.931	1,0	1.391	1,0	3.677	2,0	4.932	3,9	731	2,6
Onder Wrb-grenzen**	6.240	1,6	1.334	1,0	1.166	1,0	1.624	2,0	1.455	3,9	660	2,6
Boven Wrb-grenzen	6.422	2,3	597	1,0	225	1,0	2.052	2,0	3.477	3,9	71	2,5

\* Betreft: meerderjarige kinderen, alleenstaande ouders (zonder minderjarig kind), overige personen in meerpersoonshuishoudens zonder partner of minderjarig kind.

\*\* Eenheden met inkomen onder de inkomensgrens-Wrb en met box 3-inkomen gelijk nul.

**Tabel 76 Personen naar hoogte van belastbaar inkomen (totaal van box 1, 2 en 3) t-2=2006, zonder vermogen boven de heffingsvrije voet in box 3 (voorlopige cijfers)**

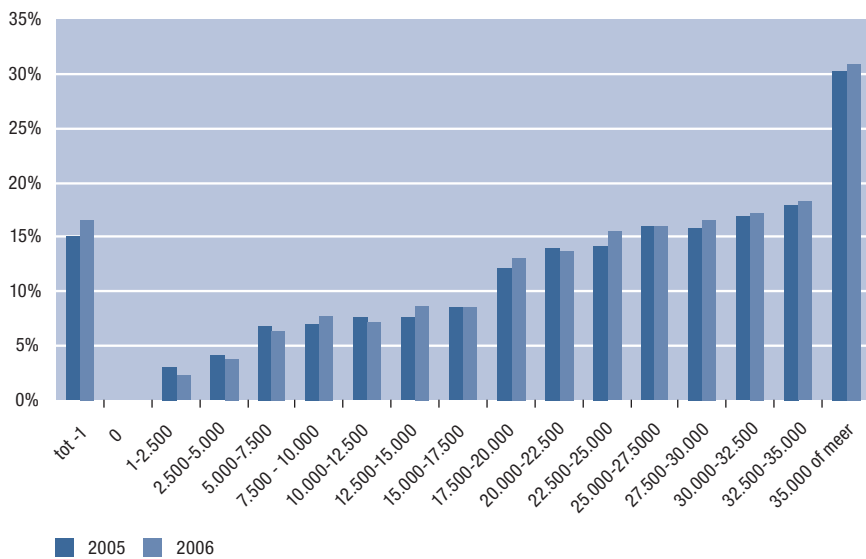
	Zonder box-3-inkomen											
	TOTAAL		Alleenstaand (eenpersoons-huishouden)		Alleenstaand (in meerpersoons-huishouden)		Paar zonder minderjarige kind(eren)		Paar en hun minderjarige kind(eren)		Alleenstaande ouder en zijn/haar minderjarige kind(eren)	
	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte	pers.	hh-grootte
Tot -1	123	2,2	16	1,0	9	1,0	26	2,0	69	4,1	4	3,0
0 (geen bel.ink.)	210	1,1	31	1,0	157	1,0	5	2,0	6	3,9	11	2,4
1 - 2.500	353	1,1	95	1,0	206	1,0	12	2,0	19	3,9	21	2,4
2.500 - 5.000	295	1,1	78	1,0	166	1,0	13	2,0	18	3,9	21	2,6
5.000 - 7.500	246	1,2	64	1,0	114	1,0	15	2,0	25	4,0	27	2,6
7.500 - 10.000	289	1,3	106	1,0	90	1,0	26	2,0	35	3,9	31	2,6
10.000 - 12.500	505	1,2	246	1,0	106	1,0	55	2,0	45	3,9	53	2,6
12.500 - 15.000	658	1,3	282	1,0	91	1,0	125	2,0	67	4,0	93	2,6
15.000 - 17.500	779	1,7	157	1,0	76	1,0	216	2,0	151	4,1	179	2,6
17.500 - 20.000	602	1,7	127	1,0	76	1,0	209	2,0	124	3,9	66	2,6
20.000 - 22.500	552	1,7	117	1,0	67	1,0	200	2,0	123	3,9	45	2,5
22.500 - 25.000	547	1,7	105	1,0	60	1,0	187	2,0	160	3,9	35	2,5
25.000 - 27.500	529	1,8	102	1,0	48	1,0	180	2,0	168	3,9	30	2,4
27.500 - 30.000	546	1,9	94	1,0	37	1,0	177	2,0	213	3,8	26	2,4
30.000 - 32.500	552	2,0	80	1,0	27	1,0	185	2,0	243	3,9	17	2,5
32.500 - 35.000	531	2,2	54	1,0	20	1,0	178	2,0	264	3,8	15	2,5
35.000 - 37.500	509	2,3	40	1,0	13	1,0	181	2,0	266	3,8	10	2,4
37.500 - 40.000	483	2,5	29	1,0	6	1,0	169	2,0	268	3,8	10	2,4
40.000 - 45.000	911	2,6	39	1,0	10	1,0	318	2,0	530	3,8	14	2,4
45.000 - 50.000	792	2,7	23	1,0	5	1,0	278	2,0	480	3,8	6	2,5
50.000 en meer	2.649	2,8	46	1,0	8	1,0	921	2,0	1.659	3,9	15	2,5
Totaal	12.662	1,9	1.931	1,0	1.391	1,0	3.677	2,0	4.932	3,9	731	2,6

*Verdeling van het vermogen over de inkomensklassen*

Een aantal rechtzoekenden valt vanwege de hoogte van het vermogen buiten het bereik van de Wrb. Om dit in beeld te kunnen brengen is berekend hoe de verdeling is van de personen met een vermogen over de inkomensklassen. Uit figuur 32 is af te lezen dat 3% van de Nederlandse bevolking met een inkomen tussen de 1 en 2.500 een vermogen heeft boven de drempel van box 3. Dit percentage loopt, zoals te verwachten valt, geleidelijk op tot ruim 15% bij de Nederlanders die een inkomen hebben rond de Wrb-grens.

Opvallend is dat Nederlanders met een negatief inkomen relatief vaak vermogen hebben in box 3. Dit zijn bijvoorbeeld zelfstandige ondernemers die in 2008 nog geen belastbaar inkomen hebben gegenereerd. Voor personen van 65 jaar en ouder geldt een extra heffingsvrij vermogen van maximaal € 26.892.

**Figuur 32 Verdeling van vermogen in box 3 over de inkomensklassen in percentages**





## Bijlage 10 Achtergrondgegevens uitstroomonderzoek

*Profielschets van de advocaten die binnen de advocatuur werkzaam zijn  
gebleven*

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 44 jaar, de vrouwen zijn met 49% in de minderheid, maar ten opzichte van de gemiddelde deelnemers aan het stelsel licht oververtegenwoordigd (45%); men was gemiddeld 14 jaar beëdigd (gemiddeld is dat 12,2 van alle rechtsbijstandverleners die binnen het stelsel actief zijn in 2008) en men deed gemiddeld ook al zo lang toevoegingen.

Hierna volgen nog enkele tabellen met cijfers die niet in de hoofdtekst zijn opgenomen.

**Tabel 77** Verdeling over type praktijk toen de advocaat nog toevoegingen behandelde (n=71)

Type praktijk	Percentage
Uitsluitend toevoegingspraktijk	0
Hoofdzakelijk toevoegingspraktijk	14
Gemengde praktijk met in ongeveer gelijke mate toevoegingszaken en commerciële zaken	52
Hoofdzakelijk commerciële praktijk	31
Anders	3
Totaal	100

**Tabel 78** Verdeling naar kantooromvang waar men werkte toen de advocaat nog toevoegingen behandelde (n=71)

Kantooromvang	Percentage
Ik werkte alleen, er was sprake van een eenmanskantoor	13
2 t/m 5 advocaten	35
6 t/m 10 advocaten	27
11 t/m 25 advocaten	17
26 t/m 50 advocaten	6
51 advocaten of meer	3
Totaal	100

**Tabel 79 Verdeling naar aantal toevoegingen dat men deed voordat men stopte (n=71)**

	Percentage
Er zit geen trend in het aantal toevoegingen dat ik jaarlijks deed	38
Ik ging jaarlijks steeds <b>minder</b> toevoegingen doen	38
Ik behandelde elk jaar ongeveer hetzelfde aantal toevoegingszaken	20
Ik ging jaarlijks steeds <b>meer</b> toevoegingen doen	4
Totaal	100

**Tabel 80 Redenen om in het verleden deel te nemen aan het stelsel (meer antwoorden mogelijk, n=71)**

	Percentage dat dit antwoord geeft
Vanwege de kantoorfilosofie/-strategie	56
Ik zag het als een sociale plicht om in deze behoefte te voorzien/maatschappelijke betrokkenheid	54
Omdat er veel aanbod was van toevoegingszaken	25
Ik had een financieel motief: ik kon elke zaak goed gebruiken	20
Vanwege mijn vakgebied/specialisatie (bijvoorbeeld asiel, straf) die vaak samengaat met het doen van toevoegingszaken	18
Het soort zaken en/of klanten sprak mij aan	17
Ik was als stagiair speciaal belast met toevoegingszaken	14
Ik had een financieel motief: er is een kleiner incassorisico door gedeeltelijke vergoeding door de Raden	9
Relatief eenvoudige manier om zaken doorverwezen te krijgen van de bureaus rechtshulp of het Juridisch Loket: geen acquisitie nodig	3
Anders	4

**Tabel 81 Situatie van advocaten die werkzaam zijn gebleven binnen de advocatuur (n=71)**

	Percentage
Hetzelfde kantoor	39
Ander kantoor	32
Zelf een kantoor begonnen	23
Anders*	6
Totaal	100

\* Het betreft hier vier advocaten die in dienstbetrekking zijn gaan werken bij de overheid.

**Tabel 82 Keuze voor stoppen met behandelen van toevoegingszaken/het verlaten van de advocatuur (n=71)**

	Percentage
<b>Ja</b> , ik heb zelf die keuze gemaakt (n=43)	61
<b>Nee</b> , er was geen sprake van een bewuste keuze, de omstandigheden bepaalden dit	24
<b>Nee</b> , het was de keuze van mijn kantoor	14
Geen antwoord	1
Totaal	100



## Bijlage 11 Begeleidingscommissie

Prof. mr. dr. J.M. Barendrecht	Hoogleraar privaatrecht Centrum voor aansprakelijkheidsrecht, Universiteit van Tilburg
Mr. H.J. Schilperoort	Hoofd Staf/directiesecretaris Raad voor Rechtsbijstand
Prof. mr. dr. B.P. Sloot (vz.)	Hoogleraar rechtssociologie, Faculteit Rechtswetenschappen Open Universiteit Nederland
Dr. B.C.J. van Velthoven	Universitair hoofddocent rechtseconomie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden
Mw. dr. M. ter Voert	Senior onderzoeker WODC, ministerie van Justitie
Mw. prof. mr. dr. M. Westerveld	Bijzonder hoogleraar sociale rechtshulp, Universiteit van Amsterdam



## Lijst met tabellen en figuren

### Tabellen

Tabel 1	Balie-, telefoon-, spreekuur-, e-mail- en websitecontacten tussen klanten en HJL	24
Tabel 2	Kanalen waarlangs klanten contact opnemen met het Juridisch Loket in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	25
Tabel 3	Soort hulpproduct dat is verstrekt door HJL in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	26
Tabel 4.1	Informatieverstrekking/vraagverheldering per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	27
Tabel 4.2	Interne verwijzing naar spreekuur per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	27
Tabel 4.3	Externe verwijzing naar advocatuur per contactkanaal in 2005 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	28
Tabel 5.1	Soort hulpproduct per telefoon in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	28
Tabel 5.2	Soort hulpproduct per spreekuur in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	28
Tabel 5.3	Soort hulpproduct per balie in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	29
Tabel 5.4	Soort hulpproduct per e-mail in 2006 t/m 2008 (in aantallen en percentages)	29
Tabel 6	Soort contactkanaal en het aantal contacten en producten in 2008 en het gemiddelde aantal producten per contact per contactkanaal in 2007 en 2008	29
Tabel 7	Verwijzingen naar mediation in 2005 t/m 2008	30
Tabel 8	Rechtsterreinen waarop de hulpvragen bij het Juridisch Loket betrekking hebben in 2005 t/m 2008 (absoluut en procentueel)	31
Tabel 9	Aantal cliënten per advocaat per jaar	34
Tabel 10	De beschrijving van de zaak in het elektronisch dossier	35
Tabel 11	Frequentie bezoek advocaten aan het Juridisch Loket	37
Tabel 12	Frequentie contact juridisch medewerker met advocatuur	38
Tabel 13	Manier waarop mensen voor het eerst op de hoogte zijn gekomen van het bestaan van het Juridisch Loket	39
Tabel 14	Totaal aantal afgegeven toevoegingen	47

Lijst met tabellen en figuren

---

Tabel 15	Reguliere toevoegingen naar grondslag in aantal en index	49
Tabel 16	Rechtsterreinen waarop reguliere toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008 (in absolute aantallen en index)	52
Tabel 17	Rechtsterreinen waarop mediationtoevoegingen zijn afgegeven in 2007 en 2008 (in absolute aantallen en percentages)	54
Tabel 18	Rechtsterreinen waarop lichte adviestoevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008 (in absolute aantallen en procenten)	56
Tabel 19	Afgiftecategorieën binnen het personen- en familierecht	57
Tabel 20	Aantal toevoegingsgebruikers waarvoor een toevoeging is afgegeven en het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar	60
Tabel 21	Verdeling van het aantal toevoegingen per rechtzoekende per jaar (in percentages)	61
Tabel 22	Verdeling aantal toevoegingen veelgebruikers 2008	62
Tabel 23	Verdeling van de toepassing van de treden van de anticumulatie-regeling (in percentages)	63
Tabel 24	Frequentie van toevoegingen, per toevoegingsgroep en totaal voor de periode 2000 t/m 2008	65
Tabel 25	De kans op een nieuwe toevoeging	68
Tabel 26	Verhouding van enkelvoudig en meervoudig gebruik binnen alle toevoegingsgroepen	70
Tabel 27	Percentage per toevoegingsgroep binnen toevoegingsreeksen van minimaal 2, 4, 5 en 10 toevoegingen	72
Tabel 28	Percentage per toevoegingsgroep binnen een reeks toevoegingen	75
Tabel 29	Verdeling van de inschaling van toevoegingen in de treden van de eigen bijdrage	78
Tabel 30	Eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers die een eigen bijdrage hebben betaald in de jaren 2003 t/m 2008	79
Tabel 31	Intrekkingen naar aanleiding van resultaatsbeoordeling	80
Tabel 32	Vastgesteld fiscaal inkomen toevoegingsgebruikers (t-2): alleenstaanden	83
Tabel 33	Vastgesteld fiscaal inkomen toevoegingsgebruikers (t-2)*: personen die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden	83
Tabel 34	Verdeling Wrb-gerechtigden en Wrb-gebruikers (alleenstaanden)	84
Tabel 35	Verdeling Wrb-gerechtigden en Wrb-gebruikers naar fiscaal inkomen (personen in meerpersoonshuishoudens)	84
Tabel 36	Redenen waarom respondenten geen rechtsbijstandsverzekering hebben afgesloten (in percentages) (meerdere antwoorden mogelijk)	93
Tabel 37	Sinds wanneer respondenten hun verzekering hebben afgesloten (in percentages)	94
Tabel 38	De belangrijkste reden voor het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering (in percentages)	94
Tabel 39	De dekking van de rechtsbijstandsverzekering (in percentages)	95

---

Tabel 40	Aantal keer dat respondenten gebruik hebben gemaakt van hun verzekering (in percentages)	96
Tabel 41	Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2000 t/m 2008	101
Tabel 42	Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2006 t/m 2008 per rol	102
Tabel 43	Ontwikkeling aantal kantoren die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2005 t/m 2008	102
Tabel 44	Verhouding tussen het aantal advocaten die bij de Orde staan ingeschreven en het aantal advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden in 2005 t/m 2008	103
Tabel 45	Geslacht rechtsbijstandverleners die in de jaren 2001 t/m 2008 hulp verleenden op basis van een toevoeging (indien bekend) in percentage	104
Tabel 46	Gemiddeld aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners die in de jaren 2005 t/m 2008 gesubsidieerde rechtsbijstand verleenden, beëdigd zijn	105
Tabel 47	Aantal jaren dat de rechtsbijstandverleners zijn beëdigd in cohorten van tien jaar in 2006 en 2007	106
Tabel 48	Gemiddeld aantal (reguliere) toevoegingen per actieve rechtsbijstandverlener per jaar in 2000 t/m 2008	106
Tabel 49	Aantal rechtsbijstandverleners per aantal toevoegingen per jaar (in percentages) in 2002 t/m 2008	107
Tabel 50	Aantal rechtsbijstandverleners die minder dan tien toevoegingen behandelen in 2008	107
Tabel 51	Aantal beëdigde advocaten die in jaar van beëdiging toevoegingen zijn gaan doen in 2005 t/m 2008	108
Tabel 52	Gemiddeld aantal beëdigingsjaren van nieuwe rechtsbijstandverleners in 2005 t/m 2008	108
Tabel 53	Gemiddeld aantal toevoegingen van rechtsbijstandverleners die in de jaren 2000 t/m 2008 werden ingeschreven bij een Raad voor Rechtsbijstand	109
Tabel 54	Oordeel over het van toepassing zijn van stellingen ten aanzien van mogelijke persoonlijke redenen om te stoppen	116
Tabel 55	Aantal actieve en minder actieve asieladvocaten in 2007 en 2008	118
Tabel 56	Aantal afgegeven asieltoevoegingen in de jaren 2000 t/m 2008	119
Tabel 57	Gemiddeld aantal asieltoevoegingen per (minder) actieve asieladvocaat in 2007 en 2008	119
Tabel 58	Percentages rechtsbijstandverleners per aantal asieltoevoegingen per jaar	120
Tabel 59	Geslacht (minder) actieve asieladvocaten en alle rbv-ers in 2007 en 2008	121

Lijst met tabellen en figuren

---

Tabel 60	Ervaring in jaren van de (minder) actieve asieladvocaten en alle rbv-ers in 2007 en 2008	121
Tabel 61	Aantal jaren dat de (minder) actieve asieladvocaten en alle rechtsbijstandverleners zijn beëdigd in cohorten van tien jaar	122
Tabel 62	Combinatie van de inschrijvingen van (minder) actieve asieladvocaten in verschillende piketsoorten in 2008	123
Tabel 63	Kosten vaststellingen in € per rechtsterrein op basis van het aantal vaststellingen in 2008	126
Tabel 64	Gemiddelde vergoeding per vaststelling, exclusief en inclusief EXU, in € per rechtsterrein op basis van het aantal vaststellingen in 2008	127
Tabel 65	Inkomensnormen en eigen bijdragen reguliere toevoeging per 1 januari 2008	157
Tabel 66	Inkomensnormen en eigen bijdragen lichte adviestoevoeging per 1 januari 2008	157
Tabel 67	Inkomensnormen en eigen bijdragen mediation per 1 januari 2008	157
Tabel 68	Heffingsvrij vermogen per 1 januari 2008	158
Tabel 69	Heffingsvrij vermogen per 1 januari 2008	158
Tabel 70	Forfaitaire vergoeding advocatuur	159
Tabel 71	Rechtsterreinen waarop de hulpvragen betrekking hebben HJL 2005 t/m 2008	161
Tabel 72	HJL 2008 gekoppeld aan SSB 2007	163
Tabel 73	Overzicht indeling toevoegingsgroepen	169
Tabel 74	GRAS 2008 gekoppeld aan SSB 2007	171
Tabel 75	Personen naar hoogte van belastbaar inkomen zonder vermogen boven de heffingsvrije voet in box 3 (totaal van box 1, 2 en 3) t-2=2006 (voorlopig cijfer)	176
Tabel 76	Personen naar hoogte van belastbaar inkomen (totaal van box 1, 2 en 3) t-2=2006, zonder vermogen boven de heffingsvrije voet in box 3 (voorlopige cijfers)	176
Tabel 77	Verdeling over type praktijk toen de advocaat nog toevoegingen behandelde (n=71)	179
Tabel 78	Verdeling naar kantoor grootte waar men werkte toen de advocaat nog toevoegingen behandelde (n=71)	179
Tabel 79	Verdeling naar aantal toevoegingen dat men deed voordat men stopte (n=71)	180
Tabel 80	Redenen om in het verleden deel te nemen aan het stelsel (meer antwoorden mogelijk, n=71)	180
Tabel 81	Situatie van advocaten die werkzaam zijn gebleven binnen de advocatuur (n=71)	180
Tabel 82	Keuze voor stoppen met behandelen van toevoegingszaken/het verlaten van de advocatuur (n=71)	180

**Figuren**

Figuur 1	Rechtsterreinen waarop minimaal 1% van de hulpvragen bij het Juridisch Loket betrekking heeft in 2008	32
Figuur 2	Oordeel van de advocaten over de inschatting van de juridisch medewerkers	36
Figuur 3	Leeftijdsverdeling van de loketklanten in percentages	40
Figuur 4	Verdeling van geslacht per contactkanaal in percentages	41
Figuur 5	Loketklanten naar herkomst in percentages	42
Figuur 6	Loketklanten naar land van herkomst in percentages	43
Figuur 7	Verdeling van de toevoegingen naar grondslag in 2008 (in percentages)	46
Figuur 8	Reguliere toevoegingen naar grondslag in aantal	48
Figuur 9	Verdeling van de afgegeven reguliere toevoegingen per rechtsterrein in 2008	51
Figuur 10	Verdeling van de afgegeven lichte adviestoevoegingen per rechtsterrein in 2008	55
Figuur 11	Dendrogram, hiërarchische clusteranalyse	74
Figuur 12	Gebruikers naar geslacht in percentages	87
Figuur 13	Gebruikers naar leeftijd in percentages	88
Figuur 14	Gebruikers naar herkomst, naar generatie	89
Figuur 15	Gebruikers naar herkomst, naar land van herkomst in percentages	90
Figuur 16	Totaaloverzicht enquête rechtsbijstandsverzekeringen (in percentages)	91
Figuur 17	Rechtsbijstandsverzekeringen onder respondenten (overlappingsen zijn mogelijk)	92
Figuur 18	Gebruik van verzekering en resultaat in percentages	95
Figuur 19	Redenen van de respondenten met een juridisch probleem die geen gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering	97
Figuur 20	Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken in de jaren 2000 t/m 2008	101
Figuur 21	Mutaties onder de rechtsbijstandverleners	110
Figuur 22	In- en uitstroom van rechtsbijstandverleners in 2006 t/m 2008	111
Figuur 23	In- en uitstroom van rechtsbijstandverleners die jaarlijks meer dan vijftig toevoegingen deden in 2006 t/m 2008	112
Figuur 24	Weergave van de steekproef in relatie tot de doelgroep van de enquête	114
Figuur 25	In- en uitstroom van asielrechtsbijstandverleners 2007 t/m 2008	123
Figuur 26	Gemiddelde vergoeding per vaststelling per moduultype op basis van het aantal vaststellingen in 2008	128

Lijst met tabellen en figuren

---

Figuur 27	Aantal contacten van het Juridisch Loket per postcodegebied: baliecontacten per 1.000 inwoners	131
Figuur 28	Combinatie vraag en aanbod (inclusief mediation)	141
Figuur 29	Samenvatting analysemodel	149
Figuur 30.1	Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 10.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008	165
Figuur 30.2	Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 2.000 en minder dan 10.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008	166
Figuur 30.3	Aantal afgegeven reguliere toevoegingen op rechtsterreinen waarop minder dan 2.000 toevoegingen zijn afgegeven in 2005 t/m 2008	166
Figuur 31.1	Aantal afgegeven lichte adviestoevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 800 toevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008	167
Figuur 31.2	Aantal afgegeven lichte adviestoevoegingen op rechtsterreinen waarop meer dan 80 en minder dan 800 toevoegingen zijn afgegeven in 2006 t/m 2008	167
Figuur 32	Verdeling van vermogen in box 3 over de inkomensklassen in percentages	177