

Vergaderjaar 1996–1997

25 066

Wijziging van enkele bepalingen van de Wet op de rechtsbijstand

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juni 1997

Inleiding

Bij brief van 16 mei jl. zond ik u het rapport «*Rechtsbijstand: kiezen of moeten*» van het WODC. In vervolg daarop wil ik hierbij aangeven welke conclusies ik aan dit rapport verbind en welke maatregelen ik voorsta met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand. Ik betrek daarbij tevens de adviezen die ik hieromtrent heb ontvangen van de raden voor rechtsbijstand en het rapport «*Kleine ombuigingen ...?*» dat ik op 29 mei jl. uit handen van de Vereniging voor Rechtshulp (VvR) in ontvangst heb genomen.

Algemeen Beeld

Met de invoering van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) werd – onder meer – beoogd een stelsel in te voeren dat voldoende toegankelijk zou zijn, maar ook instrumenten zou bevatten die de in het verleden onbeheersbaar gebleken uitgavenontwikkeling zou kunnen beteugelen. Ik stel met enige tevredenheid vast dat de uitgaven thans beter beheerst kunnen worden. Dat is belangrijk voor de continuïteit van de voorziening. Wat betreft de toegankelijkheid zijn de resultaten van de Wrb minder eenduidig.

Het onderzoek van het WODC maakt – in samenhang met eerdere onderzoeken – duidelijk dat het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aanzienlijk minder mensen heeft bereikt dan werd verondersteld ten tijde van de totstandkoming van de Wrb. Tegelijkertijd is het beeld minder ongunstig dan op basis van eerdere rapporten het geval leek te zijn.

Er is weliswaar een veel grotere afname van het gebruik dan verwacht, maar enige nuancering is op zijn plaats. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat van een stelsel waarin mensen met serieuze problemen zich door de hoogte van de eigen bijdrage niet laten afhouden van het invoeren van rechtsbijstand, maar waarbij de mensen de hoogte van de eigen bijdrage wel als (zeer) bezwaarlijk ervaren. Een stelsel ook waarvan mensen met door henzelf als minder serieus ervaren problemen

minder vaak dan voorheen gebruik maken. Het rapport van de VvR leidt niet tot een wezenlijk ander beeld. In dit rapport is ook de optiek van de juridische deskundige betrokken.

Uiteraard roepen de resultaten, zoals bij elk onderzoek, nieuwe vragen op. Ten koste waarvan verschaffen mensen zich immers rechtsbijstand in gevallen waarin zij menen dat dat noodzakelijk is? Wat is de kwaliteit van de alternatieven waarop mensen een beroep doen in zaken waarin zij menen daarvoor te kunnen kiezen? Het antwoord op die vragen is echter niet nodig om vast te stellen dat het wenselijk is thans maatregelen voor te bereiden die duidelijk onbedoelde gevolgen van de Wrb teniet doen en die nieuwe perspectieven bieden voor de gefinancierde rechtsbijstand.

Gefinancierde rechtsbijstand is een belangrijk maatschappelijk goed. Voor iedere burger dient de toegang tot de rechter te zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing wil voorleggen. Een effectieve toegankelijkheid tot het recht geeft burgers vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Het kan bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigen richting en criminaliteit. Zonder een effectieve rechtsbescherming kunnen mensen het vertrouwen verliezen in de werking van het maatschappelijk en economisch stelsel. De gefinancierde rechtsbijstand moet mensen die de kosten daarvan niet geheel zelf kunnen dragen daarom in staat stellen niet alleen problemen die tot ernstige juridische kwesties zijn verworpen aan een rechtsbijstandverlener toe te vertrouwen en aan de rechter voor te leggen, maar ook om serieuze geschillen in een vroegtijdige fase op een relatief eenvoudige wijze tot een oplossing te brengen. Het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand moet daar in de breedte in voorzien. De voorziening zal voldoende ruimte moeten bieden om geschillen in een vroege fase eenvoudig op te lossen.

Ik stel mij voor een zodanig pakket van maatregelen voor te bereiden dat de onbedoelde gevolgen van de Wrb worden weggenomen. Ik zal daarbij rekening houden met de wensen die ik uit uw Kamer heb menen te mogen beluisteren. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat wat de laatste jaren aan beheersbaarheid is gewonnen moet blijven behouden.

Met betrekking tot de kosten die verbonden zijn aan de te treffen maatregelen, kan ik u melden dat ik hiervoor een bedrag van structureel f 15 miljoen zal reserveren op de rechtshulpbegroting. Ik meen dat dit bedrag een toereikende basis biedt om de knelpunten die om een oplossing vragen op aanvaardbare wijze te verhelpen.

Op de concrete invulling van dat bedrag kom ik binnenkort terug bij gelegenheid van de ontwerp-begroting 1998. Op de kosten gemoeid met het tijdens de behandeling van wetsvoorstel 25 066 ingediende amendement verwijs ik naar de daarop betrekking hebbende paragraaf.

Algemene kanttekeningen bij de onderzoeksbevindingen

Alvorens de maatregelen die ik wil treffen toe te lichten wil ik nog het volgende opmerken met betrekking tot het onderzoeksrapport «Rechtsbijstand: kiezen of moeten». De algemene conclusie van het WODC ten aanzien van de Wrb luidt dat deze «geen eenduidig succes, geen evidente mislukking» is. Ik ben het met deze karakteristiek niet eens.

Op tal van terreinen is met de Wrb een positieve ontwikkeling ingezet. Ik noemde al de betere beheersing van uitgaven. Ik voeg daar aan toe de verhoging (en het door middel van indexering op peil houden) van de vergoeding voor de advocatuur, de in gang gezette verdere professionalisering van de stichtingen rechtsbijstand, de uniformering van regelgeving en beleid en – niet in de laatste plaats – de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Ik stel bovendien vast dat de raden voor rechtsbijstand er in slagen de productieprocessen steeds beter af te stemmen op

de wensen van de gebruikers en in toenemende mate een initiërende rol vervullen in de rechtshulp-ontwikkeling. Niettemin dienen zich ook knelpunten aan die om een oplossing vragen, vooral op het gebied van de toegankelijkheid en de positie van de advocatuur binnen het stelsel. Maar als de balans tussen de behaalde resultaten en de knelpunten wordt opgemaakt, slaat deze mijns inziens duidelijk naar de positieve kant door.

Voorgenomen maatregelen

1. Het bereik van de Wrb

De hoogste inkomensgrens in de Wrb bedraagt thans voor alleenstaanden f 2230 en voor samenwonenden f 3185. Boven deze grens kunnen mensen geen aanspraak meer maken op gefinancierde rechtsbijstand. Zij zijn dan aangewezen op voorzieningen in de private sector, zoals rechtsbijstandverzekeraars, juridische diensten van vakorganisaties en advocaten wier declaratie geheel voor rekening van de rechtzoekende komt.

In de verscheidene WODC-onderzoeken is uitgebreid aandacht besteed aan de ontwikkeling van de reikwijdte van de voorziening. Voorafgaande aan de invoering van de Wet werd door het SCP/WODC voorspeld dat het bereik van de Wrb 62% van de bevolking zou zijn. Later bleek dat dit percentage moest worden bijgesteld tot naar schatting 43%. Gedeeltelijk is deze bijstelling, aldus het WODC, het gevolg van de feitelijke inkomensontwikkeling, welke hoger was dan voorzien. Gedeeltelijk is deze bijstelling echter ook het gevolg van een onjuiste, en derhalve onbedoelde, toepassing van het indexeringsmechanisme in de periode voorafgaande aan de Wrb (de jaren 1982 tot 1993).

Bij uw Kamer is aanhangig het wetsvoorstel 25 066, waarmee een verdere sluipende vermindering van het bereik van de Wrb in de toekomst wordt voorkomen. Daarnaast is terugwinning van het onbedoeld verloren gegane terrein noodzakelijk. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp is een daarop gericht amendement ingediend (25 066 nr. 8), waarvan intussen vaststaat dat de kosten kunnen worden geraamd op circa f 4,5 mln.

Het WODC becijfert in het rapport «*Rechtsbijstand: kiezen of moeten*» de noodzakelijke verhoging van de hoogste inkomensgrens op f 345. Het genoemde amendement sluit daarbij aan. Het bereik van de wet neemt daarmee toe tot circa 50% van de bevolking. Dat bereik vind ik, zoals ik u eerder¹ meedeelde, alleszins redelijk. Boven een inkomen van f 2 470 netto per maand voor alleenstaanden en f 3 530 voor samenwonenden zijn er voldoende mogelijkheden om zich zelfstandig, zonder overheidssteun, van rechtsbijstand te voorzien. Mede gezien de initiatieven die met name vanuit de advocatuur worden genomen om tegen een aanvaardbare prijs aan mensen met dergelijke inkomens rechtsbijstand aan te bieden acht ik dat niet bezwaarlijk.

2. De eigen bijdragen

De eigen bijdragen in de WRb hebben ten doel mensen een afweging te laten maken tussen de kosten en de baten die met de rechtsbijstand zijn gemoeid. Daarnaast dienen zij ter medefinanciering van de uitgaven.

Het WODC trekt in haar rapportage de conclusie dat het belang van de afwegingsfunctie sterk gerelativeerd kan worden, enerzijds omdat de vraag naar rechtsbijstand zich weinig aan zou trekken van de hoogte van de prijs (vrijwel inelastisch is), anderzijds omdat een betrouwbaar controle-instrumentarium beschikbaar is. Ook wijst het WODC op nog bestaande onevenwichtigheden in de opbouw van de eigen bijdragen.

¹ Zie mijn brief aan u van 13 september 1995, in antwoord op schriftelijke vragen van 30 augustus 1995.

De conclusie van het WODC betekent dat niet zozeer de prijs als wel de controle ertoe zou leiden dat vooral mensen met door hen als minder ernstig ervaren problemen vaker afhaken. Ik betwijfel dat. Uit het onderzoek blijkt dat mensen met door hen als ernstig ervaren zaken ook nu nog doorzetten, ook al zal het hen wellicht grote moeite kosten het daarvoor benodigde geld bij elkaar te brengen. In dat soort gevallen werkt het prijsmechanisme kennelijk niet. Ik meen echter tegelijkertijd dat in de gevallen waarin de zaak als minder ernstig beleefd wordt, diezelfde eigen bijdragen wel degelijk hebben geleid tot een selectief gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand. Dat blijkt ook uit het onderzoek, waar wordt vastgesteld dat juist de prijs (in strikte zin) heeft geleid tot een afgenomen beroep op de advocaat bij zaken met een geringe belevingsernst. Een afweging van de burger, naast de controle door de raden, blijft dus mijns inziens geboden. Bovendien zijn de eigen bijdragen belangrijke inkomsten in het stelsel. Uit een oogpunt van kostenbeheersing acht ik ze dan ook noodzakelijk. Het stelsel zou zonder die bijdragen onbetaalbaar worden.

Desondanks is er reden tot zorg. Mensen met ernstige problemen typeren de eigen bijdragen in overwegende mate als (zeer) bezwaarlijk. Voor hen kan het een grote last zijn, louter ter bevordering van een afweging op dat moment, een hoge bijdrage te betalen. Een herbezinning van dit aspect van de eigen bijdrage vind ik gerechtvaardigd. Deze dient te worden meegenomen bij de wetsevaluatie in 1998. Ook het gegeven dat minder ernstige zaken in mindere mate aan bod komen is niet in alle opzichten bevredigend. Het stelsel kan daardoor een te karig karakter krijgen. Het kan er toe leiden dat problemen niet tijdig worden voorgelegd en daardoor onnodig escaleren. Dit rechtvaardigt op zichzelf geen bijstelling van, of herbezinning op, de eigen bijdragen. Om daar iets aan te doen is een andersoortig instrumentarium noodzakelijk. Onderdelen daarvan kunnen zijn een versterking van de spreekurfunctie, waarbij bemiddeling een rol zou kunnen spelen, evenals een grotere betrokkenheid van de advocatuur daarbij. Ik kom daarop verderop terug.

De hierboven genoemde optrekking van de bovengrens van de Wrb leidt uiteraard tot de vraag hoe om te gaan met het stelsel van eigen bijdragen. Ik acht het aanvaardbaar om, zoals in eerder genoemd amendement wordt voorgesteld, de hoogste eigen bijdrage van f 975 ook van toepassing te laten zijn op de rechtzoekenden die met de verhoging van de inkomensgrens binnen het stelsel worden gebracht. Juist in deze categorie zouden bij de vaststelling van een hoger tarief de middeninkomens onevenredig worden belast. Een afweging van kosten en baten van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand wordt bovendien met een eigen bijdrage van f 975 voldoende verzekerd.

Daarbij komt dat uit het oogpunt van controle en vereenvoudiging van regelgeving juist een vergroving van de huidige categorieën verdedigbaar is. Het nu nog grote aantal categorieën leidt tot veel geschillen over de vaststelling van het juiste inkomen, welke met dergelijke vergroving aanzienlijk zouden kunnen worden verminderd. Deze, en mogelijke andere varianten, dienen naar mijn mening onderwerp te zijn van de aangekondigde herbezinning. Dat leidt ertoe dat ik vooralsnog geen wijziging wil brengen in het stelsel van eigen bijdragen. Mocht de herbezinning op de functie en hoogte van de eigen bijdragen daar aanleiding toe geven, dan kan alsnog aanpassing worden overwogen.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat andere varianten waarbij verhoging van de inkomensgrens gepaard gaat met een algehele aanpassing van het stelsel van eigen bijdragen, zodanig dat bijvoorbeeld tussen de hoogste eigen bijdrage van f 975 en de laagste eigen bijdrage van f 110 nieuwe, gelijke inkomenscategorieën worden gecreëerd leiden tot dusdanige kosten dat deze iedere ruimte voor andere maatregelen zal

wegnemen. Ik ben daarvan geen voorstander, omdat ik andere maatregelen belangrijk vind voor de vitaliteit van het stelsel.

3. Cumulatie van eigen bijdragen

De anti-cumulatiebepaling is in artikel 10 van het Besluit draagkracht-criteria rechtsbijstand (Bdr) betrekkelijk strak geformuleerd. Onder de huidige wettelijke regeling is nihilstelling van de eigen bijdrage alleen mogelijk indien de rechtzoekende *binnen drie maanden* ter zake van *hetzelfde rechtsbelang* opnieuw een *procedure* moet voeren.

Deze formulering is destijds gekozen om te voorkomen dat minder serieuze zaken ter hand zouden worden genomen uitsluitend omdat de eigen bijdrage op nihil wordt gesteld en dus de prikkel tot afweging ontbreekt. Het gevolg is dat wanneer rechtzoekenden binnen korte tijd meer dan één probleem aan de rechtsbijstand-verlener moeten voorleggen zij meerdere eigen bijdragen moeten betalen en daarmee voor extra hoge kosten worden gesteld.

Hoewel ik de hoogte van de eigen bijdragen vooralsnog ongewijzigd wil laten vind ik de cumulatie van bijdragen in dit soort gevallen wel bezwaarlijk. Ik sta daarom een ruimere mogelijkheid voor om de cumulatie te matigen of geheel teniet te doen. Die verruiming zou kunnen plaatsvinden door één of meer van de thans in artikel 10 van het Bdr gegeven criteria te verruimen c.q. te schrappen. Mevrouw Sipkes heeft daarvoor gepleit in haar bijdrage aan het debat over wetsvoorstel 25 066 en ook mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn heeft in die richting gewezen. De gevolgen van een dergelijke verruiming zijn echter – ook in financiële zin – onvoldoende voorspelbaar. Het is mogelijk dat een ruime anti-cumulatie-regeling een groot aantal door de rechtzoekenden zelf als minder ernstig ervaren problemen in het stelsel betreft, omdat het afwegingsproces – waarvan ik hierboven heb aangegeven daaraan ten zeerste te hechten – niet of nauwelijks plaatsvindt. Voor deze weg wil ik dan ook niet kiezen, maar geef er de voorkeur aan de raden voor rechtsbijstand de mogelijkheid te geven te bezien of toepassing van de huidige regeling tot een voor de rechtzoekende kennelijk onredelijke financiële belasting zou leiden. In dat geval kan de raad geen of een lagere eigen bijdrage vaststellen. Deze aanpak moet voorkomen dat uitsluitend de cumulatie van eigen bijdragen rechtzoekenden er van weerhoudt gebruik te maken van gefinancierde rechtsbijstand, zonder daarmee overigens het afwegingsmechanisme voor de rechtzoekende aan te tasten ten aanzien van met name minder ernstige zaken.

Op grond van het bepaalde in artikel 35 lid 6 van de Wrb kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de gevallen waarin het bureau rechtsbijstandvoorziening van de raad voor rechtsbijstand bevoegd is geen of een lagere eigen bijdrage op te leggen. Dat is gebeurd in artikel 10 van het Bdr. Voor de introductie van een hardheidsclausule volstaat aanpassing van dat besluit.

4. Vernieuwing en versterking spreekuurvoorziening

De spreekuurvoorziening beoogt de burger een laagdrempelige toegang tot het stelsel te bieden en tevens antwoorden te geven op betrekkelijk eenvoudige juridische vragen, waarvoor een toevoeging een te kostbare oplossing zou zijn. Het eerste gesprek is kosteloos. Daarna kan (thans nog) twee uur rechtsbijstand worden geboden tegen een bijdrage van f 30.

De spreekuren kunnen worden verzorgd door zowel de juristen van de stichtingen rechtsbijstand als door advocaten. In de praktijk wordt van de mogelijkheid om met advocaten spreekuurovereenkomsten aan te gaan nog vrijwel geen gebruik gemaakt.

In het voorgaande gaf ik al aan dat minder ernstige zaken, waarvan blijkt dat deze in verminderde mate aan de advocatuur worden voorgelegd, niet geheel uit de gefinancierde rechtsbijstand zouden moeten worden gestoten. Juist de tijdige en adequate aanpak van nog niet tot ernstige juridische geschillen uitgegroeide zaken kan bijdragen aan de maatschappelijke functie van het recht. Daarmee is niet gezegd dat dergelijke zaken moeten worden afgehandeld op identieke wijze als ernstige juridische conflicten. Innovatie op het gebied van rechtsbijstand kan bij uitstek bijdragen aan een adequate voorziening voor deze zaken.

Mogelijkheden voor dergelijke innovatie zie ik met name op het terrein van moderne informatie- en communicatietechnologie en in de alternatieve geschillenbeslechting.

De spreekuurvoorziening, door zowel de stichtingen rechtsbijstand als de advocatuur, kan daarvoor een kader bieden. Daarnaast zie ik nog andere redenen voor een versterking van de spreekuurvoorziening.

In de eerste plaats kan dit bijdragen aan de verdere professionalisering van de stichtingen rechtsbijstand waarvan de juristen zich als gevolg van de nieuwe Verordening op de advocaat in dienstbetrekking sinds 1 mei jl. als advocaat kunnen inschrijven.

In de tweede plaats kan het betrekken van de advocatuur bij deze voorziening de gefinancierde praktijk voor de advocaat, of het advocatenkantoor, aantrekkelijker maken. Weliswaar zijn voldoende advocaten beschikbaar voor de gefinancierde praktijk, maar de aantrekkingskracht ervan loopt terug, zo blijkt ook uit onderzoek van het WODC. Het op deze manier versterken van de binding van de advocatuur met de gefinancierde rechtsbijstand kan zowel financiële als kwalitatieve impulsen opleveren. Financiële impulsen zouden met name van belang kunnen zijn voor de sociale advocatuur, over de positie waarvan zowel in de Eerste als de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 1997 zorgen zijn geuit. Ik zal de raden voorstellen de advocatuur veel nadrukkelijker bij de spreekuurvoorziening te betrekken.

In de derde plaats zou dit instrument gebruikt kunnen worden om mogelijke geografische leemten (witte vlekken) in het aanbod op te lossen. Op die plaatsen kan immers tegen relatief geringe kosten een spreekuurcontract worden aangeboden. Een inventarisatie van de geografische spreiding van de voorziening levert overigens nog geen indicaties op voor het bestaan van witte vlekken. De raden voor rechtsbijstand voeren momenteel onderzoek uit naar de spreiding in het gebruik van de voorziening.

Om de versterking van de spreekuurvoorziening mogelijk te maken zal ik – in de lijn van wetsvoorstel 25 066 – de zogenaamde verlengde spreekuurvoorziening bij de stichtingen rechtsbijstand uitbreiden van twee naar drie uur. De raden voor rechtsbijstand hebben mij gemeld geen voorstander te zijn van een algemene uitbreiding van de spreekuurvoorziening, omdat dat geen bijdrage aan de doelmatigheid van het stelsel levert. Ik kan mij voorstellen dat uit een oogpunt van doelmatigheid op micro-niveau een zeker risico wordt gezien aan het verleggen van de prikkel om een zaak binnen een bepaalde tijd af te doen. Veel zaken worden nu immers binnen twee uur afgehandeld.

Daar staat tegenover dat op macro-niveau de doelmatigheid van het stelsel als geheel kan worden bevorderd door te pogen zoveel mogelijk zaken af te doen binnen de spreekuurvoorziening. Ook de rechtzoekende wordt daarmee een dienst bewezen; hij is immers slechts een geringe eigen bijdrage verschuldigd. De risico's op micro-niveau lijken mij goed te ondervangen door heldere prestatie-afspraken tussen de raden en de stichtingen. Het mag niet zo zijn dat zaken die nu binnen twee uur kunnen worden afgehandeld straks drie uur vergen. De raden en de stichtingen werken thans gezamenlijk aan de totstandkoming van een landelijk

afsprakenkader ten aanzien van de bekostigingssystematiek. In dat kader passen afspraken over de doelmatigheid van de spreekuurvoorziening. Wanneer de raden voor de spreekuurvoorziening tevens meer gebruik gaan maken van de diensten van de advocatuur kan een concurrentie ontstaan die voldoende prikkels oplevert voor een doelmatige afdoening door zowel stichtingen rechtsbijstand als advocatuur.

De wijze waarop een de mate waarin in de lokale of regionale situatie gebruik kan en moet worden gemaakt van deze instrumenten staat primair ter beoordeling van de raden voor rechtsbijstand. Ook de vernieuwing van producten en van de benadering van zaken dienen zij te stimuleren.

5. Betalende praktijk stichtingen rechtsbijstand

In mijn brief van 12 september 1996 heb ik u medegedeeld de betalende praktijk bij de stichtingen rechtsbijstand af te wijzen. Bij de behandeling van de begroting voor het jaar 1997 heb ik uw Kamer toegezegd dat de afbouw daarvan niet zal beginnen alvorens de gelegenheid is geboden over de betalende praktijk nader te debatteren in het licht van de maatregelen waartoe het WODC-onderzoek aanleiding zou kunnen geven. De maatregelen die ik in deze brief schets sterken mij in de opvatting dat de betalende praktijk moet worden afgewezen. De betalende praktijk is door de stichtingen rechtsbijstand immers in de eerste plaats beargumentteerd vanuit de zorg voor rechtzoekenden die juist buiten bereik van de Wrb vallen. Met het vergroten van het bereik van de Wrb ontvalt dit argument. Het andere gehanteerde argument, dat de ontwikkeling van de betalende praktijk om bedrijfsmatige redenen gewenst zou zijn, wordt afgezwakt door de perspectieven die vernieuwing en een versterking van de spreekuurvoorziening en de inschrijving als advocaat kunnen bieden.

Bij mijn standpunt speelt mede een rol het eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid dat in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is gepresenteerd. Ingevolge dat rapport, ten aanzien waarvan het Kabinet een implementatietraject heeft vastgesteld, kan een door de overheid gesubsidieerde instelling zich slechts onder bepaalde omstandigheden op de commerciële markt bewegen, namelijk indien en voorzover de marktactiviteit onlosmakelijk is verbonden met de publieke taak, nodig is om een minimumcapaciteit te verzekeren of indien de publieke dienstverlening in concurrentie wordt geplaatst. Deze omstandigheden doen zich niet voor ten aanzien van de stichtingen. De betalende praktijk hangt immers niet onlosmakelijk samen met de publieke taak. Alle stichtingen zijn van voldoende omvang om een voldoende kwaliteitsniveau te garanderen. Daar waar een spreekuurvoorziening moet bestaan hoeft deze niet per se door een stichting rechtsbijstand te worden verzorgd (op ondoelmatige wijze, dan wel voorzien van een betalende praktijk om de overcapaciteit te benutten), maar kan de raad voor rechtsbijstand eveneens een spreekuurcontract aangaan.

Ook aan de voorwaarde dat de publieke dienstverlening in concurrentie wordt aangeboden wordt niet voldaan. Een systeem waarbij dat wel gebeurt zou ik mij overigens in de gefinancierde rechtsbijstand kunnen voorstellen. De raden voor rechtsbijstand zouden dan de spreekuurvoorziening kunnen aanbesteden aan de stichtingen rechtsbijstand, de advocatuur en wellicht andere rechtsbijstandverleners die bereid zijn de gewenste kwantiteit en kwaliteit tegen een gunstige prijs te leveren. In een dergelijk systeem zou tegen een betalende praktijk bij de stichtingen rechtsbijstand in beginsel minder bezwaar bestaan. Zoals ik in mijn brief van 12 september 1996 echter al aangaf hebben alle betrokken partijen, ook de stichtingen, veranderingen van het stelsel in deze richting afgewezen.

Ik heb uw Kamer toegezegd er inzicht in te verschaffen op welke wijze de betalende praktijk kan worden afgebouwd. Op mijn verzoek hebben de raden voor rechtsbijstand te Leeuwarden en Den Haag zich daarover verstaan met de stichtingen rechtsbijstand te Assen, Leeuwarden en Dordrecht. De stichtingen hebben in dat overleg, zo hebben de raden mij meegedeeld, geen medewerking willen verlenen aan het inzichtelijk maken van de afbouw. Zij menen dat de betalende praktijk zou kunnen worden voortgezet op een wijze die beter dan voorheen zou verzekeren dat de betalende praktijk wordt afgescheiden van de reguliere werkzaamheden van de stichting rechtsbijstand. Zij hebben zich over een dergelijke opzet laten adviseren door Boer & Croon Management Consultants. Dat advies leidt, zo blijkt uit de mij aangeboden rapportage, weliswaar tot een verdere scheiding van de stichting rechtsbijstand en de stichting waarin de betalende praktijk is ondergebracht, maar deze is nog altijd onvoldoende. Het onderbrengen van de betalende praktijk in een landelijke stichting, waarbij regionale stichtingen per ressort zijn aangesloten, voldoet niet aan een volledige afscheiding (in de meest ruime zin, derhalve juridisch, bestuurlijk, organisatorisch, financieel en personeel) van de betalende praktijk. Elke binding kan – in het huidige stelsel – immers leiden tot oneerlijke concurrentie met andere rechtsbijstandverleners en tot oneigenlijk gebruik van publieke middelen. De raden hebben mij meegedeeld gezien de omvang en opzet van de betalende praktijk bij de genoemde stichtingen een zorgvuldige afbouw mogelijk te achten.

6. Vermogenstoets

Het WODC heeft geen aanbevelingen gedaan met betrekking tot de vermogensvrijstellingen in de Wrb. De Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) heeft mij erop gewezen dat mensen met een aanvullende oudedagsvoorziening in de vorm van vermogen niet meer in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, omdat dit vermogen doorgaans de vermogensvrijstelling van de Wrb overschrijdt. Ik deel de opvatting van de ANBO dat dit ongewenst is en meen dat dit knelpunt moet worden opgelost. Ik stel mij voor dat middelen die een bestemming hebben als oudedagsvoorziening bij de vermogenstoets buiten beschouwing worden gelaten. In overleg met de raden voor rechtsbijstand zal ik bezien tot welke aanpassing van de bestaande hardheidsclausule voor de vermogensvaststelling (artikel 9 van het Bdr) dit moet leiden.

Bij de mondelinge behandeling in uw Kamer van wetsvoorstel 25 066 is melding gemaakt van het project tot verbetering van de inkomens- en vermogenstoets. In dat project worden eventuele verdere aanpassingen van de vermogenstoets, zoals een verhoging en een mogelijke indexering, onderzocht. Zoals ik heb toegezegd zal ik de resultaten van dit project aan uw Kamer melden. Ik stel mij voor bij die gelegenheid voorstellen te doen voor eventuele verdere aanpassing van de vermogenstoets.

Slot

De verruiming van het bereik van de Wrb vereist een wijziging van de wet. Het op voorstel 25 066 onder nr. 8 ingediende amendement voorziet daarin. De overige maatregelen, aangenomen dat wetsvoorstel 25 066 wordt aanvaard, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden geëffectueerd. Alvorens deze ter hand te nemen zal ik gaarne met uw Kamer hierover in overleg treden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz