

## Voorwoord

In de 10 jaar sinds de invoering van de Wet op de rechtsbijstand zijn er regelmatig cijfers gepubliceerd omtrent het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Slechts één maal, in een WODC-rapport van Beijers e.a. uit 1998, is expliciet onderzocht in hoeverre rechtzoekenden een herhaald beroep doen op de subsidieregeling. Dit herhaalde beroep wordt aangeduid met de term *meervoudig gebruik*.

De laatste jaren is een toename van het beroep op de rechter waar te nemen, terwijl een aantal wets- en beleidswijzigingen tot doel hebben gehad de toegankelijkheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand te waarborgen dan wel te vergroten. De vraag is welke consequenties deze ontwikkelingen hebben voor het meervoudig gebruik.

Dit rapport beschrijft het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand tussen januari 2000 en augustus 2003. In het bijzonder is onderzocht in hoeverre er sprake is van doorprocedeergedrag.

Problemen op het gebied van de registratie van gegevens zorgden er meermalen voor dat de beantwoording van de onderzoeksvragen slechts bij benadering plaats kon vinden. Tevens doen zich, mede als gevolg van de onlangs ingevoerde stelselherziening, tal van nieuwe ontwikkelingen voor in het onderzoeksgebied. Om deze redenen is het zinvol om dit – grotendeels verkennende – onderzoek in de komende jaren te voorzien van een vervolg.

Speciale dank gaat uit naar Michiel Schriever van Stichting IRIS, die het gegevensbestand heeft samengesteld. Jaap Lameir van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam is dank verschuldigd voor zijn adviezen op het gebied van de verschillende rechtscategorieën.

Tenslotte wil ik, ook namens de auteur van het rapport, een woord van dank richten aan de leden van de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van Albert Klijn.

Frans Leeuw  
Directeur WODC

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Gesubsidieerde rechtsbijstand</b>	<b>4</b>
<b>2 Onderzoeksvragen en afbakening</b>	<b>6</b>
2.1 Gegevens	6
2.2 Definities	7
<b>3 Omvang van meervoudig gebruik</b>	<b>10</b>
<b>4 Aard van meervoudig gebruik</b>	<b>15</b>
4.1 Verschillen naar rechtsgebied	15
4.2 Verschillen naar rechtscategorie	16
<b>5 Doorprocedeergedrag</b>	<b>18</b>
5.1 Strafrechtscategorieën (regulier en ambtshalve)	18
5.2 Vluchtelingenrechtscategorieën	20
5.3 Civiele rechtscategorieën (inclusief bestuursrecht)	21
<b>6 Slotbeschouwing</b>	<b>24</b>
<b>Literatuur</b>	<b>26</b>
<b>Bijlagen</b>	
1 Begeleidingscommissie	28
2 Beschikbare gegevens	29
3 Zaakcodes	30
4 Doorprocederen civiel	33

# Samenvatting

De in 1994 ingevoerde Wet op de rechtsbijstand (Wrb) ziet toe op het functioneren en voortbestaan van de gesubsidieerde rechtsbijstand als collectieve voorziening. De wet expliciteert voorwaarden waaronder rechtzoekenden een beroep op de overheid kunnen doen voor een financiële tegemoetkoming tijdens het voeren van een juridische procedure. Voor complexe rechtsproblemen die door een advocaat of bureaujurist van een Bureau Rechtshulp worden behandeld, kan bij één van de Raden voor Rechtsbijstand een toevoeging worden aangevraagd. Indien de aanvraag wordt gehonoreerd, wordt de toevoeging afgegeven en betaalt de overheid een gedeelte van de rechtsbijstandskosten, terwijl de rechtzoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betaalt. In een aantal gevallen is geen eigen bijdrage verschuldigd.

Dit rapport presenteert de resultaten van een onderzoek naar de omvang en aard van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 1 januari 2000 tot 1 augustus 2003. Uit cijfers van de Stichting Integraal Rechtshulp Informatiesysteem (IRIS) en het Verwey-Jonker instituut blijkt dat het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand de laatste jaren, met name in 2002, is toegenomen. Een mogelijke oorzaak van die stijging zou kunnen zijn dat de rechtzoekende niet in de juiste mate wordt gedwongen een afweging te maken tussen het al dan niet een beroep doen op rechtsbijstand. Die veronderstelling geldt des te meer in situaties waarin rechtzoekenden meerdere keren een beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, het zogenaamde *meervoudig gebruik*. De subsidieregeling kent een prijskorting wanneer het meervoudig gebruik aan bepaalde voorwaarden voldoet, in de vorm van de anticumulatieregeling. Er is echter weinig bekend over de recente ontwikkelingen in het meervoudig gebruik. Om te bezien of, en zo ja in welke mate, de ontwikkelingen in het meervoudig gebruik een verklaring vormen voor de geconstateerde stijging, is een afzonderlijke analyse nodig. Die wordt hier gepresenteerd.

## Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand er thans uit ziet. Daarbij moet men zich realiseren dat het meervoudig gebruik zich in een aantal verschillende vormen kan voordoen. Ten eerste kan het gaan om meervoudige rechtshulp ter oplossing van verschillende problemen die niets met elkaar te maken hebben. Het kan ook gaan om verschillende, wel met elkaar samenhangende problemen (denk aan scheiding, alimentatie, omgang en bijstand). Dit patroon noemen we *probleemcumulatie*. Verder kan het gaan om meervoudige bijstand in het kader van één en hetzelfde probleem. Daarbij kan men na een eerste rechterlijke uitspraak in hoger beroep of eventueel in cassatie gaan. Dit patroon wordt met de term *doorprocederen* aangeduid. Het kan tenslotte ook gaan om meervoudig

gebruik in het kader van hetzelfde probleem zonder dat de gang naar een hoger gerecht wordt gemaakt. In het kader van dit onderzoek zijn we in het bijzonder geïnteresseerd in de mate waarin wordt doorgeprocedeerd.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is door de Stichting IRIS een bestand samengesteld dat alle toevoegingen bevat die door de Raden voor Rechtsbijstand zijn afgegeven tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003. Op basis daarvan valt na te gaan wat de omvang van het meervoudig gebruik is en de eventuele ontwikkeling daarin gedurende de afgelopen jaren. Wat betreft de aard van het meervoudig gebruik wordt onderzocht om wat voor soort zaken het gaat, en hoe het procedeedrag van rechtzoekenden eruit ziet. Vooral de vraag in hoeverre er sprake is van doorprocedeedrag is relevant.

## Resultaten

### *Omvang van meervoudig gebruik*

Tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003 zijn ruim één miljoen toevoegingen afgegeven aan een kleine 650.000 rechtzoekenden. Uit het onderzoek blijkt dat 37% van de rechtzoekenden in de onderzoeksperiode meer dan één toevoeging ontving, waarbij dit meervoudig gebruik 64% van de ruim één miljoen afgegeven toevoegingen betrof. De meervoudig gebruikers kregen gemiddeld drie toevoegingen per persoon. Ruim de helft van de meervoudig gebruikers ontving in de onderzoeksperiode twee toevoegingen, terwijl 10% zes keer of vaker een toevoeging ontving.

De regionale verschillen in het meervoudig gebruik zijn relatief gering. Van de vijf ressorten scoort Amsterdam zo'n 5% hoger dan het landelijk gemiddelde, terwijl het meervoudig gebruik in Arnhem ongeveer 5% lager ligt. Ook is gekeken naar de gemiddelde tijd tussen twee afgegeven toevoegingen aan dezelfde rechtzoekende. Deze bedraagt ongeveer zes maanden.

Als het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand per jaar wordt bekeken in plaats van over de gehele onderzoeksperiode, dan blijkt het aantal afgegeven *meervoudige* toevoegingen in de jaren 2000 en 2001 nauwelijks van elkaar te verschillen. In het jaar 2002 is het aantal meervoudige toevoegingen echter gestegen met ruim 25%. Dit beeld is interessant omdat het aandeel van het meervoudig gebruik in het totale gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in 2000 en 2001 nagenoeg overeenstemt met het aandeel in het jaar 1998, zo blijkt uit vergelijking met het WODC-rapport *Twee halen, ...* (Beijers, e.a., 1998). De gememoreerde forse stijging van het *totale* aantal afgegeven toevoegingen in 2002 wordt vrijwel volledig verklaard door de toename van het meervoudig gebruik.

### *Aard van meervoudig gebruik*

Behalve de omvang van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand is ook de *aard* ervan onderzocht. Zo blijkt bijna de helft van het aantal *meervoudige* toevoegingen tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003 te zijn afgegeven op 'civielrechtelijk' gebied. Onder 'civiel recht' vallen hier ook de bestuursrechtelijke toevoegingen, met uitzondering van vluchtelingen. In het *totale* aantal afgegeven toevoegingen is het aandeel van civielrechtelijke toevoegingen nog iets hoger.

Ruim 25% van de meervoudige toevoegingen zijn ambtshalve strafrechtelijke toevoegingen, en in 11% gaat het om regulier strafrechtelijke toevoegingen. Zo'n 17% van de meervoudige toevoegingen betreft het vluchtelingenrecht.

De aard van het meervoudig gebruik kan ook worden onderzocht met gebruikmaking van een meer gedetailleerde zaakindeling. Wanneer wordt gekeken op het niveau van de verschillende *rechtscategorieën*, dan blijken in de categorieën 'misdrijven voor de enkelvoudige kamer', 'toelating als vluchteling' en 'civiel vreemdelingenrecht' de meeste meervoudige toevoegingen te worden afgegeven. De hoge klassering van strafrechtelijke en vluchtelingrechtelijke categorieën wordt echter deels verklaard door de mate van onderverdeling in rechtscategorieën: zo worden voor civiel recht 57 rechtscategorieën onderscheiden, terwijl strafrecht in 21 en vluchtelingenrecht slechts in zes rechtscategorieën is onderverdeeld.

### *Doorprocederen*

Tenslotte is onderzocht in hoeverre er is *doorgeprocedeerd* door rechtzoekenden. Doorprocederen is hier gedefinieerd als de gang naar een hoger gerecht. Voor *strafrechtelijke* zaken (regulier en ambtshalve) zijn de beschikbare gegevens niet zo gedetailleerd dat betrouwbare cijfermatige uitspraken kunnen worden gedaan over doorprocedeergedrag van rechtzoekenden. Wanneer in het achterhoofd wordt gehouden dat de genoemde cijfers slechts een indicatie geven van de mate van doorprocederen, blijkt dat in de meeste strafrechtelijke categorieën weinig wordt doorgeprocedeerd: minder dan 5% van de rechtzoekenden gaat in hoger beroep, terwijl minder dan 1% in cassatie gaat. Alleen bij misdrijven voor de enkel- en meervoudige kamer, de vaakst voorkomende rechtscategorie, liggen de aantallen doorprocedeerders aanzienlijk hoger: zo'n 26% van de rechtzoekenden gaat in hoger beroep, 2% in cassatie. Voor *vluchtelingen* is de beroepsprocedure gewijzigd na invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet op 1 april 2001, wat het onderzoek naar doorprocedeergedrag in vluchtelingenzaken compliceert. In de nieuwe regeling kan er beroep tegen een beslissing worden aangetekend, waarna nog in hoger beroep kan worden gegaan. Besloten is om alleen zaken mee te nemen waarvan de beroepsfase na 1 april 2001 met behulp van nieuwe zaakcodes is geregistreerd. Van de betreffende rechtzoekenden heeft 62% een beroepsprocedure gevolgd, terwijl bijna 9% in hoger beroep ging. Aangezien gegevens over het soort gerecht voor de meeste *civielrechtelijke* toevoegingen ontbreken, dient voor het onderzoek naar doorprocederen in civielrechtelijke zaken een andere weg te worden gevolgd. Het is echter op basis van de beschikbare gegevens niet gelukt een eenduidige maatstaf te vinden waarmee de *mate* van doorprocederen in civielrechtelijke zaken kan worden gedefinieerd. Wel kan iets worden gezegd over de *aard* van het doorprocederen: zo blijkt in zaken betreffende echtscheiding, alimentatie en ouderlijke macht in verhouding vaak te worden doorgeprocedeerd, terwijl doorprocedeergedrag in bijstands- en ontslagzaken juist relatief minder vaak optreedt.

# 1 Gesubsidieerde rechtsbijstand

Per 1 januari 1994 is de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr. 775) ingevoerd om het functioneren van de gesubsidieerde rechtsbijstand als collectieve voorziening te verbeteren en daarmee haar voortbestaan te waarborgen.<sup>1</sup> De wet moet er zorg voor dragen dat ook minder draagkrachtigen toegang hebben tot de rechtsbijstand door voorwaarden te expliciteren waaronder personen in aanmerking komen voor financiële tegemoetkoming door de overheid tijdens het voeren van een juridische procedure. Verantwoordelijk voor het toezicht op en de administratie van deze gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de Raden voor Rechtsbijstand (RvR), die een vestiging hebben in elk van de vijf ressorten in Nederland.<sup>2</sup> Een uitgebreide beschrijving van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de actuele ontwikkelingen daarin is te vinden in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (Jungmann, 2003).

Voor een korte advies- of informatievraag kunnen Wrb-gerechtigden aankloppen bij de Bureaus Rechtshulp. Zaken die meer complex zijn, worden behandeld door een advocaat of bureaujurist. In deze gevallen wordt bij één van de Raden een zogeheten *toevoeging* aangevraagd. Indien de aanvraag wordt gehonoreerd, wordt de toevoeging afgegeven en betaalt de overheid een gedeelte van de rechtsbijstandskosten. De rechtzoekende dient een inkomensafhankelijke eigen bijdrage te betalen, die varieert van € 64 tot € 551 (bedragen per 1 juli 2003). Asielzoekers en personen die verdacht worden van ernstige delicten en in voorarrest zitten, krijgen kosteloze rechtsbijstand. Ook in een aantal andere strafrechtelijke gevallen is geen eigen bijdrage verschuldigd.

Het kan voorkomen dat een rechtzoekende vaker een beroep doet op de gesubsidieerde rechtsbijstand en zo meerdere toevoegingen ontvangt. Dit wordt aangeduid met de term *meervoudig gebruik*. Het meervoudig gebruik kan plaatsvinden om verschillende, maar met elkaar samenhangende problemen op te lossen (denk aan scheiding, alimentatie, omgang en bijstand). Dit patroon noemen we *probleemcumulatie*. Het kan echter ook gaan om hetzelfde juridische probleem als waarvoor een eerdere toevoeging is afgegeven, zoals wanneer in een zaak hoger beroep wordt aangetekend. Hiervoor dient opnieuw een toevoeging te worden aangevraagd. Dit laatste wordt met de term *doorprocederen* aangeduid. Het kan tenslotte gaan om meervoudig gebruik in het kader van hetzelfde probleem zonder dat de gang naar een hoger gerecht wordt gemaakt.

<sup>1</sup> Door het WODC is een evaluatie van de Wrb uitgevoerd, waarvan de resultaten worden beschreven in het rapport *De rechtsbijstandsubsidie herzien* (Klijn e.a., 1998).

<sup>2</sup> De Raden voor Rechtsbijstand zijn gevestigd in Den Bosch, Arnhem, Den Haag, Amsterdam en Leeuwarden.

Om ervoor te zorgen dat rechtzoekenden in financieel opzicht niet te zwaar worden belast door de complexiteit van hun juridische problemen, is in de Wrb de zogenaamde *anticumulatieregeling* opgenomen. Deze regeling houdt in dat, wanneer binnen 6 maanden opnieuw een toevoeging wordt afgegeven, aan de rechtzoekende een korting op de eigen bijdrage wordt verleend die kan oplopen tot 100%.

Het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand is een aantal jaren geleden in kaart gebracht in het WODC-rapport *Twee halen, ...* (Beijers e.a. 1998). Uit dit onderzoek bleek dat 32% van de personen die in 1996 voor het eerst een beroep deden op de Wrb binnen 1 jaar nogmaals één of meer toevoegingen ontving. Sinds het rapport *Twee halen, ...* is het stil geworden rond het onderzoek naar meervoudig gebruik.

Uit cijfers van de Stichting Integraal Rechtshulp Informatiesysteem (IRIS)<sup>3</sup> en een rapport van het Verwey-Jonker Instituut (Broenink en Kromontono, 2003) blijkt dat het totale aantal afgegeven toevoegingen is gestegen van zo'n 283.000 in 1997 tot ongeveer 329.000 in 2002. Dit betekent dat het gemiddeld aantal afgegeven toevoegingen per cliënt gestegen is van 1,3 naar 1,4 per jaar. Het lijkt er daarom op dat ook het meervoudig gebruik is toegenomen, maar het is onduidelijk wat de precieze omvang en aard ervan zijn.

Tevens wordt wel eens verondersteld dat er in onvoldoende mate een financiële afweging plaatsvindt door de rechtzoekende om wel of niet een beroep te doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, wat kan leiden tot langdurig doorprocederen. Dit in tegenstelling tot een draagkrachtige rechtzoekende in dezelfde situatie, die zich wel steeds opnieuw voor een financiële afweging geplaatst ziet (Kamerstukken II, Beleidsbrieven 28 600 VI nr. 118 en 119).

Dit rapport beoogt inzicht te verschaffen in de aard en omvang van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de mate waarin er sprake is van doorprocedeergedrag. Eerst worden in het volgende hoofdstuk concrete onderzoeksvragen geformuleerd, en wordt nader ingegaan op definities en op het onderzoeksbestand met gegevens over de gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de omvang van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoofdstuk 4 bekijkt de aard van het meervoudig gebruik, waarna in hoofdstuk 5 wordt gekeken in welke mate rechtzoekenden doorprocederen. Hoofdstuk 6 geeft een aantal slotbeschouwingen.

<sup>3</sup> Stichting IRIS beheert de gegevens uit de registratiebestanden van de vijf Raden voor Rechtsbijstand.

## 2 Onderzoeksvragen en afbakening

In overleg met de Directie Toegang Rechtsbestel (DTR) is vastgesteld dat het onderzoek dient om antwoord te krijgen op de volgende algemene onderzoeksvraag:

*Hoe ziet het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand eruit?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een tweetal subvragen geformuleerd:

- 1 Wat is de omvang van het meervoudig gebruik?
- 2 Wat is de aard van het meervoudig gebruik?

Wat betreft de aard van het meervoudig gebruik zijn relevante bijkomende vragen:

- Om wat voor soort zaken gaat het?
- In hoeverre is er sprake van doorprocedeergedrag?

Zowel met betrekking tot de omvang als de aard wordt onderzocht of er sprake is van regionale verschillen in meervoudig gebruik.

### 2.1 Gegevens

Aangezien een rechtsbijstandprocedure een aanzienlijke tijd in beslag kan nemen, is het verstandig om het aantal afgegeven toevoegingen over een langere periode te bekijken.

Om een antwoord te kunnen geven op bovengenoemde onderzoeksvragen heeft de Stichting IRIS een bestand samengesteld dat bestaat uit alle toevoegingen die zijn afgegeven tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003.<sup>4</sup> Hierbij zijn toevoegingen geselecteerd waarvoor geldt dat de 'eerste relevante besluitdatum' binnen de te onderzoeken jaren valt. Op deze wijze worden zowel de recente ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand als langdurige juridische procedures meegenomen.

Het bestand bevat, naast een toevoegingscode en een klantnummer om respectievelijk toevoegingen en personen van elkaar te kunnen onderscheiden, de datum waarop de toevoeging is afgegeven, informatie over rechtsbelang en soort gerecht, informatie over de betaalde eigen bijdrage en al dan niet verleende anticumulatiekorting en de geboortedatum van de rechtzoekende. Om redenen van privacybescherming zijn geen andere persoonlijke kenmerken opgenomen.

<sup>4</sup> Met dank aan Michiel Schriever van IRIS voor het samenstellen van het bestand.



Een overzicht van de variabelen die in het onderzoeksbestand zijn opgenomen, is te vinden in bijlage 2.

Zoals reeds vermeld in Beijers e.a. (1998) kleeft er een aantal beperkingen aan gebruik van gegevens over gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo is er geen informatie over het feit of meerdere aanvragers tot dezelfde huishouding behoren. Bovendien zijn de klantnummers uit het IRIS-bestand slechts uniek per ressort. Er kan dus niet worden gekeken of dezelfde rechtzoekende in verschillende ressorten actief is. Dit kan leiden tot een onderschatting van het meervoudig gebruik, al is de verwachting dat het om kleine aantallen gaat. Wanneer in dit rapport wordt gesproken over verschillende of unieke rechtzoekenden, is dat met deze beperkingen in het achterhoofd.

## 2.2 Definities

Allereerst is het nodig een aantal begrippen te definiëren. Er is sprake van *meervoudig gebruik* van de gesubsidieerde rechtsbijstand indien aan een rechtzoekende tijdens de onderzoeksperiode meer dan één toevoeging is afgegeven.

De term *doorprocederen* wordt gebruikt wanneer er, binnen hetzelfde rechtsbelang, een rechtsgang plaatsvindt naar een hogere gerechtelijke laag. Dat is het geval wanneer, na behandeling in eerste aanleg, hoger beroep wordt aangetekend, of wanneer er na hoger beroep sprake is van cassatie.

Een ernstige beperking is dat de variabele die het soort gerecht tot uitdrukking brengt, slechts in een gedeelte van de gevallen wordt ingevuld. Voor het merendeel van de zaken die door de kantonrechter worden behandeld, ontbreekt deze variabele, aangezien er voor de verdere procedurele afwikkeling door de Raden geen noodzaak is om deze bij te houden. Dat maakt het beantwoorden van een deel van de tweede onderzoeksvraag onmogelijk. Het probleem speelt voornamelijk een rol bij civielrechtelijke zaken, die meestal bij de kantonrechter terecht komen.

We moeten voor dat soort zaken dus op zoek naar een alternatieve definitie van doorprocederen die de gang naar een hogere gerechtelijke laag zo goed mogelijk benadert. Deze alternatieve definitie wordt hieronder afgeleid.

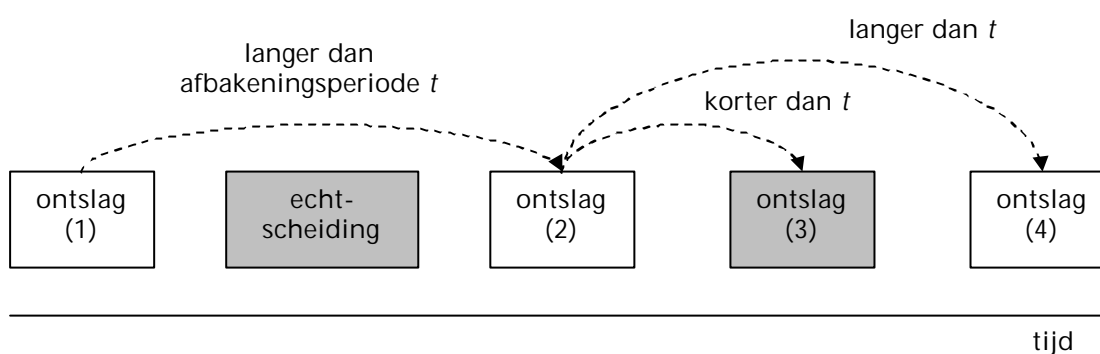
Indien opeenvolgende toevoegingen betrekking hebben op verschillende rechtsbelangen, lijkt er sprake te zijn van *probleemcumulatie*. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat iemand zijn of haar baan verliest, vervolgens door financiële problemen een huurachterstand oploopt en in een relatiecrisis verzeild raakt die leidt tot een echtscheiding. Een dergelijke opeenstapeling van problemen kan leiden tot een herhaald beroep op de rechtsbijstand, maar er is hier geen sprake van doorprocedeergedrag.

Om het begrip doorprocederen voor civielrechtelijke zaken af te bakenen, beperken we de afgegeven toevoegingen dus allereerst tot toevoegingen in hetzelfde rechtsbelang.

Daarbij is ervoor gekozen om alle toevoegingen in dezelfde *rechtscategorie* als maatstaf te nemen. Deze rechtscategorieën worden in de toevoegeregistratie van de Raden voor Rechtsbijstand onderscheiden door middel van zaakcodes. In bijlage 2 wordt een overzicht van de per 1 januari 2000 gebruikte zaakcodes gegeven.

Verder is het onwaarschijnlijk dat er sprake is van een beroepsprocedure of cassatie wanneer de toevoegingen kort achter elkaar zijn afgegeven. Deze procedures vergen over het algemeen immers de nodige tijd. Daarom hebben we een tijdsperiode nodig om de tijd die nodig is om de gang naar een hogere gerechtelijke laag te maken, af te bakenen. In figuur 1 wordt op grafische wijze geïllustreerd wanneer toevoegingen, die zijn afgegeven aan dezelfde rechtzoekende, wel of niet onder de definitie van doorprocederen vallen.

**Figuur 1: Grafische illustratie van de definitie van doorprocederen voor civielrechtelijke zaken**



De lichte hokjes in figuur 1 geven toevoegingen weer die wel onder de definitie van doorprocederen vallen, terwijl de donkergekleurde hokjes toevoegingen voorstellen die niet aan de definitie voldoen. Zo is bij de opeenvolging van de eerste toevoeging op het gebied van ontslag en de echtscheidingstoevoeging sprake van probleemcumulatie. De tijd die tussen de eerste en tweede ontslagtoevoeging ligt, is groter dan de afbakeningsperiode die wordt gebruikt om doorprocedeedrag te definiëren. Hier is dus wel sprake van doorprocederen. De tijd tussen de tweede en derde ontslagtoevoeging is korter dan de afbakeningsperiode en valt dus niet te classificeren als doorprocederen, maar als gelijktijdig meervoudig gebruik. Tussen de tweede en vierde ontslagtoevoeging zit wel weer dusdanig veel tijd dat deze opeenvolging onder de definitie van doorprocedeedrag valt.

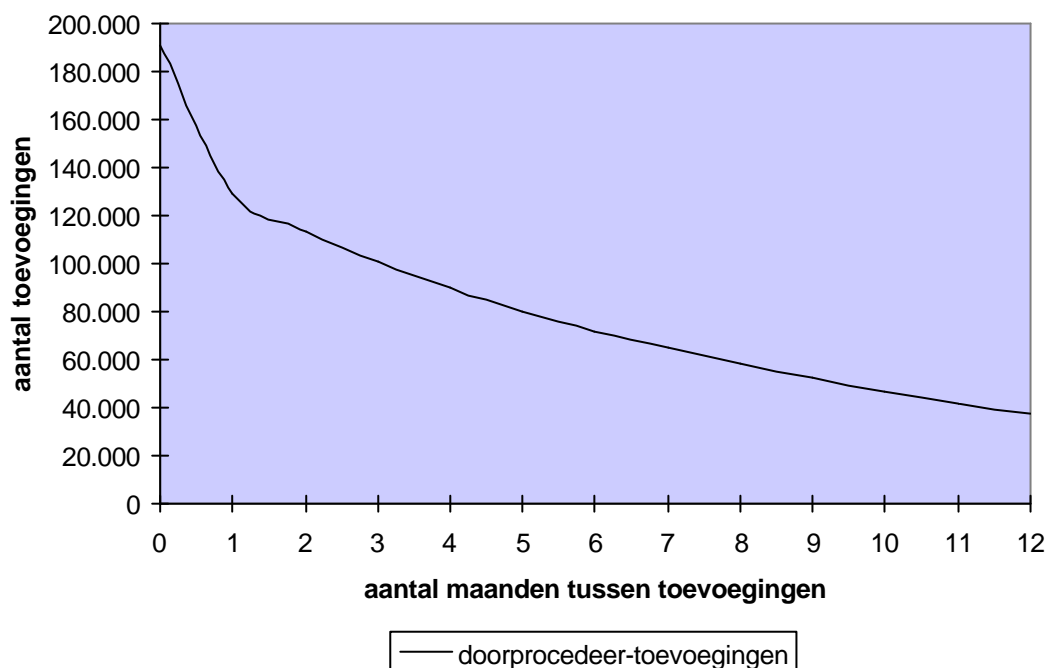
Het enige dat nu nog ingevuld dient te worden om doorprocedeedrag in civielrechtelijke zaken te kunnen onderzoeken, is de keuze van de te gebruiken afbakeningsperiode. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over de duur van de afhandeling van civiele zaken bij de verschillende gerechtsoorten. Wel kan het aantal toevoegingen in kaart worden gebracht dat onder de definitie van doorprocederen zou vallen wanneer verschillende tijdsafbakeningen worden gehanteerd. Dit overzicht is te zien in figuur 2. De gedachte is dat indien er een periode is waarbij een dal in de grafiek optreedt, deze aan te wijzen valt als afbakeningsperiode voor de gang naar een hoger gerecht.

In figuur 2 wordt het aantal maanden, dat als tijdsafbakening wordt gebruikt om het begrip doorprocederen te definiëren, afgezet tegen het aantal toevoegingen dat vervolgens onder de definitie van doorprocederen valt. Bij een

tijdsafbakening van nul maanden worden alle 191.120 civiele meervoudige toevoegingen binnen dezelfde rechtscategorie beschouwd als toevoegingen waarbij wordt doorgeprocedeerd.

Uit de figuur blijkt dat het aantal toevoegingen dat onder de definitie van doorprocederen valt, vanaf een periode van 1 maand ongeveer lineair daalt. Er is op empirische gronden geen duidelijke afbakeningsperiode aan te wijzen. Daarom kunnen we geen harde uitspraken doen over de omvang en aard van doorgeprocedeedgedrag in civielrechtelijke zaken. Er valt slechts een aantal algemene conclusies te trekken, die worden gepresenteerd in hoofdstuk 5.

**Figuur 2: Aantal toevoegingen dat onder de definitie van doorprocederen voor civielrechtelijke zaken valt, bij verschillende afbakeningsperioden**



### 3 Omvang van meervoudig gebruik

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de omvang van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het door Stichting IRIS samengestelde bestand bestaat uit 1.130.193 toevoegingen die tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003 zijn afgegeven aan 644.172 rechtzoekenden. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de verdeling hiervan over de verschillende ressorten.

Tabel 1: Gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand, 1-1-2000 tot 1-8-2003, per ressort

Ressort	Aantal rechtzoekenden	Aantal toevoegingen	Gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende
Den Bosch	127.765	220.481	1,73
Arnhem	107.948	176.975	1,64
Den Haag	158.007	281.874	1,78
Amsterdam	192.981	356.421	1,85
Leeuwarden	57.471	94.442	1,64
Totaal	644.172	1.130.193	1,75

Gemiddeld zijn tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003 in Nederland 1,75 toevoegingen per rechtzoekende afgegeven. In het ressort Amsterdam ligt het gemiddelde het hoogst (1,85), in Arnhem en Leeuwarden het laagst (1,64). Hoe groot het aandeel van het meervoudig gebruik is, is te zien in tabel 2.

Uit tabel 2 blijkt dat 64% van de toevoegingen aan een rechtzoekende zijn afgegeven die vaker dan één keer een beroep heeft gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand in de betreffende periode. Het gaat daarbij om 237.611 rechtzoekenden, zo'n 37% van het totaal aantal rechtzoekenden in het bestand. Aan die 'meervoudig gebruikers' zijn gemiddeld 3,05 toevoegingen afgegeven. Een onderverdeling per ressort wordt niet weergegeven, maar het gemiddelde ligt wederom in Amsterdam het hoogst (3,17) en in Arnhem het laagst (2,87).

Tabel 2: Meervoudig gebruik gesubsidieerde rechtsbijstand, 1-1-2000 tot 1-8-2003

Meervoudig rechtzoekenden	% van totaal rechtzoekenden	Meervoudige toevoegingen	% van totaal toevoegingen	Gem. aantal toevoegingen per meerv. rechtzoekende
237.611	36,9%	723.632	64,0%	3,05

De cijfers uit tabel 2 geven geen volledig beeld van het meervoudig gebruik. Zo is er niet uit af te lezen of aan de meeste rechtzoekenden 3 toevoegingen (de gemiddelde waarde) worden afgegeven of dat de variatie veel groter is. Daarom is gekeken naar het *aantal* toevoegingen dat aan meervoudig gebruikers is afgegeven in de periode tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003. Dit wordt weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Frequentieverdeling van het aantal toevoegingen per rechtzoekende bij meervoudig gebruik, en het bijbehorend aantal rechtzoekenden, in de periode 1-1-2000 tot 1-8-2003

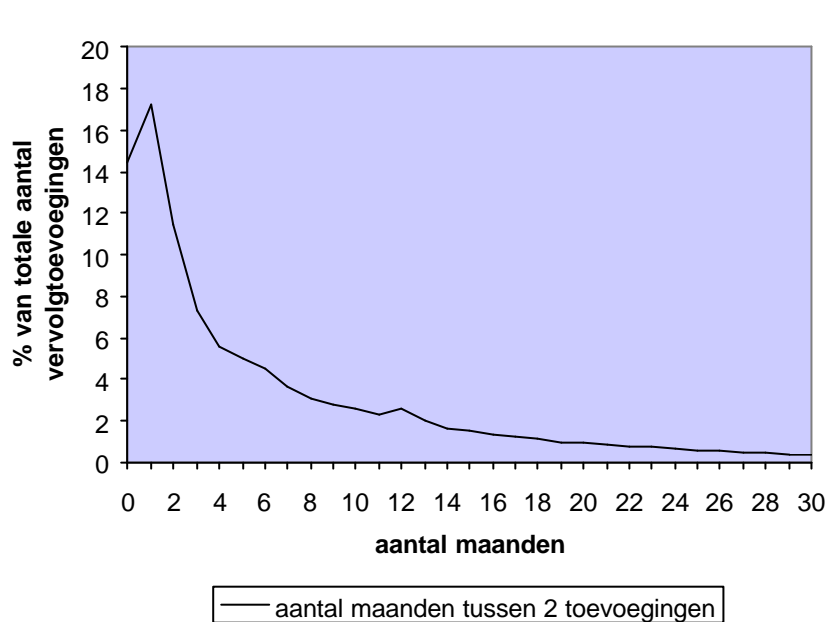
Aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende	Aantal meervoudig rechtzoekenden	% van totaal meervoudig rechtzoekenden	Aantal meervoudige toevoegingen	% van totaal meervoudige toevoegingen
2	127.586	53,7%	255.172	35,3%
3	54.712	23,0%	164.136	22,7%
4	25.542	10,7%	102.168	14,1%
5	12.393	5,2%	61.965	8,6%
6	6.646	2,8%	39.876	5,5%
7	3.769	1,6%	26.383	3,6%
8	2.318	1,0%	18.544	2,6%
9	1.357	0,6%	12.213	1,7%
10	907	0,4%	9.070	1,3%
>10	2.381	1,0%	34.105	4,7%
Totaal	237.611	100%	723.632	100%

Het merendeel (bijna 54%) van de meervoudig gebruikers blijft steken op twee afgegeven toevoegingen. Deze nemen ruim 35% van het totale aantal meervoudige toevoegingen voor hun rekening. De groep 'veelgebruikers' met meer dan tien toevoegingen bestaat uit 2.381 rechtzoekenden, ofwel 1% van het totaal aantal meervoudig gebruikers. Het grootste aantal toevoegingen dat tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003 aan één rechtzoekende is afgegeven, bedraagt 54. De regionale verschillen zijn gering en daarom niet expliciet weergegeven.

De tijd die verstrijkt tussen afgifte van twee opeenvolgende toevoegingen aan één rechtzoekende kan eveneens in kaart worden gebracht. Dit wordt gedaan in figuur 3.

Het aantal maanden dat tussen afgifte van twee toevoegingen verstrijkt, is in figuur 3 naar boven afgerond. De waarde 0 in de figuur betekent dat de vervolgtoevoeging op dezelfde dag is afgegeven als de eerdere toevoeging. Opvallend is dat dat het geval is voor ruim 14% van de vervolgtoevoegingen. Met behulp van de cijfers kan de gemiddelde tijd die verstrijkt tussen afgifte van twee opeenvolgende toevoegingen worden berekend: die bedraagt 183 dagen, wat ongeveer gelijk is aan zes maanden. Binnen die termijn van zes maanden wordt 65% van de vervolgtoevoegingen afgegeven.

Figuur 3: Periode tussen opeenvolgende toevoegingen aan één rechtzoekende

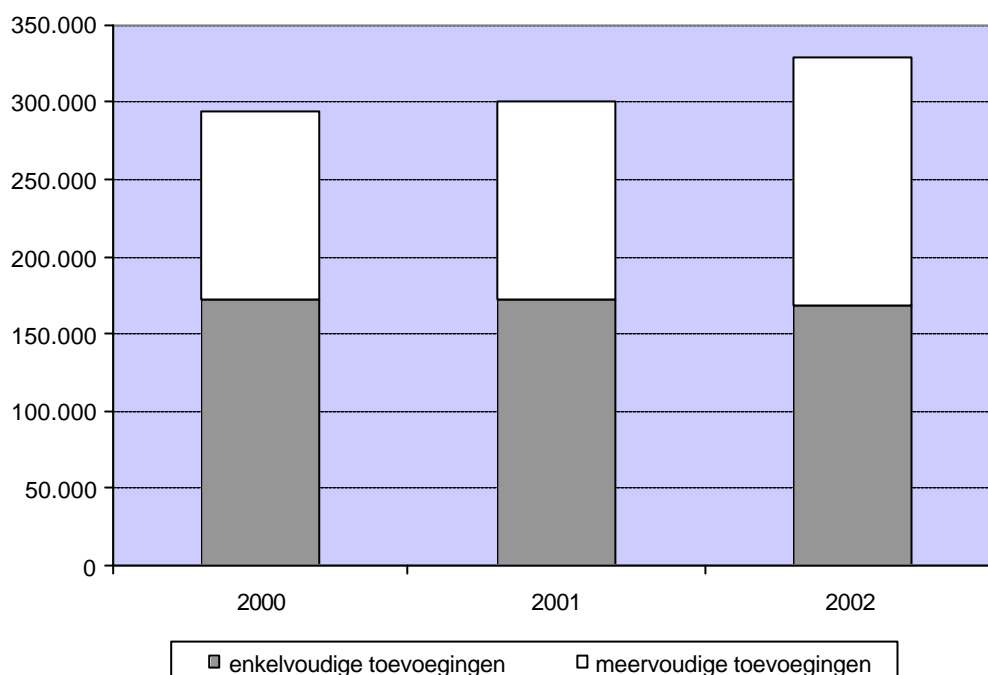


Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 1 blijkt uit cijfers van de Raden voor Rechtsbijstand en het Verwey-Jonker Instituut (Broenink en Kromontono, 2003) dat het gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de afgelopen jaren is toegenomen. Dit is te zien in figuur 4.

Vooral in 2002 is het totale aantal afgegeven toevoegingen flink gestegen: er werden 328.913 toevoegingen afgegeven, terwijl dat er in 2001 nog 299.308 waren. Uit figuur 4 blijkt dat deze stijging volledig toe te schrijven is aan een stijging van het meervoudig gebruik. Het aantal meervoudige toevoegingen steeg tussen 2001 en 2002 met meer dan 25%, terwijl het aantal enkelvoudige toevoegingen zelfs licht daalde. Een mogelijke oorzaak voor de stijging van het aantal toevoegingen in 2002 is de verslechterde economische situatie, waardoor het aantal (complexe) problemen toeneemt. De theoretische achtergronden hiervan worden beschreven in Van Velthoven en Ter Voert (2004). Veranderingen in het claimedrag van rechtzoekenden spelen mogelijk ook een rol in de stijging van het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand, zie Eshuis (2003).

Wat betreft de strafrechtelijke toevoegingen is de intensivering van beleid betreffende veelplegers een mogelijke oorzaak van de stijging van het meervoudig gebruik, zie MvJ/BZK (2002).

Figuur 4: Gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand, per kalenderjaar



Het rapport '*Twee halen,...*' (Beijers e.a., 1998) bevat gegevens over het meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 1996-1997. Eén van de bevindingen in het rapport is dat 32% van de nieuwe gebruikers van de gesubsidieerde rechtsbijstand, aan wie een toevoeging was afgegeven in het jaar 1996, binnen een periode van 1 jaar nogmaals één of meer toevoegingen kreeg. Dit percentage is niet rechtstreeks te vergelijken met de cijfers omtrent meervoudig gebruik per kalenderjaar, aangezien in '*Twee halen,...*' de rechtzoekenden na het moment van afgifte van de eerste toevoeging een jaar lang werden gevolgd. Om te kunnen zien in hoeverre het meervoudig gebruik is gewijzigd na verschijning van '*Twee halen,...*', moet derhalve voor alle rechtzoekenden aan wie in een bepaald kalenderjaar een toevoeging is afgegeven, worden gekeken of deze binnen 1 jaar opnieuw één of meer toevoegingen hebben gekregen.<sup>5</sup> Het op deze wijze gedefinieerde percentage meervoudig gebruikers bedraagt 31,7% wanneer de eerste toevoeging is afgegeven in 2000, en 31,3% bij een eerste afgegeven toevoeging in 2001.

De stijging van het meervoudig gebruik in 2002 die is te zien figuur 4, wekt de verwachting dat het percentage rechtzoekenden met meer dan 1 toevoeging binnen een periode van 1 jaar na afgifte van een eerste toevoeging in 2002 hoger ligt dan de bovengenoemde waarden van ruim 31%. Aangezien ons gegevensbestand slechts tot 1 augustus 2003 loopt, kan dit percentage echter niet worden berekend. Om toch een indicatie te krijgen, is het percentage meervoudig gebruikers berekend aan wie binnen een periode van 1 jaar opnieuw een

<sup>5</sup> In '*Twee halen,...*' werden alleen *nieuwe* gebruikers van de gesubsidieerde rechtsbijstand meegenomen. Aangezien we niet over deze informatie beschikken in ons gegevensbestand, bekijken we alle gebruikers in een kalenderjaar. Het is niet te verwachten dat dit tot grote afwijkingen zal leiden.

toevoeging is afgegeven, terwijl de afgifte van de eerste toevoeging tussen 1 augustus 2001 en 1 augustus 2002 plaatsvond. Het aldus gedefinieerde percentage meervoudig gebruikers bedraagt 34,7%. Het aandeel van rechtzoekenden met meer dan één toevoeging binnen een periode van 1 jaar na afgifte van de eerste toevoeging is, na een periode van stabiliteit, na 2001 dus gestegen.

Tenslotte is onderzocht hoe groot het gebruik van de anticumulatieregeling is geweest. Aangezien de anticumulatie-regeling per 15 juni 2000 ingrijpend is gewijzigd, is alleen gekeken naar toevoegingen die zijn afgegeven vanaf 15 juni 2000.<sup>6</sup> Volgens de gewijzigde regeling komt de rechtzoekende in aanmerking voor korting op de eigen bijdrage indien in de zes maanden voorafgaand aan de afgifte van een toevoeging al een eerdere toevoeging is afgegeven waarvoor 100% eigen bijdrage is betaald. De eigen bijdrage van de tweede toevoeging bedraagt dan 40% van de eigen bijdrage die werd opgelegd bij de eerste toevoeging. Met elke volgende toevoeging neemt dit percentage met 10% af. Voor zesde of verdere toevoegingen binnen 6 maanden hoeft geen eigen bijdrage meer te worden betaald.

Tussen 15 juni 2000 en 1 augustus 2003 zijn in totaal 643.717 toevoegingen afgegeven waarbij sprake is van meervoudig gebruik. Zoals reeds eerder vermeld in dit rapport zijn rechtzoekenden geen eigen bijdrage verschuldigd in vluchtelingenzaken, ambtshalve strafzaken en een aantal andere reguliere strafzaken. Van de 260.244 meervoudige toevoegingen die zijn afgegeven tussen 15 juni 2000 en 1 augustus 2003 waarin wel een eigen bijdrage diende te worden betaald, is in 93.759 gevallen anticumulatiekorting verleend.

<sup>6</sup> In de oude regeling moesten de toevoegingen hetzelfde rechtsbelang betreffen en binnen een periode van 3 maanden vallen, de nieuwe regeling geldt ongeacht het rechtsbelang voor een periode van 6 maanden. Bovendien bestonden er voor 15 juni 2000 slechts 2 situaties: betalen van de volledige eigen bijdrage of volledige kwijtschelding van de eigen bijdrage.



## 4 Aard van meervoudig gebruik

### 4.1 Verschillen naar rechtsgebied

Er bestaan grote verschillen tussen de *rechtsgebieden* waarin de toevoegingen worden afgegeven. De volgende rechtsgebieden worden daarbij onderscheiden: civiel recht, regulier strafrecht, ambtshalve strafrecht en vluchtelingrecht.<sup>7</sup>

Voor rechtzoekenden die zijn verwikkeld in strafrechtelijke zaken en vluchtelingenzaken zijn de belangen over het algemeen zo groot dat de financiële kosten van rechtsbijstand daar niet of nauwelijks tegen opwegen. Voor ambtshalve strafzaken is dat in nog sterkere mate het geval: er is sprake van een arrestatie en een acute noodzaak tot rechtsbijstand. Bij civielrechtelijke zaken is de ruimte om een afweging te maken om wel of niet door te procederen doorgaans veel groter. Bovendien zijn de financiële consequenties verschillend voor de diverse rechtsgebieden. Zo is bij ambtshalve strafzaken en vluchtelingenzaken geen eigen bijdrage verschuldigd. Ook in een gedeelte van de reguliere strafzaken is geen eigen bijdrage verschuldigd. Bij civielrechtelijke zaken wordt wel een eigen bijdrage berekend. Dit zou kunnen leiden tot een andere afweging in de keuze om wel of niet door te procederen.

Vanwege bovenstaande redenen is het zinvol om het totale en meervoudige gebruik uit te splitsen naar de verschillende rechtsgebieden. De resultaten worden gepresenteerd in tabel 4.

Tabel 4: (Meervoudig) gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand per rechtsgebied, in % van totaal aantal toevoegingen

Rechtsgebied	Totaal gebruik		Meervoudig gebruik	
	Aantal toevoegingen	% van totaal	Aantal toevoegingen	% van totaal meervoudig
Civiel	565.768	50,1%	335.718	46,4%
Vluchtelingen	174.223	15,4%	123.912	17,1%
Straf	110.531	9,8%	78.943	10,9%
Ambtshalve straf	279.671	24,7%	185.059	25,6%
Totaal	1.130.193	100%	723.632	100%

<sup>7</sup> In de gesubsidieerde rechtsbijstand worden bestuursrechtelijke zaken onder de noemer 'civiel' geclassificeerd.

Het aantal civiele toevoegingen bedraagt zo'n 50% van het totale aantal toevoegingen, en iets minder dan de helft bij meervoudig gebruik. Het aandeel van toevoegingen in de overige rechtsgebieden is iets groter bij meervoudig gebruik dan bij het totaal aantal toevoegingen. Een uitsplitsing naar ressort wordt gegeven in tabel 5. Uit tabel 5 blijkt dat er enige regionale verschillen bestaan, wanneer naar het totaal van enkelvoudig en meervoudig gebruik wordt gekeken.

Tabel 5: Gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand per rechtsgebied, in % van totaal aantal toevoegingen, per ressort

	Den Bosch	Arnhem	Den Haag	Amsterdam	Leeuwarden
Civiel	51,2%	49,0%	50,5%	50,4%	46,6%
Vluchtelingen	18,3%	20,1%	12,1%	11,9%	23,1%
Straf	8,6%	9,9%	11,4%	8,8%	11,3%
Ambtshalve straf	21,9%	21,0%	26,0%	28,9%	19,1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Zo telt Amsterdam verhoudingsgewijs anderhalf keer zo veel ambtshalve straftoevoegingen als Leeuwarden. In Leeuwarden daarentegen is het percentage vluchtelingtoevoegingen bijna twee keer zo groot als in Amsterdam (anderhalf keer voor meervoudige toevoegingen). Dit laatste wordt veroorzaakt doordat er min of meer evenveel vluchtelingtoevoegingen over de verschillende ressorten worden verdeeld. Aangezien in Leeuwarden absoluut gezien veel minder toevoegingen worden afgegeven dan in Amsterdam, wegen in Leeuwarden de vluchtelingtoevoegingen zwaarder.

Wat betreft het meervoudig gebruik komen de percentages min of meer overeen met die in tabel 5.

#### 4.2 Verschillen naar rechtscategorie

Behalve verschillen tussen rechtsgebieden bestaan er ook grote verschillen tussen de *rechtscategorieën* waarin de toevoegingen worden afgegeven. De meest voorkomende rechtscategorieën zijn te vinden in tabel 6.

Tabel 6: Meest voorkomende rechtscategorieën in meervoudig gebruik

Zaakcode	Omschrijving	Aantal toevoegingen	% v.meervoudige toevoegingen
S040	Misdrijven, eerste aanleg (enkelvoudige kamer)	92.284	12,8%
V040	Toelating als vluchteling	82.959	11,5%
V010	Vreemdelingenrecht (civiel)	53.922	7,5%
Z140	Vreemdelingenbewaring	39.091	5,4%
S050	Misdrijven, eerste aanleg (meervoudige kamer)	35.692	4,9%

De vijf meest voorkomende categorieën vallen, met uitzondering van het civiele vreemdelingenrecht (V010), in de klasse straf- en vluchtelingentoevoegingen. Ze nemen samen zo'n 42% van alle meervoudige toevoegingen voor hun rekening. De relatief hoge score van de strafrechtelijke categorieën misdrijven voor de enkel- en meervoudige kamer en vreemdelingenbewaring (respectievelijk S040, S050 en Z140) wordt vooral verklaard door het feit dat deze niet verder onderverdeeld zijn: zo bevat categorie S040 alle misdrijven die door de enkelvoudige kamer worden behandeld, ongeacht het type misdrijf.

De lage klassering van civiele rechtscategorieën wordt deels veroorzaakt door de gedetailleerde onderverdeling die voor het civiele rechtsgebied wel is gehanteerd: zo worden er 57 rechtscategorieën onderscheiden voor civielrechtelijke zaken, tegen 21 categorieën in het strafrecht en slechts zes in het vluchtelingenrecht.

Wanneer we de regionale verschillen bekijken met betrekking tot de meest voorkomende rechtscategorieën, blijkt de hoge klassering van de misdrijven voor de meervoudige kamer (S050-zaken) volledig toe te schrijven aan administratieve verschillen tussen de Raden: in Amsterdam worden veel misdrijven voor de enkelvoudige kamer (S040-zaken) met behulp van de zaakcode S050 geregistreerd. In het onderzoek naar de mate van doorprocederen zal hier rekening mee moeten worden gehouden.

Enkele rechtscategorieën lijken sterk op elkaar of zijn aan elkaar gerelateerd.<sup>8</sup> Aangezien ze voor het onderzoek naar doorprocederen als één rechtscategorie kunnen worden opgevat, zijn deze categorieën samengevoegd.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Om welke zaakcodes het precies gaat, staat beschreven in bijlage 3.

<sup>9</sup> Met dank aan de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam voor adviezen met betrekking tot het samenvoegen van rechtscategorieën.

## 5 Doorprocedeergedrag

In dit hoofdstuk wordt beschreven in welke mate rechtzoekenden doorprocederen. Volgens de definitie uit hoofdstuk 2 is er sprake van doorprocederen wanneer er, binnen hetzelfde rechtsbelang, een rechtsgang plaatsvindt naar een hogere gerechtelijke laag. Aangezien de beroepsprocedure in het vluchtelingenrecht er anders uitziet dan die voor de strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken, worden vluchtelingenzaken apart bekeken.

Zoals al bleek in hoofdstuk 2 is het, op basis van het gegevensbestand van Stichting IRIS, bij civielrechtelijke zaken niet mogelijk te zien of er sprake is van eerste aanleg, hoger beroep of cassatie. Daarom wordt bij het onderzoek naar doorprocedeergedrag in de categorie civiel een andere aanpak gevolgd.

### 5.1 Strafrechtcategorieën (regulier en ambtshalve)

Om te zien of er sprake is van een gang naar een hogere gerechtelijke laag, wordt gebruik gemaakt van de variabele 'soort gerecht' uit het IRIS-bestand. Deze variabele geeft aan of het gaat om een zaak voor de kantonrechter, de arrondissementsrechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad.<sup>10</sup> Er worden drie lagen onderscheiden: eerste aanleg, hoger beroep en cassatie.<sup>11</sup>

Let wel, het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk te zeggen in welke zaak er wordt doorgeprocedeerd. Als aan een rechtzoekende bijvoorbeeld vijf toevoegingen in de categorie 'misdrijven voor de enkelvoudige kamer' zijn afgegeven die door de arrondissementsrechtbank zijn behandeld, en nog twee met dezelfde code die bij het gerechtshof hebben gediend, dan is onbekend op hoeveel verschillende *doorprocedeeracties* deze toevoegingen betrekking hebben.

Bovendien is niet te zeggen bij welke arrondissementstoevoegingen de twee gerechtshoftoevoegingen horen. Het is zelfs mogelijk dat voor de zaken waarin hoger beroep is aangetekend, de fase van eerste aanleg niet voorkomt in het IRIS-bestand, bijvoorbeeld als deze plaatsvond voor 1 januari 2000. Dit zou leiden tot een onderschatting van het doorprocedeergedrag. De getallen in deze paragraaf geven derhalve slechts een *indicatie* van het doorprocederen.

<sup>10</sup> Er bestaat nog een aantal andere 'soorten gerecht', zoals de politierechter, militaire rechtbank etc. Het gaat echter om dusdanig kleine aantallen doorprocedeertoevoegingen dat deze niet relevant zijn voor het onderzoek.

<sup>11</sup> Voor kantonzaken is de beroepsprocedure tijdens de onderzoeksperiode gewijzigd. Tot 1 januari 2002 werd een hoger beroep door de arrondissementsrechtbank behandeld, daarna (met gebruik van een overgangsregeling) door het gerechtshof. Deze wijziging is in de analyse meegenomen. Het gaat echter om zeer weinig zaken.

De bovenstaande lijn van redeneren wordt gevolgd voor de meest voorkomende (ambtshalve) strafrechtcategorieën, te weten jeugdstrafzaken, misdrijven voor de enkelvoudige en meervoudige kamer, bijzondere opname in een psychiatrisch ziekenhuis en vreemdelingenbewaring. Dit levert het beeld op dat wordt gepresenteerd in tabel 7. Aangezien uit hoofdstuk 4 blijkt dat een aanzienlijk deel van de misdrijven voor de enkelvoudige kamer niet als zodanig wordt geregistreerd, worden de misdrijven voor enkel- en meervoudige kamer hier als één categorie beschouwd.

**Tabel 7: Frequentie van de gang naar een hoger gerecht in de verschillende (ambtshalve) strafrechtcategorieën, naar aantal rechtzoekenden**

Categorie	Jeugd	Misdrijven	Psychiatrische opname	Vreemdelingenbewaring	Overig
Zaakcode	S020	S040/S050	Z020	Z140	
Rechtzoekenden in categorie	13.997	44.377	11.510	12.805	18.668
In hoger beroep*	4,7%	26,3%	0,1%	0,2%	4,9%
In cassatie*	0,1%	1,9%	-	-	0,2%

\* als % van rechtzoekenden

Zoals uit tabel 7 blijkt, wordt bij deze misdrijven relatief vaak doorgeprocedeerd, namelijk in meer dan een kwart van de gevallen. Dit is te verwachten, aangezien het gaat om ernstige zaken waar vaak grote belangen op het spel staan. In de overige categorieën wordt minder doorgeprocedeerd.<sup>12</sup> Gemiddeld over alle rechtscategorieën heeft 13% van de rechtzoekenden hoger beroep aangekondigd, terwijl bijna 1% in cassatie is gegaan.

Een andere manier om een beeld te krijgen van het doorgeprocedeerdgedrag in strafzaken is door te kijken naar de verdeling van meervoudige toevoegingen over de verschillende drie lagen. Deze wordt beschreven in tabel 8. Opvallend in tabel 8 is dat in een aantal categorieën het soort gerecht vaak ontbreekt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in deze categorieën zaken veelal voor de kantonrechter komen. Het soort gerecht wordt vervolgens niet altijd geregistreerd in de gegevensbestanden van de Raden voor Rechtsbijstand, zoals blijkt uit hoofdstuk 2. Aangezien bij kantonzaken relatief weinig in hoger beroep of cassatie wordt gegaan, gaan we ervan uit dat dit het geschetste beeld van de mate van doorprocederen niet beïnvloedt.

<sup>12</sup> Een kanttekening bij de percentages in tabel 7 is dat het voor kan komen dat één rechtzoekende meerdere doorprocedeeracties kan voeren, waardoor de aandelen in het totaal van rechtzoekenden een overschatting zouden zijn. In de praktijk blijkt dit verschijnsel echter amper op te treden.

Tabel 8: Doorprocedeergedrag in strafrechtcategorieën, naar aantal toevoegingen

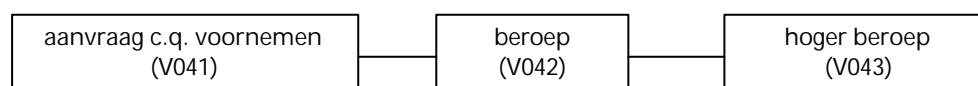
Categorie	Jeugd	Misdrijven	Psychiatrische opname	Vreemdeling en bewaring	Overig
Zaakcode	S020	S040/S050	Z020	Z140	
Toevoegingen	29.666	115.042	31.679	36.957	29.857
eerste aanleg	92,1%	77,2%	78,3%	88,9%	62,4%
hoger beroep	2,7%	16,5%	-	0,1%	6,5%
cassatie	0,1%	1,4%	-	0,3%	0,9%
niet bekend	5,1%	4,8%	21,7%	10,7%	30,2%

De getallen in de tabel dienen als volgt te worden geïnterpreteerd: er zijn 13.997 rechtzoekenden met tenminste 1 toevoeging in de categorie jeugdstrafzaken. In totaal gaat het om 29.666 toevoegingen. Hiervan werd 92,1% behandeld door de kantonrechter of arrondissementsrechtbank; in 2,7% kwam de zaak voor het gerechtshof en in 0,1% van de gevallen was er sprake van cassatie. De cijfers in tabel 8, die wederom slechts een indicatie geven van het doorprocedeergedrag, bevestigen het beeld uit tabel 7.

## 5.2 Vluchtelingenrechtcategorieën

Het bekijken van meervoudig gebruik en doorprocedeergedrag in vluchtelingen zaken wordt gecompliceerd door de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet, die sinds 1 april 2001 van kracht is. De weg die sindsdien kan worden gevolgd voor toelating als vluchteling ziet er schematisch als volgt uit.

Figuur 5: Mogelijke procedure voor toelating als vluchteling



Nieuw is dat vanaf 1 april 2001 geen bezwaar meer mogelijk is in asielzaken, maar er wel in hoger beroep kan worden gegaan tegen de uitspraak op beroep. Bovendien werden voor invoering van de nieuwe vreemdelingenwet alle asieltoevoegingen met behulp van één zaakcode geregistreerd, terwijl er na 1 april 2001 verschillende codes worden gebruikt die aangeven in of de asielaanvraag zich in de aanvraagfase, beroepsfase of in hoger beroep bevindt. Er kan dus aan de zaakcode al worden gezien of er sprake is van doorprocedeergedrag.

In de praktijk blijkt dit echter minder eenvoudig te zijn. Ten eerste is er voor zaken waarbij de beslissing op de aanvraag bekend is gemaakt vóór 1 april 2001 een overgangsregeling van kracht: bij deze zaken is het bezwaar en beroep geregistreerd met behulp van de oude zaakcode (V040). Een tweede complicatie

wordt gevormd door het feit dat ook na 1 april 2001 nieuwe asielaanvragen toch nog met behulp van de oude zaakcode V040 worden geregistreerd. Bovendien kan, wanneer een advocaat geen beroepsprocedure wil aanspannen, een *second opinion* worden gevraagd, waarvoor een nieuwe toevoeging met code V040 wordt afgegeven.

Tenslotte valt op dat zeer regelmatig op dezelfde dag meerdere asieltoevoegingen worden afgegeven aan één cliënt. Van de ongeveer 117.000 toevoegingen waarbij sprake is van meervoudig gebruik, is 18% afgegeven op een datum waarop aan dezelfde rechtzoekende al tenminste één andere asieltoevoeging is afgegeven. Het lijkt onwaarschijnlijk dat hier sprake is van doorprocedeedrag. Een mogelijke verklaring is dat het om meerdere leden van een gezin gaat, aan wie verschillende toevoegingen worden afgegeven onder hetzelfde klantnummer.

Aangezien uit de zaakcode V040 niet kan worden vastgesteld of het gaat om een beroepsprocedure volgens de oude regeling, het vragen van een second opinion, een nog volgens de oude codering geadmistreerde nieuwe aanvraag of een aanvraag van een ander gezinslid, beschouwen we bij de analyse van het doorprocedeedrag alleen de zaken waarvan de (hoger) beroepsfase na 1 april 2001 met behulp van de nieuwe zaakcodes geregistreerd.

In de periode tot 1 augustus 2003 hebben 19.319 rechtzoekenden een vluchtelingtoevoeging 'nieuwe stijl' ontvangen, terwijl 11.957 keer een beroepsprocedure werd gestart. Er werd 1.696 keer in hoger beroep gegaan. Wanneer dit aan het aantal rechtzoekenden wordt gerelateerd, blijkt 61,9% een beroepsprocedure te hebben gevolgd, terwijl 8,8% in hoger beroep ging.<sup>13</sup> Dit wijst erop dat er fors wordt doorgeprocedeerd in vluchtelingzaken.

### **5.3 Civiele rechtscategorieën (inclusief bestuursrecht)**

In de tabel met meest voorkomende rechtscategorieën – tabel 6 uit hoofdstuk 3 – komen bijna uitsluitend categorieën uit het strafrecht en vluchtelingenrecht voor. Om naar doorprocedeedrag bij civiele rechtscategorieën te kijken, is het raadzaam eerst een overzicht te geven van het meervoudig gebruik in de verschillende civiele rechtscategorieën is. Hierbij beperken we ons, gelet op de afgeleide definitie van doorprocederen op civiel gebied, tot gevallen waarbij meerdere toevoegingen in dezelfde rechtscategorie zijn afgegeven. Het overzicht is te zien in tabel 9.

<sup>13</sup> Een vertekening zou plaats kunnen vinden doordat ook bij de nieuwe zaakcodes beroepsprocedures van meerdere gezinsleden op hetzelfde klantnummer geregistreerd staan. Dit lijkt in de praktijk echter amper voor te komen.

Tabel 9: Meest voorkomende civiele rechtscategorieën in meervoudig gebruik, na hercodering

Zaakcode	Omschrijving	Aantal toevoegingen	% van meerv. civiele toevoegingen	% van alle civiele toevoegingen
V01X	Vreemdelingenrecht (civiel)	53.575	28,0%	9,5%
C01X	Bijstand	18.281	9,6%	3,2%
A01X	Ontslag	17.163	9,0%	3,0%
D020	Arbeidsongeschiktheid	15.209	8,0%	2,7%
P04X	Ouderlijke macht	15.167	7,9%	2,7%
P030	Alimentatie	9.870	5,2%	1,7%

Uit tabel 9 blijkt dat de meeste civiele meervoudige toevoegingen zijn afgegeven op het gebied van vreemdelingenrecht, bijstand, ontslag, arbeidsongeschiktheid en gebieden gerelateerd aan echtscheiding. In hoofdstuk 2 is beschreven dat het niet gelukt is om een precieze afbakeningsperiode aan te wijzen ter definiëring van doorprocedeergedrag op civiel gebied. Of in de gebieden uit tabel 9 eveneens het vaakst wordt doorgeprocedeerd, kan derhalve niet worden vastgesteld. Er is echter wel een indicatie van te geven van de *aard* van het doorprocedeergedrag.

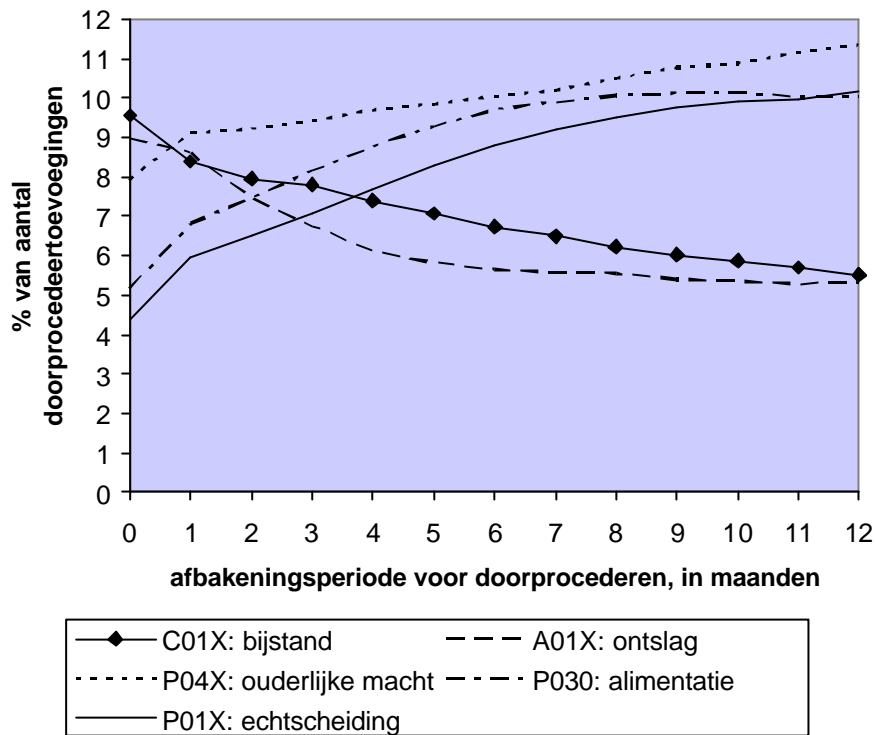
Hiervoor wordt het aandeel van de toevoegingen die zijn afgegeven in de categorieën uit tabel 9 bekeken in het totale aantal toevoegingen dat onder de definitie van doorprocederen valt, voor verschillende afbakeningsperioden. Een grafische weergave hiervan wordt gegeven in figuur 6. De rechtscategorieën vreemdelingenrecht (V01X) en arbeidsongeschiktheid (D020) zijn niet opgenomen in figuur 6. Het aandeel hiervan in het totale aantal doorprocedeer-toevoegingen is stabiel voor de verschillende afbakeningsperioden: rond de 21% voor vreemdelingenrecht,<sup>14</sup> en rond de 10% voor arbeidsongeschiktheid.

Uit figuur 6 is te zien dat het aandeel van de categorieën bijstand en ontslag daalt naarmate de afbakeningsperiode groter wordt. Dit wijst erop dat in bijstands- en ontslagzaken in verhouding weinig wordt doorgeprocedeerd. Het aandeel van de echtscheidings-gerelateerde categorieën neemt juist toe. Dit is een indicatie dat in zaken betreffende echtscheiding, alimentatie en ouderlijke macht doorprocedeergedrag juist relatief vaak voorkomt. Om hoeveel toevoegingen het daadwerkelijk gaat, is af te lezen uit tabel 10 in bijlage 3.

<sup>14</sup> Zoals uit tabel 9 blijkt, ligt het aandeel voor vreemdelingenrecht op 28% wanneer geen verdere afbakening wordt gehanteerd. Vanaf een gehanteerde afbakeningsperiode van 1 maand ligt het percentage rond de 21.



Figuur 6: Aandeel van vijf rechtscategorieën in het aantal doorprocedeertoevoegingen, voor verschillende afbakeningsperioden



## 6 Slotbeschouwing

Rechtzoekenden kunnen binnen een bepaalde periode meerdere malen gebruik maken van de gesubsidieerde rechtsbijstand om eenzelfde juridisch probleem aan te pakken, of voor de oplossing van verschillende problemen. Met dit onderzoek is getracht de recente ontwikkelingen in dit meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in kaart te brengen. In het bijzonder is gekeken naar de omvang en aard van het meervoudig gebruik tussen 1 januari 2000 en 1 augustus 2003, en naar de mate waarin door rechtzoekenden wordt doorgeprocedeerd.

Uit het onderzoek naar de *omvang* van het meervoudig gebruik blijkt dat 37% van alle rechtzoekenden aan wie in de onderzoeksperiode een toevoeging is afgegeven, in deze periode vaker dan één keer een beroep heeft gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het meervoudig gebruik betreft 64% van alle afgegeven toevoegingen.

De recente stijging van het *totale* gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand, die door verschillende bronnen is gesignaleerd, blijkt volledig te wijten te zijn aan een toename van het *meervoudig* gebruik. Terwijl het aandeel van het meervoudig gebruik in het totale gebruik tot en met 2001 stabiel bleef ten opzichte van halverwege de jaren 90, wordt in 2002 een duidelijke stijging geconstateerd. Voorlopige cijfers wijzen erop dat deze stijging zich in 2003 verder doorzet. Een mogelijke oorzaak is een wijziging in het claimgedrag van rechtzoekenden (Eshuis, 2003). Ook is het aannemelijk dat de verslechterde economische situatie leidt tot meer en complexere problemen (van Velthoven e.a., 2004). Om de oorzaken goed in kaart te brengen is nader onderzoek nodig.

Met betrekking tot de *aard* van het meervoudig gebruik blijkt dat iets minder dan de helft van het aantal meervoudige toevoegingen is afgegeven op civielrechtelijk gebied, terwijl het aandeel van civiele toevoegingen in het totale gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand iets boven de 50% ligt. Aangezien wel wordt verondersteld dat er in onvoldoende mate een financiële afweging plaatsvindt door rechtzoekenden om wel of niet een beroep te doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, en aangezien er juist in civielrechtelijke zaken meestal een eigen bijdrage is verschuldigd, is het relevant het doorprocedeedrag in civiele zaken onder de loep te nemen. Gegevens over de gang naar een hoger gerecht ontbreken op civielrechtelijk gebied echter meestal. Evenmin zijn gegevens over de duur van procedures beschikbaar, zodat over de omvang van doorprocedeedrag in civielrechtelijke zaken weinig valt te zeggen. Aanvullend onderzoek omtrent de gemiddelde tijd die het kost om in hoger beroep of cassatie te gaan zou hier uitkomst kunnen bieden.

Ook het doorprocedeergedrag in vluchtelingen-zaken, die 17% van het meervoudig gebruik uitmaken, is lastig in kaart te brengen door de introductie van nieuwe beroepsprocedures in de Vreemdelingenwet uit 2001 en een overgangs-regeling in de periode erna. Als alleen naar de zaken wordt gekeken die volgens de nieuwe regels worden geadmistreerd, blijkt dat 62% van de vluchtelingen in beroep is gegaan, en 9% in hoger beroep. Wellicht dat onderzoek in een later stadium een completer beeld van de mate van doorprocederen in vluchtelingen-zaken kan geven, al is dit terrein uitermate gevoelig voor beleidswijzigingen.

Voor strafrechtelijke zaken (regulier en ambtshalve), die ruim 36% van het meervoudig gebruik voor hun rekening nemen, is het wel mogelijk gebleken een indicatie te krijgen van het doorprocedeergedrag van rechtzoekenden. Dit vindt voornamelijk plaats bij misdrijven voor de enkelvoudige en meervoudige kamer, waar de consequenties van een veroordeling veelal ingrijpend zijn: zo'n 26% van de rechtzoekenden tekent hoger beroep aan, terwijl 2% in cassatie gaat. Voor de overige strafrechtelijke categorieën ligt het percentage hoger beroep onder de 5%, terwijl minder dan 1% van de rechtzoekenden in cassatie gaat. In ambtshalve strafzaken speelt een financiële afweging om wel of niet door te procederen geen rol, aangezien in voor deze zaken geen eigen bijdrage is verschuldigd. Voor reguliere strafzaken kan dit echter wel het geval zijn. Hier kan nader onderzoek wellicht meer inzicht verschaffen in het doorprocedeergedrag.

Voornaamste aanleiding voor dit onderzoek was het ontbreken van recente gegevens over meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Onzeker is nog welke invloed de herinrichting van het stelsel, die op dit moment wordt geïmplementeerd, zal hebben op het meervoudig gebruik. De verwachting is dat door het vergroten van de toegankelijkheid van het stelsel (meer rechtzoekenden die binnen komen via de telefoon of internet) en afschaffing van het verlengde spreekuur het aantal toevoegingen verder zal stijgen, zeker bij handhaving van de anticumulatieregeling. De vraag wat het effect zal zijn voor het meervoudig gebruik.

Anderzijds zou op civielrechtelijk gebied de verhoging van de eigen bijdrage in 2004 remmend kunnen werken op de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand in het algemeen en het meervoudig gebruik in het bijzonder.

Toekomstig onderzoek zal dit aan het licht moeten brengen. In dat kader is wellicht een rol weggelegd voor de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, die jaarlijks zal verschijnen. Tenslotte kan nader onderzoek worden verricht om te zien of in de gesubsidieerde rechtsbijstand vaker en/of langer wordt doorgeprocedeerd dan in niet-gesubsidieerde zaken.

## Literatuur

**Beijers, W.M.E.H., A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides**

*Twee halen,...* Over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998

WODC-Onderzoeksnotities, nr. 1998/3

**Broenink, N., E. Kromontono**

*Een overzicht van de ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtsbijstand voor de jaren 1997 tot en met 2002*

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2003

**Eshuis, R.J.J.**

*Claims bij de rechtbank*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Onderzoek en beleid, nr. 209

**Jungmann, N.**

*Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2003*

Amsterdam, Raad voor Rechtsbijstand, 2003

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*

Vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 118

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*

Vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 119

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*

Vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 140

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*

Vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 142

**Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides**

*De rechtsbijstandsubsidie herzien: een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998

Onderzoek en beleid, nr. 175

**MvJ/BZK**

*Naar een veiliger samenleving*

Den Haag, Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002

**Stichting IRIS**

*Rapportages gesubsidieerde rechtsbijstand*

Deventer, Stichting IRIS

**Van Velthoven, B., M. ter Voert**

*De geschilbeslechtingdelta*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Onderzoek en beleid, nr. 219

## **Bijlage 1      Begeleidingscommissie**

### **Voorzitter**

dr. A. Klijn, Raad voor de Rechtspraak

### **Leden**

mw. drs. N. Jungmann, Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam/Erasmus  
Universiteit Rotterdam

drs. R. Lankester, Ministerie van Justitie, directie Toegang Rechtsbestel

mw. dr. M. ter Voert, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

## Bijlage 2 Beschikbare gegevens

Het afgiftebestand dat op ons verzoek is samengesteld door de stichting IRIS, bevat de volgende variabelen:

- Een unieke code waarmee de toevoegingen kunnen worden onderscheiden, onder andere opgebouwd uit de code van het betreffende ressort. Ook wel de GRAS-code genoemd, waarbij GRAS staat voor Gefinancierde Rechtsbijstand AdministratieSysteem.
- Een code waarmee de rechtzoekende aan wie de toevoeging is afgegeven kan worden geïdentificeerd. Deze code is slechts uniek per ressort.
- De geboortedatum van de rechtzoekende.
- Het moduultype waarin de toevoeging is afgegeven, dat wil zeggen het betreffende rechtsgebied. C = civiel, V = vluchtelingen, S = strafrechtelijk en A = ambtshalve.
- De afgiftecategorie, ofwel de zaakcode die de rechtscategorie uitdrukt. Een overzicht van zaakcodes en de bijbehorende rechtscategorieën is te vinden in bijlage 2.
- De datum waarop de toevoeging is afgegeven.
- De zogenaamde RBV-code, waarmee het type RechtsBijstandVerlener wordt aangegeven.
- De eigen bijdrage die op basis van inkomensgegevens wordt berekend, voor aftrek van eventuele anticumulatiekorting.
- De verschuldigde eigen bijdrage na aftrek van eventuele anticumulatiekorting.
- Het percentage eigen bijdrage dat moet worden betaald, afhankelijk van de anticumulatiekorting.
- Een code voor het soort gerecht waar de toevoeging wordt behandeld.
- Een omschrijving in woorden van de hierboven genoemde gerechtscategorie.
- Een code voor het ressort waar de toevoeging is afgegeven, waarbij 1 = Den Bosch, 2 = Arnhem, 3 = Den Haag, 4 = Amsterdam en 5 = Leeuwarden.

## Bijlage 3      Zaakcodes

Tabel 1:      Zaakcodes voor de verschillende rechtscategorieën

Rechtsterrein	Code	Type	Rechtscategorie
Arbeidsrecht	A010	C	Nietig ontslag
	A011	C	Kennelijk onredelijk ontslag
	A012	C	Ontslagvergunning
	A020	C	Ontbinding arbeidsovereenkomst
	A030	C	Arbeidsrecht / overige geschillen
	A031	C	Loonvordering / secundaire arbeidsvoorwaarden
	A032	C	Bedrijfsongeval
Personen- en familierecht	P010	C	Echtscheiding met nevenvorderingen
	P011	C	Ontbinding (eenzijdig) huwelijk na svteb
	P012	C	Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen
	P013	C	Echtscheiding
	P020	C	Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek
	P021	C	Gemeenschappelijk ontbindingsverzoek huwelijk
	P030	C	Alimentatie / levensonderhoud
	P040	C	Ouderlijke macht / voogdij
	P041	C	Omgangsregeling
	P042	C	Ondertoezichtstelling
	P050	C	Boedelscheiding
	E010	C	Geschillen m.b.t. erfrecht
	P060	C	Adoptie
	P070	C	Vaderschapsactie / ontkenning
	P080	C	Voornaamswijziging
	P090	C	Curatele / onderbewindstelling
P100	C	Personen- en familierecht / overige geschillen	
Verbintenissenrecht	O010	C	Geschil onrechtmatige daad
	O011	C	Straat- en/of contactverbod
	O012	C	Geschil onrechtmatige overheidsdaad
	O020	C	Geschil verzekering
	O030	C	Geschil verbintenissenrecht
	O033	C	Schuldsanering / betalingsregeling
	O040	C	Geschil medisch handelen
Huurrecht	H010	C	Beëindiging huurovereenkomst
	H020	C	Onderhoud door verhuurder
	H030	C	Wet huurprijzen woonruimte
	H040	C	Geschil (ver)huur woonruimte
	H050	C	Geschil (ver)huur bedrijfsruimte
Goederenrecht	G010	C	Goederenrecht
Overige zaken civiel recht	I010	C	Faillissementsrecht
	R010	C	[leeg] - restcategorie civiele zaken



Bestuursrecht	B010	C	Bestuursrecht	
	B060	C	Klachten overheidshandelen	
	D010	C	Werkloosheidswet	
	D020	C	Arbeidsongeschiktheid	
	D070	C	Sociale verzekeringen overig	
	D071	C	Algemene kinderbijslagwet	
	C010	C	Algemene bijstandswet	
	C012	C	Verhaal bijstand	
	C020	C	Uitkering vervolgings-/oorlogsslachtoffers	
	C030	C	Sociale voorzieningen overig	
	C031	C	Studiefinanciering	
	F010	C	Belastingrecht	
	V010	C	Vreemdelingenrecht	
	V013	C	Verblijf gezinsleden	
	V030	C	Naturalisatie	
	V040	V	Toelating als vluchteling	
	V041	V	Voornemen en beroep vreemdelingenwet	
	V042	V	Beroepsprocedure vreemdelingenwet	
	V043	V	Beroep en hoger beroep vreemdelingenwet	
	V044	V	Voornemen en beroep vreemdelingenwet	
	V045	V	Voornemen en beroep vreemdelingenwet	
	M010	C	Ambtenarenrecht	
	W010	C	Woonrecht	
	W013	C	Geschil woon- of huursubsidie	
	Strafrechtelijke zaken - Verdachten	S010	A/S	Overtreding kantongerecht
		S020	A/S	Jeugdstrafzaken
		S030	A/S	Rijden onder invloed
		S040	A/S	Misdrijven, eerste aanleg (enkelvoudige kamer)
		S050	A/S	Misdrijven, eerste aanleg (meervoudige kamer)
	Strafrechtelijke zaken - Niet verdachten	Z010	A/S	Uitleveringswet
		Z020	A/S	Bijzondere opname psychiatrisch ziekenhuis
		Z060	A/S	TBS
		Z080	A/S	Geschillen / klachtzaken gedetineerden
Z100		A/S	Bezwaar weigering teruggave rijbewijs	
Z110		A/S	Vordering benadeelde partij in strafproces	
Z120		A/S	Weigering teruggave inbeslaggenomen goederen	
Z130		A/S	Gratieverlening	
Z140		A/S	Vreemdelingenbewaring	
Z150		A/S	Ten uitvoerlegging voorwaardelijke straf	
Z151		A/S	Omzetting taakstraf	
Z160		A/S	Schadevergoeding na voorlopige hechtenis	
Z180		A/S	Beklag niet-vervolgning	
Z190		A/S	Wet overdracht tul strafvonnis (WOTS)	
Z230		A/S	Ontnemingsvordering	
Z250	A/S	[leeg] - restcategorie strafzaken		

Bron: Raden voor Rechtsbijstand

De volgende rechtscategorieën zijn voor de analyses in dit rapport samengevoegd:

- A010, A011, A012, A020 en A031 (ontslag);
- C010 en C013 (bijstand);
- H010, H020, H030, H040 en H050 (huren);
- O010 en O012 (onrechtmatige daad);

- P010, P011, P012, P013, P020 en P021 (echtscheiding);
- P040 en P041 (ouderlijke macht/omgangsregeling);
- V010, V012, V013 en V030 (vreemdelingen excl. asiel);
- V041, V042, V043, V044 en V045 (beroepsprocedure vluchtelingen);
- Z150 en Z151 (ten uitvoerlegging straf).

De door hercodering ontstane nieuwe codes zijn respectievelijk A01X, C01X, H01X, O01X, P01X, P04X, V01X, V04X en Z15X.

## Bijlage 4 Doorprocederen civiel

In paragraaf 5.3 wordt het doorprocederen in civiele rechtscategorieën bekeken. Het aantal toevoegingen dat onder de definitie van doorprocederen valt wordt bekeken voor de meest voorkomende civiele rechtscategorieën, voor verschillende afbakeningsperioden. Een grafische weergave is te vinden in figuur 5. In deze bijlage worden de aantallen toevoegingen in tabelvorm weergegeven.

Tabel 1: Aantallen toevoegingen dat valt onder definitie van civiel doorprocederen, voor verschillende afbakeningsperioden

Zaakcode	V01X	C01X	A01X	D020	P04X	P030	P01X	Overig	Totaal
Omschrijving	vreemde- lingen	bijstand	ontslag	arbeids- ongeschikt	ouderlijke macht	alimentatie	echt- scheiding		
Aantal afgegeven toevoegingen	80.805	29.682	52.287	26.225	38.733	39.458	110.217	188.361	565.768
Enkelvoudig	27.230	11.401	35.124	11.016	23.566	29.588	101.872	134.851	374.648
Meervoudig	53.575	18.281	17.163	15.209	15.167	9.870	8.345	53.510	191.120
Doorprocederen (afbakening in mnd)									
1	28.744	10.822	11.117	11.975	11.761	8.783	7.663	38.169	129.034
2	25.044	9.033	8.460	11.021	10.455	8.457	7.395	33.581	113.446
3	21.634	7.830	6.777	10.034	9.454	8.176	7.112	29.335	100.352
4	18.916	6.611	5.468	9.092	8.673	7.847	6.892	25.883	89.382
5	16.678	5.658	4.669	8.170	7.890	7.439	6.625	23.034	80.163
6	14.870	4.825	4.056	7.307	7.207	6.961	6.325	20.205	71.756
7	13.414	4.216	3.622	6.570	6.613	6.423	5.969	18.097	64.924
8	11.947	3.609	3.224	5.830	6.097	5.838	5.506	16.017	58.068
9	10.723	3.129	2.810	5.127	5.602	5.266	5.071	14.308	52.036
10	9.706	2.750	2.511	4.534	5.095	4.751	4.655	12.843	46.845
11	8.809	2.378	2.204	3.937	4.654	4.177	4.160	11.379	41.698
12	8.048	2.042	1.982	3.417	4.197	3.718	3.759	9.864	37.027

De tabel laat zich als volgt lezen: in de categorie vreemdelingen (V01X) zijn in totaal 90.905 toevoegingen afgegeven. Hiervan vallen 53.575 onder meervoudig gebruik, wat hier wil zeggen dat er meerdere civiele vreemdelingentoevoegingen zijn afgegeven aan één rechtzoekende. De categorie 'meervoudig gebruik' is ook te beschouwen als doorprocederen met een afbakeningsperiode van 0 maanden. Wanneer een afbakeningsperiode van 1 maand wordt gebruikt, blijven er 29.744 toevoegingen over die aan de definitie van doorprocederen voldoen, enzovoorts.