

Vergaderjaar 1991-1992

22 609

## Regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand (Wet op de rechtsbijstand)

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 april 1992

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1991, no. 91.006555, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand (Wet op de rechtsbijstand).

1. Het voorstel van wet strekt ertoe om degenen die zelf over onvoldoende middelen beschikken om te voorzien in rechtsbijstand een aanspraak te bieden op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. De Raad van State acht het vanzelfsprekend dat degenen die zelf over onvoldoende middelen beschikken, zo nodig gefinancierde rechtsbijstand ontvangen. Dat betekent echter, zo meent het college, niet dat iemand die zelf zijn rechtsbijstand niet kan betalen, iedere vraag om gefinancierde rechtsbijstand gehonoreerd moet zien. Het wetsvoorstel houdt daar in artikel 13, tweede lid, rekening mee. In die bepaling wordt aangegeven dat rechtsbijstand niet wordt verleend, indien het verzoek kennelijk van elke grond ontbloomt is dan wel de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 mei 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 1991, no. 91.006555, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 7 april 1992, no. WO3.91.0366, bieden wij U hierbij aan.

1. Terecht merkt de Raad op dat het voorstel van wet ertoe strekt degenen die zelf over onvoldoende middelen beschikken om te voorzien in rechtsbijstand aanspraak te bieden op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Dit betekent inderdaad niet dat iemand die zelf zijn rechtsbijstand niet kan betalen, iedere aanvraag om gefinancierde rechtsbijstand gehonoreerd moet zien. Zo bepaalt artikel 13, tweede lid, dat rechtsbijstand niet wordt verleend, indien het daartoe strekkende verzoek kennelijk van elke grond is ontbloomt, dan wel de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de hierbij in acht te nemen criteria.

Hoewel het stellen van nadere regels in de praktijk meer betekenis

de zaak. Vervolgens wordt in genoemd artikellid bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de daarbij in acht te nemen criteria. De Raad merkt hierbij op dat noch uit het wetsvoorstel noch uit de toelichting duidelijk wordt of die nadere regels betrekking hebben op beide weigeringsgronden dan wel alleen op de laatste. De Raad is daarbij niet overtuigd van de noodzaak van de onderwerpelijke delegatie. Indien het immers mogelijk is om de weigeringsgronden uit te werken in een algemene maatregel van bestuur, dan kan zulks, naar het de Raad voorkomt, ook in de wet. Het college beveelt aan de criteria in het wetsvoorstel zelf neer te leggen. Bij handhaving van de delegatie moet de noodzaak worden toegelicht.

Voor wat betreft het criterium dat het verzoek kennelijk van elke grond is ontbloot merkt de Raad nog het volgende op. Wanneer een procedure die een rechtzoekende wil instellen of een verweer dat hij wil voeren kansloos is, kunnen er toch gronden zijn om rechtsbijstand te wensen, bijvoorbeeld het verlangen om uitstel van betaling van een schuld of van executie van een straf of een administratiefrechtelijke beschikking te verkrijgen. Wie echter met het oog daarop procedeert, doet een beroep op de rechter dat niets te maken heeft met rechtsbescherming. Rechtsbijstand heeft in zulk een geval een extravagante uitgave tot gevolg waarvoor de openbare middelen niet bedoeld zijn. Bij het vaststellen van de criteria ware hiermee rekening te houden.

zal hebben voor de tweede weigeringsgrond, heeft dit in beginsel betrekking op beide weigeringsgronden. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak van deze delegatie. Hij is van mening dat indien het mogelijk is de weigeringsgronden in een algemene maatregel van bestuur uit te werken, dit ook in de wet kan. Op zich is dit juist, doch uit een oogpunt van doelmatigheid geven wij er de voorkeur aan de nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

Voor ons staat voorop, het beginsel van de rechtsgelijkheid brengt dit met zich, dat de criteria voor het gehele land moeten gelden en niet, zoals thans het geval is, de vaststelling daarvan wordt overgelaten aan de bureaus, waardoor per arrondissement (onder de nieuwe wet: per hofressort) verschillen kunnen optreden.

Wat het eerste criterium betreft zal het bijvoorbeeld gaan om juridisch formele gronden als het verstreken zijn van wettelijk vastgestelde termijnen, zoals beroeps- en verjaringstermijnen.

Ook een verzoek om rechtsbijstand, zoals door de Raad genoemd, voor een kansloze procedure of een kansloos verweer alleen om uitstel van betaling of van executie van straf of van een administratiefrechtelijke beschikking te verkrijgen, dient in onze ogen niet gehonoreerd te worden.

Het belang van de zaak kan materieel en/of immaterieel van aard zijn. Het zal niet eenvoudig zijn voor immateriële belangen algemeen geldende criteria te geven. Gaat het om financiële belangen dan ligt het voor de hand dat geen rechtsbijstand wordt verleend indien het in geld uitgedrukte belang te gering is. Hierbij kan een absolute ondergrens worden vastgesteld, maar kunnen tevens inkomensafhankelijke grenzen worden bepaald. Onderscheid dient voorts gemaakt te worden tussen de gevallen waarbij het gaat om eenmalige verplichtingen en gevallen waarbij het handelt om duurverplichtingen. Nadere criteria zullen niet alleen vastgesteld worden voor de verlening van rechtsbijstand in civiele zaken maar ook voor die in strafzaken.

Een dergelijke specifieke en gedetailleerde regeling leent zich minder goed voor vastlegging bij formele wet. Het is daarom dat wij de uitgangspunten in de wet hebben

2. In het wetsvoorstel wordt voorzien in een inspectie voor de rechtsbijstand met vergaande bevoegdheden als sluitstuk van de verbetering van de controle. Doel ervan is te waarborgen dat de rechtsbijstandsverlening zich in de goede richting ontwikkelt en dat een rechtmatige besteding van overheidsmiddelen verzekerd is, aldus de memorie van toelichting (toelichting op de artikelen 48 tot en met 54).

De uitgebrachte adviezen zijn op dit punt onverdeeld negatief en de Raad deelt de scepsis die er uit spreekt.

Immers, de raden voor de rechtsbijstand, die belast zijn met de organisatie in de ressorten, moeten ingevolge artikel 8 óók reeds toezien op de uitvoering en op de doelmatige besteding van gelden; door de in de artikelen 8 en 10 opgenomen verplichtingen is het, naar het de Raad voorkomt, voor de minister voldoende mogelijk de gang van zaken te volgen en te overzien en aldus de vinger aan de pols te houden voor wat betreft de besteding van de ter beschikking gestelde gelden.

Voorts valt niet in te zien hoe de inspecteurs meer kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening die in het voorgestelde systeem door de raden zal worden bewaakt. Al met al meent de Raad dat de inspectie geen zodanig toegevoegde waarde geeft aan het systeem dat de instelling ervan met de vergaande bevoegdheden ingevolge de artikelen 51 en 52 daardoor gerechtvaardigd is en dat de daaraan verbonden kosten – waarover overigens een concrete duiding ontbreekt – daartegen zouden kunnen opwegen. Dit leidt het college tot de slotsom dat de inspectie een overbodig instituut is en uit het wetsvoorstel dient te worden geschrapt.

neergelegd en de nadere regeling aan de algemene maatregel van bestuur overlaten.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Tot onze spijt hebben wij moeten constateren dat de Raad de instelling van een inspectie voor de rechtsbijstand overbodig vindt en dat deze inspectie naar zijn oordeel uit het wetsvoorstel ware te schrappen.

Aan het wetsvoorstel liggen drie belangrijke doelstellingen ten grondslag.

In de eerste plaats strekt het voorstel ertoe degenen die zelf niet over financiële middelen beschikken om te voorzien in de verlening van rechtsbijstand een aanspraak te bieden op door de overheid betaalde bijstand.

In de tweede plaats heeft het wetsvoorstel tot doel een voldoende aanbod van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand te verschaffen.

In de derde plaats wordt een budgettaire beheersing van het voorziene stelsel van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand beoogd.

De eerste twee doelstellingen zijn naar ons oordeel op de lange termijn niet blijvend te realiseren zonder een beheersing van de aan het stelsel voor de overheid verbonden kosten. Voor het huidige dienstjaar zijn deze kosten begroot op ruim 340 miljoen gulden. Zoals wij ook in de memorie van toelichting hebben uiteengezet hechten wij veel belang aan een verbetering van de controle op het systeem van de gefinancierde rechtsbijstand. Dit heeft niet alleen te maken met het algemene beleid van de overheid gericht op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van voorzieningen, maar ook met het feit dat het systeem van gefinancierde rechtsbijstand thans zo open is dat het zeer kwetsbaar is voor verwijten dat hiervan daadwerkelijk misbruik of oneigenlijk gebruik gemaakt kan worden door rechtzoekenden dan wel advocaten. Naast de reeds bestaande zijn nieuwe instrumenten in het wetsvoorstel neergelegd, die alle tot doel hebben de controlebaarheid van het stelsel aanzienlijk te verbeteren.

De instelling van een inspectie voor de rechtsbijstandsverlening achten wij een belangrijk sluitstuk op deze verbetering van de controle.

Het is ontegenzeggelijk juist dat los van een inspectie voor de rechtsbijstand in de wet instrumenten voor de minister zijn neergelegd om de gang van zaken te volgen en te overzien en aldus de vinger aan de pols te houden ten aanzien van de besteding van de ter beschikking gestelde gelden. Anders dan de Raad zijn wij evenwel van mening dat deze instrumenten zonder het sluitstuk van de inspectie niet voldoende zijn. Dit is dan ook de reden dat aan deze inspectie in de voorgestelde artikelen 51 en 52 vergaande bevoegdheden worden gegeven.

Met name een meer afstandelijke en de activiteiten van alle raden voor de rechtsbijstand overziende controle achten wij zeer gewenst.

Daarnaast, wij benadrukken dit nog eens, is de inspectie ook belast met algemene advisering over de kwaliteit van de geboden voorziening.

3. De Raad staat in aansluiting op het zojuist opgemerkte stil bij de wijze waarop het verzoek om toevoeging, afgezien van de draagkrachtvaststelling, wordt getoetst. Hier geldt hetgeen ook elders de ervaring is als het gaat om de toegang tot overheidsvoorzieningen: de controle vooraf is de meest effectieve – ook tegenover de rechtsbijstandsverlener die slechts in het uiterste geval met intrekking van een toevoeging (artikel 38, tweede lid; artikel 35) of doorhaling van zijn inschrijving (artikel 18, tweede lid) zal worden geconfronteerd. De Raad veronderstelt dat een juiste taxatie van de proceskansen vaak voor een bureau niet weggelegd zal zijn, als het gaat om een procedure in eerste aanleg. Anders is het wellicht als het gaat om een hoger beroep, waarmee gelijk te stellen een beroep tegen een na heroverweging genomen administratieve beschikking. Dan is een heroverwogen en gemotiveerd oordeel voorhanden. Ook dan is echter specifieke deskundigheid nodig: het maakt nogal verschil of men de proceskansen moet beoordelen van een strafappèl, van een appèl in een alimentatie- of een huurzaak, van een beroep op de rechter in een milieuzak, een subsidiezaak of een vreemdelingenzaak.

De Raad adviseert de signalering van de gevaren van ondoelmatige uitgaven voor rechtsbijstand (memorie van toelichting, onderdeel 8) te laten volgen door een uiteen-

3. De Raad staat vervolgens stil bij de wijze waarop het verzoek om toevoeging, afgezien van de draagkrachtvaststelling, wordt getoetst. De inhoudelijke toetsing door de bureaus is toegelicht in de zesde alinea van paragraaf 8 van de memorie van toelichting. Wij verwijzen daarbij onder meer naar de instrumenten die de wet daarvoor biedt. De taxatie van proceskansen zal daarbij moeten geschieden binnen de marges die wet (artikel 13, tweede lid) en de daarop rustende algemene maatregel van bestuur geeft.

zetting over de taken die in dit verband aan de raden en de bureaus worden toevertrouwd, welke uiteenzetting verder gaat dan de administratieve aspecten.

4. Blijkens de memorie van toelichting onder 2 (vierde alinea) achten de bewindslieden de bezwaren tegen de contractsadvocatuur niet overtuigend. Niettemin zien zij van invoering daarvan af, omdat tegen de contractsadvocatuur bijzonder veel weerstand bestaat. Dat acht de Raad als motivering ontoereikend. Hij adviseert in de memorie van toelichting tenminste een uiteenzetting te geven van de voordelen die de invoering van de contractsadvocatuur in de ogen van de bewindslieden zou hebben, voor zover die voordelen in het wetsvoorstel niet verwezenlijkt worden.

4. De Raad acht de omstandigheid dat tegen de contractsadvocatuur bijzonder veel weerstand bestaat, als motivering ontoereikend om van de invoering hiervan af te zien. Hij adviseert in de memorie van toelichting tenminste een uiteenzetting te geven van de voordelen die de invoering van de contractsadvocatuur in onze ogen zou hebben, voor zover die voordelen in het wetsvoorstel niet verwezenlijkt worden.

Wij stellen voorop dat het systeem van de rechtsbijstand in financieel opzicht niet volledig beheersbaar gemaakt kan worden, het gaat om een open-einderegeling. Wel moet ernaar gestreefd worden het systeem zo beheersbaar mogelijk te maken. In dat licht moest het voorstel van invoering van een contractensysteem gezien worden waarbij tot een marge van 10% boven het overeengekomen aantal zaken extra toevoegingen niet vergoed zouden worden. Een zekere volumegroei zou op deze wijze in de loop van het jaar kunnen worden opgevangen zonder extra belasting van de rijksbegroting.

Nu van de invoering van de contractsadvocatuur is afgezien, is dit middel tot kostenbeheersing niet langer voorhanden.

Aangezien kostenbeheersing van wezenlijk belang is, wij benadrukten dit reeds, zal naar andere middelen gezocht moeten worden.

In het wetsvoorstel is veel meer dan in de huidige wet het geval is, en veel meer dan ten tijde van het uitbrengen van het advies over de contractsadvocatuur in discussie was, de nadruk gelegd op controle-mogelijkheden. Zowel voor de bepaling van de draagkracht van de rechtzoekende als voor de inhoudelijke beoordeling van de toevoegingsaanvraag, en tenslotte voor de beoordeling van de declaratie, zijn controlemogelijkheden voorzien die thans niet bestaan. Wij mogen verwijzen naar de beschouwing daarover in paragraaf 8 van de memorie van toelichting. Door verbeterde controle kan beter bewerkstelligd worden dat oneigenlijke of lichtvaardige toevoegingsverzoeken afgewezen worden. Naar ons

oordeel biedt het op deze wijze vooraf beïnvloeden van het volume een even goede mogelijkheid tot kostenbeheersing als het achteraf niet vergoeden van een eenmaal gegroeid volume.

In dit verband merken wij nog op dat advocaten die willen deelnemen aan de gefinancierde rechtsbijstand zich kunnen laten inschrijven door de raad (artikel 15). Aan de inschrijving worden voorwaarden verbonden. De wet noemt de onderwerpen ten aanzien waarvan voorwaarden gesteld kunnen worden. Het betreft hier het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor jaarlijks kan worden toegevoegd, deskundigheidseisen, organisatorische eisen en eisen aan de verslaglegging. Wij stelden in de memorie van toelichting dat indien het naar het oordeel van de raad genoegzaam is gebleken dat de rechtshulpverlening door de advocaat niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid, de inschrijving doorgehaald kan worden. Hierbij is gedacht aan gevallen als het bij herhaling aanvragen van nodeloze toevoegingen, het in verhouding tot anderen veelvuldig procederen in plaats van de zaak met een advies afdoen, of het in vergelijking tot anderen besteden van onevenredig veel tijd aan zaken. De eisen die bij inschrijving gesteld kunnen worden zijn derhalve vergelijkbaar met die welke in een contract opgenomen zouden worden.

Naar ons oordeel is aan een en ander in paragraaf 2 van de memorie van toelichting, ook naar aanleiding van de opmerkingen terzake van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsvraagstukken, voldoende aandacht besteed.

5. De argumentatie welke in de memorie van toelichting wordt gegeven om de rol van de gemeenten te handhaven (artikel 26) acht de Raad niet overtuigend (memorie van toelichting, onderdeel 8, derde en vierde alinea). Het college ziet niet in welke relevante gegevens de gemeenten produceren anders dan die van het bevolkingsregister. Hij wijst hierbij op het rapport Rechtshulp van de Algemene Rekenkamer waarin wordt aangegeven dat bij het onderzoek van dat college bleek dat de controle van de financiële gegevens door de gemeenten in veel gevallen niet naar behoren

5. Helaas acht de Raad de argumenten om de rol van de gemeenten te handhaven bij het afgeven van de verklaring omtrent het inkomen en vermogen niet overtuigend. De Raad meent dat het eerste lid van artikel 26 kan vervallen.

Op de eerste plaats willen wij erop wijzen dat juist na publicatie van het door de Raad aangehaalde rapport van de Algemene Rekenkamer overleg heeft plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In dit overleg is naar voren gekomen dat bij de gemeenten de bereidheid bestaat de controle op

was uitgevoerd (Kamerstukken II 1988/89, 21 125, nrs. 1-2, bladzijde 52, onderdeel 10.3, vijfde alinea). De door de gemeenten te produceren relevante gegevens kunnen ook worden verkregen door de rechtzoekende een uittreksel uit het bevolkingsregister aan het bureau te laten overleggen. In de ogen van de Raad kan artikel 26, eerste lid, dan ook vervallen.

6. De gratis rechtsbijstand of spreekuurhulp wordt niet verleend op basis van een toevoeging. Het vereiste om een verklaring van onvermogen over te leggen (artikel 26, eerste lid) is niet van toepassing net zo min als de andere bepalingen die betrekking hebben op de controle van de financiële draagkracht van de rechtzoekende (artikel 26, tweede lid). Hoewel het wetsvoorstel blijkens de considerans en de opzet (artikel 1, eerste lid, onder f) beoogt het regelen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, kan de regeling van de spreekuurhulp in de praktijk

de draagkrachtgegevens aanzienlijk te verbeteren.

Op de tweede plaats merken wij op dat de gemeenten over meer gegevens beschikken dan de Raad noemt. Het bevolkingsregister verschaft niet alleen informatie over de rechtzoekende, maar ook over de vraag of anderen op hetzelfde adres woonachtig zijn, hetgeen van belang kan zijn voor het bepalen van het gezinsinkomen. Naast de bevolkingsgegevens beschikt de gemeente bovendien in een aantal gevallen over gegevens met betrekking tot een sociale uitkering. Belangrijker nog dan de hoeveelheid relevante gegevens achten wij de nabijheid van de gemeentelijke instellingen voor de rechtzoekenden. Er zullen in de toekomst slechts vijf bureaus rechtsbijstandvoorziening zijn. Deze instellingen zijn derhalve voor de meeste rechtzoekenden aanmerkelijk verder weg gelegen dan het gemeentehuis van de eigen woonplaats. Door de rol van de gemeenten te schrappen zou voor veel rechtzoekenden de drempel om een «bewijs van onvermogen» te verkrijgen aanzienlijk toenemen.

Wel menen wij dat er omstandigheden zijn waarin een verklaring als bedoeld in artikel 26, eerste lid, niet nodig is, en met een eenvoudiger verklaring volstaan kan worden. Als bijvoorbeeld een rechtzoekende in het genot is van een bijstandsuitkering, zal voor de toekenning daarvan al een inkomens- en vermogenstoets hebben plaatsgevonden. Het overleggen van een bewijsstuk omtrent de uitkering kan dan toereikend zijn. In verband hiermee hebben wij het vierde lid van artikel 26 aangevuld.

De memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

6. Terecht constateert de Raad dat de gratis rechtsbijstand of spreekuurhulp niet wordt verleend op basis van een toevoeging en dat hiervoor het vereiste om een verklaring van onvermogen over te leggen niet van toepassing is.

De Raad acht het allerminst uitgesloten dat een te omvangrijk beroep op spreekuurhulp zal worden gedaan door rechtzoekenden voor wie deze, gezien hun inkomen, niet bedoeld is. Hij adviseert de mogelijkheid van een draagkrachttoets voor spreekuurhulp in de wet neer te leggen.

Het voorstel van wet verschilt in dit opzicht niet van de huidige Wet

meebrengen dat een ieder (ook de draagkrachtige) zonder belemmeringen gratis rechtsbijstand in de vorm van spreekuurhulp gaat krijgen, indien hij zich tot de stichting wendt.

In de eerste alinea van de artikels-gewijze toelichting op artikel 13 wordt gesteld dat bij cliënten die zich op een spreekuur vervoegen moeilijk eerst een onderzoek naar inkomen en vermogen kan worden gedaan. Dat neemt niet weg dat een beperkte toets wel mogelijk is, bijvoorbeeld aan de hand van een door de aanvrager zelf ondertekende verklaring en, als daaruit blijkt dat de aanvrager werk in loondienst heeft, een loonstrook. Hoe dit zij, het lijkt de Raad allerm minst uitgesloten dat een te omvangrijk beroep op spreekuurhulp zal worden gedaan door rechtzoekenden voor wie deze niet bedoeld is. Wellicht willen de bewindslieden de zaak eerst aanzien, doch dan dient de wet de mogelijkheden te bieden bij algemene maatregel van bestuur alsnog een gedeeltelijke globale of volledige draagkrachttoets voor spreekuurhulp in te voeren. De Raad adviseert die mogelijkheid in het wetsvoorstel te scheppen.

7. Als de Raad het goed ziet, moet de rechtzoekende die slechts behoefte heeft aan rechtsbijstand van eenvoudige aard en met het oog daarop toepassing vraagt en verkrijgt van artikel 17, een eigen bijdrage voldoen. Dit betekent dat, als het uitsluitend gaat om dergelijke rechtsbijstand, bijstand van een gekozen raadsman minder aantrekkelijk zou kunnen zijn dan de van overheidswege ter beschikking gestelde rechtsbijstand. Dit beperkte nadeel is in het systeem van het wetsvoorstel wellicht onvermijdelijk, doch in de toelichting dient hierop te worden ingegaan.

8. De door de stichting te verlenen rechtsbijstand van eenvoudige aard kan door ingeschreven advocaten op basis van een overeenkomst tussen hen en de stichting worden verzorgd (artikel 20 juncto artikel 21, vierde lid). De vraag rijst of de rechtzoekende in dat kader een relevante keuze kan maken uit de ingeschreven advocaten of dat hij zich dient te laten bijstaan door

rechtsbijstand aan on- en minvermogens. Ook thans behoeft voor spreekuurhulp geen verklaring van onvermogen te worden overgelegd. De huidige praktijk wijst uit dat op de spreekuurhulp geen noemenswaard beslag wordt gelegd door hen voor wie de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand gezien hun inkomen niet bestemd is. In de praktijk gaat het bij het gesprek tijdens het spreekuur om een aantal korte vragen die weinig tijd vergen. Het is derhalve niet zozeer dat wij, zoals de Raad veronderstelt, de zaak eerst willen aanzien, maar het is op grond van de bestaande praktijk dat wij voor de spreekuurhulp afzien van een al dan niet beperkte inkomens-toets.

7. De constatering van de Raad is juist dat de rechtzoekende die slechts behoefte heeft aan rechtsbijstand van eenvoudige aard en met het oog daarop toepassing vraagt en verkrijgt van artikel 17, een eigen bijdrage moet voldoen. Indien het om dergelijke rechtsbijstand gaat, maar er niettemin voldoende belang is om een toevoeging te rechtvaardigen, is de bijstand van een gekozen raadsman financieel dientengevolge minder aantrekkelijk dan de van overheidswege ter beschikking gestelde bijstand. Wij achten deze consequentie van de vrije keuze in het systeem van het wetsvoorstel onvermijdelijk. Overeenkomstig de suggestie van de Raad hebben wij de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

8. Zoals de Raad terecht opmerkt kan de door de stichting te verlenen rechtsbijstand van eenvoudige aard door advocaten op basis van een overeenkomst tussen de advocaat en de stichting worden verzorgd. De rechtzoekende kan voor deze bijstand een keuze maken uit de ingeschreven advocaten met wie de evenbedoelde overeenkomst is aangegaan. Of er sprake is van een



een door de stichting beschikbaar gestelde en aangewezen advocaat.

Naarmate immers meer advocaten in een arrondissement zich laten inschrijven, zou bij een keuzemogelijkheid voor de rechtzoekende het recht op vrije advocatenkeuze ook binnen stichtingsverband een relevante betekenis kunnen gaan krijgen. Is die keuzemogelijkheid er niet, dan is er binnen stichtingsverband geen recht op vrije advocatenkeuze realiseerbaar.

Een vergelijkbare vraag kan worden gesteld met betrekking tot de toevoegingen (Hoofdstuk IV) met name of de rechtzoekende zijn verzoek om toevoeging kan richten op een door hem aangewezen (ingeschreven) advocaat.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting op deze vragen in te gaan.

9. In artikel 26, eerste en tweede lid, wordt de kring van personen waarover gegevens worden verstrekt en waarvan gegevens kunnen worden opgevraagd zo ruim omschreven dat daarbij personen kunnen worden betrokken wier financiële positie voor de beoordeling van de draagkracht van de rechtzoekende niet van betekenis is. De tekst ware, afgezien van de hiervoor reeds uitgesproken kritiek op het eerste lid, aan te passen.

10. In artikel 36, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel worden de grenzen aangegeven met betrekking tot inkomen en vermogen welke bij de toekenning van rechtsbijstand zullen worden gehanteerd. De letterlijke tekst van de bepalingen richt zich alleen op het inkomen c.q. vermogen van de rechtzoekende. In artikel 26, eerste lid, wordt echter bepaald dat de door de burgermeester van de woonplaats van de rechtzoekende af te geven verklaring ook bevat gegevens over het inkomen en vermogen van de personen die tot zijn gezin of tot de gemeenschappelijke huishouding behoren. Ook uit de toelichting op de artikelen 25-35 en 36/37 kan

reële vrije advocatenkeuze is afhankelijk van de lokale situatie en het aantal ingeschreven advocaten met wie door de stichting een overeenkomst terzake is gesloten. Op zich is de opmerking van de Raad juist dat naarmate meer advocaten zich laten inschrijven en een overeenkomst met de stichting sluiten de vrije advocatenkeuze een meer relevante betekenis krijgt. Het gaat hier evenwel om een bevoegdheid van de stichtingen, waarop dezerzijds slechts marginaal invloed is uit te oefenen. Overigens dient te worden gesteld dat de vrije advocatenkeuze bij rechtsbijstand van eenvoudige aard minder een rol speelt dan bij toevoegingen.

De rechtzoekende, zo antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de Raad, kan zijn verzoek om toevoeging inderdaad richten op een door hem aangewezen en ingeschreven advocaat en, zo voegen wij daaraan toe, in bijzondere gevallen op een niet ingeschreven advocaat.

In de memorie van toelichting zijn wij overeenkomstig de suggestie nader op deze vragen ingegaan.

9. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad hebben wij de kring van personen waarover gegevens worden verstrekt en waarvan gegevens kunnen worden opgevraagd in overeenstemming gebracht met de kring van personen wier financiële positie voor de beoordeling van de draagkracht van de rechtzoekende van betekenis is. Wij mogen hiervoor verwijzen naar de beschouwingen onder het volgende punt van dit nader rapport.

10. Evenals thans onder het regime van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden het geval is, wordt het inkomen van de echtgenoot of echtgenote en van de partner met wie een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, bij de berekening van de draagkracht mede in de beschouwing betrokken. Thans is de partnertoets evenmin rechtstreeks in de wet geregeld.

Tot onze voldoening stemt de Raad in met het uitgangspunt dat het inkomen c.q. het vermogen van de eventuele partner mede voor de toepassing van de artikelen 36 en 37 in aanmerking wordt genomen. De Raad is evenwel van mening dat deze partnertoets rechtstreeks in de

worden afgeleid dat het de bedoeling is dat onder meer het inkomen van de echtgenote en van de partner waarmede een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd bij de berekening van de draagkracht mede in de beschouwing wordt betrokken. De Raad stemt in met het uitgangspunt dat het inkomen c.q. vermogen van de eventuele partner mede voor de toepassing van de artikelen 36 en 37 in aanmerking wordt genomen. De partnertoets ware rechtstreeks in de tekst van de wet te regelen en niet – wat mogelijk de bedoeling is – via de weg van artikel 36, derde lid. Immers, het gaat hier om één van de essentialia van het voorstel, dat rechtstreeks in de wet moet worden geregeld en niet via de weg van delegatie.

In ieder geval is het onjuist dat, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, in het wetsvoorstel een duidelijke norm is opgenomen met betrekking tot de bepaling van iemands financiële draagkracht. Voor zover de toelichting erop wijst dat de norm in artikel 36 het nettoinkomen betreft, merkt de Raad nog op dat zulks evenmin uit de wettekst blijkt. Wat de wettelijke norm in feite betekent, is zonder kennis van de nadere regels op grond van artikel 36, derde lid, niet duidelijk.

De Raad meent dan ook dat de in artikel 36, derde lid, bedoelde nadere regels betreffende de rekenmethoden in het wetsvoorstel zelf moeten worden opgenomen.

Daarbij ware te betrekken of, en zo ja in welke mate, een vrijstelling voor het eigen huis zal gelden. Voor zover zulks verdisconteerd is in het bedrag van f 14 000,- genoemd in het tweede lid, acht het college dit een te karige maatstaf.

11. In de toelichting op artikel 1 wordt aangegeven dat is aangesloten bij de grondwettelijke terminologie zodat wordt gesproken van rechtsbijstand en niet van rechtshulp. Dat de term rechtshulp in de praktijk heden ten dage meer gangbaar is dan de term rechtsbijstand is er wellicht de verklaring voor dat in het wetsvoorstel toch wordt gesproken van het bureau rechtshulpvoorziening (artikel 1, eerste lid, onder c), de stichting rechtshulp (id., onder d) en de rechtshulpverlener (id., onder h).

wet moet worden opgenomen en niet, zoals inderdaad de bedoeling was langs de weg van artikel 36, derde lid.

Wij hebben deze beschouwing van de Raad ter harte genomen en hebben een daartoe strekkende bepaling in het wetsvoorstel neergelegd. Voor de kring van personen, van wie het inkomen c.q. het vermogen, van belang is, is aansluiting gezocht bij de Toeslagenwet (Stb. 1987, 91). Dit betekent dat het inkomen en het vermogen van de echtgenoot of echtgenote, met wie de aanvrager niet duurzaam gescheiden leeft, alsmede van de partner, van verschillend of van hetzelfde geslacht, met wie duurzaam een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd, mede in aanmerking wordt genomen. Evenals in de Toeslagenwet blijven personen met wie een bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat voor de vaststelling van het inkomen of vermogen buiten beschouwing.

Eveneens hebben wij naar aanleiding van een opmerking van de Raad in artikel 1 (begripsbepalingen) een nadere definitie van het begrip «inkomen» gegeven en wel in deze zin dat voor de toepassing van de wet onder inkomen dient te worden verstaan het netto-inkomen; een en ander overigens met inachtneming van de nadere regels van de financiële draagkracht. Anders dan de Raad blijven wij van mening dat de nadere regels betreffende de vaststelling van de draagkracht voor het overige, zoals ook thans het geval is in een algemene maatregel van bestuur neergelegd dienen te worden.

In deze nadere regels zal een vrijstelling voor het eigen huis, zoals die ook nu in het Besluit financiële toevoegingsgrenzen voorkomt, gehandhaafd blijven.

11. De Raad adviseert om in het wetsvoorstel de grondwettelijke terminologie consequent te volgen en te spreken van het bureau rechtsbijstandvoorziening (artikel 1, eerste lid, onder c), de stichting rechtsbijstand (idem, onder d) en rechtsbijstandverlener (idem, onder h) in plaats van bureau rechtshulpvoorziening, stichting rechtshulp en rechtshulpverlener.

Wij hebben het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in de door de Raad geadviseerde zin gewijzigd.

De Raad adviseert om in het wetsvoorstel de grondwettelijke terminologie consequent te volgen.

12. Rechtspersonen zullen slechts bij uitzondering op gefinancierde rechtsbijstand in de zin van het voorstel van wet aanspraak kunnen maken, aldus de toelichting bij artikel 13. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt; immers een rechtspersoon die aan het maatschappelijk verkeer deelneemt, zal er in beginsel op berekend moeten zijn de gevolgen daarvan, waaronder de juridische, te dragen. Anders zou het kunnen liggen, als zulk een rechtspersoon een doel heeft dat bij uitstek van belang is voor mensen die individueel voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen. De Raad betwijfelt of de kring van rechtspersonen die voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking moet kunnen komen ruimer moet worden getrokken. In ieder geval dient duidelijk te worden gemaakt wanneer een rechtspersoon voor toevoeging in aanmerking komt en, zo ja, hoe de draagkracht wordt gemeten. De toelichting ware aan te vullen.

13. Waar de artikelen 38 en 39 betrekking hebben op medewerkers van de stichtingen komen de vergoedingen en de verschuldigde eigen bijdrage uiteraard ten goede aan de stichting, aldus de memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting op de artikelen 38 tot en met 42, laatste alinea). Dit uitgangspunt ware in het wetsvoorstel neer te leggen.

14. De regeling van de gemeenschappelijke huishouding als geregeld in artikel 36, eerste lid, behoeft nadere afstemming op het bepaalde in artikel 1, derde lid, van de Toeslagenwet (Stb.1987, 0091). De algemeen aanvaarde regeling in die bepaling is als standaard te beschouwen, afwijking daarvan ligt niet voor de hand.

12. De Raad betwijfelt of een toevoeging verstrekt moet kunnen worden aan andere rechtspersonen dan die welke een doel hebben dat bij uitstek van belang is voor mensen die individueel voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen.

Wij kunnen ons omstandigheden voorstellen waarin ook aan een zelfstandige die zijn beroep of bedrijf in de vorm van een rechtspersoon uitoefent – en waar het financiële resultaat van de rechtspersoon samenvalt met het inkomen van de zelfstandige – een toevoeging wordt verstrekt, bijvoorbeeld als het voortbestaan van de rechtspersoon in het geding is. Er valt naar onze mening niet aan te ontkomen dat in de praktijk van geval tot geval een beoordeling wordt gemaakt.

Aan de opmerking van de Raad dat duidelijk moet worden gemaakt hoe de draagkracht van een rechtspersoon wordt gemeten, geven wij gevolg. Wij hebben aan een extern bureau de opdracht gegeven, over deze complexe materie een advies uit te brengen.

De memorie van toelichting is in verband hiermee aangevuld.

13. Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij het uitgangspunt dat waar de artikelen 38 en 39 betrekking hebben op medewerkers van de stichtingen, de vergoedingen en de eigen bijdragen aan de stichting en niet aan de medewerkers verschuldigd zijn, in het wetsvoorstel zelf neergelegd.

14. De Raad is van mening dat de regeling van de gemeenschappelijke huishouding (artikel 36, eerste lid) afstemming behoeft op het bepaalde in artikel 1, derde lid, van de Toeslagenwet. De algemeen aanvaarde regeling in die bepaling is, aldus de Raad, als standaard te beschouwen en afwijking ligt daarvan niet voor de hand.

Wij merken op dat het bepaalde in artikel 1, derde lid, van de Toeslagenwet betrekking heeft op niet-huwelijkse samenlevingsvormen. De term «gemeenschappelijke huishouding» omhelst vanzelfsprekend niet alleen deze samenlevingsvorm maar ook de huwelijkse

15. De bepaling in artikel 51 dient te worden afgestemd op de op handen zijnde wijziging van de binnentredingsbepalingen (Kamerstukken II 1991/92, 22 539).

16. De Raad is het niet eens met de mededeling in de memorie van toelichting in de zesde alinea van onderdeel 5 «van regeling van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur is een zo terughoudend mogelijk gebruik gemaakt».

Het college maakte hiervoor reeds een opmerking over artikel 13, tweede lid, waarnaar hier wordt verwezen. Voorts wijst de Raad op artikel 37, vijfde lid. Indien anders dan hiervoor werd geadviseerd deze delegatie gehandhaafd blijft, geldt het volgende. De delegatie is duidelijk minder gedetailleerd dan artikel 9, zevende lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens (Stb.1957, 23). Voorts ontbreekt de gecontroleerde delegatie van artikel 9, achtste lid, in verband met artikel 8, derde lid, van dezelfde wet. Zo die verschillen gehandhaafd blijven, dienen zij in de toelichting te worden verantwoord. Eveneens moet daarin worden aangegeven of het de bedoeling is de rekenmethoden en aftrekposten van het huidige Besluit financiële toevoegingsgrenzen (Stb.1981, 307) over te nemen.

en voorts hetgeen wij gemakshalve aanduiden met het een-oudergezin.

De memorie van toelichting is in dit opzicht aangevuld.

15. Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij de bepaling van artikel 51 afgestemd op de op handen zijnde wijziging van de binnentredingsbepalingen. De term «vrije toegang» is dienovereenkomstig veranderd in «toegang» en ten aanzien van advocaten die kantoor aan huis houden, zijn met betrekking tot de toegang van de in artikel 49 aangewezen ambtenaren de woongedeelten uitgezonderd.

16. Op de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens berusten thans twee algemene maatregelen van bestuur: het Besluit vergoedingen rechtsbijstand en het Besluit financiële toevoegingsgrenzen. Deze beide zijn ook onder de nieuwe wet voorzien.

Artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel verschaft de basis voor een derde algemene maatregel van bestuur, te weten de regeling van de toevoegingscriteria. Deze regeling zal gedeeltelijk in de plaats komen van de thans door de bureaus voor rechtshulp opgestelde toevoegingsleidraad.

Naar aanleiding van diverse opmerkingen van de Raad wordt elders in dit nader rapport uiteengezet waarom de onderhavige materie zich naar onze mening niet leent voor uitwerking in de wet.

Een drietal algemene maatregelen van bestuur, die alle aansluiten bij bestaande regelingen, achten wij niet een zodanig aantal dat wij zouden moeten terugkomen op onze uitspraak in de memorie van toelichting dat van regeling bij algemene maatregel van bestuur een zo terughoudend mogelijk gebruik is gemaakt.

De Raad meent dat het wetsvoorstel een minder gedetailleerde delegatie bevat dan het huidige artikel 9, zevende lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens. Onderdeel a. van dit lid heeft betrekking op de vermogensgrenzen; deze zijn thans in de wet zelf opgenomen (artikel 36, tweede lid). Onderdeel b. keert terug in artikel 26, vierde lid. Onderdeel c. is in het wetsvoorstel opgenomen in de artikelen 36, derde lid, en 37, vijfde lid.

Het per 1 januari 1984 gewijzigde

artikel 8 van de huidige wet is nooit toegepast en keert in het wetsvoorstel niet terug. Met het wegvallen van het derde lid vervalt ook de verwijzing daarnaar in artikel 9, achtste lid. Gezien het gedetailleerde karakter van de te regelen materie hebben wij een dienovereenkomstige bepaling niet opnieuw voorgesteld.

Het ligt in onze bedoeling de rekenmethoden van het huidige Besluit financiële toevoegingsgrenzen ook in de toekomst te handhaven. Dat geldt niet voor de aftrekposten. In het kader van de enkele jaren geleden uitgevoerde Heroverweging rechtsbijstand is niet alleen besloten tot een wijziging van inkomensgrenzen en eigen bijdragen, maar ook tot schrapping van enkele aftrekposten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad hierover is paragraaf 7 van de memorie van toelichting aangevuld.

17. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (advies 90/21 van 21 december 1990, bladzijde 10) adviseert om een jaarlijkse accountantscontrole te laten verrichten bij de raden en de bureaus. In de toelichting ware daarop in te gaan.

17. Onder verwijzing naar het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, merkt de Raad op dat in de toelichting op het verrichten van een jaarlijkse accountantscontrole bij de raden en bureaus ware in te gaan.

Een jaarlijkse accountantscontrole achtten wij zo vanzelfsprekend dat wij deze niet in de memorie van toelichting hadden gememoreerd. Conform het advies van de Raad hebben wij thans hiervan in de memorie van toelichting melding gemaakt.

18. In de toelichting dient te worden ingegaan op de kwestie van de grensoverschrijdende rechtsbijstand. Juist nu de internationale samenwerking van politie en justitie vooral tussen EG-landen steeds intensiever wordt, neemt de behoefte aan grensoverschrijdende rechtsbijstand sterk toe. Ook ware in de toelichting een rechtsvergelijkend overzicht te geven.

18. De Raad stelt dat in de toelichting dient te worden ingegaan op de kwestie van de grensoverschrijdende rechtsbijstand. Ook wij onderkennen, in het licht van de toenemende internationale samenwerking van politie en justitie, het belang van dit onderwerp. Met het oog hierop hebben wij onlangs een commissie ingesteld (de Commissie-Swart), die is belast met een onderzoek naar de vraag of, in verband met de rechten van verdachten en andere belanghebbenden, het Wetboek van Strafvordering wijziging of aanvulling behoeft. Wij willen het advies van deze commissie afwachten en zullen naar aanleiding van haar aanbevelingen zo nodig de regeling van de rechtsbijstand aanpassen. In de memorie van toelichting is alsnog een passage hierover opgenomen.

Voorts stelt de Raad dat in de toelichting een rechtsvergelijkend overzicht ware te geven. Naar onze mening zou een dergelijk overzicht, wil het zinvol zijn, een omvangrijke wetenschappelijke studie vergen. Ongetwijfeld heeft het nut om van bepaalde onderwerpen na te gaan, hoe die in een ander land geregeld zijn. Een algemeen vergelijkend overzicht zou echter alleen bruikbaar zijn als in detail werd ingegaan op de verschillen in systemen van gefinancierde rechtsbijstand en meer in het algemeen op de verschillen in rechtsstelsels. Er kan zelfs niet volstaan worden met een vergelijking tussen landen: in Duitsland is de regeling van de rechtshulp per deelstaat verschillend; in het Verenigd Koninkrijk wijkt de regeling voor Schotland en Noord-Ierland af van die voor Engeland en Wales; in België, waar bijna geen wettelijke regeling van de rechtsbijstand bestaat, bepalen de plaatselijke balies hun eigen beleid. Het in een land voor de rechtsbijstand beschikbare begrotingsbedrag zegt weinig over het bereik van de voorziening: het bedrag kan lager zijn doordat een hoge opbrengst aan eigen bijdragen in mindering is gebracht of hoog doordat de vergoedingen voor advocaten hoger uitvallen dan in Nederland. Inkomensgrenzen vallen alleen te beoordelen als zij van bruto naar netto omgerekend worden en in relatie gebracht kunnen worden met het algemene welvaartsniveau in een land. Toevoegingscriteria verschillen in de meeste landen per rechtsgebied; veelal zijn grote delen van het recht van (bepaalde vormen van) rechtsbijstand uitgesloten. Bureaus voor rechtshulp zoals Nederland die kent, komen in geen ander land stelselmatig voor.

Onze conclusie is dat een zinvol rechtsvergelijkend onderzoek een zeer uitvoerige en gedetailleerde beschrijving zou vergen, die – nog afgezien van de onevenredige hoeveelheid tijd die met het vergaren van actueel materiaal gemoeid zou zijn – het bestek van de memorie van toelichting verre te boven zou gaan. Wij hebben er dan ook van afgezien hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

19. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVR) heeft in haar advies van 21 december 1990 (B.1) met klem gewezen op een

19. De Raad haalt het advies d.d. 21 december 1990 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aan, waarin wordt gewezen op een

leemte in de rechtsbijstand voor de groep rechtzoekenden wier inkomen net iets te groot is voor een toevoeging, zulks met gebruikmaking van gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Aan die opmerking ware niet voorbij te gaan. Voorts zou het de beoordeling van de toevoegingsgrenzen en eigen bijdragen die worden voorgesteld en die uiteraard de aandacht zullen trekken vergemakkelijken, indien deze maatstaven in een tabel zouden worden verwerkt waarin ook de thans geldende bedragen zouden worden weergegeven. De Raad adviseert de memorie van toelichting met het oog op een en ander uit te breiden.

20. De NVR heeft over rechtsbijstand in strafzaken een aantal opmerkingen gemaakt (3a en 3b) waarop in de ogen van de Raad behoort te worden ingegaan.

leemte in de rechtsbijstand voor de groep rechtzoekenden wier inkomen net iets te groot is voor een toevoeging.

In sommige gevallen, zeker als het verschil met de bovenste inkomensgrens in het wetsvoorstel marginaal is, zal een bezoek aan een spreekuurvoorziening – waar immers geen inkomensstoets plaats vindt – enig soelaas kunnen bieden. Voor het overige kunnen wij voor dit probleem, dat eigen is aan het stellen van grenzen, geen goede oplossing bieden. Juist omdat de overgang tussen de maximale eigen bijdrage en het commerciële advocatarief (thans een adviestarief van f 260,- per uur) zo groot is, is het bereik van de wettelijke regeling al tamelijk ruim. Circa 70% van de bevolking valt binnen de inkomens- en vermogensgrenzen. Een verdere verruiming achten wij niet wenselijk. Wel kan gesteld worden dat voor de groep waar het hier om gaat – samenwonenden met een netto-inkomen van meer dan f 2 900,- per maand en alleenstaanden met een netto-inkomen boven f 2 030,- de jaarlijkse premie van een rechtsbijstandverzekering niet onoverkomelijk zal zijn.

De memorie van toelichting zal in deze zin aangevuld worden. Daarbij zal tevens, zoals door de Raad gevraagd, een vergelijkende tabel worden opgenomen van de thans geldende en de voorgestelde inkomensgrenzen en eigen bijdragen.

20. In het hiervoor genoemde advies (punt 3a.) heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak de vraag gesteld waarom de regel van de toevoeging niet wordt beperkt tot verdachten die ten tijde van de dagvaarding gehecht of voortvluchtig zijn dan wel, na toevoeging voor de rechtbank, zich moeten verweren tegen een hoger beroep van het openbaar ministerie. Wij zijn op deze vraag niet ingegaan omdat deze materie meer een zaak is van het strafprocesrecht dan van het onderhavige voorstel dat de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand regelt. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering beperken zich tot technische wijzigingen die noodzakelijkerwijs uit dit voorstel voortvloeien. Overigens hebben wij de aandacht van de Commissie-Moons voor dit vraagstuk gevraagd.

De tweede opmerking van de Vereniging (punt 3b), waarop de

Raad hier doelt, betreft de kwestie van het al dan niet betalen van een eigen bijdrage in strafzaken. Het invoeren van een eigen bijdrage in strafzaken is overwogen, doch hiervan is afgezien. Wel is in het wetsvoorstel voor strafzaken overeenkomstig een door bijna alle bureaus gehanteerde praktijk de in artikel 36 opgenomen inkomensgrens gesteld. In strafzaken heeft een relatief groot aantal rechtzoekenden geen of een zeer laag inkomen, hetgeen, mede in verband met artikel 6 van het Europees Verdrag, met zich zal brengen dat hun geen eigen bijdrage kan worden opgelegd. Al met al achten wij, evenals trouwens de Vereniging reeds veronderstelt, bij een invoering van een eigen bijdrage in strafzaken de perceptiekosten van een zodanige omvang dat deze nauwelijks zoden aan de dijk zet.

21. Veel bepalingen in het voorstel van wet zijn niet van een toelichting dan wel niet van een volledige toelichting voorzien. In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt dat van de bepalingen die nagenoeg gelijk zijn aan de huidige slechts de nieuwe elementen worden toegelicht (toelichting op de artikelen 25-35, eerste alinea). De Raad acht een dergelijke gang van zaken niet wenselijk en dringt er op aan iedere bepaling van het wetsvoorstel voor zover nodig zelfstandig toe te lichten om aldus te voorkomen dat de toelichting op een bepaald artikel dient te worden opgespoord in de Kamerstukken die betrekking hebben op een ingetrokken wet.

22. Het in artikel 70 opgenomen tijdstip van inwerkingtreding ware aan te passen.

21. Conform de aanbeveling van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid. Het gaat hier om de toelichting op de artikelen 25-35 en de artikelen 38-42.

22. In het voorgestelde artikel 70 wordt ervan uitgegaan dat de wet op 1 januari 1993 in werking treedt. Aan deze datum van inwerkingtreding hechten wij zeer. De Tweede Kamer heeft kenbaar gemaakt aan een snelle behandeling van het wetsvoorstel te willen meewerken. Van onze kant hebben wij met de verwerking van het advies van de Raad van State de grootst mogelijke spoed betracht. Wij hebben daarom nog goede hoop dat de in het wetsvoorstel neergelegde datum van inwerkingtreding (1 januari 1993) gerealiseerd kan worden. Gelet hierop achten wij het tijdstip derhalve nog niet aangebroken deze datum aan te passen.



23. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

23. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Per 1 januari j.l. zijn de inkomensgrenzen en eigen bijdragen in de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden geïndexeerd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de artikelen 36 en 37 van het wetsvoorstel hieraan aan te passen.

Tevens is in artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel alsnog een bepaling opgenomen betreffende de rechtspositie van het personeel van de bureaus rechtsbijstandvoorziening. Ook de toelichting is met het oog hierop aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.91.0366 van de Raad van State van 7 april 1992**

– In artikel 39, eerste lid, dient de verwijzing naar artikel 43 te worden gecorrigeerd door verwijzing naar artikel 42.

– In de memorie van toelichting, onderdeel 4, eerste alinea, dient de vindplaats van het daar genoemde arrest te worden vermeld.

– In de memorie van toelichting onderdeel 8, dient in de voorlaatste alinea de zin welke begint met «Er kan echter aanleiding zijn» anders te worden geformuleerd.

– In de laatste alinea van de toelichting op de artikelen 8 tot en met 10 is een zinsdeel weggefallen (zesde en zevende regel).