

S I G N I F I C A N T

Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten

Significant B.V.
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
T 0342 40 52 40
KvK 39081506
info@significant.nl
www.significant.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Barneveld, 31 oktober 2011
Versie: 1.0
Auteur(s): drs. P.P.M. (Paul) van Hooff en drs. E.T. (Elliott) Thijssen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Onderzoeksverantwoording	5
2. Vraagstelling en afbakening	7
3. Gevolgde aanpak en veronderstellingen in het model	8
3.1 Civiel en bestuur	8
3.1.1 <i>Identificeren relevante zaakstromen ('afpellen')</i>	8
3.2 Familiezaken	9
4. Gehanteerde werkwijze	10
4.1 Welke data zijn gebruikt voor het berekenen van de uitval van handelszaken kanton en van bestuurszaken, in beide gevallen met een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,-?	10
4.2 Welke data zijn gebruikt voor het berekenen van het deel van die zaken die afkomstig zijn van Wrb-gerechtigden (in categorieën on- en minvermogenden)?	10
4.3 Welke data zijn gebruikt om te berekenen in hoeveel zaken wordt gebruikgemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand?	11
4.4 Hoe zijn deze zaken verdeeld over het financieel belang van de zaken?	11
5. Resultaten kanton- en bestuurszaken	13
5.1 In hoeveel zaken wordt geen toevoeging meer aangevraagd?	13
5.2 Wat zijn de effecten op het aantal rechtszaken?	13
6. Redeneerlijn en resultaten familiezaken: een kwalitatieve verkenning	15

Managementsamenvatting

In de periode 13 tot en met 26 oktober 2011 is door Significant een verkenning uitgevoerd naar de gecombineerde effecten ('impact') van de voorgenomen verhoging van de griffierechten en de voorgenomen verhoging van de eigen bijdragen in de Wrb. Wat betreft de griffierechten is door Significant al eerder, in de eerste helft van 2011, een impactanalyse uitgevoerd ('Impactanalyse Verhoging Griffierechten', Significant). Er is gebruikgemaakt van gegevens, inzichten en resultaten uit dat traject om een inschatting te maken van de effecten van de verhoging van de eigen bijdragen.

De aanpak, reikwijdte en diepgang van deze verkenning zijn aangepast aan de doorlooptijd van het onderzoek: het onderzoek kan daarmee wellicht het best worden beschreven als een **verkenning** van de Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten. Voorliggende notitie bevat hiervan de resultaten per 26 oktober 2011. Het onderzoek kan als aanvulling op de Impactanalyse Verhoging Griffierechten worden beschouwd.

Voor het berekenen van de effecten zijn zaakstromen geïdentificeerd ('afgepeld') waarvan verwacht mag worden dat deze door de gecombineerde prijsverhogingen worden beïnvloed. Er is een compact rekenmodel gebouwd, waarin de beschikbare gegevens zijn gecombineerd met zo goed mogelijk gefundeerde aannames. Centrale aanname is dat rechtzoekenden een rechtszaak beginnen wanneer deze financieel meer oplevert dan dat het voeren van de rechtszaak zelf kost. Deze afweging geldt voor het merendeel van de civiele handelszaken en in mindere mate bij bestuurs- en familiezaken. Voor de zaken die niet op een direct financieel belang zijn te waarderen (bijvoorbeeld: een familiezaak over de omgangsregelingen bij een echtscheiding; een bestuurszaak over het afwijzen van een vergunning), geldt deze afweging niet.

De voorgestelde maatregelen om de **griffierechten** te verhogen, werken vooral in op zaken met een financieel belang tussen de € 0,- en de € 500,-. Er is mogelijk enige uitstraling naar zaken met een hoger financieel belang, maar dat lijkt vooralsnog beperkt.

De voorgestelde maatregelen om de eigen bijdrage in de **rechtsbijstand** te verhogen, werken vooral in op kantonzaken en bestuurszaken met een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,- en op de familiezaken die ontstaan als vervolgzaken op echtscheidingen (met name alimentiezaken).

De uitkomsten van de berekeningen die zijn uitgevoerd wijzen op een uitval van toevoegingen bij handelszaken kanton en bij bestuurszaken. Het gaat om uitval van circa 5.000 toevoegingen per jaar. Deze zaken zonder rechtsbijstand zullen evenwel niet hoeven te leiden tot evenveel minder zaken die voor de rechter worden gebracht: voor deze zaken bestaat immers geen verplichte procesvertegenwoordiging. Men kan ook zonder advocaat naar de rechter. Niet iedereen zal deze stap echter zonder hulp kunnen zetten.

S I G N I F I C A N T

De berekeningen wijzen uit dat rechtzoekenden in circa 2.000 gevallen naar verwachting zonder advocaat een procedure zullen starten en er in circa 3.000 zaken per jaar in het geheel wordt afgezien van een rechtszaak. Op een totaal van circa 110.000 toevoegingen in 2010 (die kunnen worden 'toegerekend' aan civiel- en bestuursrecht) is dat een vraaguitval in civiele en bestuurszaken van 4 à 5% aan toevoegingen en minder dan 3% aan rechtszaken.

Bij de familiezaken wordt naar verwachting alleen het aantal vervolgzaken na een echtscheiding beïnvloed. Deels zal dit komen doordat er in het voortraject (onder invloed van de prijsprikkel) betere afspraken tussen de (ex)partners worden gemaakt, deels doordat de drempel om een vervolgzaak voor de rechter te brengen hoger is geworden. De effecten hiervan zijn vermoedelijk pas op langere termijn merkbaar en in het kader van deze verkenning (nog) niet gekwantificeerd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

01 Tijdens de Algemene Beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2012 is toegezegd het gecombineerde effect ('stapeling') van de voorgenomen verhoging van de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand (Wrb) en de verhoging van de griffierechten inzichtelijk te maken. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft aan Significant gevraagd (cijfermatig) onderzoek te verrichten naar deze stapeling, in het verlengde van het eerder door Significant uitgevoerde onderzoek naar de verhoging van de griffierechten.

02 Tussen 13 en 27 oktober 2011 heeft Significant dit onderzoek uitgevoerd, waarbij op punten is gebruikgemaakt van de resultaten van de Impactanalyse Verhoging Griffierechten, die in de eerste helft van 2011 is gedaan.

03 De aanpak, reikwijdte en diepgang van dit onderzoek zijn aangepast aan de doorlooptijd van het onderzoek: het onderzoek kan daarmee wellicht het best worden beschreven als "Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten". Voorliggende notitie bevat hiervan de resultaten per 27 oktober 2011. Het onderzoek kan als aanvulling op de Impactanalyse Verhoging Griffierechten worden beschouwd.

1.2 Onderzoeksverantwoording

04 Er is voor het in beeld brengen van de stapeleffecten een andere werkwijze gevolgd dan ten behoeve van de Impactanalyse Verhoging Griffierechten.

1. Er is gebruikgemaakt van reeds in de Impactanalyse Verhoging Griffierechten verzamelde basisgegevens. Ten behoeve van de Verkenning Impact stapeleffecten Wrb zijn de basisgegevens aangevuld met beschikbare literatuur en met de kennis en inzichten van een aantal betrokkenen, voor zover beschikbaar op korte termijn.
2. Er is geen gebruikgemaakt van de technieken 'systeemdynamisch modelleren' en 'Group Model Building', zoals bij de Impactanalyse Verhoging Griffierechten.
3. Een aantal voor 'Impactanalyse'-trajecten gebruikelijke *checks and balances* is in dit onderzoek minder toegepast.

05 De afwijkende aanpak van deze Verkenning (ten opzichte van die van de Impactanalyse Verhoging Griffierechten) dient in ogeschouw genomen te worden bij het duiden van de resultaten van dit onderzoek: de Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten levert 'geïnformeerde projecties' op met een andere robuustheid dan de Impactanalyse Verhoging Griffierechten.

S I G N I F I C A N T

06 De resultaten van de Verkenning Impact Eigen Bijdrage Wrb en Griffierechten die op dit moment voorliggen, achten wij voldoende bruikbaar voor het beantwoorden van de vraagstelling op dit moment - wij hebben er vertrouwen in dat aannames en resultaten in voldoende mate onderbouwd zijn. Om nauwkeuriger en uitgebreider onderbouwde uitspraken te kunnen doen, is meer en meer diepgravend onderzoek nodig.

2. Vraagstelling en afbakening

07 Significant is gevraagd door het verrichten van (cijfermatig) onderzoek de volgende vragen te beantwoorden:

1. Hoe veel extra zaken worden naar verwachting niet aan de rechter voorgelegd als gevolg van de verhoging van de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand in combinatie met de verhoging van de griffierechten?
2. Worden de zaken die als gevolg van de verhoging van de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand naar verwachting niet aan de rechter worden voorgelegd op een andere wijze binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand afgedaan? Zo ja, op welke wijze worden deze afgedaan?

08 De focus ligt op zaken waarvan kan worden aangenomen dat deze 'geraakt' zullen worden door de verhoging van de eigen bijdrage, bovenop de voorgestelde verhoging van de griffierechten.

09 Er wordt in beeld gebracht hoe deze accumulatie uitwerkt op twee groepen in de Wrb: de onvermogens en de minvermogens, respectievelijk de trede 1 en de treden 2 tot en met 5 in de zin van de Wrb. In deze verkenning wordt uitgegaan van zaken waarin de rechtzoekende op grond van zijn inkomen en vermogen een toevoeging verkrijgt overeenkomstig de Wet op de rechtsbijstand. Aangezien deze studie betrekking heeft op procedures in de zin van de Wet op de rechtsbijstand en - met het oog op de beantwoording van de onderzoeksvragen - met name betrekking heeft op de aanvang van de procedures, gaat het hier om zaken die een financieel belang vertegenwoordigen boven de € 500,-. Deze nieuwe ondergrens in de Wrb is van kracht sinds april 2010. Er is op dit moment (oktober 2011) nog geen gepubliceerde informatie beschikbaar die een voldoende solide beeld geeft van de gevolgen van deze grens op de volume-effecten.

10 Het detailniveau waarop naar de zaken is gekeken, is gelijk aan het niveau in de Impactanalyse Verhoging Griffierechten. Dit is gedaan vanwege de aansluiting in terminologie en om de gecombineerde effecten van beide verhogingen in beeld te kunnen brengen. In deze verkenning wordt een onderscheid gemaakt naar civiel recht, bestuursrecht en familiezaken. De zaken in hoger beroep zijn buiten de reikwijdte van de verkenning gebleven. Ook de doorwerking van de uitvoering van voorstellen in het kader van programma 'Rechtsbijstand en Geschiloplossing' zijn buiten beschouwing gebleven.

3. Gevolgde aanpak en veronderstellingen in het model

3.1 Civiel en bestuur

11 Er is een rekenmodel gebouwd, waarmee de effecten van de verhogingen op uitval in bezwaar (voor bestuursrechtzaken) en bij de rechter gesimuleerd kunnen worden. Er is daarbij gebruik gemaakt van het rekenmodel, de ervaringen en de denkwijze die eerder bij de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is gevolgd, maar er is geen module aan dat bewuste model toegevoegd. Er is daarentegen met een losstaand, nieuw ontwikkeld spreadsheetmodel gewerkt. Dit heeft voordelen, omdat de ontwikkeltijd korter kan zijn. Als nadeel kan worden genoemd dat een aantal mechanismen die wel in het 'griffierechtenmodel' zitten niet even geavanceerd kunnen worden weergegeven.

3.1.1 Identificeren relevante zaakstromen ('afpellen')

12 In onderstaande tabel is in beeld gebracht welk type zaken 'gemaakt' zullen worden door de verhoging van de griffierechten en die van de eigen bijdrage in onderstaande tabel gemaakt.

	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Plusinkomen
Kanton				
tot €500	✗	✗	✗	✗
€500 tot €5.000	✓	✓	✗	✗
€5.000 tot €25.000	✗	✗	✗	✗
Familie	✓	✓	✗	✗

	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Plusinkomen
Civiel				
€25.000 tot €100.000	✗	✗	✗	✗
€100.000 tot €350.000	✗	✗	✗	✗
€350.000 - €1.000.000	✗	✗	✗	✗
> €1.000.000	✗	✗	✗	✗
Familie	✓	✓	✗	✗

	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Plusinkomen
Bestuur				
Bestuursrechtzaken	✓	✓	✗	✗

Tabel 1: Overzicht relevante zaakstromen

13 Alle zaken in categorieën die gemarkeerd zijn met een rood kruis, blijven buiten beschouwing. Ter toelichting op deze tabel kan daarover het volgende worden gezegd.

14 Wij beperken ons in deze verkenning tot zaken met een financieel belang van meer dan € 500,-. Onder die grens komt men niet in aanmerking voor een toevoeging. Deze (verhoogde) drempel binnen de Wrb is van kracht sinds april 2010.

15 Wanneer het financieel belang van een zaak toeneemt, vallen de gecombineerde kosten voor rechtsbijstand en griffierechten al snel weg tegen de verwachte opbrengsten. Zaken die een hoge waarde vertegenwoordigen, worden niet 'geraakt', aangezien het niet aannemelijk is dat hierbij een rechtzoekende betrokken is die recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. De middeninkomens en de plusinkomens vallen in ieder geval buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met als gevolg dat deze zaken geen onderdeel vormen van deze verkenning.

16 Het resultaat van bovenstaande overweging is weergegeven in bovenstaande tabel. Zoals de groene tekens in de tabel aangeven, gaat het in deze verkenning uitsluitend om de onvermogenen en minvermogenen, omdat de maatregelen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand alleen op die groepen betrekking hebben en gaat het om zaken met een financieel belang dat ligt tussen de € 500,- en € 1.000,-, waarin een toevoeging kan worden afgegeven.

17 Van de handelszaken kanton met een financieel belang boven de € 1.000,- wordt aangenomen dat geen vraaguitval plaatsvindt, aangezien de opbrengst van de zaak in voldoende mate hoger is dan de kosten die de procedure met zich brengt.

18 Wat betreft vreemdelingenzaken in het bestuursrecht is de redenering gebruikt dat deze zaken niet gevoelig zullen zijn voor uitval vanwege de kosten van een procedure. Het belang van betrokkene is naar wij aannemen in financiële en in emotionele zin groter dan de optelsom van de kosten die men moet maken bij een gerechtelijke procedure.

3.2 Familiezaken

19 Voor het in beeld brengen van de gevolgen voor familiezaken is gebruikgemaakt van het onderliggende materiaal en de denkwijze bij de Impactanalyse Verhoging Griffierechten. De verkenning van de impact voor familiezaken is kwalitatief van aard, omdat met de beschikbare gegevens op dit moment, binnen de beschikbare tijd, geen zinvolle kwantitatieve analyse kon worden gemaakt.

4. Gehanteerde werkwijze

4.1 Welke data zijn gebruikt voor het berekenen van de uitval van handelszaken kanton en van bestuurszaken, in beide gevallen met een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,-?

20 Voor de beantwoording van deze vraag is deels gebruikgemaakt van de data die zijn gebruikt voor de Impactanalyse Verhoging Griffierechten. Deze data hebben betrekking op 2008. Daar waar mogelijk zijn deze vervangen door recentere gegevens. Hoewel na 2008 er nieuwe maatregelen van kracht zijn geworden die invloed hebben op de omvang van de zaakstromen en op de beslissingen die een rechtzoekende kan nemen, zijn de effecten van deze maatregelen niet meegenomen. De reden daarvan is dat van deze effecten nog geen relevante data beschikbaar zijn. De maatregelen waarover het hier gaat zijn onder andere de verhoging van de competentiegrens in kantonzaken naar € 25.000,-, de verhoging van het financieel belang tot € 500,- als drempel tot de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de invoering van diagnose en triage.

4.2 Welke data zijn gebruikt voor het berekenen van het deel van die zaken die afkomstig zijn van Wrb-gerechtigden (in categorieën on- en minvermogenden)?

21 De inkomensgrenzen die voor wat betreft de Wrb worden gehanteerd zijn weergegeven in onderstaande tabel. Er zijn gegevens beschikbaar over de verdeling van de aantallen toevoegingen per inkomensstreepe. Deze verdelingen zijn vervolgens toegepast op het aantal zaken in de categorie 'financieel belang tussen € 500,- en € 1.000,-'. Er is, analoog aan de Impactanalyse Verhoging Griffierechten aangenomen dat de verdeling van de instroom bij de rechtspraak over de inkomens-treden gelijk is aan de verdeling van deze inkomens-treden in de samenleving.

Alleenstaand*	Inkomen	Indeling WRB	Indeling Griffierechten
	t/m € 17.300	1	onvermogend
	€ 17.301 - € 17.900	2	minvermogend
	€ 17.901 - € 18.900	3	
	€ 18.901 - € 20.700	4	
	€ 20.701 - € 24.600	5	
	€ 24.600 - €31.000		middeninkomens
	> €31.000		plusinkomens
Meerpersoons*	Inkomen	Indeling WRB	Indeling Griffierechten
	t/m € 24.200	1	onvermogend
	€ 24.201 - € 25.000	2	minvermogend
	€ 25.001 - € 26.300	3	
	€ 26.301 - € 29.300	4	
	€ 29.301 - € 34.700	5	
	€ 34.701 - €47.000		middeninkomens
	> €47.000		plusinkomens

Tabel 2: Overzicht Inkomenscategorieën

22 Deze verdelingen zijn vervolgens toegepast op het aantal zaken in de categorie 'financieel belang tussen € 500 en € 1.000,-'.

4.3 Welke data zijn gebruikt om te berekenen in hoeveel zaken wordt gebruikgemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand?

23 De zaaksaantallen, die na de stappen 4.1 en 4.2 kunnen worden aangemerkt als 'gevoelig voor de maatregelen', zijn gecombineerd met het aantal toevoegingen dat is afgegeven (2010) in de zaken met een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,-. Op basis daarvan is een schatting gemaakt van het aantal zaken, dat vóór invoering van de genoemde verhogingen, voor de rechter is gekomen en waarin een rechtzoekende als eiser of als gedaagde heeft gebruikgemaakt van een toevoeging.

24 Wat betreft de kantonzaken kan hierbij goed worden aangesloten bij de gepubliceerde gegevens van de Raad voor de Rechtsbijstand. Voor wat betreft de bestuurszaken ligt dat moeilijker. In bestuurszaken worden immers ook toevoegingen afgegeven in de bezwaarfase. Er zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar bij de Raad voor Rechtsbijstand over de hoeveelheid toevoegingen in het bestuursrecht, uitgesplitst naar zaaksoort en -fase.

25 Wanneer een rechtzoekende vervolgens in beroep gaat bij de sector Bestuursrecht, blijft het gaan om dezelfde zaak. Wij nemen daarom het volgende aan: bij de beslissing om in bezwaar te gaan bij een zaak met een op geld waardeerbaar belang tussen de € 500,- en € 1.000,- is de verwachte opbrengst altijd een hoger bedrag dan de eigen bijdrage. Voor zaken waarvan het belang niet op geld waardeerbaar is, in aansluiting op de Impactanalyse Verhoging Griffierechten, gesteld dat verwachte opbrengst ook in alle gevallen hoger dan de kosten zal zijn, en er derhalve geen sprake zal zijn van uitval. Daarbij moet bedacht worden dat in de bezwaarfase geen griffierechten zijn verschuldigd en vertegenwoordiging niet verplicht is.

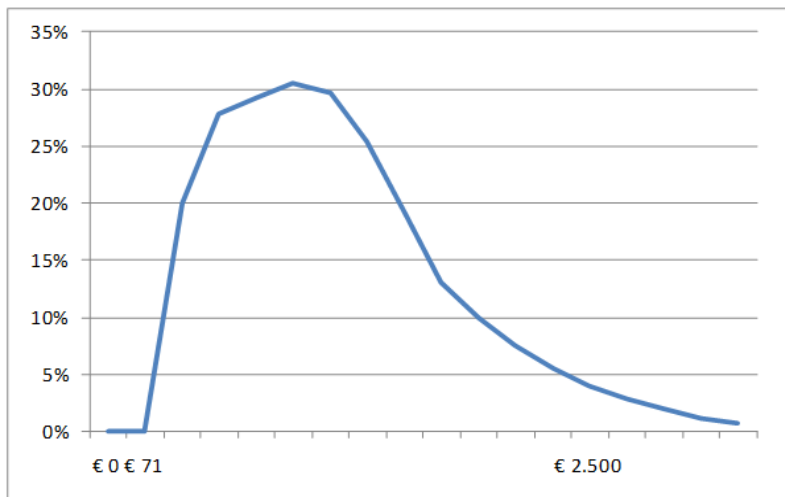
26 Dus: de verhoging van de eigen bijdrage van de rechtzoekende zal bij zaken met zo'n financieel belang niet tot uitval van zaken in bezwaar leiden. Pas bij de beslissing om door te gaan in de beroepsfase, waarvoor griffierechten betaald moeten worden, wordt de afweging gemaakt of de totale kosten opwegen tegen de verwachte opbrengst. Het blijft immers dezelfde zaak (met een onzekere uitkomst, want de rechter kan zowel de eiser als de gedaagde in het gelijk stellen), waarin men in de bezwaarfase kennelijk geen gehoor heeft gevonden bij de instantie of het bestuursorgaan.

27 Na overleg met de Raad voor de Rechtsbijstand hebben wij in deze verkenning voor zowel kantonzaken als bestuurszaken met een belang tussen de € 500,- en € 1.000,- het aandeel van de gevallen dat wordt gebruikgemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand gesteld op 50%.

4.4 Hoe zijn deze zaken verdeeld over het financieel belang van de zaken?

28 Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de verdeling van het aantal kantonhandelszaken en bestuurszaken waarbij onderscheid gemaakt kan worden in clusters financiële belangen die liggen tussen de € 500,- en € 1.000,-.

29 In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is gebruikgemaakt van een benadering van de verdeling van de financiële belangen over deze zaken. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen kantonzaken en in bestuurszaken. In deze verkenning wordt deze benadering overgenomen. Deze verdeling is opgenomen in onderstaande grafiek. Het startpunt van de curve is het huidige bedrag aan griffierecht. Wij nemen immers niet aan dat een zaak wordt begonnen waarvan het belang (nu) onder het huidige verschuldigde griffierecht ligt, omdat de baten van de zaak dan per definitie lager zijn dan de kosten.



Figuur 1: Verdeling financieel belang over handelszaken en bestuurszaken

30 Om de verdeling van zaken met een financieel belang dat ligt tussen de € 500,- en € 1.000,- te benaderen, is de bovenstaande curve gebruikt. Daaruit kan worden geconcludeerd dat circa 25% van de zaken een financieel belang heeft dat ligt tussen de € 500,- en € 1.000,-.

31 Voor het beoordelen van de vraag welk effect de kosten(verhogingen) hebben op de beslissing van de rechtzoekende, is ervan uitgegaan dat bij een zaak met een onzekere of onvoorspelbare uitkomst de kans dat een rechtzoekende de zaak wint 50% is. Dit betekent dat (gemiddeld) de verwachting van de rechtzoekende dat de zaak wordt gewonnen bij de helft van het financiële belang ligt. Dit is in lijn met de redenering die is gevolgd bij de Impactanalyse Verhoging Griffierechten. De afweging in het rekenmodel is, gerekend over de populatie rechtzoekenden (berekend door de voorafgaande stappen toe te passen), dat wanneer de kosten van de zaak hoger worden dan de verwachte opbrengst, de rechtzoekende gemiddeld geen belang meer 'over' heeft. Voor zaken met een belang tussen de € 500,- en € 600,- wordt dit omslagpunt bij minvermogen eerder bereikt dan bij zaken met een groter financieel belang omdat de eigen bijdrage voor deze groep hoger is.

32 Degene die wordt gedagvaard, is bij kanton-handelszaken vrijgesteld van het betalen van griffierecht. Omdat in deze verkenning geredeneerd is dat het in die zaken hoofdzakelijk om dagvaardingen door bedrijven gaat (vooral betalingsachterstanden), is geen rekening gehouden met het betalen van griffierechten, omdat de gedaagde in dergelijke gevallen geen griffierecht betaalt.

5. Resultaten kanton- en bestuurszaken

5.1 In hoeveel zaken wordt geen toevoeging meer aangevraagd?

33 Wanneer de redeneringsstappen uit hoofdstuk 4 worden omgezet in formules die worden doorgerekend, dan ontstaat het volgende beeld.

Kantonzaken		onvermogend	minvermogend
Totale aantal zaken waarin de verwachte opbrengst negatief kan worden	zaken / jaar	1615	1856
bestuurszaken		onvermogend	minvermogend
Totale aantal zaken waarin de verwachte opbrengst negatief kan worden	zaken / jaar	621	966

34 Dit betekent dat er een potentieel van bijna 5.000 zaken is waarvoor geen toevoeging meer wordt aangevraagd. Van de ruim 110.000 civiele toevoegingen (met inbegrip van bestuurszaken, in 2010) waarvoor een eigen bijdrage geldt, is dit 4 tot 5%.

35 Bij deze tabel hoort de volgende opmerking:

Het negatief worden van de verwachte opbrengst betekent dat een rechtzoekende gemiddeld geen 'winst' boekt met het doorzetten van de zaak wanneer er een beroep wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand, waarbij een eigen bijdrage moet worden betaald. De kosten komen dan uit boven de verwachte opbrengsten. Bij minvermogenden ligt dit aantal hoger, omdat daar de eigen bijdrage hoger is dan voor de onvermogenden. Daardoor is de balans voor deze groep vaker negatief.

5.2 Wat zijn de effecten op het aantal rechtszaken?

36 Over de gedragseffecten van on- en minvermogenden in zaken waarvoor een toevoeging kan worden aangevraagd, kunnen drie veronderstellingen worden gedaan.

37 Ten eerste is van belang dat gedrag kan worden gestuurd, doordat er in kantonzaken en bij zaken in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging is. Met andere woorden: iedere rechtzoekende heeft de keus om zich al dan niet door een (door de rechtsbijstand betaalde) advocaat te laten bijstaan. Zonder rechtsbijstand zijn er alleen griffierechten verschuldigd en wordt de balans voor die zaken weer positief.

38 Ten tweede is er de mogelijkheid om te berusten. Deze beslissing zal naar wij aannemen vooral genomen worden bij zaken waarvan de gemiddelde verwachte opbrengst dicht in de buurt komt van de totale kosten. Dat is bij de groep onvermogenden die een zaak hebben met een financieel belang dat ligt tussen € 500,- en € 600,-. Onvermogenden zitten voor een groot deel in de laagste inkomenscategorie in de zin van de Wrb. Daarnaast is het aannemelijk dat deze personen ook in een lagere sociaaleconomische categorie zitten. Daarom nemen wij aan dat deze groep eerder geneigd zal zijn te berusten dan dat deze personen hun zaak zonder advocaat gaan bepleiten.

SIGNIFICANT

39 Het derde gedragseffect is om bij zaken waarin men wordt gedagvaard - het gaat veelal om incassozaken - verstek te laten gaan. Er hoeft bij dagvaardingen al geen griffierecht betaald te worden, er wordt dan ook voorkomen dat de eigen bijdrage in de zin van de Wrb dient te worden voldaan.

40 In onderstaande tabellen zijn deze gedragsreacties van on- en minvermogen in tabellen weergegeven:

Gedragsreactie Kantonzaken			onvermogend	minvermogend
zekere zaken: (gedaagde)				
onzekere zaken: eiser				
afzien als optie bij laagste categorie		zaken / jaar	1615	464
zonder advocaat bij zekere en onzekere zaken als optie bij zaken met een belang boven € 600		zaken / jaar	0	1392
Gedragsreactie bestuurszaken			onvermogend	minvermogend
onzekere zaken: eiser				
afzien als optie bij laagste categorie		zaken / jaar	621	242
zonder advocaat bij zekere en onzekere zaken als optie bij zaken met een belang boven € 600		zaken / jaar	0	725

41 De berekeningen wijzen uit dat rechtzoekenden in circa 2.000 gevallen naar verwachting zonder advocaat een procedure zullen starten en er in circa 3.000 zaken per jaar in het geheel wordt afgezien van een rechtszaak. Op een totaal van circa 110.000 toevoegingen in 2010 (die kunnen worden 'toegerekend' aan civiel- en bestuursrecht) is dat een vraaguitval in civiele en bestuurszaken van minder dan 3%.

6. Redeneerlijn en resultaten familiezaken: een kwalitatieve verkenning

42 In deze verkenning wordt, gegeven de korte beschikbare tijd, alleen op hoofdlijnen gerapporteerd over de impact van de maatregelen op familiezaken.

43 Voor het in beeld brengen van de gevolgen voor familiezaken, die voor het overgrote deel bestaan uit echtscheidingszaken en vervolgzaken, is gebruikgemaakt van het onderliggende materiaal en de denkwijze die is gehanteerd bij de Impactanalyse Verhoging Griffierechten.

44 In familiezaken kanton wordt geen uitval van zaken verwacht. Bij deze zaken is de emotionele en affectieve waarde voor beide partijen naar verwachting te groot. Bovendien is rechterlijke afdoening bij wet voorgeschreven.

45 In deze verkenning is de aandacht uitgegaan naar bijkomende effecten van de verhoogde eigen bijdrage op de echtscheidingszaak en de gevolgen voor het ontstaan van vervolgzaken.

46 Ook in echtscheidingszaken bij de rechtbank hebben de kosten geen invloed op het aantal, om dezelfde reden als hierboven voor kantonzaken is vermeld. Bij de echtscheidingszaak worden de nevenvorderingen betrokken, zoals omgang en alimentatie.

47 In 80% (bron: CBS-cijfers) van de echtscheidingszaken worden afspraken gemaakt die leiden tot een gemeenschappelijk verzoekschrift of een procedure zonder tegenspraak. De verhoging van de eigen bijdrage voor deze groep zaken heeft tot effect dat de partijen ertoe worden geprikkeld de echtscheiding zodanig te regelen dat dit niet leidt tot vervolgzaken. Dat zal op termijn kunnen leiden tot minder conflicten en tot minder conflicten die voor de rechter worden gebracht.

48 In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is berekend dat de uitval van vervolgzaken over de inkomensgroepen bij familie overal hetzelfde is: circa 5%. Bovenop deze uitval kunnen wellicht meer zaken uitvallen vanwege de verhoging van de eigen bijdrage in de Wrb.

49 Om inzicht te verkrijgen de gedragsreacties ten gevolge van de verhoogde eigen bijdrage boven op de effecten van de verhoging van griffierechten is de overwegingen van belang dat in ongeveer 20% van alle echtscheidingen een procedure op tegenspraak wordt gevoerd; er is kennelijk conflictstof. Meer conflictstof in de echtscheidingszaak (de 'vechtscheiding') kan leiden tot meer vervolgzaken. Een deel van die vervolgzaken gaat over omgangsrecht, een ander deel over (kinder)alimentatie.

1. Van zaken over omgangsrecht wordt aangenomen, evenals in de Impactanalyse Verhoging Griffierechten, dat deze ongevoelig zijn voor deze kostenverhogingen. De reden is dat wordt aangenomen dat het 'emotionele belang' groter is dan de kosten die gemaakt worden bij rechtszaak. Zaken over omgangsrecht vormen ongeveer de helft van het aantal vervolgzaken (Bron: berekeningen Significant op basis van cijfers CBS).

2. Er is meer effect van de verhoging van de eigen bijdrage te verwachten bij de andere helft van de vervolgzaken. Die gaan meer over financiële belangen, zoals in de na de afronding van een echtscheiding ontluikende conflicten over de alimentatieregeling. In veel gevallen zullen die zaken een financieel belang hebben dat boven de kosten (Griffierechten en eigen bijdrage Wrb) uitgaat, waardoor uitval vanwege de hogere kosten niet voor de hand ligt. Maar wanneer er door eenzelfde rechtzoekende meerdere van dat soort zaken worden gevoerd, of wanneer het om een geringe wijziging van de alimentatie gaat, kunnen de kosten wel degelijk een beperkende factor vormen. Het gaat dan over de zaken waarin er meerdere toevoegingen per jaar voorkomen.

50 In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is berekend dat er een daling (op termijn) van 5% van de vervolgzaken (met name over alimentatie) mogelijk is, zowel voor Wrb-gerechtigden als voor de inkomensgroepen die buiten het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand vallen. Wanneer de keuze wordt gemaakt om een opgekomen conflict toch voor de rechter te brengen werken de verhoging van de griffierechten en de verhoging van de eigen bijdrage remmend op het aantal zaken, ook van mensen die onder de werking van de Wrb vallen. De vraag is wat het extra effect op het voornoemd aantal van vijf procent minder rechtszaken is op het aantal toevoegingen.

51 Verder zijn in deze verkenning de volgende overwegingen ter sprake gekomen die - in theorie - effect kunnen hebben op de omvang van de vraaguitval:

1. Ten eerste zijn er, naar mate de tijd vordert, steeds meer echtscheidingzaken waarin partijen betere afspraken hebben gemaakt dan in het verleden, toen die betere afspraken niet werden gemaakt. Substantiële effecten zijn bij dit soort 'vervanging' van een populatie pas op langere termijn terug te zien in de cijfers. In de Impactanalyse Verhoging Griffierechten is verondersteld dat substantiële effecten na 5 jaar zichtbaar zouden kunnen zijn.
2. Een tweede effect is dat de verhoging van griffierechten en van de eigen bijdrage in de Wrb vanaf het moment van ingang van de maatregelen, al direct een drempel zal zijn om in vervolgzaken te procederen. Dat betreft vooral, zoals hierboven uiteengezet, alimentatiezaken. De gedachtegang is voorts dat er in die gevallen rechtszaken niet zozeer 'hard' uitvallen, als wel in de tijd worden 'opgeschoven' en gecombineerd worden met - eventuele - nieuwe vervolgzaken.

52 In 7% van de familiezaken vindt (ook) mediation plaats. De wijze waarop de verhoging van de eigen bijdrage in echtscheidingszaken zal leiden tot een toename van het aantal mediation-toevoegingen (de eigen bijdrage is voor deze modaliteit immers fors lager) is op dit moment door ons niet in te schatten. Het is dan ook buiten beschouwing gebleven.