

Vergaderjaar 1992–1993

22 609

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

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 maart 1993

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de bijbehorende nota van wijziging hadden verscheidene fracties uit de vaste Commissie voor Justitie¹ de behoefte om nog vragen te stellen.

Onder het voorbehoud dat de regering deze vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid

1. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66, Groen Links, SGP en GPV hadden met belangstelling kennisgenomen van de uitvoerige memorie van antwoord en de nota van wijziging. Ook waren zij de regering erkentelijk voor het ter kennisneming toezenden van het Ontwerpbesluit Draagkrachtcriteria rechtsbijstand en het Ontwerpbesluit Rechtsbijstand en toevoegcriteria.

De leden van de CDA-fractie hadden met grote belangstelling kennisgenomen van de nadere afbakening van artikel 6 EVRM. Zij waren blij dat uit de uitspraak van het Europese Hof in de zaak-Airey duidelijk is geworden dat door de overheid gefinancierde rechtsbijstand niet het enige middel is om de effectieve toegang tot de rechter te verzekeren. Dat riep bij hen de vraag op of derhalve dan ook aan verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichtingen wordt voldaan indien alternatieve mogelijkheden als rechtsbijstandverzekeringen voorhanden zijn en de overheid terzake waakt over bijvoorbeeld de kwaliteit en de toegankelijkheid.

Met de nota van wijziging wordt tegemoetgekomen aan twee belangrijke punten van kritiek, aldus de leden van de PvdA-fractie. Op de eerste plaats het feit dat een aantal regels welke de toegang tot de gefinancierde rechtshulp betreffen, buiten de wetgever in formele zin zouden worden vastgesteld. Deze leden konden zich vinden in het gewijzigde voorstel waarbij een aantal voorwaarden alsnog in de wet is opgenomen en de verdere uitwerking daarvan zal worden geregeld bij Algemene

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Vacature VVD, Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Vacature CDA, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

maatregel van bestuur die in de fase van het ontwerp wordt voorgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Op de tweede plaats de instelling van een Inspectie voor de Rechtsbijstand. Hoewel een verbetering van de controle op de uitvoering van de gefinancierde rechtsbijstand van groot belang wordt geacht, zagen zij in bestaande wettelijke instrumenten voldoende mogelijkheden tot een effectieve controle. Het feit dat reeds nu vorderingen zijn gemaakt met een verbetering van de controle ten aanzien van de financiële draagkracht van rechtzoekenden en inhoudelijke toetsing van toevoegingsaanvragen toont dit nog eens aan. Zij konden derhalve instemmen met intrekking van het voorstel tot het instellen van een Inspectie voor de Rechtsbijstand.

Het wetsvoorstel brengt belangrijke verbeteringen in de organisatie van de rechtsbijstandverlening. Teneinde een gestructureerd inzicht te kunnen verkrijgen of de met de verbetering beoogde resultaten ook werkelijk worden bereikt, stelden de leden van de PvdA-fractie voor een verplichte evaluatie in te voeren twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat de uitgebreide nota van wijziging duidelijk verbeteringen bevat. Zij wezen erop dat deze op wezenlijke punten veranderingen aanbrengt. Zij betreurden het dat de Raad van State niet in de gelegenheid is geweest daarover te adviseren. Gelet op het belang van de nota vroegen zij of met belangengroeperingen over de wijzigingen overleg is gepleegd.

De leden van de D66-fractie waren van oordeel, niettegenstaande de opvattingen van de regering daarover, dat er wel degelijk een koppeling wordt gelegd tussen enerzijds de verhoging van de toevoegingsvergoedingen voor advocaten en anderzijds de verhoging van de eigen bijdragen en daarmee derhalve tussen de toegankelijkheid tot de gefinancierde rechtsbijstand en de hoogte van de vergoeding voor rechtsbijstandverlening. Deze leden herhaalden dat zij zich in zoverre niet gebonden wensden te voelen aan deze «budgettaire» koppeling, dat beide onderdelen van het wetsvoorstel in hun optiek op hun eigen merites beoordeeld dienen te worden. De regering beklemtoont echter, dat het totale budget voor de gefinancierde rechtsbijstandverlening voor haar een gegeven is en dat om die reden de opbrengsten en kosten die uit het wetsvoorstel voortvloeien in hun onderlinge samenhang zijn bezien. De leden van de D66-fractie voegden daar van hun kant aan toe, dat zij bij de uiteindelijke politieke afweging van deze onderdelen van het wetsvoorstel een zelfstandige beoordeling zouden maken van de voorgestelde eigen bijdragen enerzijds en de toevoegingsvergoedingen anderzijds. Door de optredende cumulatieve effecten in verband met de sterk verhoogde en nog te verhogen griffierechten doet zich naar het oordeel van deze leden een wel erg sterke stijging van de kosten voor de justitabele voor. Die zelfstandige beoordeling zou er derhalve toe kunnen leiden dat de grenzen van het totale budget voor deze leden anders (hoger) uitvallen dan voor de regering. Overigens hadden deze leden met instemming vernomen, dat ook de regering van mening is dat de regeling van de gefinancierde rechtsbijstand ten principale een open-eindekarakter draagt en die constatering brengt met zich mee, dat het niet zo kan zijn dat bepaalde rechtsgebieden van rechtsbijstand worden uitgesloten.

Deze leden wilden nog van de gelegenheid gebruikmaken, een suggestie voor bezuiniging op de kosten voor rechtsbijstand te doen: is de vergoeding voor een aparte procureur buiten het eigen arrondissement nog wel noodzakelijk?

De leden van de D66-fractie begrepen van de regering, dat zij geen

overwegende bezwaren heeft tegen de inschrijving van stichtingsmedewerkers als advocaat en dat zij om die reden een afwachtende houding aanneemt en geen behoefte heeft aan een wettelijke regeling terzake. Tocht zouden deze leden graag van de regering willen vernemen, welke bezwaren zij desalniettemin zou hebben tegen «advocaten in loondienst».

De leden van de fractie van Groen Links stelden vast dat de memorie van antwoord en de nota van wijziging hun standpunt niet hadden doen veranderen. Zij wilden nogmaals nadrukkelijk aandacht vragen voor de bezwaren die vanuit de rechtshulppraktijk en van uit (potentiële) rechtzoekenden tegen dit wetsvoorstel werden ingebracht. Ongetwijfeld is de regering op de hoogte van de recente actie met de slogan «De Weegschaal in de Waagschaal».

De leden van de SGP-fractie hadden opgemerkt dat enkele van hun opmerkingen in het voorlopig verslag tot aanpassing van het wetsvoorstel hadden geleid. Daarvoor waren zij erkentelijk. Zij hadden er behoefte aan nog enige aanvullende vragen te stellen.

De leden van de GPV-fractie waren de regering erkentelijk voor de beantwoording van door hen gestelde vragen. Zij stelden het op prijs dat op verschillende punten aan hun bezwaren tegemoet is gekomen. Toch bestond bij deze leden de behoefte tot het stellen van een aantal aanvullende vragen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie constateerden met tevredenheid dat thans meer duidelijkheid wordt verschaft over de criteria voor de verlening van rechtsbijstand. Het was voor hen zonneklaar dat het niet mogelijk is voor alle gevallen precies te bepalen wanneer een verzoek tot rechtsbijstand niet kan worden gehonoreerd; wel is het volgens hen mogelijk categorieën aan te geven waarvoor geen gefinancierde rechtsbijstand wordt verstrekt. Bij de bepaling van die categorieën zou men zich kunnen laten leiden door het aanwezig zijn van alternatieven zoals de categorieën waarvoor rechtsbijstandsverzekeringen dekking bieden. Is deze mogelijkheid overwogen en wat zijn de voor- en nadelen?

De regering geeft aan dat op basis van het criterium onder b. «er moet voldoende belang zijn» een belang dat direct samenhangt met de invulling van iemands vrijetijdsbesteding of sportbeoefening doorgaans niet voor rechtsbijstand in aanmerking zal komen.

Dat riep bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of dit een breuk is met het huidige toewijzingsbeleid en of hier sprake is van een discretionaire bevoegdheid zodat de uiteindelijke beleidslijn af kan wijken van het hier gestelde. Deze leden meenden dat (gelet ook op de recente jurisprudentie, zoals door hen in de inleiding vermeld) veel soorten zaken goed via een rechtsbijstandsverzekering toch tot toegang tot de rechter kunnen leiden. Voor zaken die op grond van bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen uitgesloten zijn van rechtsbijstandsverzekering zou een hogere eigen bijdrage een optie kunnen zijn.

Een rechtspersoon alleen opgericht met het doel om te procederen komt niet voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking. Dat riep bij de leden van de CDA-fractie de vraag op naar de hanteerbaarheid van dit criterium. Is die afbakening te maken? Bovendien zagen zij niet in dat bijvoorbeeld een bewonersvereniging opgericht ter behartiging van de belangen van huurders of eigenaren, dus niet specifiek met het doel om procedures te voeren, wel in aanmerking zou moeten komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Ook hier zou toch het inkomen dan wel het vermogen van de belanghebbenden bepalend moeten zijn.

Met betrekking tot de aftrekposten verduidelijkt de regering dat alleen

de bestaande aftrekpost bijzondere woonlasten is geschrapt. Daarmee wordt het verwijt weerlegd dat het schrappen van de aftrekposten het verhogen van de eigen bijdragen nog eens substantieel verzaamt. Dat stelde de leden van de CDA-fractie gerust. In hoeverre hebben de bureaus thans en in de toekomst de vrijheid zelf additionele aftrekposten te hanteren?

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat ook zij, in tegenstelling tot hetgeen de regering stelt op bladzijde 10 van de memorie van antwoord, van oordeel waren dat de inhoudelijke criteria voor de verlening van de rechtsbijstand en de verstrekking van de toevoeging in de wet zelf dienen te worden opgenomen. Althans zo dient de door deze leden bij voorlopig verslag gegeven kritiek op het feit dat de inhoudelijke criteria die de toegang tot de rechtsbijstand bepalen, waren geregeld bij Algemene maatregel van bestuur, te worden begrepen.

Over de criteria die bij nota van wijziging alsnog in de wet worden opgenomen, hadden de leden behorende tot de PvdA-fractie de volgende vraag. Het criterium dat de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten in redelijke verhouding moeten staan tot het belang van de zaak, vonden deze leden van belang. Zij waren van oordeel dat ten opzichte van de bestaande situatie adequater en kritischer moet worden getoetst aan het belang van de zaak en de daarmee gemoeide kosten. Indien, gezien de jurisprudentie, de zaak geen kans van slagen heeft, zal niet moeten worden toegevoegd. Toetsing aan voornoemd criterium kan de kwaliteit van de rechtshulp vergroten. Daarnaast is gewenst, mede uit het oogpunt van efficiency en kostenbesparing, dat ernaar gestreefd wordt daar waar mogelijk zaken in der minne te regelen en procedures te vermijden. Dat vraagt in een aantal gevallen ook een andere houding van overheid en semi-overheidsinstanties, die naar de leden van zowel de Vereniging voor Rechtshulp als de Orde van Advocaten hebben begrepen, vaak niet genegen zijn een regeling in der minne te treffen. Het toevoegen met als voorwaarde de kosten van rechtsbijstand te verhalen indien de tegenpartij in het ongelijk wordt gesteld in alle gevallen waarin de overheid dan wel bedrijfsvereniging de tegenpartij is, kan in dezen een belangrijk preventieve werking hebben (zie ook artikelgewijs commentaar artikel 32).

Deze leden achtten het uit het oogpunt van rechtsgelijkheid van belang dat in het kader van het door de raden voor de rechtsbijstand uit te brengen jaarverslag gerapporteerd wordt op welke wijze bovengenoemd criterium is getoetst.

Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen wat de effecten zijn met betrekking tot de toegang tot de rechter voor de groep rechtzoekenden die juist boven de maximale inkomensgrens zit, omdat de bedragen die de advocatuur aan betalende cliënten in rekening brengt, snel kunnen oplopen. Het uitbreiden van het bereik van de wet door verhoging van de inkomensgrenzen zagen zij niet als een reële oplossing. Immers, in de hoogste inkomenscategorie zou in veel gevallen de hoogte van de eigen bijdrage gelijk zijn aan de hoogte van de vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. In deze situatie achtten deze leden het verantwoord een zekere verantwoordelijkheid voor toegankelijke rechtsbijstand, door het in rekening brengen van redelijke tarieven, bij de beroepsgroep zelf te leggen.

De leden van de VVD-fractie herhaalden de eigen bijdrage voor de justitiabelen fors te vinden. Zij vonden het onbevredigend, dat er geen criteria kunnen worden geformuleerd op grond waarvan een aanvaardbare hoogte voor de eigen bijdrage kan worden vastgesteld. Het gevaar is wel degelijk aanwezig, dat deze thans voor een belangrijk deel

zal worden bepaald door de vraag naar de gefinancierde rechtshulp en de hoogte van de vergoedingen.

In dit verband merkten zij ten overvloede nog eens op, dat steeds vaker de Staat procespartij is. Er dient derhalve voor gewaakt te worden dat diezelfde overheid het de burger financieel erg moeilijk maakt om voor zijn belangen tegen de Staat op te komen.

De leden van de D66-fractie konden instemmen met het neerleggen van enkele nadere rechtsbijstand- en toevoegingscriteria in de wet zelf, als voorzien in het gewijzigde artikel 13 lid 2. Ook in het voorlopig verslag hadden zij reeds gesteld dat nader bezien zou moeten worden of althans een deel van die criteria in de wet zelf zou moeten worden opgenomen. Daarnaast blijft volgens de regering enige uitwerking van die criteria in een AMvB nodig, hetgeen deze leden juist voorkwam. Hetzelfde principe geldt voor de uitwerking van de draagkrachtcriteria respectievelijk de regeling van de vergoedingen.

De leden van de D66-fractie vernamen met instemming dat thans wettelijk is vastgelegd dat de desbetreffende ontwerp-AMvB'en aan de Kamer worden voorgelegd.

De leden van de D66-fractie was het nog niet geheel duidelijk geworden of de inflatie-ontwikkeling sinds 1989, toen het verhogingspercentage van 25 voor de toevoegingsvergoedingen werd vastgesteld door de Commissie-Polak, thans aanleiding zou geven tot een verhoging met een hoger percentage. Over de budgettaire (on)mogelijkheid hiervan hadden deze leden in het voorgaande al gesproken.

Daarnaast meenden zij dat ook de vergoedingen voor toegevoegde advocaten geïndexeerd zouden moeten worden en dat dit in de wet zou moeten worden vastgelegd.

Deze leden hadden met belangstelling kennisgenomen van de opmerking van de regering, dat nog onderzocht wordt in hoeverre tegemoet kan worden gekomen aan de positie van advocaten die zich in het bijzonder toeleggen op het behandelen van toegevoegde zaken. Overigens deelden zij de opvatting van de regering, dat het beginsel van gelijke beloning vooropstaat, maar naar hun oordeel behoeft dat niet in de weg te staan aan differentiatie op grond van bijvoorbeeld specialisatie. Zij hoopten dat de regering bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het eindverslag hierop nader zou ingaan.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering naar de precieze betekenis van de in het wetsvoorstel geschrapte aftrekpost «bijzondere woonlasten». Hoe wordt deze post thans toegepast?

De leden van de Groen Links-fractie wezen erop dat de schattingen van het Sociaal Planbureau van de effecten van de voorgestelde inkomensgrenzen niet overeenkomen met de onderzoeksresultaten van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De schatting van de verwachte vraaguitval bij de invoering van de nieuwe eigen bijdrage volgens dit laatste onderzoeksrapport «Financiële Drempels in de Rechtsbijstand» valt bijna tweemaal zo hoog uit als de schatting van de regering.

Deze leden vonden dat de regering zich wel wat gemakkelijk afmaakt van de buitenproportionele verhoging die het wetsvoorstel voor alleenstaanden met zich kan meebrengen. Zij verzochten de regering daarom het voorstel van de Vereniging voor Rechtshulp en Landelijke Organisaties voor Rechtshulp over te nemen om het oude systeem te handhaven, waar een verschil in inkomensnorm tussen gezinnen en alleenstaanden van f 175 wordt gehanteerd.

Deze leden ondersteunden onverkort de overige door bovengenoemde organisaties geponeerde stellingen in het onderzoeksrapport Vals Plat van september 1992. In het bijzonder vroegen zij aandacht voor de daarin uitgesproken voorkeur om de eigen bijdragen op te leggen naar

een vast percentage van het inkomen, zodat iedereen op gelijke wijze wordt belast, met uitzondering van de laagste inkomens, waar geen enkele bestedingsruimte aanwezig is.

Zij waren de regering erkentelijk dat deze hun bezwaar tegen het bij AMvB regelen van inhoudelijke en financiële toevoegingsgrenzen serieus nam. De regering wil nu een aantal criteria, waaraan een verzoek om rechtsbijstand inhoudelijk getoetst dient te worden, in de wet opnemen. De voorgestelde criteria riepen bij deze leden echter ook weer de nodige vragen op.

ad a. De rechtsbijstandverlener moet via een marginale toetsing beoordelen of een verzoek om rechtsbijstand kans van slagen heeft, om toegevoegd te kunnen worden. De regering haast zich daarbij onmiddellijk de verzekering te geven dat van de rechtsbijstandverlener niet wordt gevraagd om op de stoel van de rechter te gaan zitten. Enige garantie daarvoor ontbeert het voorstel volgens de leden van de Groen Links-fractie. Het voorstel draagt in zich een gevaar van willekeur. Moet niet tenminste de mogelijkheid van een «second opinion» worden geboden aan de rechtzoekende wiens toegang tot een rechtsbijstandvoorziening op deze wijze belemmerd wordt?

ad b. Een verzoek om rechtsbijstand moet een voldoende belang vertegenwoordigen. De regering geeft direct toe dat dergelijke belangen wegens de subjectieve elementen die daarbij een rol spelen, veel lastiger te wegen zijn. Ook hieraan kan een gevaar van willekeur niet worden ontzegd.

ad c. Voor de rechtsbijstand in strafzaken lijken geen ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de reeds bestaande praktijk te worden verwacht. Kan de regering meedelen of de bestaande praktijk ooit tot problemen heeft geleid?

ad d. Het verzoek wordt gedaan door een rechtspersoon die is opgericht met het doel om een gerechtelijke procedure te voeren. Kan altijd voetstoots worden aangenomen dat een dergelijke rechtspersoon nooit armlastig is? Kan de regering voor 100% garanderen dat het in te voeren vorderingsrecht groepspersonen door dit criterium niet gehinderd wordt?

Tegen de achtergrond van het voorstel (artikel 22) om het aantal bureaujuristen te maximeren, legden de leden van de SGP-fractie de vraag voor of met het oog op de waarborging van de functie van de bureaus voor rechtshulp, namelijk het bieden van een adequate eerste lijnsvoorziening, niet gewenst is dat de wet tevens een benedengrens bevat.

Overigens gaven deze leden te kennen dat het naar hun wijze van zien meer voor de hand zou liggen, zulks met het oog op de concurrentieverhouding tot de advocatuur, dat niet in het algemeen het aantal bureaujuristen zou worden gemaximeerd, doch uitsluitend het aantal medewerkers dat zich als advocaat kan laten inschrijven. Zij vroegen de regering een reactie op deze gedachte.

De leden van de GPV-fractie waren er ook nog niet geheel van overtuigd of de hoogte van de eigen bijdrage niet zal leiden tot een aanzienlijke vraaguitval. In dit verband vroegen zij of bij de beoordeling van de effecten van de financiële drempels die worden opgeworpen wel rekening is gehouden met de verschuldigde griffierechten.

De leden van de CDA-fractie gaven te kennen dat de vertaling van de opmerkingen over de spreekuurvoorziening hun buitenproportioneel voorkwam.

Van een gratis spreekuurfaciliteit van een half uur overstappen naar een faciliteit van 2½ uur voor maximaal f 30 en, begrepen zij het goed, ook zonder enige inkomenstoets kwam hun ongewenst voor. In drie uur is het in veel gevallen mogelijk een hele zaak af te doen. Deze verruiming komt in hun ogen dan ook praktisch neer op volledig gratis juridische adviesbijstand voor iedereen. Bovendien vroegen zij de regering naar de positie van de advocatuur in dezen. Zullen de advocaten die een spreekuurovereenkomst sluiten dezelfde spreekuurservice inclusief verlenging verstrekken? En welke is de positie van de advocaten die geen spreekuurovereenkomst hebben doch wel staan ingeschreven? Welke regeling zal de minister met de advocatuur ten aanzien van de vergoedingen hiervoor treffen?

Alles in overweging nemend kwam deze koerswijziging hun uiterst ongewenst voor. Zij zeiden de regering dan ook dringend aan te raden terug te komen op dit besluit en in ieder geval een grotere beperking in de tijd van de spreekuurvoorziening aan te brengen. Daarbij dachten zij eerder aan een dan aan twee uur.

Ten aanzien van de eigen bijdrage van f 30 was bij de leden van de CDA-fractie de vraag gerezen in hoeverre er garanties zijn dat deze bijdragen geïnd zullen worden en of de perceptiekosten niet buitenproportioneel zullen zijn.

De leden van de PvdA-fractie spraken hun tevredenheid uit over het feit dat alsnog de bevoegdheid voor het sluiten van spreekuurcontracten is gelegd bij de raden voor rechtsbijstand.

In de nota van wijziging is ook het begrip «spreekuurvoorziening» verder ingevuld, door ten aanzien van de omvang ervan onderscheid te maken tussen de bijstand verleend op het spreekuur zelf (ongeveer 30 minuten) en de verdergaande bijstand tot maximaal twee uur. Voor deze verdergaande bijstand zal een eigen bijdrage verschuldigd zijn van f 30. Deze leden vroegen welke effecten het vragen van een eigen bijdrage voor deze verlengde spreekuurvoorziening heeft. Hiermee wordt gedeeltelijk een ongelijkheid ten aanzien van de rechtzoekende die zich direct tot een advocaat heeft gewend en al onmiddellijk de volledige eigen bijdrage verschuldigd is, weggenomen. Maar, zo vroegen deze leden, is het niet juist een specifieke taak van het bureau voor rechtshulp een laagdrempelige spreekuurvoorziening te blijven bieden zonder de administratieve rompslomp van de inning van een eigen bijdrage? Juist bij de uitvoering van kortdurende adviezen lijkt dit bezwaarlijk omdat de rechtshulpverlener in het verlengde deel van de spreekuurvoorziening uit het oogpunt van efficiency zijn advies telefonisch moet kunnen mededelen, zonder de verplichting van het alsnog toezenden van een nota. De administratieve belasting weegt dan niet op tegen de hoogte van de eigen bijdrage.

Ook vroegen deze leden welke kosten naar schatting gemoeid zijn met de incasso van deze eigen bijdrage.

In de nota van wijziging wordt een verlengde spreekuurvoorziening voorgesteld. De leden van de VVD-fractie hadden daarvoor begrip, indien van het begin af aan duidelijk is, dat de zaak niet geschikt is voor een toevoeging. Overigens merkten zij op die verlengde spreekuurvoorziening, die bedoeld is voor zaken van eenvoudige aard, tamelijk lang te vinden. Zij wezen erop, dat de taak van de bureaus is om in eenvoudige zaken te adviseren of om anders toe te voegen.

De verlengde spreekuurvoorziening creëert bovendien een ongelijke behandeling van de verschillende rechtshulpverleners. Daarom waren de leden van de VVD-fractie er vooralsnog voorstander van deze verlengde spreekuurvoorziening te beperken tot maximaal één uur.

De leden van de D66-fractie meenden dat de nadere standpuntbepaling van de regering over de verlengde spreekuurvoorziening op zichzelf sympathiek is en steun verdient gezien het belang van een laagdrempelige (goedkope) toegang tot de rechtsbijstandverlening, maar dat deze gedachte nog niet voldoende is uitgewerkt. Vooral de wijze waarop en de mate waarin advocaten hieraan zouden kunnen deelnemen en op welke wijze voor hen de vergoeding dient te worden geregeld, was hun nog niet helder. De regering stelt, dat voor advocaten die een spreekuurovereenkomst hebben gesloten de verlengde spreekuurvoorziening van toepassing zal kunnen zijn. Betekent dit nu dat advocaten zowel een overeenkomst met als zonder verlengde voorziening kunnen sluiten en op basis waarvan beoordeelt de raad dit verzoek? Welke vergoedingen staan hier tegenover? Moet de wet zelf niet bepalen dat hiervoor vergoedingen verschuldigd zijn, terwijl de uitwerking daarvan in de begrotingen van de raden wordt opgenomen? Ook kan men nog de vraag stellen, of een verlengde spreekuurvoorziening voor stichtingsmedewerkers en advocaten gelijkelijk moet worden vormgegeven of juist niet. Overigens achtten deze leden het juist, dat niet de stichtingen maar de raden thans de bevoegdheid krijgen tot het sluiten van spreekuurovereenkomsten, zoals zij ook hadden voorgesteld. Kortom, deze leden kregen graag een nadere toelichting van de regering op dit belangrijke onderdeel van het wetsvoorstel en zij wilden daarover graag verder met de regering van gedachten wisselen.

De door de regering naar aanleiding van het voorlopig verslag voorgestelde verlenging van de spreekuurvoorziening konden de leden van de Groen Links-fractie waarderen. Een geringe financiële bijdrage in dat geval, in de vorm van een bijzonder tarief van f 30 als enige substantiële juridische bijstand is verleend, is in hun ogen nog wel te rechtvaardigen, als het daarbij blijft.

De leden van de SGP-fractie was, kennisnemend van diverse hierop betrekking hebbende passages in de memorie van antwoord, niet goed duidelijk geworden hoe de regering de toekomstige verhouding tussen de beide bij de toegang tot de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand ziet. Zo legden zij de volgende vragen in dit verband voor. Wordt een concurrentieverhouding tussen de advocatuur en de bureaus voor rechtshulp beoogd en zo ja, in welke vorm en op welke punten? Op welke wijze en met welke middelen wordt die concurrentieverhouding, indien beoogd en voorzover realiter aanwezig, van randvoorwaarden voorzien?

Deze leden hadden geconstateerd (zie Account van november 1992, p. 36 e.v.) dat bij sommige advocaten de opvatting bestaat dat het wetsvoorstel oneerlijke concurrentievoorwaarden schept. Zij vroegen om een reactie van de regering op dit punt.

Tegen de achtergrond van de voorgaande vragen legden deze leden de vraag voor of gezegd kan worden dat de meest kenmerkende voorziening van de bureaus voor rechtshulp, de spreekuurvoorziening, wettelijk gegarandeerd is, zulks mede wegens het gegeven dat de raden voor rechtsbijstand de beschikbare budgetten verdelen over de verschillende vormen van rechtshulp. Hoe wordt voorkomen dat de spreekuurvoorziening van de bureaus voor rechtshulp een restpost wordt, afhankelijk van het aandeel dat de advocatuur via overeenkomsten voor haar rekening wil nemen?

Naar aanleiding van de memorie van antwoord (bladzijde 15) en artikel 20, sub b jo. artikel 37, lid 1, vroegen de leden van de SGP-fractie of het aldaar gehanteerde onderscheid tussen het spreekuur zelf, dat gratis is, en verdergaande bijstand op basis van toevoeging, waarvoor een eigen bijdrage zou worden verschuldigd, niet wat gekunsteld aandoet ingeval bijvoorbeeld met het «consult» geen half uur maar een vol uur is gemoeid. Ook stelden zij de vraag of een dergelijke regeling niet te hoge eisen stelt aan de vrijwillige naleving ervan, dan wel hoge controlekosten mee kan brengen. Het argument van de regering dat zij een eigen bijdrage voor de verlengde spreekuurvoorziening redelijk acht, wilden deze leden op zichzelf niet tegenspreken, maar zij gaven er blijk van twijfels te koesteren over de praktische bruikbaarheid van de eigenbijdrage-eis in de bedoelde situatie.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat een verlengd spreekuur alleen verzorgd zal worden door de stichtingen voor de rechtsbijstand. Zij vroegen of het niet de voorkeur verdient dat ook de advocatuur, en dan in het bijzonder die advocaten die een contract met de bureaus voor de rechtsbijstand hebben afgesloten, een dergelijk verlengd spreekuur verzorgen. Daardoor zal het systeem immers beter toegankelijk worden omdat er een evenwichtiger spreiding van aanspreekpunten zal komen. Bovendien vroegen deze leden in dit verband of een verlengd spreekuur voor de advocatuur ook niet voor de hand ligt uit efficiency-overwegingen. De situatie ontstaat immers dat een advocaat met een spreekuurcontract de zaak van iemand die voor een verlengd spreekuur in aanmerking komt door moet verwijzen naar een stichting voor de rechtsbijstand of een toevoeging moet aanvragen. Bij doorverwijzing naar de stichting zal de zaak dan weer helemaal opnieuw bekeken worden, wat een beslag legt op tijd en middelen. Ook vroegen de leden van de GPV-fractie of de verlenging van het spreekuur niet één tot anderhalf uur zou kunnen beslaan in plaats van de thans voorgestelde tweeënhalf uur.

De leden van de GPV-fractie vroegen in dit verband ook in hoeverre de administratie- en perceptiekosten de opbrengsten van de eigen bijdrage van f 30 voor het verlengde spreekuur zullen overstijgen. Of moet een dergelijke bijdrage primair worden beschouwd als een rem op een te gemakkelijk gebruik van de gefinancierde rechtsbijstand, waarbij met andere woorden de winst vooral gezocht moet worden in de verminderde aanspraak op het systeem?

Partnertoets

Ten aanzien van de problematiek van de partnertoets merkten de leden van de PvdA-fractie op dat de Wet op de rechtsbijstand naar zij aannemen ook zal worden betrokken bij het kabinetsstandpunt over het rapport Leefvormen van de commissie-Kortmann. Zodra een vorm van partnerregistratie wordt ingevoerd, zal ook het probleem van de partnertoets in de Wet op de rechtsbijstand kunnen worden opgelost. Deze leden verzochten de regering bij nota naar aanleiding van het eindverslag hierop in te gaan.

Voorts vroegen deze leden of het bepaalde in artikel 36 lid 3 waarin de partnertoets is geregeld, niet een, gelet op de inhoud van de uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, te beperkte uitzonderingsmogelijkheid kent. Immers, in artikel 36 lid 3 wordt slechts gesproken over «tegenstrijdige belangen» als grond voor het buiten toepassing laten van de partnertoets, terwijl in de uitspraak van de Europese Commissie ook wordt gesproken over «opposed views between the spouses or cohabiting partners as to whether proceedings should be instituted». Deze leden waren van oordeel dat buiten de gevallen waarin sprake is van tegenstrijdige belangen zich situaties kunnen voordoen

waarbij het onbillijk is dat de partnertoets wordt toegepast. Zij vroegen derhalve de regering te overwegen om eveneens in de wet op te nemen dat het inkomen van de partner buiten beschouwing kan worden gelaten, indien zich een situatie voordoet waarin sprake is van «onbillijkheden van overwegende aard», welk criterium ook elders in de wetgeving wel wordt gehanteerd. De regering heeft bij memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie gesteld geen voorstander te zijn van het opnemen van een hardheidsclausule. De leden van de PvdA-fractie konden zich echter voorstellen dat nadere bestudering van bovengenoemde uitspraak van de Europese Commissie de opvatting van de regering zou kunnen doen wijzigen.

Voor het vaststellen van de eigen bijdrage bestaat er ook een partnertoets. Als de partijen duidelijk onderling een geschil hebben, kan deze op grond van de wet en van het Ontwerpbesluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand achterwege blijven.

De leden van de VVD-fractie wezen erop, dat sommige procedures zeer persoonlijk van aard zijn. In dergelijke zaken kan een afhankelijkheid van de partner ongewenst zijn; immers, het procederen is een individueel recht.

Soms kan het ertoe leiden, dat zonder medewerking van die partner niet geprocedeerd kan worden. Indien betrokkene dit toch wil, kan dit uitsluitend worden afgedwongen via een procedure tegen die partner. Daarvoor kan dan wel een toevoeging worden afgegeven omdat er een tegenstrijdig belang bestaat.

In dit verband vroegen deze leden de regering om nog eens te bezien of het niet eenvoudiger is en per saldo goedkoper om de partnertoets achterwege te laten indien het geschil een sterk persoonlijk karakter draagt.

De leden van de D66-fractie hadden in het voorlopig verslag aandacht gevraagd voor de onverkorte hantering van de partnertoets bij de vaststelling van het inkomen respectievelijk het vermogen van de justitiabele en zij hadden met belangstelling kennisgenomen van de beschouwingen van de regering terzake, mede in het licht van de uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Deze leden vernamen weliswaar met instemming dat in de wet thans met zoveel woorden is vastgelegd dat de partnertoets niet gehanteerd dient te worden in geval van onderling tegenstrijdige belangen tussen partners, maar dit betreft een vastlegging van de bestaande praktijk. Daarnaast hadden zij gepleit voor een hardheidsclausule, die – in afwijking van de hoofdregel – individualisering bij de toepassing van de draagkrachtcriteria althans mogelijk maakt. Deze leden bleven namelijk van oordeel, dat ook buiten de omstandigheid van onderling tegenstrijdige belangen tussen partners de partnertoets tot onbillijke resultaten zou kunnen leiden, namelijk indien de partners van mening verschillen over de vraag of al dan niet rechtsbijstand moet worden ingeroepen en dit meningsverschil niet valt aan te merken als de aanwezigheid van onderling tegenstrijdige belangen. Ook de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens maakt, als deze leden het goed begrepen, een dergelijk voorbehoud. Om die redenen waren deze leden het niet eens met de afwijzing van de regering van het opnemen van een hardheidsclausule (in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand), die in voorkomende gevallen een individualiseringsbeleid bij het vaststellen van de draagkracht mogelijk maakt. Gedacht zou kunnen worden aan een formulering waarin tot uitdrukking komt dat bij het bestaan van «bezwarende omstandigheden» een dergelijk beleid is toegestaan».

De leden van de Groen Links-fractie hadden met interesse kennisge-

nomen van de uitvoerige bespreking van hun vraag met betrekking tot de negatieve gevolgen van de partnertoets voor vrouwen. De behandelde casus had evenwel geen betrekking op een familierechtelijk conflict. De regering stelt in haar antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de D66-fractie dat in geval van echtscheiding de partnertoets niet gehanteerd wordt. Voor de leden van de Groen Links-fractie was het nog niet duidelijk of de partnertoets evenmin zou worden toegepast in andere conflicten tussen partners. Overigens bleven zij voorstander van het individualiseringsbeginsel. Zij betreurden het dat de regering dit beginsel zo uitgesproken van de hand wijst.

Anti-cumulatiebepaling

De leden van de PvdA-fractie achtten het zeer van belang dat de anti-cumulatiebepaling gehandhaafd blijft. Zij vroegen of een ruimere anti-cumulatiebepaling dan de huidige niet wenselijk is. Thans is slechts éénmaal een eigen bijdrage verschuldigd indien ter zake van de behartiging van hetzelfde rechtsbelang bij verschillende instanties binnen één maand nadat de procedure aanhangig is gemaakt, opnieuw een toevoeging wordt afgegeven. In het wetsvoorstel worden de eigen bijdragen fors verhoogd. De regering rechtvaardigt deze verhoging door te stellen dat de meeste burgers slechts incidenteel een beroep op rechtsbijstand behoeven te doen. Het leek deze leden dan ook juist in die gevallen waarin om welke reden dan ook binnen een bepaalde periode meermalen een toevoeging moet worden aangevraagd, slechts één keer de eigen bijdrage aan de rechtzoekende in rekening te brengen. De eis dat het gaat om hetzelfde rechtsbelang en de eis dat de aanvraag voor de toevoeging binnen één maand nadat de procedure aanhangig is gemaakt moet geschieden, vonden zij te beperkt. De leden van de PvdA-fractie vroegen derhalve de regering mee te delen wat de budgettaire gevolgen zijn van een verruiming van de anti-cumulatiebepaling tot drie maanden. Voorts waren deze leden van mening dat de anti-cumulatiebepaling in de wet dient te worden opgenomen.

Ook waren zij van mening dat de wijziging van de eigen-bijdrageregeling, zoals opgenomen in artikel 37 bij Algemene maatregel van bestuur, ook door middel van de zogenaamde voorhangprocedure aan de Staten-Generaal bekend dient te worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie waren verheugd over de anti-cumulatiebepaling, zoals staat vermeld in hoofdstuk III van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand artikel 10. Waarom, zo vroegen zij de regering, wordt deze bepaling niet in de wet opgenomen? Zij vonden overigens de periode van één maand wel erg kort. Zij merkten op, dat in de loop van een procedure kan blijken, dat ook andere acties ter bescherming van het rechtsbelang nodig kunnen zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen allereerst of een anti-cumulatiebepaling, thans opgenomen in artikel 10 van het concept-Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand, niet in de wet zelf zou moeten worden opgenomen. Daarnaast voelden zij er steeds meer voor, de bestaande anti-cumulatieregeling uit te breiden, juist omdat de financiële lasten voor de justitiabele bij de voorgestelde eigen bijdragen aanzienlijk toenemen, mede gelet op de verhoging van een aantal griffierechten. Daarbij zijn meer opties denkbaar: terzake van de behartiging van hetzelfde rechtsbelang zou steeds maar één keer een eigen bijdrage kunnen worden gevraagd, ongeacht de termijn waarbinnen dit zich voordoet; of terzake van de behartiging van verschillende rechtsbelangen zou binnen één maand eveneens maar één keer een eigen bijdrage kunnen worden gevraagd, danwel de begrenzing van de termijn die thans

wordt gehanteerd (één maand), dient te worden verruimd tot een aantal maanden indien het de behartiging van hetzelfde rechtsbelang betreft. Deze leden gaven hun suggesties graag voor betere. Maar zij meenden dat enige creativiteit ten behoeve van het formuleren van een meer flexibele anti-cumulatieregeling in het voorgestelde systeem niet zou misstaan en zij hoopten dan ook, dat de regering terzake met nadere voorstellen zou willen komen.

3. De bestuurlijke organisatie van de rechtsbijstand en de organisatie van de verlening van rechtsbijstand

De leden van de PvdA-fractie waren van oordeel dat de in het wetsvoorstel gekozen bestuurlijke organisatie een evenwichtige structuur heeft. De onafhankelijkheid van de stichtingen voor de rechtsbijstand, de advocatuur en de overige rechtshulpverleners die zich met de feitelijke rechtshulpverlening gaan bezighouden, ten opzichte van de raden voor de rechtsbijstand die belast zijn met de organisatie van de rechtsbijstand, is naar behoren gewaarborgd. Dit blijkt uitdrukkelijk uit het feit dat voor benoeming in het bestuur van de raden voor de rechtsbijstand deskundigheid of ervaring het criterium is en niet de vertegenwoordiging van meer of bepaalde belangen.

Deze leden vonden een goede bereikbaarheid van de eerstelijnsvoorziening van groot belang. Hun hadden echter geen geluiden bereikt dat tengevolge van de wijzigingen in de organisatiestructuur, bureaus voor rechtshulp genoodzaakt zijn nevenvestigingen te sluiten. Zij vroegen of het sluiten van nevenvestigingen ook betekent dat in die plaatsen geen spreekuren meer worden gehouden. Wil de regering hierover nadere mededelingen doen?

4. Financiële bepalingen

De regering voelt zich niet aangesproken door de suggestie van de leden van de CDA-fractie om de eigen-bijdragetarieven te laten variëren naar gelang de aanwezigheid van adequate alternatieven (c.q. rechtsbijstandsverzekeringen).

In de eerste plaats niet omdat niet alle polissen dezelfde dekking bieden. De leden van de CDA-fractie vonden dat geen doorslaggevend argument, omdat zij het feit dat er ergens een dekking tegen een acceptabele prijs geboden wordt, voldoende achtten. Het is dan immers aan betrokkenen om op basis van eigen keuzen meer dan wel minder eigen risico te lopen.

Bij het tweede bezwaar van de regering, namelijk de jaarlijks terugkerende verzekeringspremie plaatsten de leden van de CDA-fractie de volgende kanttekening. Voor het merendeel van de inkomenscategorieën die onder dit wetsvoorstel vallen, moet een jaarlijkse premie toch als verantwoord worden gekwalificeerd, zeker tegen de achtergrond van het risico dat rechtzoekende loopt om eigen bijdragen in de orde van f 500 tot f 950 te moeten betalen. Bovendien zullen die premiekosten ook nog gedrukt kunnen worden als gevolg van dekking uit andere hoofde, bijvoorbeeld lidmaatschap vakorganisatie en consumentenorganisatie. De bezwaren niet zwaar genoeg achtend, wilden de leden van de CDA-fractie vooralsnog vasthouden aan hun voorstel tot aangepaste eigen bijdragen naar de mate van het aanwezig zijn van alternatieven. In deze gedachte zouden de eigen bijdragen voor niet verzekerbare categorieën wellicht enigszins naar beneden kunnen worden bijgesteld, terwijl de eigen bijdragen voor de wel verzekerbare categorieën omhoog zouden kunnen.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat de verhoging van

de vergoedingen voor de advocatuur met 25 procent van groot belang is vooral voor die advocaten die zich in overwegende mate richten op de rechtzoekenden die in aanmerking komen voor door de overheid gefinancierde rechtshulp. Het feit dat in het wetsvoorstel kwaliteitseisen worden gesteld aan de advocaten die zich bij de raden voor rechtsbijstand inschrijven, schept voor de overheid de verplichting degenen die door specialisatie aan de kwaliteitseisen voldoen, adequaat te belonen. Deze beloning dient ook adequaat te zijn voor die advocaten die zich blijvend willen toeleggen op de toegevoegde praktijk. Deze leden zagen derhalve wel een mogelijkheid voor verbetering van de positie van de laatstgenoemde groep advocaten door bij herziening van het vergoedingstelsel een differentiatie aan te brengen, waarbij rekening wordt gehouden met ervaring en specialisatie. Deze leden vroegen de regering derhalve te berichten of na de consultatie van de Orde van Advocaten een voorstel voor een dergelijke differentiatie in het vergoedingensysteem kan worden voorgesteld. Ook vroegen zij naar aanleiding van een verzoek van de Nederlandse Orde van Advocaten om de toevoegingsvergoedingen te indexeren, zoals dat ook geldt voor de inkomensgrenzen en eigen bijdragen. Welke kosten zijn met deze indexatie gemoeid?

De leden van de Groen Links-fractie dankten de regering voor de toezegging te onderzoeken in hoeverre tegemoet kan worden gekomen aan de positie van advocaten die zich in het bijzonder toeleggen op het behandelen van toegevoegde zaken. Behalve consultatie van de Orde van Advocaten wilden deze leden aandringen op overleg met de Vereniging voor sociale advocatuur Nederland, daar deze organisatie bij uitstek de desbetreffende beroepsgroep vertegenwoordigt. Zij drongen bij de regering erop aan om de toezegging met voortvarendheid gestand te doen. De noodklok wordt al jarenlang geluid.

5. Controle en toezicht op de verlening van rechtsbijstand

De regering houdt vast aan afgifte van de verklaring omtrent het inkomen door de gemeenten, onder de toezegging dat de controle verbeterd zal worden. De suggestie om de belastingdienst structureel in te schakelen, wordt niet overgenomen mede omdat die gegevens niet actueel genoeg zouden zijn. Daarover merkten de leden van de CDA-fractie op dat opgaven van de belastingdienst uit voorafgaande jaren wel degelijk behulpzaam kunnen zijn bij de bepaling van het inkomen. Daaruit volgt in ieder geval een indicatie die op basis van aanvullende stukken geactualiseerd zou kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie bleven ondanks de toegezegde verbeteringen bevreesd dat de gemeenten bij gebrek aan belang niet de meest aangewezen instantie zijn voor de afgifte van deze verklaringen.

De overneming door de regering van hun suggestie tot vermelding van het sofinummer stemde deze leden tot tevredenheid. Wel wierpen zij nog de vraag op naar de bevoegdheid danwel plicht tot het raadplegen van andere bestanden.

De leden van de CDA-fractie hadden begrepen dat het vrij veel voorkomt dat de eigen bijdragen niet worden geïnd. De advocatuur is daarmee dief van eigen portemonnee zou men kunnen zeggen. Deze houding roept echter wel de vraag op naar het oordeel en de sancties van de regering ten aanzien van deze gedragswijze. Kan hiervoor bijvoorbeeld de inschrijving worden ingetrokken?

Is te becijferen in hoeverre het niet innen van eigen bijdragen mede een oorzaak vormt van de financiële problemen waarmee in het bijzonder de sociale advocatuur kampt?

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat in alle gevallen de

te zijn voor het bewandelen van de disciplinaire weg. Ook al is de mogelijkheid geopend voor de advocaat om bezwaar en vervolgens beroep tegen de maatregel van de raad aan te tekenen, deze leden achtten het een eis van onze rechtsstaat dat de betrokkenen vooraf duidelijk wordt gemaakt aan welke eisen van doelmatigheid zij hebben te voldoen.

Artikel 20

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering ook in de afweging heeft betrokken een systeem dat wat betreft de spreekuurtoevoeging uitgaat van een marginale toetsing van het inkomen en vermogen, en een uitgebreidere controle vanaf het moment van de toevoegingshulp met wellicht zelfs extra ingebouwde financiële prikkels voor de advocatuur om zaken zoveel mogelijk op een goedkopere wijze dus buiten een procedure af te doen.

Artikel 25

De leden van de PvdA-fractie waren van oordeel dat ter aanvulling van het bepaalde in lid 3 in het verzoek om een toevoeging tevens een aanduiding van de omvang van de werkzaamheden in aantal uren dient te worden gegeven. De regering zegt in de memorie van antwoord daar niet veel voor te voelen, aangezien de hoeveelheid tijd die met een zaak gemoeid is mede afhangt van factoren als het gedrag van de wederpartij. Hoewel deze leden niet overtuigd waren door deze motivering meenden zij dat ook aan hun bezwaren kan worden tegemoetgekomen als de verplichting wordt opgenomen dat de rechtshulpverlener aan het bureau voor de rechtsbijstandsvoorziening meldt wanneer het aantal te besteden uren het ingevolge het vergoedingensysteem gestelde aantal uren waarbij een forfaitaire vergoeding plaatsvindt, gaat overstijgen. Aldus wordt mogelijk dat ook vooraf een afweging en controle plaatsvinden tussen het belang van de zaak en de kosten van de rechtsbijstand. Deze leden achtten het zeer wel mogelijk dat het hierboven gedane voorstel gecombineerd wordt met een eventueel urenstelsel.

Artikel 26

Het opvragen van gegevens omtrent de financiële draagkracht bij de onder lid 2 a t/m e genoemde diensten is een discretionaire. De leden van de CDA-fractie gaven ten aanzien van bepaalde diensten bijvoorbeeld de belastingdienst vooralsnog de voorkeur aan een verplichting.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat in dit artikel dient te worden opgenomen de verplichting voor de bureaus voor de rechtsbijstandsvoorziening de gegevens op te vragen bij de Rijksbelastingdienst.

Artikel 29

De leden van de CDA-fractie waren niet overtuigd van de noodzaak tot het hier slechts hanteren van een discretionaire bevoegdheid. Het kwam deze leden wenselijk voor dat hier geen beleidsruimte zou worden gelaten. Lid 1, sub d wekt de indruk dat het bureau voor rechtshulp de exclusieve toegang tot het spreekuur en de rechtshulp biedt. Is het de bedoeling, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, dat een toevoegingsaanvraag door een advocaat a priori wordt afgewezen, omdat de rechtshulp op het (verlengde) spreekuur van het bureau zou kunnen worden verleend?

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat, als zich de in dit artikel onder lid 1 sub a tot en met c genoemde gevallen voordoen, het bureau de toevoeging moet weigeren. Zij zagen niet de noodzaak in het bureau hierin enige vrijheid te laten. Immers, voor spoedeisende gevallen bestaat de voorlopige toevoeging.

Ter zake van het begrip «rechtsproblemen van eenvoudige aard» genoemd in lid 1 sub d vroegen deze leden de regering of dit begrip samenvalt met het begrip dat wordt gehanteerd voor de afbakening van de spreekuurvoorziening waarvoor als criterium geldt dat het moet kunnen worden afgedaan binnen twee en een half uur. Deze leden konden zich namelijk voorstellen dat een rechtsprobleem dat kan worden afgedaan binnen twee en een half uur niet altijd van eenvoudige aard is en afgehandeld dient te worden door een rechtshulpverlener die op een bepaald rechtsgebied gespecialiseerd is. Zij vroegen de regering of in een dergelijk geval de rechtzoekende kan worden toegevoegd dan wel een voorziening wordt getroffen in het kader van de spreekuurcontracten.

Artikel 30

Thans kent de wet een voorziening voor het geval dat de toevoeging niet tijdig overlegd kan worden (KB 24 september 1987). Op vragen naar de visie en de bedoeling van de regering omtrent dit punt onder de nieuwe wet is niet ingegaan. Kan dat alsnog worden gedaan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Door de Nederlandse Orde van Advocaten zijn de leden van de PvdA-fractie erop gewezen dat in de huidige regeling een voorziening is opgenomen voor het geval de toevoeging niet tijdig overlegd kan worden (KB van 24 september 1987). Deze leden vroegen de regering of een dergelijke voorziening ook ter uitvoering van dit wetsvoorstel zal worden gegeven.

Artikel 32

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het systeem van de voorwaardelijke toevoeging wel geheel aansluit bij de regeling van artikel 57 b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het in de Algemene wet bestuursrecht voorgestelde artikel 8.2.6.9 lid 2. Immers, in vorengenoemde artikelen is opgenomen dat bij een kostenveroordeling de rechter kan bepalen dat het bedrag waarvoor de verliezende partij in de kosten is veroordeeld, moet worden voldaan aan de griffier indien de wederpartij heeft geprocedeerd op basis van een toevoeging. Ingevolge artikel 32 van dit wetsvoorstel dient echter voorwaardelijk te worden toegevoegd in alle gevallen waarin de kans bestaat dat de kosten van rechtsbijstand kunnen worden verhaald. Een voorwaardelijk verstrekte toevoeging wordt bij intrekking geacht niet te hebben bestaan, zodat strikt genomen de rechter, in het geval voorwaardelijk is toegevoegd, niet kan bepalen dat het bedrag van de kostenveroordeling moet worden betaald aan de griffier.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie aan de hand van welke criteria beoordeeld zal worden of een definitieve toevoeging moet worden verstrekt. Ter zake van de aansprakelijkheid voor de kosten van rechtsbijstand in zowel civiele als administratieve procedures heeft zich een ontwikkeling in de jurisprudentie voorgedaan op grond waarvan kan worden gesteld dat de in redelijkheid gemaakte kosten van rechtsbijstand kunnen worden verhaald op de partij die onrechtmatig heeft gehandeld. Deze leden waren echter van mening dat het in bepaalde gevallen te ver kan voeren alle kosten van rechtsbijstand te verhalen op

de wederpartij. Zij dachten vooral aan die gevallen waarin de partij die aansprakelijk is voor de kosten, zelf minvermogen is en de afhandeling van een geschil in der minne bemoeilijkt wordt als tevens de kosten van rechtsbijstand moeten worden vergoed. Deze leden waren derhalve van oordeel dat een zekere mate van vrijheid in de beoordeling dient te worden gelaten aan het bureau voor rechtsbijstandsvoorziening. Wel dient de rechtshulpverlener bij de aanvraag voor de definitieve toevoeging te motiveren waarom de kosten van rechtsbijstand niet verhaald konden worden.

Voorts stelden zij voor om, zolang de bepaling met betrekking tot de proceskostenveroordeling opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht nog niet in werking is getreden, in alle gevallen waarin de overheid of de bedrijfsvereniging de tegenpartij is, voorwaardelijk toe te voegen.

Artikelen 36 en 37

Voor de bepaling van het inkomen is tevens het vermogen relevant. Het eigen huis wordt genoemd en de grenswaarden worden bepaald. Andere vermogensbestanddelen zoals auto en boot misten de leden van de CDA-fractie. Zij namen aan dat ook andere vermogensbestanddelen mee worden gewogen. Wat zijn de grenswaarden bij andere goederen?

Hoewel de regering erkent dat betrokkenheid van de Kamer bij de AMvB relevant is, in het bijzonder gelet op de grondwettelijke opdracht terzake heeft de regering de AMvB waarin de eigen bijdragen kunnen worden gewijzigd, niet in artikel 56 genoemd. Het zou volgens de leden van de CDA-fractie ook zo moeten zijn dat hiervoor de voorhangprocedure geldt.

Uitgangspunt voor de in het wetsvoorstel genoemde inkomensgrenzen zijn de bedragen die thans gelden in het kader van de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenen. Deze bedragen zijn met ingang van 1 januari 1993 herzien. De leden van de PvdA-fractie gingen ervan uit dat de genoemde bedragen in het wetsvoorstel op dit punt nog zullen worden aangepast.

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering uit te leggen onder welke omstandigheden bijvoorbeeld de eigen bijdrage bij algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden gewijzigd. Is dit bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin er sprake is van vraagtuitval tengevolge van dit wetsvoorstel?

Voorts verzochten zij de regering te verklaren waarom een zodanige wijziging niet bij wet moet geschieden, zeker nu de criteria daarvoor evenmin in de wet zijn opgenomen.

De leden van de D66-fractie vroegen of nu ook is vastgelegd dat een eventuele AMvB tot wijziging van de eigen bijdragen aan de Kamer wordt voorgelegd. Zo niet, dan zou dit alsnog dienen te gebeuren.

Artikel 38

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen dat er in het voorstel wel is voorzien in een indexering voor de inkomensgrenzen, de eigen bijdragen en de inkomens van de medewerkers van de bureaus voor rechtshulp, doch niet voor de vergoedingen aan de toegevoegde advocaten. Kan de regering op de achtergronden daarvan alsnog ingaan?

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of het niet wenselijk is, nu het niet de bedoeling is de bureaus voor rechtshulp op toevoegingsbasis te financieren, dat dat ook in de wettekst tot uitdrukking

wordt gebracht door in het eerste lid het woord «rechtsbijstandverleners» te vervangen door advocaten.

Deze leden waren nog niet geheel overtuigd door de argumenten om de vergoedingen voor de spreekuurovereenkomsten niet in de wet te noemen.

Artikel 47

In dit artikel wordt bepaald dat beslissingen in beroep over inschrijving en doorhaling van de inschrijving kunnen worden genomen door een enkelvoudige kamer. Is dit, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, in overeenstemming met ons rechtssysteem? Worden beslissingen in beroep over het algemeen niet genomen door meervoudige kamers? Indien dit het geval is, waarom wordt daar dan in dit geval van afgeweken?

Artikel 54

Het onderzoek, zoals bedoeld in artikel 46a van de Advocatenwet, wordt niet door de raad van discipline rechtstreeks ingesteld, maar door de plaatselijke deken. Uit de memorie van antwoord blijkt dat op grond van de bevindingen van de plaatselijke deken de raad van discipline de zaak verder op de zitting behandelt en daarbij ook een nader onderzoek kan instellen. Het lijkt erop dat in deze gedachtengang het verzoek een onderzoek in te stellen aan de deken wordt gericht en niet rechtstreeks aan een raad van discipline. Dat leidde de leden van de CDA-fractie tot de vraag wat er dan tegen is om dat ook met zoveel woorden in de wet te zetten en dus de woorden «of aan een raad van discipline» te schrappen.

De raad van discipline in het rechtsgebied van het gerechtshof Arnhem heeft zowel het Ministerie van Justitie als de vaste Commissie voor Justitie op de hoogte gesteld van zijn commentaar bij schrijven van 18 januari 1993. Hij is van oordeel dat het ongewenst is de raad van discipline de bevoegdheid toe te kennen om de maatregel van (tijdelijke) doorhaling van de inschrijving op te leggen. Deze aan de raad van discipline gegeven bevoegdheid hangt samen met de in artikel 54 lid 1 gegeven bevoegdheid tot het instellen van een onderzoek. Bovengenoemde raad van discipline acht deze gegeven bevoegdheid in strijd met het systeem van de Advocatenwet waar de bevoegdheid tot het onderzoek in klachtzaken berust bij de deken. Hij is van mening dat de taak van onderzoek gescheiden dient te zijn van de taak de eventuele klacht te beoordelen, teneinde de onafhankelijkheid te waarborgen.

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering haar standpunt op bovenvermeld commentaar te geven. Deze leden vroegen of het feit dat de raad voor de rechtsbijstand een klacht kan indienen bij de deken van de plaatselijke Orde van Advocaten niet voldoende is om te verwezenlijken dat een onderzoek wordt ingesteld. Indien het onderzoek en de eventuele bemiddeling niet tot het resultaat leiden, kan de zaak alsnog worden voorgelegd aan de raad van discipline. Indien de raad van discipline vervolgens een van de maatregelen oplegt als bedoeld in artikel 48 van de Advocatenwet, kan op grond van het bepaalde in artikel 54 lid 3 alsnog de doorhaling worden bevolen.

In aansluiting op deze vraag vroegen deze leden welke situaties zich kunnen voordoen die niet worden bestreken door de klachtvoorziening in de Advocatenwet.

Artikel 55

De leden van de PvdA-fractie meenden dat abusievelijk staat vermeld artikel 38 tweede lid, in plaats van artikel 38 eerste lid.

Artikel 66

De leden van de CDA-fractie vroegen of het de overzichtelijkheid niet dient indien de nieuwe disciplinaire maatregelen – te weten doorhaling van de inschrijving van een advocaat (al dan niet tijdelijk of gedeeltelijk) – in de Advocatenwet worden vermeld.

Artikel 70

De regering heeft de datum van inwerkingtreding enigszins verschoven maar gaat er nog steeds van uit dat 1 juli 1993 haalbaar is. Daarvan uitgaande zagen de leden van de CDA-fractie nog geen aanleiding een ander standpunt in te nemen ten aanzien van de toegezegde verhoging toevoegingsvergoedingen. Zij wezen de regering er echter op dat het niet halen van deze datum gelet op de gewisselde argumenten kan dwingen tot een heroverweging van het tot nu toe ingenomen standpunt. Deelt de regering die opvatting?

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering overweegt een tijdelijke voorziening te treffen indien blijkt dat de wet niet per 1 juli 1993 in werking kan treden.

De leden van de D66-fractie moesten inmiddels constateren dat ook de datum van 1 juli 1993 als streefdatum voor inwerkingtreding niet langer reëel is; de regering komt hieraan in zoverre ook tegemoet dat in het wetsvoorstel geen concrete datum voor inwerkingtreding meer genoemd wordt, hetgeen deze leden juist voorkwam. Daar staat echter tegenover, zo meenden deze leden, dat de ratio achter het beëindigen van de tijdelijke regeling tegemoetkoming kosten sociale advocatuur steeds meer komt te vervallen. Deze leden drongen er dan ook sterk op aan de tijdelijke regeling alsnog voor 1993 van kracht te laten zijn en zij verwezen ten overvloede nog eens naar hun inbreng bij de behandeling van de begroting voor justitie voor 1993. Bij gelegenheid van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel kwamen deze leden hier zeker op terug.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier