

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. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 9 december 1980

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp, brengt het navolgende verslag uit.

#### Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden waardering voor het wetsontwerp, voor zover het rechtsgelijkheid beoogt door gelijke criteria vast te stellen voor de draagkracht van rechtzoekenden, die de kosten van rechtsbijstand en procedures niet uit eigen middelen kunnen bestrijden.

Zij hadden evenwel ernstige bezwaren tegen het stellen van inkomensgrenzen beneden welke sprake is van kosteloze rechtsbijstand of bijstand tegen verminderd tarief, alsmede het bepalen dat er bij zekere draagkrachtomstandigheden sprake zal zijn van een eigen bijdrage, bij algemene maatregelen van bestuur. Zij gaven er de voorkeur aan dat in het voorgestelde artikel 9 een uitgangspunt wordt opgenomen, gerelateerd aan uit bestaande wetten bekende inkomensgrenzen, waarbij de normen uit de Algemene Bijstandswet (met een verhogende factor) of de z.g. ziekenfondsgrens als voorbeelden kunnen gelden. Op die wijze zou aansluiting worden gevonden bij een ontwikkelde systematiek.

Dat haast om een beoogd bezuinigingseffect snel te bereiken hier zou nopen tot wetgeving bij algemene maatregel van bestuur achtten deze leden principieel verwerpelijk. De vraag rijst verder, welke de invloed van de Kamer is op een te ontwerpen algemene maatregel van bestuur, mocht de Regering besluiten niet met een wijzigingsvoorstel te komen en de Kamer vervolgens niet voldoende steun geven aan een dan noodzakelijk geworden amendement.

In de memorie van toelichting kondigt de Minister een algemene maatregel van bestuur aan, die zou kunnen worden gewijzigd na eventueel nader advies van de commissie-Schaafsma. Zo een toezegging zou in ieder geval aan de Kamer moeten worden gedaan. Waar de Kamer tegenover een algemene maatregel van bestuur in de regel de controle achteraf heeft met eventueel een motie, heeft zich in recente wetgeving de mogelijkheid ontwikkeld van het publiceren van een ontwerp algemene maatregel van bestuur, met de bevoegdheid van de Kamer om binnen zekere termijn (gewoonlijke 30 dagen) een debat te vragen, waarin de Kamer van haar gevoelen kan blijken geven, dan wel de voorkeur kan uitspreken de betreffende materie toch bij de wet te regelen

<sup>1</sup> Samenstelling: Abma (SGP), Roethof (PvdA), onder-voorzitter, Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), voorzitter, Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Steverdink (PvdA), Van den Broek (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Lauxtermann (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), Korte-van Hemel (CDA), Tripels (VVD), Van der Burg (CDA)

De leden van de fractie van de P.v.d.A vernamen gaarne het antwoord van de Minister op het bovengestelde. Zij merkten daarbij op dat zij niet vermochten in te zien waarom het beoogde bezuinigingseffect al vanaf 1 januari 1981 moet kunnen worden gesorteerd. Zorgvuldige wetgeving verdraagt zich niet met de nu gevraagde spoed.

Deze leden stelden in dit verband dat naar hun ook eerder uitgesproken oordeel belangrijke wetgeving vaak te lang onderweg is, door het soms herhaald raadplegen van belanghebbenden en andere adviseurs, eerst over een voorontwerp van wet, dan over een wetsontwerp, vervolgens door een schriftelijke dialoog met de Kamer, die bij het voorbereiden van standpunten ook weer hoorzittingen organiseert. Bij deze vaak al te trage werkwijze steekt de nu gevraagde spoed scherp af. Te meer daar deze spoed aanvaardbaar zou moeten worden gemaakt door een lagere vorm van wetgeving te stellen in de plaats van wetgeving in formele zin. Deze leden gaven de Regering dan ook in overweging te berusten in de gedachte dat eventuele bezuinigingseffecten eerst later in het jaar intreden, op basis van na rijper beraad tot stand gekomen wetgeving.

Zij merkten op dat ze de gedachte van een eigen bijdrage door justitabelen, wier draagkracht dat wel, doch een volledig dragen van de kosten niet mogelijk maakt, niet a priori verwerpen. Wel wensten zij zorgvuldig bedragen en draagkracht af te wegen, opdat niet onaanvaardbare drempels worden opgeworpen voor minder draagkrachtige rechtzoekenden. Naar het oordeel van deze leden moest ook niet uitgesloten worden geacht, dat bezuinigingseffecten worden bereikt, doordat nu in de gegroeide praktijk met al te ruim gestelde uitgangspunten wordt gewerkt. Zij wensten alleen, zoals gezegd, mee te kunnen oordelen over deze uitgangspunten.

Voor wat betreft de advocaten wezen de leden van de fractie van de P.v.d.A. erop dat de Kamer door het aanvaarden van een motie-Kosto heeft uitgesproken dat voor advocaten die geheel of voor een belangrijk deel van hun inkomen afhankelijk zijn van de gefinancierde rechtshulp compensatie moet worden gezocht voor mogelijke inkomensderving, gezien de vaak marginale inkomenspositie van deze zich op de zogenaamde sociale praktijk toeleggende advocaten. Deze leden hadden begrip voor de bezwaren die de Orde van Advocaten heeft, ondanks de in het wetsontwerp aangegeven rechtsgang, om de «eigen bijdrage» door de rechtshulpverlenenden te doen innen.

Zij vroegen de Minister zijn visie te geven op de volgende suggestie en eventueel het wetsvoorstel ter zake te wijzigen: een eigen bijdrage wordt slechts gevraagd van een daartoe voldoende draagkrachtige indien het metterdaad tot een rechtsgeding komt, waarbij het verschuldigde op dezelfde wijze wordt geïnd als bij griffierechten het geval is. De last van het incasso wordt dan weggenomen van de advocaat of procureur dan wel deurwaarder, die het hem toekomende van overheidswege ontvangt.

Ten slotte merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op dat zij zich het recht voorbehielden in de mondelinge gedachtenwisseling ook relevante zaken aan de orde te stellen, die in deze eerste schriftelijke reactie nog niet zijn aangevoerd. Zij wilden de Regering ter wille zijn door haast te betrachten. Maar niet ten koste van de zorgvuldigheid waartoe zij zich verplicht achten.

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie onderschreven de wenselijkheid te komen tot uniformering van de criteria welke worden gehanteerd bij de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

De huidige situatie waarbij elk Bureau voor Consultatie eigen normen hanteert achtten ook zij uit een oogpunt van rechtsgelijkheid onbevredigend. Deze leden konden er dan ook mee instemmen dat de normering ter bepaling van de financiële draagkracht niet meer wordt overgelaten aan het Bureau, maar in een wettelijke grondslag wordt verankerd. Met de Raad van State vroegen deze leden zich daarbij af of de wet niet zelf met betrekking tot de grenzen als genoemd in het nieuwe artikel 9, tweede lid, een regeling dient te bevatten, bij voorbeeld door het opnemen van minima. In elk geval zouden de hier aan het woord zijnde leden willen bepleiten dat de inhoud

van de algemene maatregel van bestuur, voordat deze in werking treedt, aan de Kamer ter kennis wordt gebracht. Zij verwezen hierbij naar de procedure in verschillende sociale verzekeringswetten met betrekking tot de dagloonregelen (zie bij voorbeeld artikel 15 Ziektewet), alsmede naar de recente wijziging van de Wet op de loonvorming. Deze leden merkten hierbij op dat in de memorie van toelichting enige indicatie omtrent het niveau van de te leggen ondergrens ontbreekt. In dit verband stelden de leden van de C.D.A.-fractie de vraag of de Regering reeds een standpunt heeft ingenomen met betrekking tot de verschillende systemen uit het bij de memorie van toelichting gevoegde spoedadvies van de Adviescommissie Toevoegingsaangelegenheden.

De leden van de C.D.A.-fractie begrepen dat nu ook de mogelijkheid van rechtsbijstand tegen verminderd tarief buiten de gevallen van een procedure voor de burgerlijke rechter, wordt ingevoerd. De leden vroegen zich af of het niet te overwegen ware over te gaan tot de invoering van een glijdende schaal van 0–100%, al naar gelang de draagkracht, in plaats van uitsluitend 0 of 50%. Bestaat het voornemen om via de in te voeren eigen bijdrage tot meer differentiatie te komen? Blijft daarbij 50% de bovengrens? Is het de bedoeling de eigen bijdrage reeds meteen in de algemene maatregel van bestuur op te nemen, of wordt daaromtrent een nader advies van de Adviescommissie Toevoegingsaangelegenheden afgewacht? Welke instantie zal worden belast met de inning van de eigen bijdrage?

Wat de koppeling van het verminderd tarief aan de toevoegingsvergoedingen betreft, stelden deze leden de vraag of zulks zal geschieden op basis van het niveau van de huidige vergoedingen met de daaraan inherente onevenwichtigheden, of op basis van een nieuw – meer gedifferentieerd – systeem van toevoegingsvergoedingen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met gemengde gevoelens van het onderhavige wetsontwerp kennis genomen. Deze leden konden begrip opbrengen voor de noodzaak van bezuinigingen binnen de overheidsuitgaven, maar zij wensten wel dat deze bezuinigingen met beleid tot stand gebracht zouden worden. Zij vroegen zich af of de nu door de Minister gevolgde procedure getuigde van een zorgvuldige aanpak van de problematiek. Met name plaatsten deze leden vraagtekens bij de wijze waarop de Minister overleg heeft gepleegd met de meest betrokken organisaties. De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich af of het tussenrapport van de commissie-Schaafsma wel genoeg grond gaf voor de wijzigingen zoals die nu zijn voorgesteld. Deze leden hadden het juister geacht indien de voorgestelde veranderingen waren gepresenteerd in samenhang met het eindrapport van de commissie-Schaafsma. Hoewel deze leden dus overtuigd waren van de wenselijkheid van het aanbrengen van veranderingen in het huidige stelsel van gefinancierde rechtshulp, plaatsten zij toch vraagtekens bij de wijze waarop dit nu dreigt te gaan geschieden.

De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven een van de uitgangspunten van het wetsontwerp, dat het wenselijk is te komen tot een uniformering van de gehanteerde toevoegingsgrenzen. Wat deze leden betrof hadden dergelijke maatregelen al veel eerder genomen mogen worden. De op dit moment bestaande vormen van rechtsongelijkheid tussen de diverse arrondissementen was deze leden al langer een doorn in het oog.

Verder konden de leden van de V.V.D.-fractie onderschrijven, dat de aanvankelijk op een bescheiden niveau vastgestelde toevoegingsgrenzen op een zodanig niveau zijn gekomen, dat het niet meer verantwoord is zonder meer een te kort schietende draagkracht van de rechtzoekende aan te nemen, en dat derhalve onbedoeld de toevoegingsgrenzen in het algemeen te hoog zijn geworden. Niet onwaarschijnlijk is ook hieraan debet de omstandigheid dat ingevolge artikel 25 van de Wet rechtsbijstand van 4 juni 1957, Staatsblad 233, de toegevoegde advocaten, procureurs en gerechtsdeurwaarders voor kosteloos door hen verrichte diensten een vergoeding van staatswege voor iedere door hen behandelde zaak ontvangen. Zij ontvangen

dat echter niet voor zaken die tegen verminderd tarief moeten worden behandeld; misschien dat daardoor ook zelden meer een verzoekschrift om tegen half tarief te mogen procederen wordt ingediend. Het maakt immers voor de rechtshulpverlener wel wat uit of men van staatswege een vergoeding ontvangt dan wel in geval van procederen tegen half tarief geheel op de betaling door de cliënt is aangewezen, die naar uit de praktijk blijkt in een dergelijk geval vaak minder geneigd blijkt te zijn de helft van het honorarium van de advocaat (procureur), van de verschuldigde griffierechten en deurwaarderskosten voor zijn rekening te nemen. In zoverre achtten deze leden dan ook onvolledig hetgeen in de memorie van toelichting wordt gesteld omtrent het feit dat gedurende de laatste vijftien jaar procederen tegen verminderd tarief aanzienlijk is teruggelopen, hetgeen, aldus de memorie van toelichting, wordt geweten aan de onzekerheden die daaraan voor de rechtzoekenden kleven, en dat deze geen of onvoldoende inzicht heeft in de mogelijke financiële consequenties van een admmissie tegen verminderd tarief hetgeen in feite een juiste constatering is.

Naar de opvattingen van deze leden zal het door hen hiervoren aangevoerde een overwegende factor van betekenis zijn geweest.

De hier aan het woord zijnde leden konden dan ook onderschrijven dat het niveau van de toevoegingsgrenzen steeds onbillijker gaat werken. De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven dan ook dat de ontwikkeling van de kosten van de toevoegingen een onverminderd snelle stijging laat zien die tot een ingreep dwingt die besparend is en regulerend zal werken zonder daarbij de belangen van de rechtzoekende ten principale te schaden.

De leden van de V.V.D.-fractie wensten hun waardering uit te spreken, over de voortvarende wijze waarop de commissie-Schaafsma aan een gedeelte van haar opdracht had voldaan.

Hoewel de hier aan het woord zijnde leden het wetsontwerp in grote lijnen konden onderschrijven, zeker daar waar het gaat om uniformering van toevoegingsgrenzen, hadden zij toch ten aanzien van de vernieuwingen bij het gratis of tegen verminderd tarief procederen een aantal vragen en wensten zij enige kanttekeningen te plaatsen. Daarbij sloten zij zich aan bij het bezwaar van de Nederlandse Orde van Advokaten ten aanzien van de in het wetsontwerp gehanteerde terminologie. Wijziging daarvan achtten deze leden gewenst.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich voorts af of de twee categorieën gratis-admissie of half tarief, niet wat al te ongenueanceerd zijn en of bij afwijzing van volledige gratis-admissie niet een genuanceerder stelsel dan dat ene stelsel van verminderd tarief, zijnde dit op basis van de helft van de kosten, zou moeten worden overwogen. Het maakt, aldus deze leden, nogal een groot verschil uit, zowel voor de rechtzoekende alsook voor de toegevoegde raadsman wanneer men een eenvoudige kantongerechtsprocedure moet gaan voeren waarvan de kosten en ook de proceskostenliquidatie te overzien zijn, dan wel of men een ingewikkelde procedure voor de arrondissementsrechtbank moet gaan voeren c.q. een appèlprocedure. In beide laatste procedures kunnen zich veel incidenten voordoen, niet alleen comparities van partijen doch vaak uitvoerige enquêtes en contra-enquêtes, pleidooien descentes en dergelijke, met alle hieraan verbonden kosten, zoals getuiggelden, kosten van experts, vertalers, etc.

Er is een wezenlijk verschil tussen het draagkrachtsprincipe van de rechtzoekende en de honorering van de raadsman en dit wezenlijke verschil zal ook tot uitdrukking moeten komen in de algemene maatregel van bestuur. Wanneer iemand tegen verminderd tarief voor een kantongerecht procedeert, zal hij wellicht niet meer in dezelfde termen vallen als bij een rechtbankprocedure en dan kosteloos deze laatste procedure moeten kunnen voeren. Dit heeft ook consequenties naar de toegevoegde raadsman toe.

Tevens misten de leden van de V.V.D.-fractie bij de kwestie van de eigen bijdrage, te betalen door de tot kosteloze rechtsbijstand toegelatenen, een oplossing van het vraagstuk dat in de praktijk zich vaak voordoet. Hierbij dachten zij onder meer aan de kosten van getuigen, deskundigen en vertalers, waarmee immers vaak grote bedragen gemoeid zijn, en die vaak door de advocaat uit ei-

gen zak worden voorgeschoten. Deze advocaten blijven echter vaak zelf «met de gebakken peren» zitten. Immers de advocaat die getuigen heeft opgeroepen of getuigen-deskundigen of zich van vertalers heeft bediend, – men denke bij voorbeeld aan rogatoire-commissies – zijn aansprakelijk voor de betaling van die kosten. Ook voor dit probleem zal toch een voorziening moeten worden gecreëerd. Een dergelijke regeling is des te noodzakelijker, omdat ook uit de wet de mogelijkheid c.q. het recht tot kosteloos procederen kan voortvloeien, b.v. artikel 71 van de Algemene Bijstandswet en de voorziening die ontworpen is dat ondernemingsraden zonder rechtelijke toelating kosteloos zullen kunnen procederen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden grote moeite met de doorde Minister voorgestelde regeling ten aanzien van de wens van een rechtshulpzoekende om een bepaalde raadsman toegevoegd te krijgen. De hier aan het woord zijnde leden hechtten buitengewoon aan de principiële regeling dat iedere rechtzoekende het recht dient te hebben zijn eigen raadsman te kiezen. Afwijking van deze in onze rechtsstaatidee verankerde gedachte kan alleen bij zeer hoge uitzondering en zeker niet bij ministerieel besluit, zoals voorgesteld door de bewindsman plaatsvinden.

Ten slotte vroegen deze leden zich af of het niet wenselijk was dit wetsontwerp, in afwachting van het eindrapport van de commissie-Schaafsma en het overleg met de betrokken organisaties, voor een beperkte tijd te laten gelden.

Ook de leden van de P.P.R.-fractie hadden zeer grote moeite met de haast waarmee de schriftelijke voorbereiding van het voorliggende wetsontwerp moet worden gevoerd. Dit komt een zorgvuldige gedachtenwisseling over het recht op rechtshulp, wat nagenoeg een sociaal grondrecht geworden is, niet ten goede, aldus deze leden. Zij betreurden het dan ook dat door deze tijdsdruk ook de adviezen van de Raad van State en de Commissie van Advies inzake toevoegingsaangelegenheden summier en voorlopig zijn. Zij bepleitten eveneens, evenals de Raad van State, het opnemen van de globale normen met betrekking tot de toevoegingsgrenzen in de wet. Het algemeen belang van een goede rechtshulpvoorziening is zodanig groot dat dit met zorgvuldige waarborgen moet worden omgeven. Deze leden noemden het wel zeer denkbaar dat door middel van verschuivingen in het rechtshulpbudget enige financiële ruimte kan ontstaan. Zij stelden dat zowel een onduidelijk totaaloverzicht van het gehele inkomensbeleid als de samenhangen die bestaan in het gefinancierde rechtshulpsysteem de grootst mogelijke zorgvuldigheid vereisen bij het vaststellen van de normbedragen. Hierbij is immers het belang van de rechtzoekenden en de bereikbaarheid van rechtshulp voor iedereen in het geding.

De leden van de P.P.R.-fractie onderschreven de mening van de Vereniging voor Rechtshulp dat zeer nadrukkelijk in de discussie moet worden betrokken dat de rechtshulpvoorziening in vergelijking met andere terreinen van overheidszorg zeer laat tot ontwikkeling is gekomen. Bovendien is de toenemende vraag naar rechtshulp mede een rechtstreeks gevolg van overheidsbeleid, waartegen de individuele burger rechtsbescherming zoekt.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden zeer grote bezwaren, zowel tegen de overhaaste wijze waarop dit wetsontwerp moet worden afgehandeld, als tegen de inhoud van dit wetsontwerp.

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie gaat het hier om een zodanige ingrijpende wijziging van de financiering van de rechtshulp dat een grondige voorbereiding en gedachtenwisseling in de Kamer, alsook daarbuiten, gewenst en noodzakelijk is. Zij zagen niet in welke gronden aanwezig zijn voor deze overhaaste behandeling en waarom bij een eventuele aanvaarding van het ontwerp niet een latere datum van inwerkingtreding kan worden gekozen.

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat de snelle ontwikkeling die de rechtshulp de afgelopen jaren heeft doorgemaakt een grote verworvenheid is, die tot een democratisering van de rechtshulp heeft geleid. Het heeft ertoe geleid dat steeds grotere groepen van de bevolking daadwerkelijk van de rechten zoals die in wetten staan omschreven gebruik kunnen maken. Zij waren van oordeel dat deze ontwikkeling verder gestimuleerd dient te worden. De in dit wetsvoorstel uitgewerkte voorstellen dragen juist het gevaar in zich dat aan deze ontwikkeling grote beperkingen worden opgelegd. Naar het oordeel van deze leden leent de rechtshulp zich niet voor bezuinigingen omdat dit direct ten koste gaat van de mogelijkheden van grote groepen van de bevolking om hun rechten te verdedigen. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat bezuiniging het indirecte doel is van dit wetsontwerp.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden geen bedenkingen tegen een zekere uniformering en legalisering van de normen voor de toetsing van de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Zij meenden echter dat daarbij zoveel mogelijk uitgegaan dient te worden van de bestaande praktijk, en dat overtuigend moet worden aangetoond dat geen financiële drempels in de rechtshulp worden ingevoerd die voor grote groepen rechtzoekenden een overweging vormen om van rechtshulp af te zien. Wat is de opvatting van de Minister hierover?

Zij hadden grote bezwaren tegen het voornemen van de Minister om de normen voor de vaststelling van de financiële draagkracht via een algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Waarom worden deze normen niet in de wet opgenomen? Is het niet noodzakelijk dat de Kamer in ieder geval de gelegenheid krijgt om zich uit te spreken voordat de normen worden vastgesteld alsook voordat deze normen eventueel tussentijds worden gewijzigd?

Ten slotte vroegen de leden van de C.P.N.-fractie zich af, of de relatie tussen rechtskundige en rechtzoekende niet bemoeilijkt wordt door aan de rechtskundige de verantwoordelijkheid voor de inning op te dragen. Verdraagt het karakter van de rechtshulp zich wel met deze financiële relatie tussen cliënt en rechtskundige, aldus de leden van de C.P.N.-fractie.

## **Artikelen**

*Artikel I, onder E,  
Artikel 22*

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag welke de betekenis is van de toevoeging «van de president» in de laatste zin van dit artikel.

Staat van de beslissing van de door de president aangewezen rechter wél een voorziening open?

Met een tijdige beantwoording van de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen acht de commissie de openbare behandeling van dit ontwerp voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Kappeyne van de Coppello

De griffier van de commissie,  
Kerkhofs