



Factsheet 2015-7

Kostenontwikkeling toevoegingen scheidingen 2002-2014

Auteur: M. ter Voert

September 2015

Op 13 februari 2015 is de 'Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel' (Commissie-Wolfsen) ingesteld. De commissie is onder andere gevraagd onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 tot en met 2014.

De commissie heeft het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de kostenstijging. Uit een eerste analyse van de uitgaven bleek dat de kostenstijging vooral is toe te schrijven aan de toename van uitgaven voor toevoegingen op het gebied van straf en (echt)scheiding. In dit factsheet staat de ontwikkeling van de kosten voor toevoegingen die betrekking hebben op scheidingen centraal.¹ Meer inzicht is nodig waar die stijgingen zich precies voordoen

en of daar oorzaken voor zijn te vinden. Heeft dit te maken met de stijging van het aantal zaken, zijn er specifieke kosten die toenemen of zijn er andere oorzaken aan te wijzen?

Onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen zich ontwikkeld, naar zaakscodes en type kosten?
- Hoe heeft het aantal toevoegingen zich ontwikkeld?
- In hoeverre komt de ontwikkeling van het aantal toevoegingen overeen met de ontwikkeling van soortgelijke zaken bij de rechtspraak?
- Welke verklaringen zijn er te geven voor de kostenstijging?

De gegevens zijn afkomstig van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Niet altijd zijn gegevens over alle jaren beschikbaar.

¹ In factsheets 2015-6, 2015-5, 2015-3 komen strafzaken, extra-uren en de eigen bijdrage aan de orde.

Samenvatting

- De uitgaven voor scheidings(gerelateerde) toevoegingen zijn tussen 2002 en 2014 gestegen met 30,2 miljoen euro (gecorrigeerd voor inflatie 19,4 miljoen).
- Uitgaven voor scheidingstoevoegingen zijn tussen 2002 en 2014 gestegen met 11,8 miljoen euro (gecorrigeerd voor inflatie 6,6 miljoen). De uitgaven voor scheidingsgerelateerde toevoegingen (onder andere voor alimentatie en omgangsregelingen) zijn sterker toegenomen, namelijk met 18,5 miljoen (gecorrigeerd voor inflatie 12,8 miljoen).
- De uitgaven voor extra-uren zijn tussen 2004 en 2014 vrijwel gelijk gebleven, namelijk 1,7 miljoen euro.

De kostenstijging van scheidings(gerelateerde) toevoegingen doet zich vooral voor door:

- 1 Een toename van scheidingstoevoegingen (+10.000) en scheidingsgerelateerde toevoegingen (+22.000) tussen 2002 en 2014.
 - Het aantal scheidingstoevoegingen is gestegen door onder andere een toename van het aantal scheidingsprocedures. Dit komt onder meer door de Wet voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding in 2009. Tevens is het aantal mediationtoevoegingen, vooral in 2014, toegenomen.
 - Scheidingsgerelateerde toevoegingen zijn vooral tussen 2002 en 2010 gestegen. Het verplichte ouderschapsplan heeft vanaf 2009 waarschijnlijk voor minder gerechtelijke procedures voor het vaststellen van kinderalimentatie en omgangsregelingen gezorgd, omdat deze in het ouderschapsplan al zijn geregeld.
- 2 Directe effecten door prijsmaatregelen.
 - Tussen 2002 en 2014 zijn de vergoedingen per punt in diverse jaren verhoogd en verlaagd. Per saldo is de vergoeding per punt gestegen van € 83,04 naar €105,96 (gecorrigeerd voor inflatie € 86,08).
 - Inherent aan de hogere kosten zijn ook de Btw -kosten gestegen; het hoger Btw -tarief in 2012 heeft voor een extra stijging gezorgd.

De kosten zijn onder andere minder sterk gestegen door:

- De diverse verhogingen van de eigen bijdrage en versoering van de anticumulatieregeling: de gemiddelde eigen bijdrage per toevoeging is toegenomen.
- De verlaging van de vaste administratiekosten per toevoeging.

Systeem van toevoegingen

In de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb) is vastgelegd dat minvermogenden voor de bekostiging van een advocaat of mediator een toevoeging kunnen aanvragen bij de RvR. Wanneer een toevoeging wordt verleend, betalen rechtzoekenden een inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de rechtsbijstandverlener. De overige kosten kan de rechtsbijstandverlener op basis van een puntensysteem declareren bij de RvR. De RvR vergoedt deze kosten – met aftrek van de eigen bijdrage van de rechtzoekende – rechtstreeks aan de advocaat of mediator. Per punt krijgt een rechtsbijstandverlener een vast bedrag. Dit bedrag lag in 2014 op € 105,96 per punt. Er zijn verschillende soorten toevoegingen die elk met een verschillend aantal punten worden 'beloond' (zie tabel 1):

- De lichte adviestoevoeging wordt verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar

niet binnen het spreekuur van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Voor een lichte adviestoevoeging kent de RvR 2 punten toe. Deze toevoeging komt bij scheidingszaken weinig voor.

- Sinds 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden een toevoeging aanvragen voor mediation. Voor een mediationtoevoeging worden 4 punten toegekend voor werkzaamheden tot vier uur en 8 punten voor werkzaamheden die meer dan vier uur hebben geduurd. De meeste mediationtoevoegingen worden afgegeven voor omgangsregelingen en gemeenschappelijke en eenzijdige echtscheidingsverzoeken.
- Voor een reguliere toevoeging voor advies worden 4 punten toegekend voor werkzaamheden tot zes uur en 8 punten voor meer dan zes uur. Een reguliere adviestoevoeging kan onder andere betrekking hebben op een ingezette (echtscheidings-) procedure die niet is doorgezet.

- Bij een toevoeging voor een procedure is in het scheidingsproces een gerechtelijke procedure gestart en is de vergoeding van de advocaat afhankelijk van de aard van de zaak (zie tabel 1). De RvR geeft voor een scheiding in eerste instantie één toevoeging af per rechtzoekende. Hierbinnen moet de volledige scheiding worden afgehandeld, inclusief nevenvoorzieningen en voorlopige voorzieningen. Als beide partners minvermogend zijn en beiden een advocaat nodig hebben kan er sprake zijn van twee toevoegingen voor één procedure. Hierna beschrijven we de belangrijkste

toevoegingscategorieën voor scheidingszaken en het aantal vergoedingspunten dat de advocaat voor de betreffende toevoeging kan krijgen. In uitzonderingsgevallen kan de advocaat een verzoek indienen voor een extra-uren vergoeding. Om in aanmerking te komen voor een extra-uren toekenning moet het aantal aan de zaak bestede uren hoger zijn dan drie maal het aantal punten dat staat voor de betreffende zaak. Indien het verzoek wordt gehonoreerd, krijgt de advocaat vanaf de 'drie keer punten-grens' een uurvergoeding.

Tabel 1 Soorten toevoegingen en bijbehorende puntenvergoeding*

Type toevoeging	Puntenvergoeding rechtbijstandverlener
Lichte advies toevoeging (LAT)	2 (t/m 3 uur)
Mediatie toevoeging	4 (t/m 4 uur)
Reguliere toevoeging advies	8 (meer dan 4 uur)
Reguliere toevoeging procedure (code toevoeging):	4 (t/m 6 uur)
<i>Scheiding</i>	8 (meer dan 6 uur)
Echtscheiding gemeenschappelijk verzoek (P020)	7 (één partner minvermogend) 10,5 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
Echtscheiding eenzijdig verzoek (P010)	7 (procedure zonder tegenspraak) 10 (procedure op tegenspraak)
Beëindiging samenwonen (P012)	10 (één partner minvermogend) 15 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
<i>Scheidingsgerelateerd</i>	
Alimentatie/levensonderhoud (P030)	7
Ouderlijk gezag/voogdij (P040)	7
Omgangsregeling (P041)	7
Boedelscheiding (P050)	12

* Per punt € 105,96 (bedrag 2014) en eenmalige administratiekosten. In uitzonderingsgevallen kunnen extra gemaakte uren extra worden gedeclareerd.

Procedure toevoeging voor de scheiding

De RvR onderscheidt drie toevoegingscodes met elk een eigen puntenvergoeding voor drie typen scheidingen (zie tabel 1): een toevoeging voor een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding (P020); een toevoeging voor een eenzijdig verzoek (P010) en een toevoeging voor scheidende samenwoners (P012).

- Met een toevoeging voor een scheiding op gemeenschappelijk verzoek (P020) moet de scheiding worden geregeld inclusief eventuele nevenvoorzieningen en voorlopige voorzieningen. Een advocaat kan voor beide partners afzonderlijk een toevoeging aanvragen. De advocaat kan voor deze procedure 7 punten krijgen als één partner in aanmerking komt voor een toevoeging en 10,5 punten als dit voor beide partners geldt.

- Een toevoeging voor een eenzijdig echtscheidingsverzoek (P010) wordt afgegeven voor één partij. Deze toevoeging is voor het uitspreken van de echtscheiding met alle voorlopige voorzieningen en nevenvoorzieningen die er kunnen zijn. Als de procedure op tegenspraak wordt gevoerd, krijgt de advocaat 10 punten voor het verrichte werk. Wordt er geen procedure op tegenspraak gevoerd dan krijgt de advocaat 7 punten.
- Als scheidende samenwonenden kinderalimentatie, gezag, omgang, de verdeling van de boedel of een voorlopige maatregel willen treffen, krijgen ze een P012-toevoeging voor 'beëindiging samenwoning'. Willen ze daarnaast nog een voorziening regelen, dan krijgen ze daarvoor een aparte toevoeging omdat dit juridisch verschillende procedures zijn.

Gehuwden kunnen bijvoorbeeld binnen de scheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen om de woning toegewezen te krijgen, terwijl samenwonenden eerst een kort geding moeten aanspannen en daarna een dagvaardingsprocedure voor de boedelscheiding. Als er een procedure is gevoerd, krijgen advocaten 10 punten voor het verrichte werk. Het maakt hierbij niet uit of deze procedure op tegenspraak is of niet. Indien een advocaat beide partners bijstaat bij het beëindigen van de samenwoning, kan hij voor beiden afzonderlijk een toevoeging aanvragen. Hiervoor kan de advocaat maximaal 15 (10+5) punten krijgen.

Proceduretoevoegingen scheidingsgerelateerde zaken

Indien sprake is van een gerechtelijke procedure dan ontvangt de advocaat voor een toevoeging voor alimentatie/levensonderhoud, ouderlijk gezag/voogdij en een omgangsregeling 7 punten en voor een boedelscheiding 12 punten. Bij deze toevoegingen kan sprake zijn van een wijzigingsverzoek, hoger beroep of een losse procedure voor een voorziening die bij de scheidingsprocedure niet aan de orde is gekomen of – in geval van scheidende samenwonenden – een losse procedure voor een tweede voorziening na een P012-toevoeging. Daarnaast kan,

vooral bij scheidende samenwonenden, sprake zijn van een toevoeging voor een voorlopige voorziening.

Wijzigingen in prijs en soort toevoegingen

In tabel 2 staan verschillende maatregelen die over de jaren heen ten aanzien van de eigen bijdrage en de vergoedingen hebben plaatsgevonden die betrekking (kunnen) hebben op scheidingsgerelateerde zaken. Zo heeft de verhoging van de basisvergoeding per punt in 2004 en 2005 tot hogere overheidskosten geleid en de verlaging van het basisbedrag in 2012 en 2013 voor een verlaging van de kosten. Per 1 oktober 2013 is de eigen bijdrage voor scheidings(gerelateerde) toevoegingen extra verhoogd. De minimale eigen bijdrage voor een reguliere toevoeging lag voor die tijd, afhankelijk van het inkomen en vermogen, tussen de € 127 en € 786; dit is verhoogd naar € 335 en € 837.² De eigen bijdrage voor mediationtoevoegingen is niet verhoogd en ligt in 2013 op € 52 of € 103, afhankelijk van de duur van de mediation en het inkomen van de Wrb-gerechtigde.

² Eventueel is een korting van € 52 mogelijk als men een verwijzing heeft via het Juridisch Loket.

Tabel 2 Beleidsmaatregelen gesubsidieerde rechtsbijstand ten aanzien van aantal en prijs van scheidingstoevoegingen*

Jaar	Aantal toevoegingen	Eigen bijdrage	Vergoeding advocaat
2004	Versobering anticumulatieregeling	- Verhoging eigen bijdrage 35% - Versobering anticumulatieregeling	Verhoging basisbedrag per punt met € 3,61
2005	Invoering mediationtoevoeging		Verhoging basisbedrag per punt met € 3,66
2006	Invoering lichte adviestoevoeging	Vivalt, wijziging draagkrachtbegrip	Vivalt, administratieve vergoeding gehalveerd
2008	Leidraad Bewerkelijke zaken**		Leidraad Bewerkelijke zaken
2010	Verhoging minimale financieel belang		
2011	- Diagnose en triage: korting als via het Juridisch Loket - Verhoging eigen bijdrage	- Diagnose en triage: korting als via het Juridisch Loket - Verhoging eigen bijdrage	
2012			- Verlaging basisbedrag met € 6,71, geen indexering meer - BTW-verhoging van 19,5 naar 21% per 1 oktober 2012
2013	- Verhoging eigen bijdrage, vooral bij scheiding - Opnieuw eigen bijdrage bij bewerkelijke zaken - Afschaffing anticumulatieregeling	- Verhoging eigen bijdrage, vooral bij scheidings(gerelateerde) toevoegingen - Opnieuw eigen bijdrage bij bewerkelijke zaken - Afschaffing anticumulatieregeling	Verlaging basisbedrag met € 2,14
2015			- Verlaging basisbedrag met € 0,35, stopzetten indexering

* Groen= voor de overheid kostenverlagend; rood= kostenverhogend; lichtpaars=onduidelijk effect op kosten of aantal toevoegingen.

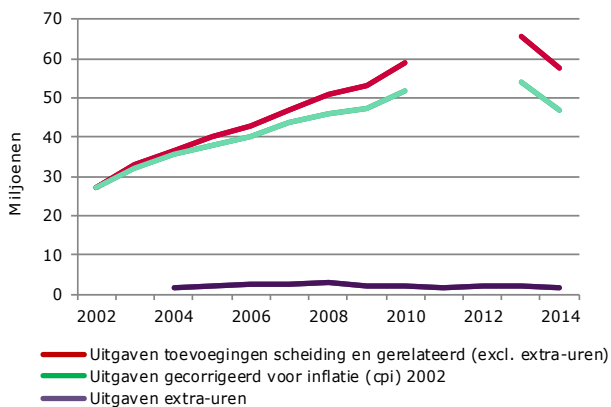
** Leidde niet tot minder toevoegingen, maar wel tot minder extra-urenvergoedingen.

Uitgaven toevoegingen

Hoe hebben de uitgaven voor toevoegingen zich ontwikkeld, naar zaakscode en type kosten ?

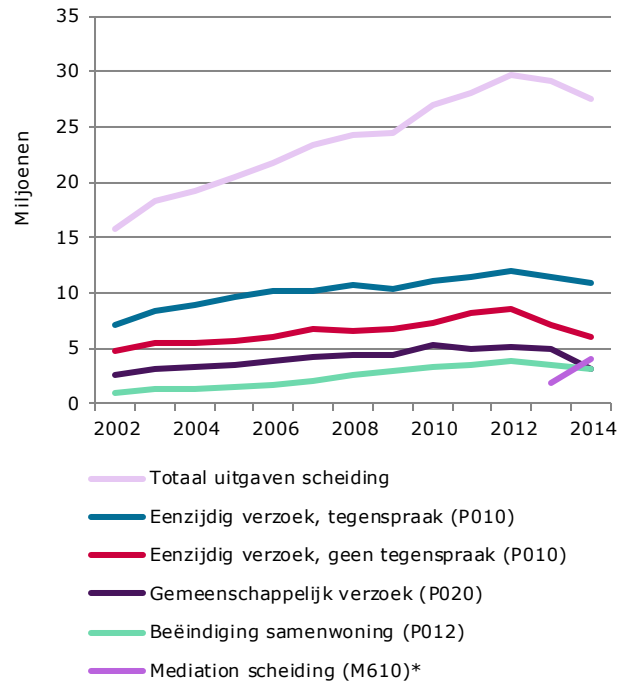
- De uitgaven voor toevoegingen voor scheidingen en daaraan gerelateerde zaken zijn tussen 2002 en 2014 gestegen met 30,2 miljoen euro (gecorrigeerd voor inflatie 19,4 miljoen euro): van 27,4 miljoen euro naar 57,6 miljoen euro (zie figuur 1).
- De uitgaven voor extra-uren zijn tussen 2004 en 2014 vrijwel gelijk gebleven en liggen in beide jaren op ongeveer 1,7 miljoen euro (zie figuur 1).
- Tussen 2002 en 2014 zijn de uitgaven voor toevoegingen (LAT, mediation en regulier) voor scheidingen (P010, P012, P020, M610) gestegen met 11,8 miljoen euro (gecorrigeerd voor inflatie 6,6 miljoen, zie figuur 2).
- De uitgaven voor toevoegingen (LAT, mediation en regulier) gerelateerd aan de scheiding (P030+M640, P040+M620, P041, P050+M650) zijn sterker toegenomen, namelijk met 18,5 miljoen (gecorrigeerd voor inflatie 12,8 miljoen, zie figuur 3).

Figuur 1 Uitgaven toevoegingen en extra-uren,* 2002-2014



* Voor extra uren zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over 2002-2003; voor de jaren 2011-2012 zijn geen 'opgeschoonde gegevens' beschikbaar voor 'P040 Ouderlijk gezag/voogdij'.

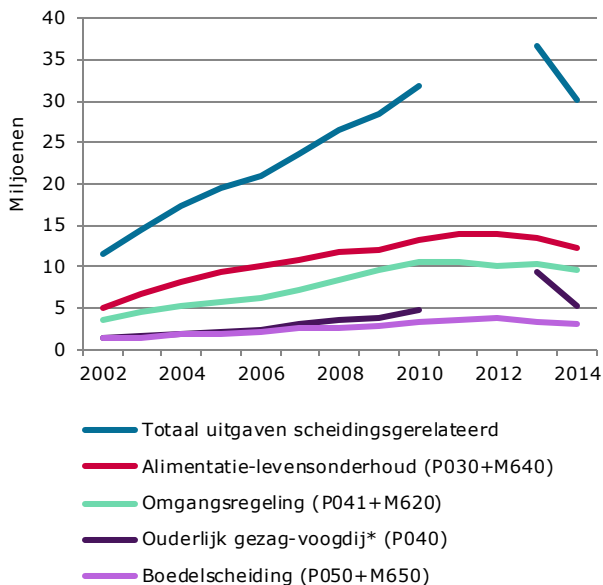
Figuur 2 Uitgaven (in euro) vastgestelde toevoegingen (LAT, mediation en regulier) naar type scheiding, 2002-2014**



* Mediationtoevoegingen bestaan vanaf 2005. Medio 2012 is een aparte code voor mediationzaken ingevoerd. In voorgaande jaren zijn die zaken niet te onderscheiden en onder de betreffende P-codes meegeteld.

** Uitgekeerde vergoedingen aan rechtsbijstandverleners waarin de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de proceskostenafrek zijn verrekend.

Figuur 3 Uitgaven (in euro) vastgestelde toevoegingen (LAT, mediation en regulier) scheidingsgerelateerd, 2002-2014**



* De toevoegingscategorie 'ouderlijk gezag/voogdij' bevat ook zaken die niets met een scheiding te maken hebben, maar bijvoorbeeld met Jeugdzorg-kwesties. De scheidingsgerelateerde zaken zijn er over de jaren 2002-2010 zoveel mogelijk uitgefilterd op basis van tegenpartijenmerken. Over 2011-2012 zijn gefilterde gegevens niet beschikbaar. Vanaf 2013 heeft deze toevoegingscategorie wel voornamelijk betrekking op scheidingsgerelateerde zaken door het invoeren van een nieuwe code. Vooral in 2013 kan deze categorie echter nog wel andere zaken bevatten omdat het uitbetalen van een toevoeging jaren na het afgeven van een toevoeging kan plaatsvinden. Het aantal toevoegingen voor ouderlijk gezag, en de daarmee gepaard gaande uitgaven, is over alle jaren dan ook een schatting.

** Uitgekeerde vergoedingen aan rechtsbijstandverleners waarin de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de proceskostenafrek zijn verrekend.

Gecorrigeerd voor inflatie ligt de hoogte van de gemiddelde vastgestelde vergoeding per toevoeging in 2002 en 2014 op ongeveer hetzelfde niveau (€ 597, zie tabel 3). Wat betreft de onderdelen van de vergoeding zijn er wel verschillen tussen 2002 en 2014. Gecorrigeerd voor inflatie (zie tabel 3), zijn tussen 2002-2014 de gemiddelde kosten per toevoeging afgenomen door:

- een lagere vaste administratievergoeding (- € 13); deze vergoeding is in 2006 gekort (zie tabel 2);
- een gemiddeld hogere aftrek van de eigen bijdrage per toevoeging (+ € 35, zie ook figuur 4); per 1 oktober 2013 is de eigen bijdrage voor scheidings- (gerelateerde) toevoegingen extra verhoogd (zie p. 4).

Gecorrigeerd voor inflatie, zijn tussen 2002-2014 de gemiddelde uitgaven per zaak toegenomen door:

- een lichte toename van het gemiddeld aantal basispunten³ per zaak van 6,8 in 2002 naar 6,9 in 2014;
- een hogere vergoeding per punt tussen 2002 en 2014 van € 83,04 naar € 105,96 (gecorrigeerd voor inflatie € 86,08);
- gemiddeld iets meer uitgaven per zaak aan reistijdvergoeding (+ € 5, zie tabel 3);
- hogere Btw-kosten per toevoeging (+ € 17); dit komt onder andere door de Btw-verhoging van 19% naar 21% in 2012.

³ Exclusief punten voor reistijdvergoeding.

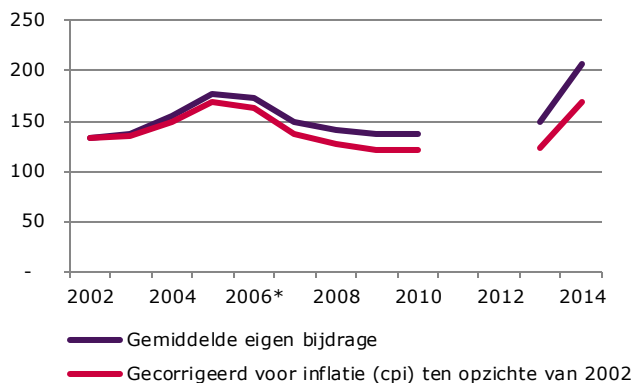
Tabel 3 Gemiddelde vergoeding (in €) per vastgestelde scheidings(gerelateerde)toevoeging

Jaar	Btw	Reistijdvergoeding ¹	Vaste administratiekosten	Eigen bijdrage	Vastgestelde vergoeding ²
Gemiddelde bedragen per zaak per jaar					
2002	116	9	29	134	596
2014	163	18	19	207	734
Vershil 2002-2014	47	9	-10	74	138
Gemiddelde bedragen per zaak per jaar, gecorrigeerd voor inflatie (cpi) ten opzichte van 2002					
2002	116	9	29	134	596
2014	133	14	15	168	597
Vershil 2002-2014	17	5	-13	35	1

¹ De reistijdvergoeding is afhankelijk van het aantal kilometers en de vergoeding per punt (60 km is een half punt).

² Vastgestelde vergoeding = basisvergoeding + reiskosten + reistijd + vaste administratiekosten + tolkkosten + btw - eigen bijdrage - proceskostenvergoeding.

Figuur 4 Gemiddelde eigen bijdrage (in euro) per vastgestelde toevoeging, 2002-2014



* Verlaging eigen bijdrage door Vivalt (wijziging draagkrachtbegrip) en introductie van toevoegingen met een lage eigen bijdrage (mediation en LAT).

Aantallen toevoegingen

Hoe heeft het aantal toevoegingen zich ontwikkeld?

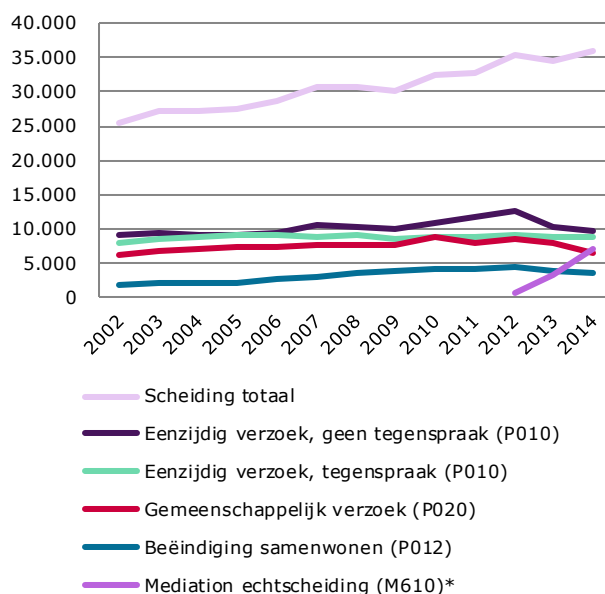
In totaal is het aantal scheidings(gerelateerde) toevoegingen tussen 2002 en 2014 toegenomen met ruim 32.000. Meer specifiek zien we de volgende ontwikkelingen.

- Het aantal toevoegingen (LAT, mediation en regulier) om een scheiding te regelen is tussen 2002 en 2014 toegenomen met ruim 10.000: van ruim 25.000 naar bijna 36.000 (zie figuur 5).
- Het aantal scheidingsgerelateerde toevoegingen is veel sterker gestegen, namelijk met 22.000 (zie figuur 6). De laatste jaren is die stijging voor de meeste toevoegingen afgevlakt (voor 2013 zie noot over gezag/voogdij). Dit kan verband houden met de invoering van het ouderschapsplan in 2009. Regelingen omtrent minderjarige kinderen worden vanaf die tijd direct tijdens de scheidingsprocedure geregeld en niet meer uitgesteld.
- In 2005 is de mediationtoevoeging ingevoerd. In 2014 is bij ruim 10.000 vastgestelde toevoegingen (13% van alle toevoegingen in 2014) sprake van mediation (M610, M620, M640, M650). Ongeveer 7.000 mediations hebben betrekking op scheidingsprocedures (M610), ruim 2.500 op gezag en omgang (M620), 400 op alimentatiezaken (M640) en ruim 90 op boedelscheidingen (M650). Volgens Combrink-Kuiters et al. (2015, p. 66) is het aantal mediationtoevoegingen sinds 2013 sterk gestegen door de verhoging van de eigen bijdrage voor de

reguliere toevoegingen in 2013. Scheidende partners kiezen daardoor eerder voor de mediation-toevoeging met een aanmerkelijk lagere eigen bijdrage.

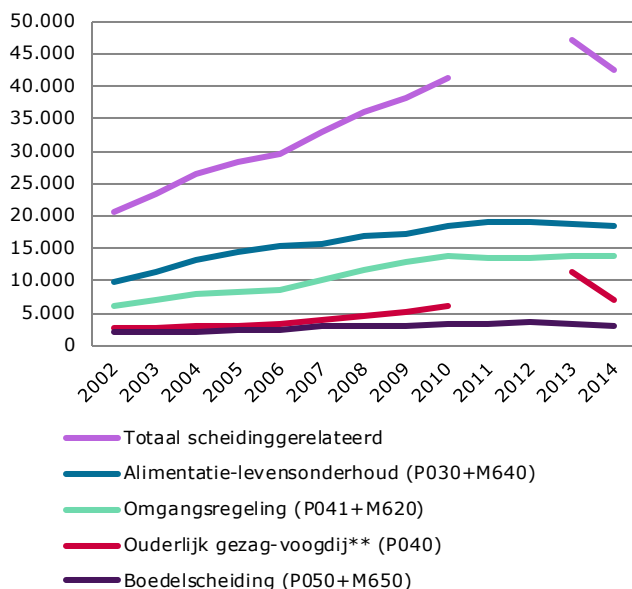
- Jaarlijks heeft minstens een vijfde deel van alle vaststellingen *geen* betrekking op gerechtelijke procedures. Exacte percentages per jaar zijn door beperkingen in de registratie niet te geven.
- Het aantal toevoegingen voor procedures bij het gerechtshof en de Hoge Raad is tussen 2002 en 2014 toegenomen van bijna 2.500 naar bijna 3.800. Relatief gezien wordt er echter niet vaker in hoger beroep gegaan. In beide jaren betreft het 5% van alle toevoegingen. Bij alimentatiezaken wordt het meest vaak in hoger beroep gegaan. Hier zien we wel een terugloop van het percentage hoger beroepzaken van 14% in 2002 (1.300 toevoegingen) naar 10% in 2014 (1.700 toevoegingen).

Figuur 5 Aantallen vastgestelde toevoegingen scheiding (incl. LAT, mediation), 2002-2014



* Mediationtoevoegingen bestaan vanaf 2005. Medio 2012 is een aparte code voor mediationzaken ingevoerd. In voorgaande jaren zijn die zaken niet te onderscheiden en onder de betreffende P-codes meegeteld.

Figuur 6 Aantallen vastgestelde toevoegingen scheidinggerelateerd (incl. LAT, mediation), 2002-2014



* Mediationtoevoegingen bestaan vanaf 2005. Medio 2012 is een aparte code voor mediationzaken ingevoerd. Mediations 'gezag en omgang' zijn in de figuur bij de categorie 'omgangsregeling' meegeteld. In 2013 betrof dit 2.369 zaken. In voorgaande jaren waren mediationzaken niet afzonderlijk te onderscheiden en werden onder een betreffende P-code geregistreerd.

** Niet-scheidingsgerelateerde toevoegingen ouderlijk gezag/voogdij zijn er over de jaren 2002-2010 zoveel mogelijk uitgefilterd. Over de jaren 2011-12 zijn die gegevens niet beschikbaar. Vanaf 2013 wordt P040 alleen toegepast voor echtscheidingszaken, maar omdat de uitbetaling (soms jaren) na de afgifte van een toevoeging plaatsvindt, kunnen in 2013 nog veel niet-scheidingsgerelateerde zaken onder deze code vallen.

Overeenkomst met rechtspraakgegevens

In hoeverre komen ontwikkelingen van aantallen toevoegingen overeen met die van de rechtspraak?

De gegevens over toevoegingen en de gegevens over gerechtelijke procedures, sluiten niet naadloos op elkaar aan.

- De registratie bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is op zaaksniveau en bij de RvR op persoonsniveau. Per rechtbankzaak kan sprake zijn van nul, een of twee toevoegingen afhankelijk van het feit of nul, een of twee procespartijen Wrb-gerechtigd zijn. Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2009 47% van de scheidende vrouwen een toevoeging heeft ontvangen voor de echt-

scheidingsprocedure en 28% van de mannen. In 2007 lagen deze percentages lager, namelijk op 41% voor vrouwen en 22% voor mannen.

- Toevoegingen worden niet alleen verstrekt voor gerechtelijke procedures, maar ook voor adviezen en mediations. Jaarlijks heeft minstens een vijfde deel van alle vaststellingen geen betrekking op gerechtelijke procedures.
- Bij de toevoegingen kan sprake zijn van een zaak in kort geding, eerste of tweede aanleg. De gepresenteerde gegevens over rechtszaken hebben alleen betrekking op zaken in 1e aanleg. Het aantal hoger beroepzaken bij de diverse soorten zaken ontbreekt. De afgelopen jaren registreerde de rechtspraak jaarlijks tussen de 3.000 en 4.000 scheidings(gerelateerde) hoger beroepzaken (zie Ter Voert, 2015a). In 2014 zijn bijna 3.800 toevoegingen voor hoger beroepzaken.

Het totale aantal echtscheidingen is tussen 2002 en 2014 gestegen van ongeveer 34.000 naar 37.000 zaken (zie Ter Voert, 2015a). De stijging heeft zich vooral na 2009 voorgedaan en kan het gevolg zijn van de afschaffing van de flitsscheiding in maart 2009.

In figuur 7 zijn voor de verschillende soorten echtscheidingsverzoeken de aantallen afgehandelde rechtszaken en vastgestelde toevoegingen in een figuur gezet. Daarbij vallen verschillende zaken op.

- Het aantal *toevoegingen* voor een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding ligt beduidend lager dan het aantal *gerechtelijke procedures* op gemeenschappelijk verzoek. Toevoegingen voor eenzijdige verzoeken, al of niet op tegenspraak, komen juist vaker voor dan er gerechtelijke procedures op eenzijdig verzoek zijn. Het lijkt er dus op dat toevoegingsgebruikers minder vaak op basis van een gemeenschappelijk verzoek scheiden.
- Het relatief vaak voorkomen van toevoegingen voor een eenzijdig verzoek zonder dat er sprake is van tegenspraak kan te maken hebben met de lagere advocaatkosten die hiermee gepaard kunnen gaan voor scheidende partners. Dit is het geval als één partner wel en de ander niet-Wrb-gerechtigd is. De scheidingstoevoeging wordt verstrekt op basis van het individuele inkomen en niet op basis van het huishoudinkomen. Bij een Wrb-gerechtigde en een niet-Wrb-gerechtigde partner kan het financieel voordeliger zijn in plaats van een scheiding op gemeenschappelijk verzoek een scheiding op eenzijdig verzoek in te dienen (door de Wrb-gerechtigde partner). De niet-Wrb-

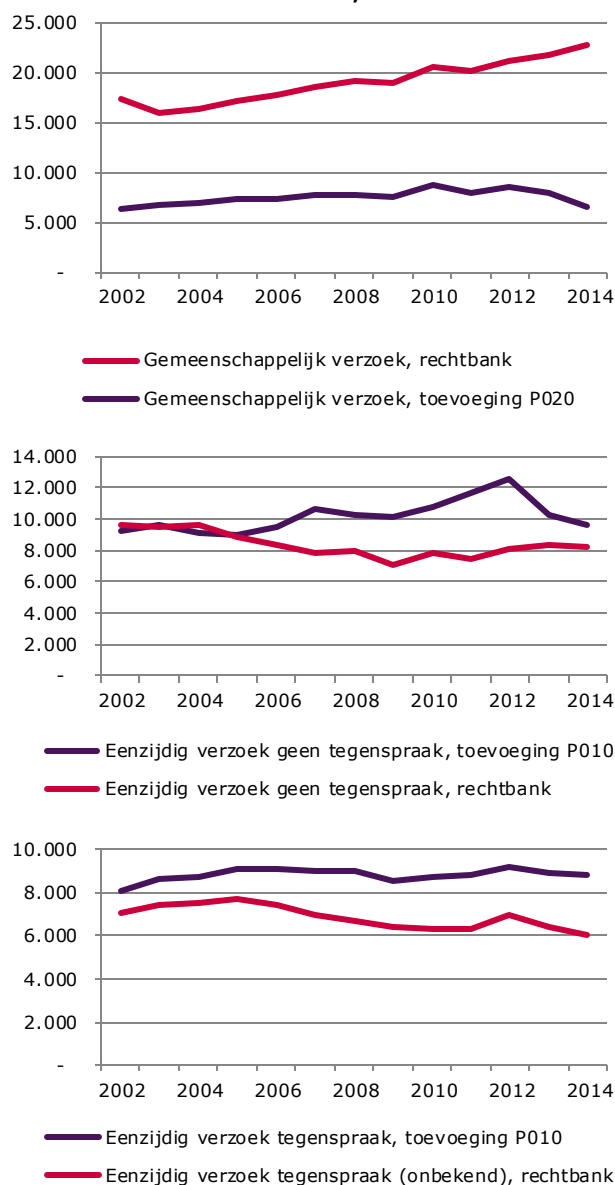
gerechtigde partner voert dan geen verweer en heeft daardoor geen of geringe advocaatkosten.

- Het relatief hoge aantal toevoegingen voor een eenzijdig verzoek waarbij sprake is van tegenspraak kan worden veroorzaakt doordat bij de toevoegingen ook sprake is van zaken in hoger beroep. Hoger beroep komt met name bij eenzijdige verzoeken op tegenspraak voor (zie Ter Voert et al., 2012, p. 153). In 2014 hadden 500 P010-toevoegingen betrekking op een zaak in hoger beroep. Een andere mogelijke oorzaak is dat het vergoedingensysteem procedures op tegenspraak beter beloont (10 punten) dan een gemeenschappelijk of eenzijdig verzoek zonder tegenspraak (7 punten). Voor advocaten kan dit een prikkel zijn om minder te investeren in het tot stand brengen van een gemeenschappelijk verzoek.

In figuur 8 zijn voor de verschillende soorten scheidingsgerelateerde zaken de aantallen afgehandelde rechtszaken en vastgestelde toevoegingen in een figuur gezet. Wat opvalt is dat voor de scheidingsgerelateerde zaken het aantal toevoegingen veel hoger ligt dan het aantal rechtbankzaken en dat het verschil tussen beide groter is geworden over de jaren. Dit kan verschillende oorzaken hebben:

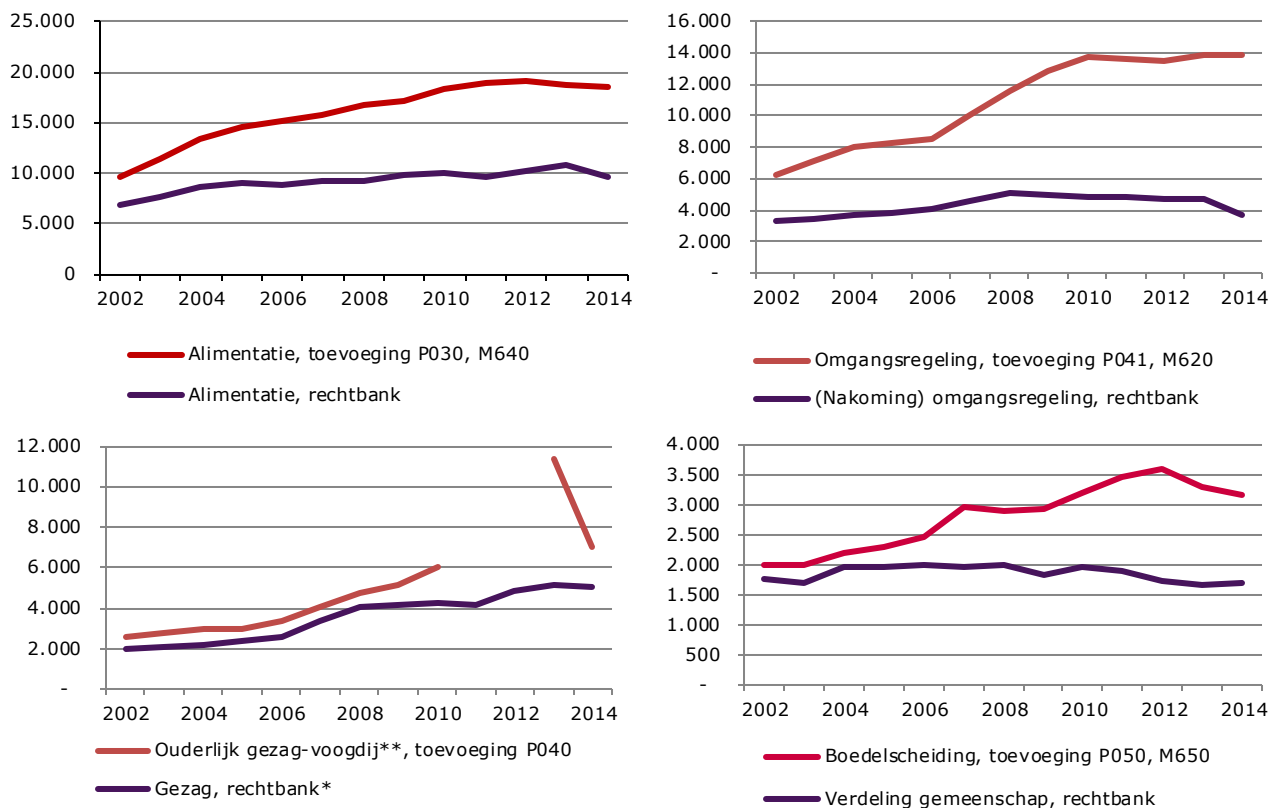
- er zijn meer reguliere advies-/mediationtoevoegingen;
- het aantal Wrb-gerechtigden per rechtbankzaak is toegenomen; gegevens hierover ontbreken echter;
- er is vaker sprake van toevoegingen voor hoger beroep. Dit effect is echter beperkt. Alimentatie kent het hoogste aantal hoger beroepzaken; de stijging tussen 2002-2014 betreft hier 400 zaken.

Figuur 7 Aantal echtscheidingsprocedures eerste aanleg en toevoegingen (LAT, regulier en mediation*), naar aard van het verzoek, 2002-2014



* Voor 2013 en 2014 exclusief mediationtoevoegingen (M610) omdat deze niet zijn onder te brengen in de P010-P020 categorieën. In de jaren 2005-2012 vallen mediations onder de betreffende P-codes en zijn niet afzonderlijk te onderscheiden.

Figuur 8 Aantal scheidingsgerelateerde procedures eerste aanleg en toevoegingen (LAT, regulier en mediation), 2002-2014



* Niet-scheidingsgerelateerde zaken zijn zo veel mogelijk weg gefilterd.

** Zie noot figuur 6. Toevoegingen in 2013 bevatten nog veel niet-scheidingsgerelateerde zaken.

Verklaring stijging kosten

Effecten door prijsmaatregelen

Gecorrigeerd voor inflatie ligt de hoogte van de gemiddelde vastgestelde vergoeding per toevoeging in 2002 en 2014 op ongeveer hetzelfde niveau (zie tabel 3). In tabel 2 staan diverse maatregelen die een kostenverhogend (rood), kostenverlagend (groen), of een nog onduidelijk effect (paars) op de kosten hebben gehad.

Tussen 2002 en 2014 zijn de kosten in ieder geval toegenomen door:

- een hogere vergoeding per punt van € 83,04 naar € 105,96 (gecorrigeerd voor inflatie € 86,08);
- inherent aan de hogere kosten zijn ook de btw-kosten gestegen; het hogere btw-tarief in 2012 heeft voor een extra stijging gezorgd.

De kosten (per zaak) zijn gedaald door:

- De diverse verhogingen van de eigen bijdrage. Gecorrigeerd voor inflatie is in 2014 gemiddeld € 35 meer eigen bijdrage per toevoeging geheven dan in 2002.
- De verlaging van de vaste administratievergoeding per toevoeging in 2006.
- De verhoging van eigen bijdrage en de versobering van de anticumulatieregeling kunnen ook tot een vermindering van het aantal toevoegingen hebben geleid. Of Wrb-gerechtigden door deze maatregelen hebben afgezien van een toevoeging, is echter niet bekend. Dit is aangegeven met de blauwe vlakken in tabel 2.

Stijging aantal scheidingstoevoegingen

De kostenstijging wordt voor een belangrijk deel bepaald door de toename van het aantal toevoegingszaken. Tussen 2002 en 2014 is er een toename van 10.000 toevoegingen om een scheiding te regelen.

- Een van de oorzaken hiervan is de 'Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' die 1 maart 2009 is ingevoerd (zie ook box 1). Deze wet heeft tot gevolg dat de flitsscheiding is afgeschaft en het ouderschapsplan verplicht is voor scheidende ouders die het gezag hebben over minderjarige kinderen. Dit heeft een toename van het aantal gerechtelijke procedures tot gevolg, omdat de rechtsgang vanaf die datum ook verplicht is voor scheidende geregistreerde partners met minderjarige kinderen en omdat echtscheidingen zonder tussenkomst van de rechter – de flitsscheidingen – niet meer mogelijk zijn.
- Een andere oorzaak is het toenemend aantal samenwonenden (met kinderen) dat gaat scheiden en regelingen wil vastleggen en/of daar onderling niet uitkomt en een uitspraak van de rechter nodig heeft. Het aantal toevoegingen voor scheidende samenwonenden is tussen 2002 en 2014 met 1.500 gestegen.
- De introductie van de mediationtoevoeging in 2005 kan tot meer scheidingstoevoegingen hebben geleid. Indien de mediator ook advocaat is, kan de mediationtoevoeging echter ook ter vervanging van een reguliere toevoeging zijn gebruikt. In 2014 zijn ongeveer 7.000 mediationtoevoegingen voor het regelen van de scheiding gebruikt. Het gebruik is vooral in 2014 gestegen door de verhoging van de eigen bijdrage van reguliere toevoegingen eind 2013, terwijl voor mediationtoevoegingen een veel lagere eigen bijdrage geldt.

Stijging aantal scheidingsgerelateerde zaken

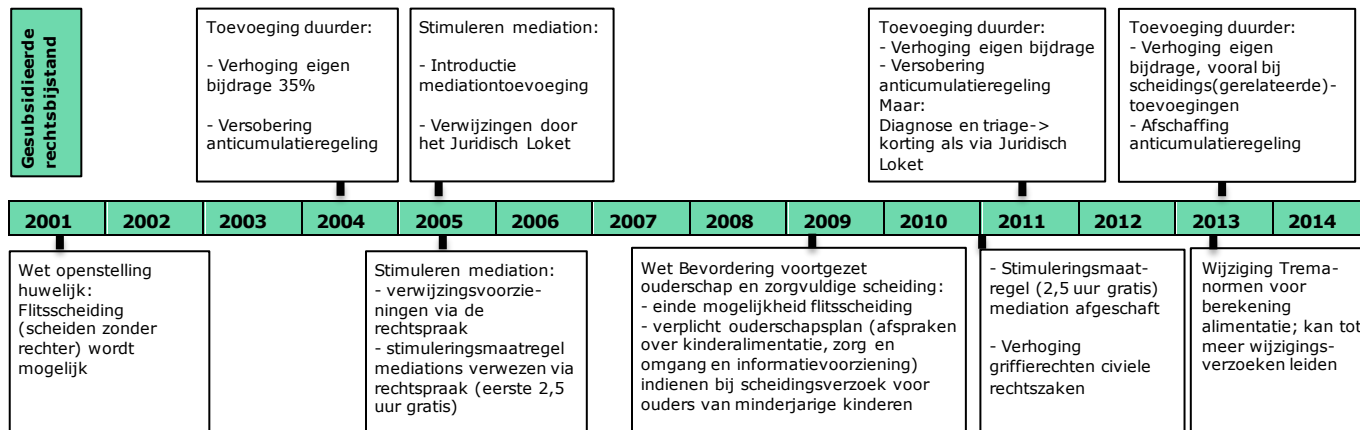
De kostenstijging tussen 2002-2014 komt ook door een toename van 22.000 scheidingsgerelateerde toevoegingen. De sterkste stijging heeft zich in de jaren 2002-2010 voorgedaan.

- Vooral toevoegingen met betrekking tot alimentatiezaken en omgangsregelingen zijn toen toegenomen. De laatste jaren is de ontwikkeling afgevlakt. Vooral gerechtelijke procedures voor het *vaststellen* van kinderalimentatie zijn niet meer gestegen vanaf 2009 (zie Ter Voert, 2015a), *wijzigingsverzoeken* laten een veel grilliger patroon zien. Gerechtelijke procedures voor het wijzigen of vaststellen van omgangsregelingen zijn

vanaf 2009 afgenomen (zie Ter Voert, 2015a). Het kan zijn dat afzonderlijke procedures voor het vaststellen van omgangsregelingen en kinderalimentatie afnemen, omdat deze sinds de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009 gelijktijdig met de scheiding (moeten) worden geregeld en niet na verloop van tijd (Ter Voert & Geurts, 2013).

- De vele procedures ten aanzien van alimentatie zouden te maken kunnen hebben met de Tremanormen die al jaren een bron van discussie zijn. De normen bevatten veel inkomens- en uitgavenposten waarmee rekening wordt gehouden. Dit maakt de kans relatief groot dat substantiële veranderingen in een van die posten leidt tot een wijzigingsverzoek. Er kunnen altijd situaties voorkomen waardoor aanpassing van alimentatie gewenst is, bijvoorbeeld door daling of stijging van het inkomen of een structurele wijziging in de woonlasten. Tevens is het rekenmodel op basis van de Tremanormen voor burgers ingewikkeld, ontoegankelijk en wat betreft de uitkomst onvoorspelbaar (Ter Voert et al., 2012). De Tremanormen zijn de afgelopen jaren ook zelf gewijzigd (zie box 1), wat ook weer tot wijzigingsverzoeken kan leiden.
- Een van de oorzaken van de stijging van het aantal alimentatieprocedures in de jaren 2002-2009 zou ook kunnen zijn dat meer scheidende samenwoners met minderjarige kinderen afspraken over kinderalimentatie via de rechtbank laten vastleggen. Hierover zijn echter geen gegevens bekend. De toename van het aantal alimentatiezaken kan niet worden verklaard doordat er meer echtscheidingen met minderjarige kinderen zijn. Het absolute aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen is over de jaren niet veel veranderd (zie Ter Voert, 2015a).
- Het aantal gezagszaken is vanaf 2006 sterk toegenomen. Gezagsprocedures worden relatief vaak door ex-samenwoners gevoerd (Ter Voert & Geurts, 2013). De stijging heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat sinds januari 2007 dergelijke zaken niet meer door de sector kanton maar door de sector civiel worden afgehandeld.
- Bij de stijging van het aantal toevoegingen met betrekking tot boedelscheidingen kan de recessie en vooral de vastgelopen woningmarkt een rol hebben gespeeld. De scheidingsproblematiek is zwaarder geworden door de recessie en de daarmee samengaande toename van schulden (Ter Voert & Geurts, 2013).

Box 1 Enkele wijzigingen gesubsidieerde rechtsbijstand en wet- en regelgeving



Literatuur

Combrink-Kuiters, L., Gammern-Zoetewij, M. van, & Peters, S.L. (2015). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Voert, M. ter (2015a). *Scheidingen 2014: Gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand*. Den Haag: WODC. Factsheet 2015-2.

Voert, M. ter (2015b). *Ontwikkeling hoogte eigen bijdrage gesubsidieerde rechtsbijstand 2002-2014*. Den Haag: WODC. Factsheet 2015-3.

Voert, M. ter (2015c). *Kostenontwikkeling Extra-uren (EXU) Strafzaken 2004-2014*. Den Haag: WODC. Factsheet 2015-5.

Voert, M. ter (2015d). *Kostenontwikkeling strafpiket en straftoevoegingen 2002-2014*. Den Haag: WODC. Factsheet 2015-6.

Voert, M. ter, & Geurts, T. (2013). *Evaluatie Ouderschapsplan: Een eerste verkenning*. Den Haag: WODC. Cahier 2013-8.

Voert, M. ter, Geurts, T., & Os, R. van. (2012). *Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011*. Den Haag: WODC. Cahier 2012-5

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.