

Rechtspraak in Nederland
2007

Verklaring van tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
–	= nihil
–	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is kleiner dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2006–2007	= 2006 tot en met 2007
2006/2007	= het gemiddelde over de jaren 2006 tot en met 2007
2006/'07	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2006 en eindigend in 2007
1996/'97–2006/'07	= oogstjaar, boekjaar enz., 1996/'97 tot en met 2006/'07

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Prepress

Centraal Bureau voor de Statistiek
Facilitair Beheer

Druk

OBT bv, Den Haag

Omslag

TelDesign, Rotterdam

Inlichtingen

Tel. (088) 570 70 70
Fax (070) 337 59 94
Via contactformulier:
www.cbs.nl/infoservice

Bestellingen

E-mail: verkoop@cbs.nl
Fax (045) 570 62 68

Internet

www.cbs.nl

Prijs: € 21,20 (excl. administratie- en verzendkosten)
ISBN: 978-90-357-1347-5
ISSN:1566-7634

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, 2008.
Verveelvoudiging is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.

Inhoud

Voorwoord	5
Inleiding	7
Samenvatting en kerncijfers	9
1. Organisatie, financiën en personeel	13
1.1 Het recht en de rechterlijke organisatie	13
1.2 Financiën en personeel	15
1.3 Capita Selecta: Gesubsidieerde rechtsbijstand	20
1.4 Capita Selecta: Mediation naast rechtspraak	25
2. Burgerlijk recht	35
2.1 Procedure in het burgerlijk recht	35
2.2 Rechtbank, sectoren kanton en civiel	39
2.3 Gerechtshof en Hoge Raad	43
2.4 Capita Selecta: Echtscheidingsprocedures	44
2.5 Capita Selecta: Wettelijke schuldsaneringen	50
3. Bestuursrecht	57
3.1 Procedure in het bestuursrecht	58
3.2 Rechtbank, sector bestuursrecht	60
3.3 Bijzondere bestuursrechters	62
3.4 Belastingrecht bij gerechtshof en Hoge Raad	63
3.5 Enkele bijzondere procedures	64
3.6 Capita Selecta: Asielzoekers en de pardonregeling	66
3.7 Capita Selecta: Bezwaarprocedures en hun filterwerking	72
4. Strafrecht	79
4.1 Procedure in het strafrecht	79
4.2 Het Openbaar Ministerie	82
4.3 Rechtbank, sectoren kanton en straf	84
4.4 Gerechtshof en Hoge Raad	86

4.5 Enkele bijzondere procedures	87
4.6 Capita Selecta: Minderjarige verdachten van misdrijven.	88
4.7 Capita Selecta: Advocaten in Nederland en in Europa	94
Begrippenlijst	101
Medewerkers	109

Voorwoord

De thema's recht en rechtspraak staan voortdurend in de belangstelling van beleid, wetenschap en media. De publicatie 'Rechtspraak in Nederland' voorziet in de behoefte aan actuele cijfermatige informatie. In hoofdlijnen wordt de organisatie van de rechtspraak in Nederland beschreven. In afzonderlijke hoofdstukken komen vervolgens de drie rechtsgebieden aan bod die we binnen het Nederlandse recht onderscheiden: het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht.

In de media krijgen de strafzaken verreweg de meeste aandacht. Toch is het grootste deel van de zaken civielrechtelijk. Het civielrecht of burgerlijk recht houdt zich bezig met geschillen tussen personen en/of bedrijven. Bij de rechtbanken zijn in 2007 ruim 782 duizend civiele zaken afgedaan. De bestuursrechtspraak regelt geschillen over besluiten van overheidsorganen. De rechtbanken hebben in 2007 in ruim 66 duizend bestuurszaken een uitspraak gedaan. In het strafrecht is geregeld hoe om te gaan met handelingen die in de wet strafbaar zijn gesteld. Een deel van de zaken doet het Openbaar Ministerie zelf af door middel van bijvoorbeeld een transactie of sepot. De overige zaken (283 duizend in 2007) worden behandeld door de rechtbanken.

Aan het eind van elk hoofdstuk zijn twee onderwerpen uitgelicht. Het gaat steeds om een specifiek onderwerp uit het rechtsgebied dat in het voorgaande hoofdstuk is besproken. Dit jaar gaan deze artikelen bijvoorbeeld over gesubsidieerde rechtsbijstand, over schuldsaneringen, over de filterwerking die bestuursorganen kunnen hebben, en over kenmerken van verdachten in het strafrecht.

Zo blijkt bijvoorbeeld dat het aantal schuldsaneringen in de eerste helft van 2008 is gedaald. Dit was ook de opzet van de wetwijziging op dit punt, begin dit jaar.

En hoewel het aantal advocaten jaarlijks stijgt, blijft Nederland – vergeleken met omliggende landen – weinig advocaten tellen.

Een deel van deze *Capita Selecta* is door externe auteurs geschreven.

De publicatie 'Rechtspraak in Nederland 2007' is samengesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met de Raad voor de rechtspraak. Door die samenwerking kan een breder inzicht worden gegeven in de rechtspraak in Nederland. Het CBS is de Raad voor de rechtspraak en de (overige) externe auteurs zeer erkentelijk voor de geleverde bijdragen aan 'Rechtspraak in Nederland'.

De Directeur-Generaal van de Statistiek
Drs. G. van der Veen

Inleiding

Rechtspraak

Begin 2000 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het eerst een grote hoeveelheid statistische gegevens van de meest belangrijke vormen van rechtspraak samengebracht in één publicatie, *Rechtspraak in Nederland*. Deze nieuwe editie is de achtste in de reeks en verstrekt informatie tot en met het verslagjaar 2007.

Na een algemene inleiding over de organisatie van de rechtspraak en de financiële en personele aangelegenheden rondom rechtspraak (hoofdstuk 1) worden achtereenvolgens het burgerlijk recht (hoofdstuk 2), het bestuursrecht (hoofdstuk 3) en het strafrecht (hoofdstuk 4) beschreven. Dit boek behandelt de uitkomsten van de ingeschreven en de afgedane zaken bij de meeste algemene en een aantal bijzondere rechtscolleges. Aan het einde van elk hoofdstuk volgen twee *Capita Selecta*. Hierin wordt dieper ingegaan op een aspect van het rechtsgebied dat in het voorgaande hoofdstuk is behandeld. Verder zijn een begrippenlijst en auteursinformatie opgenomen. Direct na deze inleiding volgt een samenvatting met kerncijfers.

Cijfers over rechtspraak

De basisgegevens voor de cijfers komen veelal uit elektronische registraties van griffies en parketten van rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Daarnaast ontvangt het CBS gegevens van veel bijzondere colleges en in sommige gevallen worden data aan bestaande publicaties ontleend. De informatie over het personeel en de financiering van de rechtspraak zijn afkomstig van de Raad voor de rechtspraak.

Het vervolg van dit boek geeft cijfermatig inzicht in de rechtspraak in Nederland op de drie traditionele hoofdterreinen van het recht. Het biedt een overzicht van de zaken die jaarlijks bij de griffies van de diverse rechtscolleges (en voor het strafrecht bij het parket van het Openbaar Ministerie) worden aangeboden.

Deze publicatie behandelt in beginsel de hoofdlijnen van de rechtspraak in Nederland. Specifieke terreinen in de marge van de rechtspraak (zoals militair strafrecht) komen niet of slechts zijdelings ter sprake. Informatie over verslagjaren vanaf 1985 is opgenomen in verschillende eerdere edities van *Rechtspraak in Nederland*.

Niet alleen het CBS, maar ook de Raad voor de rechtspraak publiceert cijfers over de Nederlandse rechtspraak. Er is veel overeenstemming tussen de gegevens van CBS en Raad, maar er zijn ook verschillen. Die komen voort uit verschillen in doelen en definities in de verschillende publicaties.

Er zijn twee redenen waarom de cijfers van het CBS soms lager zijn dan die van de Raad. Het CBS kiest om reden van herkenbaarheid voor een presentatie in termen van 'zaken'. De Raad voor de rechtspraak presenteert, vanwege de wettelijke verplichting tot bestuurlijke verantwoording, overwegend in termen van 'producten'. Een product is een onderdeel van een zaak waarvoor aparte financiering met de minister van Justitie is overeengekomen. Vooral in strafzaken kan sprake zijn van meer dan één product per zaak, omdat bijvoorbeeld zgn. Raadkamer-zittingen hier apart worden geteld.

Een ander verschil is dat het CBS zich bij het in beeld brengen van afdoeningen van zaken soms beperkt tot de eindvonnissen en andere rechterlijke beslissingen. De Raad neemt altijd ook andere afdoeningswijzen mee, zoals tussenvonnissen, intrekkingen, verwijzingen en royementen. Van royement is bijvoorbeeld sprake wanneer een lopende procedure wordt afgebroken. Hiervan is sprake wanneer een tussentijdse overeenkomst tussen partijen het conflict oplost, voordat de civiele of bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan.

Op de websites van het CBS (www.cbs.nl) en van de Raad voor de rechtspraak (www.rechtspraak.nl) is meer informatie te vinden over beschikbare bronnen en publicaties.

Meer informatie...

Aanvullende informatie (meer details, andere periodes) is, indien beschikbaar, op aanvraag te verkrijgen of te raadplegen in papieren of elektronische publicaties van het CBS. Inlichtingen hierover kunt u krijgen bij de infoservice van het CBS (e-mail infoservice@cbs.nl of telefoon (088) 570 70 70).

Op de CBS website (www.cbs.nl) zijn statistische gegevens te vinden, onder andere over het thema Rechtsbescherming en veiligheid, waaronder de rechtspraak en verwante onderwerpen, in de gratis te raadplegen online databank StatLine. Een handleiding voor het raadplegen van StatLine en het gebruik van de data van het thema Veiligheid en recht staat op de CBS-website. De bijgaande link geeft direct toegang tot de StatLine-themakoepel met links naar de diverse thema's in StatLine: www.cbs.nl/nl-NL/menu/cijfers/statline/default.htm. Hier is ook een uitleg te vinden over het zoeken van informatie op StatLine.

De CBS-bibliotheken in Voorburg en Heerlen en de grote algemene bibliotheken beschikken over alle CBS-publicaties. Bovendien is deze publicatie via de website van het CBS te downloaden als pdf-bestand.

Samenvatting en kerncijfers

Algemeen

Nederland telt 19 rechtbanken, vijf gerechtshoven en één Hoge Raad. Daarnaast zijn er diverse bijzondere (bestuursrechtelijke) colleges zoals de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Raad van State. De cijferreeksen in dit boek over de rechtspraak in Nederland beslaan in beginsel de periode van verslagjaar 2000 tot en met het laatst beschikbare jaar, 2007. De omvangrijke organisatorische verandering van de rechterlijke macht in Nederland per 1 januari 2002 is in de gegevens terug te vinden. In deze publicatie is aangesloten bij de meest actuele indeling van de diverse onderdelen van de rechterlijke organisatie.

De uitgaven aan Openbaar Ministerie en rechtspraak samen bedroegen in 2007 bijna 1,4 miljard euro. Het aandeel van het Openbaar Ministerie in deze uitgaven bedroeg in 2007 ruim 38 procent en dat van de rechtspraak bijna 62 procent. De geïnde griffierechten dekken 20 procent van de kosten van de rechtspraak. In dit opzicht zijn er nauwelijks veranderingen ten opzichte van eerdere jaren.

De personeelssterkte van Openbaar Ministerie en rechtspraak samen is gestegen van ruim 13,9 duizend arbeidsjaren in 2006 tot bijna 14,2 duizend arbeidsjaren in 2007.

Burgerlijk recht

Bij de rechters van de sector kanton van de rechtbanken zijn in 2007 bijna 602 duizend zaken afgedaan (eindvonnissen en eindbeschikkingen). In 2006 lag dit aantal op ruim 607 duizend zaken.

Bij de sector civiel nam het aantal afgedane zaken toe van 175 duizend in 2006 tot ruim 180 duizend zaken in 2007. Bij beide sectoren gaat het om zowel dagvaardings- als verzoekschriftprocedures.

Bestuursrecht

De diverse bestuursrechtelijke colleges hebben in 2007 in ruim 67 duizend zaken een uitspraak gedaan, een lichte afname ten opzichte van 2006 (bijna 70 duizend zaken). De meeste uitspraken zijn gedaan door de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken: 49 duizend uitspraken in 2007.

Strafrecht

Een deel van de ingeschreven kantonstrafzaken en rechtbankstrafzaken doet het OM zelf af door middel van bijvoorbeeld transactie of sepot. De overige zaken komen in beginsel voor de rechter. De kantonrechter heeft in 2007 156 duizend zaken afgehandeld, een afname van ruim 25 duizend zaken ten opzichte van 2006.

In 2007 zijn bijna 128 duizend rechtbankstrafzaken door de rechtbanken afgedaan, waarvan 92 procent met een schuldigverklaring.

Naast de algemene hoofdstukken zijn in deze uitgave thema-artikelen opgenomen, die aansluiten bij de betreffende hoofdstukken. Deze Capita Selecta artikelen zijn geleverd door diverse auteurs. Dit jaar gaan de Capita Selecta over rechtsbijstand en mediation, over echtscheidingsprocedures en de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, over de pardonregeling voor asielzoekers en de filterfunctie die bestuurlijke voorportalen vervullen, over minderjarige verdachten en over advocaten.

Kerncijfers

In het onderstaande kerncijferoverzicht staat een aantal belangrijke basisgegevens over de afdoeningen van zaken in de Nederlandse rechtspraak. De nadere uitwerking en detaillering van deze totalen zijn te vinden in de afzonderlijke hoofdstukken over organisatie, financiën en personeel (hoofdstuk 1), burgerlijk recht (hoofdstuk 2), bestuursrecht (hoofdstuk 3) en strafrecht (hoofdstuk 4).

Kerncijfers

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Burgerlijk recht (uitspraken²⁾)	<i>x 1 000</i>								
Dagvaardingsprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	215,7	235,4	254,7 ¹⁾	255,6 ¹⁾	318,8 ¹⁾	382,3 ¹⁾	398,3 ¹⁾	388,4 ¹⁾	386,1 ¹⁾
Rechtbanken, sector civiel	34,8	30,2	29,2 ¹⁾	30,4 ¹⁾	32,0 ¹⁾	34,6 ¹⁾	32,7 ¹⁾	31,3 ¹⁾	29,7 ¹⁾
Gerechtshoven	3,3	3,1	3,4 ¹⁾	3,5 ¹⁾	3,9 ¹⁾	4,3 ¹⁾	4,7 ¹⁾	4,7 ¹⁾	4,6 ¹⁾
Hoge Raad	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Verzoekschriftprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	149,4	129,1	145,6 ¹⁾	178,8 ¹⁾	201,8 ¹⁾	206,2 ¹⁾	213,4 ¹⁾	219,0 ¹⁾	215,7 ¹⁾
Rechtbanken, sector civiel	94,1	100,5							
Rechtbanken, sector civiel		113,6 ¹⁾	121,2 ¹⁾	123,1 ¹⁾	126,4 ¹⁾	135,2 ¹⁾	140,2 ¹⁾	143,7 ¹⁾	150,7 ¹⁾
Gerechtshoven	3,1	3,1	3,0 ¹⁾	3,5 ¹⁾	3,9 ¹⁾	4,5 ¹⁾	5,4 ¹⁾	6,0 ¹⁾	6,1 ¹⁾
Hoge Raad	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Bestuursrecht (uitspraken²⁾)									
Rechtbanken, sector bestuursrecht ³⁾	57,9	29,1	29,8	30,1	33,1	35,4	40,1	49,2	49,0
Centrale Raad van Beroep	4,2	4,7	5,1	5,5	5,3	5,7	6,0	6,3	5,8
Raad van State, afdeling bestuursrechtspreek	11,9	4,9	5,9	7,2	8,4	9,7	10,0	9,2	8,4
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Gerechtshoven (belastingkamer)	10,9	8,8	9,5	11,4	12,0	10,1	8,3	3,4	2,3
Hoge Raad (belastingkamer)	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9
Strafrecht (afdoeningen)									
Openbaar Ministerie kantonstrafzaken	248,3	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0	101,1
rechtbankstrafzaken	147,5	118,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1	122,3
Beschikkingen CJIB ⁴⁾ (Wet Mulder)	3 263,8	7 794,0	9 203,1	9 536,9	10 570,0	10 372,7	10 977,4	11 943,7	12 640,8
Rechter in eerste aanleg kantonstrafzaken (bij de sector kanton)	124,7	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0	155,7
rechtbankstrafzaken (bij de rechtbank) ⁵⁾	102,3	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4	127,6
Rechter in hoger beroep kantonstrafzaken ⁶⁾	5,2	4,8	4,8	.	.	.	.	.	.
rechtbankstrafzaken (bij het hof)	9,7	.	.	.	.	.	.	.	.
Rechter in cassatie (bij de Hoge Raad)	2,6	1,8	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,1	3,0

Bron: CBS.

¹⁾ Uit PCSII-systeem.

²⁾ Afdoeningen exclusief ingetrokken of op andere wijze afgedane zaken.

³⁾ Excl. Vreemdelingenzaken.

⁴⁾ Centraal Justitieel Incassobureau.

⁵⁾ Exclusief voegingen ter zitting.

⁶⁾ Tot en met 2001: bij de rechtbank.

1. *Organisatie, financiën en personeel*

Elke samenleving kent normen die aangeven hoe mensen onderling met elkaar dienen om te gaan. Allerlei aspecten van het leven worden op die manier geordend. Een deel van deze regels is schriftelijk vastgelegd. In Nederland hebben we op die manier te maken met nationale (Nederlandse) en internationale (vooral Europese) wetten en verdragen. Dit boek heeft betrekking op het nationale geschreven recht. Het geschreven recht is in grove lijnen te onderscheiden in drie gebieden. Het burgerlijk (of civiel) recht regelt de verhoudingen tussen burgers en rechtspersonen onderling. Het bestuursrecht regelt de verhouding tussen burger en overheid en tussen overheden onderling. In het strafrecht is vastgelegd welke handelingen strafbaar zijn gesteld en wat de consequentie is van overtreding van die regelgeving. Het vaststellen van regels in geschreven recht heeft pas zin als naleving van die regels kan worden afgedwongen. Daarom is in het geschreven recht een belangrijk onderscheid te maken tussen het materiële en formele recht. Het materiële recht omvat de regels die bepalen welke handelingen en gedragingen worden verwacht van burgers, overheden en bedrijven of instellingen. Het formele recht regelt hoe de maatschappij omgaat met degenen die zich niet houden aan het materiële recht. Dit boek sluit aan bij het formele recht: de rechtspraak.

Dit eerste hoofdstuk geeft een overzicht van de verschillende rechtsgebieden en de procedures die daarin worden gevolgd. Het schetst een beeld van de verschillende rechtsprekende instanties en van de organisatie van de rechtspraak in het algemeen. Daarnaast biedt dit hoofdstuk inzicht in het personeel en de financiën in de rechtspraak. In de volgende hoofdstukken komen achtereenvolgens het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht aan de orde. Na elk hoofdstuk zijn enkele *Capita Selecta* opgenomen, die het besproken rechtsgebied vanuit een andere hoek belichten.

1.1 *Het recht en de rechterlijke organisatie*

De rechtsprekende instanties in het burgerlijk recht en het strafrecht vormen een piramidestructuur. De brede basis wordt gevormd door de 19 (arrondissements)-rechtbanken.

De kantons, die tot 2000 nog aparte gerechten vormden, zijn nu opgenomen als sector binnen de rechtbank. Andere sectoren van de rechtbanken zijn bijvoorbeeld de sector civiel, de sector straf en de sector bestuur. Afhankelijk van de soort zaak en de zwaarte daarvan spreekt de rechtbank recht in enkelvoudige (één rechter) of meervoudige (drie of vijf rechters) kamer. Daarnaast kan in spoedeisende gevallen de voorzieningenrechter snel een voorlopige uitspraak geven. Deze uitspraak kan vaak direct worden uitgevoerd, zonder een eventueel hoger beroep af te wachten.

De middenlaag van de piramidestructuur wordt gevormd door vijf (gerechts) hoven, die zijn gevestigd in Amsterdam, Den Haag, Den Bosch, Arnhem en Leeuwarden. Onder elk van deze hofressorten vallen drie tot vier rechtbanken.

De Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd in Den Haag, vormt de top van de piramide. Boven deze nationale gerechten zijn er ook internationale rechtsprekende instanties. De bekendste is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze internationale instanties worden in dit boek niet besproken.

In het bestuursrecht is de piramidestructuur minder duidelijk zichtbaar. Bestuursrechtelijke zaken komen meestal eerst bij de rechtbank, sector bestuur. Daarnaast en daarboven staat een aantal bijzondere bestuursrechtelijke colleges, die in het derde hoofdstuk worden besproken.

Het oplossen van geschillen en regelovertreding hoeft niet altijd via een rechter te lopen. Naast de al langer bestaande arbitrage en bindend advies is in 2005 mediation ingevoerd. De rechter kan partijen doorverwijzen naar een mediator, die bemiddelt tussen partijen om tot een oplossing van het conflict te komen. Dit vermindert de druk op de rechters.

Alle rechtspraak vindt in principe plaats in twee instanties. Dit is het uitgangspunt in een democratische rechtsorde en het is een internationale verplichting. Dit houdt in dat een zaak na een eerste uitspraak (meestal van de rechtbank) in hoger beroep helemaal opnieuw kan worden beoordeeld door een hogere rechter (meestal een hof). Vaak is het daarna ook nog mogelijk om de zaak voor te leggen aan de hoogste nationale rechter, de Hoge Raad.

In het bestuursrecht is er sprake van een andere rechtsgang. Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan een belanghebbende bezwaar maken bij datzelfde bestuursorgaan. Pas daarna kan beroep worden ingesteld bij de rechter, de sector bestuur van de rechtbank. Van deze uitspraak kan hoger beroep worden ingesteld bij één van de hogere rechtsprekende instanties (zoals het gerechtshof), die in hoofdstuk 3 aan de orde komen.

Rechtbanken

De sector kanton van de rechtbank oordeelt in burgerlijke zaken over kleine vorderingen, over (collectieve) arbeidsovereenkomsten en over enkele andere overeenkomsten. Tegen deze uitspraken is hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof, tenzij het gaat om een bedrag van minder dan 1 750 euro.

Op het gebied van het bestuursrecht heeft de kantonrechter alleen een taak rondom de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV, ook wel bekend als de Wet Mulder).

In het strafrecht oordeelt de kantonrechter over vrijwel alle overtredingen. Een uitzondering is bijvoorbeeld overtreding van de Opiumwet. Ook hier is hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof, tenzij het uitsluitend gaat om een geldboete van minder dan 25 euro.

De overige sectoren van de rechtbank behandelen alle zaken die niet in de wet aan een andere rechter (zoals de kantonrechter) zijn toegewezen.

De sector civiel van de rechtbank behandelt burgerlijke zaken zoals grote vorderingen, echtscheidingen, adopties, ondertoezichtstellingen van minderjarigen en faillissementen.

In het bestuursrecht oordeelt de rechter onder andere over ambtenarenzaken. Naast de rechtbank bestaan er nog enkele andere instanties die zich bezighouden met bestuursrechtelijke zaken. Anders dan bij de andere rechtsgebieden kan hoger beroep in bestuurszaken meestal worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of bij de Centrale Raad van Beroep.

De sector strafrecht kent meervoudige en enkelvoudige kamers. De meervoudige kamers, waarbij drie of vijf rechters zich over de zaak buigen, oordelen over alle strafzaken die niet aan een andere rechter zijn toegewezen en over bijvoorbeeld misdrijven uit de Wegenverkeerswet, de Wet op de Economische Delicten en de Opiumwet. De enkelvoudige kamers (politierechter en kinderrechter) behandelen het grootste deel van de misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht en de maatregelen in het kader van (civiele) justitiële kindbescherming, zoals ondertoezichtstellingen. De kinderrechter behandelt daarnaast ook strafzaken tegen minderjarigen.

Gerechtshoven

Het gerechtshof berecht zaken in hoger beroep die eerder zijn berecht door een rechtbank in haar rechtsgebied. De hoven kunnen daarnaast het staatshoofd van advies dienen over een ingediend gratieverzoek. Van de uitspraak van het hof kan in de meeste gevallen hoger beroep worden ingesteld bij de Hoge Raad.

Hoge Raad

In cassatieberoepen oordeelt de Hoge Raad der Nederlanden of de eerdere rechter het recht op de juiste manier heeft toegepast. In cassatie gaat de Raad uit van de feiten zoals die door de eerdere rechter zijn vastgesteld en geeft aanwijzingen hoe in dat geval het recht moet worden toegepast. Soms kan de Hoge Raad de zaak zelf afhandelen. Als aanvullend onderzoek nodig is, verwijst de Raad de zaak terug naar een gerechtshof.

De Hoge Raad oordeelt in eerste aanleg over enkele bijzondere delicten, zoals ambtsdelicten door hoogwaardigheidsbekleders.

1.2 Financiën en personeel

De Raad voor de rechtspraak doet sinds 2002 een voorstel voor de begroting van de rechtspraak aan de minister van Justitie en is verantwoordelijk voor de algemene bedrijfsvoering en het financiële beheer van de gerechten. De Raad biedt de gerechten verder ondersteuning voor een uniforme rechtstoepassing en bevordert de

juridische kwaliteit. Daarnaast adviseert de Raad de regering als het gaat om wetgeving over rechtstoepassing en vormt de Raad het aanspreekpunt en de woordvoerder van de rechtspraak. Het werkterrein van de Raad voor de rechtspraak beslaat de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De Hoge Raad neemt een zelfstandige positie in.

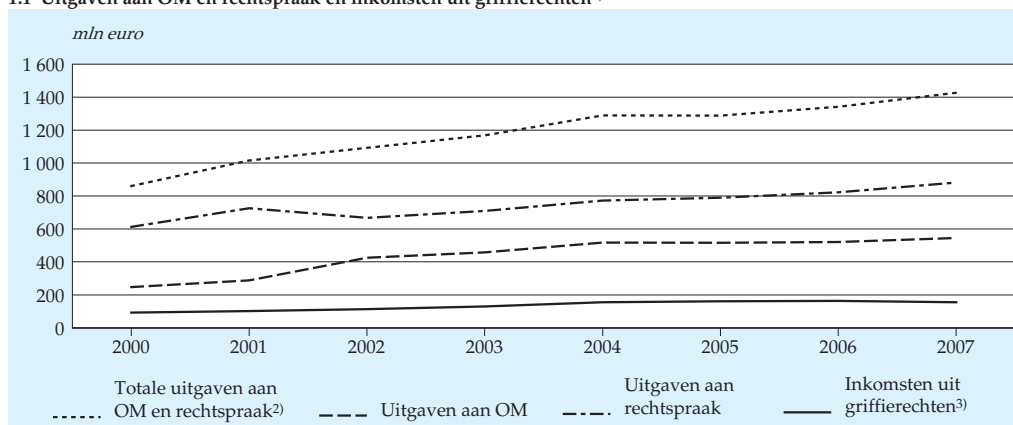
Deze paragraaf geeft een beeld van de inkomsten, de uitgaven en het personeel van het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak.

Uitgaven en inkomsten

Tot het Openbaar Ministerie rekenen we de zogenaamde ‘staande magistratuur’, zoals Officieren van Justitie en de ondersteuning daarvan. Met ‘de rechtspraak’ bedoelen we de ‘zittende magistratuur’ (ZM), zoals rechters en raadsheren en het ondersteunende personeel daarbij.

Grafiek 1.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven van 2000 tot 2007.¹⁾ Partijen in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken moeten vaak betalen ter behandeling van hun zaak: het zogenaamde griffierecht. De grafiek laat ook de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid uit deze griffierechten zien.

1.1 Uitgaven aan OM en rechtspraak en inkomsten uit griffierechten¹⁾



Bron: Rijksbegrotingen en Jaarverslagen van de Rechtspraak.

¹⁾ Nominale bedragen. Bedragen t/m 2001 zijn omgerekend van guldens naar euro's. OM inclusief Rijksrecherche. Rechtspraak exclusief Raad van State.

²⁾ In 2002 is vanwege de ontvlechting van ondersteunende diensten circa 80 miljoen euro overgeheveld van rechtspraak naar OM.

³⁾ Exclusief griffierechten geïnd door de Raad van State.

De uitgaven aan OM en rechtspraak stegen van circa 860 miljoen euro in 2000, tot 1 426 miljoen euro in 2007. In dat jaar beslaat het OM ruim 38 procent van deze uitgaven en de rechtspraak bijna 62 procent. De uitgaven aan OM en rechtspraak

maken circa 24 procent van de begroting van het ministerie van Justitie uit. De geïnde griffierechten nemen sinds 2005 licht af en bedragen nu 156 miljoen euro. Zij dekken daarmee 18 procent van de kosten van de rechtspraak.

De uitgaven in grafiek 1.1 zijn in nominale bedragen die onder andere de stijging van lonen en prijzen weerspiegelen. De reële uitgaven voor OM en rechtspraak per hoofd van de bevolking, gecorrigeerd voor inflatie, zijn in de periode 2000–2007 duidelijk toegenomen. In 2007 werd per hoofd van de bevolking ongeveer 33 euro voor OM en 54 euro voor de rechtspraak uitgegeven. Ter vergelijking: de uitgaven aan de politie lagen op circa 273 euro per hoofd van de bevolking.

De stijging van de reële uitgaven aan OM en rechtspraak heeft diverse oorzaken. Er is een toenemende maatschappelijke vraag naar veiligheid en rechtsbescherming. Deze toegenomen vraag uit zich bijvoorbeeld in overheidsmaatregelen gericht op verhoging van de veiligheid²⁾ en het toenemende beroep op met name de civiele (burgerlijke) rechter. Ook is in de tweede helft van de jaren negentig de kostprijs per behandelde zaak bij OM en rechtspraak gestegen.³⁾ Dit kan diverse oorzaken hebben. De selectie 'aan de poort' is op sommige gebieden sterker geworden, waardoor bijvoorbeeld op het gebied van overtredingen veel minder zaken OM en rechter bereiken dan vroeger.⁴⁾ De overblijvende groep zaken kan dan ingewikkelder en dus bewerkelijker zijn. Daarnaast worden toenemende eisen aan de procesgang gesteld (mede onder invloed van Europese wet- en regelgeving) en vinden vanwege uitbreiding en een streven naar kwaliteitsverbetering toenemende investeringen in opleiding en ICT plaats. Overigens is tussen 2002 en 2004 de kostprijs per zaak bij de rechtspraak gedaald; vanaf 2005 steeg deze.⁵⁾

Vergelijkend onderzoek met andere Europese landen suggereert dat de 'selectie aan de poort' van de rechter in Nederland sterk is, maar de gemiddelde uitgaven per zaak vrij hoog zijn. Bij de uitgaven aan rechtspraak per inwoner ligt Nederland in de middenmoot.⁶⁾

Een deel van de uitgaven aan rechtspraak wordt betaald door degenen die een beroep doen op de civiele en bestuursrechtspraak, in de vorm van griffierechten. Het deel van de uitgaven voor de rechtspraak dat via griffierechten wordt bekostigd, steeg van 17 procent in 2000 tot 20 procent in 2007.

Bij de rechtspraak maken de personele kosten 66 procent uit van de totale kosten (inclusief afschrijvingen).⁷⁾ Bij het OM zijn naast de personele en materiële uitgaven ook de gerechtskosten van belang: deze maken 7 procent van de uitgaven uit. Dit zijn de kosten gemoeid met inzet van opsporingsmiddelen (telefoontaps en dergelijke) en de inzet van tolken en vertalers in strafzaken.⁸⁾

Sinds 2002 is een groot deel van de rechtspraak te onderscheiden in sectoren. Staat 1.1 geeft een schatting van de verdeling van de uitgaven en het personeel naar de diverse sectoren bij het totaal van de gerechten, exclusief de Hoge Raad en de Raad van State.⁹⁾ Hoewel de strafsector maatschappelijk en politiek vaak de meeste

aandacht krijgt, is dit niet de grootste sector. De civiele sector is het grootst, terwijl de bestuurssector en de strafsector ongeveer even groot zijn. Omdat kantonrechters diverse soorten zaken behandelen, is de sector kanton van de rechtbanken niet nader op te delen. Het zwaartepunt bij deze sector ligt echter bij de behandeling van civiele zaken.

Staat 1.1
Verdeling uitgaven aan rechtspraak en personeel rechtspraak, naar sectoren¹⁾

Sector	Uitgaven	Personeel
	%	
Civiel	32	33
Bestuur ²⁾	26	24
Straf ³⁾	27	26
Kanton	15	17
Totaal	100	100

Bron: Raad voor de rechtspraak, Geconsolideerde jaarrapportage 2007 van de gerechten en Jaarverslag 2007.

¹⁾ Exclusief Hoge Raad en Raad van State. Uitgaven en personeel voor ondersteunende diensten zijn, waar mogelijk, over sectoren omgeslagen.

²⁾ Inclusief Vreemdelingenzaken, belastingzaken en zaken van CBB en CRvB.

³⁾ Inclusief megazaken.

Personeel

Staat 1.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de personeelssterkte bij OM en rechtspraak tussen 2000 en 2007. Vanwege de reorganisatie van de rechtspraak, met de samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken en de ontvlechting van de ondersteunende diensten, zijn de cijfers vanaf 2002 niet vergelijkbaar met de jaren daarvoor.

De arrondissementsparketten en rechtbanken zijn duidelijk de grootste onderdelen van OM en rechtspraak, met in 2007 respectievelijk ruim 2 900 en bijna 7 200 arbeidsjaren. De gerechtshoven telden in dat jaar ruim 1 000 arbeidsjaren. In totaal beschikte het OM 'in het veld' over bijna 3 300 en de rechtspraak over bijna 8 700 arbeidsjaren.

Hierbij zijn enkele stafdiensten op arrondissementaal niveau, centrale en landelijke diensten niet meegeteld. Deze besloegen in 2007 samen ruim 2 200 arbeidsjaren. Bij de centrale en landelijke diensten gaat het onder andere om instanties als het Landelijk Parket, het Bureau Verkeershandhaving OM, het Parket-generaal en de Raad voor de rechtspraak en om instanties die zowel voor OM als rechtspraak werken (met name op het terrein van ICT en opleiding). Overigens is een groot deel van de arrondissementale stafdiensten vanaf 2002 ondergebracht bij de diverse parketten en gerechten (de zogenaamde 'ontvlechting'). Daarom zijn deze stafdiensten vanaf

2002 veel kleiner en deels terug te vinden in de groei van de personeelssterkte bij de verschillende parketten en gerechten in 2002.

In totaal groeide de personeelssterkte van OM en rechtspraak tezamen van 10 600 in 2000 tot ruim 14 000 in 2007, een stijging van 34 procent.

Van de in staat 1.2 vermelde arbeidsjaren personeel bij het OM in 2007 betreft circa 15 procent Officieren van Justitie en dergelijke. Bij de arbeidsjaren bij de rechtspraak gaat het bij 24 procent om zittende magistratuur (rechters, raadsheren). De rest is ondersteunend personeel (zoals griffie, administratie, facilitaire diensten).

Grafiek 1.2 brengt de personeelsontwikkelingen bij het totaal van de diensten 'in het veld' van het OM, de rechtspraak en de centrale en landelijke diensten in beeld. Om een beeld te krijgen dat niet wordt vertekend door de eerder vermelde gedeeltelijke ontvlechting van de gemeenschappelijke beheersdiensten (verantwoordelijk voor gebouwen en dergelijke), zijn deze, anders dan in staat 1.2, aan OM en rechtspraak toegerekend. De stijging bij het OM (arrondissements- en ressortsparketten) bedraagt tussen 2000 en 2007 circa 5 procent, die bij de gerechten 34 procent. De stijging is het sterkst in de periode 2000–2003. De centrale diensten laten een zeer

Staat 1.2
Personeelsbezetting van OM en rechtspraak¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rechtbanken ²⁾	4 494	4 899	6 163	6 551	6 710	6 915	7 025	7 161
Gerechtshoven	651	626	828	929	986	993	1 015	1 026
Hoge Raad	153	175	191	202	208	217	220	219
Centrale Raad van Beroep	151	162	168	172	185	195	206	204
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	33	36	37	43	48	51	51	50
Totaal rechtspraak	5 490	5 897	7 389	7 897	8 147	8 371	8 517	8 660
Ressortsparketten	237	276	302	331	348	362	362	368
Arrondissementsparketten	2 459	2 694	2 950	2 958	2 991	3 072	2 963	2 912
Totaal OM ³⁾	2 696	2 970	3 252	3 289	3 339	3 434	3 325	3 280
Gemeenschappelijke beheersdiensten	1 465	1 481	571	577	508	375	285	278
Centrale en landelijke diensten	958	1 006	1 325	1 457	1 556	1 591	1 804	1 952
Totaal OM en rechtspraak	10 600	1 354	12 538	13 221	13 540	13 772	13 931	14 169

Bron: Raad voor de rechtspraak.

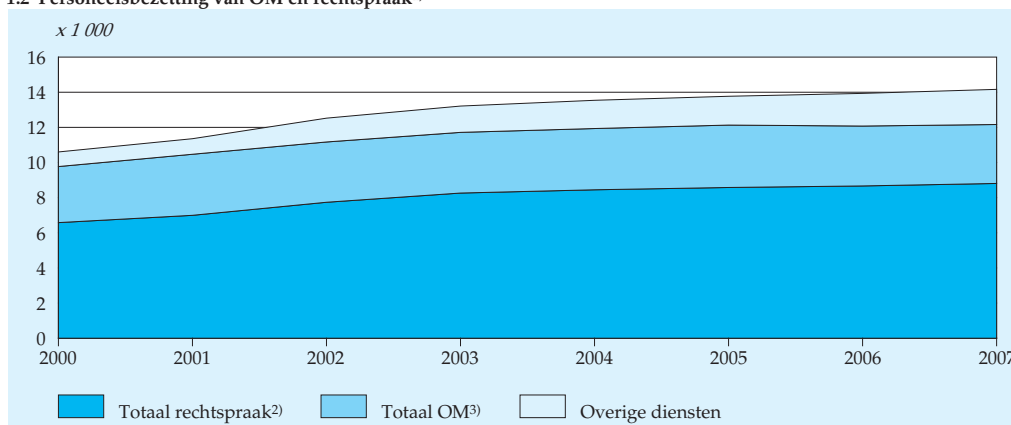
¹⁾ Excl. Raad van State. Jaargemiddelden in voltijd-equivalenten. Vanwege afronding tellen delen soms niet exact op tot totaal.

²⁾ Voor de jaren 2000 en 2001 zijn de aantallen van de kantongerechten, die toen nog los van de rechtbanken bestonden, geteld bij de rechtbanken.

³⁾ Exclusief Rijksrecherche en de elders vermelde centrale en landelijke diensten (zoals Landelijk Parket, functioneel OM, bureau Verkeershandhaving OM, Parket-generaal).

sterke stijging zien: zij verdubbelen tussen 2000 en 2007 ruimschoots. Aan het begin van de periode komt dit onder andere door de sterke uitbreiding van centrale diensten in de sfeer van de ICT en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak. Bij het OM speelt tevens een tendens tot centralisatie met een sterke uitbreiding van landelijk georganiseerde diensten als het functioneel OM en het landelijk parket.

1.2 Personeelsbezetting van OM en rechtspraak¹⁾



Bron: Raad voor de rechtspraak.

¹⁾ Jaargemiddelden in fte's. Excl. Raad van State.

²⁾ Inclusief toegerekend deel gemeenschappelijk beheer. Exclusief medische tuchtcolleges, Raad voor de rechtspraak en andere centrale diensten.

³⁾ Inclusief toegerekend deel gemeenschappelijk beheer. Exclusief Rijksrecherche en de elders vermelde centrale en landelijke diensten (zoals Landelijk Parket, functioneel OM, bureau Verkeershandhaving OM, Parket-generaal).

1.3 *Capita Selecta: Gesubsidieerde rechtsbijstand*

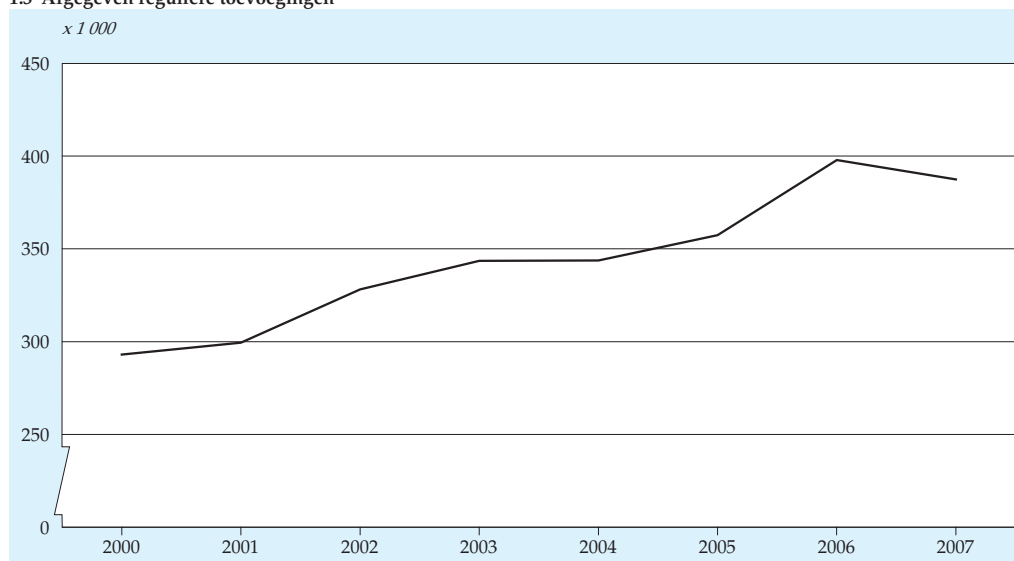
Een aanzienlijk deel (ruim 400 miljoen euro) van het geld dat het ministerie van Justitie besteedt aan het rechtsbestel gaat naar het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een deel hiervan komt terecht bij de organisatie en inrichting van de Juridische Loketten, de zogenaamde eerstelijns gesubsidieerde rechtshulp. Daarnaast kunnen rechtzoekenden die verdergaande rechtshulp gebruiken in de tweede lijn een subsidie van een van de vijf raden voor rechtsbijstand krijgen als hun inkomen lager ligt dan de wettelijk vastgestelde norm. Deze Capita Selecta geeft een overzicht van vraag en aanbod in de gesubsidieerde rechtsbijstand in 2007.¹⁰⁾

Aantal afgegeven toevoegingen

In 2007 zijn er door de raden voor rechtsbijstand ruim 400 duizend toevoegingen afgegeven. Sinds 2000 is het aantal afgegeven toevoegingen met 38 procent gestegen.¹¹⁾ Naast de reguliere toevoegingen (waarvan er in 2007 bijna 390 duizend werden afgegeven) werden er nog lichte advies toevoegingen afgegeven voor zaken

van eenvoudige aard die in drie uur kunnen worden afgehandeld (ruim 18 duizend in totaal), en mediatie toevoegingen (tussen de 4 en 5 duizend). In grafiek 1.3 is de ontwikkeling vanaf 2000 weergegeven van de meest gangbare soort toevoegingen: de reguliere toevoegingen.

1.3 Afgegeven reguliere toevoegingen



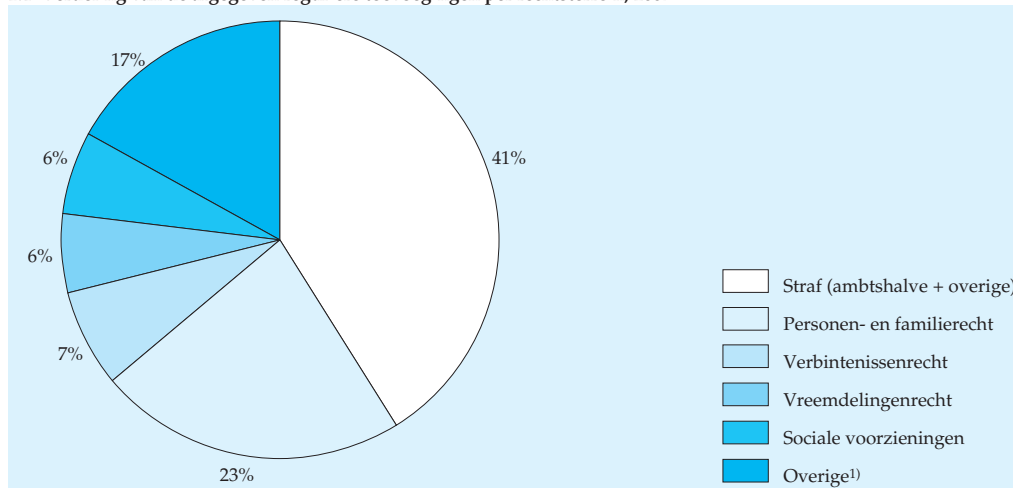
Bron: Raad voor rechtsbijstand.

Rechtsterreinen

Op de meeste rechtsterreinen is het aantal afgegeven reguliere toevoegingen in vergelijking met 2004 gestegen.¹²⁾ Het grootste aandeel van deze stijging ligt op het terrein van het strafrecht en het personen- en familierecht. Dit zijn tevens de twee grootste categorieën toevoegingen met respectievelijk 40 en 23 procent van het totale aantal. Grafiek 1.4 geeft de verdeling weer over de verschillende rechtsterreinen.

In de afgelopen jaren is het aantal afgegeven reguliere toevoegingen op de meeste hoofdrechtsterreinen gestegen. Slechts op 4 van de 17 rechtsgebieden zijn de aantallen substantieel (10 procent of meer) lager dan in 2004. De grootste afname doet zich voor bij asielzaken en het arbeidsrecht. Wat dit laatste rechtsterrein betreft wordt de daling mogelijk verklaard door de aantrekkende economie die zorgt voor een aantrekking van de arbeidsmarkt en een afname van het aantal ontslagzaken. Daarbij komt dat pro forma verweer niet langer een voorwaarde is voor toekenning van WW. Wat asielzaken betreft blijkt dat de daling voornamelijk heeft plaatsgevonden in 2007 ten opzichte van 2006. Daarnaast laat het ambtenarenrecht een duidelijke

1.4 Verdeling van de afgegeven reguliere toevoegingen per rechtsterrein, 2007



Bron: Raad voor rechtsbijstand.

¹⁾ De categorie 'Overige' bestaat hoofdzakelijk uit Asiel (4%), Arbeidsrecht (4%) en Sociale verzekeringen (4%) en Bestuursrecht (2%).

afname zien (dit betreft ook vaak ontslagkwesties), evenals het woonrecht. Maar op deze gebieden worden absoluut gezien veel minder toevoegingen afgegeven, waardoor dit verschil het totale aantal minder sterk beïnvloedt.

In absolute aantallen nam het aantal toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht het sterkst toe. Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in de inwerkingtreding van de wet VIValt.¹³⁾ Op dit terrein heeft de stijging van 2006 zich verder voortgezet. Sinds VIValt mogen mensen meer vermogen hebben en het eigen huis valt buiten de vermogenstoets. Juist binnen het personen- en familierecht kunnen deze wijzigingen van invloed zijn, en dan vooral op het gebied van echtscheidingen. Hier geldt namelijk in verband met tegenstrijdige belangen de geïndividualiseerde draagkrachttoets waarbij wordt gekeken naar de persoonlijke situatie. In deze categorie is er mogelijk sinds VIValt een toename geweest van het aantal mensen dat voor een toevoeging in aanmerking komt.

De tweede grote stijging vanaf 2004 gerekend in absolute aantallen komt voor rekening van het strafrecht. Deze stijging heeft tussen 2000 en 2006 aanhoudend plaatsgevonden en is in 2007 gestabiliseerd. Mogelijke verklaringen voor de stijging sinds 2000 is de intensivering van het vervolgingsbeleid en maatregelen die zijn genomen om de strafketen te versterken.

Andere grote stijgers zijn het verbintenissenrecht¹⁴⁾ en de sociale voorzieningen. Hoewel het aantal toevoegingen op het terrein van het fiscaal recht ten opzichte van 2004 is verdrievoudigd, zal deze toename niet erg veel invloed hebben op de totale

vraag. Het gaat hierbij om ruim 900 zaken. Een mogelijke oorzaak voor deze stijging is dat de huur- en de zorgtoeslag sinds 2006 bij de Belastingdienst zijn ondergebracht. Opvallend is verder dat het huurrecht als enige rechtsterrein sinds 2000 continu stijgt.

De lichte adviestoevoegingen worden vooral afgegeven op het gebied van het verbintenissenrecht, het arbeidsrecht en het personen- en familierecht. Deze rechtsgebieden zijn samen goed voor meer dan de helft van de lichte adviestoevoegingen. Bij de mediationtoevoegingen gaat het vooral om zaken op het gebied van het personen- en familierecht. Zij vertegenwoordigen 83 procent van alle mediationtoevoegingen.

Aantal rechtzoekenden

In 2007 kregen ruim 270 duizend rechtzoekenden tenminste één toevoeging. Ook dit aantal unieke gebruikers is licht gedaald ten opzichte van 2006, terwijl 2006 nog een stijging liet zien van 13 procent ten opzichte van 2005. Ook deze relatief sterke stijging in 2006 lijkt toegeschreven te kunnen worden aan de inwerkingtreding van de wet VIValt. Ten opzichte van het jaar 2000 is in 2007 het aantal unieke gebruikers met 24 procent gestegen, waarbij de sterkste stijging zich juist in 2006 heeft voorgedaan.

Het gemiddeld aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende per jaar steeg in de jaren 2000 tot en met 2007 van 1,33 naar 1,48. Na een forse stijging in 2002 is het beeld over de laatste jaren redelijk constant.

In 2000 en 2001 was het aandeel rechtzoekenden met slechts één toevoeging iets hoger (respectievelijk 78 procent en 77 procent) dan in de daarop volgende jaren. In 2007 was dit aandeel 72 procent. Het zogenoemde meervoudig gebruik van toevoegingen neemt dus licht toe.

Het profiel van de Wrb-gebruiker

Uit de cijfers van het CBS Inkomenspanelonderzoek omtrent inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling blijkt dat naar schatting ongeveer 40 procent van de Nederlandse bevolking aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Aan de hand van het Centrale Koppelbestand Personen van het CBS en het BSN-nummer van de toevoegingsgebruikers is het sinds de inwerkingtreding van de wet VIValt mogelijk geworden om inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken van de gebruikers.

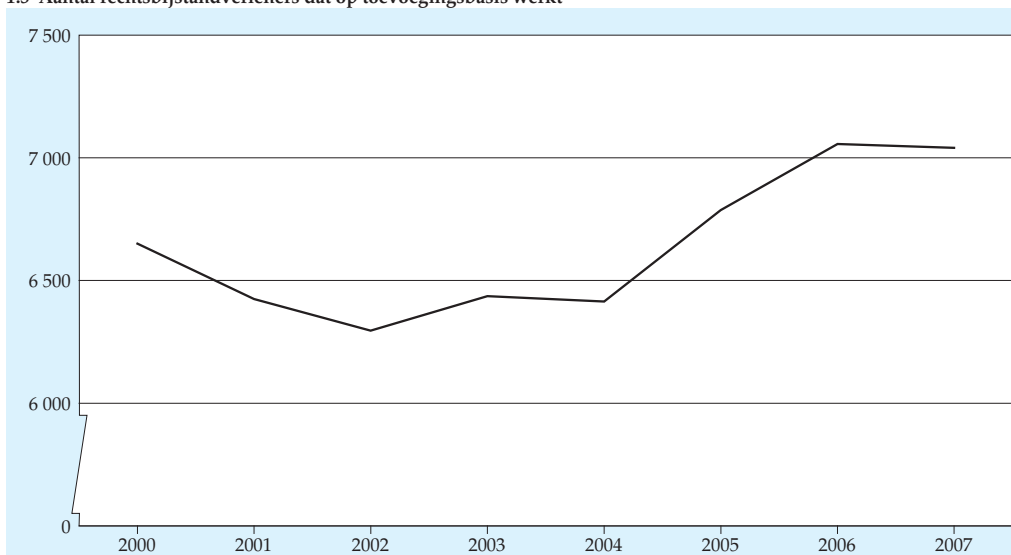
Wrb-gebruikers zijn gemiddeld vaker van het mannelijk geslacht, tussen de 20 en 45 jaar oud en minder vaak jonger dan 15 jaar en ouder dan 60 jaar oud. Relatief vaak behoren zij tot de groep niet-werkenden. Als wordt ingedeeld op sociaal economische categorieën dan blijkt dat scholieren/studenten, werknemers en gepensioneerden zijn ondervertegenwoordigd en dat uitkeringsgerechtigden en overige inactieven zijn oververtegenwoordigd. De gemiddelde Wrb-gebruiker is vaker

gescheiden en minder vaak gehuwd – met name de gehuwden zonder kinderen zijn ondervertegenwoordigd – terwijl personen die leven in een eenoudergezin zijn oververtegenwoordigd. De Wrb-gebruikers zijn gemiddeld vaker niet-westerse allochtonen. Ze wonen relatief vaak in gemeenten met meer dan 250 000 inwoners en minder vaak in gemeenten met minder dan 50 000 inwoners.

Het aanbod van rechtsbijstandverleners

In 2007 verleenden ruim 7 duizend rechtsbijstandverleners in tenminste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is ongeveer evenveel als in 2006. De toename van de jaren daarvoor heeft zich niet verder doorgezet.

1.5 Aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt



Bron: Raad voor rechtsbijstand.

De meeste rechtsbijstandsverleners zijn ook in 2007 advocaat (6 680 van de 7 041). Dit is 45 procent van alle advocaten die zijn ingeschreven bij de Nederlandse Orde van Advocaten.

In 2007 is het aantal mediators dat op toevoegingsbasis heeft gewerkt echter nog wel gestegen ten opzichte van 2006 (+15 procent). In 2007 waren er 374 mediators die ten minste één toevoeging aanvroegen. Bijna de helft van deze mediators (49 procent) is tevens als advocaat bij één van de raden voor rechtsbijstand ingeschreven als rechtsbijstandverlener.

Vanaf 2002 zijn er zowel in absolute zin als procentueel gezien meer vrouwelijke advocaten deel gaan nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hun

aandeel ligt in 2007 op 45 procent. Vergeleken met de verhouding waarin mannen en vrouwen die bij de Nederlandse Orde van Advocaten staan ingeschreven (respectievelijk 69 procent en 40 procent) lijken de vrouwen die werkzaam zijn binnen het stelsel licht oververtegenwoordigd.

Op basis van het registratiesysteem van de Orde kan worden berekend hoeveel jaar rechtsbijstandverleners die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen gemiddeld beëdigd zijn. In 2007 was dat iets langer dan in 2005 en 2006, namelijk 12,1 jaren. Evenals het aantal afgegeven toevoegingen nam ook het aantal rechtsbijstandverleners in de jaren tot 2006 toe, maar minder snel dan het aantal afgegeven toevoegingen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener tussen 2000 en 2006 met 34 procent is gestegen (van 44 naar 59 toevoegingen per jaar). Als alleen naar de reguliere toevoegingen wordt gekeken is de stijging 27 procent (van gemiddeld 44 naar 56 toevoegingen per jaar). Omdat in 2007 het aantal afgegeven toevoegingen licht is gedaald ten opzichte van 2006 en het aantal rechtsbijstandverleners nagenoeg constant is gebleven, daalde in 2007 het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener licht (-2 procent).

Het jaar 2007 laat een opvallend grote uitstroom van rechtsbijstandverleners zien, die mogelijk een gevolg is van een piek in de instroom in 2005 en 2006. Verder blijkt er een grote stabiele groep rechtsbijstandverleners te zijn die jaar in jaar uit in het stelsel actief blijft (87 procent tot 89 procent van de deelnemende rechtsbijstandverleners).

Tot besluit

De vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn in 2007 goed in balans. Zowel het aantal afgegeven toevoegingen als het aantal rechtsbijstandverleners dat rechtshulp verleent is licht gedaald. Voor de nabije toekomst is er, bij een gelijkblijvend stelsel, geen reden om aan te nemen dat er problemen zullen ontstaan ten aanzien van vraag en aanbod binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de huidige vorm.

1.4 *Capita Selecta: Mediation naast rechtspraak*

'De rechtspraak zorgt voor de beslechting van geschillen op een wijze die zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van de onderliggende problemen van partijen en samenleving.'
'In gevallen die zich naar het oordeel van de rechter daarvoor lenen, worden partijen gewezen op de geschiktheid van mediation voor de oplossing van hun geschil.' (Agenda van de Rechtspraak, 2008–2011)

Mediation is een methode van conflictbemiddeling waarbij de mediator als onafhankelijke en neutrale derde partijen begeleidt. Hierbij is de opzet dat partijen, uit-

gaande van hun wederzijdse belangen, in korte tijd tot een gezamenlijk gedragen oplossing van het conflict komen. Niet alleen het juridische geschil, maar ook onderliggende conflicten zijn onderwerp van gesprek. Mediation kan leiden tot een definitief einde van het conflict en een duurzame oplossing en naleving daarvan.¹⁵⁾ Geïntroduceerd als project in 2001, is verwijzing naar mediation sinds april 2005 gefaseerd geïmplementeerd in de Nederlandse rechtspraak. Sinds april 2007 is de implementatiefase afgerond en beschikken alle gerechten over een verwijzingsvoorziening naar mediation.¹⁶⁾ Daar waar in de implementatiefase de nadruk lag op het positioneren van de mediation binnen de context van de rechtspraak, ligt in de huidige consolidatiefase de nadruk op differentiatie naar methode van geschilafdoening. Het doel is dat mediation – zowel door de rechtspraak, de balie als partijen – naast schikken en beslissen als een normale en volwaardige vorm van geschilafdoening wordt gezien.

In het navolgende vindt een bespreking plaats van de wijze waarop verwijzing naar mediation in Nederland tijdens gerechtelijke procedures plaatsvindt en welke resultaten daarmee tot op heden zijn geboekt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Mediationmonitor. De Monitor omvat de resultaten van door partijen, raadslieden, verwijzers en mediators ingevulde vragenlijsten over kernaspecten van zowel de verwijzing naar als het verloop en de uitkomst van mediation.¹⁷⁾ De gepresenteerde informatie is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op alle afgeronde mediations die tussen 1 april 2005 en 31 juli 2008 in de Monitor zijn ingevoerd (4 750 zaken).

Aantal verwijzingen

Vanaf de start van de verwijzingsvoorziening in april 2005 tot en met april 2008 zijn er door de gerechten bijna 7 600 zaken verwezen naar mediation.¹⁸⁾ Circa 91 procent van de verwijzingen resulteert in een daadwerkelijke start van de mediation-procedure.¹⁹⁾

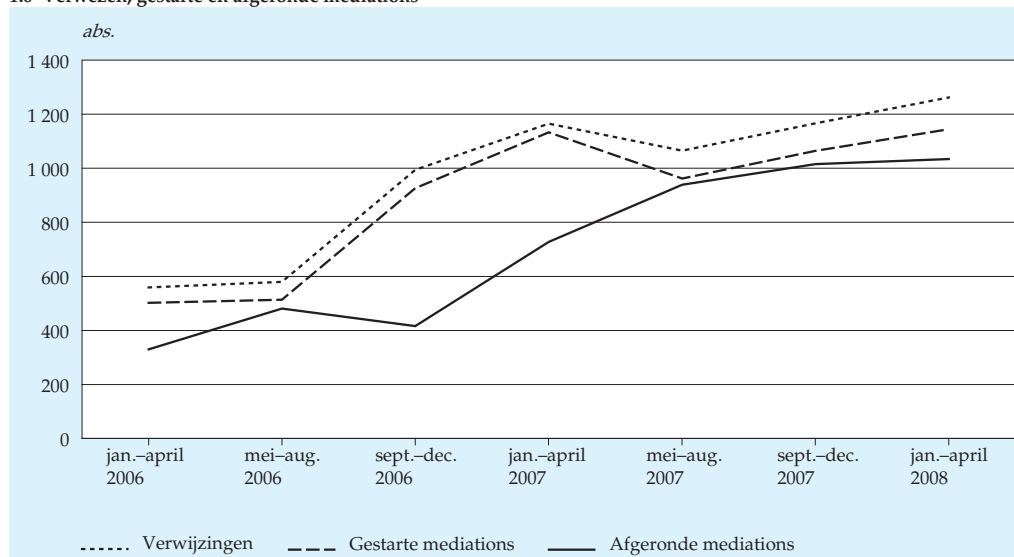
Grafiek 1.6 maakt duidelijk dat in de periode 2006 tot en met april 2008 zowel het aantal verwijzingen, het aantal gestarte als het aantal afgeronde mediations gestaag is gestegen. Belangrijk is dat, ook nadat sinds april 2007 alle gerechten beschikken over een verwijzingsvoorziening, deze stijgende lijn zich doorzet.

Het merendeel van de mediations (72 procent) is civielrechtelijk van aard, waarbij het in ongeveer de helft van deze zaken gaat om echtscheiding (waaronder omgangsregelingen) en alimentatie. De overige 28 procent van de verwezen zaken is afkomstig uit de bestuurssector.²⁰⁾

Motieven voor mediation

Verwijzing naar mediation naast rechtspraak kan op drie manieren plaatsvinden. In ruim de helft (57 procent) van de zaken vindt verwijzing naar mediation plaats op initiatief van de rechter. Ongeveer eenderde van de partijen die kiest voor media-

1.6 Verwezen, gestarte en afgeronde mediations



Bron: Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak.

tion, heeft hiertoe per brief een mediationvoorstel ontvangen. Verder neemt 11 procent van partijen zelf het initiatief tot mediation, eventueel op advies van hun advocaten of gemachtigden.

Staat 1.3 Motieven¹⁾ voor mediation

	Rechter: helemaal van toepassing	Partijen: belangrijk	Advocaat: helemaal van toepassing
	%		
Beter voor toekomstige situatie	73	60	41
Rechter adviseerde mediation	.	58	52
Betere oplossing dan uitspraak	63	56	39
Snellere oplossing	33	54	55
In eigen hand houden van oplossing	.	40	22
Advocaat / vakgenoot adviseerde mediation	.	28	2
Goedkoper	.	25	21
Eerste 2,5 uur van mediation zijn gratis	.	20	.
Voorstel van wederpartij / partijen zelf	15	13	4

Bron: Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak.

¹⁾ Rechters is gevraagd voor vier motieven aan te geven of deze niet van toepassing, enigszins van toepassing of helemaal van toepassing zijn. Partijen is voor negen motieven gevraagd aan te geven of deze niet belangrijk, enigszins belangrijk, belangrijk of niet van toepassing zijn. Advocaten is voor acht motieven gevraagd aan te geven of deze bij hun advies voor mediation niet van toepassing, enigszins van toepassing of helemaal van toepassing zijn.

De belangrijkste motieven voor rechters om mediation voor te stellen zijn dat partijen in de toekomst nog met elkaar verder moeten en de inschatting dat een gerechtelijke procedure het probleem niet oplost. Voor partijen zijn de belangrijkste overwegingen de toekomstige relatie met de wederpartij en het advies van de rechter. Daarnaast verwachten veel partijen dat als zij voor mediation kiezen, deze methode hen een betere en een snellere oplossing zal bieden. Ook voor de advocaten zijn dit de belangrijkste vier motieven om mediation te adviseren, zij het dat zij net iets andere accenten leggen en bijvoorbeeld relatief meer waarde toekennen aan de verwachte snelheid van mediation dan partijen. Staat 1.3 geeft een overzicht van de motieven van betrokkenen.

Staat 1.3 maakt duidelijk dat het financiële aspect een relatief geringe rol speelt bij de uiteindelijke keuze voor mediation. Zo geeft slechts een kwart van de partijen aan dat de lage(re) kosten een belangrijke rol hebben gespeeld bij de overweging voor mediation te kiezen. Ook het feit dat de eerste 2,5 uur van mediation gratis zijn,²¹⁾ is voor slechts een vijfde van partijen een belangrijk motief voor de keuze van mediation.²²⁾

Daarmee wijken de overwegingen van partijen om voor mediation te kiezen af van de motieven voor schikken. Voor laatstgenoemde vorm van geschilbeslechting vormen kostenbesparing en snelheid de belangrijkste argumenten. Tegelijkertijd spelen motieven als de toekomstige relatie met de wederpartij of andere conflicten met de wederpartij een minder belangrijke rol bij de keuze voor schikken. Hoewel mediation en schikken soms als uitwisselbare grootheden worden gezien, ook door rechters, tonen de overwegingen van partijen aan dat deze veronderstelling in elk geval in hun ogen onterecht is. Ook methodologisch zijn schikken en mediation verschillende en elkaar aanvullende instrumenten.²³⁾

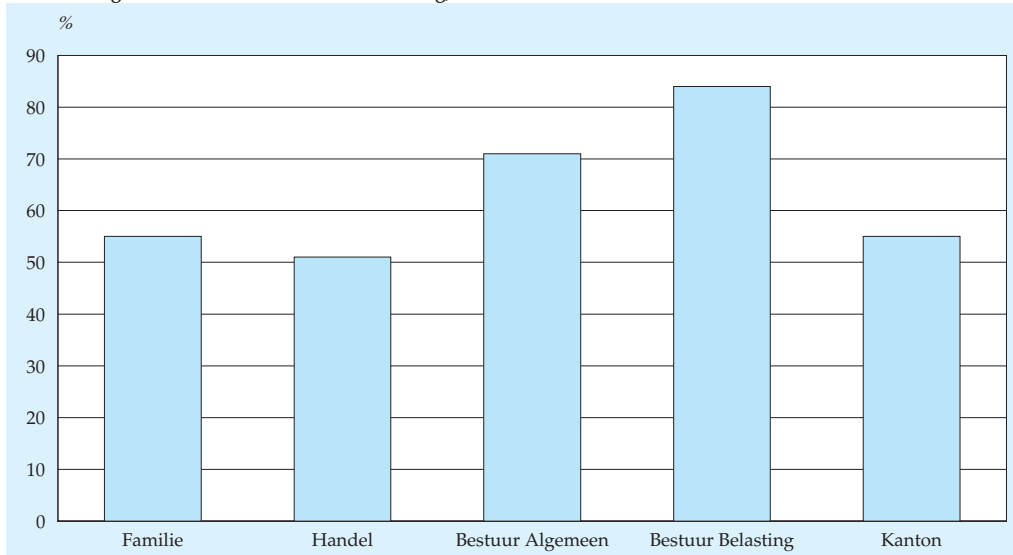
Slagingspercentages

Eenmaal gestarte mediations leiden in 60 procent van de zaken tot volledige (52 procent) of gedeeltelijke (8 procent) overeenstemming. Met behulp van de Monitor kan inzicht worden verkregen in factoren die samenhangen met het al dan niet bereiken van overeenstemming.

Allereerst blijkt er een relatie te zijn met het type zaak: mediation in bestuursrechtelijke conflicten leidt in 75 procent van de zaken tot (gedeeltelijke) overeenstemming, versus 55 procent in civielrechtelijke zaken. Specifiek voor het bestuursrecht geldt dat mediation vooral in belastingzaken in veel gevallen voor een oplossing kan zorgen. Grafiek 1.7 geeft een overzicht van de mate waarin bij verschillende zaaksoorten (gedeeltelijke) overeenstemming wordt bereikt.

Naast een samenhang met zaaksoort, is er een relatie tussen het bereiken van overeenstemming en de wijze van verwijzing. In het geval dat verwijzing schriftelijk plaatsvindt, resulteert dit in 70 procent van de zaken in een (gedeeltelijke) overeenkomst. Bij mediations waartoe partijen zelf het initiatief hebben genomen en media-

1.7 Percentage zaken dat leidt tot overeenstemming, naar zaaksoort



Bron: Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak.

tions die totstandkomen na een voorstel van de rechter ter zitting wordt in respectievelijk 61 procent en 55 procent van de zaken (gedeeltelijke) overeenstemming bereikt.

Voorts bestaat er een relatie met de opstelling van de advocaat. In de gevallen waarin de advocaat mediation adviseerde, wordt in 74 procent van de mediations overeenstemming bereikt versus in 62 procent van de mediations waarbij de advocaat niet zijn steun voor deze wijze van geschilbeslechting heeft uitgesproken.

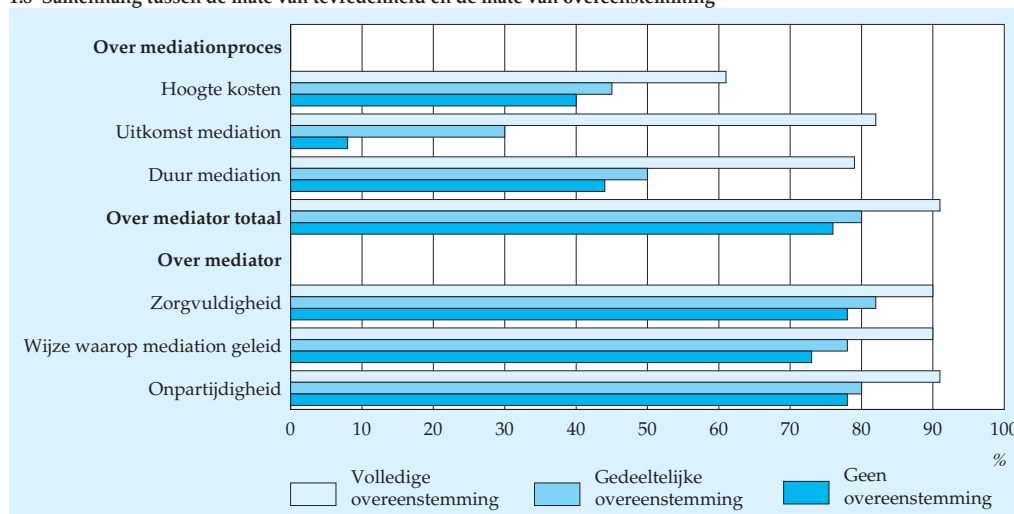
Tevredenheid over de mediator en het mediationproces

De tevredenheid van partijen die aan mediation hebben deelgenomen is hoog. Op basis van de gegevens van de Monitor weten we hoe partijen oordelen over de mediator, de uitkomst van de mediation, de duur van de mediation en de kosten van mediation. Het meest tevreden zijn partijen over de mediator, het minst over de kosten die aan mediation verbonden zijn (zie staat 1.4). Hoewel de (lagere) kosten van mediation bij de keuze voor mediation vergeleken met andere motieven minder belangrijk worden gevonden, wil dit nog niet zeggen dat bij de beoordeling van mediation financiële overwegingen geen belangrijke rol spelen.

De tevredenheid over de mediator en de mediation hangt samen met het al dan niet bereiken van overeenstemming (zie grafiek 1.8). Het duidelijkst dient deze samenhang zich aan met betrekking tot de uitkomst van mediation: 90 procent van de partijen die volledige overeenstemming hebben bereikt is (zeer) tevreden over de uitkomst, versus 8 procent van degenen die geen overeenstemming hebben bereikt. Ook over de duur van de mediation²⁴⁾ en de kosten van mediation zijn partijen

beduidend meer tevreden wanneer zij wél dan wanneer zij geen overeenstemming hebben bereikt. Met betrekking tot de tevredenheid over de mediator, doet het er voor partijen veel minder toe of overeenstemming is bereikt. Ook als dit niet het geval is, is driekwart van de partijen tevreden over het functioneren van de mediator.

1.8 Samenhang tussen de mate van tevredenheid en de mate van overeenstemming¹⁾



Bron: Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak.

¹⁾ Percentage (zeer) tevreden.

Ook aan advocaten is gevraagd hoe tevreden zij zijn over de mediator en de mediation. Daarbij valt op dat het oordeel van advocaten nog wat positiever is dan het oordeel van partijen (zie staat 1.4). Overigens zijn advocaten, evenals partijen, (iets) meer tevreden over zowel het functioneren van de mediator als het mediationproces, als de mediation resulteert in gehele of gedeeltelijke overeenstemming.

De hoge mate van tevredenheid blijkt eveneens uit de antwoorden op de vraag of partijen bij een soortgelijk conflict in de toekomst wederom voor mediation zullen kiezen. In de zaken waarin overeenstemming is bereikt, geeft 63 procent van partijen aan een volgende keer zeker voor mediation te kiezen, en nog eens 33 procent geeft aan dit te zullen overwegen. Indien geen overeenstemming is bereikt, zijn partijen iets terughoudender. Maar ook dan geeft 31 procent van partijen aan zeker en 49 procent misschien opnieuw voor mediation te kiezen.

Staat 1.4
Tevredenheid partijen en advocaten

	Partijen	Advocaten
	<i>percentage (zeer) tevreden</i>	
Mediator:		
onpartijdigheid	83	93
wijze van leiden mediation	83	89
zorgvuldigheid	86	92
Uitkomst mediation	50	59
Kosten mediation	53	
Duur mediation	64	71

Bron: Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak.

Tot slot

Verwijzing naar mediation heeft inmiddels een stevige positie verkregen binnen de Nederlandse rechtspraak. Eind 2008 zal het aantal verwijzingen naar verwachting de grens van tienduizend zaken ruimschoots gepasseerd zijn. Niet alleen in kwantitatief, maar ook in kwalitatief opzicht is de verwijzingsvoorziening een succes. De tevredenheid van partijen en advocaten over zowel het proces van mediation als de mediator is hoog. Mediation wordt gezien als een methode van geschiloplossing waarmee, in voorkomende gevallen, een betere oplossing tot stand kan worden gebracht dan een gerechtelijk vonnis en die bovendien beter is voor de toekomstige relatie tussen partijen. Verwijzing naar mediation vanuit de rechtspraak kan dan ook worden gezien als een belangrijke aanvulling op de mogelijkheden van een rechterlijke uitspraak en schikken. Het stelt betrokkenen binnen de gerechten in staat om, in samenspraak met partijen en hun advocaten, een weloverwogen keuze te maken voor de meest geschikte wijze van geschiloplossing zodat de rechtspraak conflict-oplossing op maat kan bieden.

Noten in de tekst

- 1) De cijfers over uitgaven en personeel van de rechtspraak in deze paragraaf zijn steeds exclusief de Raad van State, omdat het deel daarvan dat zich met de afhandeling van (bestuurs)zaken bezighoudt niet goed is af te splitsen. Wel worden soms in bijgaande noten enige cijfers over de Raad van State vermeld.
- 2) Zie bijvoorbeeld de door de ministers van Justitie en BZK uitgebrachte nota: *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: SDU, 2002.
- 3) Zie bijvoorbeeld Sociaal en Cultureel Planbureau, *Memorandum quartaire sector 2002–2006*, Den Haag (werkdocument 86) en Wiebrens, C.J. en F.P. van Tulder, *Veiligheid en openbare orde* (hoofdstuk 3), in: C.A. de Kam en A.P. Ros (redactie), *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: SDU, 2003.

- 4) Tegenwoordig worden veel overtredingszaken administratiefrechtelijk afgedaan (conform de wet Mulder).
- 5) Zie Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag rechtspraak 2007*, p.21.
- 6) Zie: J. Blank, M. van der Ende, B. van Hulst en R. Jagtenburg, *Bench Marking in an International Perspective. An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*, Rotterdam, ECORYS-NEI, 2004. Een uitgebreide vergelijking van de rechtspraak in Nederland met die in Denemarken is te vinden in P.J.P. Tak en J.P.S. Fiselier, *Denemarken-Nederland. De rechtspleging vergeleken*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.
- 7) Zie Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag rechtspraak 2007*, p.62.
- 8) Jaarrapportage OM 2007.
- 9) Het gaat om de gerechten die onder de begroting van de Raad voor de rechtspraak vallen.
- 10) Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007. Deze Capita Selecta is een bewerking hiervan. De integrale tekst van deze Monitor en voorgaande edities kan worden geraadpleegd op www.rvr.org, onder informatie voor rechtsbijstandverleners of ketenpartners waar wordt doorgelinkt naar de onderzoekspagina.
- 11) In 2006 is er een trendbreuk in de vorm van een meer dan gemiddelde stijging in het aantal afgegeven toevoegingen. Het cijfermateriaal doet vermoeden dat deze relatief sterke stijging zich mede laat verklaren door de inwerkingtreding van de wet VIValt. Door deze wet wordt de procedure voor het verkrijgen van een toevoeging vereenvoudigd en zijn de voorwaarden waaraan moet worden voldaan aangepast. Het aantal afgegeven toevoegingen in 2007 is een voortzetting van de trendmatige toename vanaf 2000.
- 12) Er is hier gekozen voor het referentiejaar 2004 in plaats van 2000, omdat eventuele kortlopende effecten van wetswijzigingen op deze manier beter in beeld gebracht kunnen worden.
- 13) Deze wet is zo genoemd, omdat de doelstelling van deze wet is geweest een alternatief te bieden voor de procedure van een toevoeging. Voorheen diende men zich bij het gemeentehuis te vervoegen voor een VIV (verklaring omtrent inkomen en vermogen) om voor een toevoeging in aanmerking te komen.
- 14) De meest opvallende toename in absolute aantallen binnen het verbintenisrecht is die van de subcategorie schuldsanering/betalingsregeling (van 852 in 2004 naar 2 323 in 2007).
- 15) Zie Pel, M., Verwijzen naar mediation. *Praktijkgids voor een effectief mediation-voorstel*, Den Haag, 2008.
- 16) De verwijzingsvoorziening bestaat sindsdien bij alle gerechtshoven en rechtbanken, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep.
- 17) De Monitor biedt inzicht in verschillende aspecten van de verwijzingsvoorziening, zoals manieren van verwijzen, motieven om te kiezen voor mediation, slagingspercentages, doorlooptijden, en tevredenheid over het verloop en de uitkomst van mediation.

- 18) Een verwijzing is een mediationvoorstel dat door beide procespartijen is geaccepteerd.
- 19) Indien partijen tijdens de eerste mediationbijeenkomst van mening zijn dat mediation een oplossing kan bieden voor hun conflict, bekrachtigen zij dit door het tekenen van een mediationovereenkomst.
- 20) Strafzaken zijn formeel uitgezonderd van Mediation naast Rechtspraak.
- 21) Om de inzet van mediation te bevorderen, heeft het Ministerie van Justitie tijdelijk een stimuleringsbijdrage ingesteld voor partijen die door de rechter verwezen zijn naar mediation. De regeling houdt in dat de eerste 2,5 uur van de mediation voor partijen kosteloos zijn. Partijen die in aanmerking komen voor een toevoeging, kunnen ook op toevoegingsbasis deelnemen aan mediation. Zie voor toevoegingen ook paragraaf 1.3.
- 22) Dat financiering van de eerste 2,5 uur voor veel partijen geen belangrijk motief is om te kiezen voor mediation, betekent niet dat deze financiële prikkel geen rol speelt. Zo is niet onderzocht of afwezigheid van de stimuleringsbijdrage ertoe leidt dat partijen afzien van mediation.
- 23) J. van der Linden, *Zitten, luisteren en schikken. Een onderzoek naar rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord*. (voorlopige titel), 2008.
- 24) De gemiddelde doorlooptijd van een mediation bedraagt 55 dagen. Een mediation bestaat gemiddeld uit drie bijeenkomsten, met een gemiddeld aantal van zes contacturen.

2. *Burgerlijk recht*

Het burgerlijk recht (ook wel civiel recht of privaatrecht genoemd) regelt juridische kwesties tussen natuurlijke personen en/of rechtspersonen zoals bedrijven. Het burgerlijk recht is voor een belangrijk deel vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel. Daarnaast bestaat het civiele recht uit uitspraken die rechters in het verleden hebben gedaan, de jurisprudentie. De procedures voor de handhaving van het burgerlijk recht zijn vastgelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Een zaak bij de burgerrechter begint bij de sector kanton of bij de sector civiel van de rechtbank. De sector kanton behandelt alle zaken met een belang van 5 000 euro of minder en een aantal specifieke zaken, bijvoorbeeld alle arbeids- en huurovereenkomsten, ongeacht de hoogte van de vordering. Alle andere vorderingen worden behandeld door de sector civiel. Eenvoudige zaken worden behandeld door een enkele rechter, de zogenaamde enkelvoudige kamer. De kantonrechter is altijd een alleensprekende rechter. Ingewikkelder zaken bij de sector civiel worden behandeld door de meervoudige kamer. Deze kamer bestaat uit drie rechters.

Als één van de partijen het niet eens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en uiteindelijk door middel van cassatie bij de Hoge Raad.

Bij de kantonrechter kan men kiezen of men zelf zijn belangen behartigt of dat men zich laat bijstaan door een advocaat. Bij de sector civiel van de rechtbank moet men zich, evenals bij het gerechtshof en de Hoge Raad, altijd door een advocaat laten vertegenwoordigen. Zittingen bij de burgerrechter zijn in beginsel openbaar. Een uitzondering op deze regel vormen de meeste familiezaken zoals echtscheiding of voogdij.

De gegevens uit dit hoofdstuk voor de jaren vanaf 2001 zijn afkomstig uit het PCSII-systeem van de Raad voor de rechtspraak. De gegevens voor eerdere jaren zijn afkomstig van de afzonderlijke rechtbanken.

2.1 *Procedure in het burgerlijk recht*

Het burgerlijk procesrecht kent twee soorten procedures: de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure.

Dagvaardingsprocedure

Een procedure begint in beginsel schriftelijk. Na de eerste schriftelijke ronde worden de partijen meestal opgeroepen om in persoon te verschijnen bij de rechtbank. Dat heet comparitie. Een dagvaarding is een oproep aan de gedaagde om voor

het gerecht te verschijnen. Dagvaardingsprocedures kunnen betrekking hebben op huurzaken, arbeidszaken en handelszaken. Bij huurzaken kan het bijvoorbeeld gaan om het vorderen van huur bij betalingsachterstanden of het verhelpen van achterstallig onderhoud. Arbeidszaken via een dagvaarding zijn doorgaans het initiatief van de werknemer. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanvechten van ontslag of over een conflict over de betaling van het loon. Als een werkgever een werknemer wil ontslaan, dan gaat dit niet via een dagvaardingsprocedure, maar door middel van een verzoekschrift. De handelszaken ten slotte, vormen een vrij brede categorie. Hier vallen onder meer incassozaken en schadeclaims onder, maar bijvoorbeeld ook burenruzies.¹⁾

De uitspraak van de rechter in een dagvaardingszaak wordt vastgelegd in een vonnis. Het aantal vonnissen bij de sectoren kanton van de rechtbanken is sinds de eeuwwisseling sterk toegenomen, van 255 duizend in 2001 tot 398 duizend in 2005. Na 2005 is dit aantal weer licht gedaald. In 2007 bedroeg het aantal vonnissen 386 duizend. Bij de sector civiel nam het aantal vonnissen tussen 2005 en 2007 af van 33 duizend naar 30 duizend.

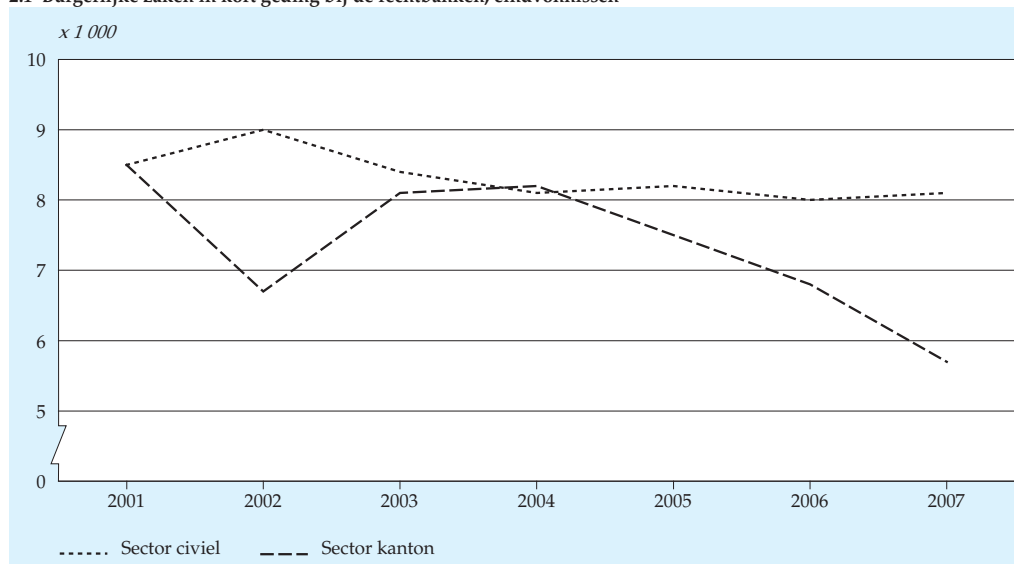
Een verstekvonnis heeft betrekking op een zaak waarbij de gedaagde noch op de zitting is verschenen noch verweer heeft gevoerd. De eis wordt dan meestal toegewezen. Als de gedaagde bezwaar heeft tegen een verstekvonnis, dan bestaat de mogelijkheid verzet aan te tekenen bij dezelfde rechter. De procedure begint dan als het ware opnieuw. Er is dus geen sprake van hoger beroep. Ruim vier van de vijf in 2007 uitgesproken vonnissen van de kantonrechter waren verstekvonnissen. Verstekzaken zijn voor het grootste deel incassozaken, aangebracht door woningbouwverenigingen, nutsbedrijven, verzekeringsbedrijven en telecommunicatiebedrijven. De stijging van het aantal vonnissen in civiele zaken in de periode tussen 2001 en 2005 is voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van het aantal incassozaken.

Kort geding en bodemprocedure

Binnen de dagvaardingsprocedures wordt onderscheid gemaakt tussen de 'gewone' rechtbankprocedure (bodemprocedure) en het kort geding. Het kort geding geeft de rechter de mogelijkheid in spoedeisende zaken een regeling te treffen. De uitspraak is voorlopig. Partijen kunnen eventueel in een bodemprocedure alsnog een definitieve uitspraak vragen. Zaken waarover een kort geding wordt gevoerd, zijn bijvoorbeeld ontruimingen van woningen, dringende onderhoudsklachten bij huurwoningen en stakingen. In een kort geding kan ook worden afgedwongen dat het uitvoeren van een uitgesproken vonnis wordt geschorst totdat de zaak in hoger beroep heeft gediend.

In 2007 zijn bij de rechtbanken in de sectoren kanton en civiel bijna 14 duizend kort gedingen met een eindvonnis afgedaan, een afname van ongeveer duizend ten opzichte van het jaar daarvoor.

2.1 Burgerlijke zaken in kort geding bij de rechtbanken, eindvonnissen



Bron: CBS.

Staat 2.1 Overzicht afgedane zaken door de burgerlijke rechter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>x 1 000</i>								
Sector kanton: dagvaardingsprocedures afgedaan bij eindvonnis ¹⁾	235,4	254,7	255,6	318,8	382,3	398,3	388,4	386,1
Sector kanton: verzoekschriftprocedures afgedaan bij eindbeschikking ¹⁾	129,1	145,6	178,8	201,8	206,2	213,4	219,0	215,7
Totaal ¹⁾	364,5	400,3	434,4	520,6	588,5	611,7	607,4	601,8
Sector civiel: dagvaardingsprocedures afgedaan bij eindvonnis ¹⁾	30,2	29,2	30,4	32,0	34,6	32,7	31,3	29,7
Sector civiel: verzoekschriftprocedures afgedaan bij eindbeschikking ²⁾	113,6	121,2	123,1	126,4	135,2	140,2	143,7	150,7
Totaal	143,8	150,4	153,5	158,4	169,8	172,9	175,0	180,4
Gerechtshof: dagvaardingsprocedures beëindigd bij eindarrest	3,1	3,4	3,5	3,9	4,3	4,7	4,7	4,6
Gerechtshof: verzoekschriftprocedures beëindigd bij eindbeschikking	3,1	3,0	3,5	3,9	4,5	5,4	6,0	6,1
Totaal	6,2	6,4	7,0	7,8	8,8	10,1	10,7	10,6
Hoge Raad: dagvaardingsprocedures beëindigd bij eindarrest / eindbeschikking	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Hoge Raad: verzoekschriftprocedures beëindigd bij eindarrest / eindbeschikking	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Totaal	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Bron: CBS.

¹⁾ Vanaf 2001 uit PCSII.

²⁾ Alle jaren uit PCSII.

Verzoekschriftprocedure

Naast de dagvaardingsprocedure onderscheiden we de verzoekschriftprocedure. De wet schrijft voor wanneer een verzoekschriftprocedure moet worden gevolgd. Verzoekschriften hebben vaak betrekking op huurzaken, arbeidzaken, faillissementen, schuldsaneringen en familiezaken. Bij huurzaken die door middel van een verzoekschrift moeten worden geregeld gaat het bijvoorbeeld om bezwaren tegen een huurverhoging. De arbeidzaken bij de kantonrechter hebben betrekking op verzoeken een arbeidsovereenkomst te ontbinden. Ook insolventiezaken zoals faillissementen en schuldsaneringen worden door middel van een verzoekschriftprocedure afgehandeld. De zogenaamde BOPZ-zaken (Wet Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen) gaan over gedwongen opname en behandeling in psychiatrische ziekenhuizen. Voorbeelden van familiezaken die door middel van een verzoekschrift worden geregeld zijn echtscheiding, adoptie en voogdij. Bij de sector kanton, waar ruim driekwart van de burgerlijke zaken wordt afgehandeld, vormen de verzoekschriftprocedures ruim eenderde deel van alle zaken die in 2007 werden ingediend. Bij de sector civiel gaat het in meer dan driekwart van de zaken om een verzoekschriftprocedure.

Het aantal eindbeschikkingen bij de sector kanton is tussen 2001 en 2006 gestegen van 146 duizend naar 219 duizend. In 2007 nam het aantal beschikkingen weer af tot 216 duizend. Vooral het aantal beschikkingen in ontslagzaken is sterk gedaald, van 53 duizend in 2006 tot 28 duizend in 2007. Deze daling werd voor een belangrijk deel gecompenseerd door een stijging van het aantal beschikkingen in familiezaken.

Het aantal eindbeschikkingen bij de sector civiel nam tussen 2001 en 2007 toe van 121 duizend tot 151 duizend. Tweederde van de beschikkingen heeft betrekking op familiezaken, zoals voogdij, echtscheiding en ondertoezichtstelling van minderjarigen.

Verplichte procesvertegenwoordiging

In het burgerlijk recht zijn de partijen verplicht zich te laten vertegenwoordigen als zij een rechtszaak beginnen.

Bij een dagvaardingsprocedure kunnen partijen zelf of bij een gemachtigde procederen als het gaat om zaken die worden aangebracht bij de sector kanton. In alle andere dagvaardingsprocedures moeten partijen zich laten vertegenwoordigen door een advocaat.

In een verzoekschriftprocedure moeten de verzoekschriften en de verweerschriften worden ondertekend door een advocaat. Dit hoeft niet als de zaak voor de kantonrechter komt, of als er in de wet is opgenomen dat het niet hoeft.

Gaat een partij in hoger beroep, dan moet hij zich laten vertegenwoordigen door een advocaat.

Hiermee is – per 1 september 2008 – sprake van een verandering in de procesvertegenwoordiging. Tot die tijd moesten partijen die in de huidige situatie een advocaat nodig hebben om een rechtszaak (ook in hoger beroep) te beginnen, in plaats daarvan gebruik maken van de diensten van een procureur. Dit is een advocaat die als zodanig is ingeschreven bij de rechtbank waar de zaak start. In de praktijk waren de functie van advocaat en van procureur vaak verenigd in dezelfde persoon.

Uitspraak van de rechter

Na het voeren van een proces zal de rechter in een eindvonnis (bij een dagvaardingsprocedure) of een (eind-)beschikking (bij een verzoekschriftprocedure) een oordeel vellen. Partijen kunnen tegen een vonnis of beschikking hoger beroep aantekenen, behalve voor zaken met een beperkt financieel belang (minder dan 1 750 euro in 2007).

Als de partij bij de uitvoering van het vonnis in gebreke blijft, dan zijn er dwangmiddelen, zoals beslag op loon of goederen. De rechter heeft ook de mogelijkheid om tot gijzeling over te gaan. De gedaagde wordt dan opgesloten in een huis van bewaring totdat hij bereid is om de schuld te voldoen. De maximale duur van gijzeling is één jaar, maar dit dwangmiddel wordt zelden toegepast. De rechter kan ook op verzoek van de eiser bepalen dat de tegenpartij een dwangsom moet betalen.

Niet iedere zaak leidt tot een (eind-)vonnis of (eind-)beschikking. Er zijn ook andere uitspraken mogelijk. Zo kan de rechter de nietigheid van de dagvaarding uitspreken als de dagvaarding niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen. Verder kan de rechter zich onbevoegd verklaren om van de vordering kennis te nemen als de behandeling van de vordering niet tot zijn competentie behoort. De rechter kan de eiser ook niet-ontvankelijk verklaren in zijn vordering als de eiser geen of onvoldoende belang heeft bij de vordering of als de vordering niet tot een toewijzing kan leiden.

2.2 *Rechtbank, sectoren kanton en civiel*

In 2007 zijn bij de kantonrechters 690 duizend burgerlijke zaken ingediend en zijn er 602 duizend afgehandeld door middel van een eindvonnis of een eindbeschikking. Van de 386 duizend door de kantonrechter uitgesproken vonnissen hadden er 315 duizend betrekking op verstekzaken (voor het grootste deel incassozaken). Het

aantal vonnissen naar aanleiding van arbeidsconflicten bedroeg 3,3 duizend, een daling van 16 procent ten opzichte van het voorafgaande jaar.

Een andere categorie arbeidszaken, de ontslagzaken, wordt aanhangig gemaakt door middel van een verzoekschrift. Ruim de helft van het aantal ontslagaanvragen verliep via de kantonrechter, het overige deel via het Centrum voor Werk en Inkomen CWI. In 2007 ontvingen de rechtbanken 30 duizend ontbindingsverzoeken. Dat is een afname van 45 procent vergeleken met 2006, toen nog 54,2 duizend ontslagaanvragen werden ingediend. Het aantal beschikkingen naar aanleiding van ontslagverzoeken nam af van 53 duizend in 2006 naar 28 duizend in 2007. Ook bij het CWI verminderde het aantal aanvragen, van 48,6 duizend in 2006 tot 27,5 duizend in 2007. Van de bij het CWI ingediende ontslagaanvragen werd in 2007 ongeveer driekwart ingewilligd.

De daling van het totaal aantal ontslagaanvragen hing onder meer samen met de economische conjunctuur.

Het aantal beschikkingen in familiezaken vertoont juist een stijgende lijn. In 2007 ging het om ruim 180 duizend uitspraken, bijna 20 duizend meer dan in 2006.

In 2007 zijn bij de rechtbanken in de sector civiel 212 duizend zaken ingediend en zijn 180 duizend zaken door de rechter afgedaan door middel van een eindvonnis of eindbeschikking.

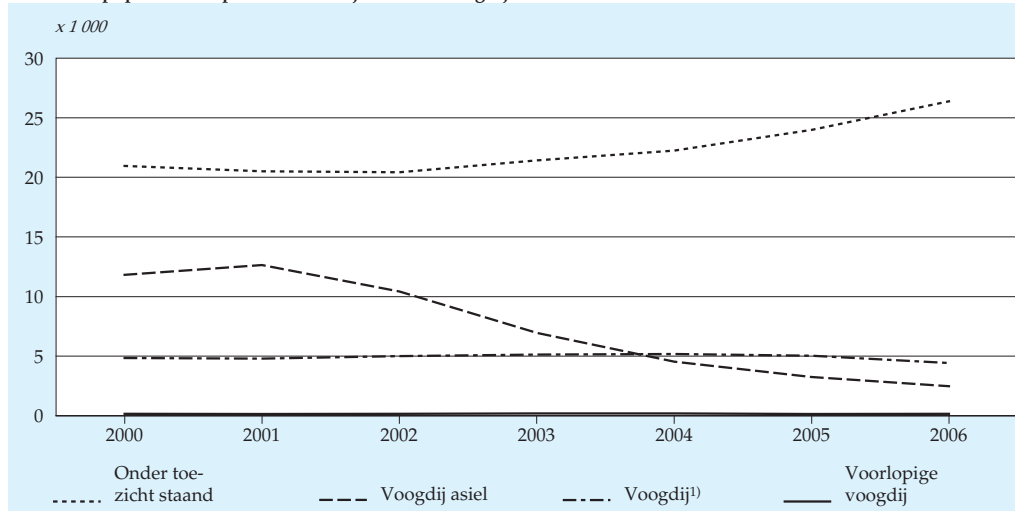
Justitiële kinderbescherming

De rechtbank behandelt ook kinderbeschermingszaken, zoals voogdij en ondertoezichtstelling. Als de ouders de verzorging en de opvoeding van hun kind niet aankunnen of het kind ernstig verwaarlozen of misbruiken kunnen ze uit het ouderlijk gezag worden ontheven of uit het ouderlijk gezag worden ontzet. Het kind wordt uit huis geplaatst. Bureau Jeugdzorg of een landelijk werkende instelling voor voogdij krijgt de voogdij over het kind en het kind gaat meestal voor onbepaalde tijd naar een pleeggezin of een instelling.

Een bijzondere categorie van voogdij betreft de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (voorheen alleenstaande minderjarige asielzoekers of ama's). De voogdij wordt in dit geval toegewezen aan de stichting Nidos. Nidos is wettelijke vertegenwoordiger van het kind en beschermt als zodanig de rechten van het kind.

Ondertoezichtstelling is een gezagsbeperkende maatregel. Bij ondertoezichtstelling krijgen de ouders bij de opvoeding hulp en steun van een gezinsvoogd van het Bureau Jeugdzorg of van een landelijk werkende instelling voor voogdij. Het kind kan thuis blijven wonen of het kan uit huis worden geplaatst, maar de ouders behouden het gezag over het kind. Zij zijn daarbij wel verplicht de aanwijzingen van de gezinsvoogdijwerker op te volgen.

2.2 Aantal pupillen die op 31/12 van het jaar onder voogdij of onder toezicht staan



Bron: CBS.

¹) Exclusief voogdij van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Op het moment van verschijnen van dit boek zijn cijfers tot en met 2006 beschikbaar. Het aantal kinderen dat onder toezicht is gesteld, is sinds 2000 sterk gestegen. In 2006 ging het om 26,4 duizend kinderen. In 2000 waren dit er 21,0 duizend. Het aantal onder voogdij staande alleenstaande minderjarige vreemdelingen (voogdij asiel) is afgenomen, van 11,8 duizend in 2000 tot 2,5 duizend in 2006. Het aantal kinderen dat onder 'gewone' voogdij staat schommelt rond de 5 duizend.

Adoptie

De rechtbank neemt besluiten op verzoeken van (echt)paren en individuele personen die een kind wil adopteren. In 1956 is de Adoptiewet van kracht geworden. Daarin is de mogelijkheid een kind te adopteren wettelijk geregeld. Het kind wordt via een verzoekschriftprocedure bij de rechtbank het wettig kind van de adoptieouders. Sinds 1998 kunnen buitenlandse kinderen in Nederland ook worden geadopteerd via het Haags Adoptieverdrag. Als een kind wordt geadopteerd uit een land dat is aangesloten bij het verdrag, wordt de adoptie automatisch en volledig erkend zonder tussenkomst van een Nederlandse rechtbank. In 2006 werden in totaal ruim 1,2 duizend kinderen geadopteerd. Verreweg de meesten daarvan (bijna duizend) kwamen uit het buitenland.

Echtscheidingsprocedures

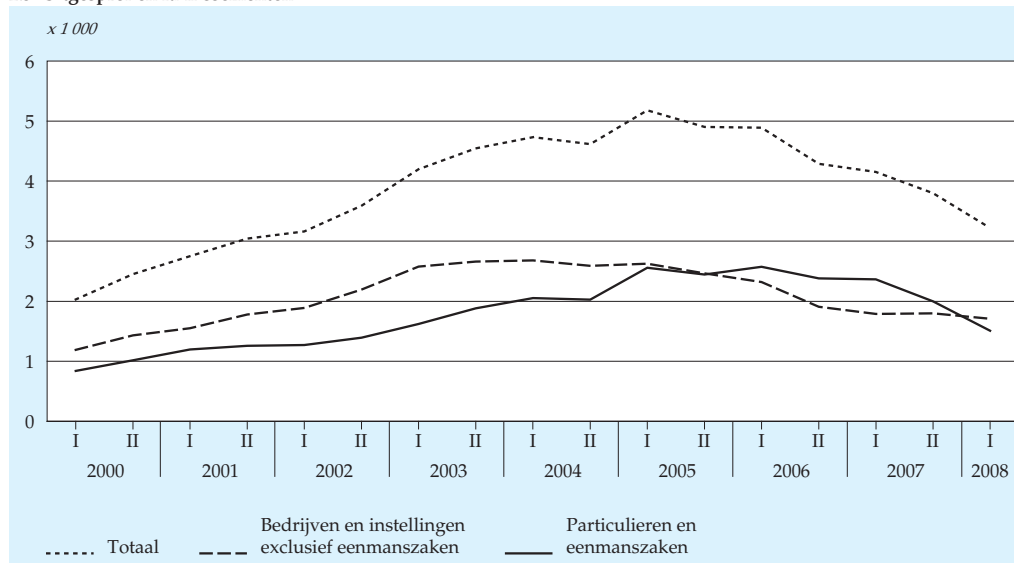
In 2007 werden 32,6 duizend huwelijken door de rechter ontbonden. Dit is ongeveer gelijk aan het aantal echtscheidingen in 2006. Het CBS houdt eens in de twee jaar een onderzoek naar echtscheidingsprocedures. Uit dit onderzoek blijkt dat bij zes op de

tien echtscheidingen minderjarige kinderen betrokken waren. Het ging in 2005 in totaal om bijna 35 duizend kinderen. Ruim de helft van hen was op het moment van scheiding jonger dan tien jaar. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de in 2007 door de rechter afgehandelde echtscheidingsprocedures.

Faillissementen

Een faillissement begint met een verzoekschrift tot faillietverklaring, ingediend door één of meerdere schuldeisers of door de schuldenaar zelf. Het eerste doel is het verdelen van het vermogen over de schuldeisers. Daarnaast wordt ook behoud van onderneming en werkgelegenheid nagestreefd. Dat laatste valt soms bijvoorbeeld te realiseren via een doorstart. Een faillissementsaanvraag wordt door schuldeisers ook wel gebruikt als incassomiddel om schuldenaren tot betaling te dwingen. De schuldeiser dient dan een verzoekschrift in en nadat de schuldenaar tot betaling is overgegaan wordt het verzoekschrift weer ingetrokken. Zowel natuurlijke personen zonder eenmanszaak als bedrijven en instellingen (eenmanszaken, bv's, nv's, stichtingen, etc.) kunnen failliet verklaard worden.

2.3 Uitgesproken faillissementen



Bron: CBS.

In het eerste halfjaar van 2008 sprak de rechter 3,2 duizend faillissementen uit. Dit is ruim 22 procent minder dan in dezelfde periode van 2007. De daling komt voornamelijk voor rekening van particulieren en eenmanszaken. Voor deze groep is het aantal faillissementen met 36 procent afgenomen ten opzichte van de eerste zes maanden van 2007. Een belangrijke oorzaak voor deze daling is de aanscherping in

de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) per 1 januari 2008. Daarnaast speelt de economische groei een rol.

Schuldsaneringen

De schuldsaneringsregeling dateert van 1998 en is een onderdeel van de Faillissementswet. Natuurlijke personen met of zonder eenmanszaak die niet aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen, kunnen onder voorwaarden een beroep doen op deze regeling. Onder toezicht van een bewindvoerder betaalt de schuldenaar volgens een strikt regime zoveel mogelijk van zijn schulden aan zijn schuldeisers. De medewerking van de schuldeisers kan onder deze wet worden afgedwongen. Na (meestal) drie jaar kan dan, wanneer de schuldenaar zich aan de regels houdt, een schone lei worden verleend. Dat houdt in dat de restschulden worden kwijtscholden waarmee wordt voorkomen dat de schuldenaar jarenlang wordt achtervolgd door zijn schuldenlast. De schuldsaneringen die zijn uitgesproken in de periode 1998 tot en met 2002 eindigden echter in ongeveer één op de zes gevallen alsnog in een faillissement, waarbij de restschuld wel opeisbaar blijft.

In 2007 zijn 14,9 duizend wettelijke schuldsaneringen uitgesproken. Dit is ongeveer gelijk aan het aantal over 2006. In het eerste halfjaar van 2008 is het aantal uitgesproken schuldsaneringen ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder met 35 procent afgenomen. Het is aannemelijk dat deze daling samenhangt met wijzigingen in de Wet Schuldsaneringen Natuurlijke Personen per 1 januari 2008.

2.3 *Gerechtshof en Hoge Raad*

Tegen een uitspraak van de rechtbank kan men in hoger beroep gaan bij het gerechtshof en uiteindelijk bij de Hoge Raad.

Gerechtshof

Als partijen het niet eens zijn met een uitspraak van de burgerrechter dan bestaat de mogelijkheid de zaak opnieuw te laten behandelen door een hogere rechter. Tegen verreweg de meeste vonnissen en beschikkingen van de rechtbank, zowel die van de sector kanton als die van de sector civiel, kan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof.

Hoger beroep van een eindvonnis wordt door middel van een dagvaarding in gang gezet, terwijl hoger beroep van een beschikking met een verzoekschrift wordt ingesteld. De inzet is de vernietiging van de eerder gewezen einduitspraak en het verkrijgen van een uitspraak die gunstiger is voor degene die het hoger beroep instelt. Het is goed mogelijk dat de rolverdeling van partijen is omgedraaid ten opzichte van de behandeling in eerste instantie bij de rechtbank. In een dagvaardingszaak bij het hof heet de uitspraak van de rechter een arrest. Een verzoekschrift-procedure wordt in de regel afgedaan met een beschikking.

Het aantal ingediende dagvaardingszaken bij de gerechtshoven is tussen 2001 en 2003 sterk gestegen. Daarna zwakte de stijging af. In 2007 werden 7,0 duizend dagvaardingszaken ingediend bij de gerechtshoven, een lichte daling ten opzichte van het voorafgaande jaar, toen nog 7,2 duizend zaken werden ingediend. Ook het aantal arresten is iets gedaald, van 4,7 duizend in 2006 tot 4,6 duizend in 2007.

Het aantal verzoekschriftprocedures bij de gerechtshoven is sinds 2000 sterk toegenomen. Aan deze stijging kwam in 2007 een eind. Zowel in 2006 als in 2007 werden 6,8 duizend verzoekschriften ingediend. Ook het aantal beschikkingen was in 2007 met 6,0 duizend nagenoeg gelijk aan het totaal over 2006.

Hoge Raad

De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechterlijke instantie binnen de burgerlijke rechterlijke macht in Nederland. Tegen een uitspraak van het hof kan men beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad. De Hoge Raad is bevoegd om beslissingen van lagere rechters te vernietigen wanneer de procesregels niet in acht zijn genomen of als beslissingen niet in overeenstemming zijn met het geldend recht. De Raad gaat uit van de feiten zoals die door een lagere rechter zijn vastgesteld. Een zaak kan aan de Hoge Raad worden voorgelegd door (een van) de civiele procespartijen, die dan beroep in cassatie instellen. Gedurende de hele procedure is procesvertegenwoordiging door een advocaat die is ingeschreven bij de rechtbank in 's-Gravenhage, verplicht.

De Hoge Raad kan de eiser niet-ontvankelijk verklaren, het cassatieberoep gegrond verklaren of het beroep verwerpen. Als het cassatieberoep gegrond wordt verklaard, dan wordt de bestreden rechterlijke uitspraak vernietigd. Meestal wijst de Hoge Raad na vernietiging van een uitspraak een lagere rechter aan om de zaak verder te behandelen. De behandeldeling moet dan worden voortgezet met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad. Als voor een einduitspraak bijna geen beslissingen hoeven te worden genomen, doet de Hoge Raad de zaak zelf af. Het beroep wordt verworpen als de Raad geen grond ziet tot cassatie. Het verwerpen van een cassatieberoep is de meest voorkomende uitkomst bij zaken die door de Hoge Raad worden behandeld.

Het aantal arresten van de Hoge Raad bedroeg in 2007 268. Dit is een lichte afname ten opzicht van 2006. Het aantal beschikkingen is gestegen, van 149 in 2006 tot 207 in 2007.

2.4 *Capita Selecta: Echtscheidingsprocedures*

Deze bijdrage gaat in op de echtscheidingsprocedures bij de Nederlandse rechtbanken. In 2007 werden 32,6 duizend huwelijken door de Nederlandse rechter ontbonden. Dit is ongeveer gelijk aan het totaal voor 2006, toen 32,5 duizend

echtscheidingen werden uitgesproken. Bij ruim zes op de tien echtscheidingen waren minderjarige kinderen betrokken. Het ging in totaal om 34,7 duizend kinderen. Ruim de helft van hen was op het moment van scheiding jonger dan tien jaar.

Echtscheiding in juridische en demografische zin

In de Nederlandse statistiek wordt het begrip 'echtscheiding' op twee manieren beschreven: volgens de demografische betekenis en volgens de juridische betekenis. Cijfers over het onderwerp echtscheiding kunnen dan ook – afhankelijk van de gebruikte bron – verschillen.

In de *bevolkingsstatistiek* is een echtscheiding een demografische gebeurtenis waarbij het moment van de echtscheiding samenvalt met de inschrijving van de rechterlijke beslissing in de registers van de Burgerlijke Stand. Sinds oktober 1994 worden in de bevolkingsstatistiek alle echtscheidingen meegeteld waarvan op het moment van de scheiding ten minste één van de betrokken partners als ingezetene in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is opgenomen. Het maakt daarbij niet uit of de echtscheiding door een Nederlandse of door een buitenlandse rechter is uitgesproken (CBS, 2000). Het kan ook voorkomen dat een scheiding bij de Nederlandse rechter wordt aangevraagd door een Nederlands paar dat in het buitenland woont.

De *statistiek over echtscheidingsprocedures* van het CBS is gebaseerd op een enquête bij de rechtbanken en beschrijft de uitkomst van de juridische procedures rond de echtscheiding.²⁾ De echtscheiding is na de uitspraak van de rechter nog niet afgerond. Vanaf het moment dat de echtscheidingsbeschikking van de rechter onherroepelijk is geworden, hebben de bij de echtscheiding betrokken (ex-)partners een periode van 6 maanden om de rechterlijke beslissing te laten inschrijven in de registers van de Burgerlijke Stand. Doen zij dat niet (of te laat), dan verliest de beschikking haar kracht en is er geen echtscheiding tot stand gekomen.

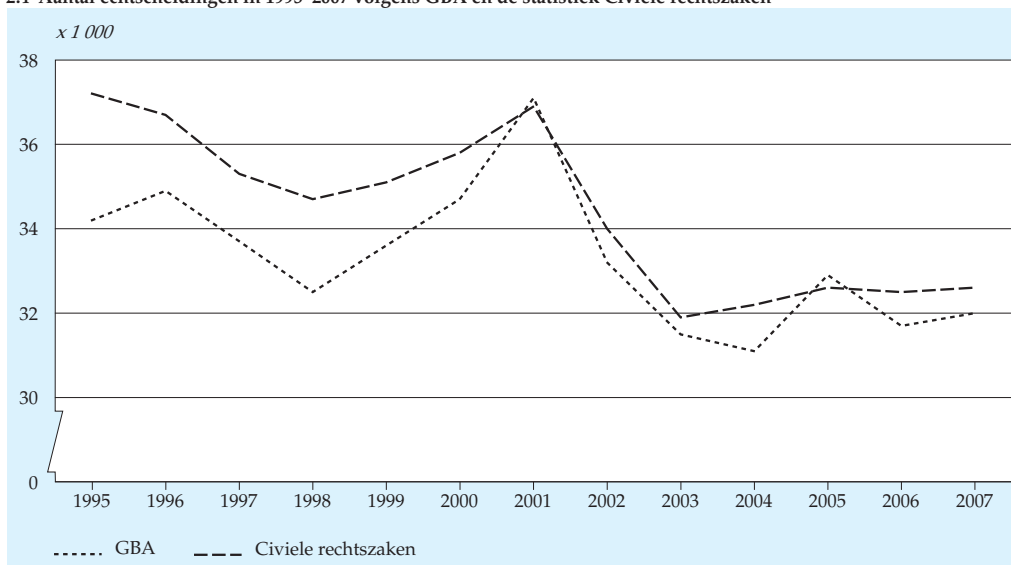
De statistiek over echtscheidingsprocedures geeft onder meer inzicht in de aard van het verzoek, de betrokken personen (man, vrouw, minderjarige kinderen), de huwelijksduur en de doorlooptijd van de echtscheidingsprocedure. Daarnaast is er informatie over de beslissingen in de nevenvoorzieningen, zoals eventuele partner- of kinderalimentatie, toewijzing van de voormalige echtelijke woning, toewijzing van het ouderlijke gezag en de omgangsregeling.

Echtscheidingsprocedures via rechter vergeleken met echtscheidingen volgens GBA

De verschillen tussen de gegevens afkomstig van de rechtbanken respectievelijk GBA hangen onder meer samen met de vraag of de echtscheiding door een Nederlandse of door een buitenlandse rechter is uitgesproken. Daarnaast is er een tijdsverloop tussen de uitspraak van de rechter en inschrijving bij de Burgerlijke Stand. Bij de echtscheidingsprocedures bij de rechtbanken zijn ook scheidingen van tafel

en bed en een klein deel (voor zover de rechter hieraan te pas komt) van de ontbindingen van geregistreerde partnerschappen meegeteld. In totaal gaat het hier om ongeveer 1,5 procent van de procedures. Het aantal echtscheidingsprocedures bij de rechtbanken ligt doorgaans iets boven het aantal echtscheidingen volgens de bevolkingsstatistiek.

2.4 Aantal echtscheidingen in 1995–2007 volgens GBA en de statistiek Civiele rechtszaken

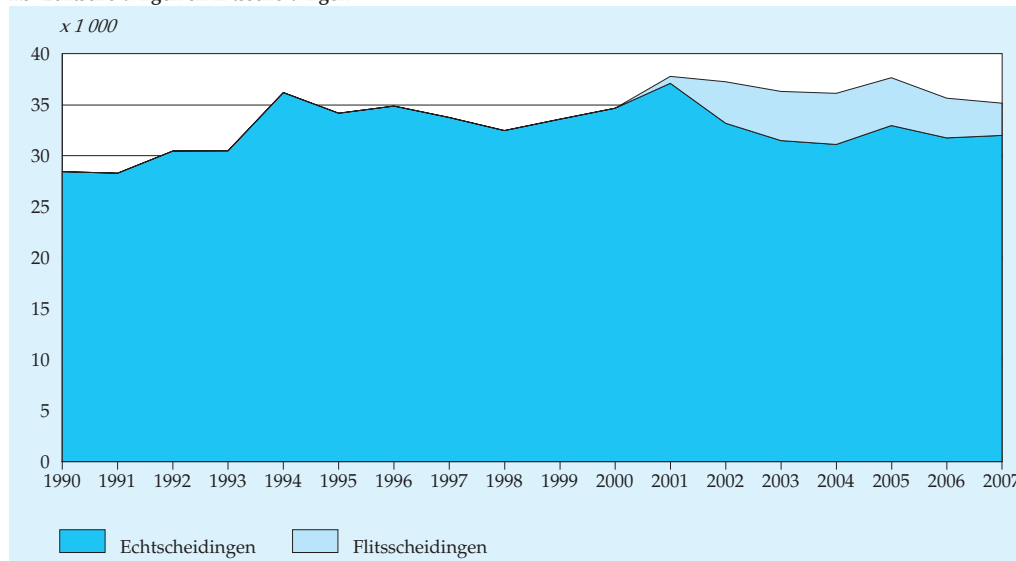


Bron: CBS.

Echtscheidingen en flitsscheidingen

Ongeveer één op de drie huwelijken eindigt met een echtscheiding. Jaarlijks wordt ongeveer één procent van de bestaande huwelijken door middel van een echtscheiding ontbonden. In 2007 bedroeg het aantal echtscheidingen 32,6 duizend. In 2001 was het aantal echtscheidingen met 37,1 duizend groter dan ooit. In de daaropvolgende jaren nam het aantal echtscheidingen af, om in 2004 een niveau te bereiken van 31,1 duizend. De daling na 2001 werd voor een groot deel gecompenseerd door een stijging van het aantal zogenaamde flitsscheidingen. Dit aantal bedroeg in 2007 ongeveer 3,2 duizend. Ongeveer één op de acht scheidingen van de laatste jaren was een flitsscheiding. Van een flitsscheiding wordt gesproken als een huwelijk eerst bij de Burgerlijke Stand van de gemeente wordt omgezet in een geregistreerd partnerschap, waarna dit partnerschap via een advocaat of notaris wordt ontbonden. Bij een flitsscheiding is een scheiding snel en zonder tussenkomst van de rechter te realiseren.

2.5 Echtscheidingen en flitsscheidingen



Bron: CBS.

Echtscheidingsprocedures bij de rechter

Het aandeel echtscheidingen binnen vijf jaar na de trouwdatum is sterk afgenomen: van eenderde in 1995 tot minder dan eenvijfde in 2007. Deze afname hangt samen met de toename van het aantal ongehuwd samenwonenden. Aan het huwelijk gaat steeds vaker een 'proefperiode' van ongehuwd samenwonen vooraf. Een deel van de minder stabiele relaties wordt mogelijk verbroken zonder dat het tot een huwelijk komt en blijft buiten beeld in de echtscheidingsstatistiek. Ook de ontwikkeling van het aantal huwelijkssluitingen kan een rol spelen. De laatste jaren is het aantal huwelijkssluitingen gedaald, waardoor er mogelijk naar verhouding minder kortdurende huwelijken onder de recente echtscheidingen zijn. Huwelijken die via een flitsscheiding worden beëindigd, hebben vaak korter geduurd dan huwelijken die via de rechter worden ontbonden. Bij 25 à 30 procent van de flitsscheidingen had het huwelijk nog geen vijf jaar geduurd.

Bijna een kwart van de in 2007 door de rechter ontbonden huwelijken heeft tussen vijf en tien jaar stand gehouden. Iets meer dan een kwart van de ontbonden huwelijken duurde 20 jaar of langer voor het tot een scheiding kwam. Eén op de zeven echtparen is zelfs in de gelegenheid geweest de zilveren bruiloft te vieren.

Bij 20 duizend (60,1 procent) van de 32,6 duizend in 2007 door de rechter uitgesproken echtscheidingen waren minderjarige kinderen betrokken. In 1995 was dit nog de helft. Een kinderwens lijkt voor samenwonende paren vaak de aanleiding te zijn om te trouwen.³⁾ Zolang er geen kinderen zijn, wordt de noodzaak om te trouwen minder ervaren. Als gehuwden verhoudingsgewijs vaker kinderen hebben, wordt dit ook weerspiegeld in de echtscheidingscijfers naar kindertal. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in 1997 nog geen sprake was van flitsscheidingen.

Omdat flitsscheiders wat vaker kinderloos zijn dan echtscheidende partners, kan dit ook effect hebben gehad op de ontwikkeling van het aandeel echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn.

In 2007 bedroeg het aantal huwelijksontbindingen waarbij één kind betrokken was 7,7 duizend. Het aantal scheidingen van echtparen met twee kinderen was met 9,3 duizend groter dan het aantal scheidingen van paren met één kind. Ruim 2,6 duizend paren hadden drie of meer kinderen.

In totaal waren bij de in 2005 ontbonden huwelijken 34,7 duizend minderjarige kinderen betrokken. Van de kinderen van wie ouders gingen scheiden is bijna een-vijfde jonger dan 5 jaar en eenderde tussen de 5 en 10 jaar. Bijna de helft van de betrokken kinderen is tussen de 10 en 18 jaar.

Het bovenstaande heeft uitsluitend betrekking op kinderen die betrokken zijn bij een *echtscheiding*. Het aantal kinderen betrokken bij een flitsscheiding bedroeg in 2007 circa 3,2 duizend. Het is niet precies bekend hoeveel kinderen van *ongehuwd samenwonende paren* het uit elkaar gaan van hun ouders meemaken. De Graaf schat dit aantal op ongeveer 18 duizend per jaar.⁴⁾ Het totaal aantal kinderen dat betrokken is bij een scheiding in ruimere zin komt dan bij benadering uit op 50 à 60 duizend per jaar.

Door rechter vastgestelde nevenvoorzieningen

Naast een verzoek om scheiding of ontbinding van het huwelijk kan in het verzoekschrift om één of meer nevenvoorzieningen worden gevraagd. Een nevenvoorziening is een beslissing over een verzoek dat samenhangt met de scheiding of de ontbinding van het huwelijk. Een dergelijke beslissing kan de rechter tegelijk met de beslissing over de scheiding nemen.

Een nevenvoorziening kan gaan over gezag over en omgang met de minderjarige kinderen, de alimentatie voor de partner en/of de kinderen, de boedelscheiding, het gebruik van de echtelijke woning en eventuele andere zaken die met de scheiding te maken hebben.

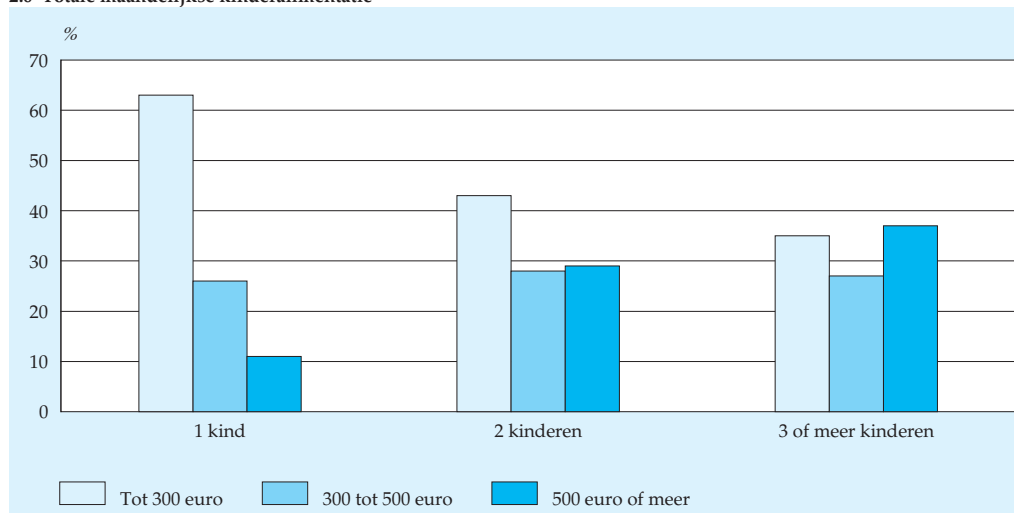
De bij echtscheiding betrokken partners kunnen vooraf in een echtscheidingsconvenant afspraken maken over deze zaken. Dit convenant wordt opgesteld door een advocaat of notaris. In de regel zal de rechter deze overeenkomst opnemen in zijn of haar beschikking. De echtscheidingsprocedure kan dan sneller worden afgerond.

Kinderalimentatie

Er geldt een alimentatieplicht voor de partner en voor kinderen tot 21 jaar. De hoogte van de kinderalimentatie is in principe vrij te bepalen door de ex-partners. Afspraken hierover kunnen worden opgenomen in een echtscheidingsconvenant. Als dit nodig is neemt de rechter een beslissing. Bij bijna zes op de tien echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, wijst de rechter alimentatie

toe aan de kinderen. Als het kind 18 jaar wordt, ontvangt het de alimentatie zelf. Wordt het kind financieel zelfstandig, dan kan de alimentatieplicht vervallen.

2.6 Totale maandelijks kinderalimentatie¹⁾



Bron: CBS.

¹⁾ Percentages van de echtscheidingen met minderjarige kinderen.

In iets meer dan de helft van de echtscheidingsbeschikkingen waarin afspraken over kinderalimentatie zijn opgenomen is een maandelijks bedrag van 300 euro of meer vastgesteld. Uiteraard is dit bedrag afhankelijk van het aantal kinderen. Bij één minderjarig kind is de kinderalimentatie in negen van de tien zaken vastgesteld op een bedrag van minder dan 500 euro. Bij twee minderjarige kinderen bedraagt het totaalbedrag aan kinderalimentatie in bijna eenderde van de gevallen 500 euro of meer per maand.

Partneralimentatie

Ook over de partneralimentatie kunnen ex-partners in principe zelf afspraken maken en deze vastleggen in een convenant. Als dit niet lukt, kan de rechter de hoogte van de partneralimentatie vaststellen, rekening houdend met de behoefte aan alimentatie van degene die financiële ondersteuning nodig heeft en met de draagkracht van de partner die alimentatie moet betalen.

De wettelijke alimentatieverplichting ten opzichte van de partner duurt maximaal 12 jaar. Als het huwelijk korter dan vijf jaar heeft geduurd en er geen kinderen zijn, kan de alimentatieverplichting niet langer duren dan de duur van het huwelijk.⁵⁾ Als de partner die alimentatie ontvangt hertrouwt of gaat samenwonen, vervalt de plicht van de andere partner om alimentatie te betalen. Ook als de inkomenssituatie

van de ontvangende partner sterk verbeterd, kan dit gevolgen hebben voor de alimentatie.

Bij de helft van de beschikkingen van de rechtbank waarin is vastgelegd dat de man partneralimentatie verschuldigd is aan de vrouw, gaat het om een maandelijks bedrag van minder dan 600 euro.

Bij één op de vijf echtscheidingen wijst de rechter alimentatie toe aan de vrouw. Alimentatie van de vrouw aan de man komt weinig voor: bij één procent van de echtscheidingen in 2007 is deze verplichting opgelegd.

2.5 *Capita Selecta: Wettelijke schuldsaneringen*

Op 1 december 1998 is de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) in werking getreden. Natuurlijke personen (met of zonder eenmanszaak) die niet meer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen, kunnen onder voorwaarden een beroep doen op deze wet. Met deze regeling kan worden voorkomen dat natuurlijke personen jarenlang achtervolgd worden door hun schuldeisers. Onder toezicht van een bewindvoerder betaalt de schuldenaar (ook wel saniet genoemd) volgens een strikt regiem naar capaciteit zoveel mogelijk van zijn schulden aan de schuldeisers. Na (meestal) drie jaar begint de natuurlijke persoon dan met een 'schone lei'. Kenmerkend verschil tussen faillissement en schuldsanering is dat bij de laatste regeling het belang van de schuldenaar voorop staat, niet dat van de schuldeiser(s).

Een schuldenaar die van deze regeling gebruik wil maken heeft per definitie alle buitengerechtelijke schuldsaneringmethodes, zoals minnelijke schikkingen (schikkingen in overleg zonder tussenkomst van een rechter), uitgeput. Een schuldsaneringsregeling in het kader van de WSNP waarbij de schuldenaar zich niet aan de betalingsafspraken houdt en die bij rechterlijk vonnis wordt beëindigd, kan van rechtswege alsnog tot een faillissement leiden, terwijl een faillissement van een natuurlijke persoon onder bepaalde omstandigheden kan eindigen door opheffing onder het gelijktijdig uitspreken van de toepassing van een schuldsaneringsregeling.

Op 1 januari 2008 is de Wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen in werking getreden.⁶⁾ Deze wijziging strekt ertoe de regeling van de schuldsanering van natuurlijke personen te vereenvoudigen en de toegang tot de schuldsaneringsregeling beter te beheersen. Het laatstgenoemde wordt nagestreefd door het aanscherpen van de toelatingscriteria en het versterken van het minnelijk traject met de gedwongen schuldregeling en diverse andere voorzieningen. Men verwacht hierdoor een afname van het aantal uitspraken tot schuldsanering. De wijziging houdt ook in dat een schuldsanering gedurende welke de schuldenaar zich niet aan de afspraken houdt nog slechts in faillissement zal eindigen wanneer er voldoende

middelen in de boedel aanwezig zijn. Dit zal zeer waarschijnlijk tot gevolg hebben dat het aantal beëindigingen van schuldsaneringen via faillissement afneemt.

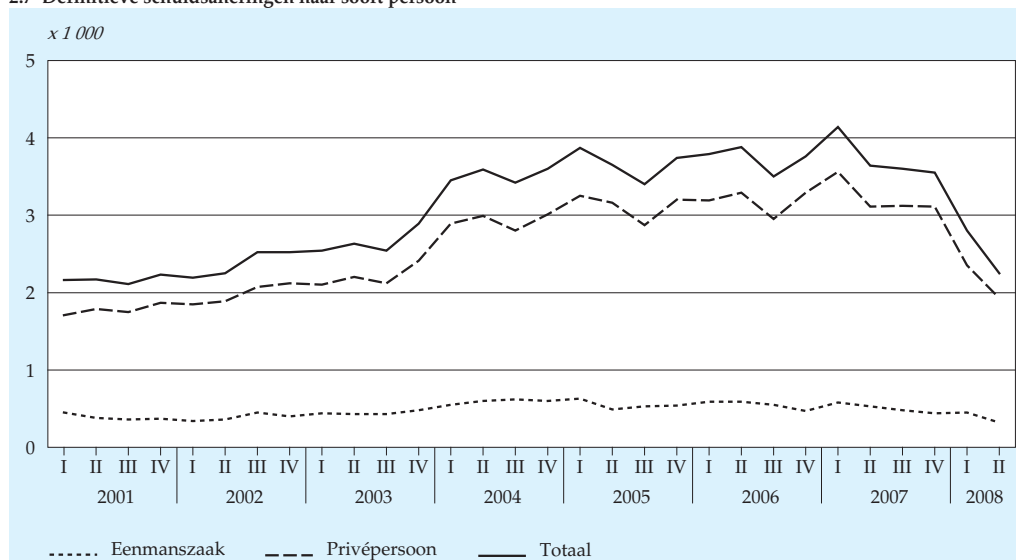
Instroom in de wettelijke schuldsanering 2007

Het aantal definitief en voorlopig uitgesproken schuldsaneringen is in 2007 vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van het voorgaande jaar. Tot en met 2006 was er nog ieder jaar sprake van een duidelijke stijging van de aantallen. Volgens de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is het aantal aanvragen voor minnelijke schuldregelingen in 2007 met 3 procent gestegen naar 47,5 duizend. Het aandeel succesvolle schuldregelingen neemt al jaren toe. Mogelijk is dit een reden dat het aantal wettelijke schuldsaneringen niet meer toeneemt.

Het totaal aantal jaarlijkse gevallen is sinds 2004 elk jaar hoger uitgekomen dan de bij het invoeren van de regeling uitgesproken verwachting van uiteindelijk 12 duizend toepassingen per jaar.

De situatie verschilt tussen de arrondissementen. Alkmaar, Den Haag en Middelburg kennen in 2007 de sterkste stijging van het aantal gestarte zaken, terwijl er in 2005 en 2006 in Alkmaar nog sprake was van een (forse) daling. In Middelburg steeg het aantal zaken al licht in 2005 en 2006 en Den Haag was in 2006 vrijwel stabiel ten opzichte van 2005. De grote stijgingen in 2006 in 's-Hertogenbosch en Rotterdam zijn in 2007 overgegaan in dalingen. Rotterdam is in 2007 zelfs de grootste daler. Daarna volgen Amsterdam en Zutphen. Alleen in Breda en Middelburg is er zowel in 2006 als in 2007 sprake van een (duidelijke) stijging. In Dordrecht, Haarlem, Leeuwarden en Zutphen is er beide jaren een gestage daling van het aantal startende

2.7 Definitieve schuldsaneringen naar soort persoon



Bron: CBS.

zaken. Bij een vergelijking van het absolute aantal schuldsaneringen per provincie is te zien dat Noord-Holland veel en Friesland weinig schuldsaneringsregelingen telt. Bij een vergelijking per 100 000 inwoners per provincie valt op dat in 2007 Flevoland aan kop gaat en dat hier ook Friesland relatief gezien de minste schuldsaneringen telt. Het gemiddelde voor heel Nederland is 91 per 100 000 inwoners.

Evenals in 2006 zijn er geen bijzondere ontwikkelingen in het type boedel (dubbel/enkel)⁷⁾ en de boedelsoort (privépersoon/ondernemer). Het aandeel dubbele zaken bedraagt ruim 22 procent en circa 15 procent van de boedels betreft ondernemers.

Qua huishoudensvorm is een stijging van het aandeel alleenstaanden en eenoudergezinnen zichtbaar. Meer dan 40 procent van de schuldenaren die in 2007 in de WSNP zijn gekomen is alleenstaand en bijna 20 procent vormt een eenoudergezin. De tendens van toenemende instroom van 50-plussers zet in 2007 door. De 50-plussers vormen in 2007 ruim 21 procent van de instroom, terwijl dit tot en met 2003 niet meer dan 13 à 14 procent was.

Instroom sterk gedaald in eerste halfjaar 2008

In het eerste halfjaar van 2008 zijn meer dan 5 000 schuldsaneringen uitgesproken.⁸⁾ Dit is ongeveer eenderde minder dan in het eerste halfjaar van 2007. Het aantal schuldsaneringen is begin 2008 vooral bij privépersonen sterk afgenomen. In het eerste halfjaar ging het om bijna 4,3 duizend zaken, tegen bijna 6,7 duizend zaken in het eerste halfjaar van 2007. Het is aannemelijk dat deze daling samenhangt met wijzigingen in de Wet Schuldsaneringen Natuurlijke Personen per 1 januari 2008. Door deze wijzigingen is het schuldhulpverleningstraject voorafgaand aan een eventuele wettelijke schuldsanering versterkt. Andere mogelijke oorzaken voor de daling zijn de verbeterde effectiviteit van de schuldhulpverlening en de verbeterde economische situatie van huishoudens in 2007.

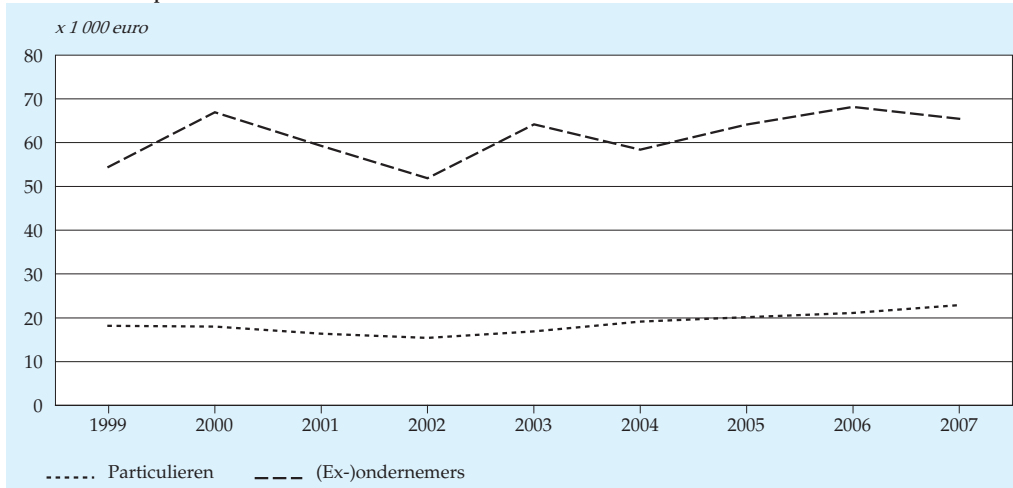
In gemeenten met meer dan 100 000 inwoners is het aantal schuldsaneringen dat in het eerste halfjaar van 2008 werd uitgesproken ongeveer gehalveerd ten opzichte van een jaar eerder. Bij de kleinere gemeenten is de daling veel kleiner. Hier bedraagt deze 27 procent.

Boedelinkomen⁹⁾ en schuldenlast¹⁰⁾

Het inkomen per boedel in de schuldsaneringsregeling is sinds 1999 licht toegenomen. Dit geldt zowel voor privépersonen als (ex-)ondernemers. Gecorrigeerd voor inflatie is de stijging echter vrijwel nihil. Het inkomen van privépersonen ligt steeds net iets onder dat van de (ex-)ondernemers.

De schuldenlast per boedel van (ex-)ondernemers fluctueert, en ligt ruim boven het schuldenlastniveau van de privépersonen. Bij de privépersonen is sinds 2003 sprake van een lichte stijging en deze zet zich ook in 2007 voort.

2.8 Schuldenlast per boedel¹⁾



Bron: CBS.

¹⁾ Voor de schuldenlast is de mediaan genomen, dat wil zeggen de middelste waarneming, omdat het rekenkundig gemiddelde weinig zegt vanwege enkele zeer afwijkende inkomens en schuldenlasten die dit gemiddelde sterk beïnvloeden.

Hoger beroepszaken

Het percentage zaken met toepassing na hoger beroep is in 2007 met 2,3 procent op het hoogste niveau uitgekomen sinds de start van de wettelijke schuldsaneringsregeling.

Er zijn over de totale periode sinds het van kracht worden van de wet schuldsaneringen (tot 1 januari 2008) 1 648 zaken door de rechter definitief van toepassing verklaard na een hoger beroep; dit is 1,6 procent van alle toepassingen. Over alle jaren samen genomen is in het ressort Arnhem het percentage het hoogst (2,3 procent), maar in 2006 was het percentage in Den Haag hoger dan in Arnhem. De stijging in Den Haag van 2003 tot en met 2006 gaat in 2007 over in een lichte daling. Ook in Leeuwarden daalt het percentage in 2007. In Amsterdam, Arnhem en 's-Hertogenbosch is van 2005 op 2006 een daling van het percentage zichtbaar en is nu sprake van een stijging.

Beëindigingen

Schuldsaneringen kunnen op verschillende manieren worden beëindigd. Na (meestal) drie jaar kan een zogeheten schone lei worden verleend. Dat wil zeggen dat wanneer de schuldenaar zich op de juiste wijze aan de regels in de Wet Schuldsanering heeft gehouden, de eventuele restschuld na deze periode niet meer opeisbaar is. Soms wordt tussentijds een akkoord tussen schuldenaar en schuldeisers bereikt. In andere gevallen verloopt de sanering minder voorspoedig en eindigt zij in een faillissement. Alle andere manieren van beëindiging van een schuldsaneringstraject vallen onder de noemer zonder gevolg.

Om een beeld te krijgen van de einduitkomst en de duur van zaken is gekeken naar zaken die vóór 1 januari 2005 zijn gestart. Peildatum is 1 mei 2008. Indien ook de beëindigde zaken die gestart zijn ná 1 januari 2005 in beschouwing zouden worden genomen, zou er een oververtegenwoordiging ontstaan van zaken die na een relatief korte looptijd met een akkoord of een faillissement zijn beëindigd. Bij de zaken gestart in 2004 is een dergelijke oververtegenwoordiging ook enigszins zichtbaar.

Staat 2.2
Wijze van zaakbeëindiging naar startjaar van de zaak

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
	%							
Toekenning schone lei	70,6	68,8	72,1	69,8	68,6	70,2	69,2	69,8
Faillissement	16,5	17,1	15,6	16,2	17,6	18,5	19,2	17,5
Akkoord	9,4	7,2	4	2,9	1,8	1,5	2,5	3,1
Zonder gevolg	3,5	6,9	8,3	11,2	12,1	9,8	9,1	9,7
Aantal sanieten	85	6 351	8 654	8 630	9 344	10 121	12 060	55 245
Aantal nog lopende zaken	–	–	12	50	132	476	2 000	2 670

Bron: CBS.

Het aandeel schone leien ligt net onder de 70 procent. Het percentage faillissementen bedraagt 17,5 procent, terwijl het percentage akkoorden op 3,1 procent ligt. Het aantal akkoorden ligt voor de schuldsaneringen die zijn gestart in 1999 en 2000 overigens duidelijk hoger. Later gestarte zaken laten minder vaak een akkoord zien. Het aandeel beëindigingen zonder gevolg is vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van de voorgaande meting. De verwachting is dat, als gevolg van wetswijziging, het aandeel faillissementen de komende jaren zal dalen ten gunste van het percentage 'beëindigingen zonder gevolg', omdat alleen nog een faillissement wordt uitgesproken als er boedelsaldo is. Bij het ontbreken hiervan eindigt een zaak als 'beëindiging zonder gevolg'.

Voor zowel privépersonen als (ex-)ondernemers geldt eveneens dat het beeld vrijwel gelijk is aan dat van vorig jaar. Bij de ondernemers zijn relatief vaker akkoorden te zien en komen de 'beëindigingen zonder gevolg' relatief minder vaak voor.

De daling van de doorlooptijd van zaken die in een faillissement eindigen zet door (van 1,6 jaar naar 1,5 jaar). De doorlooptijd van zaken geëindigd met een akkoord ligt voor startjaar 2005 op hetzelfde niveau als voor startjaar 2004. De gemiddelde doorlooptijd van zaken die in een schone lei eindigen, blijft rond de 3 jaar liggen.

Bijna 40 procent van de zaken heeft een doorlooptijd van meer dan 3 jaar.¹¹⁾ De helft van deze zaken is wel na 3 jaar en 4 maanden beëindigd.

Ongeveer 88 procent van de zaken met een doorlooptijd van meer dan 3 jaar zijn zaken die in een schone lei eindigen (1,9 procent betreft een faillissement, 0,1 procent een akkoord en 10,2 procent een beëindiging zonder gevolg).

Er zijn aanzienlijke verschillen in doorlooptijd tussen de arrondissementen.¹²⁾ Het aandeel zaken met een looptijd van meer dan 3 jaar is in Den Haag het grootst (56 procent) en in Zwolle het laagst (13,7 procent).

Noten in de tekst

- 1) WODC, 2007, *Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, (Den Haag, 2007).
- 2) CBS, 2000, *Echtscheidingsprocedures 1999*. CBS, Voorburg/Heerlen.
- 3) Jong, A. de, en H. Nicolaas, 2005, *Huishoudensprognose 2004–2050: ontwikkelingen naar burgerlijke staat*. Bevolkingstrends 53(2), blz. 19–27.
- 4) Graaf, A. de, 2005, *Scheiden: motieven, verhuisgedrag en aard van de contacten*. Bevolkingstrends 53(4), blz. 39-46.
- 5) Ministerie van Justitie, 2004. *Brochure 'U gaat scheiden'* (www.justitie.nl).
- 6) Stb. 2007, 192 en Stb. 2007, 222.
- 7) Een dubbele boedel is hier een boedel die uit twee zaken bestaat, namelijk de zaak van de schuldenaar en de zaak van de persoon met wie de schuldenaar in algemene gemeenschap van goederen is gehuwd of een geregistreerd partnerschap heeft afgesloten en die tevens is toegelaten tot de wettelijke schuldsaneringsregeling.
- 8) Door wijzigingen in de wet worden vanaf 2008 geen voorlopige schuldsaneringen meer uitgesproken. Alle uitspraken zijn direct definitief.
- 9) Het boedelinkomen is het inkomen dat in één boedel valt. Bijzondere bijstand, kinderbijslag, studiefinanciering, uitkeringen op grond van de wet tegemoetkoming studiekosten, huurtoeslag, pleegkindvergoeding, vangnetregeling, woonkostentoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag/tegemoetkoming kosten kinderopvang, en wezenuitkering vallen hier niet onder.
- 10) Het inkomen en de schuldenlast worden mogelijk te laag ingeschat. Het inkomen in de 285-verklaring is soms niet het feitelijke inkomen, maar het inkomen dat resteert na aftrek van de beslagen. Ook zijn niet altijd alle schulden opgenomen in de verklaring. Dit is het geval wanneer de verklaring is gebaseerd op alleen de gegevens die zijn geregistreerd in het minnelijke traject, als de schuldeninventarisatie voortijdig is gestaakt vanwege het niet kunnen sluiten van een akkoord met de schuldeisers en/of doordat er in de tijdspanne tussen het opmaken van de verklaring en de instroom in de WSNP nieuwe schulden ontstaan kunnen zijn.

- 11) De 3,1 jaar is als grens genomen. Alleen zaken die in 2004 of eerder zijn gestart zijn in de berekening opgenomen.
- 12) De verschillen tussen arrondissementen kunnen mede ontstaan door verschillen in de wijze waarop zaken eindigen. Bij een groot aandeel faillissementen en akkoorden, die een relatief korte looptijd hebben, zullen er minder zaken zijn met een looptijd van meer dan drie jaar dan bij een groot aandeel schone leien. Wanneer echter alleen bij schone leien wordt gekeken naar het percentage zaken met een looptijd van drie jaar of meer dan is het plaatje grofweg hetzelfde.

3. *Bestuursrecht*

Het bestuursrecht regelt hoe overheid en burgers met elkaar omgaan. Het beschrijft de spelregels waaraan de overheid moet voldoen als zij beslissingen neemt op beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, milieu of sociaal-economisch beleid. Daarin is onder andere geregeld op welke manier burgers invloed hebben op de besluiten, bijvoorbeeld door inspraak.

De beslissingen van de overheid worden genomen door bestuursorganen. Voorbeelden van bestuursorganen zijn de Tweede Kamer en het Kabinet, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, maar ook uitkeringsinstanties, de belastinginspecteur en werkgevers zoals de Directeur-Generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

In het bestuursrecht is ook geregeld op welke wijze burgers zich kunnen verdedigen tegen het optreden van de overheid. Dit kan door bij het bestuursorgaan bezwaar te maken tegen het besluit. Als dat te weinig resultaat heeft kan een beroep gedaan worden op de rechter, in dit geval de bestuursrechter.

Het instituut bestuursrechter bestaat uit diverse colleges, die elk een of meer speciale werkgebieden hebben, zoals belastingen, economische wetgeving of sociale verzekeringswetten. In de wet is steeds aangegeven welke rechter (dus welk college) bevoegd is over een bepaald geschil te oordelen. In de meeste gevallen is de bestuursrechter bij de rechtbank degene aan wie een zaak in eerste instantie wordt voorgelegd. Voor enkele wetten is dat een rechter bij een andere instantie, zoals bij de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Voor het indienen en afhandelen van bezwaar en beroep bestaat een vaste procedure, die is beschreven in de Algemene wet bestuursrecht.

De mogelijkheid bestaat altijd om bezwaar te maken tegen bijvoorbeeld het verlenen of weigeren van een vergunning of een subsidie. Dit bezwaar wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan besluit wat men met het bezwaar zal doen. Tegen dit besluit kan beroep worden ingediend bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Ook tegen het besluit van de rechtbank kan beroep worden aangetekend, in dit geval bij een hoger beroepsinstantie zoals de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Deze beroepsinstanties zijn de hoogste rechtsprekende instanties voor geschillen waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Tegen een uitspraak van deze instanties is geen verder beroep mogelijk.

Bij belastingzaken is hoger beroep mogelijk bij de belastingkamer van het gerechtshof. Daarna kan men nog in cassatie gaan bij de Hoge Raad.

De gegevens over beroepen bij de rechtbank, de Centrale Raad van Beroep, de gerechtshoven en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven komen uit het beheers- en informatiesysteem bestuursrecht (Berber). De informatie over de overige colleges is afkomstig uit de jaarverslagen van deze colleges.

3.1 Procedure bij de bestuursrechter

De burger die het niet eens is met de beslissing van een bestuursorgaan tekent bezwaar aan tegen het besluit. Het bestuursorgaan besluit vervolgens wat zij met het bezwaarschrift doet. Als de burger het niet eens is met het besluit dat het bestuursorgaan over het bezwaarschrift neemt, dan kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter. Op dat moment begint de procedure bij de bestuursrechter.

De procedure bij de bestuursrechter kent drie manieren waarop een zaak kan worden behandeld: de gewone behandeling, de versnelde behandeling en de vereenvoudigde behandeling.

Staat 3.1
Overzicht van uitspraken door de bestuursrechter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rechtbank, sector bestuursrecht ¹⁾	29 062	29 771	30 141	33 077	35 370	40 089	49 233	48 981
w.o. belastingzaken						3 110	13 103	14 353
Centrale Raad van Beroep	4 716	5 131	5 545	5 285	5 697	6 028	6 258	5 788
w.v. Beroepen in eerste en enige aanleg voor speciale wetten ²⁾	455	536	766	726	479	428	347	184
Hoger beroepzaken	4 261	4 595	4 779	4 559	5 218	5 600	5 911	5 604
Raad van State	4 917	5 949	7 249	8 372	9 739	10 024	9 170	8 429
w.v. Beroepen in eerste en enige aanleg voor speciale wetten ³⁾	3 366	3 660	3 105	2 460	2 369	2 202	2 015	1 993
Hoger beroepzaken volgens de Algemene wet bestuursrecht	1 551	1 774	2 450	2 182	2 074	2 152	2 240	2 141
Hoger beroepzaken volgens de Vreemdelingenwet ⁴⁾		515	1 694	3 730	5 296	5 670	4 915	4 295
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	746	923	1 009	1 029	964	822	778	834
Gerechtshoven belastingkamers (hoger) beroepen inzake belastingen ⁵⁾	8 830	9 515	11 413	11 966	10 140	8 253	3 418	2 257
Hoge Raad, belastingzaken in cassatie	826	753	737	1 005	1 045	1 084	978	863

Bron: CBS.

¹⁾ Excl. vreemdelingenzaken.

²⁾ Onder meer persioenwetten.

³⁾ Onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

⁴⁾ De Vreemdelingenwet 2000 is in werking getreden in 2001.

⁵⁾ M.i.v. 2005 behandelt de sector bestuursrecht van de rechtbank de belastingzaken in eerste aanleg.

Bij de gewone behandeling begint de procedure met het vooronderzoek door de rechter. Tijdens het vooronderzoek kan de rechter (schriftelijk) aan de partijen om toelichtingen vragen. Deze worden schriftelijk beantwoord. Daarna vindt een openbare rechtszitting plaats, waarin zowel het bestuursorgaan als de burger de gelegenheid hebben om hun standpunten bij de rechter toe te lichten. Dit wordt het 'onderzoek ter zitting' genoemd. Na afsluiting van het onderzoek doet de rechter mondeling of schriftelijk uitspraak.

De versnelde behandeling wordt gebruikt in spoedeisende gevallen. In de Algemene wet bestuursrecht is beschreven hoeveel tijd de rechter en de belanghebbenden hebben voor de verschillende stappen. Bij een versnelde behandeling worden deze termijnen verkort, waardoor de procedure wordt versneld.

Bij de vereenvoudigde behandeling blijft het onderzoek ter zitting achterwege. Het onderzoek wordt dan beperkt tot het vooronderzoek met behulp van de documenten die de partijen hebben ingezonden. Na afloop van het vooronderzoek doet de rechter schriftelijk uitspraak. Dit kan als alle partijen daarmee instemmen. De rechter kan ook zelf tot een vereenvoudigde procedure besluiten als het voor hem van het begin af aan duidelijk is wat de uitslag van de procedure zal zijn. In dit geval heeft hij geen toestemming van de partijen nodig. Omdat degene die in beroep is gegaan in principe recht heeft op een openbare behandeling van de zaak, kan hij tegen deze vereenvoudigde uitspraak in verzet komen bij de rechtbank. Vindt de rechter het verzet terecht (gegrond), dan volgt alsnog een gewone behandeling bij dezelfde rechter.

Na het onderzoek van de zaak volgt de uitspraak, waarin de rechter zijn oordeel geeft over het geschil. Er is een aantal mogelijkheden:

- De rechter vindt het beroep niet-ontvankelijk. Redenen hiervoor kunnen zijn dat de beroepstermijn is verstreken, het griffierecht niet is betaald of ontbrekende gegevens niet zijn aangevuld.
- De rechter verklaart het beroep ongegrond, dat wil zeggen dat de rechter vindt dat het bestuursorgaan de spelregels goed heeft toegepast.
- De rechter verklaart het beroep gegrond als de rechter vindt dat het bestuursorgaan zich niet aan de spelregels heeft gehouden.

Als een beroep gegrond wordt verklaard, dan zal de rechter bepalen op welke manier met de bezwaren van de belanghebbende moet worden omgegaan. De rechter kan bijvoorbeeld het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen en vervolgens het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen. Als schadevergoeding is gevraagd, kan de rechter ook daarover een beslissing nemen.

In sommige gevallen is het mogelijk om na het beroep bij de rechter hoger beroep in te stellen bij een hoger rechtscollege. Voor zaken die zijn behandeld door de sector bestuursrecht van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij sociale verzekeringszaken en ambtenaren-

zaken kan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Hoger beroep in belastingzaken moet worden ingesteld bij het gerechtshof. Tegen een uitspraak over schorsing of een voorlopige voorziening is geen hoger beroep mogelijk.

Bij enkele speciale wetten is het zo geregeld dat er slechts één college is dat over een beroep kan oordelen. In die gevallen is er een rechter die als eerste en enige instantie oordeelt over het beroep. Voorbeelden hiervan zijn de Centrale Raad van Beroep voor een aantal pensioenwetten en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde onderwerpen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het is niet mogelijk om tegen deze uitspraken in hoger beroep te gaan.

Het is niet mogelijk om te voorkomen dat een bestuursorgaan een bepaald besluit neemt. Als de overheid echter een besluit heeft genomen en men heeft daar tegen bezwaar aangetekend, dan bestaat er in spoedeisende gevallen een speciale procedure, de voorlopige voorziening. Op verzoek van de belanghebbende kan de rechter via de voorlopige voorziening de uitvoering van het besluit tijdelijk blokkeren. Een voorbeeld daarvan is een bezwaar tegen een bouwvergunning. Met een voorlopige voorziening kan worden geregeld dat de bouw stilligt zolang er nog geen definitieve beslissing op het beroep is genomen. Ook als men in hoger beroep gaat kan om een voorlopige voorziening worden gevraagd.

Bij de bestuursrechtspraak begint de procedure met een beroepschrift dat bij de bestuursrechter wordt ingediend. Dit betekent dat de burger die in beroep gaat bij de bestuursrechter geen kosten hoeft te maken voor een deurwaarder. Bovendien is de burger niet verplicht om gebruik te maken van een advocaat of procureur, zodat hij daar dus ook geen kosten voor hoeft te maken. Griffierecht moet altijd worden betaald als men bij de bestuursrechter in beroep gaat.

3.2 *Rechtbank, sector bestuursrecht*

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is de Algemene wet bestuursrecht ingevoerd. De algemene bestuursrechtspraak is daarin opgedragen aan de rechtbanken. Sinds die tijd komen ook bijstandszaken en vreemdelingenzaken terecht bij de rechtbank. Sinds 1 januari 2005 worden ook beroepen over belastingen aan de rechtbank voorgelegd. De sector bestuursrecht van de rechtbank is nu in vrijwel alle geschillen met de overheid de eerste instantie waaraan een geschil wordt voorgelegd.

Vreemdelingenzaken worden weliswaar voorgelegd aan de sector bestuursrecht, maar in deze publicatie ontbreekt nog de informatie van de Vreemdelingenkamer. In de cijfers over de sector bestuursrecht bij de rechtbanken zijn de vreemdelingenzaken niet meegeteld.

Tussen 2000 en 2007 is het aantal uitspraken van de rechter sterk toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is de invoering van het beroep in belastingzaken bij de rechtbank. Als de belastingzaken niet worden meegerekend, is er sprake van een toename van 20 procent in de periode 2000–2007. Deze ontwikkeling verschilt per soort zaken. De ambtenarenzaken zijn in deze periode afgenomen. Het aantal beslissingen in bijstandszaken is, na een aanvankelijke daling, sinds 2004 met 80 procent toegenomen. Het aantal beslissingen in bouwzaken is in 2007 30 procent hoger dan in 2000. De ontwikkeling van deze zaken heeft een grillig verloop, waarbij de toename varieert van 6 tot 30 procent. Het aantal beslissingen in zaken over sociale verzekeringswetten is in eerste instantie gestegen, maar is sinds 2004 weer afgenomen tot het niveau van 2000.

In 2007 had ruim 25 procent van de uitspraken betrekking op een geschil in de sfeer van de sociale zekerheid en bijna 25 procent waren geschillen over belastingzaken.

Staat 3.2

Rechtbanken, sector bestuursrecht: uitspraken in beroepen Algemene wet bestuursrecht naar regelgeving¹⁾

	Vereenvoudigde behandeling		Gewone of versnelde behandeling			Voorlopige voorziening				
	totaal	w.o.	totaal	w.o.		totaal	w.o.			
		kennelijk on- ge- grond		kennelijk ge- grond	on- ge- grond		ge- grond	afge- wezen	geheel of gedeelte- lijk toe- gewezen	
	<i>x 1 000</i>									
1995	21,4	0,5	15,6	32,0	17,8	13,5	4,5	2,9	1,1	
2000	3,5	0,4	0,7	20,4	12,3	7,0	5,2	3,6	1,2	
2001	3,9	0,4	0,7	20,7	12,9	6,6	5,2	3,7	1,0	
2002	4,2	0,7	0,8	20,2	13,0	6,2	5,7	4,0	1,1	
2003	4,3	0,7	0,7	22,7	14,6	6,7	6,1	4,2	1,1	
2004	4,2	0,7	0,7	25,3	15,6	8,1	5,9	4,0	1,2	
2005 ²⁾	6,0	0,8	0,7	27,8	16,5	9,5	6,3	4,2	1,4	
2006	8,4	1,0	0,9	34,6	20,2	12,5	6,2	4,3	1,3	
2007	7,6	0,9	0,7	35,8	20,3	13,3	5,6	3,7	1,2	
In 2007:										
Ambtenarenzaken	0,2	0,0	0,0	1,6	0,9	0,6	0,3	0,2	0,1	
Sociale Verzekeringswetten	1,4	0,2	0,2	10,5	5,8	4,1	0,4	0,3	0,1	
Bijstandszaken	0,7	0,1	0,1	4,9	2,9	1,7	1,4	1,0	0,3	
Bouwzaken	0,4	0,0	0,1	2,2	1,3	0,8	1,2	0,8	0,3	
Belastingzaken	3,5	0,3	0,1	10,7	5,8	4,5	0,1	0,0	0,0	
Overig	1,1	0,2	0,2	5,8	3,6	1,7	2,1	1,4	0,5	
Onbekend	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Bron: CBS.

¹⁾ Excl. vreemdelingenzaken.

²⁾ Incl. belastingzaken m.i.v. 2005.

De meeste uitspraken worden gedaan in een gewone of versnelde behandeling. Over het algemeen worden bijna drie van elke tien afgedane beroepen gegrond verklaard. Ruim één op de vijf verzoeken om een voorlopige voorziening wordt geheel of gedeeltelijk toegewezen.

3.3 *Andere rechtscolleges*

Bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan, op enkele uitzonderingen na, hoger beroep worden ingesteld tegen een einduitspraak van de rechtbank sector bestuursrecht. Bovendien is deze afdeling, behalve rechter in hoger beroep, ook de rechter in eerste en enige aanleg voor een aantal bijzondere wetten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Ook bij de Raad van State geldt dat alleen om een voorlopige voorziening kan worden gevraagd als ook hoger beroep is ingesteld tegen het besluit.

In 2007 heeft de Raad van State bijna 8 400 uitspraken gedaan. Hiervan waren er bijna 4 300 in beroepen volgens de Vreemdelingenwet en bijna 2 200 volgens de Algemene wet bestuursrecht. In bijna 2 000 zaken over bijzondere wetten werd in eerste en enige aanleg een uitspraak gedaan.

Bij de Centrale Raad van Beroep kan hoger beroep worden ingesteld tegen uitspraken van de sector bestuursrecht van de rechtbank op het terrein van het ambtenarenrecht (inclusief pensioenen) en de sociale zekerheid (inclusief de Algemene Bijstandswet). Deze bestuursrechter oordeelt als eerste en enige instantie over zaken met betrekking tot sommige pensioenen en vergelijkbare uitkeringen. Dit is in de desbetreffende wetten geregeld, zoals in de Spoorwegpensioenwet of de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers.

In de jaren 2000–2007 is het aantal uitspraken van de Raad in eerste en enige aanleg tot 2003 gestegen en daarna gedaald. Het aantal hoger beroepszaken is in de periode 2000–2006 met ruim 30 procent toegenomen en vervolgens weer 8 procent gedaald. Dit is vooral veroorzaakt door de ontwikkeling van het aantal uitspraken in hoger beroepen volgens de sociale verzekeringswetten en de bijstandswet. In bijna de helft van de beslissingen in hoger beroep wordt de aangevallen uitspraak door de Centrale Raad van Beroep bevestigd.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is ingesteld om rechtsbescherming te bieden op het terrein van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is het bedrijfsleven geordend in bedrijfschappen, hoofdbedrijfschappen en productschappen. De Sociaal-Economische Raad is het hoogste orgaan in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De werkzaamheden van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven zijn geregeld in de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelt als eerste en enige instantie over beroepen tegen een besluit of handeling van de Sociaal-Economische Raad, een productschap, een bedrijfschap of enig ander bestuursorgaan op dit terrein. Daarnaast staat in tientallen bestuursrechtelijke wetten dat men voor de beslechting van geschillen terecht kan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Hiermee is dit college de belangrijkste rechter op dit gebied. Ook is het College de beroepsinstantie voor uitspraken van diverse tuchtrechtcolleges. Ten slotte is het College de hoger beroepsinstantie voor onder meer de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet.

Het aantal uitspraken door het College neemt in de periode 2000–2007 eerst toe en daalt daarna weer. De stijging wordt gedeeltelijk veroorzaakt door beroepen inzake het Besluit zand- en lössgronden en de nasleep van de mond- en klauwzeer-crisis (MKZ). In 2007 zijn 834 uitspraken gedaan, ongeveer evenveel als in 2000.

3.4 Procedure bij de belastingrechter

Het procesrecht in belastingzaken verschilt nogal van de overige bestuursrechtpraak. Daarom wordt hier op deze plaats extra aandacht aan besteed. In belastingzaken is bijvoorbeeld de openbaarheid eerder uitzondering dan regel. Als een verhoging, een 'boete', is opgelegd, is de boetebehandeling uiteraard volledig openbaar. De belastingrechter heeft ook meer tijd dan de gewone bestuursrechter om te beslissen over bij hem ingediende bezwaarschriften (met een mogelijke verlenging).

Met ingang van 1 januari 2005 is de belastingrechtpraak principieel gewijzigd. Sinds die datum worden belastingzaken in eerste instantie aan de rechtbank voorgelegd. Daarna is er de mogelijkheid voor beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Belastingkamers van het gerechtshof

Op 1 januari 1995 is de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) in werking getreden. Dit betekent dat één keer per vier jaar de waardebeoordeling van onroerende zaken in het kader van deze wet ten behoeve van de belastingheffing aanleiding kan geven tot bezwaar en uiteindelijk beroep bij de belastingkamers van het hof. Uit de gegevens van de afgelopen jaren is af te leiden dat dit een reden was voor een golf van zaken bij de hoven. In het jaar 2002 zijn er ruim 12 duizend beroepen ingesteld tegen beslissingen op grond van de Wet WOZ en tegen de onroerend zaakbelasting. Deze beroepen zijn daarmee goed voor de helft van de beroepen bij de belastingkamers in 2002. In 2005 ging het nog slechts om 0,5 duizend WOZ-zaken. Als de Wet WOZ en de OZB buiten beschouwing worden gelaten, dan gaat ruim 40 procent van de uitspraken over inkomsten- en loonbelasting.

Vanwege de invoering van de belastingrechtpraak bij de rechtbank is het totaal aantal uitspraken bij het hof sinds 2005 sterk gedaald.

De behandeling door het hof eindigt met een mondelinge of schriftelijke uitspraak. Wil men daarna in cassatie gaan bij de Hoge Raad, dan is een schriftelijke uitspraak nodig. Elk van de partijen kan een verzoek indienen om de mondelinge uitspraak te vervangen door een schriftelijke.

Ook bij de Hoge Raad kan men in belastingzaken zonder procesvertegenwoordiging (advocaat) procederen. Alleen als de rechtzoekende de zaak mondeling wil toelichten moet een advocaat dat doen. Wanneer de Hoge Raad een zaak na behandeling heeft beëindigd met een arrest, dan is daarmee de procesgang afgelopen.

De Raad kan het beroep afdoen door deze niet-ontvankelijk te verklaren, door verwerping van het beroep of door gehele of gedeeltelijke vernietiging van het vonnis (ongegrond dan wel geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren van het beroep). Het is ook mogelijk dat de Hoge Raad de zaak naar een gerechtshof terugwijst. Er volgt dan een nieuwe beroepsbehandeling met wederom de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

De Hoge Raad doet jaarlijks in ongeveer 900 zaken uitspraak. Het merendeel van de zaken (acht van elke tien zaken) waarin de Hoge Raad in cassatie uitspraak doet, wordt niet-ontvankelijk verklaard of verworpen. Ongeveer een op de tien zaken wordt teruggewezen naar een hof.

3.5 *Enkele bijzondere procedures*

Asielverlening

Nederland voert, net als de meeste andere landen, een beperkend toelatingsbeleid voor vreemdelingen die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen. Op 1 april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Met deze wet zijn de procedures sterk vereenvoudigd. Om toegang tot Nederland te krijgen, hebben vreemdelingen uit de meeste landen van buiten de Europese Unie die langer dan drie maanden in Nederland willen blijven een inreisvisum nodig, de zogenaamde machtiging tot voorlopig verblijf (MVV). Onderdanen van bepaalde landen, zoals de lidstaten van de Europese Unie, hebben in beginsel zonder deze machtiging onbeperkt toegang tot Nederland. Bepaalde andere categorieën vreemdelingen die voor een (tijdelijk) verblijf naar ons land willen komen, zoals werknemers in loondienst, zelfstandige ondernemers, au-pairs, studenten of stagiairs, moeten wel een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen.

Een heel andere groep vreemdelingen die toegang tot Nederland willen krijgen, wordt gevormd door de personen die in Nederland asiel aanvragen: asielzoekers. Zij kunnen voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen op grond van:

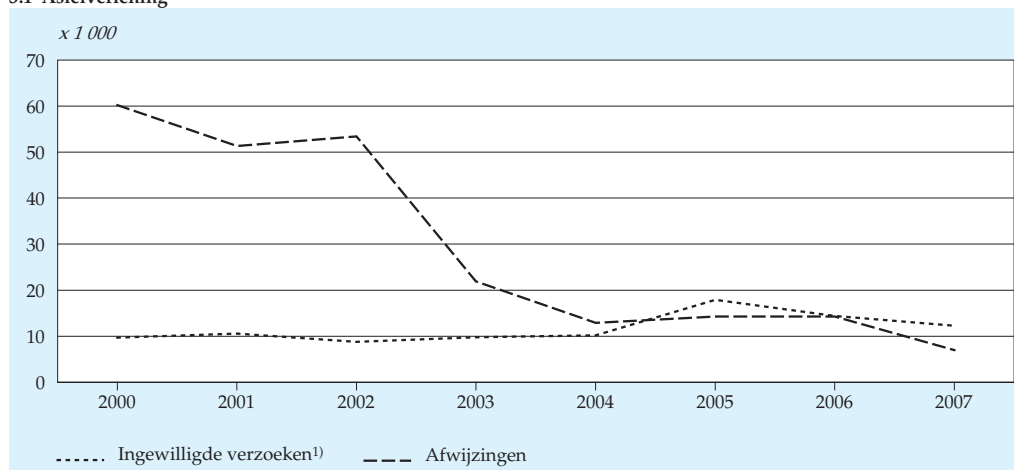
1. het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens;
2. klemmende humanitaire redenen;
3. de omstandigheid dat terugkeer naar het land van herkomst zeer moeilijk is vanwege de situatie ter plaatse, bijvoorbeeld een toestand van oorlog.

In 2007 zijn in Nederland in totaal 9,7 duizend asielverzoeken ingediend. Hierbij ging het in 7,1 duizend gevallen om een eerste aanvraag. De overige 2,6 duizend asielverzoeken waren aanvragen van mensen die al eerder een asielverzoek hadden ingediend.

Het aantal asielaanvragen is sinds 1988 niet meer zo laag geweest. In paragraaf 3.6 wordt nader ingegaan op de aantallen asielzoekers over een langere reeks van jaren. Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan de asielverzoeken die vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn ingediend en tussen juni 2007 en juni 2008 op grond van de 'pardonregeling' zijn toegewezen.

In het jaar 2000 is het aantal inwillingen van asielverzoeken uitgekomen op minder dan 10 duizend. In 2001 nam dit aantal licht toe, waarschijnlijk als gevolg van de omschakeling van procedures volgens de oude wet naar procedures onder de nieuwe wetgeving. Na een lichte daling in 2002 nam het aantal ingewilligde verzoeken opnieuw toe tot bijna 18 duizend in 2005. Sinds 2005 is het aantal ingewilligde verzoeken afgenomen tot ruim 12 duizend in 2007.

3.1 Asielverlening



Bron: Ministerie van Justitie.

¹⁾ In 2000 op grond van de oude wet; in 2001 op grond van zowel de oude als de nieuwe wet (Vreemdelingenwet 2000); vanaf 2002 op grond van de nieuwe wet. Incl. reguliere vergunningen verleend in asielprocedures en incl. inwillingen na bezwaarprocedure.

Bestuursrechtspraak door de burgerlijke rechter

In enkele situaties mag de burgerlijke (kanton)rechter in bestuursrechtelijke kwesties optreden, bijvoorbeeld bij een beroep op de rechter in verband met overtredingen op grond van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (zoals te hard rijden of door rood licht rijden). Ook is de civiele rechter

soms bevoegd in omstandigheden waarbij aanvulling nodig is op de rechtsbescherming tegen de overheid. Bovendien heeft de burgerlijke rechter een grote rol bij conflicten over het toekennen van schadevergoeding voor handelingen van het bestuur en bij onteigeningszaken.

Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is het sluitstuk van de rechtsbescherming tegen de overheid. Bij deze functionaris kan men klagen over gedrag van bestuurders en ambtenaren in hun functie en tegen de overheidsorganen waarbij zij in dienst zijn. Dat kan niet bij de bestuursrechter. Daar kan men alleen zijn bezwaren voorleggen tegen een besluit van een overheidsorgaan. In 2007 heeft de Nationale ombudsman 13 duizend zaken afgedaan (bron: Jaarverslag NO 2007), dat is ruim 9 procent minder dan in 2006.

3.6 *Capita Selecta: Asielzoekers en de pardonregeling*

Deze Capita Selecta gaat in op de ontwikkeling in de aantallen asielzoekers in Nederland over langere periode. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de asielzoekers die vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 een asielverzoek hebben ingediend en tussen juni 2007 en juni 2008 op grond van de 'pardonregeling' een verblijfsvergunning hebben gekregen.

In 2007 zijn in Nederland 9,7 duizend asielverzoeken ingediend. Dit is het laagste aantal sinds 1988, toen 7,5 duizend mensen een asielverzoek indienden. In 2006 was het aantal asielaanvragen in Nederland, tegen de Europese trend in, nog iets toegenomen. Van de 9,7 duizend asielverzoeken in 2007 ging het in 7,1 duizend gevallen om een eerste aanvraag (zie kader).

De ontwikkeling van het aantal asielzoekers in Nederland vertoont een grillig patroon. In de eerste helft van de jaren negentig kwam het aantal asielverzoeken in een stroomversnelling. In 1994 werd een recordaantal van bijna 53 duizend verzoeken ingediend. Na 1994 liep dit aantal kortstondig weer terug. Tussen 1996 en 1998 verdubbelde het aantal asielzoekers, om na de eeuwwisseling weer te dalen.

Eerste aanvragen en vervolgaanvragen

Asielzoekers kunnen soms meerdere asielverzoeken indienen. In verband hiermee zijn in de cijfers ook vervolgaanvragen opgenomen. Van een vervolgaanvraag kan sprake zijn als bij de beoordeling van de asielaanvraag nieuwe feiten naar voren zijn gekomen. Soms is er, ook als er geen nieuwe feiten zijn

aangedragen, toch aanleiding een asielverzoek opnieuw te beoordelen. Dit is bijvoorbeeld het geval als het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden is gewijzigd. Het is niet precies aan te geven hoe groot het aantal vervolgaanvragen is. Vanaf augustus 2006 kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst eerste aanvragen en vervolgaanvragen onderscheiden. Voor eerdere jaren is dit niet mogelijk.

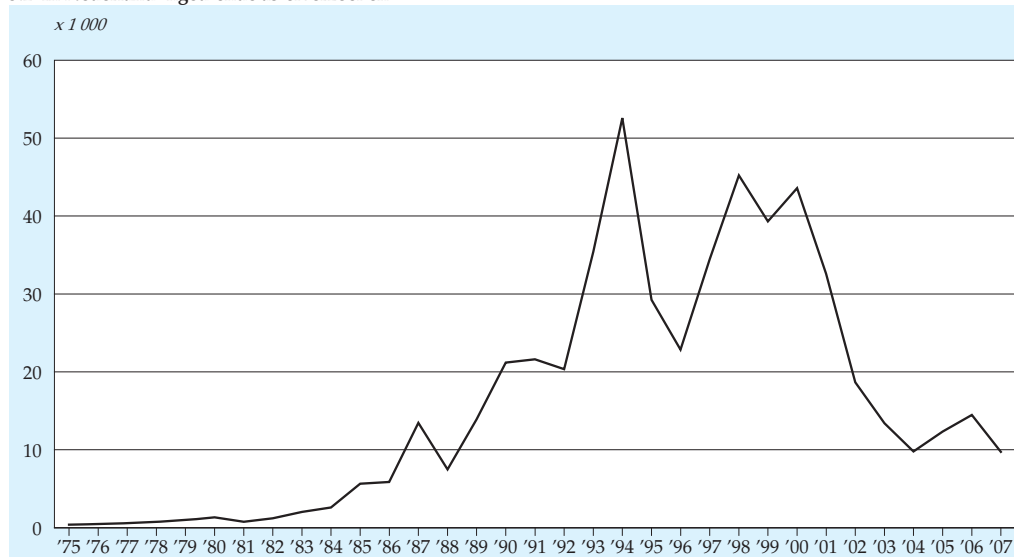
Voor de leesbaarheid worden in dit artikel de termen asielzoekers en asielverzoeken door elkaar gebruikt. Omdat een asielzoeker meerdere asielverzoeken kan indienen, moet in alle gevallen strikt genomen asielverzoeken worden gelezen.

Sterke stijging vanaf eerste helft jaren negentig

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwamen jaarlijks slechts enkele honderden asielzoekers naar Nederland. In de loop van de jaren tachtig begon dit aantal te stijgen, tot 13,5 duizend in 1987. In de jaren tachtig kwamen naar verhouding veel asielzoekers uit Ghana, India, Suriname, Turkije en het voormalige Zaïre (nu Democratische Republiek Congo) naar Nederland.

In de eerste helft van de jaren negentig nam het aantal asielzoekers zeer sterk toe, onder andere in verband met de val van de Muur in 1989 en de oorlog in het voormalige Joegoslavië. In eerste instantie gingen veel van deze asielzoekers naar

3.2 In Nederland ingediende asielverzoeken



Bron: IND.

Duitsland. In 1992 ontving dit land 438 duizend asielzoekers. Medio 1993 werd in Duitsland het asielbeleid aangescherpt. Asielverzoeken van mensen die via andere EU-landen en andere veilige derde landen naar Duitsland waren gekomen, werden meteen afgewezen. Hierdoor nam het aantal asielzoekers in Duitsland af, maar begon het aantal in Nederland sterk te stijgen, tot een niveau van 52,6 duizend in 1994.

In de jaren negentig was een groot deel van de asielzoekers in Nederland afkomstig uit het voormalige Joegoslavië, Afghanistan, Irak, Somalië, Iran en de voormalige Sovjet-Unie. De asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië waren in eerste instantie vooral afkomstig uit Bosnië.

Vanaf het midden van de jaren negentig vertoonde het aantal asielzoekers scherpe pieken en dalen. Eind 1994 werd de asielprocedure aangepast met de introductie van aanmeldcentra. Doel van deze aanmeldcentra was een snellere beoordeling van asielaanvragen.

Na 1994 liep het aantal asielzoekers in Nederland in eerste instantie terug. Deze afname was echter van korte duur. Na 1996 trad weer een stijging op. Deze stijging hield verband met de onrust in Afghanistan en Irak en met de oorlog in Kosovo. Aan het eind van de jaren negentig kwamen naar verhouding meer Serviërs dan Bosniërs naar Nederland. Het ging daarbij voor een belangrijk deel om asielzoekers uit Kosovo.

Na de eeuwwisseling daalde het aantal asielzoekers weer. Dit kwam onder andere doordat het aantal asielzoekers uit Afghanistan en het voormalige Joegoslavië sterk afnam.

2007: laagste aantal asielverzoeken in 20 jaar

In 2007 zijn in Nederland in totaal 9,7 duizend asielverzoeken ingediend. Hierbij ging het in 7,1 duizend gevallen om een eerste aanvraag. De overige 2,6 duizend asielverzoeken waren aanvragen van mensen die al eerder een asielverzoek hadden ingediend.

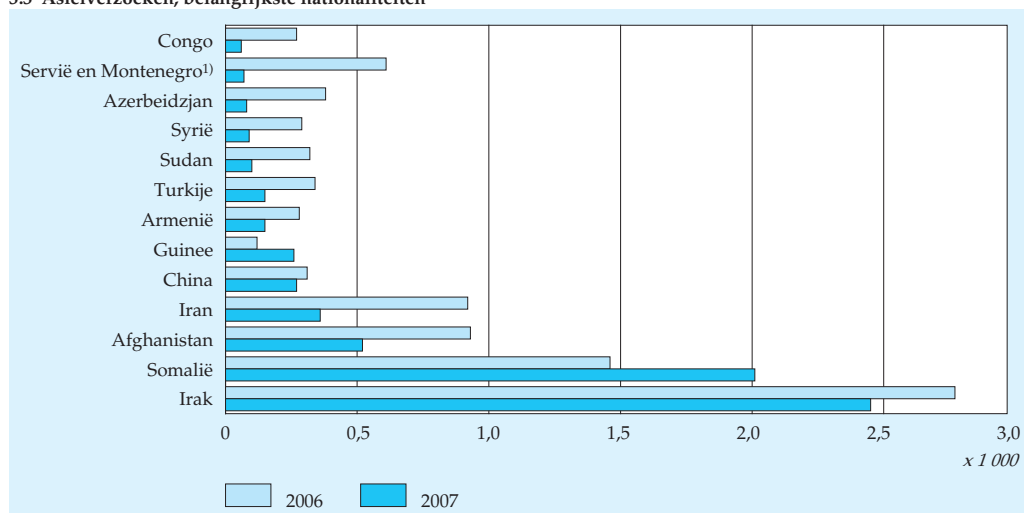
Het aantal asielaanvragen is sinds 1988 niet meer zo laag geweest. In 2006 was het aantal nog gestegen. In alle andere landen van de Europese Unie – Zweden uitgezonderd – was het aantal asielaanvragen al in dat jaar gedaald.

Ongeveer de helft van de asielaanvragen in 2007 werd ingediend door Irakezen (2,5 duizend aanvragen) en Somaliërs (2,0 duizend aanvragen). Uit bijna alle landen is het aantal asielaanvragen afgenomen, met uitzondering van Somalië (eenderde hoger dan in 2006) en Guinee (een verdubbeling ten opzichte van een jaar eerder).

In de eerste helft van 2008 is het aantal asielzoekers weer toegenomen. In deze periode hebben 5,8 duizend mensen een eerste asielaanvraag gedaan. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder.

Het gaat vooral om Irakezen en Somaliërs. Voor deze landen geldt een categoriaal beschermingsbeleid. Dit beleid geeft de mogelijkheid bescherming te bieden aan personen die niet kunnen aantonen dat zij vanwege hun individuele situatie voor vervolging of wrede of onmenselijke behandeling hebben te vrezen, maar die niettemin gevaar lopen vanwege de algehele situatie in hun land van herkomst.

3.3 Asielverzoeken, belangrijkste nationaliteiten



Bron: IND.

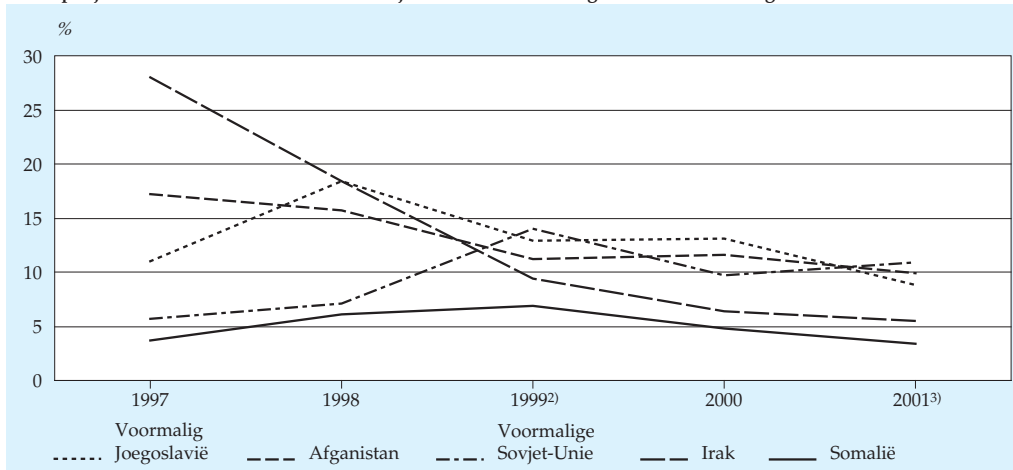
¹) Cijfers voor deze landen afzonderlijk zijn op dit moment niet beschikbaar.

Veel pardonners uit voormalige Sovjet-Unie

De 'pardonregeling' is op 15 juni 2007 in werking getreden en had als doel een einde te maken aan jaren durende asielprocedures. Via deze regeling wordt onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning verleend aan asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet hun eerste asielaanvraag hebben ingediend en nog steeds in Nederland verblijven. De oude Vreemdelingenwet was geldig tot 1 april 2001. De meeste van de mensen die onder de pardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen hebben in de periode 1997 tot en met het eerste kwartaal 2001 een asielverzoek ingediend.

In totaal heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ongeveer 34,7 duizend dossiers van asielzoekers beoordeeld. Hiervan zijn er ongeveer 5,4 duizend aangemeld via een burgemeestersverklaring. Deze vreemdelingen waren niet meer bij de IND bekend, omdat zij bijvoorbeeld geen procedure meer hadden lopen of niet meer in de opvang van de Rijksoverheid verbleven.

3.4 Top vijf nationaliteiten asielzoekers in de jaren voor de invoering van de Vreemdelingenwet¹⁾



Bron: Ministerie van Justitie.

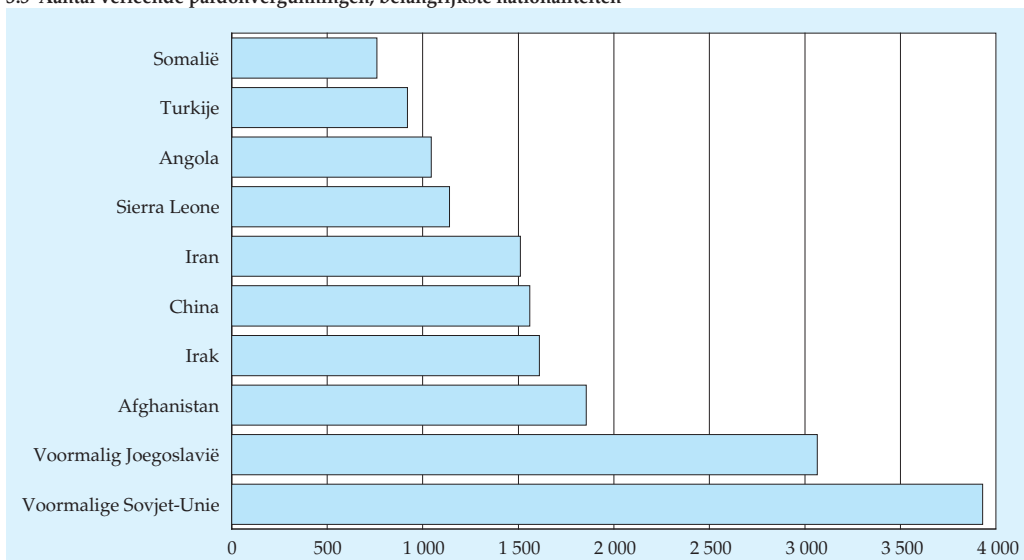
¹⁾ Percentage van alle asielverzoeken.

²⁾ Exclusief 3 434 (uitgenodigde) evacués uit Kosovo.

³⁾ Eerste kwartaal 2001.

Tot eind juni 2008 hebben bijna 26 duizend asielzoekers een verblijfsvergunning gekregen op grond van de pardonregeling. De grootste groep was afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie. Meer dan een kwart van de vergunningen is verleend aan

3.5 Aantal verleende pardonvergunningen, belangrijkste nationaliteiten



Bron: Ministerie van Justitie.

mensen uit de voormalige Sovjet-Unie en voormalig Joegoslavië. Andere landen waaruit relatief veel mensen een pardonvergunning hebben gekregen zijn Afghanistan en Irak. In de periode 1997 tot en met het eerste kwartaal 2001 behoorden deze landen ook tot de vijf belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers.

Meer dan 60 procent van de pardonvergunningen is aan een man verleend. Mannen dienen ook vaker een asielverzoek in dan vrouwen. Ruim een kwart van de groep die onder de pardonregeling valt, was op het moment van verlening van de vergunning minderjarig. Van die groep is ruim de helft man. Van de Somaliërs is zelfs driekwart een man. Van de groep pardonners afkomstig uit Sierra Leone is slechts 4 procent minderjarig.

Geen pardon voor 6 duizend asielzoekers

Ongeveer 6 duizend asielzoekers kwamen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van de regeling. Deze asielzoekers kregen geen verblijfsvergunning omdat zij bijvoorbeeld niet ononderbroken in Nederland verbleven, een gevaar vormden voor de openbare orde of meer dan eens hebben gelogen over hun identiteit of nationaliteit.

Pardonregeling

De pardonregeling heet formeel 'Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet'. Doel van de pardonregeling is om de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet af te wikkelen en een einde te maken aan jaren durende asielprocedures. Als gevolg van de pardonregeling zijn er circa 20 duizend lopende procedures ingetrokken.

Voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling moet de asielzoeker aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a. Voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (1 april 2001) een (eerste) verblijfsvergunning asiel hebben aangevraagd;
- b. Sinds 1 april 2001 steeds in Nederland zijn geweest;
- c. Alle lopende procedures hebben ingetrokken.

In de volgende gevallen komt een asielzoeker niet in aanmerking voor een vergunning op grond van de pardonregeling:

- a. Hij vormt een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, of
- b. Hij heeft misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven gepleegd (artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag), of
- c. Hij heeft al een verblijfsvergunning, anders dan een bij deze regeling genoemde verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, of

- d. Hij is onderdaan van een lidstaat van de EU/EER, of
- e. Hij heeft in verschillende procedures verschillende identiteiten of nationaliteiten opgegeven waarvan is vastgesteld dat hieraan geen geloof kan worden gehecht.

Verblijfsvergunning

Tussen juni 2007 en juni 2008 heeft de IND 34,7 duizend dossiers van asielzoekers beoordeeld. Aan ongeveer 27 duizend asielzoekers is een aanbod gedaan op grond van de pardonregeling. Hiervan hebben bijna 26 duizend asielzoekers een verblijfsvergunning gekregen. Voor de andere duizend personen geldt dat de reactie op het aanbod nog moet worden ontvangen en/of verwerkt. Ongeveer 6 duizend asielzoekers kwamen niet in aanmerking voor de pardonregeling en ongeveer 1 400 personen vielen wel onder de pardonregeling, maar waren inmiddels al in het bezit van een verblijfsvergunning. Van 300 personen waren de dossiers nog in behandeling.

Bijna iedereen die in aanmerking kwam voor de pardonregeling heeft een verblijfsvergunning gekregen. Dit is een vergunning voor voortgezet verblijf die geldig is tot 15 juni 2013.

Burgemeestersverklaring

Asielzoekers die niet direct traceerbaar zijn voor de IND, maar wel bekend zijn in de gemeente, konden door middel van een verklaring van de burgemeester worden aangemeld bij de IND. De status van de verklaring van de burgemeester is enkel een feitelijke verklaring omtrent het ononderbroken verblijf van een asielzoeker in Nederland gedurende de periode 1 januari 2006 tot 31 december 2006.

3.7 *Capita Selecta: Bezwaarprocedures en hun filterwerking*

De zaken bij de bestuursrechter die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven, komen daar doorgaans niet zonder voorgeschiedenis terecht. Burgers of bedrijven die het niet eens zijn met een besluit van een bestuursorgaan – zoals gemeentelijke diensten, de Belastingdienst of de Sociale Verzekeringsbank – dienen hun bezwaren eerst kenbaar te maken aan het bestuursorgaan, voordat zij naar de rechter kunnen stappen (art 7:1 lid 1 Awb).¹⁾

De bezwaarprocedure is van toepassing op een zeer breed scala van overheidsbesluiten, variërend van eenvoudige parkeerbonnen tot complexe en grootschalige infrastructurele plannen, zoals de uitbreiding van de Luchthaven Schiphol.

De bezwaarprocedure is een toegankelijk alternatief voor een bestuursrechtelijke procedure. Het bestuursorgaan moet de in het bezwaarschrift bestreden beslissing heroverwegen. Dat wil zeggen dat het orgaan alle elementen van het oorspronkelijke besluitvormingsproces nog eens op hun bestuurlijke en juridische merites controleert en zonodig een nieuw besluit neemt (art. 7 lid 11 Awb). Het bestuursorgaan kan zelf het probleem afhandelen of een onafhankelijke adviescommissie instellen. De bezwaarprocedure mondt uit in een nieuw overheidsbesluit, waartegen een rechtszaak kan worden gestart.

De bezwaarprocedure kent de volgende doelstellingen:²⁾

- voorkómen van procedures bij de bestuursrechter (filterwerking),
- laagdrempelige conflictoplossing,
- herstel van fouten door het bestuursorgaan,
- verhoging van de kwaliteit van het bestuur door terugkoppeling van fouten in regelgeving of uitvoering (leerfunctie), en
- dossiervorming in het geschil (verduidelijkingsfunctie).

In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de eerstgenoemde functie van de bezwaarprocedure, de filterwerking. Filterwerking definiëren we hier als het percentage zaken in een buitengerechtelijke geschilprocedure, waarbij tijdens of na afloop van de procedure géén beroep meer op de rechter wordt ingesteld.³⁾ Eerst wordt eerder onderzoek besproken. Dit wordt vervolgens aangevuld met enkele recente gegevens. Tot slot komen enkele voorlopige verklaringen aan bod.

Eerdere cijfers

Van alle buitengerechtelijke procedures bestaat veruit het grootste aandeel uit bezwaarprocedures. Alleen al de administratieve boetes voor lichte verkeersovertradingen leveren per jaar meer dan 300 000 bezwaarschriften op.⁴⁾ Geschat wordt dan ook dat het totale aantal gemaakte bezwaren neerkomt op vele honderdduizenden per jaar. Juist omdat bezwaarprocedures worden gevoerd bij duizenden grotere en kleinere bestuursorganen, is geaggregeerde informatie over het totale aantal bezwaarprocedures in Nederland erg lastig te verzamelen en ook (nog) niet voorhanden.

De grote aantallen gemaakte bezwaren zullen te maken hebben met het feit dat deze voor de meeste burgers de enige en eerste mogelijkheid zijn om tegen een besluit van overheidswege in te gaan. Bovendien zijn ze doorgaans een verplicht voortraject om de gang naar de bestuursrechter te kunnen maken.

De filterwerking van bezwaarprocedures is onderwerp geweest van verschillende studies. Van Erp en Klein Haarhuis⁵⁾ kwamen op basis van deze studies tot een over-

zicht van de filterwerking van 20 typen bezwaarprocedures (zie staat 3.3). Van deze 20 typen procedures hebben er 16 een filterwerking groter dan 90 procent.

Wat betreft gemeenten is eind jaren negentig van de vorige eeuw de totale filterwerking geschat op 94 procent.⁶⁾ Hetzelfde percentage is van toepassing op verkeersboetes in het kader van de Wet Mulder. Voor boetes aan WW-gerechtigden is het filterpercentage 97 procent; voor boetes aan werkgevers voor overtredingen van de Arbowet 98 procent.

Procedures naar aanleiding van de Monumentenwet, voorlopige verblijfsvergunningen en sociale zekerheid hebben een filterwerking (iets) beneden de 90 procent. Alleen de bezwaarprocedure in de Natuurbeschermingswet heeft een relatief geringe filterwerking (59 procent).

Het mag opvallend genoemd worden dat er zo weinig variatie in filterpercentages bestaat en dat deze onverdeeld hoog lijken te zijn.

Staat 3.3
Filterwerking van bezwaarprocedures: eerdere bevindingen uit onderzoek

Bron	Beleidssterrein	Aantal onderzochte procedures	Aantal beroepen landelijk	Filterwerking
		<i>absoluut</i>		%
Beerten e.a., 1996	Studiefinanciering		4 729	95,7
	Inkomstenbelasting		3 863	97,8
	Bijstand		2 750 ¹⁾	85,9
	Loonbelasting		356	97,9
	Vennootschapsbelasting		322	93,4
	Werkloosheidswet		153	97,3
	Algemene ArbeidsongeschiktheidsWet (AAW)		8	93,3
SGBO, 1997	Gemeenten – totaal			94
Sanders, 1998	Studiefinanciering	111 180		95
	Kinderbijslag	13 010		94
	Voorlopige verblijfsvergunning	103		89
	Uitsluiting van militaire dienst	97		93
	Wet op de Natuurbescherming	34		59
	Werkloosheidswet (WW)	29		97
	Gehandicaptenvoorzieningen Monumentenwet	19 18		100 89
Van Erp en Van Ewijk, 2005	Kleine verkeersovertredingen (Wet Mulder)	342 105		94
	Parkeerboetes	84 700 ²⁾		98
	Boetes WW	1 465		97
	Boetes Arbowet	242		96

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis, 2006: 49.

¹⁾ Schatting.

²⁾ Aantal bezwaarprocedures in negen gemeenten van verschillende grootte.

Enkele recente gegevens

Om meer inzicht in recente filterpercentages te krijgen, is bij de volgende vijf grote 'beschikkingsfabrieken'⁷⁾ een bescheiden hoeveelheid gegevens verzameld over de jaren 2005, 2006 en 2007:

- Belastingdienst: beschikkingen met betrekking tot belastingaanslagen en voorlopige teruggaven met betrekking tot zowel particulieren als bedrijven
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND): beschikkingen naar aanleiding van aanvragen voor gezinshereniging, arbeid, kennismigratie, studie, asiel en naturalisatie
- Informatie Beheer Groep (IBG): beschikkingen over toekenning van studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten en lesgeld
- Sociale Verzekeringsbank (SVB): beschikkingen met betrekking tot volksverzekeringen zoals de AOW, de Algemene Nabestaandenwet of Kinderbijslag
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV): beschikkingen over werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet, de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen en de WAO.

Van deze grote bestuursorganen is nagegaan voor welk percentage van de afgedane bezwaarschriften alsnog beroep bij de bestuursrechter is aangespannen. De filterwerking wordt verkregen door dit percentage in mindering te brengen op 100 procent.⁸⁾

Staat 3.4
Afgedane bezwaarschriften door vijf grote bestuursorganen en beroepen bij de bestuursrechter

	2005			2006			2007		
	Bezwaren		Beroepen	Bezwaren		Beroepen	Bezwaren		Beroepen
	x 1 000	% ¹⁾		x 1 000	% ¹⁾		x 1 000	% ¹⁾	
Belastingdienst ²⁾ w.v. in gelijk gesteld	1 639	4,6	0,3 25	1 751	5,7	0,3 29	1 704	6,1	0,4 29
IBG w.v. in gelijk gesteld	37	1,5	3,9 16	37,5	1,3 13	3,3	47	1,4 11	2,9
IND	27	8	30	22	8	36	29	8	28
SVB	17,1	1,5	8,7	17	1,6	9,5	14,4	1,6	10,8
UWV	132,7	20,8	15,7	115,9	18	15,5	99,4	15,6	15,7

Bronnen: Online jaarverslagen, gegevens van sleutelinformanten.

¹⁾ Een benadering van de filterwerking wordt verkregen door dit percentage in mindering te brengen op 100 procent.

²⁾ Het aantal werkelijk ingediende bezwaren is kleiner dan de cijfers vermelden, onder meer doordat te laat ingediende aangiftes automatisch als bezwaarschrift worden geregistreerd.

Volgens de gegevens in jaarverslagen is de filterwerking van de bezwaarprocedure bij de Belastingdienst het hoogst, ongeveer 99,7 procent. De hoge filterwerking bij de Belastingdienst wordt deels verklaard door de omstandigheid dat het aantal feitelijke bezwaren kleiner is dan de cijfers doen vermoeden. Dit komt onder meer doordat te laat ingediende aangiftes automatisch als bezwaarschrift worden aangemerkt.

De IBG hanteert als streefnorm dat het aandeel afgehandelde bezwaren dat doorgaat naar de bestuursrechter kleiner moet zijn dan 4 procent; de filterwerking dient dus groter te zijn dan 96 procent. In 2005 is de filterwerking 95,9 procent (net onder de streefnorm), maar de cijfers over 2006 en 2007 vertonen een lichte toename tot 97,2 procent.

De filterwerking van de bezwaarschriftprocedure bij de SVB bedraagt in 2005 91,3 procent en daalt tot 89,2 procent in 2007. De filterwerking van UWV-bezwaarschriften varieert nauwelijks en bedraagt gemiddeld 85,4 procent.

De filterwerking van bezwaarschriften bij de IND is het geringst: tussen 64 (in 2006) en 72 procent (in 2007). In ruwweg eenderde deel van de afgehandelde bezwaarschriften wordt dus alsnog beroep aangetekend bij de rechter.

De Belastingdienst meldt in de jaarverslagen ook het percentage belastingplichtigen die na de bezwaar- en beroepsprocedures in het gelijk zijn gesteld. In beroep kreeg de belanghebbende in 29 procent van de gevallen gelijk, zowel in 2006 als in 2007. De IBG hanteert als streefnorm dat het percentage na beroep in het gelijk gestelden kleiner dan 20 procent is. Het percentage lijkt een dalende lijn te vertonen, van 16 procent in 2005 naar 11 procent in 2007.

Filterwerking van bezwaarprocedures: voorlopige verklaringen

Hoe laat zich de filterwerking van bezwaarprocedures verklaren? Op grond van empirisch onderzoek hebben Van Erp en Klein Haarhuis⁹⁾ een aantal verklarende factoren bijeengebracht. De basisveronderstelling daarbij is dat individuele partijen na het doorlopen van een buitengerechtelijke procedure slechts zullen besluiten om alsnog een rechtszaak te starten als dit hen meer extra opbrengsten dan extra kosten oplevert. De verklarende factoren slaan dan ook terug op de opbrengsten van de bezwaarprocedure, de kosten van een rechtszaak bij de bestuursrechter, en de opbrengsten van een rechtszaak.

De *uitkomst* van een bezwaarprocedure verklaart een aanzienlijk deel van de tevredenheid van burgers of bedrijven. In de gevallen waarin het bestuursorgaan het bestreden besluit vernietigt naar aanleiding van het bezwaar is de tevredenheid groter¹⁰⁾ en is de filterwerking ook hoger.¹¹⁾ Echter, ook voor bezwaarmakers die niet hebben bereikt wat zij wilden is de filterwerking nog steeds 80 procent of hoger.¹²⁾

De bezwaarprocedure wordt niet altijd even *rechtvaardig* gevonden, omdat het bestuursorgaan haar eigen besluit heroverweegt. Dit kan aanleiding zijn om een onafhankelijk rechterlijk oordeel te willen. Uit onderzoek door Sanders¹³⁾ blijkt dat

bezwaarprocedures met een hoorzitting, waar argumenten mondeling kunnen worden uitgewisseld, een grotere filterwerking hebben dan louter schriftelijke procedures. Uit ander onderzoek blijkt dat bezwaarprocedures waarbij uitvoeringsinstellingen in de beginfase telefonisch contact hebben gelegd met de belanghebbende, een filterwerking hebben die maar liefst 5 tot 6 keer groter is dan van uitvoeringsinstellingen die dit niet doen.¹⁴⁾

De hoge filterwerking van de bezwaarprocedure wordt in belangrijke mate verklaard door de extra *kosten en moeite* van een rechtszaak. Vooral in zaken met een klein financieel belang geeft een kosten- en batenafweging vaak aanleiding tot het afzien van een rechtszaak.¹⁵⁾ Zo bleek de invoering van griffierecht van f 50,- voor beroepszaken over studiefinanciering in 1993 te leiden tot een daling van het aantal beroepszaken van 31,5 procent naar 9 procent.¹⁶⁾ Gevallen waarin het zaaksbelang voor de belanghebbende groter is en een rechtszaak dus meer *opbrengsten* kan genereren, hebben een kleinere filterwerking. Het gaat daarbij vooral om de financiële opbrengsten van procedures inzake vennootschapsbelasting en de belangen op lange termijn gemoeid met verblijfsvergunningen en bijstandsuitkeringen (zie opnieuw staat 3.3 en 3.4).

Voor zogenaamde '*repeat players*', bijvoorbeeld bedrijven, die vaak niet incidenteel maar structureel met bezwaren en beroepen te maken krijgen, blijkt het uitstralings-effect van een rechtszaak naar toekomstige of andere lopende conflicten een reden om in beroep te gaan.¹⁷⁾ Het scheppen van een precedent kan dus een reden zijn om na bezwaar alsnog een rechtszaak te beginnen.

Noten in de tekst

- 1) Via de Wet Rechtstreeks Beroep (o.a. art. 7: 1a lid 4 Awb) kunnen partijen na een besluit van een bestuursorgaan een verzoek indienen om in hun zaak de bezwaarfase over te slaan. Voorwaarde daarbij is, dat alle betrokken partijen het verzoek tot rechtstreeks beroep onderschrijven. Rechtstreeks beroep wordt ook wel 'prorogatie' genoemd. Als het verzoek wordt gehonoreerd kan men meteen beroep instellen bij de rechtbank. Tot nu toe is van deze mogelijkheid slechts sporadisch gebruik gemaakt. Zie ook B.M.J. van der Meulen, M.E.G. Litjens, A.A. Freriks, *Prorogatie in de Awb: invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep*, Den Haag, WODC / Wageningen Universiteit / Universiteit Utrecht, 2005.
- 2) J.H.W. Notten, *De Algemene Wet Bestuursrecht en het maken van bezwaar*, Den Haag, SDU, 1998: 340. H.B. Winter, *De Awb-bezwaarschriftprocedure, een praktische handleiding* Kluwer, 2003: 7-9.
- 3) Zie ook K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst, een onderzoek naar het functioneren van bezwaarprocedures*, Deventer, Kluwer, 1998: 81-82 (diss.).
- 4) J.G. van Erp, C.M. Klein Haarhuis, *Buitengerechtelijke geschilprocedures en hun filterwerking*. Bestuurswetenschappen, 61(1), 32-51, 2007: 35.

- 5) J.G. van Erp, C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag, WODC, Cahier 2006-6: 48.
- 6) *SGBO, Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting*, Den Haag, 1997.
- 7) Vgl. K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst, een onderzoek naar het functioneren van bezwaarprocedures*, Deventer, Kluwer, 1998 (diss.).
- 8) De aantallen beroepschriften die worden bijgehouden staan niet in een één-op-één verhouding tot de aantallen afgedane bezwaarschriften. Deze verhouding kan vertekend zijn doordat in sommige jaren minder of juist meer bezwaarschriften zijn afgehandeld, bijvoorbeeld om voorraden weg te werken. Aan het percentage beroepen kan dan ook niet de precieze filterwerking worden ontleend, maar het geeft wel een benadering.
- 9) J.G. van Erp, C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag, WODC, Cahier 2006-6.
- 10) A.J.G.M. van Montfort, G.H.M. Tromp, *Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarprocedure*, *Beleidswetenschap* 4, 2000, pp. 340–358.
- 11) M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening*, Deventer, 1996.
- 12) Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een rechtszaak vaak geen opschortende werking heeft (overigens wel bij bestuurlijke boeten, of in geval van een voorlopige voorziening). Het bestreden besluit kan worden uitgevoerd, ook al loopt er een gerechtelijke procedure.
- 13) K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst, een onderzoek naar het functioneren van bezwaarprocedures*, Deventer, Kluwer, 1998 (diss.).
- 14) M.S. Beerten e.a., *De Algemene wet bestuursrecht en de Werkloosheidswet*, Ctsv-rapport R97/10, november 1997.
- 15) Ibid. noot 13.
- 16) Het betreft het aantal beroepszaken tegen voor de burger ongunstige beslissingen op bezwaar. M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening*, Deventer, 1996: 128.
- 17) J. van Erp, M. van Ewijk, *Werklast bestuurlijke boete, Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*, Den Haag, WODC, *Onderzoek en Beleid* nr. 232, 2005: 84.

4. *Strafrecht*

Het strafrecht beschrijft hoe mensen zich in de samenleving dienen te gedragen en hoe de overheid kan en mag reageren als zij dat niet doen. Het materiële strafrecht (dat beschrijft hoe men zich dient te gedragen) staat voornamelijk beschreven in het Wetboek van Strafrecht, maar ook in bijvoorbeeld de Wet op de Economische Delicten, de Wet Wapens en Munitie, de Wegenverkeerswet en de Opiumwet. Het formele strafrecht (de procedures voor de handhaving van het materiële strafrecht) wordt bijvoorbeeld beschreven in het Wetboek van Strafvordering.

De strafrechtketen wordt gevormd door een logische reeks gebeurtenissen, procedures, beslissingen en gevolgen. De keten begint bij het plegen van een strafbaar feit en eindigt met de tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie.

De gegevens over criminaliteit en strafrechtspleging die in dit hoofdstuk zijn weergegeven, zijn afkomstig uit COMPAS, het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratiesysteem.

4.1 *Procedure in het strafrecht*

Zodra de politie kennis heeft genomen van een strafbaar feit, maakt zij procesverbaal van aangifte op. Heeft de politie een verdachte gevonden, dan heeft deze tijdens de opsporing bepaalde rechten (zoals het recht om te zwijgen), maar kunnen er ook maatregelen tegen hem worden gebruikt, zoals het in hechtenis nemen in een Huis van Bewaring of het afluisteren van telefoongesprekken. Het gaat om ingrijpende rechten en (dwang)maatregelen en het Wetboek van Strafvordering bepaalt daarom nauwkeurig wanneer iemand als verdachte wordt beschouwd. Iemand wordt pas dader genoemd als een rechter hem heeft schuldig bevonden; tot die tijd blijft hij verdachte.

Als er een verdachte bekend is, wordt het delict als opgehelderd beschouwd. De politie stuurt het dossier door naar het Openbaar Ministerie (OM).

Bij het Openbaar Ministerie beslist de officier van justitie over de verdere afhandeling van de zaak. Hij zal daarbij overwegen of de rechter op basis van het dossier tot een veroordeling kan komen, of dat de zaak beter op een andere wijze kan worden afgedaan. Als er aanvullend onderzoek nodig is, start er een gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van de onafhankelijke rechter-commissaris. Hij kan beschikken over bepaalde bevoegdheden en dwangmiddelen, zoals een DNA-onderzoek of het controleren van de rechtmatigheid van afspraken van de officier met kroongetuigen. Uiteindelijk seponereert de officier de zaak (geen vervolging), biedt hij de verdachte een transactie aan (afkopen van vervolging), of brengt hij de zaak voor de rechter (dagvaarding).

Door middel van een dagvaarding roept de officier de verdachte op om voor de rechter te verschijnen. De verdachte mag daarbij worden bijgestaan door een advocaat. De rechter toetst of aan alle voorwaarden is voldaan: het OM moet ontvankelijk zijn en de rechter bevoegd. Pas als aan alle voorwaarden is voldaan verdiept de rechter zich inhoudelijk in de zaak.

Na de behandeling van de zaak tijdens één of meer (openbare) rechtszittingen, spreekt de rechter zijn beslissing uit in een vonnis. Dit is meestal een schuldigverklaring (met of zonder strafoplegging), vrijspraak (het feit is niet bewezen) of ontslag van rechtsvervolging (de verdachte is niet strafbaar).

Als de verdachte of de officier van justitie het niet eens is met het vonnis, kunnen zij in beroep gaan bij een hogere rechter. Een gerechtshof behandelt de zaak dan opnieuw. Eventueel kan ook nog cassatieberoep worden aangetekend bij de Hoge Raad. De strafzaak tegen de verdachte eindigt met het onherroepelijk worden van het vonnis van de rechter, dat wil zeggen dat alle beroepstermijnen zijn verstreken.

Het strafrechtelijke traject wordt afgerond met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel. Het gaat daarbij vaak om een gevangenisstraf, geldboete, taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, tbs, of een combinatie daarvan.

Staat 4.1
Overzicht afgedane zaken door de strafrechter

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<i>x 1 000</i>							
Openbaar Ministerie: kantonstrafzaken	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0	101,1
Openbaar Ministerie: rechtbankstrafzaken	188,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1	122,3
Rechtbank, sector kanton: kantonstrafzaken	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0	155,7
Rechtbank, sector straf: rechtbankstrafzaken ¹⁾	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4	127,6
Hoge Raad: cassatieberoepen ²⁾	1,8	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,1	.

Bron: CBS en Hoge Raad der Nederlanden.

¹⁾ Excl. voegingen ter zitting.

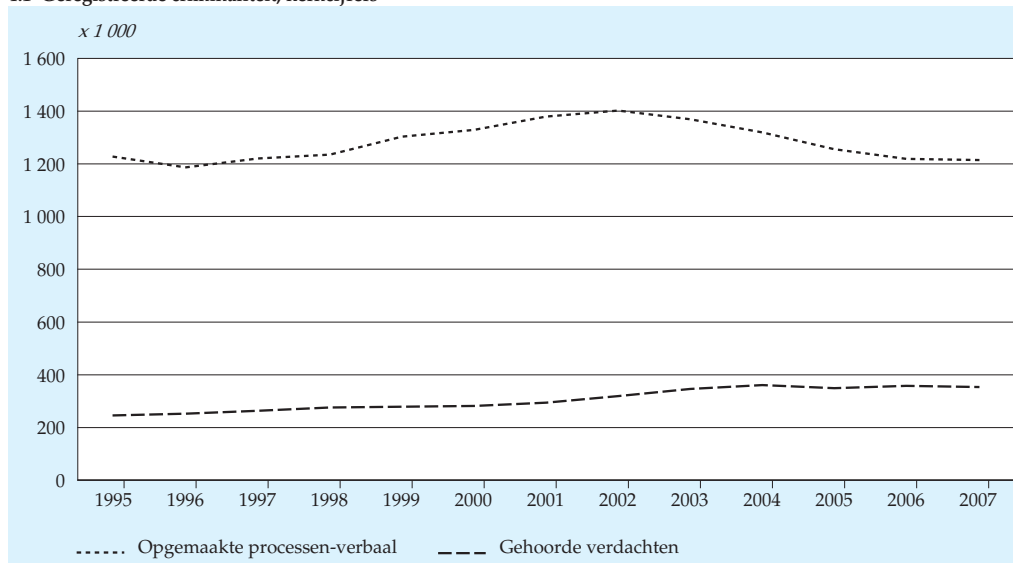
²⁾ De Hoge Raad brengt tweejaarlijks een jaarverslag uit met jaarcijfers; de laatst bekende cijfers betreffen het verslagjaar 2006.

Geregistreeerde criminaliteit (politie en Koninklijke Marechaussee)

De politie en de Koninklijke Marechaussee beginnen met het opsporen van delicten zodra ze er kennis van nemen. Zij beslissen daarna vaak zelfstandig of de zaak het hele strafrechtelijke traject in gestuurd wordt. Delicten waarbij geen verdachte is gevonden, zoals vaak het geval is bij fietsendiefstallen, komen meestal niet terecht bij het Openbaar Ministerie. Van de 1 215 duizend misdrijven die in 2007 door de

politie werden geregistreerd, werd 23 procent opgehelderd. Dit percentage loopt geleidelijk op.

4.1 Geregisteerde criminaliteit, kerncijfers



Bron: CBS.

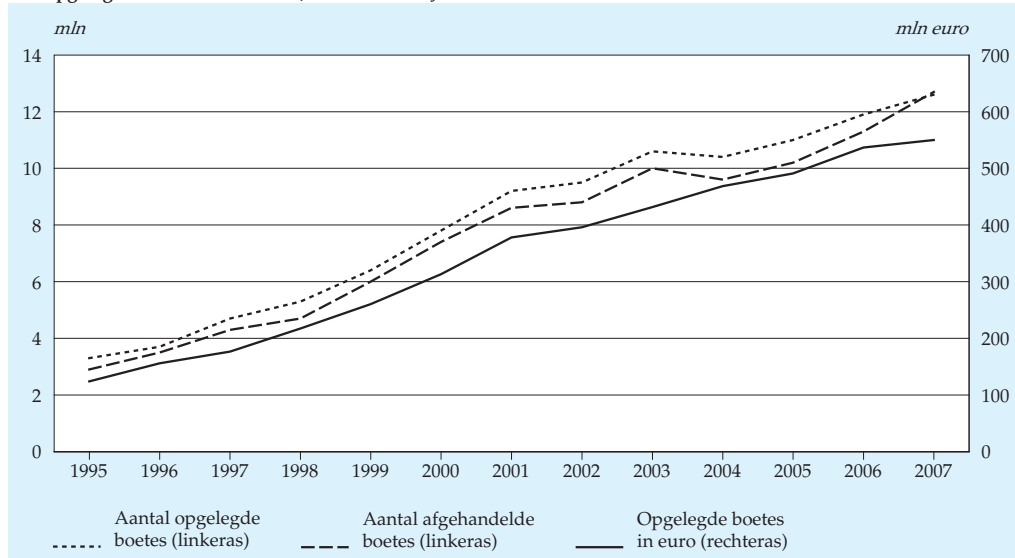
Wet Mulder en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Veel lichte verkeersovertredingen worden niet in het strafrecht, maar in het bestuursrecht afgehandeld. Om de werkdruk van de politie, OM en rechter te verminderen is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, of Wet Mulder) ontworpen. Deze delicten komen niet meer terecht in het strafrechtelijke traject.

De WAHV kent als enige sanctie de geldboete. De verdachte kan administratief beroep aantekenen bij de officier van justitie. Daarna kan hij in beroep gaan bij de kantonrechter.

De officier van justitie heeft de leiding over het innen van deze boetes. De uitvoering ligt in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Er zijn in 2007 bijna 13 miljoen boetebeschikkingen opgelegd, met een totaalbedrag van 550 miljoen euro. In hetzelfde jaar heeft het CJIB bijna 13 miljoen boetes afgehandeld. Dit betekent dat het aantal boetebeschikkingen, het totale bedrag en het aantal afgehandelde boetes een continu stijgende lijn laten zien. Doordat in 2007 ook boetes werden geïnd die al eerder zijn opgelegd, kon dit jaar – voor het eerst – het geïnde boetebedrag hoger zijn dan het opgelegde bedrag.

4.2 Opgelegde boetes Wet Mulder, door Centraal Justitieel Incassobureau



Bron: CJIB.

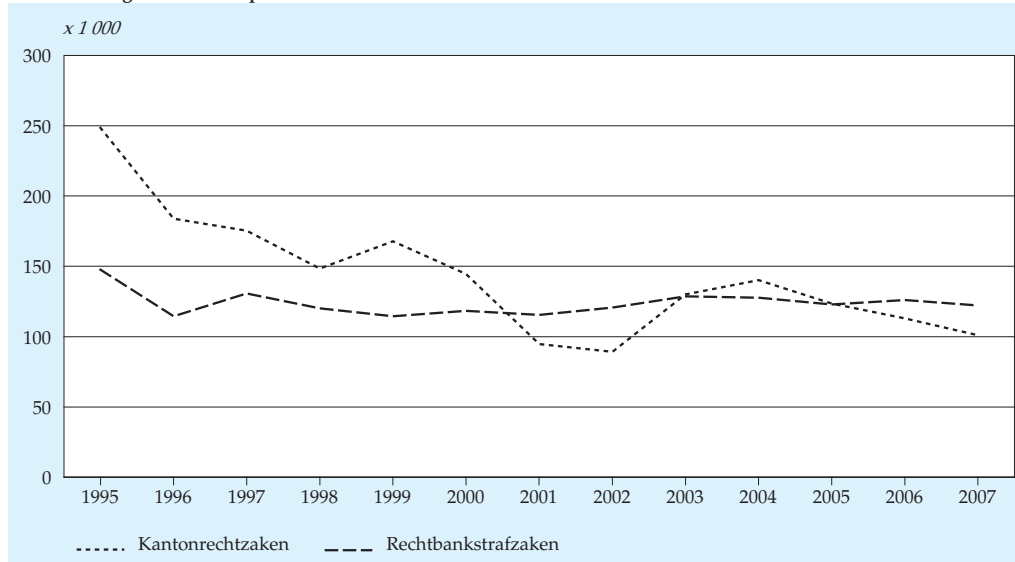
4.2 Het Openbaar Ministerie

De officier van justitie neemt een besluit zodra hij genoeg kennis heeft over een aangeboden zaak. Een deel van deze zaken betreft kantonstrafzaken: zaken met delicten die door de sector kanton van de rechtbank kunnen worden berecht. De andere zaken zijn de zogenaamde rechtbankstrafzaken, die veelal zwaardere delicten betreffen en door de sector straf worden beoordeeld. Een strafzaak is in principe gericht tegen één verdachte, die meerdere strafbare feiten kan hebben begaan. Deze feiten kunnen tegelijkertijd worden behandeld door het OM of de rechter.

Een deel van de ingeschreven zaken wordt niet door middel van een dagvaarding voor de rechter gebracht, maar handelt het OM zelf af. In veel gevallen gebeurt dat met een transactie of een sepot. De officier van justitie kan bij een aantal minder ernstige delicten de verdachte een transactie aanbieden. Door aan de voorwaarden te voldoen (meestal het betalen van een boete) kan de verdachte strafvervolgning ontlopen. Veelvoorkomende overtredingen worden vaak op deze manier afgedaan. De officier kan besluiten om een strafzaak te seponeren, als hij denkt dat de rechter niet tot een veroordeling zal komen of als er een andere reden is om de vervolging niet voort te zetten. Met een sepot is de strafzaak afgelopen.

De zaken die niet door het OM zelf worden afgedaan, worden in principe door middel van een dagvaarding voorgelegd aan de rechter.

4.3 Afdoeningen door het Openbaar Ministerie



Bron: CBS.

Kantonstrafzaken

In 2007 werden ruim 252 duizend kantonstrafzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie. Hiermee zet de daling door die begon na 2004 (bijna 301 duizend zaken). Vooral in de tweede helft van de jaren negentig is het aantal ingeschreven kantonzaken sterk gedaald. Dit komt met name door de inwerkingtreding van de Wet Mulder, maar ook door de invoering van gemeentelijke parkeerboetes. Hierdoor worden veel zaken niet langer door politie en OM afgehandeld.

Uit de informatie die het CBS binnenkrijgt over kantonstrafzaken, zijn de zaken niet in te delen naar de zwaarte van het delict. Wel kan een overzicht worden verkregen van alle ingeschreven feiten. Daaruit blijkt dat in 2007 ruim 264 duizend feiten werden ingeschreven bij het OM, iets minder dan in 2006 (ruim 277 duizend).

Het aandeel van de feiten die onder het Wetboek van Strafrecht vallen, is de afgelopen jaren toegenomen. In 2005 trad de Wet op de Identificatieplicht in werking, die is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. In 2007 is een toename te zien van overtredingen van de Wegenverkeerswet. Dat heeft vooral te maken met de invoering van het brommerrijbewijs per oktober 2006 als vervanging van het brommercertificaat. Niet beschikken over een rijbewijs wordt ingeschreven bij het OM; niet beschikken over een brommercertificaat is een 'Mulderfeit' dat niet naar het OM wordt gezonden.

Van de 252 duizend ingeschreven kantonzaken handelt het Openbaar Ministerie ongeveer een kwart zelf af. Daarbij ging het in 2007 bij 49 procent van de zaken om een transactie en bij 34 procent om een sepot.¹⁾ In 2006 lagen deze percentages ongeveer gelijk (44 procent transacties en 36 procent sepot). In 1995 werd 34 procent van de zaken die het Openbaar Ministerie zelf afdeed geseponeerd en 59 procent werd afgedaan middels een transactie.

Rechtbankstrafzaken

Er werden in 2007 bijna 273 duizend rechtbankstrafzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie, iets meer dan de 268 duizend zaken in 2006. In 1995 ging het nog om ongeveer 258 duizend.

Ongeveer een kwart van de ingeschreven zaken doet het OM zelf af. In 2007 ging het in totaal om 122 duizend rechtbankstrafzaken. Hiervan werd 25 procent geseponeerd¹⁾ en 61 procent werd afgedaan met een transactie. De overige 17,6 duizend zaken werden op een andere manier afgedaan, bijvoorbeeld met een voeging ad informandum of door overdracht aan een ander parket.

4.3 *Rechtbank, sectoren kanton en straf*

De sector kanton van de rechtbank behandelt alle zaken die niet op grond van de wet aan een andere rechter zijn opgedragen. Het gaat dan om relatief eenvoudige of minder ernstige zaken. De sector straf van de rechtbank behandelt de ernstigere zaken, meestal misdrijven. De rechters krijgen administratieve ondersteuning van een griffier. De rechter beëindigt de strafzaak met een eindbeslissing in eerste aanleg.

Tegen deze beslissing kan zowel het Openbaar Ministerie als de verdachte in hoger beroep gaan bij een gerechtshof, tenzij het belang van de zaak te gering is. In de wet zijn hiervoor objectieve maatstaven opgenomen.

Rechtbank (sector kanton)

Tussen 1995 en 2000 daalde het aantal zaken dat de kantonrechter afdeed van 125 duizend tot bijna 88 duizend zaken. Daarna nam dit aantal weer toe, tot 181 duizend in 2006. In 2007 deden de kantonrechters bijna 156 duizend strafzaken af.

Net als bij de kantonstrafzaken die werden ingeschreven en afgedaan door het OM, veroorzaakte de inwerkingtreding van de Wet Mulder een daling van het aantal door de rechter afgedane kantonfeiten in de loop van de jaren negentig. Daarna nam dit aantal weer toe van 100 duizend in 2000 tot 164 duizend feiten in 2007. De feiten betreffen vooral overtredingen van wetten en regelingen over verkeer (46 procent) en van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (22 procent).

De rechter spreekt in bijna alle zaken (93 procent) een schuldigverklaring uit. Andere beslissingen zijn een uitzondering.

Staat 4.2
Door de rechtbank afgedane kantonfeiten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<i>x 1 000</i>							
Totaal	100,2	101,9	122,2	160,9	210,8	198,7	201,2	164,2
Verkeer ¹⁾	54,8	50,2	56,4	71,6	88,6	82,4	82,3	76,3
APV's ²⁾	18,2	22,2	33,2	43,4	51,5	46,1	50,2	36,9
Vervoer ³⁾	18,3	19,6	20,5	31,7	50,2	45,0	32,5	21,1
Straf ⁴⁾	6,3	7,1	9,0	11,0	15,9	20,3	31,6	25,5
w.o. Wetboek van Strafrecht	4,2	4,6	5,5	6,0	8,6	12,2	24,2	19,8
Overige wetten en regelgeving	2,6	2,7	3,1	3,1	4,6	4,9	4,7	4,4

Bron: CBS.

¹⁾ Wegenverkeerswet, Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens, Wet Aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) en Uitvoeringsbesluit WAM, Voertuigreglement.

²⁾ Algemeen Plaatselijke Verordeningen.

³⁾ Wet Personenvervoer, Algemeen Reglement Vervoer.

⁴⁾ Wetboek van Strafrecht, Vreemdelingenbesluit en Vreemdelingenwet, Leerplichtwet.

Rechtbank (sector straf)

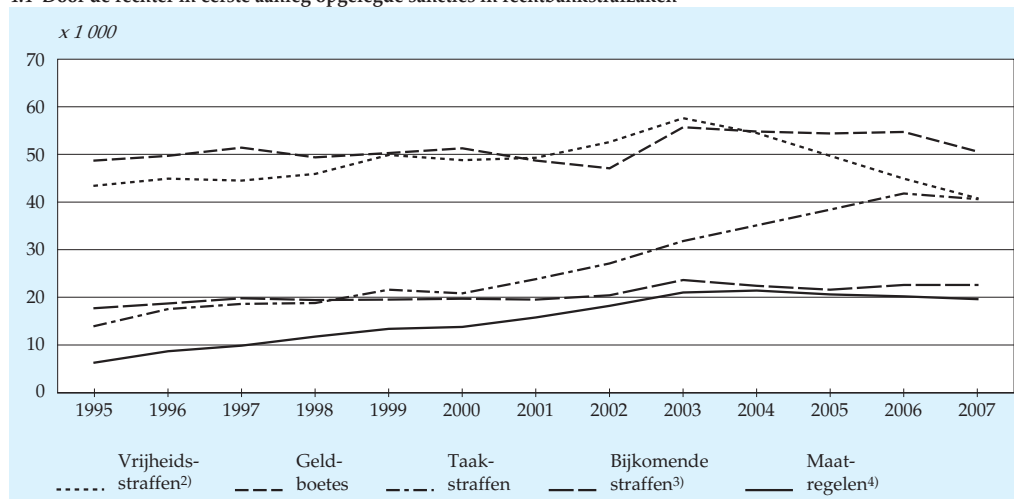
In 2007 nam het aantal door de sector straf van de rechtbanken behandelde rechtbankstrafzaken vergeleken met 2006 iets af tot bijna 128 duizend. Ook bij deze sector eindigde het merendeel (92 procent) met een schuldigverklaring.

Als een zaak meerdere feiten bevat, worden in de statistieken de delicten met de zwaarste strafdreiging als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de soort zaak. Meer dan de helft (64 procent) van de zaken betrof een delict uit het Wetboek van Strafrecht.

Bij een schuldigverklaring is de rechter niet verplicht een straf op te leggen. Doet hij dat wel, dan is hij aan een maximum gebonden dat in de wet is omschreven. De sanctie kan worden opgelegd in (deels) voorwaardelijke vorm en eventueel in combinatie met andere sancties. Het gaat dan om hoofdstraffen, bijkomende straffen, of maatregelen. De belangrijkste hoofdstraffen zijn: gevangenisstraf, jeugdetentie, geldboete en taakstraf. Bij de bijkomende straffen gaat het vooral om de ontzegging van de rijbevoegdheid, de verbeurdverklaring of de onttrekking aan het verkeer.

Vrijheidsstraffen en taakstraffen worden vooral opgelegd bij vermogensdelicten en gewelddelicten. Het aantal taakstraffen dat door de rechter is opgelegd, is sinds 1995 verdrievoudigd. Geldboetes werden vooral opgelegd bij overtredingen van de Wegenverkeerswet. Daarbij gaat het meestal om een bedrag tussen 227 en 908 euro (500 tot 2 000 gulden).

4.4 Door de rechter in eerste aanleg opgelegde sancties in rechtbankstrafzaken¹⁾



Bron: Ministerie van Justitie.

¹⁾ Per bestraft feit kunnen meerdere sancties naast elkaar worden opgelegd, waardoor het aantal sancties groter is dan het aantal bestraffingen. De sancties zijn geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk.

²⁾ Gevangenisstraffen, hechtenis, militaire detentie en jeugddetentie.

³⁾ Ontzetting van rechten, ontzegging rijbevoegdheid, verbeurdverklaring van voorwerpen en overige.

⁴⁾ Onttrekking aan het verkeer, terbeschikkingstelling (van de regering), betaling aan de staat en overige.

4.4 *Gerechtshof en Hoge Raad*

De verdachte en het Openbaar Ministerie kunnen tegen een vonnis van de rechtbank, sector kanton of straf, hoger beroep instellen bij het gerechtshof. Tegen de uitspraak van het hof kunnen deze partijen cassatieberoep aantekenen (in cassatie gaan) bij de Hoge Raad.

Gerechtshof

Het hof behandelt in hoger beroep de strafzaak opnieuw op alle punten. Het hof kan vervolgens het vonnis van de (kanton)rechter bevestigen of vernietigen. In het laatste geval zal het hof opnieuw uitspraak doen. Bij het hof heet deze eindbeslissing een arrest.

Hoge Raad

De Hoge Raad gaat uit van de feiten zoals die door rechtbank en hof zijn vastgesteld. De Raad beoordeelt uitsluitend of het recht op de juiste wijze is toegepast. Hij verworpt het cassatieberoep, of vernietigt de uitspraak van rechtbank of hof. De Raad kan in dat geval zelf uitspraak doen, of de zaak terugverwijzen naar een hof. Sinds 2000 is het verplicht om bij het instellen van cassatieberoep de gronden daarvoor aan te geven. Hierdoor worden sinds 2000 minder beroepen verworpen en meer beroepen niet-ontvankelijk verklaard (wegens het ontbreken van de gronden).

De laatste jaren doet de Hoge Raad jaarlijks uitspraak in ongeveer 3 duizend strafzaken (zie ook staat 4.1). Bijna de helft van de zaken verklaart hij niet-ontvankelijk. Ongeveer eenderde van de zaken eindigt in verwerping van het beroep. In 12 tot 15 procent van de zaken besluit de raad het bestreden vonnis te vernietigen.

4.5 Enkele bijzondere procedures

Halt en Stop

Het reguliere strafrecht is alleen van toepassing op verdachten van 18 jaar en ouder. Maar ook jongeren plegen strafbare feiten. Voor jeugdige wetsovertreders van 12 tot 17 jaar bestaat sinds 1995 de Haltafdoening. Hiermee wordt voorkomen dat de minderjarigen bij een eerste politiecontact voor lichte criminele gedragingen direct het ingrijpende strafrechtelijke traject ingaan.

Inmiddels zijn er 23 duizend Haltafdoeningen per jaar (bron: Halt Nederland). Deze toename is te verklaren door een toename van het aantal Halt-bureaus en door de geleidelijke uitbreiding van het aantal delicten waarbij een Haltafdoening mogelijk is.

Kinderen onder de 12 jaar kunnen in Nederland niet strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl sommigen wel delicten plegen. Gaat het om delicten die bij oudere jongeren via Halt kunnen worden afgedaan, dan komen deze 12-minners in aanmerking voor een Stopreactie.

In 2007 betrof het 2 duizend Stopreacties, waarbij het vooral ging om kinderen van 10 en 11 jaar die werden aangehouden in verband met vernieling, vuurwerk en winkeldiefstal (bron: Halt Nederland).

Jeugdstrafrecht

Voor jongeren van 12 tot 17 jaar die strafbare feiten plegen en niet (meer) in aanmerking komen voor Halt, geldt het jeugdstrafrecht. Het gaat in de praktijk vooral om diefstal, vernieling of mishandeling.

Binnen het jeugdstrafrecht is de zwaarste straf een jeugddetentie van 24 maanden. Daarnaast kan een taakstraf of geldboete worden opgelegd. Sinds 2000 is het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke jeugddetenties toegenomen tot bijna 2 duizend in 2007. Een groot deel (38 procent) duurde 1 tot 3 maanden.

Schadevergoeding aan ex-verdachten

De staat keert vergoedingen uit aan personen die in hechtenis zijn genomen, waarvan achteraf bleek dat dat ten onrechte was. De ex-verdachte moet zelf deze vergoeding aanvragen. Dit gebeurt steeds vaker. In 2007 zijn ruim 6,5 duizend verzoeken gehonoreerd. Hiermee was een bedrag gemoeid van bijna 23 miljoen euro. In 2000 was het uitgekeerde bedrag nog bijna 12 miljoen euro; in 2005 was dit ruim 13 miljoen euro.

Gratie

Na een veroordeling kan de veroordeelde of een ander een gratieverzoek indienen. Dit heeft tot doel dat de opgelegde straf geheel of gedeeltelijk wordt kwijtgescholden. De Gratiwet noemt twee gronden waarop gratie kan worden verleend. In de eerste plaats kan er sprake zijn van omstandigheden waarmee de rechter bij de uitspraak niet of onvoldoende rekening heeft gehouden, terwijl die omstandigheden wel zouden hebben geleid tot een lagere straf. In de tweede plaats kan het zo zijn dat met (de voortzetting van) de straf geen redelijk doel meer wordt gediend. Het aantal ingediende verzoeken varieerde in de periode 2000 tot 2007 tussen 4,8 duizend en 2,9 duizend. In 2007 is op bijna 2 duizend verzoeken een beslissing genomen. Ruim 40 procent hiervan is geheel of gedeeltelijk ingewilligd; de rest is afgewezen.

Uitlevering en overlevering

De overheid kan aan een andere staat een verzoek tot uitlevering doen. Het moet dan gaan om een verdachte die zich in die andere staat bevindt, maar in Nederland een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor het Openbaar Ministerie hem wil vervolgen. Andersom kan ook een andere staat een verzoek om uitlevering doen aan de Nederlandse justitiële autoriteiten.

Sinds mei 2004 is het Europees arrestatiebevel opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Dit houdt in dat de Nederlandse politie verplicht is iemand te arresteren en over te leveren aan een ander EU-land als dit land daarom vraagt. Op deze manier werken de justitiële autoriteiten rechtstreeks samen en loopt de procedure niet meer via verschillende ministeries. In Nederland beoordeelt de rechtbank in Amsterdam of overleveringszaken kunnen worden toegestaan. Deze regeling vervangt de uitleveringsprocedure tussen de 25 lidstaten van de Europese Unie.

De cijfermatige informatie omtrent uit- en overleveringen is tijdelijk niet beschikbaar in verband met een aangekondigde correctie van de gegevens.

4.6 *Capita Selecta: Minderjarige verdachten van misdrijven*

De politie registreert personen die worden verdacht van het plegen van een misdrijf in het landelijke Herkenningsdiensysteem (HKS). In dit systeem staan alleen verdachten van misdrijven geregistreerd tegen wie een proces-verbaal van aanhouding is opgemaakt. In HKS staan dus niet alle door de politie gehoorde verdachten geregistreerd. Ook personen die een overtreding hebben begaan vallen buiten de HKS-registratie.

Het CBS verzamelt diverse sociaaleconomische en demografische kenmerken uit verschillende persoonsregisters en enquêtes. Deze persoonsgegevens worden, voor zover zij koppelen aan personen die staan geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), geïntegreerd in het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Door opname van gegevens uit de HKS-registratie in het SSB kan het CBS sinds kort

inzicht geven in de verschillende achtergrondkenmerken van verdachten van misdrijven.

De politie kan minderjarige verdachten die delicten plegen een Halt-afdoening aanbieden. Hiermee wordt voorkomen dat de minderjarigen bij een eerste politiecontact voor lichte criminele gedragingen direct het ingrijpende strafrechtelijke traject ingaan.

Voorwaarde is wel dat het delict Halt-waardig is en dat de minderjarige niet eerder een Halt-afdoening heeft gekregen of een delict heeft gepleegd.

In het HKS worden verdachten geregistreerd van 12 jaar en ouder. Ook verdachten die een Halt-afdoening krijgen worden geregistreerd in het HKS. Verdachten die een Halt-afdoening krijgen aangeboden worden echter niet meegenomen in de CBS-statistieken over verdachten uit de HKS.

In deze paragraaf worden van de minderjarige verdachten van misdrijven achtereenvolgens de volgende kenmerken gepresenteerd: leeftijd en geslacht, herkomst van verdachten, soort gepleegde misdrijven, en pleegcarrière van de verdachten.

Ongeveer 10 procent van alle in de HKS geregistreerde verdachten koppelt niet aan de GBA. Dit zijn vaak verdachten die niet woonachtig zijn in Nederland. In het vervolg worden hier daarom altijd gegevens gepresenteerd over verdachten die zijn opgenomen in het SSB. Ook gaat het in het vervolg alleen om minderjarige verdachten van misdrijven in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar. De jongeren met een Halt-afdoening en de minderjarige verdachten van overtredingen zijn niet meegenomen.

Leeftijd en geslacht

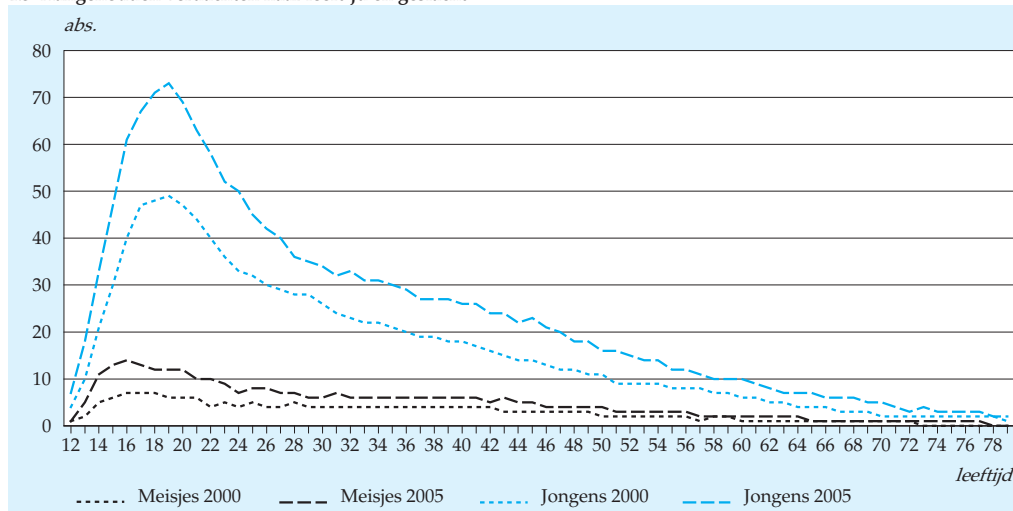
Tussen 2000 tot 2005 nam het totaal aantal verdachten van misdrijven toe tot 211 duizend in 2005. Het aantal minderjarige verdachten nam in deze periode toe van ruim 17 duizend tot 29 duizend. Hiermee steeg het aandeel minderjarige verdachten dus van ruim 12 tot bijna 14 procent.

Het aantal verdachte meisjes is in deze periode meer dan verdubbeld en steeg van ruim 2,6 duizend naar ruim 5,5 duizend. Het aantal verdachte jongens steeg met ruim 60 procent.

In grafiek 4.5 is weergegeven hoeveel minderjarige jongens en meisjes per 1 000 inwoners in 2000 en in 2005 verdacht werden van een misdrijf. Uit de leeftijds-

verdeling voor mannen en vrouwen blijkt dat de piek voor vrouwen bij 16 jaar ligt. Voor mannen is dit 19 jaar.

4.5 Aangehouden verdachten naar leeftijd en geslacht¹⁾



Bron: HKS/SSB, CBS.

¹⁾ Per 1 000 inwoners van het betreffende leeftijdsjaar.

Het aandeel minderjarige verdachten binnen het totaal aantal verdachten neemt toe. Hoewel het aantal meisjes per 1 000 inwoners nog steeds klein is, laten zij wel de grootste toename per leeftijdscategorie zien. Daarnaast lijken mannen gemiddeld later dan vrouwen het hoogtepunt in hun criminele carrière te hebben.

Herkomst

Het totaal aantal minderjarige en meerderjarige verdachten is in de periode 2000–2005 met bijna 5 procent gestegen van 10 tot bijna 15 per 1 000 inwoners.

Van alle in 2005 aangehouden verdachten is 63 procent autochtoon. Voor minderjarige verdachten is dit aandeel 53 procent. Het aantal verdachte autochtone jongens steeg van 2000 tot 2005 van 17 naar bijna 28 per 1 000 inwoners. Het aandeel minderjarige autochtone meisjes steeg van 3 naar 7 per 1 000 inwoners.

Wanneer de populatie verdachten wordt vergeleken met de opbouw naar herkomst van de bevolking vindt men dat allochtonen²⁾ licht zijn oververtegenwoordigd bij de minderjarige verdachten van misdrijven. Het aandeel allochtonen op de bevol-

king in de leeftijd van 12 tot en met 79 jaar bedraagt in 2005 19 procent; het aandeel minderjarige allochtonen is met 22 procent iets hoger.

Het aandeel allochtone minderjarige verdachten verschilt sterk naar herkomst en geslacht. Het aantal minderjarige Marokkaanse jongens is in 2005 het hoogst met 151 per 1 000 inwoners. Het aantal Turkse jongens is de helft lager met 76 op de 1 000 inwoners. Antilliaanse meisjes scoren van alle meisjes het hoogst met bijna 43 per 1 000 inwoners.

Bij Antilliaanse meisjes valt op dat in de periode 2000–2005 het aandeel is verdubbeld; bij Turkse meisjes is het aandeel met een factor 2,6 gestegen.

Staat 4.3
Aangehouden minderjarige verdachten naar herkomstgroepering, leeftijd en geslacht

	2000	2005	2000	2005
	<i>absoluut</i>		<i>per 1 000 inwoners van 12–79 jaar¹⁾</i>	
Totaal	17 127	29 333	13,4	22,3
w.v.				
jongens	14 498	23 767	22,2	35,1
meisjes	2 629	5 566	4,3	9,0
Autochtoon	9 151	16 451	10,3	17,6
w.v.				
jongens	7 776	13 186	17,1	27,6
meisjes	1 375	3 265	3,2	7,1
Allochtoon	7 976	12 882	28,2	42,3
w.v.				
jongens	6 722	10 581	46,2	66,9
meisjes	1 254	2 301	9,5	16,6
Marokko	2 128	3 344	65,7	89,9
w.v.				
jongens	1 859	2 880	112,5	151,4
meisjes	269	464	16,7	25,7
Nederlandse Antillen of Aruba	675	1 247	52,7	87,2
w.v.				
jongens	542	950	83,1	129,9
meisjes	133	297	21,0	42,7
Suriname	1 401	1 805	41,0	53,6
w.v.				
jongens	1 137	1 424	65,4	83,1
meisjes	264	381	15,6	22,8
Turkije	931	1 914	27,5	44,5
w.v.				
jongens	859	1 677	49,6	76,2
meisjes	72	237	4,4	11,6

Bron: HKS/SSB, CBS.

¹⁾ Uit de betreffende bevolkingsgroep.

Het zijn vooral jongeren en mannen die verdacht zijn van misdrijven. De piek ligt zo rond de 20 jaar. De meeste allochtone bevolkingsgroepen zijn relatief jong vergeleken met autochtonen; soms is ook de verhouding tussen mannen en vrouwen anders.

In deze bijdrage zijn de cijfers gecorrigeerd voor de afwijkende opbouw in leeftijd en geslacht van de betreffende bevolkingsgroepen. Zo hoeft bij de interpretatie van oververtegenwoordiging van bijvoorbeeld jonge allochtone mannen in het aandeel verdachten geen rekening te worden gehouden met de verschillen in opbouw van leeftijd en geslacht. In staat 4.3 gaat het daarom om het aantal aangehouden minderjarige verdachten, gerelateerd aan 1 000 inwoners van dezelfde bevolkingsgroep.

Naast samenhang met leeftijd en geslacht hangt criminaliteit in meer of mindere mate samen met verschillende sociaaleconomische en demografische factoren. Deze factoren zijn niet meegenomen in deze bijdrage. Bij de interpretatie van cijfers in deze bijdrage dient daarmee rekening te worden gehouden.

Soort gepleegde misdrijven

In de periode 2000 tot 2005 steeg het aantal door minderjarigen gepleegde misdrijven van bijna 44 duizend tot ruim 66 duizend. In 2005 vormden deze 16 procent van het aantal gepleegde misdrijven.

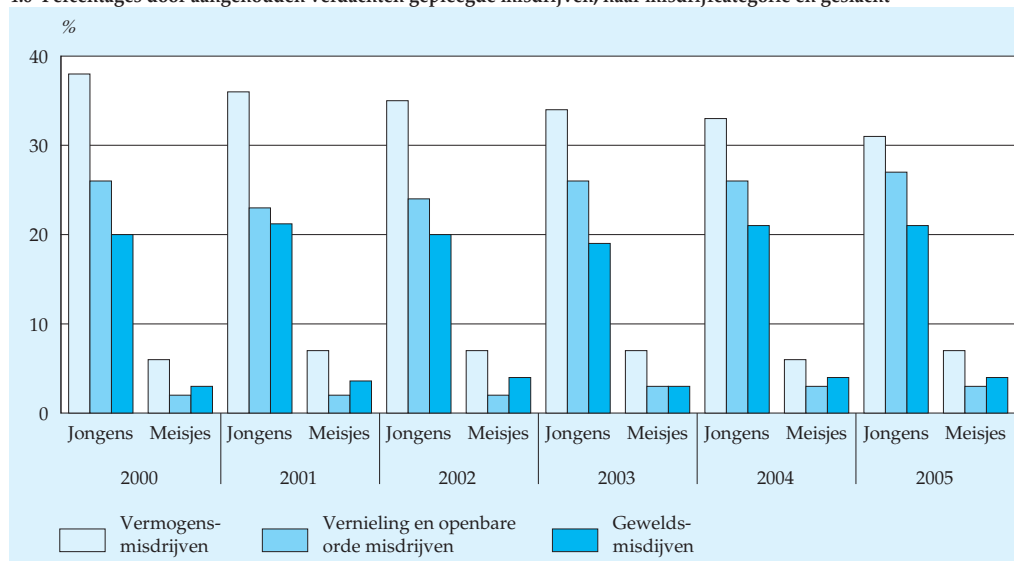
Er worden steeds vaker meisjes verdacht van het plegen van een misdrijf. In 2005 werd in 15 procent van de misdrijven, gepleegd door minderjarigen, een meisje verdacht. Dat is 4 procent hoger dan in 2000.

In 2005 was het aantal misdrijven per verdachte 2,0 en 1,6 voor respectievelijk meerderjarige mannen en vrouwen. Tussen 2000 en 2005 daalde het aantal misdrijven per verdachte voor minderjarige jongens van 2,7 naar 2,4. Na een stijging daalde dit voor minderjarige meisjes van 1,8 naar 1,7. Per persoon plegen minderjarigen dus meer misdrijven dan meerderjarigen.

Net als volwassenen worden minderjarige jongens en meisjes het vaakst verdacht van het plegen van een vermogensmisdrijf. Van 2000 tot 2005 nam het aandeel vermogensmisdrijven af van 44 naar 38 procent van het totaal aantal misdrijven die zijn gepleegd door minderjarigen. Na vermogensmisdrijven worden jongens het vaakst verdacht van vernieling en openbare orde misdrijven (27 procent in 2005). Meisjes worden na vermogensmisdrijven het vaakst verdacht van geweldsmisdrijven (4 procent in 2005).

Onder de meisjes valt de grote toename in drugsmisdrijven op. In 2005 werden viermaal zoveel meisjes verdacht van het plegen van een drugsmisdrijf als in 2000. Dit is de grootste stijging van alle door jongens en meisjes soorten gepleegde misdrijven.

4.6 Percentages door aangehouden verdachten gepleegde misdrijven, naar misdrijfcategorie en geslacht



Bron: HKS/SSB, CBS.

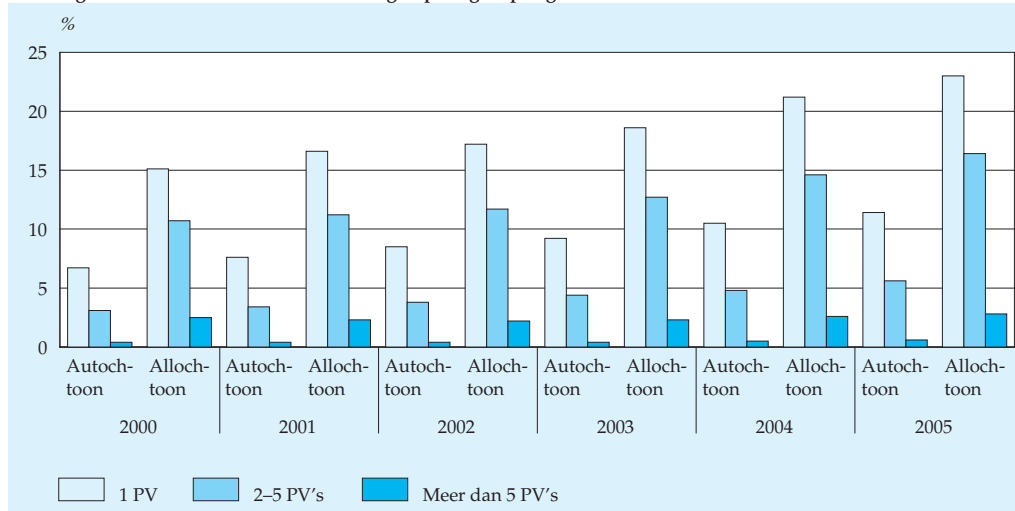
Pleegcarrière

Het aantal malen dat tegen een minderjarige verdachte in zijn criminele carrière een proces-verbaal (PV) is opgemaakt wordt onderscheiden in de pleegcarrière. Wanneer éénmaal tegen de verdachte een PV is opgemaakt wordt deze first-offender genoemd. Wanneer er sprake is van twee tot vijf PV's wordt de verdachte een minderjarige meerpleger genoemd en wanneer er sprake is van meer dan vijf PV's in de pleegcarrière wordt de verdachte een minderjarige veelpleger genoemd.

In 2005 kwam 60 procent van de minderjarige verdachten van misdrijven voor het eerst in aanraking met de politie. Vijf procent van de minderjarigen verdachten was toen in zijn leven al meer dan vijfmaal met de politie in aanraking geweest.

Allochtonen komen niet alleen vaker dan autochtonen voor het eerst in aanraking met de politie, maar zijn ook vaker minderjarige meerpleger en veelpleger. In grafiek 4.7 is de pleegcarrière van autochtone en allochtone minderjarige verdachten per 1 000 inwoners van de betreffende groep weergegeven. Van de bijna 1 500 aangehouden minderjarige veelplegers was in 2005 bijna tweederde allochtoon. Per 1 000 inwoners is het aantal allochtone veelplegers bijna vijfmaal zo hoog als het aantal autochtone minderjarige veelplegers. Van de allochtone minderjarige veelplegers is bijna 90 procent van niet-westerse afkomst.

4.7 Aangehouden verdachten naar herkomstgroepering en pleegcarrière¹⁾



Bron: HKS/SSB, CBS.

¹⁾ Per 1 000 inwoners van 12-79 jaar uit de betreffende bevolkingsgroep, gestandaardiseerd naar leeftijd en geslacht.

4.7 *Capita Selecta: Advocaten in Nederland en in Europa*

Advocaten spelen een grote rol in rechtszaken. Zij maken de burger die procedeert in het burgerlijk-, bestuurs- of strafrecht wegwijs in de wirwar van regels en procedures. Aan de andere kant kunnen zij de wederpartij of de officier van justitie nauwgezet volgen en van repliek dienen als dat nodig is. Ook de rechter heeft veel baat bij de advocaat, omdat hij mede dankzij de advocaat de informatie krijgt die hij nodig heeft om tot een oordeel te komen. Maar ook buiten de rechtszaal is er veel werk voor advocaten. Vaak is het te danken aan de advocaat dat een zaak juist niet voor de rechter hoeft te komen.

Met de komst van steeds meer regels op uiteenlopende gebieden, is er steeds meer werk voor advocaten. In deze paragraaf volgen we eerst de ontwikkeling van de advocatuur in Nederland in de afgelopen decennia, waaruit blijkt dat het aantal advocaten sterk is toegenomen. Vervolgens wordt de ontwikkeling in Nederland vergeleken met die in andere Europese landen. Hierbij wordt duidelijk dat Nederland met de toename van advocaten niet uit de pas loopt met andere landen. Nederland telt wel relatief minder advocaten dan de direct omringende en veel andere Europese landen.

Advocaten in Nederland

Volgens de Advocatenwet, die sinds 1952 geldt, moeten Nederlandse advocaten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Hierbij kun je denken aan opleidingseisen.

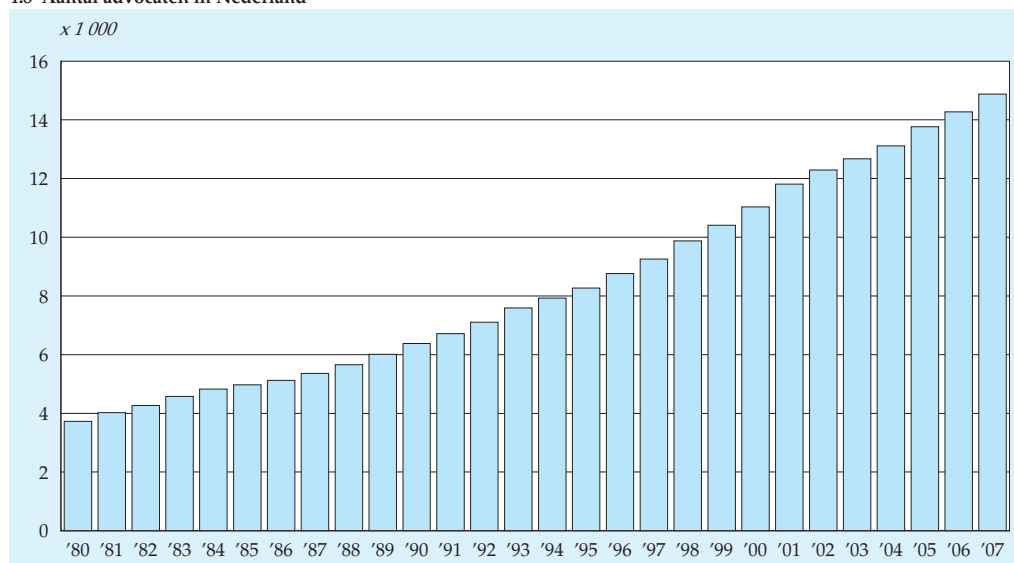
Alle advocaten in Nederland zijn volgens deze wet verplicht om zich in te schrijven bij de Nederlandse Orde van Advocaten. De Nederlandse Orde van Advocaten draagt zorg voor de kwaliteit van advocatendiensten. Dit doet zij onder andere door opleidingen aan te bieden en bindende regels op te stellen voor advocaten. Ook kent de Orde een eigen tuchtrechtspraak. Bovendien adviseert de Orde de overheid over beleidsvoornemens en wetsontwerpen.

In 1980 stonden in Nederland ruim 3 700 advocaten ingeschreven bij de Nederlandse Orde van Advocaten. Sindsdien is dit aantal elk jaar toegenomen. In 1995 ging het om bijna 8 300 advocaten, en in 2000 om ruim 11 000. Het afgelopen jaar telde de Orde bijna 15 000 advocaten, bijna viermaal zoveel als in 1980. Ter vergelijking: Tussen 1980 en 2007 nam de Nederlandse bevolking toe met 'slechts' een factor 1,16.³⁾

Tussen 2000 en 2007 kwamen er bijna 4 duizend advocaten bij. Dat betekent dat er per week gemiddeld bijna 11 advocaten bij komen.

Deze toename heeft wellicht te maken met een toegenomen welvaart in combinatie met een toegenomen juridisering van de samenleving. Mensen denken vaker recht te hebben op iets, of willen hun schade verhalen.

4.8 Aantal advocaten in Nederland



Bron: Nederlandse Orde van Advocaten.

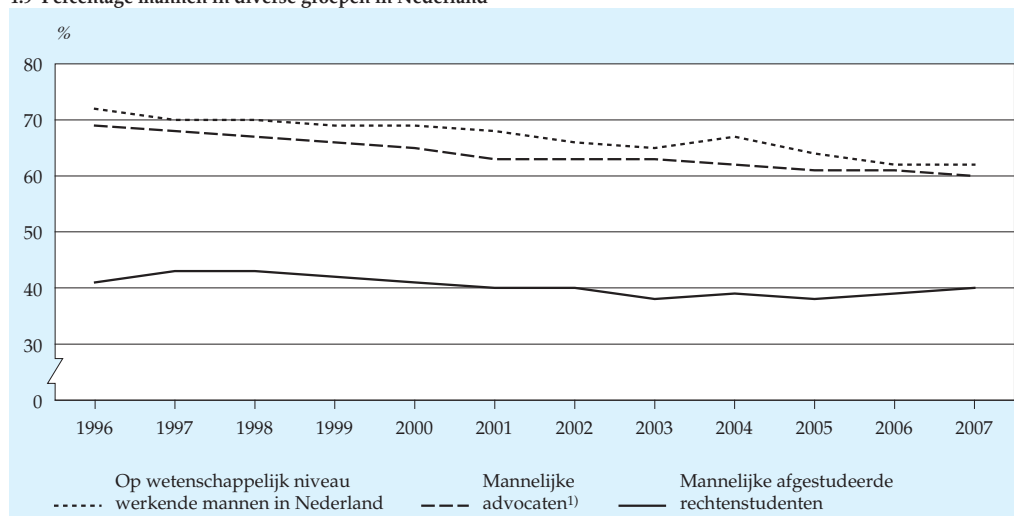
In alle sectoren in Nederland neemt de arbeidsparticipatie van vrouwen toe. Dit is ook zo bij de juridische beroepen, die jarenlang werden gezien als typische mannenberoepen. Ook het aandeel studentes binnen de rechtenstudies neemt toe.

Toegepast op de advocatuur geeft dat het volgende beeld. Dit 'mannenberoep' heeft een hoog percentage mannen, net als andere wetenschappelijke beroepen in Nederland. Grafiek 4.9 laat zien wat het aandeel is van mannen onder de ingeschreven advocaten en onder de groep werkenden op wetenschappelijk niveau.

In 1996 vormden mannen 72 procent van de wetenschappelijke beroepsbevolking; terwijl dit bij advocaten op 69 procent lag. In beide groepen is het aandeel mannen gedaald. In 2007 is het percentage mannen binnen wetenschappelijke beroepen afgenomen tot 62 procent, en onder de advocaten tot 60 procent. Beide groepen bevatten dus steeds meer vrouwen.

Iemand kan alleen advocaat worden na een studie Rechten. Onder afgestudeerde rechtenstudenten is het aandeel mannen al jaren kleiner dan het aandeel vrouwen. Drievijfde van de afstuderende rechtenstudenten is vrouw: tussen 1996 en 2007 schommelde het percentage mannen tussen de 38 en 43 procent. Ook tweederde van de afgestudeerde rechtenstudenten die voor de advocatuur kiezen, is vrouw.⁴⁾

4.9 Percentage mannen in diverse groepen in Nederland



Bron: CBS, Nederlandse Orde van Advocaten.

¹⁾ Het percentage mannelijke advocaten in 1999 is geschat, omdat van dit jaar geen onderscheid naar geslacht beschikbaar is.

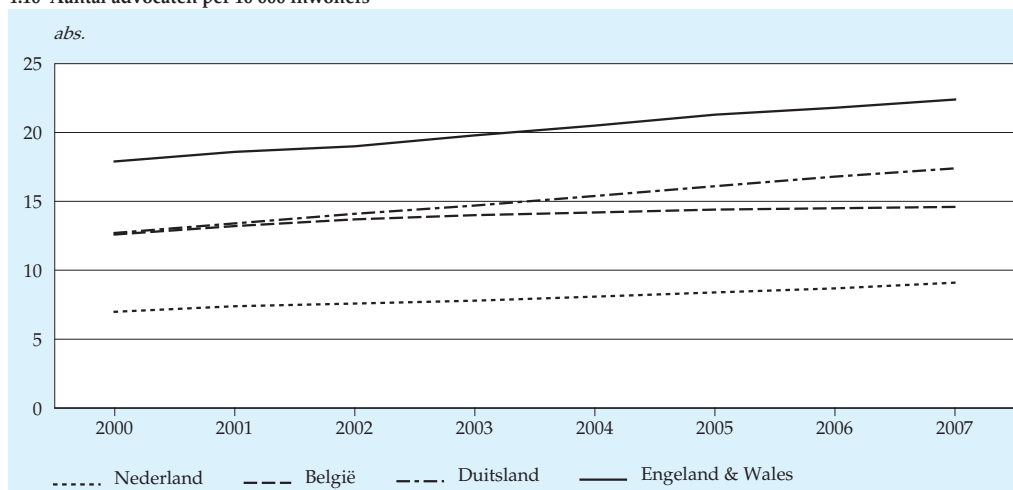
Advocaten in Europa

Is Nederland het enige land waarin het aantal advocaten zo snel groeit? Daarvoor kijken we eerst naar de ons omringende landen België, Duitsland en Engeland & Wales.⁵⁾ Ook in die landen neemt het aantal advocaten de afgelopen jaren toe, met overal ongeveer dezelfde snelheid.

Cijfers over aantallen advocaten in Europese landen worden verzameld en gepubliceerd door het CCBE (le Conseil des barreaux européens, ofwel Council of Bars and Law Societies). Dit is een non-profit organisatie die de advocaten in Europese landen vertegenwoordigt richting het Europees Parlement. In dat kader worden onder andere overzichten bijgehouden van de nationale organisaties en de advocaten die daarbij zijn ingeschreven. Hoewel landen verschillende definities hanteren voor 'advocaten', kan met behulp van het CCBE een goed beeld worden gekregen van de globale ontwikkelingen op het gebied van de omvang van de advocatuur in diverse Europese landen.

Nederland kent veel minder advocaten per 10 000 inwoners dan de omringende landen. Duitsland en België hebben er tweemaal zoveel, en Engeland en Wales liggen daar nog boven.

4.10 Aantal advocaten per 10 000 inwoners



Bron: CBS (Nederland), OVB en OBFG (België), Bundesrechtsanwaltskammer (Duitsland), The Law Society of England and Wales en General Council of the bar (Engeland en Wales).

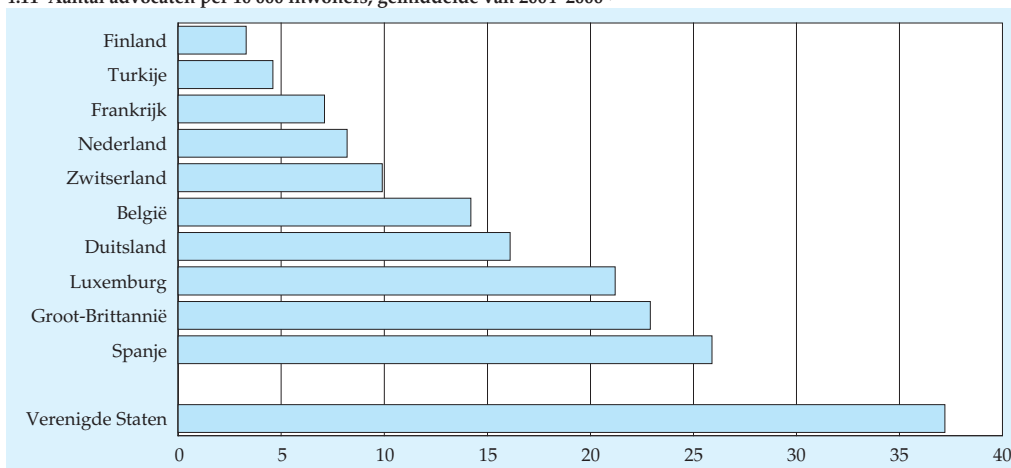
¹⁾ Van één van de twee 'Ordes' in België zijn geen cijfers beschikbaar over 2000 en 2001. Deze aantallen zijn geschat.

Vergeleken met de direct omringende landen heeft Nederland dus eigenlijk weinig advocaten. Ook ten opzichte van de andere Europese landen zit Nederland onder het gemiddelde. In grafiek 4.11 zijn 10 grote Europese landen opgenomen, die samen een goed beeld geven van de relatieve omvang van de advocatuur. Hiervan telt Finland de minste advocaten per 10 000 inwoners: ruim 3. Nederland zit daar met ruim 8 al flink boven. Maar dat is nog niets vergeleken met Spanje. Daar zijn er maar liefst 26 advocaten per 10 000 inwoners. Alleen Liechtenstein en Griekenland zitten daar nog boven.

Deze grote verschillen kunnen wellicht worden verklaard door verschillen in rechtsculturen in de landen. Voor bepaalde procedures heb je bijvoorbeeld in het ene land wel een advocaat nodig, terwijl burgers het in een ander land zelf kunnen doen, zoals het aanhangig maken van een rechtszaak. Daarnaast kunnen landen verschillende definities hanteren voor advocaten.

Ter illustratie zijn ook de Verenigde Staten opgenomen. Dit land telt ruim 37 advocaten per 10 000 inwoners. Dat is bijna vijf keer zoveel als in Nederland.

4.11 Aantal advocaten per 10 000 inwoners, gemiddelde van 2004–2006¹⁾



Bron: CCBE, American Bar Association en OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

¹⁾ Om jaarlijkse schommelingen te neutraliseren, is over de jaren 2004, 2005 en 2006 het gemiddelde genomen van het inwoneraantal en van het aantal advocaten. Het jaar 2007 is niet meegenomen in deze grafiek, omdat nog niet van alle landen de aantallen bekend waren op het moment van dit schrijven.

Tot besluit

Al met al is het aantal advocaten in Nederland de afgelopen jaren sterk gestegen. Onder hen bevinden zich bijna evenveel mannen als in andere beroepen met eenzelfde opleidingsniveau. Terwijl het aandeel vrouwelijke afgestudeerde rechtenstudenten, die de toestroom vormen van nieuwe advocaten, min of meer gelijk blijft, neemt het aandeel vrouwelijke advocaten toe.

Nederland kent relatief weinig advocaten vergeleken met de direct omringende landen België, Duitsland en Engeland en Wales. Ook Europees gezien ligt Nederland onder het gemiddelde. Sommige Europese landen (Finland, Turkije) hebben veel minder, en sommige (Spanje, Griekenland) hebben veel meer advocaten per 10 000 inwoners. Maar Amerika spant de kroon.

Noten in de tekst

- 1) Het CBS rekent tot de sepots technische en beleidssepots, inclusief voorwaardelijke sepots.
- 2) Het CBS rekent personen tot de allochtonen als tenminste één ouder in het buitenland is geboren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie).
Onder niet-westerse allochtonen worden allochtonen verstaan uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika of Azië, met uitzondering van Indonesië en Japan.
- 3) Bron: CBS. De Nederlandse bevolking nam toe van 14 091 014 in 1980 tot 16 404 282 in 2007.
- 4) Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- 5) In het Verenigd Koninkrijk bestaan er zes 'Ordes van Advocaten'. Om tijdig voldoende materiaal te hebben voor deze publicatie, is gekozen om alleen cijfers te presenteren van Engeland en Wales.

Begrippenlijst

Toelichting:

De opgenomen begrippen zijn beknopt beschreven naar de laatste stand van zaken; meer en gedetailleerder informatie staat in (juridische) woordenboeken of handboeken en is te vinden op diverse internetsites (onder andere www.rechtspraak.nl).

Adoptie

Adoptie is een verandering van een familierechtelijke betrekking: er komt een nieuwe band tot stand tussen een kind en (adoptief)ouder(s). Er zijn twee soorten adoptie: gewone en stiefouderadoptie.

Afdoening door de rechter

Een afdoening door de rechter is een eindarrest, eindbeschikking of eindbeslissing.

Afdoening door het Openbaar Ministerie

Een afdoening door het Openbaar Ministerie is een beslissing over een bij het parket ingeschreven proces-verbaal door sepot, voeging ad informandum, voeging ter berechting, transactie of overdracht aan de afdeling rechtbankzaken van een ander parket.

Arrest

Een arrest is een einduitspraak van de Hoge Raad of van een gerechtshof.

Asielverzoek

Een asielverzoek is een aanvraag voor toelating als vluchteling door een persoon uit een ander land. Asielverzoeken worden ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land bescherming of asiel te zoeken.

Beschikking

Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van de aanvraag daarvan. Een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen.

Bestuursorgaan

Een bestuursorgaan is de instantie die de bevoegdheid heeft om beslissingen namens de overheid te nemen.

Bestuursrechtspraak

Rechtspraak op het gebied van het bestuursrecht. Hierbij kan een persoon of een instantie een beslissing van een bestuursorgaan aanvechten.

Burgerlijke rechtspraak

Rechtspraak die betrekking heeft op burgerlijk recht.

Het burgerlijk of civiel recht regelt de rechten tussen burgers onderling. Het kan hierbij gaan om natuurlijke personen (individuen) en/of rechtspersonen (bedrijven of (overheids)instellingen). De gepubliceerde cijfers hebben betrekking op eindvonnissen in dagvaardingsprocedures en eindbeschikkingen in verzoekschriftprocedures.

Cassatie

Cassatie is een rechtsmiddel tegen een uitspraak van een rechter, ingesteld bij de Hoge Raad. Cassatie kan alleen worden ingesteld als er geen ander gewoon rechtsmiddel openstaat of heeft opengestaan.

Centrale Raad van Beroep

De Centrale Raad van Beroep oordeelt in hoger beroep in bepaalde zaken die al door een rechtbank zijn berecht. Het gaat dan vooral om sociale zekerheidszaken en om ambtenarenrecht.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelt over sociaaleconomische bestuurszaken en over bepaalde zaken die al door een rechtbank zijn berecht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet.

Dagvaarding

Een dagvaarding is een officieel geschrift dat iemand oproept op een bepaalde tijd voor de rechter te verschijnen in verband met het beslechten van een geschil (burgerlijk recht), of de vervolging van een strafbaar feit (strafrecht).

Echtscheidingsprocedure

Een echtscheidingsprocedure is een verzoekschriftprocedure voor de Nederlandse rechter waarin hij een beslissing neemt inzake een verzoek tot echtscheiding, een verzoek tot scheiding van tafel en bed, een verzoek tot ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed of een verzoek via de rechter tot ontbinding van het geregistreerd partnerschap.

N.B. Een ontbinding van een geregistreerd partnerschap kan door tussenkomst van de rechter, maar dit hoeft niet. De zogenaamde flitsscheidings, scheidings buiten de rechter om, na een voorafgaande omzetting van het huwelijk in een geregistreerd partnerschap en inschrijving daarvan in de registers van de burgerlijke stand, zijn niet in de statistiek 'Echtscheidingsprocedures' opgenomen.

Eindbeschikking

Een eindbeschikking is de uitspraak door de rechter, waarmee een burgerlijke zaak, die is begonnen met een verzoekschrift, wordt beëindigd.

Eindvonnis, burgerlijk recht

Uitspraak door de rechter, die een burgerlijke zaak, begonnen met een dagvaarding, beëindigt.

Faillissement

Faillissement is de staat waarin de rechter een juridische eenheid die heeft opgehouden te betalen kan verklaren. Het vermogen en de inkomsten van die juridische eenheid (de schuldenaar) worden dan ingenomen om de schulden af te lossen. Het faillissement kan worden uitgesproken op verzoek van een schuldeiser, de schuldenaar zelf of het Openbaar Ministerie. Nadat de inkomsten en het vermogen aan schuldeisers zijn uitgekeerd wordt het faillissement beëindigd maar is de schuldenaar vaak niet schuldenvrij. Restschulden blijven namelijk opeisbaar. Het failliet verklaren van een juridische eenheid op verzoek van een schuldeiser kan overigens alleen geschieden indien er ook sprake is van een schuld aan een andere schuldeiser.

Gedetineerde

Een gedetineerde is een persoon die gedwongen verblijft in een Nederlandse penitentiaire inrichting, zoals een huis van bewaring of gevangenis, in afwachting van zijn proces of voor het uitzitten van een hem door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel of in afwachting van zijn uitlevering/uitzetting of in afwachting van zijn plaatsing in een bijzondere inrichting.

Gerechtshof

De gerechtshoven behandelen het hoger beroep in zaken waarin een rechtbank al een beslissing heeft gegeven.

Gevangenis

Een gevangenis is een penitentiaire inrichting voor het ondergaan van een vrijheidsstraf, bestemd voor degenen die tot gevangenisstraf zijn veroordeeld. Afhankelijk van de bewegingsvrijheid voor de gedetineerde zijn er beveiligde (gesloten) inrichtingen, beperkt beveiligde (halfopen) inrichtingen en zeer beperkt beveiligde (open) inrichtingen.

Gevangenisstraf

Een gevangenisstraf is een vrijheidsstraf, levenslang of tijdelijk met een strafduur van ten hoogste dertig jaar, in de regel ondergaan in een gevangenis.

Griffierecht

De gelden die partijen in een burgerlijke of bestuursrechtelijke zaak moeten betalen ter behandeling van hun zaak.

Halt

Halt is de 'Lik-op-stuk'-benadering van een strafrechtelijk minderjarige, die voor het eerst met de politie in aanraking komt voor het plegen van bepaalde vormen van lichte

criminaliteit. De politie stuurt het dossier niet door naar het Openbaar Ministerie als de betrokken persoon voldoet aan de voorwaarden die het Bureau Halt oplegt. Feitelijk is het een voorwaardelijk politiesept. De strafbare feiten die voor een Halt-project in aanmerking komen zijn vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur.

Hoge Raad

De Hoge Raad is het hoogste rechtscollege in Nederland. De Raad behandelt het beroep in vrijwel alle zaken waartegen geen ander rechtsmiddel openstaat. De Raad houdt zich aan de feiten zoals die door een eerdere rechter zijn vastgesteld, en kijkt alleen of het recht goed is toegepast.

Hoger beroep

Hoger beroep is een rechtsmiddel, ook appèl genoemd, toegekend aan iedere in eerste instantie verschenen en geheel of ten dele in het ongelijk gestelde partij. Inzet van het geding is de laatste uitspraak van de rechter.

Huis van bewaring

Een huis van bewaring is een penitentiaire inrichting bedoeld voor insluiting op grond van verscheidene verblijfstitels: de voorlopig gehechten (verdachten van een ernstig strafbaar feit die gedwongen de afhandeling van hun zaak afwachten in een inrichting), zij, die een korte vrijheidsstraf moeten ondergaan, enkele bijzondere categorieën justitiabelen zoals vreemdelingen die op uitzetting of uitlevering wachten, gegijzelden of gefailleerden en verder veroordeelden die wachten op definitieve plaatsing in de voor hen bestemde bijzondere inrichting, bijvoorbeeld het Penitentiair Selectie Centrum of een Tbs-inrichting. Een laatste categorie zijn de passanten, doortrekkende gevangenen en andere onder verzekerde bewaring vervoerde personen.

Inverzekeringstelling

Vrijheidsbeneming gedurende ten hoogste vier dagen op bevel van de (hulp-)officier van justitie, wanneer de tijd dat een verdachte voor verhoor mag worden opgehouden (zes uur) niet voldoende is.

Kort geding

Een kort geding is een spoedeisende rechtszaak, waarin een onmiddellijke (voorlopige) voorziening is vereist.

Meerderjarige verdachte

Een meerderjarige verdachte is een (natuurlijke) persoon die ten tijde van het plegen van het delict 18 jaar of ouder was.

Minderjarige verdachte

Een minderjarige verdachte is een (natuurlijke) persoon die ten tijde van het plegen van het delict minimaal 12 jaar maar nog geen 18 jaar was.

Misdrijf

Een misdrijf is een strafbaar feit van de zware soort, als zodanig aangeduid in de strafwetten.

Natuurlijk persoon

Een natuurlijke persoon is een mens (individu) als rechtssubject.

Niet-ontvankelijkverklaring

Het rechtsmiddel wordt op grond van de (schriftelijk) geleverde informatie niet vatbaar geacht voor berechting. De rechter geeft dan geen inhoudelijk oordeel over de gegrondheid van het beroep.

Ondertoezichtstelling

Ondertoezichtstelling is een gezagsbeperkende maatregel. Bij ondertoezichtstelling krijgen de ouders bij de opvoeding hulp en steun van een gezinsvoogdijwerker van het Bureau Jeugdzorg of van een landelijk werkende instelling voor (gezins)voogdij. Het kind kan thuis blijven wonen of het kan uit huis worden geplaatst, maar de ouders behouden het gezag over het kind. Zij zijn daarbij wel verplicht de aanwijzingen van de gezinsvoogdijwerker op te volgen.

Ontslag van (alle) rechtsvervolgning

Beslissing van de rechter, waarbij hij het door de officier van justitie ten laste gelegde feit wel bewezen acht, maar van oordeel is dat het feit of de verdachte niet strafbaar is.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is een overheidsorgaan met als taken: wetten te handhaven, strafbare feiten op te sporen en te vervolgen, strafvonnissen uit te voeren en de rechter te informeren voor zover de wet dat voorschrijft. Het OM bepaalt of een strafbaar feit wordt voorgelegd aan een rechter, of door het OM zelf wordt afgedaan met een transactie (voldoen aan bepaalde voorwaarden om strafvervolgning te voorkomen) of een sepot (op beleidsmatige of technische gronden afzien van vervolging).

Opgehelderd misdrijf

Een opgehelderd misdrijf is een misdrijf waarbij tenminste één verdachte bij de politie bekend is, ook al is deze voortvluchtig of ontkent hij of zij het strafbare feit te hebben gepleegd. Het is dus mogelijk dat een opgehelderd misdrijf niet tot een werkelijke veroordeling van een verdachte leidt.

Overtreding

Een overtreding is een in de Nederlandse wetgeving als zodanig aangeduid strafbaar feit van de minder ernstige soort.

Proces-verbaal

Op schrift gestelde verklaring van een opsporingsambtenaar over door hem waargenomen feiten of omstandigheden.

Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak

De Raad van State is een adviesorgaan van de regering, waarbij de afdeling bestuursrechtspraak rechtsprekt in bestuurszaken. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt in hoger beroep in bepaalde zaken die al door een rechtbank zijn berecht.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak is sinds januari 2002 belast met de voorbereiding en opstelling van de begroting voor de Rechtspraak. De Raad verdeelt de middelen over de gerechten, draagt zorg voor de gerechtsoverstijgende voorzieningen, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Verder heeft de Raad de taak de gerechten te ondersteunen bij activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. De Raad adviseert de regering over wetgeving die de rechtspleging raakt.

Rechtbank

De rechtbanken nemen kennis van alle zaken waarvoor niet, in de wet, een andere rechter is aangewezen.

Rechtbank, sector kanton

De sector kanton (voorheen kantongerecht) is een sector binnen een rechtbank, waar de kantonrechter rechtsprekt.

Rechtsmiddel

Een rechtsmiddel is een procedure waarmee partijen -soms derden- een (rechterlijke) beslissing bij dezelfde of een hogere rechter kunnen aantasten. Er zijn gewone rechtsmiddelen, zoals bezwaarschrift, verzet, hoger beroep of cassatie(beroep) en buitengewone rechtsmiddelen, zoals derdenverzet, rekest-civiel, herziening of cassatie in het belang der wet.

Rechtspersoon

Een rechtspersoon is elke niet-natuurlijke persoon die in het recht als rechtssubject is erkend. Voorbeelden van rechtspersonen zijn Besloten Vennootschappen, Naamloze Vennootschappen, verenigingen en stichtingen.

Schikking

Strafrechtelijke (soms bestuursrechtelijke) afdoening van een delict van de lichte soort, in de regel op voorstel van het Openbaar Ministerie, meestal via een door de verdachte te betalen geldsom ('boete').

Schuldigverklaring

Uitspraak door de rechter, waarbij hij het door het Openbaar Ministerie ten laste gelegde feit bewezen en een strafbaar feit acht en van oordeel is dat de verdachte strafbaar is.

Sepot

Beslissing van het Openbaar Ministerie waarbij het, op beleidsmatige of technische gronden, afziet van vervolging van een geconstateerd strafbaar feit.

Strafrecht

Het strafrecht regelt hoe mensen zich in de samenleving dienen te gedragen en hoe de overheid kan en mag reageren op strafbare feiten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kantonstrafzaken (overtredingen) en rechtbankstrafzaken (misdrijven).

Terbeschikkingstelling (TBS)

Maatregel in het strafrecht waarbij de rechter beveelt dat de verdachte van een misdrijf, die een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis heeft, bij bepaalde in de wet genoemde omstandigheden, van overheidswege ambulantly zal worden behandeld en begeleid, of in een daartoe bestemde inrichting zal worden verpleegd.

Transactie (juridisch)

Een transactie is het onder bepaalde omstandigheden ter voorkoming van strafvervolging voldoen aan een of meer door de opsporingsambtenaar (politie) of het Openbaar Ministerie (officier van justitie) gestelde voorwaarden, zoals het betalen van een geldsom ('boete'), waardoor het recht tot strafvervolging vervalt.

Tussenvonnis

Uitspraak door de rechter, gedaan vóór het eindvonnis in een aanhangig geding, die geen einde maakt aan de zaak.

Uitlevering

Het uitleveren van personen door een staat aan een andere staat ter berechting en bestraffing voor aldaar begane misdrijven, op grond van een verdrag tussen deze staten.

Verdachte

Vóór het begin van de vervolging is de verdachte degene van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit wordt aangenomen. Na aanvang van de vervolging is de verdachte degene tegen wie de vervolging is gericht.

Verzoekschriftprocedure

Verzoekschriftprocedures zijn de rechtszaken die, volgens de wet, beginnen met een verzoekschrift (rekest) aan de rechter om een bepaalde beslissing te nemen. Deze rechtszaken eindigen met een beschikking.

Voeging

- Voeging ad informandum: Het voegen, door het Openbaar Ministerie, van een strafzaak zonder tenlastelegging bij een andere zaak die aan de rechter wordt voorgelegd, met het doel de rechter bij de bepaling van de strafmaat rekening te laten houden met de gevoegde zaak.
- Voeging ter berechting: Het samenvoegen, door het Openbaar Ministerie, van ingeschreven strafzaken, met het doel de rechter bij één vonnis verschillende zaken tegelijk te laten afdoen.
- Voeging ter zitting: Het samenvoegen, door de rechter, van verschillende strafzaken tegen dezelfde verdachte, met het doel deze zaken als één strafzaak te behandelen.

Vonnis

Een vonnis is een gemotiveerde bindende uitspraak van de rechter in een voor hem gevoerd rechtsgeding.

Voogdij (justitiële kindbescherming)

Als de ouders de verzorging en de opvoeding van hun kind niet aankunnen of het kind ernstig verwaarlozen of misbruiken kunnen ze uit het ouderlijk gezag worden ontheven of uit het ouderlijk gezag worden ontzet. Het kind wordt uit huis geplaatst en de voogdij wordt aan een ander toegewezen. Dat wil zeggen dat de wettelijke vertegenwoordiging en de verzorging van de minderjarige aan een ander wordt toegewezen.

Vrijspraak

Uitspraak, door de rechter, waarbij hij niet bewezen acht dat het door de officier van justitie ten laste gelegde feit door de verdachte is gepleegd.

Medewerkers

Reguliere teksten, staten en figuren:

Taakgroep Rechtsbescherming en veiligheid (RVE)

Dhr. Harm Aten

Mevr. mr. drs. Nynke de Lange

Drs. Arno Sprangers

Mevr. Thea Kerkvliet

Mevr. Joke Korpel

Dhr. Nic Steenbrink

Mevr. Marcelle van Zee

Overige bijdragen:

Paragraaf 1.2 Financiën en personeel

Dr. Frank van Tulder en drs. Bart Diephuis (Raad voor de rechtspraak)

Capita Selecta: Gesubsidieerde rechtsbijstand (par. 1.3)

Mevr. mr. dr. Lia Combrink – Kuiters en mevr. dr. Susanne Peters

(Raad voor rechtsbijstand)

Capita Selecta: Mediation naast rechtspraak (par. 1.4)

Mevr. mr. Barbara Vastenhoud, dhr. Harold Dellink en mevr. drs. Suzan Verberk

(Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak)

Capita Selecta: Echtscheidingsprocedures (par. 2.4)

Drs. Arno Sprangers en dhr. Nic Steenbrink (CBS)

Capita Selecta: Wettelijke schuldsaneringen (par. 2.5)

Dhr. Wim Vissers (CBS)

Capita Selecta: Asielzoekers en de pardonregeling (par. 3.6)

Drs. Arno Sprangers, dhr. Han Nicolaas en mevr. Nathalie Peltzer (CBS)

Capita Selecta: Bezwaarprocedures en hun filterwerking (par. 3.7)

Mevr. dr. Carolien Klein Haarhuis (Wetenschappelijk Onderzoeks- en

Documentatiecentrum)

Capita Selecta: Minderjarige verdachten van misdrijven (par. 4.6)

Drs. Renzo Ghianni (CBS)

Capita Selecta: Advocaten in Nederland en in Europa (par. 4.7)

Drs. Mathijs Jacobs en mevr. mr. drs. Nynke de Lange (CBS)

Eindredactie:

Mevr. mr. drs. Nynke de Lange

