

16 493

Wijziging van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden en van enkele artikelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 april 1981

1. INLEIDING

In het voorlopig verslag hebben de leden van de C.D.A.- P.v.d.A.- en V.V.D.-fracties een groot aantal vragen naar de achtergronden, doelstellingen en praktische gevolgen van dit wetsontwerp gesteld. Deels betreffen zij het wetsontwerp zelf, deels betreffen zij de aangekondigde uitvoeringsmaatregelen, voor een deel, ten slotte, hebben zij betrekking op enkele onderwerpen die met dit wetsontwerp, soms heel zijdelings, in verband staan.

Ik stel mij voor de gestelde vragen in die drie categorieën gegroepeerd te beantwoorden.

2. HET WETSONTWERP

2.1. Aanleiding en achtergronden

In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp en in de nota naar aanleiding van het door de Tweede Kamer uitgebrachte verslag, heb ik uiteengezet dat de uitgaven voor de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden een van de snelst groeiende posten van de rijksbegroting vormen. De directe verklaring daarvoor – dit in antwoord op een vraag van de P.v.d.A.-fractie – ligt in de snelle toeneming van het aantal toevoegingen en in de, wat geleidelijker, stijging van de gemiddelde toevoegingsvergoeding per zaak. Dat kan blijken uit de volgende vergelijkende gegevens over de in civiele zaken – dat wil zeggen op grond van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden – uitbetaalde toevoegingen in 1976 en in 1980:

	1976	1980
Aantal toevoegingen	89 000	158 000
Gem. toevoegingsvergoeding	f 550	f 650
Uitgaven	f 49,7 mln.	f 102,9 mln.

In die periode leidde een toeneming van het aantal toevoegingen met ongeveer 14% per jaar, en een stijging van de gemiddelde toevoegingsvergoeding met ongeveer 4% per jaar, tot een stijging van de uitgaven met ongeveer 20% per jaar.

De oorzaken van de stijging van het aantal toevoegingen zijn slechts bij benadering bekend. Op grond van de nog schaarse onderzoeksgegevens mag voorzichtig worden aangenomen dat hieraan drie te onderscheiden soorten van oorzaken ten grondslag liggen:

- de nog steeds toenemende regeldichtheid van de moderne sociale verzorgingsstaat;
- de uitbreiding van de rechtsbescherming van de burger – vooral in het administratieve recht – en de toenemende bekendheid van de burger met de rechten en aanspraken, die de wet hem toekent;
- een sterk autonome stijging van het beroep op de rechter in vooral familierechtelijke zaken (echtscheidingen).

Een vierde, wat los hiervan staande, oorzaak is de geleidelijke uitbreiding van de persoonlijke werkingsfeer van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, doordat, in het ene arrondissement sneller dan in het andere, de toevoegingsgrenzen aanzienlijk zijn opgetrokken. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp is de hoofdoorzaak daarvan al aangeduid. In de meeste arrondissementen zijn de toevoegingsgrenzen aanvankelijk afgeleid van de z.g. bijstandsminima, in die zin dat het bijstandsminimum, vermenigvuldigd met een factor van 1,5 of 1,4, de grens aangaf waar beneden de rechtzoekende voor geheel kosteloze rechtsbijstand in aanmerking kwam. Met de structurele verhogingen van het minimumloon – en de daarvan afgeleide bijstandsminima – in de eerste helft van de jaren zeventig, zijn de voor de kosteloze rechtsbijstand geldende grenzen sterk verhoogd. Immers een verhoging van f 10 van het bijstandsminimum leverde een verhoging op van $f 10 \times 1,5$ of $\times 1,4$ van de voor de toepassing van de WROM geldende inkomensgrenzen. In zekere zin hebben de gehanteerde vermenigvuldigingsfactoren dus een denivellerend effect gehad.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een aantal vragen naar de normen zoals die nu in de verschillende arrondissementen worden gehanteerd. Terwille van de overzichtelijkheid volgt hier een samenvatting van de normen die in de verschillende arrondissementen eind 1980 door de bureaus voor rechtshulp werden gehanteerd voor een echtpaar zonder kinderen.

	Per bureau	Gemiddelde per groep	Cumulatief gemiddelde per groep	Gemiddelde normbedrag per groep
1. Zwolle	2033			
2. Groningen	2100			2362
3. 's-Gravenhage	2235			
4. Alkmaar	2255	2156	2156	
5. Haarlem	2260			
6. Leeuwarden	2260			
7. Zutphen	2260			
8. Amsterdam	2260			
9. Assen	2260	2260	2214	
10. Arnhem	2275			
11. Breda	2293			
12. Utrecht	2332			
13. Roermond	2353	2313	2244	
14. Rotterdam	2464			
15. Eindhoven	2550			
16. Almelo	2563			
17. Middelburg	2685			
18. 's-Hertogenbosch	2687			
19. Dordrecht	2750	2616	2362	

Alle in deze staat genoemde bedragen betreffen netto-inkomens, na aftrek van de over het bruto-inkomen verschuldigde belasting, sociale verzekeringspremies en pensioenpremie. De bedragen worden, met soms aanzienlijke verschillen per arrondissement, verhoogd al naar gelang het kindertal. Daarboven worden in sommige arrondissementen nog aparte – naar kindertal gedifferentieerde – grenzen gehanteerd waar een eigen bijdrage van f 25 of f 50 verschuldigd is.

Verschillen doen zich ook voor ten aanzien van de voor de toepassing van de grenzen in aanmerking te nemen relevante inkomsten, zoals het al dan niet meetellen van de vakantie-uitkeringen, de z.g. dertiende maand, en het inkomen van inwonende kinderen. De normen voor de draagkracht in het vermogen zijn over het algemeen wat meer eenvormig dan die voor het inkomen. De meeste bureaus voor rechtshulp baseren zich op de krachtens de ABW gestelde normen, waarop zij soms, weer uiteenlopende, correcties toepassen.

Ook voor de op het vastgestelde relevante inkomen en vermogen toe te passen correcties vertoont de praktijk een grote verscheidenheid, zowel naar de aard van de gehanteerde correctiefactoren – woonlasten (huur en/of hypotheekkosten), alimentaties, premies voor vrijwillige ziektekostenverzekering etc. – als naar de omvang van de gehanteerde correcties. Het laatste moge blijken – dit mede in antwoord op een vraag van de P.v.d.A.-fractie – uit de eind 1980 bestaande verscheidenheid in de gehanteerde woonlasten-correcties: sommige arrondissementen – waaronder 's-Gravenhage – hanteren daarvoor de regel dat de woonlasten in mindering op het netto-inkomen mogen worden gebracht, voor zover zij een bepaald percentage (25%) van dat inkomen te boven gaan;

- andere bureaus voor rechtshulp brengen alleen de woninghuur in aftrek tot een bepaald maximumbedrag, dat vaak is gerelateerd aan de maximum individuele huursubsidie (bij voorbeeld 's-Hertogenbosch) of wat lager ligt (bij voorbeeld Utrecht); weer andere bureaus voor rechtshulp trekken naast de huurkosten ook de hypothecaire lasten tot een bepaald maximumbedrag af;

- in sommige arrondissementen wordt voor de woonlasten behalve een maximum-, ook een minimumbedrag aangehouden; alleen de woonlasten die daartussen liggen komen voor aftrek in aanmerking (bij voorbeeld Almelo: minimum f 180; maximum f 591,50 p.m.);

- in sommige arrondissementen (bij voorbeeld Rotterdam) wordt de ontvangen individuele huursubsidie op de aftrek in mindering gebracht, in de regelingen van vele andere arrondissementen is daarover niets te vinden.

Overigens vertonen de regelingen die de bureaus voor rechtshulp hanteren niet alleen naar plaats grote verschillen; ook naar tijdsverloop zijn zij wisselend van inhoud. Zo dateren vrijwel alle aftrekregelingen voor huurkosten en andere woonlasten van na 1975.

In het licht van het bovenstaande komt de in de memorie van toelichting gedane constatering dat de toevoegingsnormen uit een oogpunt van rechts-eenheid – bij de z.g. gratis admissieprocedures hebben de rechtbankpresidenten en de kantonrechters over het algemeen het beleid van de verschillende bureaus voor rechtshulp gevolgd – en uit een oogpunt van rechtsgelijkheid een onaanvaardbare verscheidenheid vertonen, alleszins gerechtvaardigd voor.

Naar mijn oordeel zijn de toevoegingsgrenzen niet alleen te ver uiteengegroeid, zij zijn in het algemeen, voor geheel kosteloze rechtsbijstand, ook te hoog komen te liggen. Aan de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenen ligt het beginsel ten grondslag – het is uitdrukkelijk genoemd in artikel 9, eerste lid – dat voor de toepassing van die wet in aanmerking komen de rechtzoekenden, wier financiële draagkracht tekortschiet voor de bekostiging van de behartiging hunner rechtsbelangen. Dat beginsel geeft niet slechts een absolute grens aan, in de zin dat daar beneden de overheid de kosten voor een raadsman geheel voor haar rekening moet nemen, het geeft ook een relatieve grens aan, in de zin dat de overheid die kosten voor haar rekening moet nemen, voor zover de draagkracht van de justitiabele tekortschiet. In het voetspoor van de meerderheid van de Adviescommissie Toevoegingsaangelegenheden ben ik ervan uitgegaan dat er boven het door bijstandsmimum bepaalde netto-inkomen nog een aanzienlijke inkomens-schijf, als buffer, moet liggen, waar men van de justitiabele niet mag vergen dat hij op bepaalde uitgaven bespaart om bij te dragen aan de kosten voor

de nodige rechtsbijstand. Komt zijn inkomen boven de bovengrens van de «buffer», dan mag de rechtzoekende – ook al kan hij de kosten van «betalende» rechtsbijstand niet dragen – in staat worden geacht een eigen bijdrage in de kosten van de z.g. gefinancierde rechtsbijstand te leveren. De door de bureaus voor rechtshulp gehanteerde toevoegingsnormen acht ik in het algemeen, voor zover het absolute grenzen zijn waar beneden de rechtsbijstand geheel kosteloos wordt verleend, te hoog. Als grenzen voor het bereik van deze wet, dat wil zeggen met inbegrip van degenen van wie een eigen bijdrage kan worden verlangd, zijn zij, naar het mij voorkomt, in het algemeen niet onredelijk te achten.

Op grond van het vorenstaande is dit wetsontwerp ingediend dat een driedelige strekking heeft:

- a. de uniformering van de financiële toevoegingsnormen, de voor de toepassing van die normen in aanmerking te nemen inkomens- en vermogenscomponenten en de op het relevante inkomen en vermogen aan te brengen correcties;
- b. het brengen van de absolute draagkrachtgrens op een, gelet op de strekking van de wet, verantwoord niveau;
- c. het invoeren van, aanvullende, normen voor de financiële draagkracht, voor rechtzoekenden wier financiële draagkracht toelaat een eigen bijdrage te leveren aan de van overheidswege gefinancierde rechtshulp.

In de nota naar aanleiding van het door de Tweede Kamer uitgebrachte verslag heb ik uiteengezet dat de aanleiding – niet de grond – voor dit wetsontwerp, mede, heeft gelgen in de verkrapping van de begrotingsruimte: het veiligstellen van het vereiste niveau aan voorzieningen op het gebied van de rechtshulp noopte tot bespoediging van een ook onder andere omstandigheden – getuige de instelling van de genoemde adviescommissie – nodige maatregel. Haar in de considerans als een bezuinigingsmaatregel te kwalificeren zou, gelet op het bovenstaande, onjuist zijn.

2.2. De inhoud van het wetsontwerp

2.2.1. De grenzen voor de financiële draagkracht naar inkomen

In overleg met de Tweede Kamer zijn in artikel 9, derde lid, de normen van de financiële draagkracht in de wet zelf uitgewerkt.

De basisnorm is de (netto-)inkomengrens van f 2000. Zij wier inkomen beneden die grens ligt, blijven voor volledig kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komen. Hun draagkracht wordt dan geacht steeds te kort te schieten voor het vrijmaken van middelen om de nodige rechtsbijstand (mede) te bekostigen. De onder het bereik van deze inkomengrens vallenden – dit in antwoord op een vraag van de P.v.d.A.-fractie – zijn te beschouwen als degenen voor wie naar mijn oordeel deze wet primair is bedoeld. De vaststelling van geüniformeerde toepassingsnormen, als zodanig, mag hem niet raken.

De leden van dezelfde fractie werpen de vraag op, of het gestelde in artikel 9, derde lid, onder f, dat een differentiatie aanbrengt voor «ongehuwden», niet ten koste gaat van, bij voorbeeld, gescheiden vrouwen met kinderen. Het antwoord daarop luidt ontkennend. Nu de wet het begrip «gehuwd» noemt, noch omschrijft, staat het de besluitwetgever vrij om voor de toepassing van de toevoegingsgrenzen daaraan een eigen inhoud te geven. Als «gehuwd» in de zin van de ingevolge artikel 9, zesde lid, te geven algemene maatregel van bestuur zullen in ieder geval worden aangemerkt:

- de in gezinsverband levende echtgenoten met of zonder hun minderjarige kinderen;
- een – alleenstaande – man of vrouw met de te zijnen of te harer laste komende kinderen;
- personen die duurzaam samenwonen met of zonder hun minderjarige kinderen.

Tot dusver passen de meeste bureaus een differentiatie naar gezinsgrootte toe, onder optelling van de ontvangen kinderbijslag bij het in aanmerking te nemen inkomen. Daartegen bestaat het praktische bezwaar dat de vaststelling van het relevante netto-inkomen moeilijker wordt, terwijl de verdere differentiatie van de normen de toepassing van het stelsel ondoorzichtiger maakt. Daarom is in dit wetsontwerp gekozen voor het eenvoudiger systeem van het buiten beschouwing laten van de kinderbijslag bij de vaststelling van het relevante inkomen en voor het niet toepassen van een nadere differentiatie in de inkomensgrenzen. Mede met het oog op de praktische problemen van zo'n differentiatie heeft de Adviescommissie daartoe unaniem geadviseerd.

De leden van de P.v.d.A.- en de V.V.D.-fractie vragen waarom in de omschrijving van het begrip «inkomen» in artikel 9, tweede lid, de aftrek van de premie van vrijwillige verzekering tegen ziektekosten niet is opgenomen. De reden daarvan is dat deze aftrek in het ontwerp-besluit is opgenomen bij de op het vastgestelde relevante inkomen in mindering te brengen uitgaven, evenals, bij voorbeeld, de uitgaven voor alimentatie. Het feit dat in artikel 9 de inkomensnormen zijn vastgelegd, verandert in dit opzicht niets aan de regeling van het ontwerp-besluit.

2.2.2. *De eigen bijdrage*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een reeks vragen met betrekking tot de eigen bijdrage en het verminderd tarief. Alvorens daarop in te gaan geef ik eerst de strekking van de voorgestelde regeling in het kort weer:

in het «oude» stelsel kon het bureau van consultatie (later: het bureau voor rechtshulp) rechtzoekenden, die naar zijn mening niet in aanmerking kwamen voor volledig kosteloze rechtshulp, maar voldoende draagkracht hadden voor de toepassing van het verminderd tarief – dat wil zeggen het voldoen van de helft van de aan hun zijde gevallen kosten van de raadsman, deurwaardersexploaten, uitroepgelden en griffierechten – een toevoeging als «minvermogende» geven. De toegevoegde raadsman was, ingevolge artikel 15, tweede lid (oud) WROM verplicht een toelating tot het procederen tegen verminderd tarief te verzoeken. De toevoeging als «minvermogende» is vooral daardoor in onbruik geraakt, doordat zij – naast de gewone risico's en kosten die met het procederen in burgerlijke zaken samenhangen – voor de justiciabele extra onoverzienbare risico's schiep, die van het ene tot het andere geval sterk konden verschillen. Bij die onvoorspelbaarheid kwam nog het feit dat verminderd tarief geen andere differentiatie toeliet dan tot de helft van een onbekend bedrag. Hierin brengt dit wetsontwerp in twee opzichten een verbetering:

- de maximale eigen bijdrage in de vergoeding van de toegevoegde raadsman staat bij voorbaat vast;
- de maximale eigen bijdrage is naar gelang de draagkracht gedifferentieerd.

Ik ben het met de leden van de P.v.d.A.-fractie eens dat de regeling van het verminderd tarief in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de in dit wetsontwerp voorgestelde regeling van de eigen bijdrage systematisch en terminologisch minder fraai op elkaar aansluiten. Niettemin kan het stelsel als interimregeling wel functioneren. De eliminatie van het verminderd tarief uit de wetgeving zou moeten geschieden te zamen met het schrappen van de in de artikelen 855–871 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregelde gratis-admissieprocedure. Daarmee hangt het verminderd tarief onverbreekelijk samen. De consequenties van een dergelijke ingreep zijn verreikend. Zij zouden in de eerste plaats vergen dat in plaats van de huidige bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een aparte regeling wordt gegeven van de consequenties van het kosteloos en tegen een eigen bijdrage procederen. Daarnaast dienen veranderingen te worden

aangebracht in de Wet tarieven in burgerlijke zaken (de artikelen 17 e.v.), het Deurwaardersreglement (artikel 19) en in de WROM zelf (artikel 15).

De leden van de P.v.d.A.-fractie opperen het schrappen van de zinsnede «of, in de gevallen waarin een eigen bijdrage is opgelegd tegen verminderd tarief» in artikel 15, tweede lid. De strekking van dit voorstel is, kennelijk, te voorkomen dat rechtzoekenden aan wie een eigen bijdrage is opgelegd, de helft van de bij verminderd tarief verschuldigde griffierechten en deurwaarderskosten zullen moeten gaan betalen. Hierbij zij het volgende opgemerkt. In het wetsontwerp is bewust het verband tussen de eigen bijdrage en de in het burgerlijk procesrecht aan het verminderd tarief verbonden consequenties gelegd. Met het oog daarop zijn ook in de artikelen 860, 863 en 870 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en in artikel 19 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken enkele wijzigingen aangebracht. Het komt mij voor, dat justiciabelen wier inkomen boven de grens van f 2000 ligt, naast de eigen bijdrage, in burgerlijke zaken de helft van de griffierechten en de andere uit de procedure voortvloeiende kosten voor hun rekening kunnen nemen. Het vaststellen alleen van de grens voor geheel kosteloze bijstand op f 2000, zonder een nadere regeling van de onder het verminderd tarief verschuldigde kosten, zou de rechtzoekende wiens inkomen tussen de f 2000 en de f 2500 ligt, onder de nu geldende regeling van het verminderd tarief veel meer onzekerheden hebben gelaten dan in de nu voorgestelde regeling het geval is. Uit dit gezichtspunt werpt de voorgestelde regeling geen additionele drempels op, maar verlaagt het juist de drempels die zouden zijn ontstaan bij een uniformering en aanpassing, zonder meer, van de toevoegingsgrenzen.

De prohibitieve werking waarvoor de leden van de P.v.d.A.-fractie bevreemd zijn, is in feite geen andere dan die welke voortvloeit uit de afweging, die iedere justitiabele – die geheel of ten dele opkomt voor de kosten van een procedure – zal moeten maken. De door deze leden gegeven voorbeelden van kantongerechtsprocedures zijn op zich zelf niet onjuist, maar zij moeten – aangenomen dat men de grens van f 2000 voor kosteloze rechtsbijstand verantwoord acht – worden gesteld naast de situatie, zoals die zou zijn, indien het verminderd tarief oude stijl zou zijn gehandhaafd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts naar de reden voor het schrappen van de in artikel 24, eerste lid, van het oorspronkelijk wetsontwerp voorkomende beperking «tot de helft». Bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer werd daartegen het bezwaar aangevoerd dat die beperking, bij een gemiddelde toevoegingsvergoeding van f 650 te ongenueanceerd zou werken. Door de werking van dat gemiddelde, zouden bij een beperking van de eigen bijdrage tot de helft van de toevoegingsvergoeding, de in de hogere inkomensschijven reëel verschuldigde eigen bijdragen genivelleerd worden naar het niveau van de voor de lagere inkomensschijven geldende eigen bijdrage. De thans voorliggende constructie beantwoordt dan ook beter aan de eisen van het draagkrachtbeginsel. Dat blijkt duidelijk uit het door deze leden gegeven voorbeeld. Volgens het oorspronkelijk ontwerp zou de justitiabele, of zijn inkomen nu f 1900 (de aanvankelijk voorgestelde ondergrens voor het verminderd tarief) of f 2400 (de bovengrens) bedroeg, steeds f 162,50 hebben moeten betalen. Volgens het nu voorliggende ontwerp moet de justitiabele met een inkomen van f 2000 een eigen bijdrage van f 125 – minder dan de helft van de toevoegingsvergoeding – betalen, terwijl hij bij een inkomen van f 2500 een bedrag gelijk aan de volledige toevoegingsvergoeding van f 325 verschuldigd is.

Over de hoogte van de in dit wetsontwerp voorziene eigen bijdrage vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie zich nog af, waarom in de eerste schijf met een eigen bijdrage van f 150 geen hardheidsclausule is ingebouwd, die het mogelijk zou maken vrijstelling van die bijdrage te verlenen in geval er sprake is van buitengewone lasten. Hierover zij opgemerkt dat in de algemene maatregel van bestuur in een niet alleen voor de eerste schijf werkende hardheidsclausule zal worden voorzien, die het mogelijk maakt rekening te houden met buitengewone ten laste van de rechtzoekende blijvende uitgaven.

De benedengrens van de eigen bijdrage is op ongeveer f 100 lager gesteld dan de ziekenfondsgrens, omdat hier, anders dan bij de verplichte ziektekostenverzekering, geen sprake is van een premiebetaling. Dit verschil tussen een volledige uit de algemene middelen gefinancierde voorziening en een verplichte verzekering verklaart mede waarom de vergelijking met de eigen bijdrage in de sfeer van de gezondheidszorg hier mank gaat. Een vergelijking die overigens ook wegens de verschillen in de aard van de geneeskundige en rechtskundige hulp en in de frequentie waarmee op die vormen van hulp een beroep wordt gedaan, minder juist is.

2.2.3. De inning van de eigen bijdrage

De leden van de C.D.A.-, P.v.d.A.- en de V.V.D.-fractie vragen een nadere toelichting op de in dit wetsontwerp geregelde inning van de eigen bijdrage door de toegevoegde advocaat. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (blz. 5 en 6) is op deze kwestie reeds uitvoerig ingegaan. De daar aangevoerde argumenten – ik acht ze nog steeds doorslaggevend – zijn als volgt samen te vatten:

- De invoering van een stelsel van eigen bijdragen in de gefinancierde rechtshulp heeft alleen zin, indien voldoende vaststaat dat de bijdrage ook metterdaad – zonder veel perceptiekosten – wordt geïnd.
- De organisatie van de bureaus voor rechtshulp is niet opgewassen tegen de administratieve last van de verwerking van de inning. Daar komt bij dat door snel in omvang toenemende praktijk van de schriftelijke toevoeging in het overgrote deel van de zaken waarin een bewijs van toevoeging wordt afgegeven geen enkel rechtstreeks contact tot stand komt tussen het bureau en de rechtszoekende. In de praktijk treedt de door de cliënt zelf gekozen raadsman op als contactpersoon tussen de rechtzoekende en het bureau dat – schriftelijk – over de toevoeging moet beslissen. Deze gang van zaken wordt algemeen door de hulpverleners in de gefinancierde rechtshulp als een verworvenheid gewaardeerd, vooral omdat zij de justiciabele de extra gang naar het bureau bespaart. Zij maakt echter wel de inning van de eigen bijdrage door het bureau – de bureaumedewerkers zouden daartegen overigens bezwaren maken – heel moeilijk. Het bureau zal immers tegenover cliënten die het niet kent, met wie het ook overigens geen enkel contact onderhoudt, in feite geen gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die artikel 24, tweede lid, biedt, wanneer het de afdracht van de eigen bijdrage zou willen zekerstellen. In relatief veel gevallen zal dan de omslachtige en kostbare verhaalsprocedure moeten worden gevolgd. De perceptiekosten maken dan van de eigen bijdrage een wel heel weinig effectief en oneigenlijk middel ten dienste van de toepassing van het draagkrachtbeginsel.
- De ervaringen die de griffies hebben opgedaan met de inning van de thans wel opgelegde eigen bijdragen tot een maximum van f 50 wijzen op dezelfde bezwaren als voor de bureaus voor rechtshulp bestaan. Ook tussen de griffies en de rechtzoekenden bestaan meestal geen contacten. Deze lopen gewoonlijk tussen de advocaat of de deurwaarder en de griffie. Voor zover de kosteloos of tegen verminderd tarief procederende cliënt betalingen aan de griffie verschuldigd is, worden zij gewoonlijk in rekening gebracht bij en voldaan door de raadsman die ze naderhand aan zijn cliënt in rekening brengt.

Het voorgaande slaat op burgerlijke zaken, waar althans formeel nog contacten bestaan tussen de rechtzoekende en de griffie van de rechtbank. Van zulke contacten is in het geheel geen sprake bij zaken dienende voor een administratieve rechter en bij niet gediend hebbende zaken. Daar tast de griffier geheel in het duister omtrent de identiteit van de cliënt en de aard der zaak. De invordering van de eigen bijdrage door de griffier zal in de regel achteraf moeten plaatsvinden, zonder dat hij beschikt over enig middel om druk op de met de betaling trage of weigerachtige cliënten uit te oefenen. Ook hier zullen de perceptiekosten in geen redelijke verhouding blijken te staan tot de opbrengst.

Bij de verlening van rechtsbijstand staat de toegevoegde raadsman in veel nauwer contact met de rechtzoekende dan het bureau en de griffier van de rechtbank. Ook wanneer de cliënt geheel kosteloos procedeed, zijn in die relatie financiële aspecten aanwezig. Doorgaans is deze ook dan aan zijn raadsman bepaalde kosten – de z.g. verschotten – verschuldigd. De inning van de eigen bijdrage is derhalve in de verhouding van advocaat en cliënt geen principieel novum. Hierbij dient nog te worden overwogen dat de eigen bijdrage van de rechtzoekende geen retributie is, opgelegd wegens van overheidswege geleverde prestaties, maar een bijdrage naar draagkracht aan de kosten van hem door de raadsman verleende diensten, die door de Staat worden meegefinancierd. Ook zo opgevat, behoort de inning van de eigen bijdrage bij de raadsman te liggen.

De weerstanden welke bestaan tegen de inning van de eigen bijdrage door de raadsman zijn wel begrijpelijk, maar bij nader inzien niet doorslaggevend. Evenals van betalende cliënten zal de advocaat of deurwaarder voortaan ook van een deel van de hem toegevoegde rechtzoekenden een vergoeding moeten vragen. Evenmin als dat bij betalende cliënten het geval is, zal de raadsman voor de inning van die vergoedingen in incassozaken gespecialiseerd moeten zijn – de strekking van de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie hierover ontgaat mij – integendeel, het betreft hier handelingen die onlosmakelijk zijn verbonden met de uitoefening van het beroep van advocaat of deurwaarder.

Uit het voorgaande vloeit al voort dat op dezelfde gronden als waarop de inning van de eigen bijdrage door het bureau of de griffie is afgewezen, ook de inning van die bijdrage door de – toch al overbelaste – belastingdienst niet in aanmerking komt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen mijn oordeel over de wijze waarop de toegevoegde advocaat de eigen bijdrage moet innen. Dat laat ik graag aan zijn oordeel en inzicht over. Hier wil ik volstaan met erop te wijzen dat het wetsontwerp de met beleid handelende advocaat voldoende mogelijkheden biedt om de eigen bijdrage van de cliënt zonder veel problemen te innen (vgl. artikel 24, tweede en derde lid). De incasso-vergoeding (artikel 25, eerste lid, onder b) en het vereenvoudigde verhaal (artikel 25a) complementeren de in artikel 24, tweede en derde lid, gegeven inningsmogelijkheden voldoende. De voorliggende regeling kan daarom, naar het mij voorkomt, niet als onbillijk worden beoordeeld.

2.2.4. *De indexering*

De leden van de C.D.A.-, P.v.d.A.- en V.V.D.-fractie vragen waarom in artikel 9, vierde lid, WROM ten behoeve van de aanpassing van de inkomensgrenzen en eigen bijdragen is gekozen voor de in artikel 402a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek omschreven methode van indexering.

De verklaring hiervoor ligt in het niveau van de in artikel 9, derde lid, omschreven inkomensgrenzen en in hun onderlinge verhouding. In de eerste plaats liggen zij, te beginnen met de grens van f 2000, op een niveau dat aanmerkelijk hoger ligt dan dat van het netto-minimumloon en de daarvan afgeleide bijstandsminima. In de tweede plaats zijn de verschillende schijven zo gekozen dat zij reële verschillen in draagkracht weergeven, die ieder de oplegging van een hogere eigen bijdrage verantwoord maken. Zij dienen daarom in de toekomst niet te ver uiteen te groeien.

Een bezwaar tegen de bestaande koppelingen, hetzij aan de prijsindex, hetzij aan de index van de regelingslonen, is dat zij, zeker op wat langere termijn beschouwd, voor de in artikel 91, derde lid, geregelde grenzen een sterk denivellerend effect sorteren. Een stijging van 10% van een van beide indexen, leidt op het niveau van het bijstandsminimum voor gehuwden tot een stijging van ongeveer f 140 p.m.; op het niveau waarop de eigen bijdragen beginnen zal die stijging f 200 p.m. bedragen; op het niveau van de bovengrens van de eigen bijdrage is de stijging f 250 p.m. Wij zien hier hetzelfde mechanisme werken dat ertoe heeft geleid dat de in de praktijk gehanteerde inkomensgrenzen tot een in het algemeen onverantwoorde hoogte zijn gestegen.

Dit verschijnsel zou zich in nog sterkere mate kunnen voordoen indien de inkomensgrenzen werden gekoppeld aan de ontwikkeling van de voor de toepassing van de Bijstandswet gehanteerde norminkomens bedoeld in het Besluit landelijke normering. Iedere structurele aanpassing daarvan zou, vergroot, doorwerken in de structuur van de voor de WROM gehanteerde inkomensgrenzen. Met deze problemen voor ogen is gezocht naar een indexeringsmechanisme dat de wijzigingen in de loonindex als het ware afgedempt zou kunnen «doorgeven». Zo'n mechanisme is voorzien in het onlangs aanhangig gemaakte wetsontwerp tot wijziging van artikel 402a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. (Wijziging van de regelen omtrent de indexering van uitkeringen voor levensonderhoud, bijlagen Handelingen II.).

De aanleiding tot dat wetsontwerp is, heel in het kort gezegd, het feit dat de uit het indexcijfer van de regelingslonen voortvloeiende stijging van de alimentatieverplichtingen voor onderhoudsplichtigen in de hogere inkomensgroepen relatief te hoog uitviel. Die doorwerking beoogt dat wetsontwerp af te dempen, door het loonindexcijfer te schonen van bepaalde factoren die vooral in de bovenmodale inkomens vertekeningen veroorzaken. Hoewel de strekking van het in artikel 402a Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geregelde indexeringsmechanisme een geheel andere is dan het in artikel 9, vierde lid WROM voorgestelde, voldoet het juist met de erin voorziene wijziging goed om een disproportionele stijging van de op f 2000 p.m. beginnende inkomensgrenzen te voorkomen. Ik sluit niet uit dat naderhand, in het licht van de feitelijke aanpassingen van de inkomensgrenzen, een verfijning van de in artikel 9, vierde lid, geregelde indexering nodig zal blijken. Voorshands is het, bij gebreke van andere beproefde constructies, de meest verantwoorde oplossing.

2.2.5. *De verhouding eigen bijdrage-verminderd tarief*

Hierover stellen de leden van de P.v.d.A.-fractie enkele vragen. De eerste vraag in dit verband vloeit klaarblijkelijk voort uit de niet correct weergegeven tekst van artikel 2, eerste lid WROM in het nader gewijzigd ontwerp van wet. In de onlangs verschenen herdruk van dat stuk is die drukfout hersteld: «Aan on- en minvermogenen wordt door het bureau of door tussenkomst van het bureau, kosteloos of *met oplegging van een eigen bijdrage* rechtsbijstand verleend».

Van een incongruentie tussen deze bepaling en artikel 15, tweede lid, is dus geen sprake.

Artikel 868 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ziet op de gratis-admissie buiten «eigenlijk rechtsgeding», zoals aanvragen om een gerechtelijke machtiging, goedkeuring of andere rechterlijke beschikking. De rechter beoordeelt dan aan de hand van de hem overgelegde bewijsstukken of er sprake is van on- of minvermogen. In artikel 860, eerste lid (nieuw) RV. wordt voor de toepassing van deze begrippen verwezen naar artikel 9 WROM. Ook de overeenkomstig artikel 868 Rv. geadieerde rechter zal zich aan die normen moeten refereren. Dat zal hem worden vergemakkelijkt, doordat daaromtrent in het krachtens artikel 857, vierde lid, te uniformeren bewijs van onvermogen uitdrukkelijk opgave zal worden gedaan. Hetzelfde geldt bij de toepassing van artikelen 867 en 869 Rv.: de rechter zal tot «kosteloos» moeten besluiten indien het inkomen van de verzoeker minder bedraagt dan f 2000 p.m. en tot «verminderd tarief», indien dat inkomen tussen de f 2000 en f 2500 p.m. beloopt. Reden voor verwarring acht ik hier bij een systematische lezing en toepassing van de wet niet aanwezig.

2.2.6. *Diverse opmerkingen en vragen over het wetsontwerp*

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of met de in artikel 9, tweede lid, WROM voorkomende term «de over het bruto-inkomen verschuldigde belasting» een geobjectieerd belastingbedrag wordt bedoeld, of dat hier gerekend dient te worden met de feitelijk door betrokkene betaalde belasting. Het antwoord moet zijn dat hier – op praktische gronden – geobjectieerde belastingbedragen zullen worden toegepast.

Met het oog op de gevolgen van dit wetsontwerp vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie nog of de door de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging voor Rechtshulp en het Landelijk Overleg Koördinatoren (LOK) gegeven cijfers over het aantal personen dat van kosteloze rechtsbijstand wordt uitgesloten juist zijn. En, zo niet, hoe die cijfers dan moeten luiden.

Omdat ik geen inzicht heb in de gegevens waarop de door genoemde organisaties genoemde cijfers berusten, wil ik mij van een oordeel daarover onthouden. Op grond van de mij ter beschikking staande gegevens – zij laten slechts globale schattingen toe – lijkt de conclusie verantwoord dat bij de nu voorgestelde inkomensgrenzen het bereik van de gefinancierde rechtsbijstand terugloopt van ongeveer 88% tot ongeveer 82% van de totale Nederlandse bevolking. Voor geheel kosteloze rechtsbijstand zal ongeveer 66% in aanmerking blijven komen. Ongeveer 16% zal gaan vallen in de termen van een eigen bijdragen.

Op daartoe strekkende vragen van de P.v.d.A.-fractie kan worden gesteld, dat heel globaal, en met de nodige onzekerheden geschat, de door het oorspronkelijke wetsontwerp te weeg te brengen ombuiging ongeveer f 10 mln. zou hebben belopen. Voor het voorliggende wetsontwerp is dat bedrag op ongeveer f 8 mln. te begroten. Over de voorstellen van de Orde, de Vereniging voor Rechtshulp en het LOK doe ik liever geen kwantitatieve uitspraken. Gelet op het bereik van die voorstellen, de structurering van de daarin voorgestelde eigen bijdrage en de wijze van inning lijkt mij een substantieel ombuigingseffect daarvan twijfelachtig.

De leden van de P.v.d.A.-fractie missen in het wetsontwerp nog een regeling van draagkrachtnormen voor rechtspersonen. Hierbij zij aangetekend dat de gevallen waarin voor rechtspersonen een beroep op de WROM wordt gedaan, nog tamelijk zeldzaam zijn. De gevallen die zich voordoen, kenmerken zich door een grote verscheidenheid. Daarvoor wettelijke normen te vinden, is thans (nog) niet mogelijk. Mogelijk zal de praktijk in de toekomst wat meer vaste patronen laten zien, die aanknopng bieden voor het stellen van regels daarvoor. Voorlopig moet de bureaus voor rechtshulp hier een eigen beoordelingsruimte worden gegund om naar bevind van zaken te handelen.

3. DE ALGEMENE MAATREGEL VAN BESTUUR, BEDOELD IN ARTIKEL 9, ZESDE LID

3.1. Vragen van procedurele aard

De zakelijke inhoud van de ingevolge artikel 9, zesde lid, WROM te geven algemene maatregel van bestuur is aan de Tweede Kamer medegedeeld. Het is – dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de P.v.d.A.-fractie – staatsrechtelijk minder juist de tekst van een ontwerp-besluit te publiceren, hangende de advisering van de Raad van State aan de Kroon. De inhoud van dat besluit zal, naar de leden van de P.v.d.A.- en V.V.D.-fracties vaststellen, enkele wijzigingen ondergaan. De meest diepgaande verandering is een gevolg van het in de wet zelf opnemen van de inkomensgrenzen. De daarop betrekking hebbende bepalingen zijn uit het ontwerp-besluit geschrapt.

Eveneens van belang is de, bij de behandeling in de Tweede Kamer reeds aangekondigde, verhoging van de grenzen voor het vrijgestelde vermogen tot f 20 000, onderscheidenlijk f 13 000 en de verhoging van de vrijgestelde «vrije» waarde van de eigen woning tot f 75 000.

De overige veranderingen zullen, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, vooral van wetstechnische aard zijn. Ik acht het niet juist om het ontwerp-besluit, waarover nog nader rapport aan H.M. de Koningin moet worden uitgebracht, thans openbaar te maken.

3.2. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur

3.2.1. De hardheidsclausule

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af of een hardheidsclausule niet haar grondslag in de wet zelf moet vinden. Indien deze leden met de vraag bedoelen dat de wetstekst zelf ruimte moet laten voor afwijking van de bij de wet gestelde normen krachtens een secundaire regeling, stem ik graag met hen in. Ik moge in dit verband wijzen op de omschrijving van de in artikel 9, derde lid, genoemde inkomensgrenzen, waar telkens voor de eigen bijdrage, de een duidelijke marge latende term «hoogstens» is gebruikt. Die marge mag de besluitwetgever benutten door een hardheidsclausule in de algemene maatregel van bestuur op te nemen. Uiteraard staat het de besluitwetgever, voorts, vrij een hardheidsclausule te formuleren ter zake van de toepassing van de materiële normen welke vaststelling hem door de formele wetgever is opgedragen. De hier bedoelde hardheidsclausule betreft zowel de in de wet vastgestelde materiële normen (de inkomensgrenzen; de eigen bijdrage) als de in de algemene maatregel van bestuur uitgewerkte normen (o.m. de vermogensgrenzen; de voor de vaststelling van het relevante inkomen in aanmerking te nemen inkomenscomponenten; de op het relevante inkomen aan te brengen correcties).

Indien het nodig mocht blijken aanwijzingen te geven over de toepassing van de hardheidsclausule in bepaalde categorieën van gevallen of op bepaalde onderdelen van het bij algemene maatregel van bestuur geregelde, zal eerst moeten worden nagegaan of een aanpassing van de materiële regeling niet tot het gewenste resultaat kan leiden. Een hardheidsclausule dient naar haar aard incidenteel te worden gehanteerd, op grond van de strikt persoonlijke omstandigheden van degene die er een beroep op doet.

Het is niet uitgesloten dat de hardheidsclausule zal kunnen worden gebruikt in gevallen, waarin de rechtzoekende excessieve woonlasten heeft. Echter, een systematisch gebruik van die clausule voor dat doel is ongepast. Dan zou de regelgever de bestaande materiële normen moeten verduidelijken of wijzigen.

3.2.2. De woonlastenaftrek

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een reeks vragen naar aanleiding van de in het ontwerp-besluit voorgenomen correctie voor de woonlasten. Ter vermijding van enig misverstand zij erop gewezen dat die correctie zowel op huurkosten als op hypotheeklasten betrekking zal hebben.

Niet juist is de premisse waarop verschillende van de gestelde vragen gebaseerd zijn, nl. dat vóór het ontstaan van de bureaus voor rechtshulp, door de bureaus van consultatie al een correctie voor woonlasten werd toegepast. Voor zover mij bekend, is dat bepaald niet het geval. Verschillende bureaus voor rechtshulp zijn pas zeer onlangs begonnen met de hantering van een dergelijke correctie. Uit de hierboven onder 2.1 gegeven weergave blijkt dat de eind 1980 bestaande praktijk in dit opzicht een grote verscheidenheid aan onzekerheid paarde. Geen van beide verschijnselen wijst op een sedert lang algemeen aanvaarde en uitgekristalliseerde praktijk.

De grens van 20% van het netto-inkomen (een kleine 17% van het bruto-inkomen) sluit aan bij de door vele gemeenten gehanteerde norm bij het woonruimtetoewijzingsbeleid. Zij is door de Adviescommissie Toevoegingsaangelegenheden unaniem aanbevolen.

In de algemene maatregel van bestuur zal het maximumbedrag worden vastgesteld, tot waar de ten laste van de rechtzoekende blijvende woonlasten aftrekbaar zijn. In overeenstemming met de thans door verschillende bureaus voor rechtshulp gehanteerde praktijk zal dat maximum aansluiten bij het voor de individuele huursubsidie geldende maximum. De aan dit maximum ten grondslag liggende gedachte is, dat burgers die hun wooncomfort zoeken te vergroten en daarvoor bereid zijn buitengewoon hoge lasten op zich te nemen, de consequenties daarvan slechts binnen redelijk te achten grenzen op de gemeenschap kunnen afwentelen. Dit in antwoord op een ook door de V.V.D.-fractie gestelde vraag.

Inderdaad is de veronderstelling van de P.v.d.A.-fractie juist dat de 20%-grens en het f 600 maximum cumulatief zijn: alleen de werkelijke woonlasten die meer dan 20% van het netto-inkomen bedragen, voor zover zij minder dan f 600 zijn.

De mogelijke maximumcorrectie is eenvoudig aan de hand van het volgende overzicht vast te stellen:

netto-inkomen	Woonlasten: f 600 of meer	
	20%	aftrek
f 2000	f 400	f 200
f 2100	f 420	f 180
f 2200	f 440	f 160
f 2300	f 460	f 140
f 2400	f 480	f 120
f 2500	f 500	f 100

Wanneer de woonlasten minder zijn dan f 600 zal de correctie navenant kleiner worden.

Op grond van dit cijfermatige voorbeeld ben ik het niet met de leden van de P.v.d.A.-fractie eens dat de voorgestelde regeling «vrijwel nimmer» tot een correctie aanleiding zal geven. Daarvoor is het bereik van de correctie te groot. Evenmin ben ik het met hen eens dat die correctie steeds een «zeer klein deel» zal betreffen. In het gegeven voorbeeld kon zij oplopen tot een derde van de werkelijke woonlasten.

Met de leden van de P.v.d.A.-fractie ben ik het graag eens dat in de marges van de voorgestelde regeling wel gevallen kunnen voorkomen die – hoewel vrijwel identiek – in het ene geval wel tot toepassing van de WROM kunnen leiden, in het andere geval niet. Ik vermag echter niet in te zien waarom de hier voorgestelde regeling «willekeuriger» is dan welk ander stelsel ook. Indien er helemaal geen sprake zou zijn van een woonlastenaftrek, zou dan, bij voorbeeld, de grens van f 2500 «willekeurig» zijn te noemen, omdat men bij een inkomen van f 2495 nog wel onder het bereik van de WROM valt, en bij een inkomen van f 2505 niet?

3.2.3. De vermogensgrenzen

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen voorts nog een aantal vragen over de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen vermogensgrenzen.

Zij zijn als volgt te beantwoorden.

Die vermogensgrenzen zijn, in overeenstemming met het advies terzake van de Adviescommissie Toevoegingsaangelegenheden (vgl. brief van 18 december 1980, gepubliceerd in bijlagen Handelingen II, 16 493, nr. 9, blz. 4 en 5), afgeleid van de krachtens de Algemene Bijstandswet gehanteerde normen, vermeerderd met een marge van ongeveer f 6500, omdat de kosten van «betalende» rechtshulp snel tot een beduidend bedrag kunnen oplopen.

De «vrije» waarde van de eigen woning kan oplopen tot een bedrag van f 75 000, een zo aanzienlijke marge dat – dit naar aanleiding van een vraag van de V.V.D.-fractie – het niet nodig lijkt een aparte voorziening te treffen voor de lagere inkomens in het bereik van de WROM.

In het ontwerp-besluit is ter dege rekening gehouden met de – overigens voor de hand liggende – casusposities die de P.v.d.A.-fractie noemt: niet in aanmerking zal worden genomen het vermogen dat voor de rechtzoekende slechts onder onredelijk bezwarende of belastende voorwaarden te gelde kan worden gemaakt. Deze in het aan de Tweede Kamer gegeven overzicht van de inhoud van dit ontwerp-besluit voorkomende clausule ziet juist op die gevallen.

3.2.4. *Cumulatie van zaken*

Over dit onderwerp stellen de P.v.d.A.- en de V.V.D.-fracties enkele vragen.

Het komt inderdaad voor dat ter zake van het zelfde rechtsbelang tegelijkertijd of vlak na elkaar verschillende procedures door de toegevoegde raadsman moeten worden aangespannen. Indien die procedures onderling nauw verknocht zijn, dienen zij in de praktijk door hetzelfde bewijs van toevoeging te worden gedekt.

Het lijkt in die gevallen juist dat de betrokken rechtzoekende wordt «aangeslagen» voor eenmaal de eigen bijdrage. Echter indien meer instanties worden geadieerd – hetgeen zich in een kleine minderheid van de gevallen voordoet – kunnen daarvoor aparte toevoegingen moeten worden afgegeven. Dan zal de rechtzoekende in beginsel steeds de eigen bijdrage verschuldigd zijn, tenzij er gronden zijn voor de toepassing van de hardheidsclausule. Gelet op het tijdsverloop dat met het voeren van de verschillende procedures is gemoeid en het feit dat de raadsman de verschuldigde eigen bijdrage gewoonlijk in termijnen int, zal er, naar valt aan te nemen, lang niet altijd aanleiding bestaan tot het hanteren van die clausule in deze gevallen. Het gaat er ook hier om, dit naar aanleiding van een vraag van de P.v.d.A.-fractie, wat de concrete draagkracht van de betrokkene is. Het antwoord daarop bepaalt weer of het redelijk is de eigen bijdrage op te leggen.

4. VRAGEN NAAR AANLEIDING VAN HET WETSONTWERP

De leden van de P.v.d.A.- en de V.V.D.-fractie stellen nog enkele vragen over de z.g. kostenveroordeling. Vooropgesteld zij dat dit onderwerp niet door het onderhavige wetsontwerp wordt geregeld. Het staat er hoogstens zijdelings mee in verband. Ik acht het niet juist om over deze niet-eenvoudige en moeilijk toegankelijke materie in dit kader stellige uitspraken te doen. Bovendien heeft, voor zover er een zijdelings verband bestaat met de rechtshulp, het hier aangesneden probleem niet louter betrekking op de van overheidswege gefinancierde rechtshulp.

De kostenveroordelingen in burgerlijke zaken met «betalende» cliënten dekken in de regel slechts een fractie van de door de «winnende» rechtzoekende aan zijn advocaat verschuldigde salarissen: ook wanneer men in het gelijk wordt gesteld blijft het procederen in burgerlijke zaken kostbaar. Indien een kosteloos procederende cliënt in een burgerlijke zaak een kostenveroordeling te zijnen gunste hoort uitspreken, komt deze voor wat betreft het salaris en de verschotten ten goede aan de toegevoegde advocaat (vgl. artikel 865 Rv.). Bij een tegen verminderd tarief (tegen een eigen bijdrage) procederende cliënt, is het de vraag of hij, in geval van een kostenveroordeling te zijnen gunste, een deel van de betaalde eigen bijdrage terugontvangt. De conclusie moet dan ook zijn, dat de verschillen in financiële consequenties van het «winnende» in burgerlijke zaken procederen en in administratieve zaken procederen veel minder groot zijn dan wel wordt aangenomen. Daar komt bij, dat de financiële risico's van een «verliezende» administratieve procedure aanzienlijk geringer zijn, omdat men in de regel geen kans loopt in de kosten van de wederpartij te worden veroordeeld. Indien men, ten slotte, de percentages van door burgers gewonnen administratieve procedures voor ogen houdt – in het algemeen minder dan 10% – dan is het zeer de vraag of de «betalende» of «gedeeltelijk betalende» rechtzoekende wel zou zijn geholpen met de toepassing van de in burgerlijke zaken geldende regeling van de kosten in die procedures. De daarvoor thans geldende hoofdregel, nl. dat hij die in administratief beroep gaat, de kosten van zijn raadsman draagt binnen de grenzen van zijn draagkracht, lijkt daar vooralsnog meer aanvaardbaar.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen nog naar de kosten van gefinancierde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking in de ons omringende landen. Op die vraag kan ik geen antwoord geven, omdat ik daarvoor niet over voldoende gegevens beschik. In 1978 heeft de Raad van Europa een belangwekkend vergelijkend overzicht van de verschillende rechtshulpstelsels in de aangesloten lid-staten gepubliceerd (Questionnaire on legal aid and advice, Council of Europe, Straatsburg 1978). Voor het antwoord op de gestelde vraag zijn daarin onvoldoende aanknopingspunten te vinden. De cijfermatige gegevens zijn onvoldoende vergelijkbaar, omdat de inhoud van de regelingen, het niveau van de voorzieningen, de wijze van financiering en de vergoedingen voor de optredende raadsliden zeer sterk uiteenlopen.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter