

Vergaderjaar 1992–1993

22 609

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 12 mei 1993

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het eindverslag. Wij zullen hieronder nader ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

Mede in het licht van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de mens in de zaak Airey vroegen de leden van de CDA-fractie of aan de 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. In de paragrafen 2 en 4 van het eindverslag kwamen de leden van deze fractie meer specifiek terug op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand en de rechtsbijstandverzekering. Wij gaan hier tevens in op de aldaar gestelde vragen en geplaatste opmerkingen van de leden van de CDA-fractie.

Terecht concluderen deze leden dat het Europese Hof voor de Rechten van de mens van oordeel is dat de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand niet het enige middel is om aan de burger het in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gewaarborgde recht op een effectieve toegang tot de rechter te verzekeren. In de ogen van het Hof is bijvoorbeeld de vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure een andere mogelijkheid. Het Hof stelt zich op het standpunt dat het aan de nationale overheden is terzake de geëigende maatregelen te nemen. Waar het op neer komt is dat de burger, zoals gezegd, het recht op een effectieve toegang tot de rechter heeft. Het is aan de overheid dit recht te garanderen.

Naar ons oordeel wordt niet aan de verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichtingen voldaan indien, zoals in ons land het geval is, rechtsbijstandverzekeringen voorhanden zijn en de overheid zich ertoe beperkt te waken over zaken als de kwaliteit en de toegankelijkheid van deze rechtsbijstandverzekeringen. Wij zijn van mening dat zowel ten aanzien van de aanbieders van dergelijke verzekeringen als met betrekking tot de rechtzoekenden verdergaande wetgeving onontbeerlijk is, wil de overheid

aan zijn verplichtingen terzake voldoen. Met name het karakter van de verzekering, verplicht dan wel vrijwillig, speelt hierbij een doorslaggevende rol. Een vrijwillig te sluiten rechtsbijstandverzekering voldoet niet aan de eisen van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM in de zin dat deze in de plaats kan treden van de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand ten behoeve van degenen die daarop gezien hun draagkracht aanspraak kunnen maken.

Wij verwijzen in dit verband mede naar het rapport (augustus 1989) van de Commissie toekomstige structuur gefinancierde rechtshulp (Commissie-Polak) waarin over dit onderwerp een beschouwing wordt gegeven.

De Commissie overwoog of rechtsbijstandverzekeringen die direct of indirect een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand uitsluiten een bijdrage tot de beheersbaarheid van de daaraan verbonden kosten zouden kunnen leveren. Tot de directe categorie behoort de verplichte volksverzekering. Van indirecte invloed zou sprake zijn in een stelsel, waarbij de rechtzoekende de vrijheid wordt gelaten een rechtsbijstandverzekering te sluiten, maar waarbij hij geen beroep op gefinancierde rechtshulp meer kan doen, indien hij geen verzekering sluit. Naar het oordeel van de Commissie staat deze indirecte variant op gespannen voet met de grondwettelijke waarborg van artikel 18, tweede lid. Door een rechtzoekende een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand te ontzeggen, indien hij zich niet heeft verzekerd, wordt in elk geval een verzekeringsdwang uitgeoefend die zeker niet zonder een gedetailleerde wettelijke regeling dienaangaande mag worden toegelaten.

Gezien de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 2 en in paragraaf 4 van het eindverslag gaan wij ervan uit dat deze leden op deze modaliteit doelen. De leden van deze fractie zouden overigens degene die geen rechtsbijstandverzekering heeft gesloten, niet willen uitsluiten van de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand maar een differentiatie in de hoogte van de eigen bijdragen willen aanbrengen. Overigens menen wij tussen de opmerkingen gemaakt in paragraaf 2 en die geplaatst in paragraaf 4 van het eindverslag enige divergentie te bespeuren. In paragraaf 2 merken deze leden op dat voor zaken die van een rechtsbijstandverzekering uitgesloten zijn een hogere eigen bijdrage een optie zou kunnen zijn. In paragraaf 4 zouden aldus deze leden de eigen bijdragen voor niet verzekerbare categorieën enigszins naar beneden kunnen worden gesteld en zouden de eigen bijdragen voor verzekerbare categorieën omhoog kunnen. Wat daarvan ook moge zijn, ten principale zijn wij van mening dat ook bij een differentiatie in eigen bijdragen, zoals wordt voorgesteld door de leden van de CDA-fractie, sprake is van verzekeringsdwang, willen de voorstellen van deze leden financiële zoden aan de dijk zetten. Naar ons oordeel zou slechts een verplichte verzekering, hetzij algemeen van aard, hetzij op bepaalde terreinen van het recht, de overheid het instrument geven om aan zijn verplichtingen terzake te voldoen. Het ligt in onze bedoeling een zodanig voorstel uit te werken voor geschillen waarvoor kan worden aangesloten bij een bestaande verplichte verzekering. Dit ligt echter buiten het kader van dit wetsvoorstel.

Anders dan de leden van de CDA-fractie blijven wij ook overigens de mening toegedaan dat voor het merendeel van degenen die onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen een rechtsbijstandverzekering een zodanige verschil in kosten met zich brengt dat deze niet als een reëel alternatief is te beschouwen. Niet vergeten moet worden dat van degenen die een beroep doen op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, 70% tot de laagste inkomenscategorieën behoort en slechts 1% tot de hoogste inkomenscategorie.

De leden van de PvdA-fractie stelden voor een verplichte evaluatie in te voeren twee jaar na inwerkingtreding van de wet teneinde een gestructureerd inzicht te kunnen krijgen of de met de verbetering van de organisatie van de rechtsbijstandverlening beoogde resultaten daadwerkelijk worden bereikt.

Het voorstel van een verplichte evaluatie willen wij overnemen. De door de hier aan het woord zijnde leden genoemde termijn van twee jaar achten wij evenwel te kort om tot een gefundeerd en verantwoord oordeel te komen of met de nieuwe Wet op de rechtsbijstand de resultaten zijn bereikt die de wetgever beoogde te realiseren. Zo strekt bijvoorbeeld de betaling van de toevoegingen zich uit over meer jaren. In strafzaken worden 53% van de toevoegingen in het eerste en 38% van de toevoegingen in het tweede jaar uitbetaald. In civiele zaken gaat het respectievelijk om 32% en 46%.

Wij geven er de voorkeur aan om voor de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand de normale termijn zoals genoemd in de Aanwijzingen voor de regelgeving te hanteren, namelijk die van vijf jaar. Het spreekt voor zichzelf dat niet gewacht zal worden tot ommekomst van deze termijn, indien op een eerder tijdstip een verantwoorde evaluatie mogelijk is of evaluatie anderszins eerder geboden is. Bij nota van wijziging stellen wij voor een nieuw artikel 69a op te nemen waarin deze verplichte evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet wordt neergelegd.

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie van mening waren dat de nota van wijziging duidelijke verbeteringen bevat. Met betrekking tot het horen van de Raad van State merken wij het volgende op. Het merendeel van de belangrijke wijzigingen die wij hebben voorgesteld, betreft onderwerpen waarover ook de Raad van State reeds kritische geluiden had laten horen. Voor het overige dienden wij een afweging te maken tussen het inschakelen van de Raad en het belang van een snelle voortgang van dit wetsvoorstel. Bij deze afweging is de keuze op het laatste gevallen.

Bij de reorganisatie van de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand (het Libra-project) is een zgn. klankbordgroep betrokken waarvan vertegenwoordigers van de diverse beroepsgroepen deel uitmaken. In deze klankbordgroep zijn de belangrijkste wijzigingen besproken.

Wij constateren dat op een aantal uitgangspunten verschil van inzicht blijft bestaan tussen de opvattingen van de leden van de D66-fractie en die van de regering.

De hier aan het woord zijnde leden deden een suggestie voor bezuiniging op de kosten voor rechtsbijstand en vroegen zich af of de vergoeding voor een aparte procureur buiten het eigen arrondissement nog wel noodzakelijk is. Het in ons burgerlijk procesrecht thans nog bestaande systeem van verplichte procureurstelling brengt met zich dat indien gebruik gemaakt moet worden van een aparte procureur buiten het eigen arrondissement daar een – overigens geringe – vergoeding tegenover staat. Het ligt in de rede deze vrijwel tot een formaliteit gereduceerde verplichting bij gelegenheid van de herziening van het burgerlijk procesrecht af te schaffen.

Terecht constateerden deze leden vervolgens dat wij een afwachtende houding aannemen ten aanzien van de inschrijving van stichtingsmedewerkers als advocaat. Toch vernemen zij graag welke bezwaren wij zouden hebben tegen «advocaten in loondienst». Wij zien twee nadelen. Op de eerste plaats kunnen er praktische problemen rijzen door het feit dat de betrokken juristen niet alleen een dienstverband met hun stichting hebben, maar ook onderworpen zijn aan de regels van de Nederlandse Orde van Advocaten. Zo worden in het algemeen voor het verkrijgen van

een stageverklaring eisen gesteld op een veel breder terrein (bijvoorbeeld ook het optreden als faillissementscurator) dan het werkgebied van de stichtingen. Een tweede nadeel kan zijn dat door de inschrijving als advocaat teveel nadruk komt te liggen op de verdergaande rechtsbijstand, terwijl dat toch niet de hoofdtaak van de stichtingen is. Wij voegen hieraan toe dat aan de inschrijving als advocaat ook voordelen verbonden zijn: het opdoen van proceservaring komt de kwaliteit van het advieswerk ten goede en in voorkomende gevallen kan de zaak van een cliënt geheel door een medewerker van een stichting afgehandeld worden, zonder dat weer doorverwijzing behoeft plaats te vinden. De afweging van deze, en mogelijk andere, voor- en nadelen willen wij, zoals eerder gesteld, overlaten aan het Hof van Discipline.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Op de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie betrekking hebbende op de rechtsbijstandverzekering zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

Onze beschouwingen over het criterium van artikel 13, tweede lid, onder b, betreffende het belang van de zaak, waren voor de leden van de CDA-fractie aanleiding om te vragen of dit een breuk is met het huidige toewijzingsbeleid en of hier sprake is van een discretionaire bevoegdheid van de raad.

In dit opzicht ontstaat geen breuk met het huidige toewijzingsbeleid. Ook thans wordt het criterium van het voldoende belang door de bureaus van rechtshulp gehanteerd.

De beoordeling welke niet op geld waardeerbare rechtsbelangen van rechtsbijstand uitgesloten kunnen worden is in beginsel een discretionaire bevoegdheid van de raad. De raad zal daarbij tot uitgangspunt nemen, zo willen wij deze leden antwoorden, of sprake is van een belang dat – ook los van de waardering van de betrokkene als wezenlijk kan worden aangemerkt. In de memorie van antwoord noemden wij als voorbeeld belangen die met sportbeoefening of vrije tijdsbesteding samenhangen. Ook de wijziging van een voornaam zou als voorbeeld kunnen dienen. Voor dergelijke belangen wordt ook thans doorgaans geen en slechts bij hoge uitzondering wel een toevoeging verstrekt. Zo zal een lid van een voetbalclub dat bij gebrek aan sportieve capaciteiten niet tot het eerste elftal wordt toegelaten niet, maar een aspirant-lid dat vanwege zijn Turkse afkomst als lid wordt geweigerd, wel kunnen worden toegevoegd. In dat geval geeft het betrokken aspect van de mogelijke discriminatie de doorslag.

Indien mocht blijken, hetgeen wij niet verwachten, dat de raden ten onrechte ondergeschikte belangen voor rechtsbijstand in aanmerking zouden brengen dan kan zonodig aanscherping van het Besluit toevoegen rechtsbijstandcriteria plaatsvinden.

Met de leden van de CDA-fractie zijn wij van oordeel dat voor alle rechtspersonen het inkomen en vermogen van die rechtspersoon dan wel het inkomen en vermogen van bij die rechtspersoon belanghebbenden bepalend dient te zijn voor de vraag of gefinancierde rechtsbijstand verleend kan worden. Wij mogen in dit verband wijzen op artikel 37a. Daarnaast behouden wij, hoewel wij met de leden van deze fractie menen dat de toetsing niet steeds eenvoudig zal zijn, de behoefte om rechtspersonen die uitsluitend zijn opgericht met het doel om te procederen uit te kunnen sluiten. Het belang dat de rechtspersoon hecht aan het aan de procedure ten grondslag liggende belang dient niet uitsluitend tot uitdrukking te komen in het voor dat doel oprichten van een rechtspersoon. De rechtspersoon zal enige tijd moeten bestaan en door het

organiseren van activiteiten duidelijk moeten hebben gemaakt dat zij zich het betrokken belang ook op andere wijze daadwerkelijk aantrekt.

Het doet ons deugd dat wij de leden van de CDA-fractie door het instandhouden van de meeste aftrekposten hebben gerustgesteld met betrekking tot het kennelijke verwijt dat door het schrappen van dergelijke posten het effect van het verhogen van de eigen bijdrage nog eens substantieel wordt verzwaaard. In het Besluit draagkrachtcriteria worden de aftrekposten limitatief opgesomd. De raden kunnen geen additionele aftrekposten hanteren.

Wij onderschrijven graag de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat ten opzichte van de bestaande situatie adequater en kritischer moet worden getoetst aan het belang van de zaak en de daarmee gemoeide kosten. Wij voegen daar wel aan toe dat het bestaande wettelijk instrumentarium de uitvoerende organisaties te weinig mogelijkheden bood om een adequate toetsing te kunnen uitvoeren.

Met de leden van de PvdA-fractie menen wij dat de kwaliteit van de rechtshulp met een scherpere haalbaarheidstoets wordt vergroot. Ook delen wij hun mening dat het in der minne regelen van zaken, ook door overheidsorganen, de voorkeur verdient boven het tegen elke prijs ter zitting aanhangig maken van zaken. Het instrument van de voorwaardelijke toevoeging kan daaraan, naast de kostenveroordeling door de rechter, inderdaad een bijdrage leveren. Op de betekenis van de voorwaardelijke toevoeging komen wij bij de bespreking van de vragen over artikel 32 nog terug.

Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid van belang is dat in het kader van het door de raden voor rechtsbijstand uit te brengen jaarverslag gerapporteerd wordt op welke wijze het criterium van het belang van de zaak wordt getoetst. Bij het stellen van regels omtrent de inrichting van het jaarverslag zullen wij hiermee rekening houden.

De leden van deze fractie vroegen voorts naar de effecten met betrekking tot de toegang tot de rechter voor de groep rechtzoekenden die juist boven de maximale inkomensgrens zit. Blijkens het Sociaal en Cultureel Rapport 1992 maakt de groep die juist boven de maximale inkomensgrens zit, het minst gebruik van een advocaat. De financiële drempel speelt hierbij ongetwijfeld een rol. Indirect heeft dit effect op de toegang tot de rechter. Met de hier aan het woord zijnde leden zijn wij het eens dat hier een zekere verantwoordelijkheid ligt voor de beroepsgroep door het in rekening brengen van redelijke tarieven – een verantwoordelijkheid waarvan de Nederlandse Orde van Advocaten zich bewust is – maar tegelijk zijn wij ook van oordeel dat het sluiten van een rechtsbijstandverzekering voor deze groep van rechtzoekenden, zij het niet volledig, soelaas kan bieden.

De leden van de VVD-fractie herhaalden de eigen bijdrage voor de justitiabelen fors te vinden. Wij ontkennen niet dat voor bepaalde groepen de hoogte van de eigen bijdrage weliswaar fors lijkt uit te vallen, maar steeds moet voor ogen gehouden worden dat het hier om kosten gaat waarmee de burger slechts incidenteel wordt geconfronteerd. Aan de bepaling van de hoogte van de eigen bijdragen ligt wel degelijk een, zij het meer algemeen, criterium ten grondslag dat voortspuit uit de verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichtingen terzake. De eigen bijdrage mag niet zodanig zijn dat deze prohibitief wordt voor de gang naar de rechter. Hiervan is, zoals wij reeds eerder hebben betoogd, geen sprake.

De leden van de D66-fractie stelden dat het hun nog niet geheel duidelijk was of de inflatie-ontwikkeling sinds 1989 aanleiding zou geven tot een verhoging van de vergoedingen met een hoger percentage dan destijds door de Commissie-Polak is voorgesteld. Het ging in het voorstel van de commissie om een structurele en niet om een trendmatige verhoging. Het richttarief per uur van de Nederlands Orde van Advocaten is in de periode 1980–1992 met iets meer dan 20% gestegen. Een en ander in aanmerking genomen zien wij geen aanleiding de vergoedingen met meer dan 25% te verhogen. De leden van deze fractie mogen het standpunt innemen dat zij de diverse onderdelen van het wetsvoorstel op hun eigen merites beoordelen en zich niet gebonden achten aan budgettaire mogelijkheden en onmogelijkheden, wij kunnen ons deze luxe niet veroorloven. Zeker in dit tijdsbestek zijn de budgettaire beperkingen voor ons – mede – van wezenlijk belang.

Aan de wens van de leden van de D66-fractie, de vergoedingen voor toegevoegde advocaten te indexeren – waar elders in het eindverslag de leden van de PvdA-fractie zich bij aansluiten – willen wij tegemoet komen. In samenhang met enkele wijzigingen in het vergoedingen-systeem, vooral in de voorschotregeling, die tot een verdere verbetering van de beheersbaarheid van de uitgaven leiden, achten wij indexering verantwoord. Daartoe zal aansluiting gezocht worden bij de ontwikkeling van de loonkosten voor de rechterlijke macht.

Een hiertoe strekkende bepaling kan naar onze mening het beste worden opgenomen in de krachtens artikel 38 vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Opname in de wet, waar overigens geen enkele inhoudelijke bepaling over de hoogte van de vergoedingen in voorkomt, ligt onzes inziens minder voor de hand.

Wij constateren met genoeg dat de mogelijkheid van een differentiatie van de vergoedingen, bij voorbeeld op grond van specialisatie, de leden van de D66-fractie aanspreekt. Op dit moment kunnen wij echter op dit onderwerp nog niet nader ingaan. Wij hebben toegezegd, geen voorstellen hieromtrent te zullen doen zonder voorafgaande consultatie van de orde van advocaten. Als tijdschema hebben wij voor ogen dat op het moment van inwerkingtreding van de wet slechts een beperkte wijziging van het vergoedingenbesluit plaatsvindt. Daarin zal de verhoging met 25%, de indexering en de voorschotregeling worden opgenomen. Een meer omvattende wijziging, waarvan de differentiatie een onderdeel is, vergt meer tijd. Wij stellen ons voor, en hebben dat ook zo met de beroepsgroep besproken, dat deze wijziging circa twee jaar na inwerkingtreding van de wet haar beslag zal kunnen krijgen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de betekenis van de geschrapte aftrekpost «bijzondere woonlasten». Het huidige Besluit financiële toevoegingsgrenzen bepaalt dat het bedrag van de ten laste van de verzoeker blijvende woonkosten voor zover die kosten een bedrag van f 630 per maand niet te boven gaan en voor zover zij meer bedragen dan 20 % van het inkomen, op dat inkomen in mindering wordt gebracht. Dat betekent dat van de kale huurprijs eerst een eventueel ontvangen huursubsidie wordt afgetrokken of bij een eigen woning de eventueel ontvangen doeluitkeringen of de fiscale aftrek. Indien het dan resterende bedrag de f 630 niet overschrijdt, maar meer bedraagt dan 20 % van het inkomen, wordt het meerdere van het inkomen afgetrokken. Bij een inkomen van bijvoorbeeld f 2400 en netto-woonlasten van bijvoorbeeld f 500 levert dit een aftrek op van f 20.

Wij menen dat dergelijke specifieke en voor de uitvoering belastende regelingen, mede in aanmerking genomen andere bestaande instrumenten om mensen met bijzondere woonlasten tegemoet te komen, niet

langer passen in een regeling van draagkrachtcriteria binnen de gefinancierde rechtsbijstand.

De leden van de Groen Links-fractie maakten een opmerking over de discrepantie tussen de uitkomsten van onderzoeken van het Sociaal Cultureel Planbureau en van de Erasmus Universiteit Rotterdam inzake de verwachte vraaguitval. In het geval van het Rotterdamse onderzoek is sprake van een zeer kleine steekproef (iets meer dan 100 respondenten) en werd gevraagd naar hypothetisch gedrag. Het onderzoek van het SCP is gehouden onder een bijna tien maal zo groot aantal respondenten, en betrof feitelijk geconstateerde verschillen in gedrag. De uitkomsten van het SCP-onderzoek zijn daardoor veel betrouwbaarder.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen ons het voorstel van de Vereniging voor Rechtshulp en de Landelijke Organisatie Bureaus 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. Wij zijn hiertoe niet bereid. Het verschil in besteedbaar inkomen en daarmee in draagkracht tussen gezinnen en alleenstaanden is beduidend groter dan genoemd bedrag. Wij zien geen aanleiding om ten aanzien van dit wetsvoorstel van de 70%-norm van de Algemene Bijstandswet en die bij inkomensafhankelijke subsidies in het algemeen wordt gehanteerd, af te wijken.

Evenmin willen wij de suggestie volgen om de eigen bijdragen op te leggen naar een vast percentage van het inkomen. Het lijkt dat daarmee iedereen op gelijke wijze wordt belast, maar dit is in werkelijkheid niet het geval. De hoogte van de eigen bijdragen is thans gebaseerd op het besteedbare inkomen. Waar de bestedingsruimte van de hogere inkomenscategorieën van degenen die in aanmerking komen voor door de overheid gefinancierde rechtsbijstand groter is dan die van de lagere inkomenscategorieën is het gerechtvaardigd dat zij niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin een hogere eigen bijdrage betalen.

De leden van de Groen Links-fractie hadden enkele vragen over de criteria waaraan een verzoek om rechtsbijstand inhoudelijk getoetst dient te worden.

Naar hun oordeel ontbeert het wetsvoorstel de garantie dat bij de beoordeling of een verzoek om rechtsbijstand kans van slagen heeft, de rechtsbijstandverlener dit slechts marginaal doet en niet op de stoel van de rechter gaat zitten. Het voorstel zou aldus in zich een gevaar van willekeur dragen.

In de eerste plaats wijzen wij er op dat de inhoudelijke criteria geen nieuw fenomeen zijn. Voor het merendeel zijn deze ontleend aan de door de Landelijke Organisatie Bureaus voor Rechtshulp uitgegeven Leidraad bij het toevoegen, zij het dat enige aanscherping heeft plaatsgevonden. Klachten over willekeur in de huidige praktijk zijn ons niet bekend. Wij achten het voorts niet aannemelijk dat deze er in de toekomst wel zullen komen. Wel moet thans geconstateerd worden dat de uitvoering in de diverse arrondissementen verschillend is. Deze verschillen in uitvoering zullen door het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur afnemen.

In de tweede plaats wijzen wij erop dat mochten zich onverhoopt gevallen van willekeur voordoen, ingevolge de artikelen 46 en 47 voor de rechtzoekende de mogelijkheden van bezwaar bij de raad en beroep op de rechter open staan. Een eventueel gevaar van willekeur kan op deze manier geredresseerd worden.

Wat betreft de bestaande praktijk van de rechtsbijstand in strafzaken zijn ons geen problemen bekend.

Met betrekking tot een rechtspersoon die is opgericht met het doel een gerechtelijke procedure te voeren merken wij op dat van de oprichters van een dergelijke rechtspersoon ook verwacht mag worden dat zij voorzien in de financiële middelen welke nodig zijn om het doel van de rechtspersoon te realiseren. Het gaat niet aan dat men een rechtspersoon met dit doel opricht en vervolgens de aan het doel verbonden kosten op de overheid afwentelt. Wij wijzen de leden van de Groen Links-fractie erop dat ook in de bestaande praktijk ingevolge de door de Landelijke Organisatie Bureaus voor Rechtshulp opgestelde leidraad aan dergelijke rechtspersonen geen toevoeging wordt verstrekt. Indien derhalve een rechtspersoon opgericht met het doel een gerechtelijke procedure te voeren op grond van het «vorderingsrecht groepspersonen» een procedure wil voeren, zal deze rechtspersoon zelf moeten voorzien in de daaraan verbonden kosten.

De leden van de SGP-fractie werpen de vraag op of de wet, naast een maximering van het aantal juristen in dienst van de stichtingen, niet ook een benedengrens zou moeten bevatten. Wij menen dat dit niet goed in het wetsvoorstel zou passen. Het is aan de raden voor rechtsbijstand overgelaten, een beslissing te nemen over de omvang van de formatie van de stichtingen rechtsbijstand. Een benedengrens die dicht bij de huidige formatie ligt zou de raden weinig speelruimte bieden. Een veel lagere grens zou van geringe praktische betekenis zijn.

Het onderscheid dat de aan het woord zijnde leden maken tussen enerzijds in het algemeen het aantal bureaujuristen en anderzijds het aantal medewerkers dat zich als advocaat kan laten inschrijven, moet op een misverstand berusten. Als het beginsel dat een bureaujurist zich als advocaat kan laten inschrijven aanvaard wordt, staat deze weg open voor alle juristen in dienst van de stichtingen.

Bij de beoordeling van de effecten van de hoogte van de eigen bijdrage, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de GPV-fractie, is geen rekening gehouden met de verschuldigde griffierechten. Bij de vaststelling c.q. verhoging van griffierechten gaat het om een in dat kader te maken afweging. Wij wijzen deze leden erop dat voor hen die onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen, conform de huidige regeling, een verlaagd griffierecht geldt.

Verlengde spreekuurvoorziening

Alvorens in te gaan op de opmerkingen die de leden van de verschillende fracties over de verlengde spreekuurvoorziening gemaakt hebben, willen wij in het algemeen ons voorstel dienaangaande nader toelichten. In de bij de memorie van antwoord gevoegde nota van wijzigingen hebben wij voorgesteld de taak van de stichtingen als een drieledige te omschrijven: het verzorgen van spreekuren, het verlenen van verdergaande rechtsbijstand ten gevolge op een spreekuur, en het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Met de introductie van het tweede onderdeel, de bijstand ten gevolge op een spreekuur, beoogden wij een extra prikkel te creëren voor een eenvoudige afdoening van zaken, waardoor vermeden kan worden dat een betrekkelijk eenvoudige zaak al te snel in het toevoegingensysteem, en de daarmee gepaard gaande administratieve beoordeling en verwerking, terecht zou komen. Daarmee wordt een alternatief geboden ter versterking van het bepaalde in artikel 29, eerste lid, onder d: een toevoeging kan geweigerd worden als het gaat om een rechtsprobleem dat naar het oordeel van het bureau eenvoudig afgehandeld kan worden. Bovendien leidt dit voorstel ertoe dat de breuk ten opzichte van de huidige praktijk van de bureaus voor rechtshulp niet al te groot zal zijn. De aanduiding «verlengde spreekuurvoorziening» wekt wellicht enige

verwarring: het gaat immers niet meer om bijstand op een spreekuur, maar om een door de stichting ingenomen zaak. Uit een oogpunt van doelmatigheid is voor het innemen van betrekkelijk eenvoudige zaken een apart regime gecreëerd. Dat regime sluit aan bij het karakter van de voorziening. Zoals wij ook in de memorie van antwoord gesteld hebben: bureaus voor rechtshulp en advocatuur zijn geen onderling uitwisselbare voorzieningen. Er is een verschil in taken, maar ook een beduidend verschil in werkwijze. Door de bureaus wordt circa 80% van de ingenomen zaken binnen de drie uur afgehandeld, terwijl dit bij de advocatuur slechts met circa 12% van de zaken gebeurt. Daarmee zijn de bureaus, voor een bepaalde categorie zaken, een zeer doelmatige voorziening gebleken. Het voorstel voor de verlengde spreekuurvoorziening sluit bij dit ervaringsgegeven aan. De duur van de verlengde voorziening is een essentieel onderdeel van het voorstel. Zou immers een verlengde spreekuurvoorziening voor minder dan twee uur geboden worden, dan zou in een groot aantal gevallen toch toegevoegd moeten worden. Voor de rechtzoekende zou dan de prikkel ontbreken om zich, voor de categorie zaken waar het hier om gaat, tot een bureau in plaats van tot een advocaat te wenden.

Het is bepaald niet de bedoeling dat alle zaken die op een spreekuur van een stichting rechtsbijstand worden aangedragen, en niet op dat spreekuur zelf kunnen worden afgedaan, vervolgens de verlengde spreekuurvoorziening doorlopen waarna zonodig alsnog een toevoeging wordt verstrekt. De verlengde spreekuurvoorziening is bedoeld voor die zaken waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij ook binnen twee uur (met inbegrip van het spreekuur zelf: twee en een half uur) afgehandeld zullen kunnen worden. Omgekeerd zal voor zaken waarvan al tevoren duidelijk is dat de behandeling ervan meer dan twee uur zal vergen, aanstonds een toevoeging aangevraagd kunnen worden.

Wij hopen dat de bovenstaande toelichting de leden van de CDA-fractie, die zich kritisch uitlaten over het onderhavige voorstel, alsnog zal kunnen overtuigen. Uit andere uitlatingen van deze leden putten wij de verwachting dat het bevorderen van de doelmatigheid in de rechtsbijstandverlening ook hun zal aanspreken. Daarbij is het niet zo dat, zoals deze leden veronderstellen, een bijzondere voorziening van drie uur (hetgeen een half uur meer is dan wij voorstellen) praktisch neer zou komen op volledig gratis juridische adviesbijstand voor iedereen. In 1991 had van de toen aan advocaten uitbetaalde adviestoevoegingen 12,4% betrekking op adviezen van minder dan drie uur. Met 87,6% van de adviezen was meer tijd gemoeid.

De verlengde spreekuurvoorziening zal ook gelden, zo beantwoorden wij een volgende vraag van de leden van de CDA-fractie, voor de advocaten die een spreekuurovereenkomst met de raad zijn aangegaan. Die advocaten die wel staan ingeschreven maar geen spreekuurovereenkomst hebben, zullen alleen op basis van een toevoeging werkzaam kunnen zijn. Daarbij is overigens niet uitgesloten dat ook een toevoeging verleend zal worden voor zaken die, waren zij bij een stichting binnengekomen, in de verlengde spreekuurvoorziening afgehandeld hadden kunnen worden.

Het bepalen van de hoogte van de vergoeding voor een spreekuurovereenkomst is een zaak van de raden. Wij verwachten dat zij daarbij aansluiting zullen zoeken bij de kosten van een formatieplaats bij de stichtingen rechtshulp. Wij zien overigens de spreekuurovereenkomsten met advocaten als een aanvullend instrument, waarvan bij voorbeeld ten behoeve van de geografische spreiding gebruik kan worden gemaakt. Wij verwachten niet dat dit onderdeel van het wetsvoorstel op grote schaal toegepast zal worden.

Blijkens het voorgaande willen wij aan ons voorstel inzake de

verlengde spreekuurvoorziening vast houden. De overwegingen die eraan ten grondslag liggen geven ons geen aanleiding om de duur van de voorziening te bekorten, zoals door de leden van de CDA-fractie gesuggereerd wordt. Zouden wij dat wel doen, dan zou er voor de raden weinig ruimte overblijven om een op doelmatigheid gericht beleid te ontwikkelen.

Ten aanzien van de eigen bijdrage van f 30 zullen wij zorg dragen voor een administratieve organisatie die garanties biedt voor de inning ervan. Aangezien het om een lage bijdrage gaat, zullen ook de opbrengsten ervan betrekkelijk gering zijn. Daardoor zullen de perceptiekosten een relatief hoog aandeel hebben. Zij zullen echter zeker niet het bedrag van de opbrengst overschrijden. Zoals wij hiervoor al betoogd hebben, is het voorstel inzake de verlengde spreekuurvoorziening door andere dan financiële motieven ingegeven. Het feit dat de netto-opbrengst betrekkelijk gering zal zijn zien wij dan ook niet als een beletsel.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat de stichtingen rechtsbijstand een laagdrempelige spreekuurvoorziening moeten blijven bieden. Wij verwachten echter niet dat het vragen van een geringe eigen bijdrage voor de verlengde spreekuurvoorziening een hoge drempel zal opwerpen. Blijkens het feit dat de zaak niet op het spreekuur kon worden afgedaan gaat het voor de rechtzoekende toch om een belang van enige betekenis. Daarvoor is een bijdrage van f 30 als zeer bescheiden aan te merken.

De administratieve organisatie voor de inning van de eigen bijdrage, waarop wij zojuist al ingingen naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie, zal zo eenvoudig mogelijk moeten zijn. Wij denken eerder aan een systeem waarbij hetzij contante betaling hetzij invulling ter plaatse van een acceptgiro verlangd wordt, dan aan het alsnog toezenden van een nota. Met enig voorbehoud, omdat de concrete uitwerking nog moet geschieden, schatten wij de kosten van inning op een bedrag in de orde van grootte van f 0,5 miljoen.

De leden van de VVD-fractie kunnen wij wijzen op hetgeen wij in de inleiding op dit hoofdstuk al hebben gesteld: de spreekuurvoorziening is bedoeld voor zaken waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij ook binnen twee uur afgehandeld zullen kunnen worden. Is dat niet het geval, dan kan aanstonds worden toegevoegd. Hoewel wij erkennen dat elke grens enigszins arbitrair is, voelen wij er toch niet voor de twee uur die in ons voorstel voor de verlengde spreekuurvoorziening beschikbaar is te bekorten. Daarmee zouden ook de mogelijkheden voor een doelmatige afdoening van betrekkelijk eenvoudige zaken gereduceerd worden. Wij delen overigens niet de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden dat de bureaus er uitsluitend zouden zijn om in eenvoudige zaken te adviseren. Zowel in de huidige praktijk als in het wetsvoorstel wordt de bureaus respectievelijk de stichtingen ook een taak toegedacht, zij het beperkt van omvang, in de verdergaande rechtsbijstand. Ware dat niet zo dan zou het aantal toevoegingen nog veel sterker gegroeid zijn dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

De leden van de D66-fractie zijn wij erkentelijk voor de steun die zij uitspreken ten aanzien van dit onderdeel. In antwoord op de door hen gestelde vragen kunnen wij verduidelijken dat ons voorstel inhoudt dat alle advocaten met wie een spreekuurovereenkomst is gesloten ook de verlengde spreekuurvoorziening zullen bieden.

Spreekuurovereenkomsten louter strekkende tot het houden van spreekuren hebben wij niet voor ogen. Over de vergoeding die tegenover

deze werkzaamheden zal staan zullen, zoals wij reeds eerder aan de leden van de CDA-fractie antwoordden, de raden een beslissing moeten nemen.

Wat de vergoeding betreft zal er uiteraard een verschil zijn tussen advocaten en stichtingsmedewerkers: terwijl voor advocaten een afzonderlijke vergoeding geregeld moet worden, hebben de stichtingsmedewerkers een loondienstverhouding. Voor het overige zien wij geen verschil in vormgeving. Bezien vanuit de rechtzoekende maakt het niet uit of de verlengde spreekuurvoorziening geboden wordt door een advocaat of door een medewerker van een stichting.

Graag gaan wij in op de uitnodiging van de leden van de SGP-fractie, onze zienswijze te geven op de toekomstige verhouding tussen de beide bij de toegang tot de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand betrokken groepen rechtsbijstandverleners. De huidige bureaus voor rechtshulp hebben een dubbele taak: het verlenen van rechtshulp en het afgeven van toevoegingen. Die laatste taak wordt in het wetsvoorstel elders gelegd, namelijk bij de bureaus rechtsbijstandvoorziening die aan de raden verbonden zijn.

De bureaus voor rechtshulp zullen, in de vorm van stichtingen rechtsbijstand, in de toekomst alleen een rechtshulpverlenende instelling zijn, evenals de advocatuur dat is. In zoverre kunnen zij als met elkaar concurrerend beschouwd worden. Er zijn echter wel verschillen in de taken: bij de stichtingen ligt de nadruk op de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand, en bij de advocatuur op de verdergaande bijstand. Voorts verschilt de positie van advocatuur enerzijds en stichtingen anderzijds ten opzichte van de raden voor rechtsbijstand. Een individuele advocaat zal in een individuele zaak aannemelijk moeten maken dat een toevoeging verstrekt moet worden. De stichtingen zullen de raad ervan moeten overtuigen dat zij op een behoorlijk niveau van structurele financiering aanspraak kunnen maken. Hier kan dus gesteld worden dat de stichtingen meer hun bestaansrecht zullen moeten bewijzen dan de advocatuur. Het maken van afwegingen ter zake is aan de raden. Van een bewuste sturing in die zin dat hiertoe middelen worden ingezet en randvoorwaarden worden geformuleerd, is geen sprake.

Het feit dat de bureaus voor rechtshulp ook over de toevoeging van advocaten beslisten bracht hun tegenover die beroepsgroep in een bijzondere positie, waarin door sommigen oneerlijke concurrentie gevoeld werd. Aan die situatie wordt nu een eind gemaakt, en de stelling dat het wetsvoorstel oneerlijke concurrentievoorwaarden zou scheppen kunnen wij dan ook geenszins onderschrijven. Advocaten en stichtingen kunnen beide spreekuurhulp bieden, en moeten beide in voorkomende gevallen een toevoeging aanvragen.

Voortgaande met de beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie stellen wij vast dat inderdaad de spreekuurvoorziening wettelijk gegarandeerd is. Daarmee wordt immers een waarborg gegeven voor de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand waartoe de overheid een grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichting heeft. De raden hoeven niet passief af te wachten welk deel van de spreekuurvoorziening de advocatuur voor haar rekening wil nemen. Anders dan voor de inschrijving, die elke advocaat die aan de gestelde voorwaarden voldoet kan verlangen, geldt voor de spreekuurovereenkomsten niet dat individuele advocaten daar een aanspraak op hebben. De raad kan zelf beoordelen, in welke mate hij met advocaten een spreekuurovereenkomst wil aangaan. Daarbij zal de raad inderdaad moeten vermijden dat de voorziening van de stichtingen een restpost wordt. Mocht een raad dat veronachtzamen – maar wij hebben geen enkele reden om dat te

verwachten – dan kunnen wij daartegen optreden via het middel van het onthouden van goedkeuring aan het jaarplan van de raad.

Het maken van een onderscheid tussen een gratis spreekuur en verdergaande bijstand waarvoor een bijdrage verlangd wordt is in onze ogen niet gekunsteld. Wij achten het redelijk dat na de inname van de zaak aan de rechtzoekende een bedrag in rekening gebracht wordt. Juist om voor betrekkelijk eenvoudige zaken te vermijden dat direct de sprong naar een hogere bijdrage gemaakt moet worden, kan de verlengde spreekuurvoorziening dienen. Wij voegen hier nog aan toe dat het hier door de leden van de SGP-fractie aan de orde gestelde onderscheid ook in de huidige advocatenpraktijk bestaat: het zogeheten toga-tarief houdt in dat een cliënt gedurende een half uur gratis een advocaat kan raadplegen. Voor de daarna volgende werkzaamheden zendt de advocaat een declaratie.

Zoals wij hiervoor al uiteen gezet hebben verwachten wij een goed sluitende, maar niettemin eenvoudige administratieve organisatie voor de inning van de eigen bijdrage te kunnen ontwerpen.

Wij kunnen de leden van de GPV-fractie verwijzen naar de hiervoor gegeven antwoorden, waaruit blijkt dat de verlengde spreekuurvoorziening ook zal gelden voor advocaten die een spreekuurovereenkomst hebben afgesloten. De door deze leden genoemde argumenten zijn even zovele goede redenen daarvoor.

Tegen een bekorting van de duur van de verlengde spreekuurvoorziening hebben wij, zoals wij al eerder uiteen hebben gezet, bezwaar. Wij willen nog eens wijzen op de cijfers die wij in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie noemden. Van de uitbetaalde adviestoevoegingen heeft slechts 12,4% betrekking op een advies van minder dan drie uur. Als de duur van de spreekuurvoorziening verder beperkt zou worden, zou er van dit doelmatigheidsinstrument weinig overblijven.

Hiervoor zijn wij al ingegaan op de administratie- en perceptiekosten van de eigen bijdrage van f 30. Onze motivering om deze eigen bijdrage in te voeren was meer dat wij het redelijk vinden dat van een rechtzoekende, na de inname van zijn zaak, een betaling verlangd wordt dan dat wij een rem op het gebruik van de voorziening wilden creëren. Gezien de hoogte van het bedrag verwachten wij ook niet dat daarvan sprake zal zijn.

Partnertoets

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons in te gaan op het kabinetsstandpunt over het rapport Leefvormen van de Commissie-Kortmann, de partnerregistratie en de partnertoets.

Zoals inmiddels bekend zal zijn, heeft de ministerraad besloten dat een wettelijke regeling dient te worden getroffen waardoor degenen die vanwege een wettelijk beletsel niet met elkaar kunnen trouwen, hun samenleven officieel, namelijk bij de burgerlijke stand, kunnen laten registreren (kamerstukken II, 1992/93, 22 700, nr. 3). Het gaat hierbij vooral om personen van hetzelfde geslacht, broers en zusters en (groot)ouders en (klein)kinderen. In publiekrechtelijk opzicht zullen, zo zal worden voorgesteld, huwelijk en registratie dezelfde rechtsgevolgen hebben. Een uitzondering zal moeten worden gemaakt indien internationale en communautaire regelingen die rechtsgevolgen verbinden aan het huwelijk, een gelijkberechtiging voor geregistreerden in de weg staan. Privaatrechtelijk zullen de gevolgen hetzelfde zijn als tussen

gehuwden, behalve ten aanzien van de betrekkingen met kinderen.

Deze registratie behoort naar het oordeel van de ministerraad slechts open te staan voor personen tussen wie een huwelijksbelemmering bestaat. Niet valt immers in te zien waarom voor personen die met elkaar kunnen huwen naast het huwelijk een registratievorm zou moeten worden geboden met grotendeels dezelfde rechtsgevolgen als het huwelijk.

Het advies van de Commissie-Kortmann om naast een registratie bij de burgerlijke stand ook nog een «lichte» registratie in de gemeentelijke basisadministratie in te voeren die zich beperkt tot publiekrechtelijke gevolgen, is door het kabinet niet overgenomen.

Door de eerste ondergetekende wordt in samenwerking met de andere betrokken bewindslieden wetgeving voorbereid ter harmonisatie van het begrip «samenwonenden» in de regelgeving.

Wanneer nu artikel 36, derde lid, van dit wetsvoorstel tegen het licht wordt gehouden van de kabinetsvoornemens inzake de registratie van een samenlevingsverband bij de burgerlijke stand voor hen die niet kunnen trouwen, dan lijkt één verandering duidelijk. Anders dan thans wordt voorgesteld, zal bij de vaststelling van het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende ook in aanmerking genomen worden het inkomen en het vermogen van de broer, zuster, (groot)ouder of het kind met wie de rechtzoekende een geregistreerd samenlevingsverband onderhoudt.

Andere wijzigingen zijn voorsnog niet aan de orde. Zoals is medegedeeld in het kabinetsstandpunt over het advies inzake leefvormen, wil het kabinet op de langere termijn onderzoeken of de mogelijkheid van het niet meer rekening houden met andere leefvormen dan het huwelijk en de «zware» registratie, haalbaar en uitvoerbaar is.

Gesteld kan worden dat de partnertoets zich verdraagt met internationaalrechtelijke normen. Voorts is in wetenschappelijk onderzoek geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn voor een samenhang tussen financiële afhankelijkheid en de frequentie waarmee een beroep op rechtsbijstand wordt gedaan. Dit neemt niet weg dat zich in een enkel concreet geval een probleem zou kunnen voordoen. De leden van de PvdA-fractie wezen in dit verband op de passage uit de uitspraak d.d. 12 oktober 1992 van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. De Commissie merkt op dat een bijzonder probleem ontstaat wanneer tussen de echtgenoten of samenwonende partners verschil van inzicht bestaat over de vraag of al dan niet een procedure aangespannen zou moeten worden. De Commissie laat het evenwel bij de constatering dat dit probleem zich niet voordoet in het haar voorgelegde geval en geeft niet aan tot welk oordeel zij zou zijn gekomen indien dit wel het geval zou zijn geweest. Voorlopig achten wij de in artikel 36, derde lid, neergelegde uitzonderingsgrond, in het licht van de internationaalrechtelijke normen dan ook niet te beperkt. Het probleem dat binnen een samenlevingsverband bij verschil van inzicht ontstaat, moet in beginsel door de partners en niet door de overheid opgelost worden. Het is mede hierom dat wij de suggestie van de leden van de PvdA-fractie niet zouden willen volgen 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». Hierbij komt dat een dergelijke hardheidsclausule de deur openzet voor een nauwelijks te controleren oneigenlijk gebruik of misbruik.

De leden van de VVD-fractie vroegen ons 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. Aangezien in de bestaande praktijk hantering van de partnertoets, uitzonderingen daargelaten, niet tot problemen leidt, zal een gedeeltelijk

afschaffing daarvan per saldo nimmer goedkoper zijn. Zoals reeds eerder vermeld in de memorie van antwoord, zouden de extra kosten voor de gefinancierde rechtsbijstand ongeveer f 30 miljoen bedragen indien de partnertoets geheel zou worden afgeschaft. Afhankelijk van de vraag welke categorieën van geschillen als van persoonlijke aard beschouwd moeten worden, zullen de extra kosten weliswaar lager dan f 30 miljoen maar nog steeds min of meer aanzienlijk zijn.

De leden van de D66-fractie kwamen terug op de reeds eerder door hen bepleite hardheidsclausule. Wij mogen deze leden verwijzen naar ons betoog hierboven naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie. Wij delen overigens de interpretatie van de leden van de D66-fractie niet als zou de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in haar uitspraak een voorbehoud ten aanzien van de partnertoets hebben gemaakt voor het geval dat verschil van inzicht tussen de partners bestaat over de vraag of al dan niet een procedure in gang gezet zou moeten worden.

De leden van de Groen Links-fractie was het nog niet duidelijk of de partnertoets evenmin zou worden toegepast in andere conflicten dan echtscheiding tussen partners. Deze duidelijkheid willen wij hen verschaffen. In de memorie van antwoord (blz. 28/29) noemden wij de echtscheiding als voorbeeld van een geval waarbij de partnertoets achterwege dient te blijven. Ook bij andere conflicten tussen, al dan niet gehuwde, partners, zo mag toch uit de tekst van artikel 36, derde lid, duidelijk zijn dient de partnertoets achterwege te blijven.

Anti-cumulatiebepaling

Wij realiseren ons met de leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 dat het binnen een bepaalde periode opnieuw betalen van de onder de nieuwe wet hogere eigen bijdragen onder omstandigheden bezwaarlijk kan zijn. Naarmate die periode korter is en de noodzaak tot een nieuw verzoek om rechtsbijstand een dwingender karakter draagt nemen die bezwaren nog toe. Daar komt bij dat door de wijze waarop het toevoegstelsel aansluit bij het procesrecht de rechtzoekende voor een aantal verrichtingen op het ene rechtsterrein slechts eenmaal en voor vergelijkbare verrichtingen op een ander terrein tweemaal een bijdrage verschuldigd kan zijn.

Een verruiming van de anti-cumulatie bepaling, waarop genoemde fracties aandringen, betekent echter ook dat een hernieuwde afweging van de noodzaak tot voortzetting van de rechtsbijstand aan de zijde van de rechtzoekende wegvalt. Wij geven er daarom de voorkeur aan om aan de problematiek van de cumulatie van eigen bijdragen tegemoet te komen door zaken of verrichtingen die met elkaar samenhangen zoveel mogelijk onder de werking van één toevoeging te brengen. Deze benadering sluit aan bij oplossingen die al in een eerder stadium met de organisaties van rechtsbijstandverleners zijn besproken. Een dergelijke benadering doet recht aan de verwachting van de cliënt dat hij voor rechtsbijstand bij problemen waarvan de samenhang op objectieve gronden kan worden vastgesteld slechts eenmaal een eigen bijdrage verschuldigd is. In andere gevallen zou de huidige restrictieve anti-cumulatie bepaling gehandhaafd kunnen worden. De door ons voorgestane oplossing kan echter niet worden ingevoerd zonder een gelijktijdige aanpassing van het Vergoedingsbesluit. De advocaat zal immers voor een toevoeging meer moeten doen. Alvorens nieuwe vergoedingen te kunnen vaststellen is een uitgebreid en tijdrovend onderzoek naar de tijdsbesteding van advocaten noodzakelijk. De resultaten daarvan kunnen eerst in de loop van 1995 verwacht worden. Om in

de tussentijd aan de geschetste problemen tegemoet te komen zou de termijn die de anti-cumulatiebepaling kent tijdelijk verruimd kunnen worden tot drie maanden. Met deze verruiming is, de leden van de fractie van de PvdA stelden daar een vraag over, een bedrag van f 2,1 mln. gemoeid. Het opnemen van de anti-cumulatiebepaling in de wet, waarop voornoemde fracties aandrongen, achten wij vanwege het vorenstaande om praktische en systematische redenen, niet gewenst.

Wij beamen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat indien op grond van de in artikel 37, vijfde lid, gegeven mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur wijziging wordt gebracht in de hoogte van de eigen bijdragen, de voorgenomen wijziging door middel van de zogenoemde voorhangprocedure bekend gemaakt dient te worden. Bij nota van wijziging is hierin voorzien.

3. De bestuurlijke organisatie

Over de sluiting van nevenvestigingen van de bureaus voor rechtshulp kunnen wij de leden van de PvdA-fractie als volgt informeren. Inderdaad overwogen enkele bureaus tot sluiting van een nevenvestiging over te gaan, of hebben zij daartoe al een besluit genomen. De aanleiding daarvoor was mede dat door het wegvallen van de toevoegtaak het bureau over te weinig ondersteunend personeel kwam te beschikken om de betrokken vestiging open te kunnen houden. Het gaat hier echter om een paar kleine nevenvestigingen, waarvan toch al de vraag kon worden gesteld of er voldoende draagvlak voor aanwezig was. Als alternatief zal in de betrokken plaatsen wel een spreekuur worden georganiseerd. In de toekomst zal ook de spreekuurovereenkomst met advocaten een alternatief kunnen bieden.

4. Financiële bepalingen

Op de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de hoogte van de eigen bijdragen en de rechtsbijstandverzekering zijn wij reeds ingegaan in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het eindverslag. Wij verwijzen deze leden naar de aldaar gegeven beschouwingen omtrent dit onderwerp.

Wij mogen de leden van de PvdA-fractie verwijzen naar hetgeen wij hiervoor reeds, in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie, over een differentiatie en indexering van de vergoedingen hebben opgemerkt. De kosten van de indexering hangen af van de hoogte van het percentage waarmee geïndexeerd wordt. Om een indruk te geven: bij een bedrag voor civiele en straf toevoegingen van f 265 miljoen (raming voor 1994) is met elk procent indexering een bedrag van f 2,65 miljoen gemoeid.

In reactie op de vraag hierover van de leden van de Groen Links-fractie willen wij graag toezeggen dat wij over de differentiatie van de vergoedingen ook de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland zullen consulteren. Terzijde zij daarbij opgemerkt dat weliswaar de VSAN als vertegenwoordiger beschouwd kan worden van degenen die zich op de sociale praktijk willen toeleggen, maar dat het overgrote deel van de toevoegingen behandeld wordt door andere advocaten dan VSAN-leden.

5. Controle en toezicht op de verlening van rechtsbijstand

Het zal de leden van de CDA-fractie genoeg doen te vernemen dat wij ons nader georiënteerd hebben omtrent de mogelijkheid de belas-

tingdienst structureel in te schakelen bij de controle op inkomens- en vermogensgegevens. Het laat zich aanzien dat de bij de fiscus beschikbare informatie inderdaad een belangrijke rol zal kunnen spelen bij de controle. Deze rol zal echter niet volledig in de plaats kunnen komen van die van de gemeenten. Wij denken thans aan een tweeledige benadering. Enerzijds worden inspanningen ondernomen om de gemeenten zo accuraat mogelijke verklaringen te laten afgeven. Daarbij richten wij ons niet alleen op de werkwijze van de gemeenten. Wij willen ook het te gebruiken materiaal – de formulieren en de daarin opgenomen vragen en verlangde bewijsstukken – onderwerpen aan een deskundige analyse op fraudegevoeligheid.

Anderzijds zal, in alle gevallen of bij wijze van steekproef, een vergelijking gemaakt worden met de gegevens van de belastingdienst. Door dit samenstel van maatregelen zal de controleerbaarheid van de verklaring omtrent inkomen en vermogen aanzienlijk worden verbeterd.

De leden van de CDA-fractie vroegen nog naar de bevoegdheid dan wel de plicht van het bureau rechtsbijstandvoorziening andere bestanden te raadplegen. Wij merken op dat ingevolge het tweede lid van artikel 26 de bureaus rechtsbijstandvoorziening gerechtigd zijn niet alleen bij de Rijksbelastingdienst, maar ook bij de districtskantoren van de Sociale Verzekeringsbank, de bedrijfsverenigingen, de gemeentelijke sociale diensten en de afdelingen bevolking van de gemeenten gegevens op te vragen.

Wij hebben er geen nauwkeurig zicht op, zo beantwoorden wij een volgende vraag van de leden van de CDA-fractie, in welke mate het voorkomt dat de eigen bijdragen niet worden geïnd. Onze indruk is dat het een vrij algemene praktijk in de advocatuur is, in dezen naar bevind van zaken te handelen en soms, in individuele gevallen, van inning af te zien. Het stelselmatig niet innen komt, voor zover ons bekend, nauwelijks meer voor. Wij zien dan ook geen aanleiding, ons te beraden over sancties. Overigens zou, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, inkomensderving voor de betrokken advocaat een direct voelbare sanctie zijn.

Uit het feit dat wij geen goed zicht hebben op de omvang van het verschijnsel vloeit voort dat wij ook niet kunnen becijferen wat de financiële gevolgen van het niet innen voor in het bijzonder de sociale advocatuur zouden zijn. Wij kunnen wel een rekenvoorbeeld geven: een advocaat die alleen cliënten uit de laagste inkomensgroep in zijn praktijk heeft, 200 toevoegingen per jaar behandelt, en in alle gevallen af zou zien van inning van de eigen bijdrage van f 60, zou f 12 000 aan omzet derven.

Ook de leden van de PvdA-fractie kunnen wij antwoorden dat wij inmiddels onderzoek hebben gedaan naar de mogelijkheid van gegevensuitwisseling met de belastingdienst. Zoals wij hiervoor hebben gesteld, hebben wij daar op zich goede verwachtingen van. Wij tekenen daar wel bij aan dat gegevensuitwisseling inhoudt dat op het bureau van de raad de van de fiscus verkregen informatie vergeleken zal moeten worden met die op de verklaring omtrent inkomen en vermogen. Bij de constatering van verschillen zal navraag gedaan moeten worden naar de mogelijke oorzaak daarvan. Pas daarna kunnen conclusies worden getrokken. Dit betekent dat deze aanpak waarschijnlijk aanzienlijke consequenties heeft voor de capaciteit van de raden. Wij willen daarom de mogelijkheid nog openhouden dat vergelijking met de gegevens van de belastingdienst steekproefsgewijs, en niet in alle gevallen plaatsvindt. Ook hier zal immers een afweging moeten plaatsvinden tussen de te treffen maatregelen en het verwachte rendement ervan.

Een jaarlijkse accountantscontrole van de rekening en de verantwoording van de lasten en baten van de raden voor rechtsbijstand enz. is zo vanzelfsprekend en ook overigens ten aanzien van organisaties en instellingen die subsidies en dergelijke van de overheid ontvangen, een zo algemeen voorgeschreven praktijk dat wij hiervan in de oorspronkelijke memorie van toelichting zelfs geen melding hadden gemaakt. Het is naar aanleiding van het advies van de Raad van State dat wij dit alsnog hebben gedaan. Wij vinden het dan ook overbodig om zoals de leden van de PvdA-fractie suggereerden, dit voorschrift in de wet neer te leggen. Wel vinden wij het nodig om in de ministeriële regeling, zoals wij in de memorie van antwoord hebben aangegeven, terzake nadere voorschriften te geven.

Met de leden van de fractie van de PvdA menen wij dat het uit een oogpunt van kostenbeheersing en doelmatigheid wenselijk is een preventieve toets uit te voeren in die gevallen waarin de rechtsbijstandverlener meent voor de zaak meer tijd nodig te hebben dan – gelet op de voor die zaak gebruikelijke vergoeding – in redelijkheid van hem verlangd kan worden. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke declaraties steeds vaker worden ingediend. In 1991 was daarmee op het terrein van de procesbijstand f 10,8 mln gemeoid. Het zal overigens zeker niet altijd de advocaat zijn van wie de langdurige voortzetting van de dienstverlening uitgaat. Advocaten geven er met enige regelmatigheid van dat zij zich door cliënten onder druk gezet voelen om de rechtsbijstand voort te zetten, ook in gevallen waarin zij zelf aan de noodzaak daartoe twijfelen. De huidige regeling waarbij, mits uitgebreid gemotiveerd, achteraf een declaratie kan worden ingediend, is in de praktijk kennelijk een onvoldoende prikkel om de tijdsbesteding begrensd te (kunnen) houden. Een toetsing vooraf, waarbij als uitgangspunt geldt dat de advocaat met de hem toegemeten tijd uit moet komen, maakt het ook de advocaat makkelijker om de cliënt te wijzen op de grenzen die hem, gegeven de voor die zaak vastgestelde vergoeding en met inachtneming van het forfaitaire karakter daarvan, zijn gesteld. Alleen in zeer bijzondere gevallen dient van dit uitgangspunt te worden afgeweken.

Wij nemen ons voor de toetsing vooraf op te nemen in het thans in voorbereiding zijnde Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Voor de procesbijstand kan bij de huidige forfaitaire vergoeding worden aangesloten. Bij de adviezen pleiten praktische redenen ervoor de grens althans voorlopig te stellen op het bedrag dat overeenkomt met een dienstverlening die ligt tussen de 8 en de 15 uur. Een kortere periode zou de werklast van de raden op de korte termijn ernstig verzwaren.

Ook de leden van de VVD-fractie stelden de inning van de eigen bijdragen aan de orde. Wij gingen daar zojuist al op in naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie. Als een advocaat van inning afziet om praktische redenen of omdat hij er in gemoede van overtuigd is dat zijn cliënt de bijdrage niet kan betalen, doet dat naar ons inzicht weinig af aan het algemene uitgangspunt dat – wij zijn dat met de aan het woord zijnde leden eens – door een ieder een kosten-batenanalyse gemaakt zou moeten worden.

Wij kunnen deze leden niet volgen in hun standpunt dat de overheid de inning voor haar rekening zou moeten nemen. Inning kan het beste gebeuren door degenen met wie de rechtzoekende een relatie heeft waar hij belang bij heeft, dus door de betrokken rechtsbijstandverlener. Deze kan zo nodig ook een sanctie inroepen, namelijk intrekking door de raad van de toevoeging (artikel 35, eerste lid, onder c van het wetsvoorstel).

De betekenis van artikel 39, vierde lid, is, zo beantwoorden wij de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie, dat de rechtsbij-

standverlener op deze manier, zoals thans het geval is op grond van het overeenkomstige artikel 25a van de WROM, op eenvoudige wijze een titel kan verkrijgen om tot inning van het verschuldigde bedrag over te gaan.

In de raming van de kosten van het wetsvoorstel, zo beantwoorden wij vervolgens een vraag van de leden van de D66-fractie, was slechts met een kleine Inspectie voor de rechtsbijstandverlening rekening gehouden. Voorzien waren niet meer dan vier formatieplaatsen, waarvan twee voor ondersteunende werkzaamheden. Als in aanmerking wordt genomen dat sommige werkzaamheden op het vlak van het verzamelen en vergelijken van informatie toch zullen moeten worden verricht, zal duidelijk zijn dat schrapping van de inspectie slechts een geringe besparing oplevert, namelijk in de orde van grootte van twee ton.

6. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Wij zijn het eens met de leden van de PvdA-fractie dat de evaluatie van de wet in het bijzonder van belang is om de financiële gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand te kunnen beoordelen.

7. Artikelen

Artikel 13

De leden van de CDA-fractie informeerden naar het toevoegbeleid bij rechtspersonen.

Er bestaat daarvoor thans geen wettelijke regeling. De bureaus voor rechtshulp hanteren een – door hun landelijke organisatie uitgegeven – leidraad bij het toevoegen. De leidraad is geen bindend voorschrift. Dat kan tot verschillen in interpretatie leiden. Ook de tussenkomst-jurisprudentie kan dergelijke verschillen in de hand hebben gewerkt. De leidraad gaat voor rechtspersonen uit van een stringent toevoegbeleid. Deze leidraad deed ons in de Memorie van Antwoord opmerken dat slechts bij uitzondering rechtspersonen worden toegevoegd. De huidige registratie bij de bureaus maakt het niet mogelijk die uitspraak getalsmatig te staven. Voorzover aan het type probleem een indicatie kan worden ontleend zou het gaan om enkele honderden toevoegingen per jaar. Wij zien in de huidige praktijk geen reden tot ongerustheid voor de strikte toepassing van het – in de toekomst wettelijke – kader door de raden voor rechtsbijstand.

Graag zeggen wij de leden van de PvdA-fractie toe dat wij de Tweede Kamer over de resultaten van het onderzoek van de Commissie-Swart zullen informeren, ook in het geval de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel inmiddels heeft plaatsgevonden.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat er gevallen zijn waarin weliswaar het belang van de zaak te gering is voor een toevoeging, maar wel bijstand in het kader van de verlengde spreekuurvoorziening kan worden geboden. Daarop ziet echter in het bijzonder artikel 29, eerste lid onder d. Het hier aan de orde zijnde artikel 13 heeft daarentegen betrekking op gevallen waarin in het geheel geen rechtsbijstand in de zin van de wet wordt verleend.

Artikel 14

De leden van de PvdA-fractie kunnen wij antwoorden dat tot de «anderen», genoemd in het eerste lid onder c van artikel 14, in beginsel ook vakbondsjuristen kunnen behoren. Zij zouden dan echter wel bereid

moeten zijn, rechtzoekenden die door de raad naar hun worden verwezen bij te staan, ook als het niet-leden betreft. Voor het financieren van de bestaande werkzaamheden van de juridische diensten van de vakcentrales kan de inschrijving niet dienen. Dat zou ook dubbelop zijn, want de vakcentrales ontvangen voor dit doel een afzonderlijke subsidie.

Artikel 18

De leden van de SGP-fractie merkten op hun twijfels te houden over de door de raad redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid. Zoals wij in de memorie van toelichting aangaven, wordt hierbij gedacht aan gevallen als het bij herhaling aanvragen van nodeloze toevoegingen, het in verhouding tot anderen veelvuldig procederen in plaats van de zaak met advies af te doen, of het in vergelijking tot anderen besteden van onevenredig veel tijd aan zaken. Hiervoor zijn geen algemeen geldende richtlijnen te geven. Het spreekt voor zich dat indien een rechtsbijstandverlener naar het oordeel van de raad in enig opzicht niet voldoet aan eisen van doelmatigheid, niet onmiddellijk de inschrijving wordt doorgehaald, maar de rechtsbijstandverlener de gelegenheid wordt gegeven zich te verantwoorden en, afhankelijk van de geconstateerde feiten, daarin verbetering te brengen.

Artikel 20

De vraag van de leden van de CDA-fractie kan bevestigend beantwoord worden: inderdaad hebben wij voor ogen dat voor de spreekuurvoorziening met een globale inkomenstoets kan worden volstaan, terwijl de toets voor het afgeven van een toevoeging veel scherper zal zijn. Financiële prikkels om zaken zoveel mogelijk buiten procedure af te doen, zouden vooral in de vergoedings sfeer gezocht moeten worden. Wij verwijzen in dit verband naar onze eerdere opmerkingen over herziening van het vergoedingsbesluit. Daarbij willen wij aantekenen dat het probleem onder ogen zal moeten worden gezien dat declaraties voor advieswerkzaamheden veel moeilijker controleerbaar zijn dan declaraties voor procesbijstand. Dat noopt tot enige terughoudendheid in het verhogen van de adviesvergoedingen.

Artikel 25

De suggestie die de leden van de PvdA-fractie doen willen wij overnemen door te bepalen dat advieswerkzaamheden van meer dan 15 uur uitsluitend nog vergoed kunnen worden als daarvoor voorafgaande toestemming van de raad voor rechtsbijstand is verkregen. Daardoor kan voor de meer omvangrijke zaken inderdaad vooraf een afweging en controle plaatsvinden tussen het belang van de zaak en de kosten van de rechtsbijstand. Voor procesbijstand zal hetzelfde geschieden daar waar de vergoeding het forfait zou kunnen overschrijden, dat wil zeggen bij zaken waarmee meer dan 30 uur gemoeid is.

Artikel 26

Op het opvragen van gegevens bij de belastingdienst, waar de leden van zowel de CDA-fractie als de PvdA-fractie een opmerking over maken, zijn wij hiervoor al ingegaan. Wij hebben daarbij kenbaar gemaakt dat wij nog willen bezien hoe, als in alle gevallen gegevensvergelijking plaatsvindt, het capaciteitsbeslag bij de raden zich verhoudt tot het te verwachten rendement. Als die verhouding te ongunstig zou zijn, kan toch een steekproef de voorkeur verdienen.

Artikel 29

Zowel de leden van de CDA-fractie als die van de PvdA-fractie zijn van mening dat het in de gevallen a tot en met c van artikel 29, eerste lid, eerder zou moeten gaan om een verplichting de toevoeging te weigeren dan om een discretionaire bevoegdheid. Wij delen deze mening niet. Hoewel in het algemeen weigering van de toevoeging voor de hand ligt, kunnen zich ook omstandigheden voordoen, waaronder het bureau, mede de belangen van de rechtzoekende in aanmerking nemende, de ruimte moet hebben desondanks een toevoeging te verstrekken. Het bureau te verplichten een toevoeging te weigeren, komt ons te rigide voor en zou in voorkomende gevallen tot onbillijkheden kunnen leiden.

De stichtingen rechtsbijstand, zo antwoorden wij vervolgens de leden van de CDA-fractie, bieden niet de exclusieve toegang tot het spreekuur en de rechtsbijstand. De toegang tot het spreekuur wordt, zoals wij reeds eerder hebben opgemerkt, ook geboden door de advocaten met wie de raden een spreekuurovereenkomst hebben gesloten. De rechtzoekende behoeft zich in eerste instantie niet te wenden tot de stichting rechtsbijstand of tot een advocaat met wie een spreekuurovereenkomst is aangegaan, hij kan dit ook doen tot een ingeschreven advocaat met wie geen spreekuurovereenkomst is gesloten. De rechtsbijstand zal, indien het bureau rechtsbijstandvoorziening de aanvraag honoreert, dan geschieden op basis van een toevoeging. Hierbij is, wij merkten dit reeds op, niet uitgesloten dat ook een toevoeging wordt verleend voor zaken die, indien zij bij een stichting waren binnen gekomen, in de verlengde spreekuurvoorziening afgehandeld hadden kunnen worden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het eerste lid, onder d, merken wij op dat het in dit artikelonderdeel gehanteerde begrip inderdaad samenvalt met het criterium voor de afbakening van de verlengde spreekuurvoorziening.

Overigens wordt, met opzet, in artikel 29, eerste lid, onder d, niet gesproken van «rechtsproblemen van eenvoudige aard» maar van «een rechtsprobleem dat eenvoudig kan worden afgehandeld». Het gaat hier om twee begrippen, die weliswaar kunnen samenvallen, maar onderscheiden moeten worden, omdat zij niet per se behoeven samen te vallen. Juridisch eenvoudige problemen kunnen veel voeten in de aarde hebben om tot een oplossing te komen.

Anderzijds kunnen er ook juridisch ingewikkelde problemen zijn die op een eenvoudige manier kunnen worden afgehandeld. Is daarvoor een gespecialiseerde rechtsbijstandverlener nodig, over wie een stichting niet beschikt, dan zal de rechtsbijstand niet in het kader van de verlengde spreekuurvoorziening kunnen geschieden, maar zal zij op basis van een toevoeging moeten plaats vinden.

Artikel 30

De leden van de CDA-fractie en die van de PvdA-fractie vroegen of ter uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel, een voorziening zal worden gegeven voor het geval de toevoeging niet tijdig kan worden overgelegd. Het is inderdaad de bedoeling om een dergelijke voorziening, thans neergelegd in het besluit van de Minister van Justitie van 14 september 1987, ter uitvoering van de nieuwe wet te treffen.

Artikel 32

De leden van de fractie van de PvdA stellen terecht vast dat strikt genomen de regeling van de voorwaardelijke toevoeging en de kosten-

veroordeling door de rechter niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Alleen indien de rechtzoekende zelf de kosten van rechtsbijstand kan verhalen dient geen definitieve toevoeging te worden afgegeven. In de nota van wijziging wordt hierin voorzien.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat de voorwaardelijke toevoeging geen drempel mag opwerpen tegen het in der minne regelen van geschillen. Een te stringent beleid zou er aan kunnen bijdragen dat partijen alsnog een procedure starten, uitsluitend omdat zij het – al dan niet onder druk van de raden – over de kosten van rechtsbijstand niet eens kunnen worden. Die situatie zal zich in het bijzonder bij een minder draagkrachtige tegenpartij kunnen voordoen. De raden zullen met dergelijke afwegingen en omstandigheden rekening kunnen en moeten houden. Wij delen de mening van de leden van de PvdA-fractie dat wel steeds gemotiveerd zal moeten worden waarom, indien de toevoeging voorwaardelijk is verstrekt, de kosten niet verhaald konden worden.

Ook delen wij de opvatting van deze leden dat in alle gevallen waarin de overheid of de bedrijfsvereniging de tegenpartij is, voorwaardelijk moet worden toegevoegd. Dat beleid hoeft, anders dan de leden van deze fractie kennelijk van mening zijn, zich niet te beperken tot de periode die aan de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht vooraf gaat. Ook daarna kan een voorwaardelijke toevoeging zinvol zijn voor die situaties waarin de zaak voordat de rechter uitspraak doet wordt geregeld. Ook in dat geval kunnen zich situaties voordoen waarin in redelijkheid van het overheidsorgaan gevraagd kan worden de kosten van rechtsbijstand te vergoeden.

Artikelen 36 en 37

Bij de bepaling van de draagkracht van de rechtzoekende worden alle vermogensbestanddelen meegewogen, zo beantwoorden wij de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie. Er geldt een algemene vermogensvrijstelling van f 20 000 respectievelijk f 14 000. Ten aanzien van het eigen huis geldt daarboven een bijzondere vrijstelling van f 75 000. Wij zien geen aanleiding om voor andere vermogensbestanddelen een grenswaarde aan te geven of een andere vrijstelling te verlenen dan die in artikel 9, onder b, van het ontwerp-Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand. Ingevolge deze bepaling worden voor de vaststelling van het vermogen niet in aanmerking genomen de waarde van vermogensbestanddelen die niet dan onder voor de rechtzoekende onredelijk bezwarende of belastende voorwaarden te gelde kunnen worden gemaakt.

Ook naar aanleiding van de door de hier aan het woord zijnde leden gemaakte opmerking herhalen wij dat voor een ontwerp-besluit tot wijziging van de eigen bijdrage ingevolge het nader gewijzigde artikel 55a de voorhangprocedure zal gelden.

De leden van de PvdA-fractie gingen er terecht vanuit dat de inkomensgrenzen en de hoogte van de eigen bijdragen per 1 januari 1993 dienen te worden herzien. Bij nota van wijziging is hierin voorzien. De aanpassing is geschied overeenkomstig de in artikel 36, vierde lid, neergelegde systematiek.

De mogelijkheid om de hoogte van de eigen bijdragen bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen achten wij noodzakelijk omdat de ontwikkeling van de uitgaven te eniger tijd zodanig kan zijn dat op korte termijn een verhoging noodzakelijk is. In dit verband denken wij niet direct aan het door de leden van de VVD-fractie genoemde voorbeeld.

Het is de mogelijke noodzaak van een snelle reactie op ontwikkelingen op grond waarvan is voorgesteld een dergelijke wijziging bij algemene maatregel van bestuur (na de voorhangprocedure) en niet bij formele wet te doen geschieden.

De leden van de D66-fractie antwoorden wij dat de voordracht voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt overgelegd.

Artikel 38

In paragraaf 2 van deze nota hebben wij al aangekondigd dat ook de toevoegingsvergoedingen geïndexeerd zullen worden. Daarmee behoeft de vraag dienaangaande van de leden van de CDA-fractie geen verdere beantwoording.

Aan de leden van de CDA-fractie antwoorden wij vervolgens dat wij de bepaling omtrent de vergoeding voor verleende rechtsbijstand ongewijzigd willen laten. Ook al is het niet de bedoeling om de stichtingen op toevoegingsbasis te financieren, er is wel reden om in geval van toevoeging de (fictieve) vergoeding vast te stellen. Niet alleen wordt daardoor een toekomstige vergelijking tussen het werk van advocaten en stichtingen vergemakkelijkt, maar bovendien kan de hoogte van het bedrag van de vergoeding mede bepalend zijn voor de hoogte van de eigen bijdrage. Deze bedraagt immers niet meer dan het bedrag van de vergoeding waarop de rechtsbijstandverlener ingevolge artikel 38 recht heeft (artikel 39, tweede lid). Bovendien ziet de bepaling ook op de andere rechtsbijstandverleners, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder c.

Dezelfde leden toonden zich nog niet geheel overtuigd, waarom de vergoedingen voor de spreekuurovereenkomsten niet in de wet genoemd zouden moeten worden. *Ons antwoord is dat het aan de raden is, over de hoogte van deze vergoedingen te beslissen. Daarom is volstaan met de bepaling dat de vergoeding voor de spreekuurovereenkomsten opgenomen dient te worden in de begroting van de raad (artikel 43, tweede lid, onder c).*

Artikel 47

De leden van de VVD-fractie vroegen ons of het in overeenstemming met ons rechtssysteem is dat beslissingen in beroep over inschrijving en doorhaling van de inschrijving kunnen worden genomen door een enkelvoudige kamer. Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. Zoals wij in de memorie van antwoord hebben aangegeven zal te zijner tijd bij de Algemene wet bestuursrecht worden aangesloten. Het is de bedoeling dat het beroep wordt ingesteld bij de enkelvoudige kamer die te allen tijde een zaak kan verwijzen naar de meervoudige kamer. Voor de tussenliggende tijd achten wij het beroep op de president van de arrondissementsrechtbank het meest voor de hand liggend. Waar een kantonrechter kan oordelen over de ontbinding van een arbeidsovereenkomst, achten wij het evenzeer mogelijk dat een president van de arrondissementsrechtbank kan oordelen over de weigering of doorhaling van een inschrijving.

Artikel 54

Het voorgestelde artikel 54 geeft aanleiding tot bedenkingen van tweeërlei aard.

In de eerste plaats werd door de leden van de CDA-fractie en van de

PvdA-fractie een vraagteken gezet achter de mogelijkheid om aan de raad van discipline te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de handelwijze van een advocaat. Bij nader inzien zijn wij van mening dat gezien de systematiek van de Advocatenwet dit vraagteken terecht geplaatst kan worden achter deze mogelijkheid.

In de tweede plaats is de vraag gesteld of het al dan niet gewenst is aan de raad van discipline de bevoegdheid toe te kennen om de maatregel van – tijdelijke – doorhaling op te leggen. In het door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde commentaar van de raad van discipline in het rechtsgebied van het Gerechtshof Arnhem wordt de toekenning van deze bevoegdheid ongewenst geacht. Wij hebben in het licht van dit commentaar ons voorstel nog eens overwogen en zijn bij nader inzien van mening dat de bevoegdheid om de inschrijving van een advocaat door te halen beter bij één orgaan, te weten de raad voor rechtsbijstand, kan berusten.

Dit zo zijnde, rijst de vraag of er nog wel behoefte bestaat aan een in bovengenoemde zin gewijzigd artikel 54. Ook zonder een dergelijk artikel bestaat de mogelijkheid voor de Minister van Justitie of voor een raad voor rechtsbijstand een klacht te deponeren bij een deken en de plicht voor de betrokken advocaat aan het onderzoek mee te werken. Deze mogelijkheid vloeit voort uit de Advocatenwet. Hieraan wordt niets toegevoegd door deze mogelijkheid nog eens met zo veel woorden in de Wet op de rechtsbijstand op te nemen. Bij nota van wijziging stellen wij dan ook voor artikel 54 te schrappen.

Dit brengt naar ons oordeel wel met zich dat de in artikel 18 genoemde gronden waarop de raad voor rechtsbijstand een inschrijving kan doorhalen uitbreiding behoeft en wel met deze: de raad kan de inschrijving doorhalen indien aan de advocaat een maatregel is opgelegd als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder a tot en met c, van de Advocatenwet. Het gaat hier om de maatregelen van een enkele waarschuwing (a), berisping (b) en schorsing voor ten hoogste een jaar (c). Het gaat hierbij om een discretionaire bevoegdheid van de raad. Hoewel in het geval van een enkele waarschuwing of berisping er veelal geen aanleiding zal zijn de inschrijving door te halen, willen wij deze mogelijkheid niet bij voorbaat uitsluiten. Gezien de eventuele gevolgen van de doorhaling voor de betrokken advocaat, gaan wij ervan uit dat de raad na een zorgvuldige afweging van de relevante factoren tot een besluit van doorhaling komt.

Voor de zwaarste maatregel, te weten schrapping van het tableau, is geen nieuwe voorziening nodig, omdat de betrokkene daarmee de hoedanigheid van advocaat verliest en zijn inschrijving op grond van artikel 18, eerste lid, wordt doorgehaald. In de nota van wijziging wordt een nieuw onderdeel c van artikel 18, tweede lid, voorgesteld.

Artikel 55a

De constatering van de leden van de PvdA-fractie is juist. In artikel 55a dient het eerste en niet het tweede lid van artikel 38 vermeld te worden. Een en ander is recht gezet in de nota van wijziging.

Artikel 66

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat het naar ons oordeel niet voor de hand ligt om een – tijdelijke – doorhaling van een inschrijving krachtens de Wet op de rechtsbijstand als maatregel in de Advocatenwet te vermelden. Dit geldt te meer nu wij hebben voorgesteld artikel 54 te schrappen. Het gaat in de Advocatenwet enerzijds en de Wet op de rechtsbijstand anderzijds om twee verschillende zaken. In de Advoca-

tenwet worden onder meer de tuchtrechtspraak en de in dat kader op te leggen disciplinaire maatregelen geregeld. In de Wet op de rechtsbijstand wordt aan de raad voor rechtsbijstand een van de tuchtrechtspraak los staande bevoegdheid gegeven de inschrijving van een advocaat door te halen. Het gaat hier niet om een disciplinaire maatregel in de zin van de Advocatenwet.

Artikel 70

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 gaan tenslotte in op de te voorziene datum van inwerkingtreding van de wet, en in samenhang daarmee op het beschikbaar stellen van een tegemoetkoming voor de sociale advocatuur voor het jaar 1993.

Ook wij moeten vaststellen dat inwerkingtreding van de wet op 1 juli 1993 geen reële mogelijkheid meer is. Een en andermaal hebben wij kenbaar gemaakt naar een snelle inwerkingtreding te willen streven. Wij betreuren het dan ook dat de totstandkoming van de wet meer tijd vergt dan wij hadden voorzien.

Intussen staat de begroting voor de kosten van rechtsbijstand onder een constante druk. Zolang de middelen die de nieuwe wet moet genereren niet beschikbaar komen hebben wij geen financiële ruimte om de vergoedingen te verhogen. Dit betekent dat wij op de begroting voor 1993 ook geen middelen beschikbaar hebben voor een tijdelijke voorziening. Wij zien dan ook geen mogelijkheid, de sociale advocatuur alsnog een tegemoetkoming in het vooruitzicht te stellen.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto