

Vergaderjaar 1993–1994 Nr. 11a

22 609

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld: 9 november 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de fracties van de **PvdA**, **D66** en **SGP** hadden met interesse van dit voorstel van wet kennis genomen. De leden van de **PvdA**-fractie oordeelden het gestelde om én goede rechtsbescherming te blijven garanderen en daarnaast een goede zakelijke dienstverlening te garanderen, waarin controle op kostenaspecten systematisch deel uitmaakt van het geheel, interessant. Dat noopt tot een goede inzet en denkwerk. Hieraan wilden de leden van deze fractie ook hun bijdrage leveren.

De leden van de fractie van **D66** constateerden dat de toevoegingsvergoedingen notoir te laag zijn geweest. Zij toonden zich verheugd dat dit wetsvoorstel een groot aantal verbeteringen voorstelt. Deze leden zeiden alles te willen doen om op zo kort mogelijke termijn dit wetsvoorstel tot wet te verheffen.

Hoogte eigen bijdragen

De leden van de fractie van de **PvdA** waren van mening dat over een stevige verhoging kan worden gesproken. Zij vroegen of de constatering juist is dat in uitzonderlijke gevallen geen ontsnappingsmogelijkheid is gecreëerd voor het niet (kunnen) betalen van een eigen bijdragen.

De leden van de **CDA**- en de **PvdA**-fractie wilden in dit verband weten hoe de verhoging van de griffierechten per 1 januari 1994 uitwerkt op de kosten van rechtsbijstand voor de rechtzoekende met onvoldoende financiële draagkracht.

¹ Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), (voorzitter), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), Vrisekoop (D66), Heijne Makreel (VVD), Talsma (VVD), Bolding (Groen-Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV)

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen of het mogelijk is enkele voorbeelden te geven waarbij wordt ingegaan op de relatie tussen artikel 35 van deze wet en het voorgestelde artikel 17 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Ook zouden deze leden graag de relatie/cumulatie tussen artikel 35 van deze wet en het betalen van griffierechten in administratieve zaken nader geëxpliciteerd zien aan de hand van concrete voorbeelden.

Met betrekking tot de voorbereiding van de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer was het deze leden opgevallen dat de minister al een ontwerp-besluit met betrekking tot verhoging van de in deze wet genoemde eigen bijdragen in de staatscourant laat opnemen, terwijl deze wet nog in de Eerste Kamer in behandeling is. Zijn hierover in de bekendmakingswet bepalingen en/of beperkingen opgenomen?

De leden van de **CDA**-fractie voegden hier de vraag aan toe of de bewindslieden het, in ieder geval uit het oogpunt van wetgevingstechniek, niet een merkwaardige situatie vinden dat de in artikel 35 van het wetsvoorstel vermelde eigen bijdragen verhoogd worden, nog voor het onderhavige wetsvoorstel wet is geworden.

Verder zouden de leden van de fracties van de **PvdA** en het **CDA** ook graag willen vernemen, waarom is afgeweken van de systematiek van de gevraagde bijdragen en gekozen is voor een gelijke verhoging van de eigen bijdragen voor alle inkomenscategorieën. Ook de leden van de **SGP**-fractie hadden in dit kader enkele opmerkingen welke verderop zijn afgedrukt.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden vervolgens dat feitelijk in de praktijk al wordt gehandeld als ware met deze wet ook al door de Eerste Kamer ingestemd.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen om een overzicht van de juridische terreinen, waarop reeds thans geen door de overheid gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend en van de terreinen waarop dat, naar het voornemen van de bewindslieden in de toekomst evenmin het geval zal zijn?

De verhoging van de eigen bijdrage in combinatie met een verlaging van de inkomensgrenzen betekenen een forse ingreep in het bestaande systeem, zo merkten de leden van de fractie van **D66** op. Ongetwijfeld zal dit vraaguitval tot gevolg hebben. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is deze verhoging als een uiterste grens beschouwd van wat nog redelijk en haalbaar was. Ondanks dat heeft de minister kort na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer opnieuw enkele nieuwe verhogingen van de eigen bijdrage aangekondigd. Niet alleen dat, maar die bezuiniging is ook reeds ingeboekt in de justiebegroting 1994. Het betreft een extra verhoging van eigen bijdrage zoals in het wetsvoorstel voorgesteld is met f 100 en de eigen bijdrage van 100% in echtscheidingszaken. Daarboven nog worden rechtzoekenden geconfronteerd met hogere griffierechten. Bezieet men deze maatregelen in samenhang dan kan niet anders dan worden geconcludeerd dat de situatie steeds verder verwijderd raakt van het oorspronkelijke wetsvoorstel. De ongetwijfeld als gevolg hiervan komende vraaguitval komt op gespannen voet te staan met hetgeen nog geaccepteerd kan worden zonder dat er sprake is van strijd met Grondwet en internationale verdragen.

Naar aanleiding van de publicatie en overlegging van het ontwerp-besluit verhoging eigen bijdragen vroegen de leden van de **SGP**-fractie of een algemene, niet naar inkomenshoogte gedifferentieerde verhoging met honderd gulden, gevoegd bij het voornemen om de griffierechten in

civiele zaken met 20% te verhogen niet als een belemmering van de toegang tot de rechter moet worden aangemerkt. Zijn deze verhogingen, beschouwd vanuit het zoëven genoemde oogpunt, nog in overeenstemming te achten met het beeld dat van regeringszijde bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is voorgehouden en zo ja, waarom?

De leden van de **SGP**-fractie vroegen tenslotte om een beschouwing van de regering over de effecten van de wet c.a. voor de inkomensgroep juist boven het niveau waarop men niet meer – anders dan voorheen – in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand.

Bureaus voor rechtsbijstandsvoorziening

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of het de bewindslieden bekend is dat in de praktijk blijkt dat raden voor rechtsbijstand vereisen dat degenen, die zich tot de raad wenden voor rechtsbijstand, reeds dan bijgestaan worden door een advocaat. Zijn de bewindslieden het met deze leden eens dat dit onjuist is, omdat de rechtzoekende zelf toegang tot de raad dient te hebben? Zijn de bewindslieden bereid daaromtrent instructies aan de raden te geven?

Volgens de leden van de **PvdA**-fractie zijn de bureaus van rechtshulp m.n. van belang in de «eerste lijns» rechtshulp mede omdat hier ongeveer 80% van de zaken in drie uur kan worden afgedaan, waar dat bij de advocatuur nog in geen 12% het geval is. Daarmee is niet gezegd dat deze zaken zo maar vergelijkbaar zijn, wél dat de bureaus een belangrijke bijdrage aan de rechtshulpverlening leveren. De praktijk van de gecontroleerde toevoegingen moet nog gestalte krijgen, maar niet is uitgesloten dat juist door deze controle én door de stevige eigen bijdrage aan de rechtshulp de toeloop op de bureaus zal toenemen. Hoe meent de minister eventuele knelpunten te kunnen gaan oplossen, wanneer die zich gaan voordoen?

Hoe wordt verdere inhoud gegeven aan de spreekuurovereenkomsten? Welke middelen zijn daarvoor beschikbaar?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat al dit voorjaar de taak van de Bureaus voor Rechtshulp is overgedragen aan de Raad voor Rechtsbijstand. Om verschillende redenen is er echter geen goede aansluiting geweest, met name niet op het gebied van de computerverwerking, waardoor er met name in Amsterdam en Den Haag enorme achterstanden zijn opgetreden in de afgiften van toevoegingen. In sommige gevallen ruim drie maanden. Het is voor alle betrokkenen van groot belang op tijd te weten of een advocaat op basis van de Wet op de Rechtsbijstand kan worden ingeschakeld of niet. Voor een advocaat en zijn cliënt is de op dit moment ontstane onzekerheid onaanvaardbaar. Zeker wanneer termijnen dreigen te verlopen of kort gedingen moeten worden afgezegd e.d.. Het risico dat de advocaat die toch begint aan een zaak de toevoeging na enige maanden alsnog krijgt, is geheel voor rekening van die advocaat. Welke maatregelen denkt de minister te kunnen nemen om deze achterstanden binnen korte tijd op te heffen en welke overgangsmaatregelen overweegt de minister vooruitlopend op het in orde komen van deze situatie waarop de minister kennelijk vertrouwt.

Een verwant probleem is dat van de bezwaarprocedure die ook geruime tijd vergt. Volgens artikel 45 moet de Bezwaarschriftcommissie binnen zes weken beslissen; artikel 47 noemt geen termijnen waarbinnen de president dient te beslissen. Hoe kan de minister waarborgen dat dit soort beslissingen zo spoedig mogelijk wordt genomen?

Dat de werkzaamheden van de Raad voor de Rechtsbijstand bepaald niet tot vereenvoudiging van het systeem hebben geleid, moge blijken uit de hierbij gevoegde brief van de raad aan de advocaten in het arrondissement van Amsterdam van 19 oktober respectievelijk 22 oktober 1993 met informatie over de inschrijving, registratie en voorschotregeling. De informatie daarin is zo ingewikkeld dat een leek daar de grootste moeite mee zou hebben maar ook advocaten die wel wat gewend zijn. De D66-fractie vraagt zich af of de minister zich wel realiseert dat de hier voorgestane vereenvoudiging in wetgeving leidt tot ingewikkeldheid bij de uitvoering.

De leden van fractie van D66 hadden nog een aantal vragen en opmerkingen in dit kader. Zij begonnen hun betoog met de toevoegingen voor minder dan 2,5 uur. Volgens artikel 28, eerste lid sub d kan het bureau voor de rechtsbijstandsvoorziening de toevoeging weigeren indien het verzoek een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van het bureau eenvoudig afgehandeld kan worden. Deze regel is in de ogen van deze leden verwarrend, omdat toevoeging van een advocaat mogelijk moet blijven, ook als de afhandeling in minder dan 2,5 uur, kan geschieden. De minister gaat daarvan ook uit, waar in de nota naar aanleiding van het eindverslag (kamerstukken Tweede Kamer 22 609, nr. 11) wordt opgemerkt, dat niet uitgesloten is dat ook een toevoeging wordt verleend voor zaken, die, indien zij bij een bureau voor rechtshulp waren binnengekomen, in de verlengde spreekuurvoorziening afgehandeld hadden kunnen worden. De koppeling die daarnaast in de toelichtende stukken wordt gelegd tussen de eenvoudige afhandeling – waarvoor niet toegevoegd kan worden – en de verlengde spreekuurvoorziening van 2,5 uur is onjuist. Het zou onjuist zijn alle problemen die in minder dan 2,5 uur kunnen worden afgedaan, bij het bureau voor rechtshulp te leggen.

Vervolgens gingen deze leden in op de spreekuurvoorziening bureau voor rechtshulp. Nu het verlengde spreekuur een behoorlijk tijdsbeslag kan kosten, namelijk 2,5 uur, is terecht een inkomenstoets voorgescreven. Deze wordt minder streng dan in geval van toevoeging, namelijk een door de rechtzoekende zelf ondertekende verklaring (artikel 16 ontwerp Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand). Een evaluatie zoals voorgenomen, is inderdaad op zijn plaats.

De medewerkers van de bureaus voor rechtshulp kunnen niet in elk soort zaken rechtsbijstand verlenen: de wet en het ontwerp Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria sluiten diverse problemen uit. Het bureau rechtsbijstandvoorziening van de Raad voor Rechtsbijstand toetst het verzoek om toevoeging van een advocaat. Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat de medewerkers van de bureaus voor rechtshulp uit zichzelf deze toetsen toepassen. Ook dat zij zelf in het oog houden dat zij moeten stoppen met de verlengde spreekuurvoorziening bij 2,5 uur en niet het probleem «nog even» afwerken. Hoe wordt dit gecontroleerd?

De minister heeft de verwachting uitgesproken dat het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het spreekuurcontract niet op grote schaal zal worden toegepast. Hoe zal worden gewaarborgd dat de rechtzoekende in de wijk of de regio bij een redelijk overzichtelijk juridisch probleem snel en afdoende wordt geholpen, zonder aanzienlijk te moeten reizen? De 20 bureaus voor rechtshulp met ruim 50 vestigingen vertonen al een zekere concentratieneiging.

Aan advocaten worden voorwaarden gesteld om toevoegingen te kunnen behandelen, zo merkten de leden van de fractie van D66 op. Hoe wordt de deskundigheid van de bureaus voor rechtshulp gewaarborgd?

De bureaus voor rechtshulp dienen alle inkomsten af te rekenen met het verstrekte budget. Het is verder de bedoeling, naar bijvoorbeeld blijkt

uit de nota naar aanleiding van het eindverslag, dat de bureaus voor rechtshulp niet op toevoegingsbasis zullen worden gefinancierd. Evenmin is het de bedoeling dat zij andere inkomsten verwerven, bijvoorbeeld door overeenkomsten te sluiten met rechtsbijstandverzekeraar of door faillissementen. Kan de minister dit bevestigen?

De leden van de **VVD**-fractie zouden gaarne vernemen of zij het goed zien dat de vergoedingen voor de spreekuurvoorzieningen van maximaal 30 minuten en van verdergaande rechtsbijstand van maximaal 120 minuten volgens een vast tarief worden toegekend, ook indien de werkelijk bestede tijd minder is dan 30 respectievelijk 120 minuten. Of worden deze vergoedingen bij een bestede kortere tijdsduur ook op een evenredig minder bedrag gesteld? Zouden, indien het eerste het geval is, bij overschrijding van het totaal van 150 minuten in een bepaald geval, dan ook niet de onderschrijding in externe gevallen tezamen in beschouwing dienen te worden genomen?

Ook de leden van de **SGP**-fractie wilden weten hoe de deskundigheid van de bureaus voor rechtshulp wordt gewaarborgd.

Zij vroegen tevens met betrekking tot het budget van de bureaus voor rechtshulp of de bureaus geacht worden eigen inkomsten te verwerven door overeenkomsten te sluiten met rechtsbijstandsverzekeraars of door faillissementen.

Tolken en vertalers

Volgens de leden van de fractie van **D66** blijkt uit artikel 39 dat slechts de vergoedingen zullen worden geregeld voor tolken in strafzaken en niet de kosten van tolken in civiele zaken en van vertalers in zowel straf- als civiele zaken. De redengeving in de memorie van antwoord (kamerstukken Tweede Kamer 22 609, nr. 6) is, dat langs andere weg in tolkendiensten kan worden voorzien in civiele zaken. Blijkens de huidige praktijk is hiermee echter geen enkele waarborg geboden dat deze voorzieningen, die voor een goede rechtshulp essentieel zijn, ook werkelijk beschikbaar zijn. Kan de minister toezeggen dat deze voorzieningen gewaarborgd zullen zijn?

Ook de leden van de **SGP**-fractie stelden naar aanleiding van artikel 39 de vraag op welke wijze een toereikende voorziening wordt bereikt in de behoefte aan – en dus de kosten van tolken in civiele zaken en aan vertalers in zowel straf – als civiele zaken.

Financiële tegemoetkoming sociale advocatuur

Nadat erkend was, aldus de leden van de fractie van **D66**, dat de toevoegingsvergoedingen notoir te laag zijn, is voorzien in een overbrugging voor sociale advocaten tot de nieuwe wet in werking zou treden. Aldus hebben sociale advocaten in 1991 en 1992 een financiële tegemoetkoming ontvangen. Voor 1993 zou deze niet nodig zijn, omdat de wet op 1 januari 1993 of vlak daarna in werking zou treden. Nu de inwerkingtreding van de wet voortdurend is uitgesteld, en een tijdelijke voorziening in 1993 is geweigerd, zijn diverse kantoren met financiële problemen geconfronteerd.

De leden van de **SGP**-fractie merkten op dat in 1991 en 1992, in het vooruitzicht op de inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand per 1 januari 1993, de sociale advocaten een financiële tegemoetkoming hebben ontvangen. Nu de wet waarschijnlijk niet voor 1 januari a.s. in

werking zal treden, vroegen deze leden of een tegemoetkoming over 1993 niet in de rede zou liggen.

Tuchtrecht

Bij wie kan de rechtzoekende terecht, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, ingeval hij zich wil beklagen over de wijze waarop aan hem rechtsbijstand wordt verleend door een rechtsbijstandverlener ten aanzien van wie geen tuchtrecht geldt.

Verspreide opmerkingen

De leden van de **CDA**-fractie wilden nog weten hoe ver het thans staat met de verwerking van de nieuwe organisatie, meer in het bijzonder wat betreft personeel en ruimte.

De minister geeft, aldus de leden van de **PvdA**-fractie, aan in de memorie van antwoord dat hij niet verwacht en hoopt dat de autonome groei van de rechtshulp veel zal toenemen. Blz. 3 «mocht dit tegen onze verwachting in onverhoopt toch het geval zijn, dan kan dit naar ons oordeel niet met zich brengen dat bepaalde rechtsgebieden van rechtsbijstand worden uitgesloten». Heeft de minister deze uitspraak tot nu toe kunnen handhaven?

De leden van de fracties van **CDA**, **PvdA** en **VVD** hadden kennisgenomen van het commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten¹. Zij zouden gaarne de reactie van de bewindslieden vernemen op het in die brief gestelde.

II. Artikelen

De leden van de **CDA**-fractie wilden zowel over de considerans als over de artikelen een aantal vragen stellen.

Considerans

Het kwam de leden van de **CDA**-fractie voor dat in de considerans van het wetsvoorstel, waar gesproken wordt van regels «omtrent de verstrekking door de overheid van gefinancierde rechtsbijstand» de bedoeling van het wetsvoorstel niet geheel duidelijk wordt weergegeven.

Immers, onjuist is dat de rechtsbijstand door de overheid wordt verstrekt. Bovendien wordt alle rechtsbijstand gefinancierd, hetzij door particulieren, hetzij door de overheid. De bedoeling van het wetsvoorstel zou duidelijker zijn weergegeven, indien – in overeenstemming met het hoofd van het wetsvoorstel – was gesproken: van de verstrekking van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Zijn de bewindslieden het met deze zienswijze eens?

Artikel 1

In artikel 1, eerste lid 1, onderdeel h, staat in het woord «stichting» een «s» te veel.

Sluit artikel 1, eerste lid aanhef en onderdeel e toepassing van de wet ingeval van een z.g. collectieve actie uit?

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de bewindslieden en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 1116102.

Artikel 3

Artikel 3, eerste lid, houdt in dat de raad uit negen leden bestaat. Het tweede lid houdt in dat «de voorzitter en de leden» door de minister worden benoemd. Betekent dit dat de raad uit 10 personen, nl. de voorzitter en de negen leden, bestaat? Of moet in artikel 3, tweede lid, gelezen worden dat de voorzitter en de andere leden door de minister worden benoemd?

Het komt deze leden voor dat artikel 3, tweede lid, waar gesproken wordt van «deskundigheid of ervaring» niet voldoende precies is geformuleerd. Immers, deze formulering laat de mogelijkheid open dat, ondanks hun ervaring, niet-deskundige personen benoemd worden. De bedoeling van deze bepaling is huns inziens dat alle leden (en de voorzitter) over de nodige deskundigheid beschikken, welke door ervaring of op andere wijze kan zijn verworven. Zijn de bewindslieden het met deze zienswijze eens?

Uit artikel 3 derde lid juncto artikel 1, eerste lid onderdeel h kan een medewerker van de stichting tevens lid van de Raad zijn. Is deze gevolgtrekking juist?

Artikel 5

Nu niet anders is bepaald, zeiden de leden van de **CDA**-fractie ervan uit te gaan dat de raad voor rechtsbijstand beslissingen neemt bij meerderheid van stemmen. Geldt dit ook voor toepassing van artikel 5 aanhef en onderdeel b?

Artikel 8

Hebben de leden van de in artikel 8 genoemde commissies recht op beloning van hun werkzaamheden als zodanig?

Artikel 9

Dienen er geen nadere regels te worden gesteld met betrekking tot het algemeen verkrijgbaar stellen van het in artikel 9 genoemde verslag van de raad, o.a. met betrekking tot de wijze waarop dit geschiedt en met betrekking tot de daaraan verbonden kosten?

Geldt de bepaling van artikel 9, vierde lid, inhoudende dat de door de raad verstrekte inlichtingen niet tot individuele rechtzoekenden herleidbaar zijn, niet voor het in artikel 2 genoemde verslag van de Raad? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dit dan niet in artikel 9 aldus geformuleerd?

Artikel 34

Welke zijn de consequenties van het feit dat in artikel 34, eerste lid, gesproken wordt van «gemeenschappelijke huishouding», zulks terwijl in het derde lid, onderdeel b de terminologie gebruikt wordt «duurzaam een gezamenlijke huishouding voert»? Is er reeds sprake van een «gemeenschappelijke huishouding» in de zin van het eerste lid, wanneer bijvoorbeeld een aantal studenten samenwoont en een gemeenschappelijke huishouding voert?

Artikel 46

Willen de bewindslieden nog eens ingaan op de argumenten die hen ertoe gebracht hebben in artikel 46 de oorspronkelijke regeling van beroep bij de president van het gerechtshof te vervangen door beroep bij de president van de rechtbank?

Tenslotte hadden de leden van de fractie van **D66** nog enkele opmerkingen over de concept algemene maatregelen van bestuur. Daarbij schaarden zij zich achter het commentaar op hoofdpunten van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, de Landelijke Organisatie Bureaus voor Rechtshulp en de Vereniging voor Rechtshulp dat luidt als volgt:

Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria

Artikel 3c dient te vervallen.

Artikel 7 dient te vervallen.

Artikel 8 zou moeten worden aangevuld met een tweede lid, dat bij feitelijk of juridisch gecompliceerde zaken wel moet kunnen worden toegevoegd.

Besluit Vergoedingen rechtsbijstand

Artikel 19 en 22.

De voorafgaande toestemming van het bureau dient te worden gewijzigd in voorafgaande melding aan het bureau .

Vooraf toestemming aan het bureau vragen levert onoverkomelijke problemen op wanneer een zaak meer dan 30 respectievelijk meer dan 15 uur nodig heeft. Met melding aan het bureau kan men zich wel verenigen, daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de voorspelbaarheid van de te verwachten kosten en wordt de onwerkbaarheid voorkomen van het systeem van toestemming en weigering een zaak af te maken. Er is reeds voorzien in een inhoudelijke toets zowel bij het aanvragen van de toevoeging als bij de declaratie. Dat zou voldoende moeten zijn. Een verdere inhoudelijke toetsing iedere 5 uur meer leidt tot een onwerkbare situatie.

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Hordijk