

Vergaderjaar 2005–2006

29 685

Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 december 2005

De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie hebben aangegeven nog bij enkele onderwerpen die in het onderhavige wetsvoorstel worden geregeld stil te staan. Op de vragen die daaruit voortvloeien zal ik hieronder ingaan.

Peiljaarverlegging

De leden van de CDA-fractie refereren aan de passage in de nota naar aanleiding van het verslag waarin wordt aangegeven dat een aanvraag om peiljaarverlegging alleen kan worden gedaan als het jaarkomen in het jaar T naar verwachting 15% of meer zal zijn teruggevallen. Deze leden merken terecht op dat het dan kan voorkomen dat de aanvraag om peiljaarverlegging van een rechtzoekende van wie het inkomen in de laatste twee maanden van het jaar zodanig is terugvallen dat het jaarkomen niet met tenminste 15% is verminderd, wordt afgewezen. Deze leden vragen zich af of dit redelijk is.

In het wetsvoorstel wordt het inkomens- en vermogensbegrip omgezet in een fiscaal inkomens- en vermogensbegrip. Daarmee wordt beoogd niet alleen aansluiting bij de systematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), maar ook een vermindering van de administratieve lasten. Het terugdringen van de administratieve lasten is van belang voor met name het op peil houden van het aanbod van advocaten die bereid zijn gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen hetgeen de rechtzoekende weer ten goede komt.

Aangezien een onverkorte toepassing van voornoemde doelstellingen nadelig zou kunnen uitpakken voor bepaalde groepen rechtzoekenden, is op een aantal punten de systematiek zo gewijzigd dat de meeste rechtzoekenden er niet op achteruit gaan. Zo kan peiljaarverlegging worden aangevraagd op het moment van de aanvraag om een toevoeging of binnen zes weken nadat het inkomen in het jaar T-2 bekend is geworden in het besluit waarin op die aanvraag is beslist. Met het oog op het creëren van rechtszekerheid voor de rechtzoekende wordt in dit opzicht afgeweken van de Awir. De Awir laat de rechtzoekende immers tot het moment waarop het verzamelinkomen van de rechtzoekende definitief vaststaat in onzekerheid over de hoogte daarvan.

Een ander nadeel dat is weggenomen is de rechtsonzekerheid die zou

kunnen ontstaan nadat het definitief vastgestelde inkomen hoger blijkt te zijn dan in het besluit op de aanvraag om peiljaarverlegging is opgenomen. In het voorgestelde systeem is geregeld dat het inkomen van de rechtzoekende nooit hoger is dan dat in het jaar T – 2. De rechtzoekende heeft dus ook in dit opzicht zekerheid over de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het bovenstaande neemt niet weg dat het kan voorkomen dat er rechtzoekenden zijn die aan het einde van het jaar een beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand willen doen omdat hun inkomen plotseling is gedaald, maar daarvoor niet in aanmerking komen wegens een inkomensterugval die minder is dan 15%. Dit zal echter in een beperkt aantal gevallen voorkomen. Ik ben van mening dat dit nadeel niet opweegt tegen de hierboven geschetste voordelen. Om ook laatstgenoemd nadeel te kunnen oplossen, zou weer moeten worden teruggekeerd naar de berekening van het actuele inkomen (op maandbasis) en vermogen. Dit zou echter de voornoemde doelstellingen volledig teniet doen. Daar komt bij dat op grond van artikel 34d, eerste lid, onder 3, zal worden geregeld dat de rechtzoekende die weliswaar een terugval heeft van minder dan 15% maar desondanks binnen de toelatingsgrens van het stelsel valt, wel een toevoeging ontvangt. Ook met deze verruiming van de toelating wordt een nadeel weggenomen.

Met de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat de rechtzoekende enige tijd kan wachten met het doen van een aanvraag om een toevoeging is uitsluitend beoogd aan te geven dat daar waar mogelijk het gesignaleerde nadeel nog verder kan worden gereduceerd.

Intrekking toevoeging

In artikel 34g, eerste lid, onder b, wordt bepaald dat de toevoeging met terugwerkende kracht wordt ingetrokken, indien op het moment van de definitieve afhandeling van de zaak waarvoor die toevoeging was verleend de rechtzoekende als resultaat van die zaak een vordering met betrekking tot een geldsom ter hoogte van tenminste 50% van het heffingvrij vermogen heeft. De leden van de CDA-fractie vragen of het daarbij om een bruto of netto vordering gaat. Aan deze bepaling ligt dezelfde gedachte ten grondslag als aan het huidige artikel 31. Indien de draagkracht van de rechtzoekende na afloop van de zaak zodanig is toegenomen dat hij feitelijk in staat blijkt te zijn om de kosten van rechtsbijstand te kunnen betalen, wordt de toevoeging ingetrokken. Het gaat dus om hetgeen de rechtzoekende netto ontvangt. Immers, alleen dit netto bedrag zou kunnen worden aangewend om deze kosten te kunnen voldoen. Vanuit dezelfde optiek is in het eerste lid, onder a, bepaald dat de toevoeging wordt ingetrokken indien de rechtzoekende de kosten van rechtsbijstand kan verhalen op een derde. Ook in dat geval ontvangt de rechtzoekende immers feitelijk een bedrag waarmee de kosten van de procedure kunnen worden gedekt. Het bovenstaande uitgangspunt brengt met zich dat in het geval de draagkracht van de rechtzoekende na de procedure niet zodanig is toegenomen dat hij de kosten van de procedure achteraf zelf kan betalen, de toevoeging in beginsel niet wordt ingetrokken. In de aanhef van artikel 34g wordt aangegeven dat zwaarwegende omstandigheden aan intrekking in de weg kunnen staan. Elk geval zal daarop worden beoordeeld met inachtneming van bovenstaand uitgangspunt. Indien de vordering niet verhaalbaar blijkt te zijn, kan de rechtzoekende buiten zijn toedoen om, niet feitelijk over het daarmee gepaard gaande bedrag beschikken. Het ligt dan in de rede dat de toevoeging niet wordt ingetrokken. Hetzelfde is aan de orde als conservatoir derdenbeslag op de vordering die voortvloeit uit de uitspraak van de rechter is gelegd. Ook dan geldt dat elke zaak individueel moeten worden beoordeeld.

De leden van de CDA-fractie signaleren dat in artikel 34, tweede lid, is

bepaald dat geen gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend indien de rechtzoekende beschikt over een vermogen dat meer bedraagt dan het heffingvrij vermogen, terwijl in artikel 34g, eerste lid, onder b, is bepaald dat na afloop van de zaak de toevoeging wordt ingetrokken indien als resultaat van de procedure een vordering van tenminste 50% van het heffingvrij vermogen resteert. Deze leden vragen waarom niet dezelfde norm is gebruikt.

Voor de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt uit een oogpunt van administratieve lastenvermindering uitgegaan van het fiscale heffingvrij vermogen. Dit gegeven kan door de belastingdienst worden verstrekt zonder dat een nadere berekening hoeft plaats te vinden. Er wordt dus alleen gekeken of er vermogen is. Daarmee wordt in beginsel de toegang tot het stelsel verruimd. Immers, thans is de vermogensgrens € 7300 voor de alleenstaande en € 10 500 in de overige gevallen. Het heffingvrij vermogen, waarvan in de nieuwe systematiek wordt uitgegaan, bedraagt voor de alleenstaande € 19 252 en € 38 504 voor de overige rechtzoekenden.

Aangezien met de nieuwe fiscale berekeningsmethodiek niet is beoogd de toegang tot het stelsel te vergroten, wordt deze verruimde toegangsgrens niet in artikel 34g gebruikt. Bij de toepassing van artikel 34g, eerste lid, onder b, wordt om die reden zoveel mogelijk aangesloten bij de hoogte van de huidige vermogensgrenzen. Daarbij geldt overigens dat de helft van bovengenoemde bedragen (€ 9626 voor alleenstaanden en € 19 252 voor de andere rechtzoekenden) nog steeds meer is dan de huidige drempelbedragen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het in de rede ligt dat degenen die door toepassing van artikel 34g, eerste lid, onder b, niet in aanmerking komen voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vervolgens een commerciële rekening van de advocaat moeten betalen. Zij achten het vreemd dat deze rekening zo hoog zou kunnen zijn dat dit meer bedraagt dan 50% van het heffingvrij vermogen, hetgeen een vreemd resultaat geeft ten opzichte van degenen die net wel binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen.

Voornoemde consequentie vloeit niet voort uit het onderhavige wetsvoorstel. Ook nu al kan het voorkomen dat degenen die net buiten het stelsel vallen een dergelijk hoge advocatenrekening moeten betalen. Dit zal altijd het geval zijn bij het stellen van een drempel, ongeacht de hoogte van de drempel. Wel merk ik op dat uit het bovenstaande blijkt dat de toegang tot het stelsel wel enigszins is verruimd. Voorts wijs ik erop dat -zoals hierboven is aangegeven- zoveel mogelijk is gestreefd naar het bieden van rechtszekerheid aan de rechtzoekende over de hoogte van zijn inkomen.

Hardheidsclausule

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom ik gekant ben tegen een algemene hardheidsclausule. Daarbij wijzen zij erop dat er in een systeem dat hiaten kent juist een behoefte is aan een hardheidsclausule.

Een algemene hardheidsclausule zou de administratieve lastenvermindering weer voor een deel teniet doen. Er is gekozen voor een systeem waarbij de draagkracht is gebaseerd op de gegevens van de belastingdienst. Deze gegevens bepalen de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand alsmede de hoogte van de eigen bijdrage. Met het uitgangspunt dat de draagkracht wordt gebaseerd op het jaarinkomen wordt aangesloten bij het gebruik van het jaarinkomen in andere inkomensafhankelijke regelingen. Dit betekent dat een terugval in het inkomen altijd wordt betrokken bij het bepalen van de draagkracht. Alhoewel dit systeem met zich brengt dat de ene rechtzoekende net wel en de andere net niet in aanmerking komt voor een toevoeging, is het

systeem als zodanig rechtvaardig. Een algemene hardheidsclausule acht ik daarin niet aan de orde. Wel heb ik gemeend het mogelijk te maken om degene die een terugval in het inkomen heeft die minder is dan 15%, maar desondanks onder de toegangsdrempel valt, in beginsel een toevoeging te geven. Daarnaast verwijs ik wederom naar hetgeen hierboven is aangegeven over de bepalingen die tot doel hebben mogelijke nadelen aan het berekeningssysteem te minimaliseren.

Ook voor het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage geldt dat wordt aangesloten bij het berekende fiscale inkomen. Nadat het verzamelinkomen definitief is vastgesteld, wordt beoordeeld of de rechtzoekende voor een hogere of lagere eigen bijdrage in aanmerking komt.

Met het bovenstaande ben ik ook ingegaan op een vraag over het opnemen van een algemene hardheidsclausule van de leden van de CDA-fractie. Indien in de praktijk blijkt dat er andere dan de hiervoor genoemde concrete «hardheden» dienen te worden opgelost, laat artikel 34d, derde lid, daarvoor de ruimte.

In aanmerking te nemen inkomen en vermogen

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag gesteld over de reikwijdte van artikel 34, derde lid, met betrekking tot het in aanmerking te nemen inkomen en vermogen ten behoeve van de beoordeling of een rechtzoekende op grond van zijn financiële draagkracht recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. Het derde lid van artikel 34 regelt dat bij de berekening van de draagkracht van de rechtzoekende, mede in aanmerking wordt genomen het inkomen en vermogen van de echtgenoot of geregistreerd partner dan wel van de persoon van verschillend of gelijk geslacht met wie de rechtzoekende duurzaam een gezamenlijke huishouding voert. Evenals onder het huidige regime van de Wet op de rechtsbijstand – het betreft hier immers een niet-gewijzigd onderdeel van artikel 34 – wordt onder het begrip gezamenlijke huishouding in het derde lid begrepen het huwelijk, voorzover de echtgenoten niet duurzaam van elkaar gescheiden leven, de zogenaamde eenoudergezinnen waarbij een of meer minderjarige kinderen ten laste van de rechtzoekende komen, alsmede de niet-huwelijkse samenlevingsvormen. Ten aanzien van het in aanmerking te nemen inkomen en vermogen bij een duurzaam gezamenlijke huishouding zondert het artikel zelf al uit de personen met wie de rechtzoekende op het moment van de aanvraag een bloedverwantschap in de eerste of tweede graad heeft. Wat betreft de niet-huwelijkse samenlevingsvormen dient het te gaan om een samenleving van niet-gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren. Conform ook de uitleg die de huidige rechtspraak eraan geeft, ziet deze categorie specifiek op niet-huwelijkse samenlevingsvormen die zich niet wezenlijk onderscheiden van het tussen gehuwden bestaande (gezins)verband. Oftewel, evenals bij gehuwden moet bij deze samenwonenden worden aangenomen dat er een verbintenis bestaat om elkander over en weer bijstand te geven, met inbegrip van steun van financiële aard bij een procedure die bij uitstek een van de partners aangaat. Volledigheidshalve merk ik op dat «slechts» inwonende huisgenoten en ook de zogenaamde voordeurdelers, zoals dus het echtpaar in het door de CDA aangehaalde voorbeeld, dus buiten de categorie vallen van «de persoon van verschillend of gelijk geslacht met wie de rechtzoekende duurzaam een gezamenlijk huishouden voert». Hun inkomen of vermogen zal dan ook evenals in de huidige praktijk buiten beschouwing worden gelaten bij de beoordeling van de financiële draagkracht van de rechtzoekende.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner