

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).²²

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.

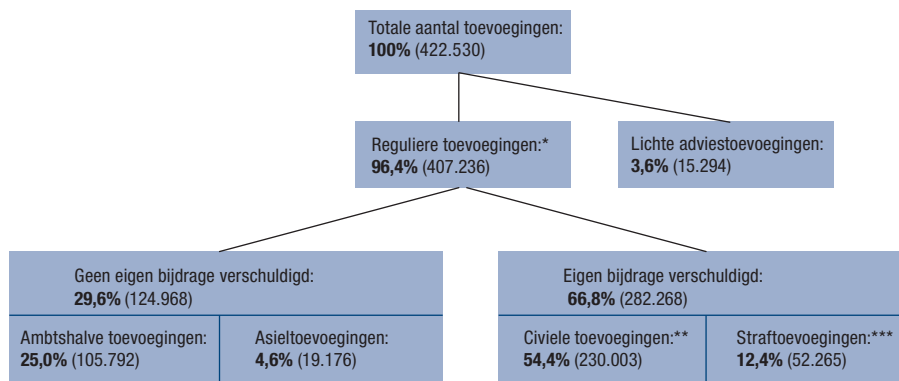
Binnen het aantal toevoegingen kan onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdcategorieën: de reguliere toevoegingen en de lichte adviestoevoegingen. De mediationtoevoegingen worden tot de reguliere toevoegingen

²² 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.²³ 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 hoofdcategorie 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).²⁴ In 2007 daalde het totale aantal afgegeven toevoegingen ten opzichte van een jaar eerder (-2%).²⁵ 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,²⁶ 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%).²⁷

24 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).

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

26 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.

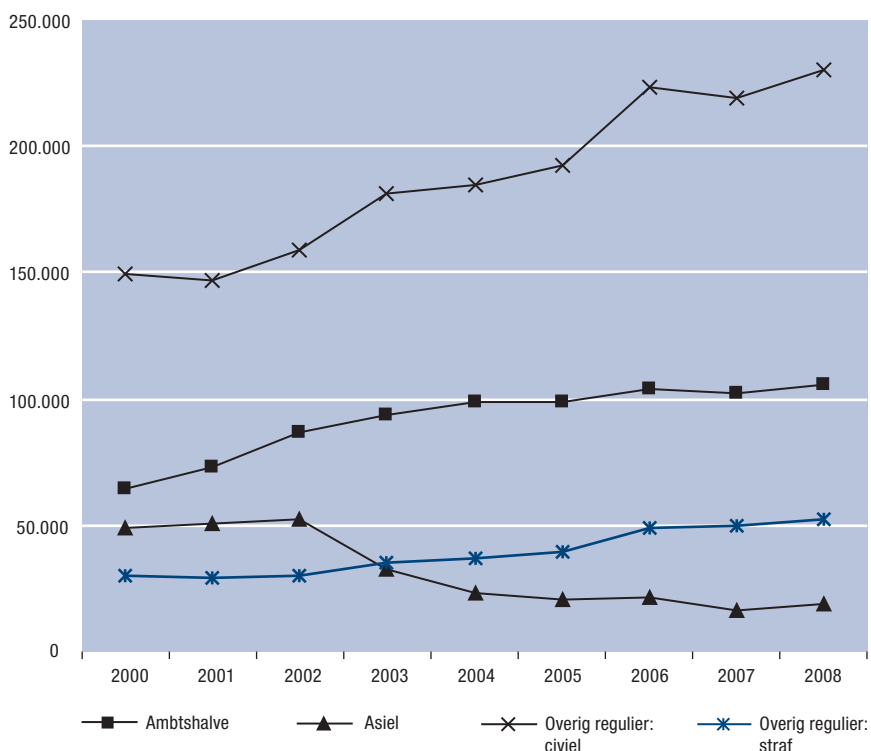
27 Binnen de ambtshalve toevoegingen is het aandeel van de strafrechtelijke zaken die betrekking hebben op verdachten, gedaald van 65% in 2000 naar 55% in 2008. In 2008 betrof bijna de helft van de ambtshalve zaken dus strafrechtelijke zaken die betrekking hebben op niet-verdachten, waaronder bijvoorbeeld 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 straftoevoegingen sinds 2000 is 74%. Vooral 2003 en 2006 laten een sterke stijging zien; 2001 is het enige jaar waarin het aantal afgegeven straftoevoegingen is afgenomen. Verder valt op dat straftoevoegingen 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.²⁸ 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.²⁹

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.

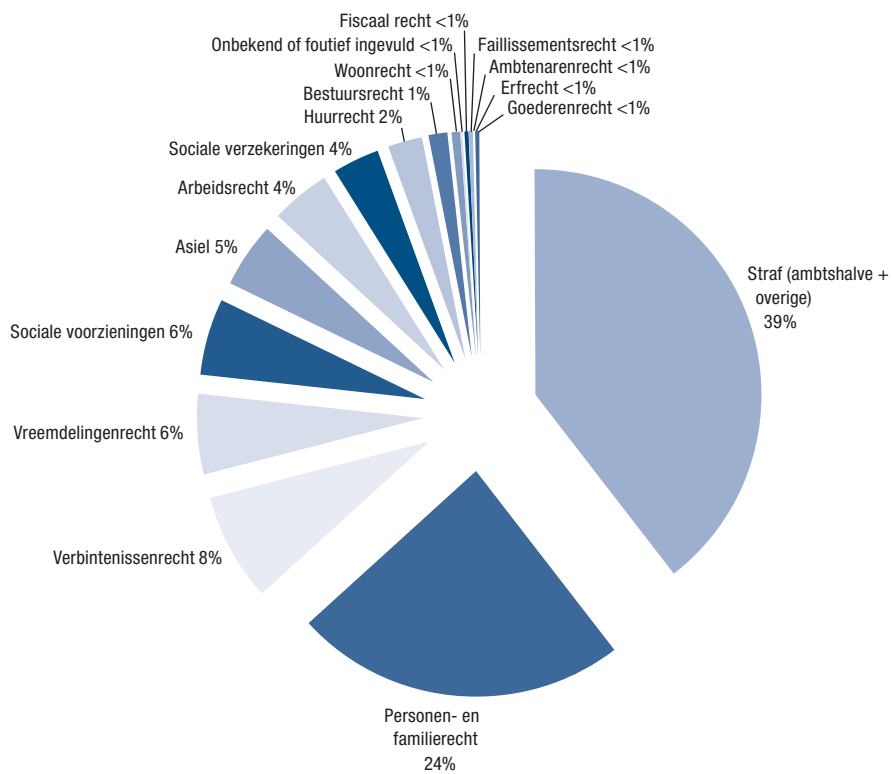
Hierna worden de figuren en tabellen afgebeeld met de verdeling per rechtsterrein, gevolgd door een toelichting. Er is hierbij een onderverdeling gemaakt naar reguliere toevoegingen en lichte adviestoevoegingen. Binnen de reguliere toevoegingen kan nog een subcategorie worden onderscheiden van mediationtoevoegingen; 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.³⁰

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.³¹ 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).³²

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

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.

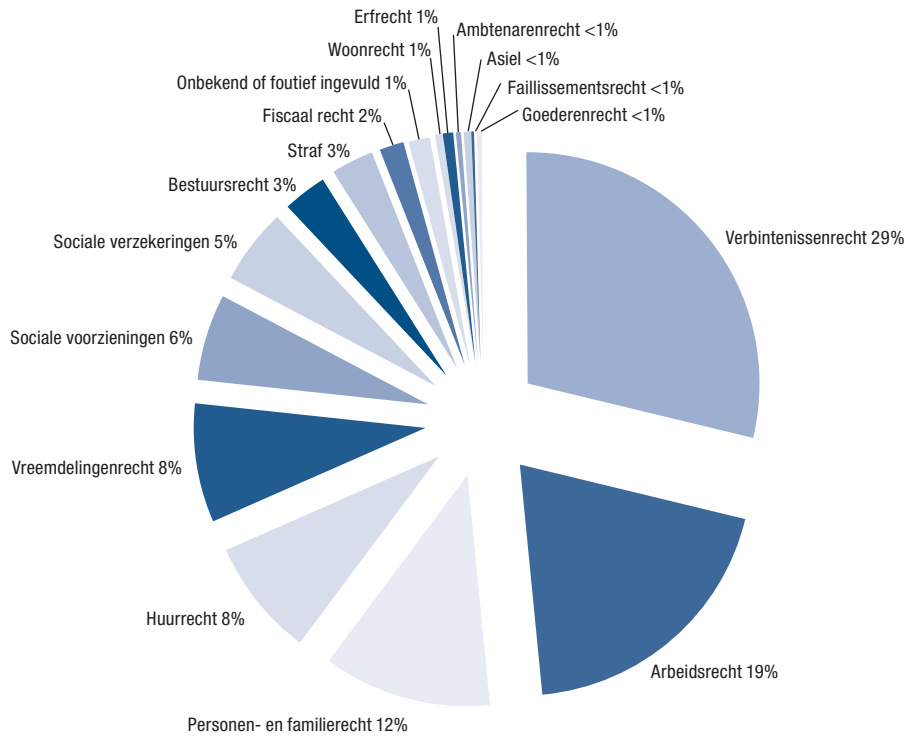
Tabel 17 Rechtsterreinen waarop mediationtoevoegingen zijn afgegeven in 2007 en 2008 (in absolute aantallen en percentages)

Rechtsterrein	2007		2008	
	Aantal	Percentages	Aantal	Percentages
Personen- en familierecht	3.788	83	4.589	83
Verbintenissenrecht	28	1	31	1
Arbeitsrecht	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
Aan echtscheiding gerelateerd (zonder gezag en omgang)	64	60	57	57.918
Omgangsregeling	12	13	13	13.422
Ouderlijk gezag/voogdij	8	9	10	10.157
Gezag en omgang	19	21	23	23.579
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
Overige zaken personen- en familierecht	17	18	19	19.715
Totaal	89.876	94.020	100	101.212

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 letselschade³⁴ 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 267.³⁵

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.³⁶ 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', '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 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 (Pleasant 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%.³⁷

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

³⁷ 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	26	74
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	26	74

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.

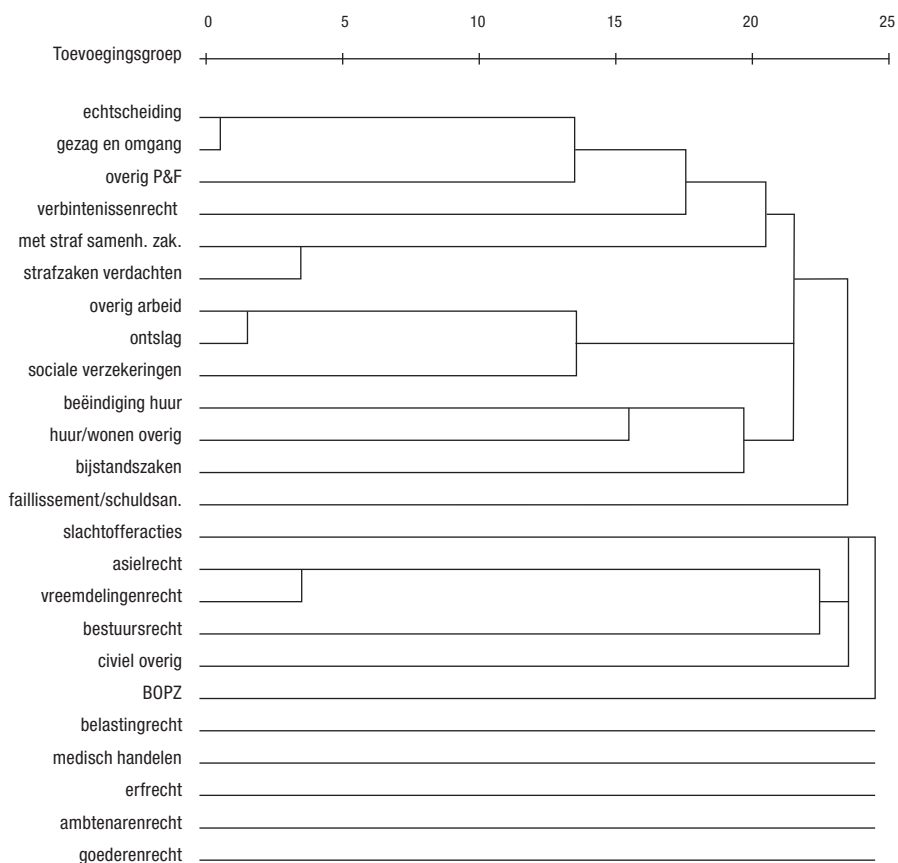
Een derde cluster wordt gevormd door de 'strafzaken verdachten' en de 'met strafzaken samenhangende zaken'. Dit cluster kan worden aangeduid met de term 'strafrecht'. Dit cluster komt niet voor in de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004) en Krop e.a. (2006), omdat zij informatie omtrent strafzaken niet 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.³⁸

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

³⁸ Het gaat hierbij om 45% van het aantal afgegeven toevoegingen, te weten de ambtshalve afgegeven toevoegingen, straf toevoegingen 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.³⁹ 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

³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ Het gaat hierbij met name om lichte adviestoevoegingen.

⁴³ 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 rechtzoekenden⁴⁴ 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-

⁴⁴ 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*⁴⁵

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.

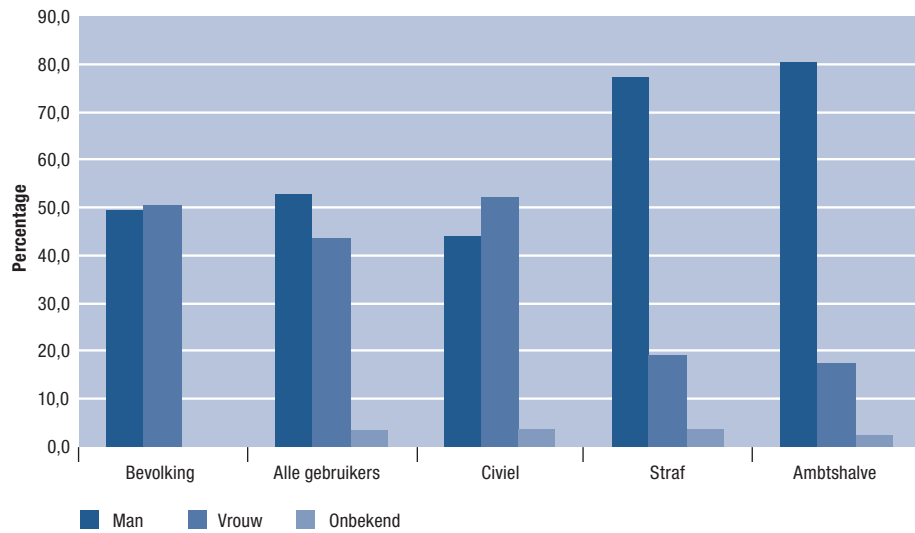
Uit het GRAS-bestand van 2008 zijn er 219.074 unieke klanten gekoppeld (78%. In 2007 was dit 77%).

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% mannen⁴⁶). 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.

⁴⁶ Van de overige gebruikers is het geslacht onbekend.

Figuur 12 Gebruikers naar geslacht in percentages

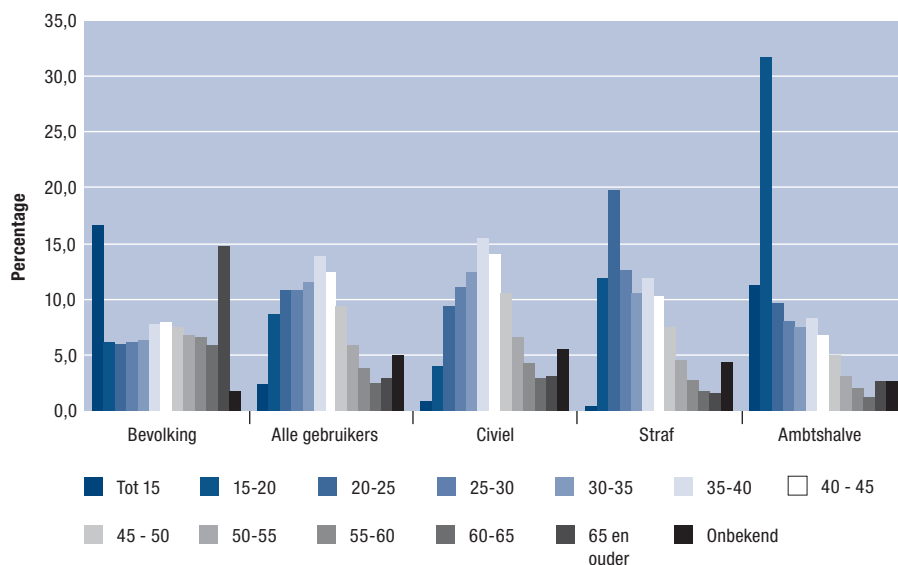


Leeftijd

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 straf toevoegingen en de ambtshalve toevoegingen relatief vaak te vinden in de lagere leeftijdscategorieën.

Figuur 13 Gebruikers naar leeftijd in percentages



Herkomst

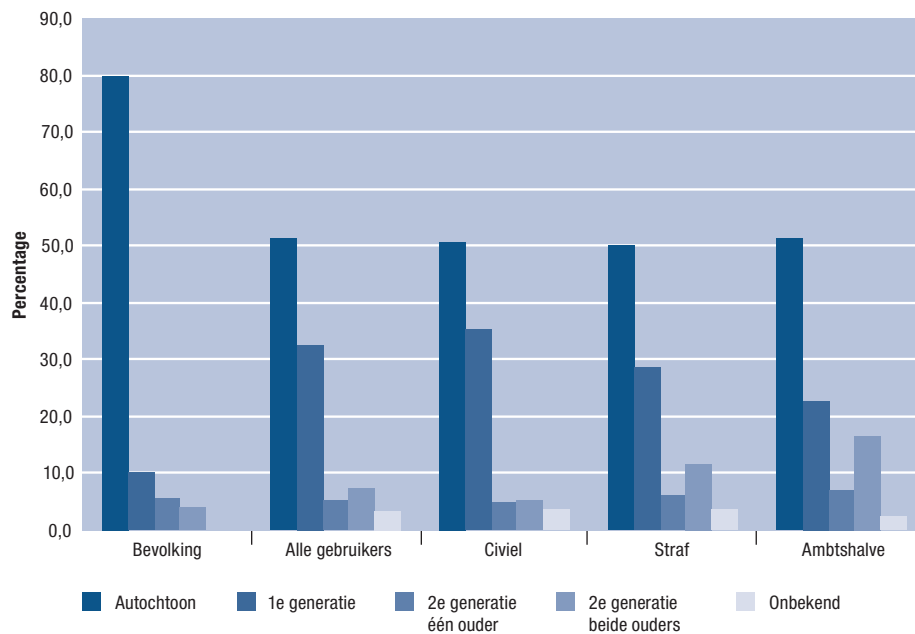
De herkomst van de gebruiker kan van invloed zijn op het wel en niet gebruikmaken van toevoegingen. Uit verschillende onderzoeken is bekend dat met name de niet-westerse allochtonen relatief vaak in achterstandsposities verkeren. Er zijn twee soorten indelingen naar herkomst. Ten eerste is er het onderscheid 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).

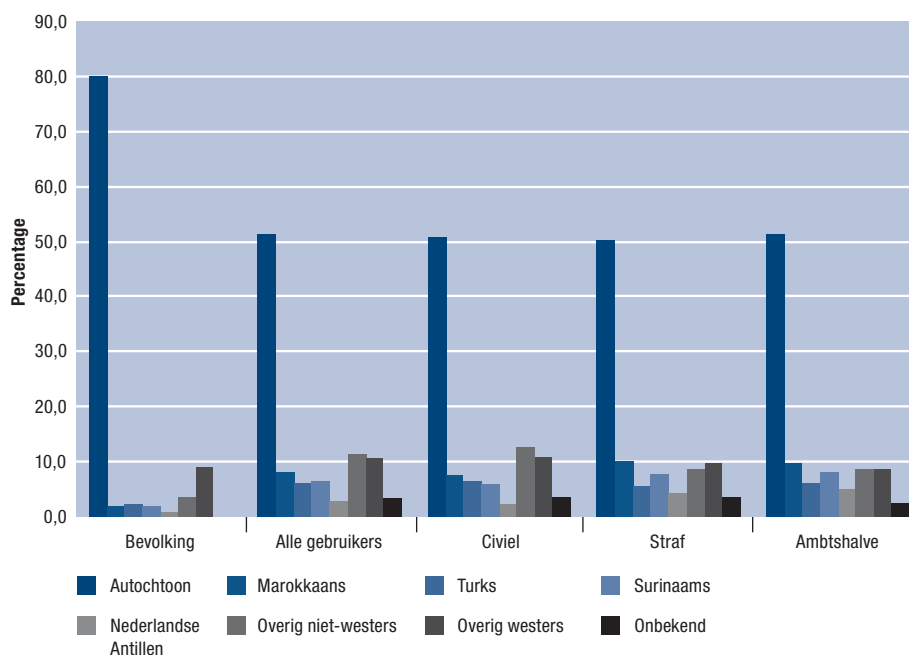
Figuur 14 Gebruikers naar herkomst, naar generatie in percentages



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



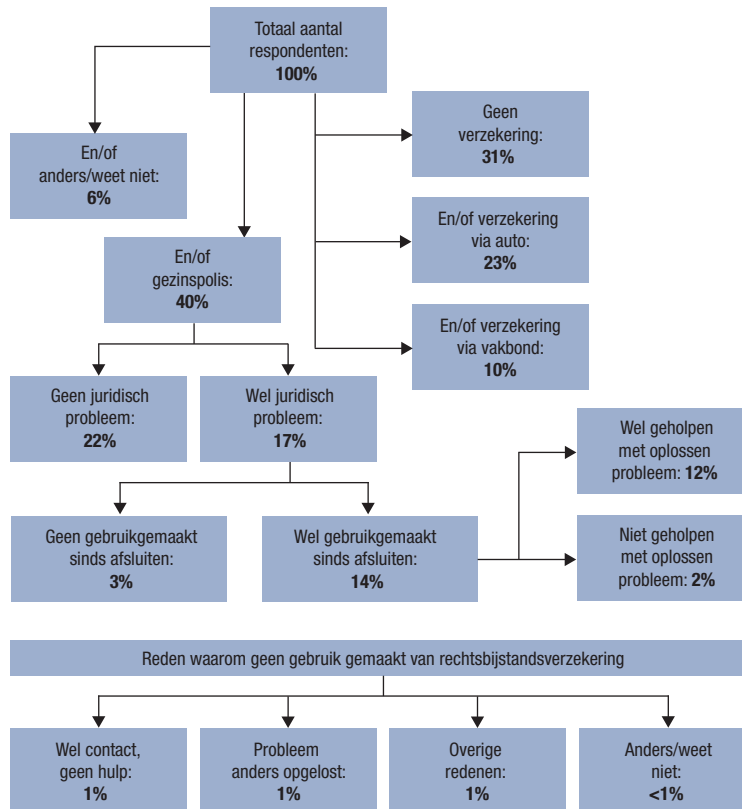
3.4 Enquête rechtsbijstandsverzekeringen

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.⁴⁷ 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.

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

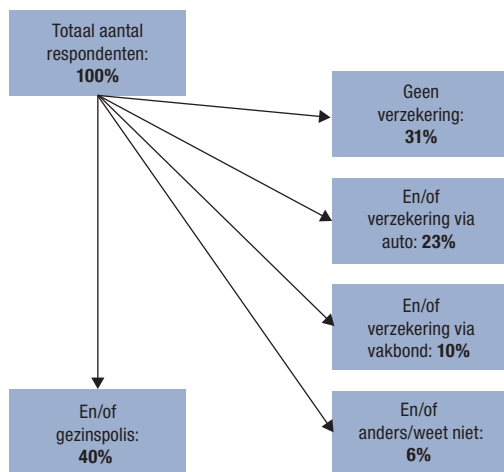
Figuur 16 Totaaloverzicht enquête rechtsbijstandsverzekeringen (in percentages)



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.

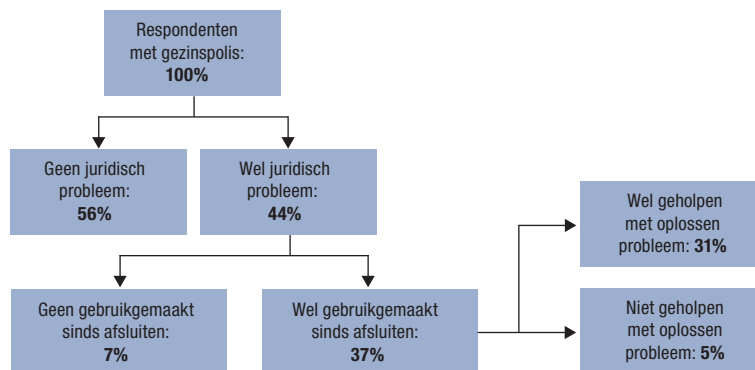
Tabel 39 De dekking van de rechtsbijstandsverzekering (in percentages)

	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 hulp⁴⁸ hadden kunnen inschakelen. Als dit het geval is, is hen tevens gevraagd of zij reeds gebruik hebben gemaakt van hun verzekering⁴⁹ 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?

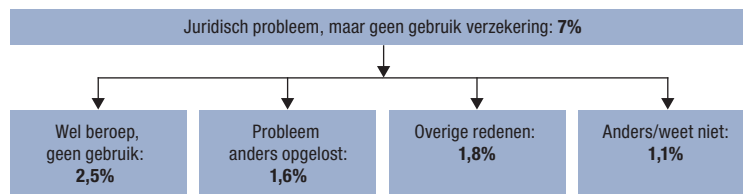
De groep met respondenten die al eens gebruik hebben gemaakt van hun rechtsbijstandsverzekering is tevens gevraagd of zij geholpen zijn toen zij de laatste keer gebruikmaakten van hun verzekering. Het blijkt dat het merendeel van deze groep (meer dan vier vijfde) geholpen is met het probleem waarmee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

