Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1980–1981

16 493

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1. De toevoegingsgrenzen

De Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM) kent aan de bureaus van consultatie een grote mate aan vrijheid toe bij het beoordelen van de vraag of degene die een beroep op zijn tussenkomst doet qua financiële draagkracht in de termen voor kosteloze rechtsbijstand valt of niet.

Het huidige artikel 9 WROM bepaalt hieromtrent:

«Rechtsbijstand wordt slechts verleend aan hen, die naar het oordeel van het bureau op grond van de voorhanden gegevens niet in staat zijn de krachtens de geldende tarieven voor de verdediging hunner belangen verschuldigde kosten te voldoen.....».

Toen in de loop der jaren zestig de omvang van het beroep op kosteloze rechtsbijstand snel begon te stijgen, zijn de bureaus van consultatie er geleidelijk toe overgegaan normen vast te stellen voor de toetsing van de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Die normen kwamen niet geheel willekeurig tot stand. Gewoonlijk refereerden zij aan de bij of krachtens de sociale wetgeving vastgestelde normen, zoals de bijstandsnormen, de grenzen voor de verplichte ziektekostenverzekering, het minimumloon, etc. De aanvankelijk bestaande verschillen tussen de door de bureaus gehanteerde toevoegingsgrenzen zijn enerzijds wat naar elkaar toegegroeid, doordat in verschillende arrondissementen de door het bureau van consultatie te Amsterdam opgestelde normen – de z.g. Amsterdamse normen – geheel of gedeeltelijk werden overgenomen. Anderzijds zijn die verschillen tussen de diverse toevoegingsgrenzen in de loop des tijds ten opzichte van elkaar verschoven en zelfs groter geworden, doordat de verschillende financiële normen waarvan zij waren afgeleid ook ten opzichte van elkaar verschoven. Zo hebben, bij voorbeeld, de structurele wijzigingen in de bijstandsgrens in aanzienlijke mate doorgewerkt in de daarvan afgeleide toevoegingsgrenzen.

Hoewel de bureaus ernstig hebben getracht tot een verantwoorde toepassing van het aan artikel 9 WROM mede ten grondslag liggende draagkrachtbeginsel te komen, hebben zij niet kunnen voorkomen dat door uiteenlopende appreciaties bij de toepassing van dat beginsel de feitelijk gehanteerde toevoegingsgrenzen, ook in de gevallen waarin zij een geheel of grotendeels gelijke inhoud hebben, van arrondissement tot arrondissement tamelijk ver uiteen zijn gaan lopen.

Die toestand roept bezwaren op. Het is moeilijk vol te houden dat rechtzoekenden met een gelijke financiële draagkracht verschillend worden behandeld al naar gelang het bureau voor consultatie waartoe zij zich wenden. Waar de wetgever bij de regeling van de rechtsingang en de rechtsbescherming het gelijkheidsbeginsel vooropstelt, is het niet aanvaardbaar dat dit beginsel bij de kosteloze rechtsbijstand buiten toepassing blijft. Dat klemt te meer nu het beroep van niet- of minder draagkrachtigen op rechtsbijstand, zowel in als buiten proces, steeds vaker voorkomt en vanzelfsprekender wordt geacht.

1.2. De hoogte van de toevoegingsgrenzen

De aanvankelijk op een bescheiden niveau vastgestelde toevoegingsgrenzen zijn, doordat de financiële normen waarvoor zij waren afgeleid, zowel relatief als absoluut aanzienlijk zijn veranderd, in verschillende arrondissementen – in het ene meer dan in het andere – op een niveau terechtgekomen waarop het niet meer verantwoord is zonder meer een tekortschietende financiële draagkracht van de rechtzoekende aan te nemen: onbedoeld zijn de toevoegingsgrenzen in het algemeen te hoog geworden. Die onevenwichtigheid – zij komt onevenredig aan de hoogste onder toevoegingsgrenzen vallende inkomensgroepen ten goede – wordt nog door een andere verstrekt.

Aanvankelijk heeft de onder WROM verleende kosteloze rechtsbijstand vooral bestaan uit processuele rechtsbijstand in voor de burgerlijke rechter dienende zaken. Met toepassing van de artikelen 855 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kon onder de tot de kosteloze rechtsbijstand toegelatenen nog een onderscheid worden gemaakt tussen «on-» en «minvermogenden». De gevolgen daarvan zijn, onder meer, dat in het eerste geval geen salaris aan de toegevoegde raadsman, in het andere geval de helft verschuldigd is (vgl. artikel 863, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Zo kon binnen de groep van de tot de kosteloze rechtsbijstand toegelatenen nog een zekere differentiatie worden aangebracht. Daardoor bleef het verschil met degenen die juist buiten de toevoegingsgrenzen vielen binnen de perken.

Veel feitelijke betekenis heeft deze, uit een oogpunt van draagkracht verantwoorde differentiatie nooit gekregen. Daaraan liggen, behalve praktische problemen bij de toepassing van de regeling, ook andere ontwikkelingen ten grondslag. In de eerste plaats wordt er, in nog steeds toenemende mate, ook buitenprocessuele rechtsbijstand en rechtsbijstand in niet-privaatrechtelijke procedures (onder de WROM) verleend. Daarin is het maken van onderscheid tussen on- en minvermogenden niet mogelijk. In de tweede plaats is de frequentie van het toelaten tot te procederen tegen verminderd tarief de laatste vijftien jaar aanzienlijk teruggelopen, vooral wegens onzekerheden die daaraan voor de rechtzoekende kleven. Deze heeft immers geen of onvoldoende inzicht in de mogelijke financiële consequenties van een admissie tegen verminderd tarief.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de onevenwichtigheid van het in het algemeen wat te hoog liggende niveau van de toevoegingsgrenzen steeds onbillijker gaat werken. Zij die, afhankelijk van het arrondissement waarin zij wonen soms betrekkelijk toevallig juist binnen de daar geldende toevoegingsgrens vallen, worden – daar de door hen genoten rechtsbijstand gewoonlijk nu geheel kosteloos wordt verleend – onevenredig bevoordeeld tegenover rechtzoekenden die juist buiten die toevoegingsgrenzen vallen. De ene onevenwichtigheid versterkt zo de andere.

1.3. De voorgestelde maatregelen

Het is met het oog op de hierboven beschreven ongelijkheden en onevenwichtigheden in de toevoegingsgrenzen, dat ik in de toelichting op de begroting voor 1981 (Bijlagen Handelingen II 16 400 VI, nr. 2, blz. 74) een tussentijdse wijziging van de WROM heb aangekondigd om een wettelijke grondslag te scheppen voor maatregelen die eenvormige en gelijkelijk toegepaste

toevoegingsgrenzen kunnen verzekeren. Het ligt in het voornemen van de mogelijkheden die de voorgestelde wetswijziging zal bieden, zo spoedig mogelijk gebruik te maken. De ontwikkeling van de kosten van toevoegingen, die een onverminderd snelle stijging laten zien, dwingt tot een snelle ingreep, die besparend kan werken, zonder ten koste te gaan van de justitiabelen voor wie de door de WROM geboden voorzieningen in het bijzonder bestemd zijn.

Toen ik, medio september, het voornemen tot de indiening van dit wetsontwerp aan de op dat moment juist ingestelde Adviescommissie toevoegingsaangelegenheden bekendmaakte, heeft deze zich bereid verklaard ernaar te streven vóór 15 november jl. een spoedadvies over de uitwerking van de toevoegingsgrenzen aan mij uit te brengen. De adviescommissie heeft daarbij het voorbehoud gemaakt dat zij, gezien de van haar gevraagde spoed, in een nader meer afgerond advies haar aanvankelijk oordeel op onderdelen zou kunnen wijzigen. Ik heb de bereidheid tot samenwerking van de commissie op hoge prijs gesteld. Zij is er met grote inspanning inderdaad in geslaagd het spoedadvies binnen de gestelde termijn gereed te hebben. Intussen heb ik de reeds eerder mijnerzijds gedane toezegging gehandhaafd dat, indien de adviescommissie in het licht harer nadere bevindingen tot een wijziging van de in haar spoedadvies gedane aanbevelingen zou komen, de inhoud van de dan reeds uitgevaardigde algemene maatregel van bestuur zou worden heroverwogen en, zo nodig, worden aangepast. Het spoedadvies van de adviescommissie is als bijlage I bij deze memorie van toelichting gevoegd.

In dit wetsontwerp worden in hoofdzaak vier maatregelen voorgesteld:

– de invoering van de bevoegdheid van de Kroon om bij algemene maatregel van bestuur algemene financiële toevoegingsgrenzen vast te stellen;

– de invoering van een zelfde bevoegdheid voor de vaststelling van soortgelijke normen voor de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregelde gratis-admissieprocedure;

– de invoering van een toevoeging tegen verminderd tarief boven bepaalde draagkrachtgrenzen voor alle soorten van zaken waarvoor onder de WROM een raadsman kan worden toegevoegd;

– de invoering van de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur een eigen bijdrage boven bepaalde draagkrachtgrenzen voor tot de kosteloze rechtsbijstand toegelatenen wordt vastgesteld, die het bureau verplicht moet opleggen.

2. DE ALGEMENE TOEVOEGINGSGRENZEN

Het voorgestelde artikel 9, eerste lid WROM bevat de kernbepaling van dit wetsontwerp. Het geeft de wettelijke grondslag voor de algemene maatregel van bestuur voor de vaststelling van de toevoegingsnormen. Deze bepaling beperkt de beslissingsvrijheid van het bureau voor consultatie bij de waardering van de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Dat moet volgens de bij algemene maatregel van bestuur gestelde normen toevoegen en mag daarvan slechts afwijken voor zover die normen dat uitdrukkelijk toelaten. Overigens behoudt het bureau zijn appreciatievrijheid bij de beoordeling van de gegrondheid en het belang der zaken waarvoor een toevoeging wordt aangevraagd.

Het tweede lid van artikel 9 houdt een aanwijzing voor de lagere wetgever in om bij de vaststelling van de toevoegingsnormen een onderscheid te maken al naar gelang de draagkracht geheel of gedeeltelijk tekortschiet.

In artikel 860 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt een wijziging voorgesteld, die beoogt te waarborgen dat in de gratie-admissieprocedure door de rechter dezelfde draagkrachtcriteria worden gehanteerd als bij de toelating tot de kosteloze rechtsbijstand door het bureau. Het is uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ongewenst dat de eenmaal door het bureau tot de – gedeeltelijk – kosteloze rechtsbijstand toegelatene de kans zou lopen op een volgens andere normen oordelende gratis-admissierechter te stranden. Het spreekt welhaast vanzelf dat de in artikel 9, eerste lid WROM en artikel 860 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bedoelde algemene maatregelen van bestuur inhoudelijk gelijk zullen zijn.

3. DE VERLENING VAN RECHTSBIJSTAND TEGEN VERMINDERD TARIEF

Het voorgestelde artikel 9, tweede lid WROM schrijft voor dat bij algemene maatregel van bestuur aparte grenzen worden vastgesteld waar beneden rechtsbijstand tegen verminderd tarief dan wel kosteloos kan worden verleend. Hiermee wordt beoogd een zekere geleidelijkheid aan te brengen in het thans te abrupte verschil tussen geheel kosteloze rechtsbijstand en het heel voor eigen rekening komen van de rechtsbijstand.

Het voorgestelde stelsel beoogt het evenwicht te houden tussen de belangen van de rechtzoekende en die van de toegevoegde raadsman. De eerstgenoemde weet, wanneer hij tegen verminderd tarief tot de rechtsbijstand wordt toegelaten, dat hij de helft van het bedrag verschuldigd is waarop de hem toegevoegde raadsman volgens vaste normen als vergoeding voor zijn verrichting recht heeft (artikel 24 WROM). Die bedragen zullen, gegeven de grenzen waarboven tegen verminderd tarief wordt toegevoegd, gewoonlijk niet onoverkomelijk zijn.

De raadsman is ervan verzekerd dat zijn totale vergoeding gelijk zal zijn aan die waarop hij recht zou hebben, indien de rechtzoekende hem kosteloos zou zijn toegevoegd (artikelen 24, eerste lid, jo. 25, tweede lid WROM). De voorgestelde regeling kan voor hem nu eens gunstiger, dan weer ongunstiger uitvallen dan het huidige voorschrift van artikel 860 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat hem recht geeft op slechts de helft van zijn salaris. Het is redelijk dat de toegevoegde raadsman, in de gevallen waarin hem een cliënt tegen verminderd tarief wordt toegevoegd, een vergoeding ontvangt voor de kosten en risico's van de inning van de eigen bijdrage. Daarvoor wordt in het voorgestelde artikel 25, eerste lid, onder b, een uitdrukkelijke wettelijke grondslag gegeven. Om, voorts, de kwade kansen voor de raadsman zoveel mogelijk te beperken, zijn hem in de voorgestelde artikelen 24, tweede en derde lid en 25a, nadere middelen gegeven om zich te verzekeren van de hem toekomende bijdrage. Het ligt in de rede dat over de in artikel 25, eerste lid, bedoelde regelingen voor de vergoedingen overleg wordt gepleegd met de organisaties van de betrokken rechtshulpverleners.

De invoering van de mogelijkheid van rechtsbijstand tegen verminderd tarief buiten de gevallen van een procedure voor de burgerlijke rechter, dwingt ertoe dat de WROM ook op enkele andere onderdelen wordt gewijzigd en aangevuld. De bevoegdheden van het bureau voor consultatie moeten worden uitgebreid met de uitdrukkelijke bepaling dat door het bureau of door zijn tussenkomst ook rechtshulp tegen verminderd tarief kan worden gegeven (artikel 2, eerste lid). Voorts dienen de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van het bureau te worden verruimd. De rechtzoekende zal er voortaan ook belang bij kunnen hebben dat een beslissing om tegen verminderd tarief te procederen, wordt omgezet in een beslissing om kosteloos te procederen. Artikel 22 dient daarom te worden aangepast.

4. DE EIGEN BIJDRAGE

In het voorstel wordt, ten slotte, de mogelijkheid geopend om aan rechtzoekenden die tot de kosteloze rechtsbijstand zijn toegelaten een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen eigen bijdrage op te leggen (artikel 9, tweede lid, tweede volzin). Over de mogelijkheden tot activering van een stelsel van eigen bijdragen voor degenen die «kosteloos» rechtshulp genieten is het advies van de Adviescommissie toevoegingsaangelegenheden ingewonnen. Het lijkt gewenst met de thans voorgestelde wetswijziging de beletselen daarvoor reeds zoveel mogelijk weg te nemen.

Uit doelmatigheidsoverwegingen, en om het wettelijk stelsel voor de rechtzoekende zo doorzichtig mogelijk te houden, spreekt er veel voor de nog uit te werken regeling zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bepalingen over de toevoeging tegen verminderd tarief. De artikelen 22, 24, tweede en derde lid, 25 en 25a zijn zo geformuleerd, dat zij te zijner tijd zonder moei-

lijkheden op de voldoening en inning van de eigen bijdrage van toepassing kunnen worden verklaard. Daarbij zal, uiteraard, het advies van de Adviescommissie toevoegingsaangelegenheden worden meeoverwogen.

5. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A. In de thans voorgestelde tekst van artikel 2, eerste lid WROM, wordt tot uiting gebracht dat de door of door tussenkomst van het bureau van consultatie te verlenen rechtsbijstand kosteloos of tegen verminderd tarief wordt verleend.

Zoals hierboven, onder 4, al werd aangeduid, hoeft de toelating tot de kosteloze rechtsbijstand niet te betekenen dat zij steeds geheel gratis zal zijn. Indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 9, tweede lid, tweede volzin biedt, zal het bureau aan die rechtzoekenden wier financiële draagkracht onder de grens voor een toevoeging tegen verminderd tarief ligt, met inachtneming van nader vast te stellen normen een eigen bijdrage moeten opleggen. Het spreekt vanzelf dat die eigen bijdrage minder zal moeten bedragen dan de bijdrage, welke de tegen verminderd tarief toegelaten rechtzoekende verschuldigd is.

B. Nu in artikel 9, tweede lid, tweede volzin, de mogelijkheid wordt geopend bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de eigen bijdrage van tot de kosteloze rechtsbijstand toegelaten rechtzoekenden, wordt de bevoegdheid van de Minister van Justitie om daarvoor regels te geven overbodig. In dit artikel wordt de nodige aanpassing van artikel 8 WROM voorgesteld.

C. De voorgestelde wijziging en aanvulling van artikel 9 WROM is hierboven, onder 2, 3 en 4 reeds uitvoerig besproken. Daarnaar zij hier verwezen.

D. De geldende bepaling van arrtikel 15, tweede lid WROM verliest in het voorgestelde stelsel veel van haar betekenis, omdat het bureau van consultatie en de gratis-admissierechter volgens dezelfde normen zullen moeten beoordelen of de rechtzoekende voor kosteloze rechtsbijstand, dan wel rechtsbijstand tegen verminderd tarief in aanmerking komt. Niettemin kan zich ook bij gedetailleerd uitgewerkte normen de mogelijkheid voordoen dat het oordeel van de rechter anders uitvalt dan dat van het bureau. De voorgestelde bepaling houdt vast aan het beginsel dat bij strijdigheid tussen het oordeel van het bureau en dat van de rechter, de beslissing van de rechter prevaleert.

E, F, en G. Voor de toelichting op deze artikelen moge worden verwezen naar het hierboven, onder 3 en 4, besprokene.

H. In de WROM zat tot dusver een leemte, omdat de wet geen regeling gaf voor de vaststelling van de vergoeding voor de toegevoegde raadsman, in de gevallen waarin de gratis-admissierechter anders oordeelt over de vraag of de rechtzoekende voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komt dan het bureau van consultatie. Vaak heeft de raadsman dan al aanzienlijke tijd en moeite besteed aan de zaak. Indien de rechtzoekende in een dergelijk geval besluit zijn zaak niet door te zetten, blijft de raadsman zonder vergoeding. In de gevallen waarin het bureau de verlening van rechtsbijstand tussentijds beëindigt, omdat de verzoeker in gebreke blijft het van hem verlangde voorschot te voldoen, kan zich een soortgelijke situatie voordoen. Het voorgestelde derde lid van artikel 25 beoogt hiervoor een regeling te geven.

I. Zoals hierboven onder 3 reeds is opgemerkt, heeft de raadsman behoefte aan een eenvoudige regeling voor de invordering van de hem verschuldigde bijdragen. Het voorgestelde artikel 25a beoogt hem die te verschaffen.

Indien de hem toegevoegde rechtzoekende in gebreke blijft, kan de raadsman de president van de rechtbank in zijn arrondissement verzoeken het bedrag daarvan vast te stellen, volgens de procedure voorzien in de artikelen 34 e.v. van de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Zo wordt aansluiting gezocht bij een bekende regeling, waarvan de praktische toepassing geen problemen hoeft op te leveren.

Artikelen II en III

De in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tarieven in burgerlijke zaken voorgestelde wijzigingen zijn nodig als gevolg van de veranderingen in het stelsel van de WROM. Voorzover zij meer behelzen dan louter wetstechnische aanpassingen, zijn zij hierboven onder 2 besproken.

Artikel IV

De wijzigingen die dit wetsontwerp beoogt aan te brengen in de rechtspositie van de rechtzoekenden en hun toegevoegde raadsman, werken niet terug op vóór de inwerkingtreding van dit wetsontwerp genomen beslissingen te hunnen aanzien.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter