



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**VERPLICHTE PROCESVERTEGENWOORDIGING
EN PROCEDUREKOSTEN**

mei 1993

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1994
DEELRAPPORT NR.1



Rapport van de heroverwegingswerkgroep

Verplichte procesvertegenwoordiging en procedurekosten

INHOUDSOPGAVE.

1. INLEIDING. blz. 1

Miljoenennota - Taakstelling en werkwijze

2. BELEIDSBESCHRIJVING. blz. 1

Werking en betekenis van verplichte procesvertegenwoordiging - Historisch perspectief - Echtscheidingszaken in Nederland - Echtscheidingszaken binnen de WROM - Verdeling verstrekte vergoedingen 1991 - Kosten van rechtshulp bij echtscheiding - De WROM-regeling - Overheidsbijdrage - Werklast rechterlijke macht - Redenen voor verplichte procesvertegenwoordiging - Argumenten voor een heroverweging - De situatie in het buitenland - Harde randvoorwaarden

3. BELEIDSVARIANTEN. blz. 9

Raamwerk mogelijke beleidsvarianten - Mogelijke varianten: Handhaving verplichte procesvertegenwoordiging - Afschaffing verplichte procesvertegenwoordiging - Gedeeltelijke afschaffing verplichte procesvertegenwoordiging - Beschrijving basisvariant - Bevordering gemeenschappelijk verzoek - Percentage gemeenschappelijke verzoeken - De vraag naar rechtsbijstand

4. SUBVARIANTEN. blz. 12

De scheidingsbemiddeling-variant - Hoofdlijnen scheidingsbemiddeling-variant - De positie van de notaris als scheidingsbemiddelaar - De positie van de advocaat als scheidingsbemiddelaar - Voornaamste voordelen van subvariant scheidingsbemiddeling - De referte-subvariant - De werklast rechterlijke macht - Consequenties voor de rechtsbijstand - Kosten mislukking scheidingsbemiddeling - Hoger beroep en cassatie - Bijzondere bijstand - Griffierechten.

Bijlage 1: Echtscheidingsprocedures in het buitenland. blz. 21

Bijlage 2: Statistische gegevens verstrekte toevoegingen in 1991. blz. 23

Bijlage 3: Globale berekeningen. blz. 25

1. INLEIDING.

Miljoenennota

In bijlage 8 van de miljoenennota 1993 wordt een zestal onderwerpen genoemd waarnaar in het jaar 1993 een heroverwegingsonderzoek zal worden verricht. Als eerste onderwerp wordt genoemd de verplichte procesvertegenwoordiging en procedurekosten. In feite kan dit onderzoek worden beschouwd als een vervolgonderzoek op het heroverwegingsonderzoek dat in 1987 is uitgevoerd naar de rechtsbijstand in het algemeen. De taakstelling binnen deze werkgroep wordt echter toegespitst op de verplichte procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken.

Taakstelling en werkwijze

Het aantal afgegeven toevoegingen in echtscheidingszaken legt binnen de gesubsidieerde rechtshulp een groot beslag op de middelen. Met de kosten van gefinancierde rechtsbijstand in echtscheidingsprocedures is ongeveer f 35 000 000,- gemoeid. Dit bedrag heeft betrekking op de uitgaven in 1991. Het precieze bedrag varieert van jaar tot jaar, zij het in geringe mate. Gelet op deze hoge kosten voor de burger en overheid heeft de werkgroep zich afgevraagd of de huidige verplichte vertegenwoordiging in echtscheidingsprocedures wel in alle gevallen nodig is. Zij heeft zich daarbij tot doel gesteld opnieuw voorstellen uit te werken waarin die verplichting wordt weggenomen. Bij de ontwikkeling van deze voorstellen is zoveel mogelijk rekening gehouden met de bezwaren die tegen eerdere voorstellen op dit terrein zijn ingebracht. De werkgroep heeft de voorstellen in eigen kring uitgewerkt. Wel heeft zij daarbij advies ingewonnen bij enkele externe deskundigen.

2. BELEIDSBESCHRIJVING.

Werking en betekenis van verplichte procesvertegenwoordiging

De echtscheidingsprocedure speelt zich thans af voor de arrondissementsrechtbank in eerste aanleg, het gerechtshof in hoger beroep en de Hoge Raad in cassatie. Bij deze colleges is ingevolge het huidige burgerlijke procesrecht de verplichte vertegenwoordiging in de regel voorgeschreven. Dat wil zeggen: partijen kunnen niet zelf in het geding "verschijnen", zij kunnen geen proceshandelingen verrichten, maar moeten dat laten doen door een ter zake geschoolde vertegenwoordiger. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals de gedaagde in kort geding en de verweerder in verzoekschriftprocedures, die ook in persoon mogen verschijnen. Bij rechtbank en hof dienen partijen te worden vertegenwoordigd door een procureur ingeschreven bij de rechtbank waarvoor geprocedeerd wordt c.q. de rechtbank in welker arrondissement het hof is gelegen (zie artikel 61 Advocatenwet), bij de Hoge Raad door een advocaat die bij de Haagse rechtbank is ingeschreven (artikel 1 lid 2 Advocatenwet). De functie van procureur wordt in de praktijk steeds uitgeoefend door iemand die tevens als advocaat in hetzelfde arrondissement is ingeschreven. Een advocaat mag niet in meer dan één arrondissement gevestigd zijn (artikel 12 lid 2 van de Advocatenwet), hetgeen ook geldt voor de procureur (artikel 66 in verbinding met artikel 12 lid 2 van de Advocatenwet). Omdat in zaken waarin partijen in verschillende arrondissementen wonen, de partij die niet woont in het arrondissement waar wordt geprocedeerd, nogal eens wordt bijgestaan door een advocaat die niet in dat arrondissement procureur is, bijvoorbeeld omdat die advocaat bij de partij in de buurt is

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

gevestigd of omdat hij op het rechtsterrein in kwestie gespecialiseerd is, bestaat het systeem dat enerzijds de zaak wordt behandeld door die advocaat, die dan ook de processtukken opstelt, de partij ter zitting bijstaat en pleit, maar anderzijds de formele proceshandelingen, zoals bijvoorbeeld het in het geding brengen van de stukken of het vragen van uitstel, in opdracht van die advocaat en namens de advocaat wordt verricht door de procureur die als zodanig is toegelaten bij het college waar wordt geprocedeerd. In zo'n geval is de formele procesvertegenwoordiger, de procureur, ten aanzien van de daadwerkelijke procesvoering niet veel meer dan een doorgeef-instantie. Ten aanzien van de cassatieprocedures bestaat dit stelsel in feite niet: de cassatieprocedure wordt wegens haar bijzondere karakter en de daardoor vereiste specialistische kennis in de regel daadwerkelijk gevoerd door de advocaat bij de Hoge Raad die daartoe is aangezocht door de advocaat die de zaak in vorige instantie(s) heeft behandeld. Bedacht moet worden dat de advocaten bij de Hoge Raad ook plegen te adviseren met betrekking tot het instellen van cassatieberoep, alvorens de partij en haar advocaat in de feitelijke instanties daaromtrent beslissen. Een dergelijke advisering vormt in feite een rem op het aantal cassatieberoepen in civiele zaken. Het voorgaande betekent enerzijds dat strikt genomen de verplichte procesvertegenwoordiging als zodanig in procedures voor rechtbanken en hoven niet steeds samenvalt met de ten behoeve van een procedure door een advocaat verleende rechtsbijstand. Anderzijds brengt het stelsel van verplichte rechtsbijstand mee dat men voor colleges waarvoor het geldt, steeds door middel van een advocaat (of hij nu tevens procureur is of niet) procedeeert, omdat in de praktijk geen advocaat procureursdiensten zal verrichten voor de partij zelf maar dat steeds slechts zal doen hetzij omdat hij zelf tevens de zaak als advocaat behandelt, hetzij in opdracht van een behandelend advocaat elders. Overigens is het aantal echtscheidingszaken in hoger beroep en echtscheidingszaken in cassatie gering. Een ander effect van de verplichte vertegenwoordiging is dat partijen elk haar eigen procureur en daarom haar eigen advocaat hebben om te procederen.

Historisch perspectief

In het rapport van de werkgroep heroverweging rechtsbijstand van maart 1987 worden in paragraaf II.1.1.1 voorstellen uitgewerkt met betrekking tot de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken. Uitgangspunt hierbij waren drie beleidsvarianten die van elkaar verschillen in de mate van verstrekkendheid. In de minst verstrekkende variant wordt aangesloten bij het oorspronkelijke wetsvoorstel tot wijziging van het echtscheidingsprocesrecht. Hierin werd beoogd bij een categorie van echtscheidingszaken, die voldoen aan een aantal criteria met betrekking tot de eenvoud en de mate van overeenstemming tussen de partners, de benodigde rechtsbijstand te verschuiven van een procesvoerende door de advocaat in de richting van een adviserende door de bureaus voor rechtshulp.

In de tweede variant werd er vanuit gegaan dat deze categorie echtscheidingszaken zou kunnen worden uitgebreid wanneer de advocaat of het bureau voor rechtshulp een actieve rol zouden gaan spelen als scheidingsbemiddelaar. Anders dan in de eerste twee varianten, waarin de afschaffing beperkt werd tot het gemeenschappelijk verzoek, werd in de derde variant voorgesteld de verplichte procesvertegenwoordiging af te schaffen over de gehele linie, dus ook de eenzijdige verzoeken tot echtscheiding.

Om de verdere ontwikkeling van deze voorstellen tot op heden te kunnen beoordelen is vooral de behandeling van belang van het wetsvoorstel tot wijziging van het echtscheidingsprocesrecht dat inmiddels, in gewijzigde vorm, per 1

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

januari jl. in werking is getreden.

Voor zover in het oorspronkelijke wetsontwerp voorzien werd in een beperkte afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging, moet worden vastgesteld dat hiervoor in de Eerste Kamer geen meerderheid aanwezig was.

Een van de belangrijkste bezwaren gold het risico dat de vrouw vaak als de 'zwakkere partij' in dat soort procedures het onderspit zou delven tegen de man, indien zij zou besluiten zich niet te laten vertegenwoordigen. Verder werd gewezen op de nadelige gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht, indien de zaken zonder de structurerende tussenkomst van de advocaat tot de rechter zouden komen ¹⁾).

Echtscheidingszaken in Nederland

Om een beeld te krijgen van het totaal aantal echtscheidingszaken in Nederland kan men gebruik maken van de beschikbare CBS-gegevens. Aangaande de statistische gegevens betreffende de aantallen zaken bij de arrondissementsrechtbanken wordt slechts onderscheid gemaakt tussen vorderingen tot echtscheiding enerzijds en gemeenschappelijke verzoekschriften anderzijds. Statistische gegevens betreffende het aantal zaken in hoger beroep en cassatie zijn zelfs helemaal niet in de bovengenoemde categorieën uitgesplitst en daarom ook niet beschikbaar. In figuur 1 en 2 zijn de aantallen echtscheidingszaken in de periode 1978-1991 grafisch weergegeven. In de tweede helft van de jaren '80 zien we een daling van het aantal echtscheidingszaken. De laatste jaren is er weer sprake van een lichte stijging.

Echtscheidingszaken binnen de WROM

Met het oog op de gewenste besparing voor de overheid is binnen het totale aantal echtscheidingszaken, voor dit onderzoek, met name het aantal zaken van belang waarin een beroep wordt gedaan op de WROM. Om te weten te komen om hoeveel zaken het hierbij gaat kan gebruik gemaakt worden van de op de rolkaart vermelde debetstelling van het griffierecht. Onbekend blijft echter, indien er beroep wordt gedaan op de WROM, in welke mate dit wordt gedaan. Gezien de verplichte procesvertegenwoordiging geldt in ieder geval één toevoeging per zaak. Daarnaast kan er wel of niet sprake zijn van een extra advies-toevoeging of proces-toevoeging voor de andere partij.

Uit informatie afkomstig uit een onderzoek (door het CBS) van de rolkaarten van afgedane scheidingszaken in de periode 1985-1987 is af te leiden dat het percentage gesubsidieerde rechtshulp in echtscheidingszaken in deze periode minimaal ca. 87% betrof. Hierbij moet worden opgemerkt dat uit nog niet gepubliceerde CBS-cijfers over 1991 blijkt dat dit percentage enigszins is teruggelopen.

Verdeling verstrekte vergoedingen 1991

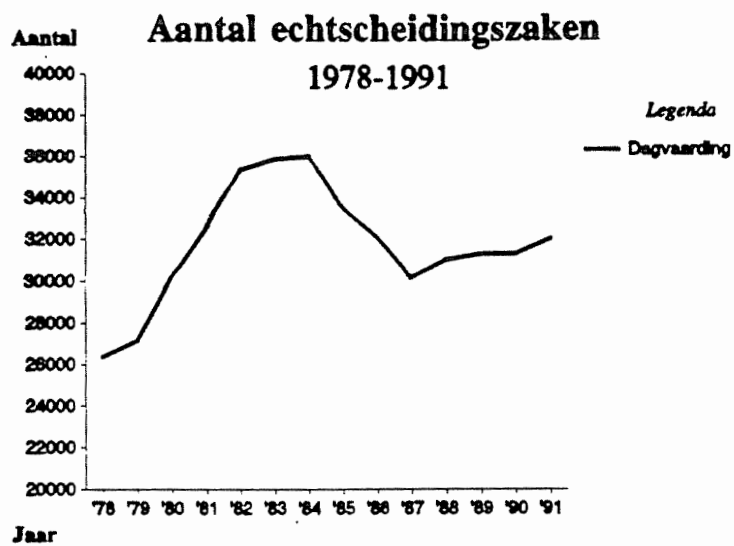
Bekijkt men deze categorie van gesubsidieerde echtscheidingszaken in 1991 nader, dan blijkt dat slechts in 1% van de verstrekte vergoedingen het toevoegingen betrof voor het indienen van een gemeenschappelijk verzoekschrift. In afbeelding 3 wordt een verdere verdeling gegeven van het aantal toevoegingen dat in 1991 werden uitbetaald in vorderingen tot echtscheiding, scheiding van tafel en bed en ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed, met inbegrip van de nevenvorderingen en de voorlopige voorzieningen. In afbeelding 4 wordt een zelfde verdeling gegeven maar dan van verstrekte vergoedingen in gulden. In bijlage 2 is het bijbehorende cijfermateriaal opgenomen.

¹⁾ Zie hiervoor ook de handelingen van de Eerste Kamer, EK14 6 maart 1990 vanaf pagina 492.

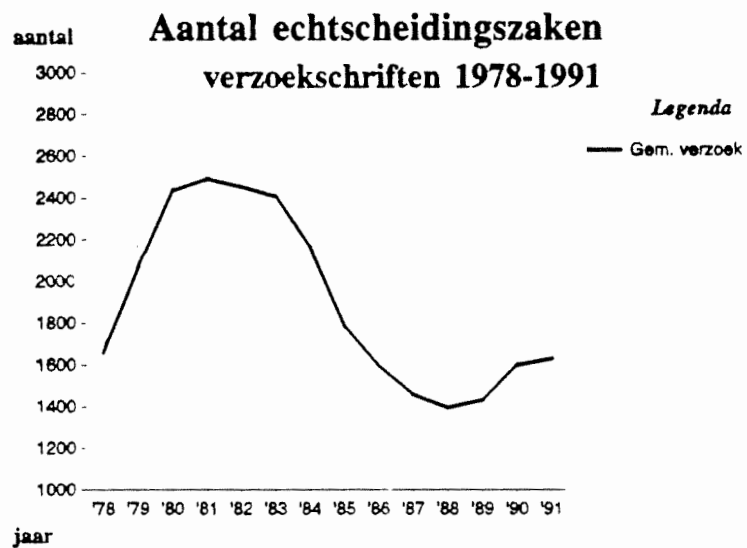
Naar verwachting zullen de relatieve gegevens over 1992 niet afwijken van de relatieve gegevens over 1991.

***Kosten van
rechtshulp bij
echtscheiding***

Indien er geen sprake is van on- of minvermogenheid en minimaal één van de partijen een advocaat tegen het commerciële tarief in de hand moet nemen, kunnen de kosten van rechtshulp behoorlijk oplopen. De hoogte van de totale kosten is uiteraard afhankelijk van de complexiteit van de zaak en de vraag of de procedure bij verstek of op tegenspraak gevoerd wordt. In eenvoudige echtscheidingszaken kunnen de kosten van rechtsbijstand beperkt blijven tot ca. f 2000,-- tot f 2500,--. Hoewel hierover geen exacte gegevens beschikbaar zijn wordt er vanuit gegaan dat de gemiddelde kosten van rechtsbijstand in echtscheidingszaken zullen schommelen tussen de f 4000,-- en f 6000,--.



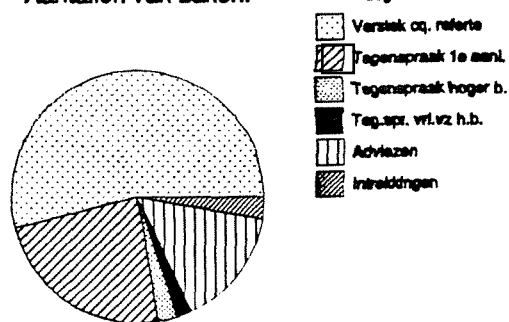
Afbeelding 1:



Afbeelding 2:

Vorderingen tot echtscheiding.

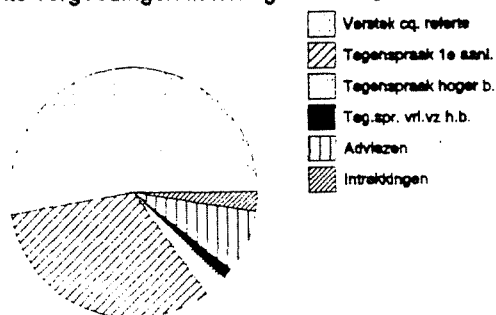
Aantallen van zaken.



Afbeelding 3:

Vorderingen tot echtscheiding.

Verstrekte vergoedingen in hele guldens



Afbeelding 4:

De WROM-regeling

In de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is vastgelegd dat de overheid zodanige voorzieningen dient te treffen dat ook onvermogenen van rechtsbijstand gebruik kunnen maken. Middels de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenen (WROM) is het fundamentele recht op rechtsbijstand wettelijk nader geregeld. Om te kunnen vaststellen welke individuele burgers onder het begrip 'on- en minvermogenen' gerekend mogen worden, zijn er sinds 1981 inkomensgrenzen in de wet opgenomen. Vergoeding van rechtsbijstand vindt binnen dit kader plaats aan de hand van afgegeven toevoegingen. Van de rechtzoekende wordt voor iedere toevoeging een eigen bijdrage verlangd. Deze bijdrage is eveneens

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

inkomensafhankelijk en varieert in de huidige wetgeving tussen f 25,- (advies-toevoeging), f 50,- (proces-toevoeging) en f 645,- (advies- en proces-toevoeging). In het nieuwe wetsvoorstel wordt gerekend met hogere bedragen.

Overheidsbijdrage

De vergoedingen voor proces-toevoegingen zijn forfaitair vastgesteld. Voor rechtsbijstand in echtscheidingszaken bij verstek wordt per toevoeging f 712,50 betaald in geval van een eenzijdig verzoekschrift (bij verstek) en f 950,- in geval van een eenzijdig verzoekschrift op tegenspraak en een gemeenschappelijk verzoekschrift. Deze bedragen zijn exclusief een omkostenvergoeding van f 30,- en exclusief btw.

De totale kosten voor de overheid bedroegen in 1991

f 33.060.000,-. In 1997 worden deze kosten op ongeveer 38 miljoen gulden geraamd. Daarbij is rekening gehouden met enkele variabelen die samenhangen met het in werking treden van de nieuwe wet op de rechtsbijstand vanaf 1 januari 1994.:

- een verhoging van de vergoedingen met 25 %
- een vraaguitval ten gevolge van het verlagen van de inkomensgrenzen
- een vraaguitval ten gevolge van de toepassing van de voorwaardelijke toevoeging bij echtscheidingszaken.

Werklast rechterlijke macht

Er is geen tijdschrijfonderzoek beschikbaar aan de hand waarvan uitspraken gedaan kunnen worden over de werklast van de rechter. Om toch een indruk te krijgen van de werklast van de rechterlijke macht in echtscheidingszaken heeft de werkgroep met enige terughoudendheid gebruik gemaakt van de gegevens uit het rapport werklastvergelijking arrondissementsrechtbanken 1990. De werklast van de rechterlijke macht wordt berekend aan de hand van wegingsfactoren die gekoppeld worden aan kernprodukten (dit zijn reeksen van samenhangende werkzaamheden/verrichtingen). Uit de cijfers blijkt o.m. dat de werklast van de rechter in geval van een contradictoir vonnis ruim drie maal zo hoog is als in geval van verstek. Voor de gerechtssecretaris is de werklast tweemaal zo hoog en voor de griffie anderhalf maal zo hoog. In geval van verstek besteedt de gerechtssecretaris ongeveer twee maal zoveel tijd aan een vonnis als de rechter. De griffie is zeven maal zoveel tijd aan een verstekvonnis kwijt. Bij een contradictoir vonnis ligt deze verhouding anders: de gerechtssecretaris besteedt hier in vergelijking met de rechter anderhalf maal zoveel tijd aan het vonnis, de griffie drie maal zoveel tijd.

Wel dient hier vermeld te worden dat met de invoering van de wet tot wijziging van het echtscheidingsprocesrecht per 1 januari 1993 uiteraard ook de betreffende kernprodukten opnieuw aangepast dienen te worden. Deze nieuwe kernprodukten zijn echter nog niet beschikbaar.

Redenen voor verplichte procesvertegenwoordiging

De gedachte achter het systeem van verplichte procesvertegenwoordiging is niet alleen dat hiermee kundig en daarom efficiënt procederen gewaarborgd wordt. Ook wordt hiermee beoogd dat een behoorlijke procesgang - het "fair trial" - en het beginsel van de gelijkwaardigheid van partijen de "equality of arms" in het civiele proces in stand gehouden wordt. Dit zijn beginselen die in internationale verdragen zijn vastgelegd waarbij Nederland partij is. Met name dient hier gewezen te worden op het belangrijke artikel 6 van de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens. Het kan evenmin los gezien worden van het, uit deze verdragsbepaling voortvloeiende en in artikel 18 van de Grondwet neergelegde, recht op juridische bijstand in rechte.

Argumenten voor een heroverweging

In het licht van het grote aantal echtscheidingen die in Nederland plaatsvinden, betekent de verplichte procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken dat de behoefte aan gesubsidieerde rechtshulp juist in deze categorie van zaken groot is. De beide echtelieden dienen zich altijd met een verzoekschrift tot de rechter te wenden, ook wanneer er (volledige) overeenstemming bestaat tussen de partners. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal niet-conflictueuze echtscheidingszaken groot is. De vraag lijkt daarom gerechtvaardigd of een verplichte procesvertegenwoordiging voor alle echtscheidingszaken wel strikt noodzakelijk is. Met name ten aanzien van de niet-conflictueuze zaken kan tegen de verplichte procesvertegenwoordiging het bezwaar worden ingebracht dat deze leidt tot een onnodige belasting van zowel de burger als de overheid.

De vraag of er wel of niet een verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven, wordt in Nederland niet bepaald door de zwaarte van een (individuele) zaak maar hangt af van het soort gerecht waar de betreffende categorie van zaken dient te worden aangebracht. Zoals bekend is er bij de arrondissementsrechtbank sprake van een verplichte procesvertegenwoordiging. Bij het kantongerecht is dit niet het geval. Gezien het maatschappelijk gewicht dat in het verleden aan echtscheidingszaken werd toegekend is de beslissingsbevoegdheid in deze zaken aan de arrondissementsrechtbank toegewezen terwijl andere, qua belang vergelijkbare zaken, wel aan de kantonrechter kunnen worden voorgelegd.

Na realisering, in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie, van de integratie van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken in rechtbanken voor de eerste aanleg zal het onderscheid blijven bestaan tussen zaken waarin wel en waarin geen procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld. Verwezen moge worden naar het in april 1993 bekend gemaakte voorontwerp van wet inzake aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de herziening van de rechterlijke organisatie. Hoewel het voorontwerp grotendeels uitgaat van de huidige afbakening tussen kantongerechts- en rechtbankzaken, is het denkbaar dat te eniger tijd de bij het maken van dat onderscheid gehanteerde en te hanteren criteria opnieuw ter discussie zullen worden gesteld. Voor de werkgroep ligt hier echter geen taak.

De situatie in het buitenland

In bijlage I wordt de situatie van verplichte procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken in Engeland, Denemarken en België belicht. In het Verenigd Koninkrijk is, evenals bij ons, de tussenkomst van de rechter verplicht. Er is evenwel geen sprake van een verplichte procesvertegenwoordiging. In Denemarken hoeft men niet in alle gevallen een beslissing te vragen van de rechter. In 90% van de gevallen volgt men een administratieve route.

Analyse van de gegevens uit beide landen leidt tot de conclusie dat afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging niet automatisch leidt tot een terugval in de vraag naar rechtshijstand. Evenals in ons land hebben advocaten in het buitenland zich een uitermate sterke positie verworven binnen de hulpverlening bij echtscheiding. De nadruk ligt daarbij vooral op probleemoplossing en conflictbestrijding.

Harde randvoorwaarden

Voorstellen betreffende een gehele of gedeeltelijke afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging mogen niet in strijd zijn met de eerder genoemde grondwettelijke en Europese bepalingen. Met name de inhoud van artikel 6 eerste lid van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zal binnen dit onderzoek als harde randvoorwaarde in acht worden genomen.

3. BELEIDSARIANTEN.

Raamwerk mogelijke beleidsvarianten

Om de keuze van beleidsvarianten te bepalen uit een zo compleet mogelijk overzicht van mogelijke varianten, is de werkgroep uitgegaan van een viertal soorten overwegingen die bij de ontwikkeling van beleidsvarianten van belang zijn. Allereerst valt hierbij te denken aan de primaire afweging, nl. handhaving versus geheel of gedeeltelijke afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal secundaire overwegingen onderscheiden, zoals financiële prikkels, die van invloed kunnen zijn op het te verwachten beroep op rechtsbijstand. De op deze wijze geïnventariseerde mogelijke varianten werden door de werkgroep vervolgens getoetst aan enkele belangrijke randvoorwaarden. Het gaat hier met name om internationale bepalingen met betrekking tot de rechten van de mens.

Tenslotte zijn deze mogelijke varianten nog eens bekeken met het oog op enkele verwachte effecten en neven-effecten. Genoemd kunnen worden:

1) **de werklast van de rechterlijke macht:**

Indien, in een verzoekschriftprocedure, het (nu nog verplichte) juridische voorwerk door de rechtsbijstandverlener geheel of gedeeltelijk zou komen te vervallen, is aannemelijk dat hierdoor de werklast van de rechter zou toenemen.

2) **de mate waarin de systematiek van de WROM wordt doorbroken:**

In artikel 9 van de WROM is een glijdende schaal van eigen bijdragen opgenomen. Deze bijdragen worden geheel afhankelijk gemaakt van de draagkracht van de rechtzoekende. In verband daarmee is in artikel 9 ook een oplopende reeks inkomensgrenzen opgenomen. Nadere uitwerking van de wijze van draagkrachtbepaling geschiedt in een AmvB: het Besluit Financiële Toevoegingsgrenzen (BFT). Er is één algemene uitzondering op de relatie met de draagkracht: de verschuldigde eigen bijdrage kan nooit hoger zijn dan de vergoeding die de toegevoegde advocaat ontvangt.

De eigen bijdragen zijn derhalve niet gerelateerd aan de aard van de zaak of aan de aard van de door de advocaat te verrichten werkzaamheden.

Indien voor echtscheidingsprocedures een hogere eigen bijdrage dan voor andere zaken gevraagd zou worden, en deze bijdrage opgelegd zou worden zonder rekening te houden met de draagkracht, zou dit een doorbreking betekenen van de huidige systematiek van de WROM. De vraag rijst dan, hoe een dergelijke afwijking gemotiveerd zou kunnen worden.

3) **het rendement van de maatregel(en), d.w.z. de omvang van de beoogde besparing.**

Mogelijke varianten: Handhaving verplichte procesvertegenwoordiging

Indien gekozen zou worden voor een handhaving van de verplichte procesvertegenwoordiging, zou men de gemeenschappelijke verzoekschriftprocedure kunnen bevorderen door de eigen bijdrage te verhogen van eenzijdige verzoekschriften. Dit zou echter de systematiek van de WROM-regeling doorbreken.

Afschaffing verplichte procesvertegenwoordiging

Indien men zou kiezen voor een volledige afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging zonder aanvullende maatregelen, zou dit een toename van de werklast van de rechterlijke macht betekenen. Zou men ondanks

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

een afschaffing van de verplichting wel toevoegingen afgeven voor procesvertegenwoordiging, dan zou de besparing beperkt blijven. Zou men echter naast de afschaffing van de verplichting ook geen toevoegingen meer afgeven voor procesvertegenwoordiging dan zou dit waarschijnlijk in strijd zijn met Europese bepalingen. Daarnaast geldt in dat geval in sterke mate het eerder door de Eerste Kamer naar voren gebrachte bezwaar dat door het wegvallen van procesvertegenwoordiging de gelijkwaardigheid van de partijen in gevaar wordt gebracht. Indien men het afgeven van toevoegingen zou beperken tot conflictueuze zaken, voorziet de werkgroep een probleem bij het vaststellen wat conflictueus is en wat niet. Bovendien zou ook deze mogelijkheid in strijd kunnen zijn met Europese bepalingen.

Gedeeltelijke afschaffing verplichte procesvertegenwoordiging

De nadelen van een volledige of gedeeltelijke afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging zouden ook beperkt kunnen worden door het gericht bieden van advies en voorlichting over echtscheiding door bijv. de bureaus voor rechtshulp. Voorwaarde is hierbij wel dat de bureaus voor rechtshulp hiervoor de benodigde middelen krijgen toegewezen. Dit betekent een vermindering van de te verwachte besparing. Bovendien geldt dat de bureaus voor rechtshulp geen expertise hebben op het gebied van het personen- en familierecht.

De werkgroep heeft uiteindelijk gekozen voor de z.g. scheidingsbemiddeling-variant als beleidsvariant. Deze variant voorziet in de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging voor alle gemeenschappelijke verzoekschriftprocedures gekoppeld aan een verplichte inschakeling van een deskundige, de scheidingsbemiddelaar. De subvarianten die binnen deze beleidsvariant te onderscheiden zijn zullen in hoofdstuk 4 nader worden uitgewerkt.

Beschrijving basisvariant

Binnen de hier voorgestelde basisvariant wordt dus uitgegaan van een gedeeltelijke afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging, nl. in die gevallen waarin een gemeenschappelijk verzoekschrift wordt ingediend. De werkgroep is van mening dat de inbreng van een verplichte procesvertegenwoordiger in eenzijdige conflictueuze verzoekschriftprocedures alleszins geïndiceerd blijft. De eerder genoemde bezwaren tegen de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging zoals deze destijds door de Eerste Kamer naar voren werden gebracht, behouden juist voor deze categorie eenzijdig verzoekschriften hun geldigheid het sterkste.

Bevordering gemeenschappelijk verzoek

Het percentage gemeenschappelijke verzoekschriften in 1991 bedroeg ca. 5% van het totaal aantal echtscheidingszaken. Uit de cijfers over 1991 betreffende de verstrekte vergoedingen voor toevoegingen in echtscheidingszaken blijkt dat het aantal afgerekende toevoegingen in gemeenschappelijk verzoekschriftprocedures in dat jaar slechts 1% van het totaal aantal vergoedingen bedroeg. Voor 1 januari 1993 bestond een aantal proces-technische redenen die geleid hebben tot de geringe populariteit van de verzoekschriftprocedure in vergelijking met de vordering tot echtscheiding. De voornaamste reden is waarschijnlijk geweest dat voor de verzoekschriftprocedure twee toevoegingen (en dus ook twee eigen bijdragen) waren vereist terwijl, in geval van verstek, bij de vordering tot echtscheiding met één toevoeging (aan de eiser) kon worden volstaan.

Met de invoering van de wet tot wijziging van het echtscheidingsprocesrecht op 1 januari 1993 is een gedeelte van deze belemmeringen weggenomen ten gunste

van het gemeenschappelijk verzoekschrift.

De gedragsregels voor advocaten bepalen dat advocaten niet voor twee tegengestelde partijen mogen optreden als belangenbehartiger. Momenteel wordt een wijziging van deze gedragsregels voorbereid waarin wordt bepaald dat dit verbod niet geldt voor gevallen waarin sprake is van scheidingsbemiddeling. Bij de toepassing van het tuchtrecht wordt op deze wijziging van de gedragsregels reeds geanticipeerd.

Mede gelet op de bovengenoemde ontwikkelingen mag verwacht worden dat in de nieuwe situatie het aandeel van het gemeenschappelijk verzoekschrift ten opzichte van het eenzijdig verzoekschrift aanzienlijk groter zal zijn dan het aandeel van het oude gemeenschappelijk verzoekschrift ten opzichte van de vordering tot echtscheiding.

Om het rendement van de voorgestelde maatregel te vergroten zal het daarnaast echter nodig zijn de keuze voor een gemeenschappelijk verzoek te stimuleren. In de hierna uitgewerkte subvarianten zullen enkele instrumenten hiertoe worden beschreven.

Percentage gemeenschappelijke verzoeken

Cijfers betreffende het werkelijke aandeel van gemeenschappelijke verzoekschriften na 1 januari 1993 zijn uiteraard nog niet beschikbaar.

Niettemin is het mogelijk een schatting te maken aan de hand van de gegevens over 1991. In het gunstigste geval zullen in de toekomst alle echtscheidingszaken middels een gemeenschappelijk verzoekschriftprocedure gevoerd kunnen worden behalve de zaken die voorheen middels een vordering tot echtscheiding op tegenspraak voor de rechter werden uitgevochten. Het gaat dan om 72% van alle toevoegingen¹⁾.

De vraag naar rechtsbijstand

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven betekent het afschaffen van de verplichte procesvertegenwoordiging niet automatisch dat ook de vraag naar rechtsbijstand drastisch zal verminderen. Uit onderzoek is immers gebleken dat binnen de hulpverlening bij echtscheiding de advocaat zich in het verleden een zeer sterke positie heeft verworven. Ook de situatie bij het kantongerecht wijst uit dat de afwezigheid van een verplichte procesvertegenwoordiging niet vanzelfsprekend leidt tot meer zelfredzaamheid van de rechtzoekende. Naast de hier voorgestelde gedeeltelijke afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging is daarom een attitude-verandering van de rechtzoekende noodzakelijk.

Het beroep op rechtshulp kan verminderd worden door de verhoging van de toegankelijkheidsdrempel en/of door de rechtzoekende een alternatief te bieden dat voor de overheid goedkoper is. Beide mogelijkheden zullen in de hieronder beschreven subvarianten een rol spelen.

1) In 1991 bedroeg het totaal aantal uitbetaalde toevoegingen voor echtscheidingszaken 44154. Hiervan hadden 12552 toevoegingen betrekking op contradictoire vonnissen (28%). zie ook bijlage 2.

4. SUBVARIANTEN.

De scheidingsbemiddeling-variant

Zoals reeds genoemd werd een eerder voorstel tot een beperkte afschaffing van de procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken door de Eerste Kamer verworpen. Het ging hier om artikel 818 Rv van het wetsvoorstel 19 242. Dit artikel voorzag voor een beperkt aantal gevallen in de mogelijkheid van een scheiding zonder de tussenkomst van een procureur. Het aantal zaken werd in de eerste plaats beperkt tot de gemeenschappelijke verzoeken. Daarnaast werd de eis gesteld dat de beide echtgenoten de Nederlandse nationaliteit bezaten, er geen minderjarige kinderen betrokken waren, er geen verzoek tot levensonderhoud werd gedaan en er overeenstemming bestond over de bestemming van het eventuele huurrecht van de echtelijke woning. De belangrijkste bezwaren tegen dit artikel concentreerden zich op twee punten:

- 1) Het artikel zou te weinig waarborgen bevatten tegen misbruik van de procedure. Met name werd gevreesd dat de gelijkwaardigheid van de partijen binnen de procedure in gevaar zou komen.
- 2) Door een beperkte afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging zou de werklast van de rechterlijke macht kunnen toenemen.

Het belangrijkste kenmerk van de in dit hoofdstuk uitgewerkte subvarianten is de verplichte tussenkomst van een scheidingsbemiddelaar vòòrdat het verzoek tot echtscheiding bij de rechter wordt ingediend. Scheidingsbemiddeling wordt in dit verband gezien als een vorm van dienstverlening die door een advocaat of door een notaris kan worden uitgevoerd. Middels een doelmatige inschakeling van een scheidingsbemiddelaar kan, met in achtneming van de bovengenoemde bezwaren, een afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging voor gemeenschappelijke verzoeken alsnog worden gerealiseerd.

Hoofdpijnen scheidingsbemiddeling-variant

Hoewel in dit voorstel, op deelaspecten, nog verschillende subvarianten te onderscheiden zijn, wordt in hoofdpijnen de volgende procedure voorgesteld.

- 1) De beide echtgenoten wenden zich tot een notaris of advocaat voor een scheidingsbemiddeling.
- 2) De taken van de scheidingsbemiddelaar zijn de volgende:
 - a) **voorlichting**; inlichtingen verstrekken over alle aspecten die bij een scheiding van belang kunnen zijn.
 - b) **advisering**; de echtgenoten wijzen op mogelijke oplossingen voor hun problemen indien hieraan behoefte bestaat.
 - c) **redigeren van stukken**; in overleg met de echtgenoten worden door de scheidingsbemiddelaar alle afspraken tussen de echtelieden vastgelegd in een scheidingsconvenant. Ook is het mogelijk dat de echtgenoten zelf een scheidingsconvenant opstellen.
 - d) **toetsing**; de scheidingsbemiddelaar toetst vervolgens of het bereikte resultaat inderdaad in overeenstemming is met datgene wat de echtgenoten voor ogen staat, en of daarbij voldoende aan alle relevante aspecten aandacht is besteed.
 - e) **ondertekening van verklaring/scheidingsconvenant**; indien de scheidingsbemiddelaar de taken a t/m d heeft kunnen voltooien, ondertekent hij een notariële acte (notaris) c.q. verklaring (advocaat) of ondertekent hij mede het, onder zijn redactie opgestelde, scheidingsconvenant.

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

- 3) Indien de onder 2 bedoelde scheidingsbemiddeling met succes is verlopen en deze het vereiste scheidingsconvenant (en/of verklaring) heeft opgeleverd, kunnen de echtgenoten het verzoek tot echtscheiding zelf indienen bij de arrondissementsrechtbank onder overlegging van de notariële acte (verklaring) en/of het scheidingsconvenant.
- 4) **Inschrijving van de beschikking in de registers van de burgerlijke stand;** de inschrijving van de beschikking in de registers van de burgerlijke stand zal, in geval van een gemeenschappelijk verzoekschrift, ambtshalve worden verzocht door de griffie van het gerecht dat de scheiding heeft uitgesproken. Hiermee wordt voorkomen dat ook deze taak door de scheidingsbemiddelaar zou moeten worden verricht of dat partijen het risico zouden lopen dat de echtscheiding vervalt omdat zij vergaten de beschikking tijdig in te schrijven.

Indien de scheidingsbemiddeling onverhoopt zou mislukken, zullen de echtgenoten alsnog behoefte hebben aan procesvertegenwoordiging. De scheidingsbemiddelaar dient in dergelijke gevallen de zaak over te dragen aan één of twee (andere) procesvertegenwoordigers. Hiermee wordt voorkomen dat een scheidingsbemiddelaar belang zou hebben bij het mislukken van de bemiddeling.

Voorgesteld wordt de rol van de rechterlijke macht ongewijzigd te laten. Dat betekent onder meer dat de rechter altijd, wanneer hij dit wenselijk acht, een terechtzitting kan bevelen zonder dat dit in de wet verplicht gesteld wordt. Wel wordt voorgesteld de verplichting van de rechter om minderjarige kinderen in de gelegenheid te stellen te worden gehoord te handhaven. Ook ligt het voor de hand dat het gemeenschappelijk verzoekschrift dan wel het daarbij over te leggen convenant een voorstel bevat met betrekking tot het gezag over deze kinderen, zodat het niet strikt nodig is dat de echtgenoten daarover nog apart door de rechter worden gehoord.

Het blijkt overigens dat kinderen boven de 12 jaar geen complicerende factor zijn. Integendeel, oudere kinderen bevorderen vaak de mate van overeenstemming tussen de partijen, ook op punten waarbij zij niet direct betrokken zijn. De aanwezigheid van jongere kinderen daarentegen betekent vaak een verzwaring van de procedure.

De positie van de notaris als scheidingsbemiddelaar

Het op deze wijze inschakelen van de notaris is betrekkelijk nieuw. Niettemin zijn de volgende argumenten hiervoor aan te voeren:

- 1) De notaris beschikt reeds over een ruime familierechtelijke ervaring.
- 2) De notaris is met vele aspecten van het huwelijk en met andere samenlevingsvormen vertrouwd en kan te dier zake als deskundige worden beschouwd. Dit geldt in de eerste plaats voor kwesties van huwelijksvermogensrechtelijke aard, met inbegrip ook van kwesties betreffende levensonderhoud en pensioen.
- 3) De notaris heeft de reputatie van neutrale deskundige en lijkt daarom zeer geschikt om een bemiddelingsrol te spelen.
- 4) In een preadvies van de Koninklijke Notariële Broederschap werd reeds eerder bepleit dat de notaris beter in staat is zijn taken in echtscheidingszaken te vervullen indien hij in een eerder stadium bij de procedure

re betrokken zou worden dan thans het geval is³⁾

Tegen argumenten zijn:

- 1) Ondanks de reeds bestaande betrokkenheid van de notaris bij echtscheidingszaken, met name op het terrein van de boedelscheiding, moet toch worden vastgesteld dat de notaris geen ervaring heeft met de hem hier toegedachte taken op het gebied van de scheidingsbemiddeling.
- 2) Indien het op deze wijze inschakelen van de notaris er toe zou leiden dat ook de notaris, evenals de advocaat, onder de WROM-wetgeving zou vallen, zou dit zeker niet een besparing kunnen opleveren.

De positie van de advocaat als scheidingsbemiddelaar

Het begrip 'advocaat-scheidingsbemiddelaar' is al enige tijd in opkomst. In dit kader wordt hiermee in de eerste plaats een advocaat bedoeld die niet slechts optreedt voor één van beide partijen maar voor beide echtgenoten gezamenlijk. In de huidige wetgeving is een dergelijke gang van zaken toegestaan. Belangrijk hierbij is dat de advocaat dus niet optreedt als procesvertegenwoordiger doch uitsluitend op de wijze zoals hierboven is beschreven.

Als argumenten voor de inschakeling van de advocaat als scheidingsbemiddelaar kunnen genoemd worden:

- 1) De advocatuur beschikt over een brede ervaring op het terrein van de belangenbehartiging binnen echtscheidingsprocedures.
- 2) De nadelen van belangenbehartiging in deze categorie van zaken, zoals het onnodig verscherpen van de tegenstellingen tussen de partijen, worden nu ook binnen de advocatuur erkend.
- 3) Binnen deze beroepsgroep zijn al ervaringen met scheidingsbemiddeling opgedaan.

Een belangrijk tegenargument voor het inschakelen van een advocaat als scheidingsbemiddelaar is het feit dat daarmee weliswaar de verplichte procesvertegenwoordiging in een beperkt aantal gevallen zal worden afgeschaft maar tegelijkertijd de inbreng van de advocaat in deze gevallen gedeeltelijk verplicht zal blijven. De dienstverlening van de advocaat valt onder de WROM-wetgeving. Indien men voor scheidingsbemiddeling een uitzondering zou maken, zou daarmee de systematiek van de WROM worden doorbroken.

Voorname voordelen van de scheidingsbemiddeling-variant

Echtscheiding dient bij voorkeur in onderlinge overeenstemming te worden afgehandeld waarbij geschillen zo veel mogelijk in der minne, d.w.z. buiten een gerechtelijke procedure om worden opgelost. Door de tussenkomst van een scheidingsbemiddelaar wordt bevorderd dat echtscheidingen middels een gemeenschappelijk verzoek aan de rechter worden voorgelegd. Een verschuiving van de situatie waarin conflicten door vertegenwoordigende advocaten voor de rechter worden uitgevochten naar een situatie waarin conflicten in onderling overleg en met deskundige begeleiding vooraf worden opgelost, verhoogt bovendien de eigen verantwoordelijkheid van de echtgenoten.

Volgens de hierboven beschreven opzet zal het in veel gevallen mogelijk zijn de echtscheidingsprocedure zelf te beperken tot een zeer eenvoudige en grotendeels schriftelijke gerechtelijke procedure. Op grond hiervan acht de werkgroep het in

³⁾ GISOLF, R.C. & A.H.M. SANTEN
Notaris, echtscheiding en echtelijke woning.
Deventer, Kluwer, 1978 blz. 20-27

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

deze gevallen verantwoord de verplichting tot procesvertegenwoordiging te schrappen.

De referte-subvariant

In de basisvorm van de scheidingsbemiddeling-variant wordt er vanuit gegaan dat door middel van de scheidingsbemiddeling de echtgenoten tot volledige overeenstemming komen alvorens zij een gemeenschappelijk verzoekschrift tot de rechter richten. De werkgroep realiseert zich echter dat dit een zware druk legt op de scheidingsbemiddeling. Het verhoogt de kans dat de scheidingsbemiddeling zal mislukken en de echtgenoten alsnog een beroep moeten doen op procesvertegenwoordiging. Zoals later zal worden aangegeven zal dit ook voor de overheid nadelige financiële gevolgen hebben. In de referte-subvariant wordt de mogelijkheid dat de scheidingsbemiddeling niet tot volledige overeenstemming leidt, bewust open gelaten. In deze subvariant kunnen eventuele resterende geschilpunten dus ook aan de rechter worden voorgelegd mits zij helder zijn geformuleerd in het door de scheidingsbemiddelaar onderschreven scheidingsconvenant. Verder wordt hier de voorwaarde gesteld dat de beide partijen zich vooraf refereren aan de uitspraak van de rechter. Voorkomen moet worden dat dergelijke geschilpunten zouden leiden tot een uitgebreide procesvoering. In dat geval zou de betekenis van de scheidingsbemiddeling immers gering zijn en zou de behoefte aan procesvertegenwoordiging weer sterk toenemen.

De werklast rechterlijke macht

Naar verwachting zal de werklast van de rechterlijke macht bij een afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging in gemeenschappelijke verzoekschriftprocedures toenemen. Echter, in combinatie met de hier voorgestelde scheidingsbemiddeling-variant zal de werklast van de rechterlijke macht juist sterk kunnen afnemen. Indien het gemeenschappelijk verzoekschrift vergezeld gaat van een door de scheidingsbemiddelaar ondertekend convenant waarin sprake is van volledige overeenstemming, zal de gemiddelde tijdsbesteding aan de volgende werkzaamheden/verrichtingen door zowel de rechter, de gerechtssecretaris als de administratieve ondersteuning kunnen afnemen:

- ** dagbepaling/rolzitting.
- * vervaardigen van het vonnis en alles wat daarmee samenhangt.
- * controleren.
- * algemene dienstverlening.

Het verschil in werklast zal in vergelijking met een verstek-vonnis minder groot zijn dan in vergelijking met een referte-vonnis.

In het geval van de bovengenoemde referte-variant zal de tijdwinst geringer zijn.

Het is niettemin vrijwel onmogelijk de verwachte daling van de werklast van de rechterlijke macht op deze plaats, met enige voorspellende waarde, uit te drukken in kwantitatieve gegevens.

Rapport Heroverwegingswerkgroep *Verplichte procesvertegenwoordiging*

Consequenties voor de rechtsbijstand

Binnen de subvariant scheidingsbemiddelaar zijn enkele subvarianten te onderscheiden die voornamelijk betrekking hebben op de wijze van financiering. Daarbij spelen twee uitgangspunten een dominante rol:

- 1) Gezien de aard en de hoge frequentie van echtscheidingszaken in de huidige samenleving kunnen de hieraan verbonden kosten in beginsel worden beschouwd als kosten die geheel of gedeeltelijk vallen binnen de privé-risicosfeer.
- 2) De overheid dient er zorg voor te dragen dat de genoemde kosten voor minder draagkrachtigen nog wel op te brengen zijn.

De volgende subvarianten kunnen in beschouwing worden genomen:

A) De scheidingsbemiddeling valt buiten de WROM.

In dit geval dient door de overheid een vast tarief voor deze dienstverlening te worden vastgesteld dat door iedere draagkracht is op te brengen. Er van uitgaande dat de werkzaamheden voor de scheidingsbemiddelaar niet meer dan enkele uren zullen vergen worden door de werkgroep drie alternatieve tarieven voorgesteld:

alternatief 1: f 600,--

alternatief 2: f 800,--

alternatief 3: f 900,--

Indien ook de advocaat als scheidingsbemiddelaar zal gaan optreden moet ermee rekening worden gehouden dat:

- 1) Op deze wijze een gedeelte van zijn dienstverleningspakket onttrokken wordt aan de WROM.
- 2) De advocaat voor het eerst geconfronteerd wordt met een tarieven-systeem buiten het bereik van de WROM.

Om te bevorderen dat echtelieden daadwerkelijk gebruik zullen maken van de scheidingsbemiddeling i.p.v. een traditionele procesvertegenwoordiging dient voor de laatste mogelijkheid een extra financiële drempel te worden ingebouwd. Voorgesteld wordt daarom de eigen bijdrage in echtscheidingszaken te verhogen, in alternatief 1 tot f 1200,--, in alternatief 2 tot f 1000,-- en in alternatief 3 tot f 1430,--. (Dit bedrag is gelijk aan de hoogte van de vergoeding per toevoeging, dus voor de overheid kostendekkend.)

Het is niet uitgesloten dat de scheidingsbemiddeling door de notaris of advocaat niet tot het gewenste resultaat leidt. In dat geval dienen de beide partijen alsnog een procesvertegenwoordiger in de hand te nemen. In alternatief 2 wordt voorkomen dat zij in dat geval naast het tarief van de scheidingsbemiddelaar ook een eigen bijdrage van f 1000,-- zouden moeten betalen. Daarom wordt voorgesteld in dergelijke gevallen het bedrag van f 800,-- (of 2X f 400,--) op de eigen bijdrage(n) in mindering te brengen. In alternatief 1 en 3 dienen de echtelieden, ook na mislukking van de scheidingsbemiddeling, de volledige eigen bijdrage van f 1430,-- te betalen. Samenvattend zou dit leiden tot de volgende tarieven c.q. eigen bijdragen:

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

PROCEDURE	ALTERNATIEF 1		ALTERNATIEF 2		ALTERNATIEF 3	
	KOSTEN BURGER	KOSTEN OVERHEID	KOSTEN BURGER	KOSTEN OVERHEID	KOSTEN BURGER	KOSTEN OVERHEID
scheidingsbemiddelaar	f 600,--	nihil	f 800,--	nihil	f 900,--	nihil
advocaat-procesvertegenwoordiger	f1200,--	f 1430,-- minus f1200,-- eigen bijdrage = f 230,--	f 1000,--	f 1430,-- ⁴⁾ minus f 1000,--eigen bijdrage = f 430,--	f 1430,-- eigen bijdrage	kostendekkend
scheidingsbemiddelaar daarna advocaat-procesvertegenwoordiger ¹	f 600,-- f1200,-- -----+ f1800,--	f1430 minus eigen bijdrage -----+ f 1200,-- = f 230,--	f 800,-- f 200,-- -----+ f 1000,--	f 1430,-- minus f 200,-- eigen bijdrage = f 1230,--	f 900,-- f1430,-- + -----+ f2330,--	kostendekkend

Indien de echtelieden kiezen voor de eerst genoemde procedure, zijn er zowel in alternatief 1, 2 als 3 geen kosten voor de overheid. Kiezen de beide echtgenoten direct voor een procesvertegenwoordiging, dan zijn de uitgaven voor de overheid in geval van alternatief 3 geheel en in geval van alternatief 1 en 2 bijna kostendekkend. Alleen de laatst genoemde procedure betekent een reëel risico voor de overheid. Wanneer scheidingsbemiddeling op grote schaal zou mislukken, zou de besparing voor de rijksoverheid, in het tweede alternatief, beperkt blijven.

In het gunstigste (theoretische) geval, dus wanneer alle scheidingsbemiddelingen slagen, betekent dit het volgende:

Totale besparing alternatief 1:

- 1) 72% van alle huidige vergoedingen komt te vervallen. In deze gevallen betaalt de rechtzoekende immers zelf de scheidingsbemiddelaar. Uitgaande van de in 1991 verstrekte vergoedingen komt dit neer op een besparing van 19.3 miljoen gulden.
- 2) De overige toevoegingen hebben betrekking op contradictoire zaken en blijven daarom gehandhaafd. De rechtzoekende betaalt volgens dit alternatief echter een eigen bijdrage van f 1200,--. Deze verhoging van de eigen bijdrage levert een extra besparing op van 10,9 miljoen gulden.

Te samen betekent dit een maximale besparing van
19.3 miljoen + 10.9 miljoen = 30.2 miljoen.

Totale besparing alternatief 2:

- 1) Ook hier komt 72% van alle toevoegingen te vervallen. Uitgaande van de in 1991 verstrekte vergoedingen komt dit neer op een besparing van 19.3 miljoen gulden.

⁴: Op dit moment bedraagt de vergoeding voor een toevoeging eenzijdig verzoek op tegenspraak f 950,-- exclusief 17,5% BTW en exclusief f 30,-- omkostenslag. Gelijk met de invoering van de nieuwe wet op de Rechtsbijstand is een algemene verhoging van de vergoedingen met 25% toegezegd. De uiteindelijke vergoeding wordt daarom op de volgende wijze berekend: $((f 950,-- \times 1,25) + f30,--)$ $\times 1,175 = f1430,50$

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

- 2) Voor de resterende 28% van de toevoegingen geldt dat eigen bijdrage wordt verhoogd tot f 1000,--. Dit betekent een besparing van 8.2 miljoen gulden. Te samen betekent dit een maximale besparing van 27,5 miljoen gulden.

Totale besparing alternatief 3:

Alternatief 3 betekent voor de overheid een volledige besparing op de kosten van procesvertegenwoordiging in echtscheidingszaken, nl. ca. 35 miljoen gulden.

De globale berekeningen die aan de genoemde bedragen ten grondslag liggen worden gegeven in bijlage 3.

Aangenomen mag worden dat de werkelijke besparing voor de eerste tweede alternatieven aanzienlijk lager zal uitvallen. Met name zal dit bij alternatief 2 het geval zijn wanneer de scheidingsbemiddeling op grote schaal zou mislukken.

Het voordeel van alternatief 1 boven alternatief 2 is dat er een sterkere financiële prikkel aanwezig is om te kiezen voor een scheidingsbemiddelaar boven een procesvertegenwoordiger. Slaagt de scheidingsbemiddeling, dan blijven de kosten voor de rechtzoekende beperkt tot f 600,-- in plaats van f 1200,-- eigen bijdrage per procestoevoeging. Hier staat echter tegenover dat ook het financiële risico van een mislukking voor de rechtzoekende hoger is. Bij een mislukking van de scheidingsbemiddeling dienen beide partijen immers alsnog te kiezen voor procesvertegenwoordiging. In dat geval zou men behalve het tarief voor de scheidingsbemiddeling ook ieder een eigen bijdrage van f 1200,-- moeten betalen. In het gunstigste geval zou dit ertoe kunnen leiden dat de echtelieden hierdoor extra gestimuleerd worden om middels de scheidingsbemiddeling tot overeenstemming te komen. Het is echter evenmin uitgesloten dat zij hierdoor bij aanvang al minder geneigd zullen zijn voor scheidingsbemiddeling te kiezen boven procesvertegenwoordiging. Verder moet worden opgemerkt dat het tarief voor de scheidingsbemiddeling in geval van alternatief 1 betrekkelijk krap is bemeten.

kosten mislukking scheidingsbemiddeling alternatief 2

Indien de scheidingsbemiddeling toch mislukt zijn de extra kosten in geval van alternatief 2 voor de overheid als volgt te berekenen:

Aangenomen mag worden dat mislukking van de scheidingsbemiddeling betekent dat er geen overeenstemming bestaat tussen beide partners en dat zij beiden een beroep zullen doen op rechtsbijstand. Niet alle rechtzoekenden binnen deze categorie zullen in aanmerking komen voor de WROM-regeling. Bij de berekening van de extra kosten voor de overheid wordt er hierbij vanuit gegaan dat iedere mislukking van de scheidingsbemiddeling gemiddeld zal leiden tot 1,2 toevoegingen.

Het ligt voor de hand dat het bedrag dat betaald is voor de scheidingsbemiddeling wordt afgetrokken van de verschuldigde eigen bijdrage van de partij die de rekening van de scheidingsbemiddelaar daadwerkelijk betaald heeft. Gemakshalve wordt er voor de berekening hier vanuit gegaan dat voor iedere toevoeging in dit geval een eigen bijdrage gevraagd zal worden minus de helft van het betaalde bedrag voor de scheidingsbemiddeling.

In geval van alternatief 2 betaalt de rechtzoekende aanvullend een eigen bijdrage van f 600,--. De overheid betaalt in dat geval een vergoeding van f 1430,--. De werkelijke kosten voor de overheid bedragen dus f 830,-- per toevoeging.

Voor iedere 10% mislukte scheidingsbemiddelingszaken levert dit voor alternatief 2 een extra overheidsuitgave van 2,4 miljoen gulden (zie ook bijlage 3). In geval van alternatief 1 en 3 houdt een mislukking van de scheidingsbemiddeling voor de overheid geen extra kosten in. De stimulans om voor scheidingsbemiddeling te kiezen is in deze variant echter aanmerkelijk kleiner omdat de beide echtgenoten het risico lopen dat, indien de scheidingsbemiddeling zou mislukken, de kosten zouden kunnen oplopen. in

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

geval van alternatief 1, tot f 600 (honorarium scheidingsbemiddelaar) + tweemaal een eigen bijdrage van f 1200,- = f 3.000,- en, in geval van alternatief 3, tot f 900 (honorarium scheidingsbemiddelaar) + tweemaal een eigen bijdrage van f 1430,- = f 3760,-.

hoger beroep en cassatie

In de bovenstaande berekeningen is er vanuit gegaan dat echtscheidingszaken in hoger beroep en cassatie altijd conflictueus zijn. De verplichte procesvertegenwoordiging zal hier dus gehandhaafd blijven.

Bijzondere bijstand

Opgemerkt dient te worden dat de voorgestelde kosten voor de rechtzoekende wellicht gedeeltelijk ten laste zullen komen van de gemeenten in het kader van de regeling bijzondere bijstand.

B) **De scheidingsbemiddeling valt binnen de WROM.**

In dat geval zal de netto opbrengst beperkt blijven. Immers, indien er geen sprake is van procesvertegenwoordiging, zal er gebruik gemaakt dienen te worden van de diensten van een scheidingsbemiddelaar. De overheid betaalt de vergoeding voor de hiervoor verleende advies-toevoeging.

Wanneer voor deze subvariant wordt gekozen, dient men de notaris niet bij de scheidingsbemiddeling te betrekken. Dit zou immers betekenen dat de notaris binnen de WROM-regeling zou gaan vallen. Dit zou zeker geen besparing betekenen.

Aan de hand van de beschikbare cijfers betreffende de verstrekte vergoedingen in 1991 is de hier te bereiken besparing op de volgende globale wijze te berekenen:

Uitgaande van een gemiddelde declaratie van 4 uur door de scheidingsbemiddelaar-advocaat zal volgens de toekomstige vergoedingssystematiek per scheidingsbemiddeling een advies-vergoeding betaald worden van f 567,-. De vergoeding voor een proces-toevoeging zal f 1081,- gaan bedragen voor eenzijdig verzoekschriften bij verstek. Wanneer men van de veronderstelling uitgaat dat alle echtscheidingszaken die voorheen uitgesproken werden na verstek c.q. referre, in de toekomst zullen worden gevoerd middels een gemeenschappelijke verzoekschriftprocedure en dat in al deze gevallen nog slechts een advies-toevoeging zal worden afgegeven, kan men de volgende berekening uitvoeren:

$$23965 \times (f 1081,- - f 567,-) = f 12.318.010,-^5)$$

Om verschillende redenen zal de werkelijke besparing aanzienlijk geringer zijn. Genoemd kunnen worden:

- 1) Indien de scheidingsbemiddeling mislukt zal i.p.v. een advies-toevoeging minimaal één proces-toevoeging vergoed moeten worden.
- 2) Het percentage gemeenschappelijke verzoekschriften zal waarschijnlijk lager zijn dan 75%.
- 3) In een aantal zaken waarin sprake is van een gemeenschappelijk verzoekschrift zullen de echtelieden zich toch laten vertegenwoordigen als in dergelijke zaken wel een toevoeging wordt afgegeven.
- 4) Het is zeker niet uitgesloten dat de scheidingsbemiddeling in meer gecompliceerde gevallen meer dan 4 uur zal vergen. Voorkomen moet worden dat declaraties van advies-toevoegingen de 15 uur zouden overschrijden.

⁵⁾ Bij advieszaken ligt de eigen bijdrage iets lager dan bij procesbijstand. Hierdoor kunnen de besparingen iets lager uitvallen.

Rapport Heroverwegingswerkgroep Verplichte procesvertegenwoordiging

Griffierechten

Om te bevorderen dat rechtzoekenden kiezen voor een gemeenschappelijk verzoekschrift boven een eenzijdig verzoekschrift is het mogelijk het verschuldigde griffierecht in het laatste geval te verdubbelen. Deze maatregel kan gemotiveerd worden door te wijzen op de zwaardere belasting van de rechterlijke macht in zaken die middels een eenzijdig verzoek aan de rechter worden voorgelegd.

Het bedrag dat momenteel aan griffierechten betaald moet worden bedraagt *f* 290,--. Rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtshulp betalen echter afhankelijk van het inkomen 25% of 50% van de griffierechten. Omdat binnen deze groep de meeste rechtzoekenden behoren tot de laagst betaalden, betaalt een ruime meerderheid dus *f* 72,50. Indien in geval van eenzijdige verzoekschriftprocedures *f* 145,-- gevraagd zou worden betekent dit voor de overheid een extra opbrengst van $12225 \times f 72,50 = f 886.313,--$

BIJLAGE 1: Situatie in het buitenland.

1. De (verplichte) procesvertegenwoordiging in het buitenland

Een nadere bezinning op de veronderstelling dat de verplichte procesvertegenwoordiging feitelijk gesproken in zeker mate een inbreuk vormt op het afwegings-moment van scheidenden om al of niet een beroep te doen op de advocaat en bij gevolg onbedoeld tot een zekere 'overdaad' in dat beroep zou kunnen stimuleren, dwingt welhaast vanzelf tot een blik over de grenzen van het eigen rechtssysteem. Zijn er elders situaties waarin deze procesrechtelijke figuur ontbreekt en is het zo dat bij afwezigheid ervan een substantieel deel der scheidenden geen beroep doet op de advocaat (of een daarmee gelijk te stellen juridische deskundige)?

Hieronder beperken we ons tot een drietal situaties die in zekere zin exemplarisch genoemd kunnen worden. Engeland is een voorbeeld van een systeem waarin officieel de figuur van de verplichte procesvertegenwoordiging ontbreekt terwijl scheiding een beroep op de rechtbank noodzakelijk maakt. Denemarken belichaamt de situatie waarin de rechterlijke tussenkomst facultatief is. In België kan de notaris een rol spelen bij de echtscheiding.

1.1 Engeland.

In Engeland kunnen echtgenoten, in geval er tussen hen overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van de scheiding en de zakelijke consequenties ervan, hun 'uncontested divorce' verkrijgen via een geheel schriftelijke procedure. Beide partijen dienen via daartoe bestemde formulieren hun overeenstemming kenbaar te maken bij de rechtbank. De administratieve afhandeling van dit verzoek resulteert in het zgn 'decree nisi' dat na zes weken omgezet kan worden in een 'decree absolute' waarmee men formeel gescheiden is. De materiële gevolgen daarvan - de regeling van het onderhoud, de boedelscheiding en de omgang met kinderen - dienen vervolgens via afzonderlijke procedures afgehandeld te worden.

Gegevens over de exacte omvang van het beroep op de balie in Engeland ontbreken; volstaan moet worden met een beredeneerde schatting.

Hoewel de procedure ter verkrijging van de scheiding zelf in Engeland een zeer eenvoudige heet, verzekeren deskundigen ter plaatse desgevraagd dat de overgrote meerderheid van de betrokkenen daarbij een beroep doet op de advocaat. Weinig verbazingwekkend is het vervol-

gens te vernemen dat dit in nog sterkere mate geldt voor de materiële afhandeling ('ancillary relief'). Een voorzichtige schatting (gebaseerd op onderzoek van ongeveer 10 jaar terug) laat zien dat 10% tot 20% van de scheidenden in het geheel geen beroep doet op de advocaat. Het betreft hier de meest eenvoudige situaties.

Voor het scheidingsverzoek zelf staat gefinancierde rechtshulp ter beschikking in de vorm van het 'Green Form Scheme' terzake van advies en bemiddelingshulp. Inzake de regeling van de materiële gevolgen, waarbij een 'hearing in court' onderdeel van de procedure uitmaakt, kan men beroep doen op 'Legal Aid'. Van de rechtshulputgaven ten behoeve van civiele zaken (om en nabij 50% van het totaal aan uitgaven over 1919/1991) is 40% bestemd voor hulp inzake scheidingsafhandeling. Kijkt men naar de interne verdeling van deze uitgaven dan blijkt dat ongeveer 20% ervan gemoeid is met advisering (omtrent het scheidingsverzoek), terwijl ruim 70% ervan betrekking heeft op dienstverlening mbt de materiële afhandeling. Deze cijfers bevestigen het door zegslieden geschetste beeld inzake de noodzaak om een deskundige ter hand te nemen.

1.2 Denemarken.

Ook in Denemarken is in beperkte mate gefinancierde rechtshulp beschikbaar ten behoeve van buitengerechtelijke hulp. Dat staat los van de voorziening inzake procesbijstand. Wederom afgaande op cijfers die betrekking hebben op de situatie van het begin der jaren tachtig, valt vast te stellen dat de scheidingsafhandeling 50% van de uitgaven in civilibus omvatte.

Denemarken kent twee wegen waarlangs de afhandeling van een echtscheiding kan plaatsvinden. De juridische afhandeling loopt via de lokale rechtbank met eenvoudige rechtspraak. Die procedure valt te vergelijken met de procedure bij ons. Daarnaast kent men er een administratieve procedure, welke verloopt via een bestuurlijk-ambtelijk orgaan: 'Statsamtmand' (eenvoudig-weg aan te duiden als de 'prefectuur').

Het gebruik van de administratieve weg vergt van de beide partners eenstemmigheid terzake van:

- de aanspraak op partner-alimentatie ;
- de huisvesting;
- de voogdijvoorziening m.b.t. minderjarige kinderen;

- de pensioenvoorziening.

Deze overeenstemming moet blijken uit de gezamenlijke ondertekening van het scheidingsverzoek waartoe beide partners op een door de prefectuur vastgestelde bijeenkomst uitgenodigd worden. Heeft men instemming betuigd met deze randvoorwaarden - waarvan verandering nadien bijzonder moeilijk is en tot de competentie van de rechtbank behoort - dan wordt vervolgens de beschikking thuis gestuurd. De feitelijke specificatie van de overeenkomst - d.w.z. de vaststelling van de hoogte van de alimentatie t.a.v. de partner en eventueel die ten aanzien van de kinderen enerzijds en de regeling van de omgang anderzijds - behoort tot de competentie van de prefectuur. Op basis van voorstellen van de partijen neemt de prefectuur een beslissing. Deze wordt de betrokkenen in de regel zonder nadere motivering schriftelijk medegedeeld.

Gegevens over de exacte omvang van het beroep op de balie in Denemarken ontbreken; ook hier moet volstaan worden met een beredeneerde schatting.

De Deense situatie is vooral bekend vanwege het feit dat 9 van de 10 scheidingen de administratieve route volgen. Dat impliceert niet dat de betrokkenen in diezelfde mate zich onthouden van een beroep op de balie. Afgaande op de beschikbare informatie (betrekking hebbend op de situatie in het begin van de jaren tachtig) valt te stellen dat in minstens 40% der scheidingssituaties door een of meer betrokkenen een beroep op de balie wordt gedaan.

1.3 De procedure in België.

Gerechtigd Wetboek bepaalt dat partijen hetzij zelf in rechte kunnen verschijnen, hetzij vertegenwoordigd door een advocaat. Optreden van een andere procesvertegenwoordiger is dus niet mogelijk.

Het algemene beeld is dat verschijning in persoon niet wel voorkomt.

Het Belgische recht kent drie echtscheidingsprocedures:

- a) op grond van bepaalde feiten (overspel, mishandeling, belediging). Verschijning in persoon komt hier niet voor.
- b) op grond van vijf jaar feitelijke scheiding. Hier is de eisende partij steeds door een advocaat vertegenwoordigd; de gedaagde laat vaak verstek gaan.

c) met onderlinge toestemming.

Hiervoor wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van een notaris. Partijen moesten toch naar een notaris, omdat bij deze procedure verplicht is dat vooraf een notariële boedelbeschrijving wordt opgesteld.

De notaris maakt een akte op inzake de overeenstemming tussen partijen, waarna partijen naar de rechtbank kunnen. De rechter toetst marginaal.

Enkele bijzonderheden over de inschakeling van de notaris:

- * kosten van boedelbeschrijving + acte van overeenstemming: BFr 50.000,-- Het richttarief van de advocatuur voor een echtscheiding: BFr 25.000,-- (waarvan vrijstelling mogelijk is als de cliënt voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking komt). Minder draagkrachtigen gaan in de praktijk dus nooit naar een notaris.
- * de notaris speelt geen actieve rol. Zo nodig onderhandelen twee advocaten totdat er overeenstemming is bereikt. Pas daarna verwijzen zij naar de notaris.
- * er was niet tijdig voor het opstellen van dit rapport statistisch materiaal voorhanden over het aandeel van deze procedure op het totaal van de echtscheidingen.
- * deze procedure kan voor alle echtscheidingen gevolgd worden.
- * NB: er is een wetsvoorstel aanhangig waarin de verplichte boedelbeschrijving vooraf wordt afgeschaft. Daardoor zou de gang naar de notaris wel eens aanzienlijk kunnen afnemen.

BIJLAGE 2: GEGEVENS BETREFFENDE IN 1991 VERSTREKTE VERGOEDINGEN VOOR TOEVOEGINGEN IN ECHTSCHEIDINGSZAKEN.

1. AANTAL VERGOEDINGEN EN BEDRAGEN IN GULDENS.

WIJZE V. AFDOENING	VORDERINGEN TOT ECHTSCHEIDING		GEM. VERZOEKSCHRIFT	
	AANTAL VERGOEDINGEN	BEDRAGEN IN GULDENS	AANTAL VERGOEDINGEN	BEDRAGEN IN GULDENS
Tussentijdse beëindiging	12	6.549		
Geen tegenspraak c.g. referte	23610	19.250.346		
zaak op tegenspraak, eerste aanleg	10324	11.694.850	319	340.831
zaak op tegenspraak, kort geding	53	60.372		
zaak op tegenspraak, hoger beroep	1005	1.095.314	4	3.702
zaak op tegenspraak, in hoger beroep ge- diend in K.G.	23	26.616		
zaak m.b.t. voorlo- pige voorziening in hoger beroep	805	523.364		
beroep in cassatie	15	32.248	4	8.548
advies minder dan 3 uur	1256	283.875	6	1.378
advies 3-7 uur	5003	2.214.569	17	6.933
advies 8-14 uur	292	254.534	1	886
advies 15 uur en meer	103	217.312	3	7.120
intrekking: advies minder dan 3 uur	74	18.187		
intrekking: advies 3-7 uur	1006	443.831	1	
intrekking: advies 8-14 uur	134	120.834		436
intrekking: advies 15 uur en meer	82	218.918		
TOTAAL:	43799	36.464.294	355	369.834

2. PERCENTAGES

	VORDERINGEN TOT ECHTSCHIEDING	GEM. VERZOEK- SCHRIFT
Tussentijdse beëindiging.		
Geen tegenspraak c.q. refer- te.	54%	
Zaak op tegenspraak, eerste aanleg.	24%	90%
Zaak op tegenspraak, kort geding.		
zaak op tegenspraak, hoger beroep.	2%	1%
zaak op tegenspraak, in ho- ger beroep gediend in K.G.		
Zaak m.b.t. voorlopige voor- ziening in hoger beroep.	2%	
Beroep in cassatie.		1%
Advies minder dan 3 uur.	3%	2%
Advies 3-7 uur.	11%	5%
Advies 8-14 uur.	1%	
Advies 15 uur en meer.		1%
Intrekking: advies minder dan 3 uur.		
Intrekking: advies 3-7 uur.	2%	
Intrekking: advies 8-14 uur.		
Intrekking: advies 15 uur en meer.		
TOTAAL	100%	100%

bijlage 3:

Berekening van besparingen:

Hoofdvariant: 'Scheidingsbemiddeling-variant'

subvariant: A: De scheidingsbemiddeling buiten de WROM:

Berekening alternatief 1:

<i>tarief scheidingsbemiddeling:</i>	<i>f 600,--</i>
<i>eigen bijdrage procestoevoeging eenzijdig verzoekschrift:</i>	<i>f 1200,--</i>
<i>door de overheid betaalde vergoeding voor procestoevoeging:</i>	<i>f 1430,--</i>

Totaal bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor toevoegingen in echtscheidingszaken (zie bijlage 2):	<i>f 36.834.128,--</i>
minus de vergoedingen voor adviestoevoegingen:	<i>- f 3.788.813,--</i>

Totaal bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen in echtscheidingszaken	<i>f 33.045.315,--</i>
--	------------------------

Bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen contradictoire vonnissen:	<i>- f 13.800.000,--</i>
--	--------------------------

Bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen verstek c.q. referte:	<i>f 19.245.315,--</i>
--	------------------------

Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling: *f 19,245.315,--*

Aantal in 1991 uitbetaalde vergoedingen voor toevoegingen in contradictoire zaken: (zie bijlage 2)	12552
Kosten voor overheid per toevoeging: <i>f 1430,-- - f 1200,-- = f 230,--</i>	
vermenigvuldigd met het aantal toevoegingen: 12552 X <i>f 230,-- =</i>	<i>f 2.886.960,--</i>

	<i>f 13.800.000,--</i>
<i>-</i>	<i>f 2.886.960,--</i>

Besparing door verhoging van de eigen bijdrage tot *f 1200,-- = f 10.913.040,--*

Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling: *f 19,245.315,--*

Besparing door verhoging van de eigen bijdrage procestoevoeging tot *f 1200,-- = + f 10.913.040,--*

Totale besparing alternatief 1: *f 30.158.355,--*

Berekening alternatief 2:

<i>tarief scheidingsbemiddeling:</i>		<i>f 800,--</i>
<i>eigen bijdrage procestoevoeging eenzijdig verzoekschrift:</i>		<i>f 1000,--</i>
<i>door de overheid betaalde vergoeding voor procestoevoeging:</i>		<i>f 1430,--</i>
<hr/>		
Totaal bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor toevoegingen in echtscheidingszaken (zie bijlage 2):		<i>f 36.834.128,--</i>
minus de vergoedingen voor adviestoevoegingen:	-	<i>f 3.788.813,--</i>
		<hr/>
Totaal bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen in echtscheidingszaken		<i>f 33.045.315,--</i>
Bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen contradictoire vonnissen:	-	<i>f 13.800.000,--</i>
		<hr/>
Bedrag vergoedingen uitbetaald in 1991 voor procestoevoegingen verstek c.q. referte:		<i>f 19.245.315,--</i>
Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling:		<i>f 19.245.315,--</i>

Aantal in 1991 uitbetaalde vergoedingen voor toevoegingen in contradictoire zaken: (zie bijlage 2) 12552 *duizend*

Kosten voor overheid per toevoeging: *f 1430,-- - f 1000,-- = f 430,--*

vermenigvuldigd met het aantal toevoegingen: $12552 \times f 430,-- =$

f 5.397.360,--

f 13.800.000,--

- *f 5.397.360,--*

Besparing door verhoging van de eigen bijdrage tot *f 1000,-- =* *f 8.202.640,--*

Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling: *f 19.245.315,--*

Besparing door verhoging van de eigen bijdrage procestoevoeging tot *f 1000,-- =* + *f 8.202.640,--*

Totale besparing alternatief 2: *f 27.447.955,--*

alternatief 3:

tarief scheidingsbemiddeling: *f 900,--*

eigen bijdrage procestoevoeging eenzijdig verzoekschrift: *f 1430,--*

door de overheid betaalde vergoeding voor procestoevoeging: *f 1430,--*

Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling: *f 19.245.315,--*

Kosten voor overheid per toevoeging: *f 1430,-- - f 1430,-- = f 000,--*

vermenigvuldigd met het aantal toevoegingen: $12552 \times f 000,-- =$

f 0.000.000,--

Besparing gemeenschappelijke verzoekschriften na scheidingsbemiddeling: *f 19.245.315,--*

Besparing door verhoging van de eigen bijdrage procestoevoeging tot *f 1430,-- =* + *f 13.800.000,--*

Totale besparing alternatief 3: *f 33.045.315,--*

Berekening extra kosten voor overheid en rechtzoekende na mislukking van scheidingsbemiddeling:

Alternatief 1:

Geen extra kosten.

Alternatief 2:

Berekening van het aantal toevoegingen:

Aantal scheidingsbemiddelingen: 23610

Aantal mislukkingen: $0,1 \times 23610 = 2361$

Aantal toevoegingen: $1,2 \times 2361 = 2833,2$

Berekening van overheidsbijdrage per toevoeging:

Vergoeding voor toevoeging: f 1430,--

eigen bijdrage per toevoeging: $f 1000,-- - f 400,-- = f 600,--$

overheidsbijdrage per toevoeging: $f 1430,-- - f 600,-- = f 830,--$

Berekening extra overheidsuitgave voor iedere 10% mislukte scheidingsbemiddelingen:

$2833,2 \times f 830,-- = f 2.351.556,--$