

Zitting 1982-1983

17 769

Wijziging van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

I. Ontwerp van wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter stabilisering van het volume van de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand, wenselijk is tijdelijke voorzieningen te treffen voor de toepassing van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (Stb. 1957, 233);

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden worden de volgende wijzigingen aangebracht.

A. Artikel 8 wordt gelezen:

1. Onze minister van justitie is bevoegd tot het geven van nadere regels betreffende:

a. de gevallen waarin uitsluitend rechtsbijstand van adviserende aard door het bureau kan worden verleend;

b. de gevallen waarin de toevoeging van een advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder uitsluitend voor

de verlening van processuele rechtsbijstand kan plaatsvinden;

c. de gevallen waarin het verzoek om rechtsbijstand, in afwijking van artikel 11, eerste lid, uitsluitend mondeling ter zitting van het bureau kan worden ingediend;

d. de gegevens welke in een schriftelijk verzoek om rechtsbijstand, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, moeten worden vermeld;

e. de wijze waarop en de mate waarin met de wens van de verzoeker om toevoeging van een bepaalde raadsman zal worden rekening gehouden.

2. De regels, bedoeld in het voorgaande lid, kunnen voorschriften inhouden omtrent de voor de verlening van rechtsbijstand in aanmerking te nemen maatstaven, waaronder begrepen het financiële belang van de zaak en de draagkracht van de verzoeker. Zij kunnen voor één of meer bureaus worden gegeven.

B. Na artikel 8 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8a

Op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebieden van het recht kan Onze minister van justitie jaarlijks voor ieder bureau het aantal zaken bepalen, waarin een advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder mag worden toegevoegd. Daaraan kunnen de regels worden

verbonden betreffende de wijze waarop de toevoeging plaatsvindt, alsmede omtrent de daarbij in aanmerking te nemen maatstaven, waaronder begrepen het financiële belang van de zaak en de draagkracht van de verzoeker.

C. Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

a. Van het eerste lid wordt de aanhef gelezen: Onverminderd het krachtens de artikelen 8 en 8a bepaalde, wordt rechtsbijstand verleend aan hen wier financiële draagkracht

b. Het derde lid, onder a, wordt gelezen: aan hen wier inkomen per maand f 1750 of minder bedraagt, met een eigen bijdrage van ten hoogste f 50;

c. Na onderdeel a van het derde lid wordt, onder vernummering van de onderdelen b tot en met f tot c tot en met g, een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende: b aan hen wier inkomen per maand f 2000 of minder, en meer dan f 1750 bedraagt, met een eigen bijdrage van ten hoogste f 100;

d. In het vernummerde onderdeel g van het derde lid wordt in plaats van «ongehuwd» gelezen: alleenstaand.

e. Het vierde lid wordt gelezen: De in het voorgaande lid genoemde inkomensgrenzen en eigen bijdragen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd.

f. Het vijfde lid vervalt.

g. Het zesde lid wordt vernummerd tot het vijfde lid; het wordt als volgt gelezen:

Bij algemene maatregel van bestuur worden:

a. de grenzen van de financiële draagkracht in het vermogen vastgesteld;

b. nadere regels gegeven voor de verklaring, in artikel 11, tweede lid, bedoeld, die de verzoeker ter staving van zijn financiële draagkracht moet overleggen;

c. nadere regels gegeven voor de toepassing van de eigen bijdrage, alsmede voor de vaststelling van het voor de financiële draagkracht in aanmerking te nemen inkomen en vermogen.

D. Na artikel 9 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

In de gevallen waarin ingevolge de artikelen 8 en 8a de toevoeging van een raadsman is uitgesloten, kan het bureau niettemin een advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder toevoegen, indien de verzoeker ingevolge artikel 9 voor rechtsbijstand in aanmerking komt, en hij bereid is de vergoeding waarop de hem toegevoegde raadsman ingevolge artikel 25, eerste lid, onder a aanspraak heeft, als eigen bijdrage te voldoen.

E. In artikel 11 wordt

a. het tweede lid gelezen:

2. Bij het verzoek wordt een door het hoofd van het gemeentebestuur van de woonplaats van de verzoeker af te geven verklaring overgelegd. Deze verklaring bevat zo volledig mogelijke gegevens omtrent het beroep of bedrijf van de verzoeker, zijn gezin, en omtrent zijn inkomen en vermogen en dat van de personen die tot zijn gezin behoren. Indien de verklaring niet kan worden afgegeven, omdat de verzoeker geen woonplaats in Nederland heeft, legt deze zoveel mogelijk overeenkomstige bescheiden over.

b. het derde lid gelezen:

3. Het bureau is bevoegd om op de bij de in artikel 9, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur te omschrijven wijze gegevens omtrent de financiële draagkracht van de verzoeker en diens gezinsleden te vragen aan de administratie der belastingen.

F. In artikel 14 wordt het eerste lid gelezen:

1. Het bureau verleent, met inachtneming van de krachtens de artikelen 8 en 8a gestelde regels, rechtsbijstand

hetzij door ter zitting van advies te dienen, hetzij door toevoeging van een advocaat of procureur.

G. Artikel 15

a. Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot het tweede en derde lid, wordt een nieuw eerste lid ingevoegd, luidende:

1. De toevoeging geldt uitsluitend voor het rechtsbelang ter zake waarvan zij is verleend, en, in het geval van een procedure, voor de behandeling daarvan in één instantie, de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak daaronder begrepen.

b. Het vernummerde derde lid wordt gelezen:

3. Bij de toevoeging deelt het bureau de hoogte van de opgelegde eigen bijdrage aan de verzoeker mee.

H. Na artikel 15 worden twee nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 15a

1. Afschriften van het bewijs van toevoeging en van de stukken, bedoeld in artikel 11, tweede lid, worden met de conclusie van eis, de conclusie van antwoord, het verzoekschrift of het verweerschrift ter zake van het rechtsbelang waarvoor de toevoeging werd verleend, overgelegd aan de rechter voor wie de zaak dient of, indien de toevoeging naderhand wordt verleend, onmiddellijk nadien, doch steeds voor de beëindiging der instantie.

2. Nadat het bewijs van toevoeging hem ingevolge het voorgaande lid is overgelegd, kan de rechter, met gehele of gedeeltelijke vernietiging van de toevoeging, een uitspraak geven welke in haar plaats treedt. Deze uitspraak is niet onderworpen aan hoger beroep of cassatie. Zij wordt schriftelijk medegedeeld aan de verzoeker, de toegevoegde raadsman en het bureau dat de toevoeging verleende.

Artikel 15b

1. In spoedeisende gevallen verleent het bureau een voorlopige toevoeging. Het beslist zo spoedig mogelijk daarna over definitieve toevoeging; deze beslissing treedt met terugwerkende kracht in de plaats van die tot afgifte van de voorlopige toevoeging.

2. Bij de afgifte van de voorlopige toevoeging kan het bureau de verzoeker een termijn stellen, waarbinnen deze de voor de beoordeling van zijn

verzoek om rechtsbijstand van belang zijnde gegevens moet hebben overgelegd.

3. Op de voorlopige toevoeging is artikel 15a, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

I. Artikel 21 wordt gelezen:

1. Het bureau kan de toevoeging of de voorlopige toevoeging, anders dan op verlangen van de verzoeker, wijzigen of intrekken, indien:

a. de toevoeging is verleend op onjuiste of onvolledige gegevens omtrent de aard of het belang der zaak of omtrent de financiële draagkracht van de verzoeker;

b. de verzoeker de voor een goede behartiging van zijn zaak noodzakelijke medewerking weigert;

c. de verzoeker in gebreke blijft de verschuldigde eigen bijdrage te voldoen.

2. Het bureau trekt, anders dan op verlangen van de verzoeker, de toevoeging of voorlopige toevoeging niet in dan nadat deze is gehoord of opgeroepen. De beslissing tot intrekking van de toevoeging of de voorlopige toevoeging wordt verzoeker schriftelijk onder opgave van redenen medegedeeld.

3. De toegevoegde raadsman kan zich na intrekking van de toevoeging of de voorlopige toevoeging aan de zaak onttrekken.

J. Artikel 22 wordt gelezen:

1. Tegen beslissingen van het bureau betreffende de toepassing van deze wet, kan de belanghebbende binnen dertig dagen de tussenkomst van de president der rechtbank, binnen het arrondissement waarvan het bureau is gevestigd, dan wel van een door hem aan te wijzen rechter van die rechtbank inroepen. Tegen de beslissing staat generlei voorziening open.

2. De regels, bedoeld in de artikelen 8 en 8a, kunnen een daarbij aan te wijzen rechter bij uitsluiting bevoegd verklaren tot de beslissing over de toepasselijkheid van in die regels omschreven uitzonderingsbepalingen, alsmede voor de tussenkomst in het voorgaande lid bedoeld. De laatste volzin van het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing.

K. Van artikel 24 wordt

a. het eerste lid gelezen:

1. De verzoeker is de hem opgelegde eigen bijdrage verschuldigd aan de hem toegevoegde advocaat, procureur, of gerechtsdeurwaarder. De verschuldigde eigen bijdrage bedraagt

niet meer dan het bedrag der vergoeding waarop de advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder ingevolgt artikel 25, eerste lid, recht heeft.

b. het derde lid gelezen:

3. Indien de verzoeker in gebreke blijft het van hem verlangde voorschot of de verhoging daarvan te voldoen, kan de betrokken raadsman het bureau om toepassing van artikel 21 verzoeken.

L. In artikel 25 wordt het derde lid, onder a en b gelezen:

a. hij door een beslissing van de rechter als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, of door een beslissing van het bureau als bedoeld in de artikelen 15b, derde lid, en 21, de verlening van rechtsbijstand krachtens een toevoeging tussentijds beëindigt;

b. hij door een beslissing van het bureau de verlening van rechtsbijstand krachtens een toevoeging tussentijds aanvangt.

M. Na artikel 25a wordt een nieuw artikel 25b ingevoegd, luidende:

Artikel 25b

1. Indien blijkt dat een advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder de aan de hem toegevoegde verzoeker opgelegde eigen bijdrage niet of niet volledig int, kan het bureau besluiten hem niet meer toe te voegen.

2. Het bureau maakt van zijn bevoegdheid ingevolge het voorgaande lid geen gebruik dan nadat het de betrokken advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder eenmaal heeft gewaarschuwd. De betrokken advocaat, procureur of gerechtsdeurwaarder wordt steeds gehoord.

N. Voor de tekst van artikel 30 wordt het cijfer 1 geplaatst. Aan dat artikel wordt een tweede lid toegevoegd, luidende:

2. Onze minister van justitie doet jaarlijks ter gelegenheid van de aanbidding van de rijksbegroting aan de Staten-Generaal mededeling over zijn voornemens met betrekking tot de toepassing van de artikelen 8, 8a, 9, 9a en 25 in het komende begrotingsjaar.

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt ingesteld een voorlopige Raad van Advies voor de rechtsbijstand. De Raad wordt gehoord over de voornemens in het voorgaande lid bedoeld, voordat deze aan de Staten-Generaal worden meegedeeld.

ARTIKEL II

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden de volgende wijzigingen aangebracht.

A. De tiende afdeling van de zesde titel van het derde boek vervalt.

B. Vóór artikel 58 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 57c

Indien er termen zijn om de wederpartij van hem, aan wie ter zake van de gevoerde procedure krachtens de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens een toevoeging is verleend, in de kosten te verwijzen, zal de rechter haar ambtshalve veroordelen om aan de griffier te voldoen de ingevolge de artikelen 17 en 18 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken in debet gestelde griffierechten, alsmede de onder deze kosten begrepen salarissen van advocaten, procureurs of deurwaarders.

Bij gebreke van betaling geschiedt de invordering krachtens een door de griffier uit te vaardigen dwangbevel. De artikelen 22 en 23 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de griffier geen dwangbevel uitvaardigt, voordat de veroordeling in kracht van gewijsde is gegaan. Is aan degene, aan wie een toevoeging is verleend, ingevolge de artikelen 9 of 9a van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens een eigen bijdrage opgelegd, dan stelt de griffier hem, voor zoveel mogelijk, uit de betaalde kosten schadeloos.

C. Aan artikel 429h, tweede lid, wordt een zin toegevoegd luidende: Artikel 57c is van toepassing.

ARTIKEL III

In de Wet tarieven in burgerlijke zaken worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A. Artikel 17 wordt gelezen:

Artikel 17

1. Indien op het tijdstip waarop het vast recht verschuldigd wordt de stukken omschreven in artikel 15a, eerste lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens zijn

overgelegd, worden de rechten door de betrokkene verschuldigd, geheel, of indien bij de toevoeging een eigen bijdrage is opgelegd als bedoeld in de artikelen 9, derde lid, onder c tot en met f en 9a, van die wet, voor de helft in debet gesteld.

2. Indien op het tijdstip waarop het vast recht verschuldigd wordt, een voorlopige toevoeging als bedoeld in artikel 15b, eerste lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens is overgelegd, wordt het recht door de betrokkene verschuldigd, voorlopig in debet gesteld. Nadat is beslist over de definitieve toevoeging en de toevoeging wordt geweigerd of wordt verleend met oplegging van een eigen bijdrage als bedoeld in de artikelen 9, derde lid onder c tot en met f en 9a van die wet, zijn de alsdan verschuldigde rechten terstond opvorderbaar zonder dat de advocaat, procureur of gemachtigde van de betrokkene daarvoor aansprakelijk wordt.

3. Indien met toepassing van artikel 15a, tweede lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens de toevoeging wordt ingetrokken of zodanig wordt gewijzigd dat de rechten voor de helft in debet worden gesteld, zijn de als dan verschuldigde rechten terstond opvorderbaar zonder dat de advocaat, procureur of gemachtigde van de betrokkene daarvoor aansprakelijk wordt.

B. Artikel 18 wordt gelezen:

Artikel 18

Indien geen toevoeging overeenkomstig de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens is verleend, stelt de griffier het vast recht verschuldigd door de betrokkene wiens inkomen blijktens door deze over te leggen verklaring als bedoeld in artikel 11, tweede lid van die wet niet meer bedraagt dan in artikel 9, derde lid, onder a en b of c tot en met f van die wet is bedoeld, voor het geheel, onderscheidenlijk voor de helft in debet. De artikelen 9 en 22 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens, artikel 57c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en artikel 17, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

C. Artikel 19 vervalt.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

De bij deze wet gewijzigde of ingevoegde artikelen 8, 8a 9, 9a, 14, 22, tweede lid, 24, eerste lid, en 30, tweede en derde lid van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens gelden tot en met 31 december 1987.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie

II. Memorie van toelichting

Algemeen

1. Achtergrond en strekking

In de inleiding op de begrotingstoelichting voor 1983 heb ik enkele beschouwingen gewijd aan de toenemende werkdruk voor het justitie-apparaat en de thans klemmende noodzaak om die werkdruk, ook financieel, beter beheersbaar te maken.

Bijzondere aandacht heb ik daarbij besteed aan de ontwikkeling van de uitgaven voor de verlening van gefinancierde rechtshulp. De vergroting van de toegankelijkheid van de rechter, ook voor de minder draagkrachtige burger, is stellig een uitdrukking van het streven tot verbetering en uitbreiding van de door de rechtsstaat geboden voorzieningen. De daarvoor ter beschikking staande middelen zijn in ruim een decennium gegroeid van f 15 mln. in 1970 tot omstreeks f 225 mln. – waarvan ongeveer f 190 mln. voor toevoegingsvergoedingen – in 1982. Een explosieve groei, die zonder corrigerende maatregelen, in de komende jaren een uitgavenstijging van ten minste f 30 mln. per jaar zal inhouden.

Een groei ook die, zouden financiële middelen in relatief ruime mate ter beschikking zijn, op zichzelf reeds tot bijsturing aanleiding moet geven.

Nu van het Ministerie van Justitie in het kader van het totale financieel-economische beleid van het kabinet een grote inspanning wordt verlangd, zijn maatregelen tot beheersing en stabilisatie van de uitgavenstijging voor gefinancierde rechtsbijstand op korte termijn onvermijdelijk.

Ik heb gesteld dat het bij de verbetering en uitbreiding van de door de rechtsstaat geboden voorzieningen bij uitstek gaat om verworvenheden die van belang zijn voor het gehalte van het bestaan van de individuele mens en dat wezenlijke aantasting daarvan voor de kwaliteit van onze rechtsorde en ons maatschappelijk stelsel moeilijk te aanvaarden consequenties zou hebben. Waar de benarde begrotingssituatie tot het maken van pijnlijke keuzen noopt, heb ik gemeend bij voorrang die voorzieningen te moeten ontzien welke de rechtsstaat kwalificeren. Naast de rechterlijke organisatie is daarom ook de gefinancierde rechtshulp in zoverre onverlet gelaten, dat de uitgaven daarvoor in beginsel op het thans bestaande niveau kunnen blijven. Deze beleidskeus die neerkomt op de volumematische instandhouding van het thans bestaande voorzieningspeil, vergt nochtans een grote inspanning om de vraag naar en aanbod van gefinancierde rechtshulp naar aantallen en soorten zaken beheersbaar te maken. Immers wil de afweging die aan deze beleidskeuze ten grondslag ligt zinvol zijn en verantwoord blijven, dan zullen in de komende jaren de uitgaven zich strikt overeenkomstig de gestelde doelen moeten blijven ontwikkelen.

Dat te bewerkstelligen is geen eenvoudige opgave. De vergroting van de vraag naar rechtshulp, en de verruiming, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht, van het aanbod van rechtshulp lijken elkaar te versterken. Voorzichtige ramingen van de ontwikkeling van de uitgaven voor de vergoedingen aan toegevoegde rechtshulpverleners laten – op het prijspeil van 1982 – een stijging zien van f 183 mln. in 1982 tot ruim f 380 mln. in 1987.

Een volumematische stabilisatie van de beschikbare voorzieningen brengt mee dat uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp moeten worden gebonden aan het peil van de in 1982 aangegane verplichtingen, dat wil zeggen aan het niveau van de uitgaven

die gemoeid zijn met de vergoedingen voor de in 1982 verleende toevoegingen van een raadsman. Het daarbij aan te geven plafond zal normatief moeten zijn voor het ten aanzien van de gefinancierde rechtshulp te voeren beleid. Overschrijding daarvan brengt de consistentie van de in de justitiebegroting opgesloten liggende beleidskeuzen in gevaar, omdat zulks onvermijdelijk ten koste zou gaan van de voor andere essentiële justitiële taken beschikbare middelen. De noodzakelijke volumematische stabilisatie voor de gefinancierde rechtshulp vereist derhalve ingrijpende maatregelen ter ombuiging van een zich tot dusver voordoende snelle trendmatige stijging. Daartoe beoogt dit ontwerp van wet de nodige instrumenten te scheppen.

1.2. Uitgangspunten voor een stabiliserend beleid

Het wettelijk stelsel voor de gefinancierde rechtsbijstand is, zoals het nu bestaat, eenvoudig van opzet. Iedere rechtzoekende, wiens financiële draagkracht beneden de bij en krachtens artikel 9 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens vastgestelde grenzen ligt, kan zich, wanneer hij met een juridisch probleem te maken krijgt, tot een advocaat of deurwaarder of tot een bureau voor rechtshulp wenden voor de nodige rechtsbijstand. Ingeval hij zich rechtstreeks tot een advocaat of, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, deurwaarder wendt, pleegt deze bij het bureau een z.g. schriftelijke toevoeging te vragen. De aanvraag van zo'n toevoeging wordt in de praktijk door het bureau slechts summier getoetst; de schriftelijke gegevens omtrent de aard en het belang der zaak waarvoor een toevoeging wordt aangevraagd laten een verdergaande controle niet toe. Wendt de rechtzoekende zich tot een bureau voor rechtshulp, dan zal dat, afhankelijk van de aard der zaak, een oplossing beproeven door de verlening van z.g. eerstelijns-rechtshulp of meteen een advocaat toevoegen. De toevoeging van een advocaat zal steeds plaatsvinden wanneer het een zaak betreft waarin de wet verplichte procesvertegenwoordiging voorschrijft en waarin een procedure de enige oplossing voor het rechtsprobleem lijkt te bieden. In de zowel absoluut als relatief zeer omvangrijke groep van familierechtelijke zaken voegt het bureau voor rechtshulp vrijwel steeds zonder voorafgaande inhoudelijke toetsing een raadsman toe.

De vraag naar rechtshulp is de laatste vijftien jaar door verschillende oorzaken sterk gestegen. Als belangrijkste oorzaken daarvan zijn, in een willekeurige volgorde, te noemen:

– De nog steeds toenemende juridificering van de verhoudingen tussen overheid en burger, en tussen burgers onderling in de verzorgingsstaat. De toenemende regeldichtheid in een gecompliceerder wordende samenleving veroorzaakt een behoefte aan deskundige uitleg en begeleiding. Het gaat hier niet alleen om de steeds talrijker en gedetailleerder wordende verplichtingen voor de burger. Ook daar waar de staat aanspraken schept, in de vorm van sociale voorzieningen en – verzekeringen, die van overheidswege worden geadministreerd, blijkt de behoefte aan rechtsbijstand te groeien.

– De toegenomen maatschappelijke bewustwording van de burger heeft ertoe geleid dat, wanneer hij zich met een overheidsorgaan in conflict acht, meer dan voorheen de tussenkomst van de rechter pleegt in te roepen.

– Meer dan in het verleden wordt bij conflicten tussen burgers onderling de tussenkomst van de rechter ingeroepen. Zo heeft de toegenomen instabiliteit van de door het familierecht beheerste relaties tot een groter beroep op de rechter geleid.

Tegenover de toegenomen vraag naar rechtsbijstand staat een sterk gegroeid aanbod aan rechtshulp. De omvang van de balie is het laatste decennium ongeveer verdubbeld. Niet alleen getalsmatig is de balie gegroeid, ook naar samenstelling is zij heterogener geworden: het aanbod aan rechtshulp heeft gereageerd op de «nieuwe» behoefte aan rechtsbijstand. In dit verband moge met een verwijzing naar de z.g. advocatuur volstaan worden.

Onder het soepele stelsel van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens, dat sinds in 1976 met de (nog) niet wettelijk geregelde bureaus voor rechtshulp geleidelijk een nieuwe organisatorische onderbouw heeft gekregen, hebben de gestegen behoefte aan rechtsbijstand en de groei, zowel kwalitatief als kwantitatief, van het aanbod aan rechtshulp geleid tot een spectaculaire stijging van de uitgaven voor rechtsbijstand. De optrekking, in de loop van de jaren zeventig, van de vergoedingen voor toegevoegde advocaten en deurwaarders heeft die ontwikkeling versterkt.

Uit het voorgaande mag worden afgeleid dat de thans dwingend noodzakelijke stabilisatie van de uitgaven voor rechtsbijstand geen eenvoudige opgave zal zijn.

Verskillende factoren die tot de stijging van de uitgaven hebben bijgedragen zijn in het geheel niet – de veranderende opvattingen omtrent de door het familierecht beheerste betrekkingen – of slechts op langere termijn – de ondoorzichtige regeldichtheid van de verzorgingsstaat – voor beïnvloeding vatbaar. Een en ander impliceert dat met een samenstel van globale en selectieve rechtstreekse interventies de nodige stabilisatie moet worden verwezenlijkt. Bij een nog steeds sterk groeiend beroep op rechtsbijstand betekent de hier aangekondigde ombuiging dat er een vraagoverschot zal ontstaan. Dat zal zo verantwoord mogelijk moeten worden opgevangen.

Het centrale uitgangspunt van de wettelijke regeling van de gefinancierde rechtsbijstand is dat geen rechtzoekende die werkelijk rechtshulp behoeft voor de behartiging van wezenlijke rechtsbelangen daarvan verstoken mag blijven. Dat algemene uitgangspunt – het is ook in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens terug te vinden – laat de wetgever nochtans ruime marges. Daarmee is niet onverenigbaar de invoering van een algemeen stelsel van eigen bijdragen, mits deze, gelet op de financiële draagkracht van de rechtzoekende, niet prohibitief worden. Dat uitgangspunt laat het ook toe dat een onderscheid wordt gemaakt al naar gelang de aard en de (financiële) omvang van het rechtsbelang waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd. Voor de vraag of een toevoeging nodig is, kan worden onderscheiden naar zaken waarin de wet een verplichte procesvertegenwoordiging voorschrijft, en naar zaken waarin dat niet het geval is. Zo'n onderscheid is ook te maken aan de hand van de rol die de rechter in de procedure inneemt. Indien hij lijdelijk blijft, zoals in het burgerlijk proces gewoonlijk het geval is, kan een verantwoorde procesvoering vergen dat alle betrokken partijen zich door een deskundige rechtshulpverlener kunnen doen bijstaan. Treedt de rechter actief op, zoals bij de administratieve rechter het geval is, dan zal de justitiabele voor een behoorlijke behartiging van zijn belangen niet steeds rechtsbijstand nodig hebben. Er zijn in het admini-

stratieve recht, met inbegrip van het sociale verzekeringsrecht, wellicht groepen zaken aan te wijzen waarin voor een verantwoorde oordeelsvorming door de rechter slechts bij uitzondering processuele rechtsbijstand nodig zal zijn.

In gevallen waarin geheel kosteloos, of tegen een geringe eigen bijdrage, rechtsbijstand wordt verleend, blijkt het moeilijk om tot een verantwoorde kosten-batenafweging te komen. Wanneer het financiële belang gering is, en de zaak naar zijn aard geen principiële juridische vragen oproept, dient deze zoveel mogelijk buiten proces te worden geregeld. Bij de beslissing of een toevoeging verantwoord is, zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

Ten slotte verdient ook het stelsel van de toevoegingsvergoedingen aandacht. Gelet op de krapte van de beschikbare middelen zullen die vergoedingen enerzijds een globale afspiegeling moeten geven van de met de verschillende soorten van zaken gemoeide werklast, anderzijds zal het systeem voor de berekening van de per zaak verschuldigde vergoeding niet mogen bevorderen dat niet strikt nodige proceshandelingen worden verricht.

Met de invoering van een, in aanvulling op de bestaande regeling, algemeen stelsel van eigen bijdragen, de nodige wettelijke grondslagen voor een selectief toevoegingsbeleid en de aanpassing van het stelsel van de toevoegingsvergoedingen, hoop ik een stabilisatie te kunnen bewerkstelligen, zonder dat dit ten koste van het hierboven aangegeven uitgangspunt voor de gefinancierde rechtsbijstand hoeft te gaan.

In het onlangs uitgebracht rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Herwaardering van het welzijnsbeleid» is opnieuw de aandacht erop gevestigd dat voor een zo optimaal mogelijke verdeling van schaarse collectieve voorzieningen een genuanceerde toepassing van het profijttbeginsel (de eigen bijdrage) en een flexibele regelgeving nodig zijn. Door de voorwaarden waaronder het marktmechanisme functioneert en de inhoud en toepassing van de van overheidswege gegeven regels beter op elkaar af te stemmen kan, volgens de Raad, een beter evenwicht worden bereikt tussen de verantwoordelijkheid van het individuele burger en die van de overheid.

Ofschoon het genoemde WRR-advies niet uitdrukkelijk betrekking heeft

op de gefinancierde rechtsbijstand, zijn de aanbevelingen ook voor die voorziening van belang. Zij bevestigen dat invoering van een – partieel – profijitbeginsel en een flexibel en gedifferentieerd samenstel van sturende voorschriften beide ertoe kunnen bijdragen dat de beschikbare middelen zo verantwoord mogelijk worden verdeeld.

1.3. De instrumenten

Globale en meer selectieve maatregelen zullen derhalve te zamen de jaarlijkse stijging in het aantal afgegeven toevoegingen drastisch moeten gaan beperken. Daarvoor komen in de eerste plaats in aanmerking globale maatregelen tot invoering van een algemeen stelsel van eigen bijdragen, eventueel versterkt door maatregelen die de personele reikwijdte van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand beperken, nl. maatregelen tot herziening van de thans in artikel 9 neergelegde bovengrenzen van de financiële draagkracht. Echter ook voor deze maatregelen zijn de marges beperkt. Het centrale uitgangspunt, nl. dat iedere minder draagkrachtige burger die voor de behartiging van substantiële rechtsbelangen rechtshulp nodig heeft die moet kunnen krijgen, is niet onverenigbaar met het in de eigen bijdrage tot uiting komende profijitbeginsel. Echter die bijdrage mag niet zo hoog worden dat zij een ernstige belemmering voor het verkrijgen van rechtsingang wordt. Hetzelfde geldt voor de persoonlijke reikwijdte van de gefinancierde rechtsbijstand. Het terugbrengen van de maximale draagkrachtsgrenzen zou tot gevolg kunnen hebben dat aanzienlijke groepen justitiabelen zich verstoken zullen zien van, met inbegrip van een redelijke eigen bijdrage, voor hen betaalbare rechtsbijstand. Ofschoon de eigen bijdrage thans kan oplopen tot f 540, is het daarmee gemoeide bedrag gewoonlijk nog altijd zeer aanzienlijk minder dan de vergoedingen die advocaten en deurwaarders voor hun «betalende» cliënten in rekening brengen. Ook al kan van de hier bedoelde maatregelen wel enig soelaas worden verwacht, te meer omdat zij een zekere beperking in de uitgaven voor de toevoegingsvergoedingen meebrengen, zeer aanzienlijk zal de ruimte die zij scheppen waarschijnlijk niet zijn. Die ruimte zal ook bij een door deze maatregelen enigszins vertraagde groei van de vraag naar rechtsbijstand binnen wel afzienbare tijd zijn opgebruikt.

Een verantwoord beleid zal derhalve een samenstel van meer selectieve maatregelen tot sluitstuk moeten hebben. Criteria die daarvoor als aanknopingspunt zouden kunnen dienen zijn hierboven, onder 1.2, al in het kort aangeduid:

- is de rechtsbijstand noodzakelijk, omdat de wet een verplichte procesvertegenwoordiging voorschrijft?
- gaat het om zaken waarin de rechter lijdelijk blijft?
- gaat het om gevallen, waarin de voor de justitiabele op het spel staande belangen zo wezenlijk zijn, dat gefinancierde rechtsbijstand in beginsel steeds verzekerd moet blijven?
- kan het met de zaak gemoeide financiële belang een – naar verhouding kostbare – toevoeging rechtvaardigen?

Aan de hand van deze en soortgelijke maatstaven valt een zekere selectie te maken tussen categorieën gevallen waarin in beginsel wel en die waarin slechts bij uitzondering een toevoeging zal worden verleend. Zo kan worden bewerkstelligd dat de beschikbare financiële ruimte optimaal wordt benut.

De drie hier globaal omschreven instrumenten – de herziening van de structuur van de toevoegingsvergoeding, de generalisatie van het stelsel van eigen bijdragen, zo nodig aangevuld met een beperkte bijstelling van de bovengrenzen van de financiële draagkracht, en selectieve voorschriften voor de verlening van toevoegingen – zullen in combinatie moeten worden gehanteerd om een zowel kwalitatief als kwantitatief verantwoord gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand te verzekeren.

Naar hierboven, onder 1.1, reeds is gesteld, komt de beheersbaarheid van de gefinancierde rechtsbijstand als zelfstandige doelstelling een grote betekenis toe. Het niet bereiken van die doelstelling heeft dermate zwaarwegende gevolgen voor de overige op het Departement van Justitie rustende taken, dat zulks, ook als dat diepgrijpende maatregelen vergt, moet worden vermeden. Indien zo'n effect, de maximale benutting van de hierboven weergegeven instrumenten ten spijt, zich zou dreigen voor te doen, dient een ultimatum remedium beschikbaar te zijn in de vorm van een toewijzing per arrondissement van een maximaal aantal toevoegingen dat per begrotingsjaar mag worden afgegeven. Veiligheidshalve is in dit wetsontwerp (artikel 8a) in de be-

voegdheid voor de hantering van zo'n vergaand distributiestelsel voorzien.

1.4. De uitwerking van de instrumenten

De belangrijkste bepalingen van dit ontwerp van wet zijn vervat in de artikelen 8, 8a, 9 en 9a.

Artikel 8 verleent de Minister van Justitie de bevoegdheid tot het geven van voorschriften ten behoeve van het selectieve toevoegingsbeleid. Ingevolge artikel 8, eerste lid, onder a, kunnen categorieën zaken worden aangewezen, waarin in beginsel geen toevoegingen zullen worden afgegeven. Daar beperkt de krachtens de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens te verlenen rechtshulp zich tot rechtsbijstand van adviserende aard, die door de bureaus voor rechtshulp zal moeten worden verleend.

In de zaken krachtens artikel 8, eerste lid, onder b, aangewezen, zal in beginsel alleen een toevoeging kunnen worden afgegeven voor rechtsbijstand van processuele aard, dat wil zeggen voor het voeren van een procedure voor een rechterlijke of daarmee gelijk te stellen instantie. Voor rechtshulp van adviserende aard zal de rechtzoekende in die zaken op het bureau voor rechtshulp aangewezen blijven. De overige bepalingen van het eerste lid van artikel 8 dienen primair ter ondersteuning van het krachtens de bepalingen onder a en b van dat lid te voeren selectieve toevoegingsbeleid. Zo kan het nodig blijken dat in categorieën gevallen waarin slechts bij uitzondering de toevoeging van een raadsman is toegelaten, de z.g. schriftelijke toevoeging moet worden afgeschaft, omdat deze een grondige toetsing vooraf van het verzoek om rechtsbijstand bemoeilijkt. In andere categorieën van zaken kan het nuttig blijken de aanvraag van een schriftelijke toevoeging aan nadere voorschriften te binden om de zaak beter dan thans het geval is, te kunnen beoordelen. Een selectief toevoegingsbeleid kan gevolgen voor de vrije keuze van een raadsman hebben. De reeds bestaande bepaling daarover, in het wetsontwerp neergelegd in artikel 8, eerste lid, onder e, zal wellicht een hernieuwde actualiteit krijgen.

Artikel 8, tweede lid, geeft een meer algemene bevoegdheid voor het uitvaardigen van nadere voorschriften voor de toetsing van de verzoeken om rechtshulp. De meest voor de hand liggende maatstaven zijn het financiële

belang van de zaak en de financiële draagkracht van de verzoeker. Zij worden uitdrukkelijk genoemd. Het kan evenwel gewenst blijken dat nadere criteria worden aangegeven, bij voorbeeld voor de beoordeling van aanvragen voor rechtsbijstand bij in hoger beroep of cassatie dienende zaken. Deze bepaling laat daarvoor ruimte.

Hoe strikt de ingevolge artikel 8 te stellen regels ook zullen moeten zijn, een categorische uitsluiting van bepaalde groepen zaken van procesuele rechtsbijstand krachtens een toevoeging zullen zij gewoonlijk niet inhouden. In de regel zullen zij een strikt omschreven en restrictief toe te passen clause moeten bevatten, op grond waarvan in bijzondere gevallen een uitzondering op de regel mogelijk is. In artikel 22, tweede lid, is de mogelijkheid voorzien om de rechter met de toepassing van die uitzonderingsbepalingen te belasten. De moeilijke afweging tussen het algemene belang bij een zorgvuldige bewaking van de hoofdregel en het bijzondere belang dat kan nopen tot de toepassing van de uitzonderingsbepaling kan het best aan hem worden toevertrouwd. Dat geldt te meer daar de toepassing van de uitzonderingsclausules een grondige prelabelle toetsing van het concrete rechtsbelang kan meebrengen.

De uitsluiting van bepaalde categorieën zaken van gefinancierde rechtsbijstand krachtens een toevoeging kan het minder wenselijke, en voor de doeleinden van dit wetsontwerp ook niet nodige, gevolg hebben dat de rechtzoekende, indien hij dat bepaald wenst, verplicht wordt als «betalend» cliënt rechtsbijstand te zoeken. Om de daaraan klevende financiële ongewissheden te ondervangen, is in artikel 9a bepaald dat rechtzoekenden, die ingevolge de artikelen 8 en 8a niet de door hen gewenste gefinancierde rechtsbijstand kunnen krijgen, maar louter naar hun financiële draagkracht beoordeeld, daarvoor wel in aanmerking zouden kunnen komen, toch een toevoeging kunnen krijgen. Zij moeten zich dan bereid verklaren de toevoegingsvergoeding waarop de toegevoegde advocaat of deurwaarder krachtens artikel 25 recht heeft, zelf geheel te voldoen. Het te herziene stelsel voor de berekening van de toevoegingsvergoedingen zal het de justitiabele mogelijk maken vooraf te berekenen wat hij zijn raadsman maximaal verschuldigd is. Kort samengevat, komt het gecombineerde stelsel van artikel 9a, eerste lid, en

artikel 25 dus erop neer, dat de rechtzoekende, wiens financiële draagkracht tekort schiet, steeds zal kunnen profiteren van rechtsbijstand tegen een strikt beheerste prijs, die gemiddeld aanzienlijk lager ligt dan die voor «betaalde» rechtsbijstand. Naarmate het nodig zal blijken een ruimere toepassing aan de artikelen 8 en 8a te geven, zal het belang van artikel 9a, als bodemvoorziening, toenemen.

In artikel 8a is het «ultimum remedium» van een, in beginsel, partiële distributie van het aantal toevoegingen per bureau uitgewerkt. De toepassing van dit, ook in organisatorisch opzicht, zware instrument is procedureel wat zwaarder aangezet. Indien ooit dit instrument zou moeten worden gehanteerd, verdient een selectief gebruik ervan de voorkeur boven een algemene distributie. Steeds zullen er rechtsgebieden blijven, waarvoor de invoering van een distributiestelsel weinig zinvol is, omdat daar steeds een raadsman moet worden toegevoegd wanneer de rechtzoekende een beroep doet op gefinancierde rechtsbijstand. Een partiële toepassing verdient ook de voorkeur in het belang van een zorgvuldige afweging tussen de in aanmerking komende rechtsgebieden. Ten slotte zal een distributiestelsel nimmer de organisatorische spankracht van het met zijn uitvoering belaste apparaat te boven mogen gaan. Ook dat dwingt tot terughoudendheid bij de toepassing van dit artikel.

Indien artikel 8a wordt gehanteerd, zullen dezelfde uitzonderings- en uitwijkmogelijkheden moeten worden geopend als bij de toepassing van artikel 8, eerste lid, onder a en b. In de artikelen 9a en 22, tweede lid, wordt daarom telkens ook naar artikel 8a verwezen.

Door een wijziging van artikel 9 wordt het bereik van de eigen bijdrage uitgebreid tot die inkomensgroepen, voor welke tot dusver nog geen eigen bijdrage bestond. Ik ontveins mij niet dat met dit voorstel een betrekkelijk onlangs afgesloten discussie met de Staten-Generaal weer wordt heropend. De ondanks de jongste wijziging van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden doorgaande stijging van de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand en de hierboven, onder 1.1, aangegeven noodzaak om met ingang van 1983 tot een absolute stabilisatie van die uitgaven te komen, dwingen mij daartoe.

Het gaat hier om een wezenlijk onderdeel van het totale instrumentarium dat nodig is om de gewenste ombuiging te verwezenlijken. Indien van een globale kwantitatieve beïnvloeding van de vraag naar rechtsbijstand wordt afgezien, is een scherpere, meer restrictieve hantering van de bevoegdheden, omschreven in artikel 8 nodig en zal, wellicht, sneller een beroep op artikel 8a moeten worden gedaan. Doordat men a priori de rechtzoekende de eigen bijdrage wil besparen, loopt men het gevaar hem dan, onnodig, te verwijzen naar de voor hem kostbaarder weg van artikel 9a. Indien men het laat aankomen op uitsluitend de toepassing van de artikelen 8 en 8a in restrictieve zin, beslist primair de regelgever over de prioriteiten van de rechtzoekende. De invoering van een algemeen stelsel van eigen bijdragen laat de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende meer onverlet. In dit verband zij nogmaals verwezen naar de hierboven aan het slot van 1.2 aangehaalde aanbevelingen van de WRR.

Het is overigens voor een juiste waardering van de consequenties van de eigen bijdrage zinvol te benadrukken dat de frequentie waarmee de minder draagkrachtige justitiabele gemiddeld een beroep op gefinancierde rechtsbijstand doet nog steeds zeer laag is. Gegeven de personele werkingssfeer van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden ligt die frequentie, heel globaal genomen, op ongeveer één toevoeging per daarvoor in aanmerking komende rechtzoekende in de dertig tot veertig jaar. Een eigen bijdrage in de thans voorgestelde orde van grootte kan dan moeilijk als prohibitief worden gekenschetst. Voor de betrekkelijk zeldzame gevallen waarin een rechtzoekende meer dan één toevoeging binnen korte tijd nodig heeft, kan een hardheidsclausule, zoals thans in het Besluit financiële toevoegingsgrenzen (Stb. 1981, 307) is neergelegd, uitkomst bieden.

In het huidige artikel 9, vierde en vijfde lid, is een indexeringsclausule voor de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen uitgewerkt. Het aan een dergelijke clausule inherente automatisme blijkt bij de invoering ervan niet voorziene complicaties te veroorzaken. Dat automatisme leidt, op zich zelf beschouwd, ertoe dat de personele werkingssfeer in de huidige sociaal-economische situatie geleidelijk groter wordt. Onder een van een gecorrigeerd netto-inkomen afhanke- lijke voorziening zullen meer personen

gaan vallen wanneer het beschikbaar netto-inkomen in het algemeen daalt. Dat is bij de in artikel 9, tweede lid, voorkomende omschrijving van het relevante inkomen steeds het geval wanneer van de over het bruto-inkomen verschuldigde belasting, sociale verzekeringspremies en pensioenpremie worden verhoogd. Wanneer, enerzijds, die lasten toenemen en, anderzijds, de in artikel 9, derde lid, omschreven bedragen volgens een indexeringsbepaling blijven stijgen, groeit de kring van de voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komende niet geleidelijk, maar vrij snel. Die ontwikkeling is niet te verenigen met het streven de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand stringent te beheersen. Daarom wordt voorgesteld het wettelijke indexeringsmechanisme te schrappen en de mogelijkheid te openen om bij algemene maatregel van bestuur zowel de hoogte van de eigen bijdrage als die van de inkomensgrenzen bij te stellen.

Voor de thans in voorbereiding zijnde herziening van de toevoegingsvergoedingen is geen wetswijziging nodig. De artikelen 25 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens en 48 van het Wetboek van Strafvordering bieden daarvoor voldoende ruimte. Aan de huidige vergoedingenbesluiten kleven, in het kort samengevat, drie hoofdbezwaren. In de eerste plaats wordt daarin de hoogte van de vergoeding gekoppeld aan de instantie voor welke de zaak, waarin een toevoeging is afgegeven, dient. Dat leidt ertoe dat de vergoeding in moeilijke voor de kantonrechter dienende zaken, bij voorbeeld bepaalde arbeidszaken, in geen verhouding staat tot de veel hogere vergoeding voor betrekkelijk routinematige zaken ten overstaan van de rechtbank. In de tweede plaats zijn in de huidige besluiten de verhogende correctiefactoren te veel afgestemd op bepaalde procesrechtelijke incidenten. Dat kan ertoe leiden dat bij de procesvoering soms oneigenlijke motieven kunnen meespelen. Een derde bezwaar van het huidige Besluit vergoedingen kosteloze rechtsbijstand is dat het naar zijn opzet te eenzijdig is afgestemd op het burgerlijk procesrecht. Sinds 1958 is de rechtsbijstand in administratiefrechtelijke zaken zowel in absolute als in relatieve zin geleidelijk belangrijker geworden. Dat dient ook in het Besluit vergoedingen kosteloze rechtsbijstand beter dan thans het geval is tot uiting te komen.

Bij de herziening van de vergoedingenbesluiten wordt ernaar gestreefd de gemiddelde zwaarte van de verschillende soorten zaken tot uitdrukking te brengen in de hoogte van de toevoegingsvergoeding. Daarbij wordt zowel voor het burgerlijk recht, het administratief recht, als het strafrecht van een vaste rekeneenheid (het z.g. moduul) uitgegaan. Het relatieve gewicht van de verschillende soorten zaken wordt in een waarde van de rekeneenheid uitgedrukt. De aldus gevonden waarden, die eenvoudig te herleiden zijn tot financiële bedragen, kunnen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen worden gecorrigeerd met vaste correctiefactoren. Door het aanbrengen van verschuivingen in het financiële gewicht van de rekeneenheid, kan de globale omvang van de uitgaven voor de toevoegingsvergoedingen worden gewijzigd, zonder dat dit ten koste gaat van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende soorten zaken in het vergoedingensysteem.

1.5. De toepassing van het instrumentarium

De globale omvang van de vraag naar rechtsbijstand en de samenstelling van die vraag, alsmede de ontwikkeling van het aanbod van rechtsbijstand zijn aan voortdurende veranderingen onderhevig. Die veranderingen zijn moeilijk te voorspellen. Omdat zij echter soms diepingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het totale niveau van de uitgaven voor rechtsbijstand, dient daarop snel te kunnen worden gereageerd door een wijziging in de wijze waarop en de omvang waarin de beschikbare instrumenten worden gehanteerd. Om die snelle en adequate reactie mogelijk te maken, is de hantering van de in de artikelen 8, 8a, 9 en 9a omschreven bevoegdheden met zo min mogelijk procedurele voorschriften belast. Dergelijke voorschriften hebben gewoonlijk de strekking de volksvertegenwoordiging en de belanghebbenden vooraf inzicht te geven in de beleidsvoornemens, opdat zij tijdig hun standpunt daaromtrent kunnen bepalen.

Aan het op zich zelf begrijpelijke verlangen naar een tijdig inzicht in het beleid, dat op grond van de ruim omschreven artikelen 8, 8a, 9, 9a en 25 zal worden gevoerd, kan niet op een doelmatige wijze tegemoet worden gekomen door het opnemen van procedurele voorschriften voor de

hantering van elk der in die artikelen omschreven bevoegdheden afzonderlijk. Het komt niet zozeer aan op de toepassing van de afzonderlijke competenties. Slechts wanneer een samenhangend overzicht van het voorgenomen gebruik van die bevoegdheden, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van rechtsbijstand en van de beschikbare begrotingsruimte, wordt gegeven, kan het beleid in zijn totaliteit worden beoordeeld. Dan is ook een zinvolle gedachtenwisseling mogelijk over de omvang en intensiteit van het gebruik dat van de verschillende instrumenten zal worden gemaakt. Voorstellen tot een ander gebruik van één of meer der instrumenten kunnen zo beter op hun consequenties voor het totale beleid worden getoetst.

Aan artikel 30 is daarom een tweede lid toegevoegd dat de Minister van Justitie verplicht jaarlijks bij de indiening van de rijksbegroting mededeling te doen van de toepassing die hij in het komende begrotingsjaar aan de artikelen 8, 8a, 9, 9a en 25 denkt te geven. Aan de hand daarvan zal een afgewogen beoordeling van de toepassing van het instrumentarium mogelijk zijn. Deze meer op de samenhangen van het beleid gerichte benadering verdient mijns inziens uit een oogpunt van de doelmatigheid van de democratische controle de voorkeur boven een gefragmentariseerde beïnvloeding ad hoc.

In het derde lid van artikel 30 wordt, vooruitlopend op de Wet op de rechtshulp, voorzien in een voorlopige Raad van advies voor de rechtsbijstand. Deze Raad, die zal moeten worden gehoord over de aan de Staten-Generaal mede te delen beleidsvoornemens, zal worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de bij de verlening van rechtsbijstand betrokkenen en onafhankelijke deskundigen.

1.6. De opheffing van de gratis-admissie

De thans in de artikelen 855 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregelde z.g. gratis-admissieprocedure heeft zijn tijd overleefd. Het is een zowel voor de rechtzoekende en diens raadsman als voor de rechter tamelijk omslachtige procedure, die in het overgrote deel van de gevallen routinematig wordt afgehandeld. Van een grondige toetsing van de draagkracht van de verzoeker, het belang

en de gegrondheid van de zaak kan, louter door het aantal van de verzoeken, geen sprake zijn. In zoverre is de gratis-admissieprocedure steeds meer een duplicaat van de toevoegingsprocedure krachtens de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden geworden. De jongste wijziging van die wet en dit ontwerp van wet brengen beide een verscherping van de toetsing door het bureau voor rechtshulp mee. Dat heeft tot gevolg dat de verplichte gratis-admissieprocedure ook zijn resterende zin verliest.

Daarom wordt in dit ontwerp van wet de afschaffing van de gratis-admissieprocedure geregeld. Daarvoor in de plaats komt een facultatieve toetsing, die niet tot het burgerlijk proces beperkt is, van de toevoeging door de rechter voor wie de zaak dient. De mogelijkheid van een controle achteraf op de door het bureau afgegeven toevoegingen is opengelaten, omdat in bepaalde gevallen voor de beoordeling van de toevoeging relevante gegevens – zij zullen vooral op de gegrondheid van de zaak betrekking hebben – eerst bij het aanspannen van de procedure aan het licht kunnen komen.

De opheffing van de gratis-admissieprocedure brengt mee dat de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden op enkele onderdelen moet worden aangevuld en gewijzigd. Het gaat daarbij in het bijzonder om de artikelen 15, 15a, 15b en 21. Deze bepalingen, alsmede de nodige wijzigingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tarieven in burgerlijke zaken, zullen in de artikelsgewijze toelichting nader worden besproken.

1.7. *Het tijdelijke karakter van de wet*

Ofschoon dit ontwerp van wet voorziet in een samenstel van soms diep ingrijpende instrumenten, kan het niet in de behoefte aan een grondige wettelijke regeling van de van overheidswege gefinancierde rechtshulp voorzien. Zowel de organisatie en de bevoegdheden van de bureaus voor rechtshulp, als de voorziening in het aanbod van rechtshulp blijven een nadere wettelijke regeling vergen.

Daarin zal het ontwerp van Wet op de rechtshulp, waarover de Raad van State reeds advies heeft uitgebracht, te zijner tijd moeten gaan voorzien. Het advies van de Raad, de snelle verkrapting van de financiële mogelijkheden en de specifieke problemen

die de beheersing van de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp blijkt te stellen, hebben mij aanleiding gegeven de in het ontwerp van Wet op de rechtshulp voorziene structuur van de gefinancierde rechtshulp en daarin neergelegde instrumenten voor de besturing van de vraag naar en het aanbod van gefinancierde rechtshulp nog eens grondig te heroverwegen. Het ligt in het voorneemen in de loop van het komende begrotingsjaar een op enkele onderdelen grondig gewijzigd ontwerp van Wet op de rechtshulp, na goedkeuring door de Ministerraad, opnieuw aan de Raad van State ter advisering voor te leggen.

In afwachting van de totstandkoming van de Wet op de rechtshulp dienen de in dit wetsontwerp geregelde voorzieningen een tijdelijk karakter te hebben. Daarom is bepaald dat de bij deze wet aangebrachte wijzigingen zullen gelden tot eind 1987. Vóór dat tijdstip zal de Wet op de rechtshulp een definitieve regeling moeten geven.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De artikelen 8 en 8a

De inhoud van de artikelen 8 en 8a is hierboven onder 1.4 reeds uitgebreid besproken.

Het tweede lid van artikel 8 en de tweede volzin van artikel 8a zijn inhoudelijk grotendeels gelijk, zij het dat artikel 8, tweede volzin, betrekking heeft op alle vormen van gefinancierde rechtsbijstand, terwijl de tweede volzin van artikel 8a, gelet op de reikwijdte van dat artikel, slechts betrekking kan hebben op de verlening van een toevoeging. De aanhef van de tweede volzin van artikel 8a laat ruimte voor het geven van bijzondere voorschriften betreffende de procedure die bij onder de distributie vallende toevoegingen in acht moet worden genomen. Deze procedurele voorschriften kunnen in het bijzonder nodig blijken ter bewaking van de aan de bureaus voor rechtshulp toegedeelde quota.

De artikelen 8 en 8a kunnen op verschillende manieren worden gehanteerd:

– in de vorm van algemene aanwijzingen voor de bureaus, waarbij deze een eigen medeverantwoordelijkheid behouden;

– als voorschriften voor de bureaus, met uitzonderingsbepalingen die de bureaus zelf kunnen toepassen;

– als bindende voorschriften, met alleen door de rechter toe te passen uitzonderingsbepalingen;

– als bindende voorschriften die geen uitzondering toelaten.

Bij de toepassing van de artikelen 8 en 8a zal zoveel mogelijk ernaar worden gestreefd de eigen verantwoordelijkheid van het bureau voor het toevoegingsbeleid te ontzien.

Artikel 9

De aanhef van het eerste lid wordt enigszins gewijzigd om tot uitdrukking te brengen dat de bureaus bij hun beoordeling van een aanvraag om rechtsbijstand behalve aan de in die bepaling voorkomende criteria, ook gebonden zijn aan de krachtens de artikelen 8 en 8a gegeven regels.

In het derde lid worden, zoals onder 1.4 reeds is toegelicht, twee nieuwe inkomensgrenzen met de daarbij behorende eigen bijdragen aangebracht. Zo zal in beginsel ter zake van iedere toevoeging een eigen bijdrage verplicht worden.

In onderdeel g van het derde lid wordt een bij de vorige wetswijziging ingeslopen oneffenheid rechtgetrokken. Bepalend voor de toepassing van de in die bepaling bedoelde verlaging van de inkomensgrenzen is niet of men al dan niet gehuwd is, maar of men feitelijk alleenstaand is, dat wil zeggen geen andere personen te haren of zijnen laste heeft.

De ratio voor het schrappen van de thans in artikel 9, vierde en vijfde lid, voorkomende indexeringsbepaling is onder 1.4 reeds aangegeven. De reden waarom de thans in artikel 9, vierde lid, genoemde algemene maatregel van bestuur niet is gebonden aan nadere procedurele voorschriften, is onder 1.5 uiteengezet.

Nu door het schrappen van de tiende afdeling van de zesde titel van het derde boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (de gratis-admissieprocedure) de regeling van artikel 857 Rv. omtrent de ter staving van de financiële draagkracht van de verzoeker over te leggen stukken zal vervallen, moet deze regeling elders een wettelijke basis vinden. Deze is ten dele in artikel 11, tweede lid, ten dele in het vijfde lid van dit artikel ondergebracht.

Artikel 9a

Dit nieuwe artikel 9a is reeds onder 1.4 besproken. De redactie laat uitkomen dat voor een beroep op deze bepaling steeds moet zijn voldaan aan de in artikel 9, eerste lid, opgesomde voorwaarden: een redelijke verhouding tussen het belang van de zaak en de daarvoor gevraagde rechtsbijstand; de kennelijke niet-ongegrondheid van de zaak en het tekortschieten van de financiële draagkracht. De bovengrens van die draagkracht wordt bij en krachtens artikel 9 nader omschreven.

Artikel 11

In artikel 11 wordt een tweetal technische wijzigingen aangebracht. De uitbreiding van het tweede lid hangt rechtstreeks samen met het schrappen van artikel 857 Rv. De aanpassing van het derde lid wordt op systematische gronden aangebracht: alle voorschriften betreffende de vaststelling van de financiële draagkracht behoren in hetzelfde besluit te worden opgenomen.

Artikel 14

De wijziging van artikel 14 is vooral duidelijkheidshalve aangebracht. Zij beoogt buiten twijfel te stellen dat de bureaus in hun besluitvorming over de te verlenen rechtsbijstand steeds ten volle gebonden blijven aan de krachtens de artikelen 8 en 8a gegeven voorschriften.

Artikel 15

Artikel 15 moet in verband met de wijziging van artikel 9 en het schrappen van de gratis-admissieprocedure worden gewijzigd en aangevuld.

Het eerste lid van dit artikel stelt buiten twijfel dat rechtsbijstand krachtens een toevoeging slechts kan worden verleend ter zake van het rechtsbelang dat bij het verzoek om rechtsbijstand is opgegeven. Zou aan dit voorschrift niet de hand worden gehouden, dan worden de mogelijkheden voor een selectief toevoegingsbeleid sterk beperkt. Hetzelfde geldt voor de bepaling dat per instantie opnieuw een toevoeging dient te worden gevraagd. Instantie is hier te begrijpen als rechterlijke of daarmee gelijk te stellen instantie. Omdat de vraag of een zaak voor een instantie dient mede de aard van de rechtsbijstand kwalificeert – is dat wel het

geval, dan is er sprake van processuele rechtsbijstand, is dat niet het geval dan gaat het om rechtsbijstand van adviserende aard – zal in het te wijzigen Besluit vergoedingen kosteloze rechtsbijstand een nadere limitatieve omschrijving worden gegeven van hetgeen onder «instantie» is te verstaan.

Uit de bepaling van artikel 15, eerste lid, vloeit voort dat per instantie door ongeacht welke partij, zowel eiser als verweerder, een nieuwe toevoeging dient te worden aangevraagd. Deze bepaling vindt een vervolg in artikel 19 dat de bevoegdheid voor de verlening van de toevoeging in een volgende instantie regelt.

Het vernummerde derde lid van artikel 15 kan door het wegvallen van de gratis-admissie drastisch worden ingekort. De overblijvende eerste volzin moet worden aangepast, nu uit het gewijzigde artikel 9 voortvloeit dat in beginsel steeds een eigen bijdrage verschuldigd is.

Artikel 15a

Dit artikel geeft de rechter voor wie de zaak dient de bevoegdheid na te gaan of de toevoeging op de juiste gronden is afgegeven. Het betreft hier een facultatieve competentie die nuttig kan blijken om in het oog lopende onjuiste beslissingen van het bureau te redresseren. Met name ten aanzien van de gegrondheid van de zaak, zal de beoordeling door het bureau bij gebrek aan gegevens vaak onvermijdelijk summier blijven. De rechter voor wie de zaak dient kan soms meer zicht daarop hebben.

Artikel 15b

In artikel 867 Rv. is de voorlopige gratis-admissie geregeld. Nu dit artikel vervalt, is het gewenst in de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens een daarmee vergelijkbare regeling op te nemen. Dit wetsontwerp zal vaak voor het bureau een diepgaander onderzoek van het verzoek om een toevoeging meebrengen dan tot dusver het geval is.

In dringende gevallen zal de justiciabele daarop niet steeds kunnen wachten. Dan kan de afgifte van een voorlopige toevoeging uitkomst bieden. Artikel 15b, eerste lid, verplicht het bureau om zo spoedig mogelijk daarna een beslissing te nemen over de definitieve toevoeging. Die spoed is geboden, omdat voor de verzoeker een intrekking naderhand van de

voorlopige toevoeging bezwarender wordt, naarmate die beslissing langer op zich laat wachten.

Ingevolge het tweede lid kan het bureau de verzoeker verplichten tot medewerking aan een spoedige definitieve beslissing.

Artikel 21

De afschaffing van de gratis-admissieprocedure biedt een gerede aanleiding tot aanvulling van de wel heel summiere regeling van artikel 21 over de wijziging of intrekking van de toevoeging. In het algemeen geldt dat de – begunstigende – beschikking tot afgifte van een toevoeging niet eenzijdig ten nadele van de verzoeker kan worden gewijzigd of ingetrokken, dan indien deze zelf (mede) verantwoordelijk kan worden gesteld voor de onjuiste beslissing van het bureau (eerste lid, onder a). De gronden, genoemd in het eerste lid, onder b en c spreken voor zich: de verzoeker die zijn verplichtingen jegens de hem toegevoegde advocaat niet nakomt, verspeelt daarmee zijn aanspraak op rechtsbijstand. Het tweede lid geeft, ter verzekering van een zorgvuldige besluitvorming, enkele formele voorschriften voor de intrekking of wijziging van de toevoeging. Het derde lid is, behoudens een kleine redactionele wijziging gelijk aan het bestaande tweede lid.

Artikel 22

In het eerste lid van artikel 22 is een aan de ruimere bevoegdheden die het bureau op grond van de nieuwe wettelijke regeling zal krijgen, aangepaste omschrijving van de tussenkomst van de president vervat.

Het tweede lid opent de mogelijkheid om bij de in de artikelen 8 en 8a bedoelde regels een daarbij aan te wijzen rechter te belasten met de toepassing van de in die regels omschreven uitzonderingsbepalingen. De ratio van deze bepaling is hierboven, onder 1.4 uiteengezet. Om te voorkomen dat ter zake van hetzelfde verzoek om rechtsbijstand de tussenkomst van verschillende rechters zou moeten worden ingeroepen, kan worden bepaald dat de rechter die oordeelt over de toepassing van de uitzonderingsbepaling tevens de in het eerste lid omschreven bevoegdheid uitoefent.

Artikel 24

De in artikel 24 aangebrachte veranderingen vloeien voort uit de wijzigingen in de artikelen 9 en 25.

Artikel 25

Het derde lid van artikel 25 is redactioneel aangepast aan de wijzigingen die de intrekking van de gratis-admissie meebrengt.

Artikel 25b

De invoering van een verplichte eigen bijdrage ook voor de inkomens-categorieën, voor welke dat tot dusver niet het geval was, kan ertoe leiden, zeker nu die bijdragen betrekkelijk laag blijven, dat de toegevoegde raadsman die voor zijn rekening gaat nemen. Het is bepaald ongewenst dat dit gebeurt. De verhoudingen binnen de balie kunnen door zo'n oneigenlijke methode van cliëntenwerving worden bedorven. Bovendien, het met het verplicht stellen van een eigen bijdrage beoogde doel – nl. dat de rechtzoekende zelf mede de kosten en baten van de rechtsbijstand gaat afwegen – kan erdoor worden gefrustreerd.

Afgezien van de mogelijke tuchtrechtelijke implicaties van een dergelijke praktijk – daaromtrent is het oordeel aan de tuchtrechter voorbehouden – is het gewenst in een bijzondere sanctie daartegen te voorzien. Deze – uitsluiting van toevoeging – is in artikel 25b omschreven.

Artikel 30

Op het aan artikel 30 toegevoegde tweede en derde lid ben ik hierboven onder 1.5 reeds ingegaan.

Artikel II

Artikel 57c

Doordat artikel 865 vervalt, dient elders in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een vervangende bepaling te worden ingevoegd. Systematisch kan deze het best worden ondergebracht bij de algemene bepalingen omtrent de verwijzing in de kosten (de artikelen 56, e.v.).

Het hier voorgestelde artikel 57c (deze nummering is gekozen, omdat momenteel reeds een ontwerp van wet aanhangig is dat o.m. voorziet in de invoering van een nieuw artikel 57b) wijkt op enkele onderdelen wezenlijk van artikel 865 af. Volgens

dat artikel heeft de toegevoegde advocaat bij een veroordeling in de kosten van de wederpartij het recht zijn salaris en de verschotten te verhalen. Die regeling dateert uit de tijd dat de toegevoegde advocaat geheel pro deo zijn diensten verleende. Via een kostenveroordeling van de wederpartij kon hij dan hopen een zekere, zij het ongewisse, schadeloosstelling voor zijn diensten te verkrijgen. Naarmate de toevoegingsvergoedingen krachtens de WROM geleidelijk verder werden verhoogd en meer het niveau van een reële vergoeding voor de verleende diensten ging benaderen, kreeg de regeling van artikel 865 steeds meer het karakter van een moeilijk te rechtvaardigen buitenkansje.

Artikel 57c breekt met deze achterhaalde praktijk. Indien krachtens een toevoeging rechtsbijstand wordt verleend, komen de kosten daarvan deels ten laste van de rechtzoekende (de eigen bijdrage), deels komen zij ten laste van de Staat (de resterende toevoegingsvergoeding). Het is daar ook niet meer dan redelijk dat de opbrengst van een kostenveroordeling ten voordele van dezen strekt. De regeling van artikel 57c is eenvoudig: de griffier int de kosten en hij draagt aan de partij aan wie een raadsman is toegevoegd de aan deze opgelegde eigen bijdrage af.

Artikel 429h

Deze aanvulling op artikel 429h, tweede lid, verzekert de toepasselijkheid van artikel 57c in procedures die met een verzoekschriftenprocedure worden ingeleid.

Artikel III

De thans in artikel 863 Rv. voorkomende regeling is ten dele overbodig geworden – voorzover het om de salarissen van de toegevoegde advocaten of deurwaarders gaat, worden deze bij en krachtens de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens geregeld – ten dele, voorzover betrekking hebbend op de griffierechten, kan zij in de Wet tarieven in burgerlijke zaken worden opgenomen, en ten dele, voor zover betrekking hebbende op het deurwaardersministerie, kan zij in het Deurwaardersreglement worden ondergebracht.

In de artikelen 17 en 18 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken wordt het nodige voor de griffierechten geregeld. Door deze artikelen wat anders op te zetten, kan artikel 19 van die wet vervallen.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter