

Vergaderjaar 1993-1994

22 609

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

Nr. 24

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 13 december 1993

De vaste Commissie voor Justitie¹ heeft op 2 december 1993 mondeling overleg gevoerd met de Minister en de Staatssecretaris van Justitie over de **ontwerp-besluiten draagkrachtcriteria rechtsbijstand, rechtsbijstand- en toevoegcriteria, vergoedingen rechtsbijstand en verhoging eigen bijdrage rechtsbijstand.**

Van het gevoerde overleg brengt de commissie als volgt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Vermeend** (PvdA) herinnerde eraan dat na de plenaire behandeling van de Wet op de rechtsbijstand (kamerstuk 22 609) op 29 juni 1993, opnieuw over dit onderwerp is gesproken tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie voor 1994. Tijdens die laatste vergadering zijn er geen amendementen ingediend over dit onderwerp. De Kamer is dus akkoord gegaan met de besluitvorming over en de bezuiniging van f 60 mln. op de financiering van de rechtsbijstand. Hij meende dat zij nu niet de vrijheid heeft om, zonder alternatieve dekking aan te geven, wijzigingen aan te brengen in dit bedrag, al roept de algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin het bedrag van f 60 mln. verder wordt ingevuld, de nodige vragen op.

In het voorliggende ontwerp-besluit over de eigen bijdrage rechtsbijstand wordt voorgesteld die bijdrage ongeacht het inkomen met f 100 te verhogen. Waarom is in de staffeling geen rekening gehouden met de draagkracht in de tabel, zo vroeg de heer Vermeend. Overigens realiseerde hij zich dat het beroep op de regeling en het aantal toevoegingen het grootst zijn aan de onderkant van de inkomensgrens en dat alleen een algemene verhoging van f 100 het gewenste resultaat, dat wil zeggen de beoogde bezuiniging, oplevert. In reacties uit de samenleving en in het bijzonder in een brief van de Nederlandse orde van advocaten, wordt erop gewezen dat deze verhoging van de eigen bijdrage juist voor de lagere inkomens een drempel zal opwerpen voor de rechtsgang. Is een andere staffeling overwogen om dit te voorkomen? Zijn de bewindslieden bereid alsnog of nogmaals in hun berekeningen rekening te houden met dit feit, uiteraard binnen het overeengekomen bedrag van f 60 mln.?

Het inkomen van mensen met een ABW-uitkering die proceskosten maken en daarvoor een beroep doen op rechtsbijstand, zal door de

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korhals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegenthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

verhoging van de eigen bijdrage dalen tot onder het sociaal minimum. Navraag bij Divosa leert dat voor dergelijke bijdragen in het algemeen geen vergoeding uit de bijzondere bijstand wordt verstrekt. Hebben de bewindslieden een regeling getroffen voor dit ongewenste gevolg van hun beslissing?

Mevrouw **Soutendijk-Van Appeldoorn** (CDA) stelde vast dat de regering voortvarend werkt aan de introductie van de nieuwe Wet rechtsbijstand, ook al is de behandeling in de Eerste Kamer nog niet afgerond. De raden voor de rechtsbijstand hebben een deel van hun nieuwe taken al in uitvoering genomen en de verwachting dat de invoering van deze nieuwe maatregelen zou leiden tot een zekere beheersing van de kosten, is uitgekomen. Zo zijn in Den Bosch tot op dit moment 5000 toevoegingen minder uitgegeven dan vorig jaar. In Amsterdam daarentegen wordt geklaagd over lange wachttijden. Zij ging ervan uit dat die vooral worden veroorzaakt door aanloopproblemen, maar drong er niettemin op aan dat de minister alert reageert op dergelijke geluiden om te voorkomen dat het draagvlak voor de maatregelen afbrokkelt.

Dit draagvlak is de kurk waarop de Wet drijft, zo vervolgde mevrouw Soutendijk. De minister heeft nu echter, voordat de Wet in werking treedt, besloten tot een substantiële verhoging van de eigen bijdrage ter financiering van een aantal belangrijke onderdelen van zijn begroting zoals de cellencapaciteit, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Mevrouw Soutendijk onderschreef het belang van die beslissing; haar fractie heeft immers steeds aangedrongen op intensivering van de criminaliteitsbestrijding. Zij zei dat zij daarom in het debat over de Wet op de rechtsbijstand heeft ingestemd met de beperkte verhoging van de eigen bijdrage van f 50 naar f 60, maar ook omdat die verhoging zal leiden tot een zekere afweging van de justitiabele over de proceswaardigheid van zijn zaak. Zij voegde hieraan toe dat zij in principe akkoord gaat met de verhoging van de eigen bijdrage ter financiering van eerder genoemde zaken, maar drong erop aan dat nauwgezet wordt gevolgd of deze verhoging niet de grenzen van Grondwettelijke en Verdragsrechtelijke (Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden) bepalingen overschrijdt. Een eerdere uitspraak van de rechter op dit punt maant tot voorzichtigheid, maar ook tot onderbouwing van de stelling van de minister dat deze verhoging het recht op toegang tot de rechter niet in gevaar brengt. Mevrouw Soutendijk wees erop dat de grens van de mogelijkheid tot het leveren van een eigen bijdrage voor bepaalde inkomensgroepen is bereikt (hogere inkomens, alleenstaanden, diegenen die net buiten de gefinancierde rechtsbijstand vallen en de «cumulatiegevallen»). In de motie-Soutendijk/Vermeend (kamerstuk 22 609, nr. 20) is de regering daarom gevraagd te onderzoeken in hoeverre en onder welke voorwaarden rechtsbijstandsverzekeringen een rol kunnen spelen bij het verzorgen van rechtsbijstand. Hoever is de regering hiermee inmiddels gevorderd?

In artikel 3d van het ontwerp-besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria is bepaald dat de toevoeging door de raad mag worden geweigerd als reeds eerder door meer dan één rechtsbijstandverlener advies is gegeven. Deze weigeringsgrond wekt de indruk dat de raad pas een toevoeging kan weigeren als het een derde opinie betreft. Mevrouw Soutendijk achtte het gewenst dat in voorkomende gevallen al na een tweede opinie toevoeging kan worden geweigerd. In bij voorbeeld asielzaken wordt in toenemende mate een «second opinion» gevraagd. Deze mag ingevolge dit artikel niet worden geweigerd, terwijl hij geen uitkomst biedt en bovendien niet bijdraagt aan de kwaliteit van het werk.

In artikel 4, lid 2 van hetzelfde ontwerp-besluit wordt aan het afgeven van een toevoeging voor bepaalde afwegingen een grens gesteld van f 400. Is het mogelijk bij dergelijke afwegingen niet alleen de hoogte van

het bedrag waarover wordt geprocedureerd te betrekken, maar ook de verhouding tussen de kosten van de toevoeging en het belang van de zaak? Heeft het bedrag waarover dit artikel spreekt alleen betrekking op de hoofdsom of ook op bij voorbeeld buitengerechtelijke kosten? Mevrouw Soutendijk voegde hieraan toe dat dit laatste niet haar voorkeur heeft.

Ten slotte merkte zij op dat de regeling voor de procureurloze echtscheiding moet bijdragen aan de bezuiniging van f 60 mln. Deze regeling verdient zeker overweging, omdat echtscheidingsbemiddeling minder conflicten oproept en daarom in bepaalde gevallen de voorkeur verdient. De Nederlandse orde van advocaten heeft een voorstel geformuleerd voor deze regeling. Zijn de bewindslieden bereid dit voorstel te betrekken bij de voorbereiding van de regeling? Het draagvlak voor de regeling is daarmee gebaat en deze werkwijze levert bovendien een zekere tijdsbesparing op.

Mevrouw **Scheltema-De Nie** (D66, mede namens Groen Links) zei dat het Ministerie van Justitie voor haar bij uitstek het ministerie is dat staat voor de rechtsstaat en voor zorgvuldige wetgevingsprocedures. Het was dan ook een onaangename verrassing toen bleek dat de bewindslieden het zich veroorloven via de weg van op het voorstel van de Wet op de rechtsbijstand gebaseerde amvb's te komen met een ingrijpende wijziging in de hoogte van de eigen bijdrage, terwijl die bijdrage nog zo kort geleden (op 29 juni 1993) bij de behandeling in de Tweede Kamer is vastgesteld en het wetsvoorstel nog ter behandeling voorligt in de Eerste Kamer. Bovendien is tijdens de plenaire behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede Kamer ondermeer door de D66-fractie veel kritiek geuit op de hoogte van die eigen bijdrage.

Zij meende dat de gekozen procedure uit oogpunt van behoorlijke wetgeving kreupel gaat. De voorliggende ontwerp-besluiten ontberen nog een wettelijke grondslag; de Wet op de rechtsbijstand heeft immers nog geen kracht van wet. De minister erkent dit impliciet in zijn brief van 20 oktober jongstleden (kamerstuk 22 609, nr. 23) waar hij stelt dat voor de voorhangprocedure geen juridische grondslag bestaat. Terecht, die grondslag is er pas als artikel 49 van de Wet, dat voorziet in een voorhangprocedure, kracht van wet heeft gekregen. Van een zelfstandige amvb kan ook al geen sprake zijn, want het gaat in casu toch om een wijziging van wettelijke bepalingen en een dergelijke wijziging kan zonder wettelijke machtiging niet anders dan bij wet worden ingevoerd en die wettelijke machtiging is pas beschikbaar als de wet van kracht is geworden. Mevrouw Scheltema onderschreef dan ook de opmerking van de Voorzitter van de Tweede Kamer dat de Kamer zich het recht voorbehoudt haar mening over deze amvb uit te spreken, nadat de wet waarop deze amvb berust, in werking is getreden.

Zij herinnerde eraan dat haar fractie bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie voor 1994 een voorbehoud heeft gemaakt bij de voornemens met betrekking tot de bedragen en inkomensgrenzen die in het wetsvoorstel zijn vastgelegd en niet anders dan «contre coeur» met de vaststelling van de begroting akkoord is gegaan. In dit debat is er met klem op gewezen dat de Grondwettelijke waarborg voor toegang tot de rechter in het geding is en dat een beknipting van f 60 mln. onverantwoord is. Nu, nog geen drie maanden later, terwijl de Wet het Staatsblad nog niet heeft bereikt, kondigt de regering een ingrijpende wijziging van de eigen bijdrage aan: alle in artikel 35 genoemde categorieën moeten f 100 meer betalen. De Organisatie van landelijke bureaus van rechtshulp heeft berekend dat het verschil tussen de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenen, het voorstel van Wet op de rechtsbijstand en de ontwerp-besluiten, voor alleenstaanden varieert van 220 tot 1100 procent. Vooral voor de lagere inkomens is de stijging enorm: van f 60 tot f 160. Verder moeten natuurlijk griffiekosten worden betaald (variërend van f 100 tot f 200). Dit betekent dat een bijstandsgerechtigde

uit zijn vrij besteedbare inkomen (na aftrek van alle vaste lasten ongeveer f 400 tot f 600 per maand) dus ten minste f 360 moet betalen. Dit is onaanvaardbaar, aldus mevrouw Scheltema. De bijstandsgerechtigde kan voor een belangrijk deel van deze kosten geen beroep doen op de bijzondere bijstand, omdat daarvoor een drempelbedrag van f 180 geldt. Op deze manier wordt rechtsbijstand voor de laagste inkomensgroepen onbetaalbaar en dus ontoegankelijk. Zij drong er met klem op aan dat de bewindslieden zich niet alleen bekommeren om de rechtshandhaving en -bescherming, maar ook om de rechtsbijstand.

Desgevraagd merkte zij op dat de bewindslieden voor de dekking van het bedrag dat zij nu via de rechtsbijstand reserveren, andere bronnen moeten aanboren en een evenwicht moeten zoeken tussen de extra uitgaven op de begroting en de uitgaven voor de rechtsbijstand. Wellicht kan ruimte worden gevonden in het grote aantal extra formatieplaatsen dat op de begroting is opgevoerd. Natuurlijk is extra geld nodig voor de politie en de uitbreiding van de cellencapaciteit, maar de gevolgen van de thans voorliggende ontwerp-besluiten zijn zo groot, dat daarvoor hoe dan ook een oplossing moet worden gevonden. Zij voegde hieraan toe dat het natuurlijk de voorkeur verdient als die extra middelen op andere onderdelen van de Rijksbegroting kunnen worden gevonden. Zo niet, dan moeten de bewindslieden al hun creativiteit aanwenden om binnen de begroting van hun ministerie een oplossing te vinden.

De heer **Korthals** (VVD) wees erop dat de regering door het ongelukkige verloop van de Regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtshulp al bezuinigingen heeft kunnen inboeken. Na de aanbeveling van de Commissie Polak in 1989 dat een verhoging van 25 procent noodzakelijk is, heeft het nog enige tijd geduurd voordat de regering een voorstel van wet terzake heeft geformuleerd. Daarop heeft zij in 1990, 1991 en 1992 jaarlijks f 10 mln. aan de sociale advocatuur toegevoegd. Hij betreurde het dat dit in 1993 niet het geval zal zijn.

Tijdens de behandeling van de Wet in juni jongstleden hebben alle fracties hun zorg uitgesproken over de hoge kosten van de rechtshulp. Een eigen bijdrage aan de kosten van rechtsbijstand werd daarom redelijk geacht. De heer Korthals herinnerde eraan dat zijn fractie in 1983 vrijwel alleen stond in haar pleidooi voor een eigen bijdrage van f 50 voor de laagste inkomensgroep. Sinds die tijd is gesproken over verhoging van die bijdrage en over verlaging van de inkomensgrenzen. Voorop stond echter steeds dat iedereen, ook de mensen met een lager inkomen, toegang moet hebben tot de rechter. Tijdens de behandeling van de Wet op de rechtsbijstand zijn de voorstellen van de regering voor de eigen bijdrage (f 65 voor de laagste inkomenscategorie tot f 950 voor de hoogste categorie), zij het met pijn, aanvaard. De fractie van het CDA was als enige van mening dat de eigen bijdrage van de laagste inkomensgroep relatief gezien wat te laag is, terwijl de fractie van de PvdA de eigen bijdrage wat hoog vond, in het bijzonder voor de hogere inkomensgroepen. In dit licht is het merkwaardig dat de regering in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer stelt dat: «Tijdens de behandeling van de Wet in de Tweede Kamer (...) door verschillende fracties naar voren (is) gebracht dat juist de eigen bijdrage voor de lagere inkomensgroepen naar hun oordeel aan de lage kant was.» De heer Korthals meende dat geen enkel lid van de Kamer heeft kunnen bevroeden dat haar besluit om de hoogte van de eigen bijdrage in de Wet vast te leggen en de regering de gelegenheid te geven die bijdrage eventueel bij amvb te verhogen, zou resulteren in een verhoging van meer dan 100 procent voor de laagste inkomensgroepen. De Kamer heeft toch niet voor niets die bedragen in de Wet vastgelegd. Hij maakte er bezwaar tegen dat die eigen bijdrage al zo fors wordt verhoogd voordat de Wet in werking is getreden.

De toegankelijkheid van de rechter voor de burger komt niet alleen door de verhoging van de eigen bijdrage in het geding. Ook de verhoging van

het griffierecht zal daarop invloed hebben, evenals de afschaffing van de procureurstelling bij echtscheiding. Het ging de heer Korthals te ver dat de Kamer dergelijke wijzigingen moet accepteren, omdat zij geen bezwaar heeft gemaakt tegen de begroting. Hij hoopte dat in de toekomst niet langer bedragen op de begroting worden opgenomen voordat zij überhaupt kunnen worden geïncasseerd. Nu ligt een bijna onaanvaardbaar zware financiële claim op het overleg. De begroting van het ministerie is te krap bemeten en zou moeten worden uitgebreid om de aanpak van de georganiseerde criminaliteit meer kans van slagen te bieden.

De Tweede Kamer heeft in juni heel bewust vastgesteld welke bedragen voor de eigen bijdrage aan de rechtsbijstand aanvaardbaar zijn. Daarvan wordt nu substantieel afgeweken, waarmee het draagvlak voor de maatregelen snel zal afbrokkelen. Bovendien wordt afbreuk gedaan aan het gezag van de regering. De heer Korthals pleitte ervoor dat de Kamer zich er in het vervolg van zal weerhouden de regering de vrijheid te geven bij amvb af te wijken van bedragen die in de wet worden genoemd.

Het antwoord van de bewindslieden

De **Minister van Justitie** stelde voorop dat de Kamer de rijksbegroting voor 1994 heeft vastgesteld om de indruk te vermijden dat tijdens dit mondeling overleg wijziging zou kunnen worden gebracht in de algemene budgettaire kaders.

Er is werkelijk alle redenen de uitgaven op het gebied van de gefinancierde rechtsbijstand kritisch te bezien, uiteraard met inachtneming van de vereisten van de Grondwet en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zo vervolgde de bewindsman. De situatie in de omliggende landen, waar evenzeer acht wordt geslagen op deze eisen, rechtvaardigt zo'n hogere eigen bijdrage. Zo zijn de zeer hoge uitgaven voor rechtsbijstand in het Verenigd Koninkrijk teruggedrongen door onder andere een aanzienlijke verhoging van de eigen bijdrage. Met de inzet van alternatieven wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Hierover zijn bij de behandeling van de Wet op de rechtsbijstand nadere vragen gesteld en de Kamer heeft laten weten dat zij die behandeling niet als het laatste woord zag. De regering is immers gevraagd de mogelijkheden van een alternatief te onderzoeken en te bezien of voor de laagste inkomensgroepen iets kan worden gedaan.

Hij wees de suggestie van de hand dat een subsidiaire dekking voor de kosten van de rechtsbijstand zou kunnen worden gevonden in een verschuiving binnen de begroting van het Ministerie van Justitie ten laste van het personeelsbudget. De uitbreiding van het personeel voor Openbaar Ministerie en rechterlijke macht is inderdaad aanzienlijk, maar hard nodig. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van het personeel voor het gevangeniswezen. Het zou niet verstandig zijn een verlaging van de eigen bijdrage voor rechtsbijstand te bewerkstelligen door een matiging van deze uitbreidingen. Die zou er immers toe leiden dat de wachttijden bij de rechtspraak oplopen. «Justice delayed, is justice denied», aldus de bewindsman, en om die situatie te vermijden is de beslissing gevallen een hogere eigen bijdrage in te voeren. Overigens kan de rechtzoekende vaak ook een beroep doen op andere voorzieningen zoals de vakbonden en consumentenorganisaties.

Mevrouw **Scheltema** achtte het vanzelfsprekend dat er tijdig recht moet kunnen worden gesproken, maar zij kon zich niet voorstellen dat de situatie in drie maanden zodanig is verslechterd dat zulke draconische maatregelen zijn geboden.

De **minister** antwoordde dat het hier gaat om een onderdeel van de besluitvorming over de begroting dat niet kan of mag worden geïsoleerd.

Aan de bereidheid te zoeken naar creatieve oplossingen mag niet worden getwijfeld. Dit blijkt onder meer uit het voorstel te komen tot een hogere bijdrage voor de inschrijving in het testamentenregister. Hij vond dit een redelijk voorstel, evenals het voorstel tot verhoging van de eigen bijdrage voor de rechtsbijstand.

Een verandering in de staffeling achtte hij niet bij voorbaat uitgesloten. Een grotere matiging in het laagste tarief vraagt echter wel om een drastische wijziging van het hoogste tarief voor de inkomens tot f 2900. De Kamer moet zich echter niet rijk rekenen met de gedachte dat in de hogere inkomensgroepen nog veel kan worden gedaan om in de lagere te matigen. Hij zegde toe de staffeling opnieuw te bezien, maar dan binnen de eerder aangegeven grenzen en met de beperking dat er geen prohibatieve en onredelijke eisen worden gesteld aan de hogere inkomensgroepen. De Kamer zal van de uitkomst van dit onderzoek op de hoogte worden gesteld.

De heer **Vermeend** vroeg of bij deze overweging ook het actuele aantal toevoegingen kan worden betrokken, omdat dit mede bepalend is voor de raming.

De **minister** antwoordde dat het voor de helderheid van de discussie beter is een afweging te maken binnen de bestaande tabel. Overigens is een belangrijk deel van de begroting gebaseerd op schattingen van volumes die mee- en tegenvallers kunnen opleveren. Dit geldt bij voorbeeld voor de opbrengst van boetes of van het «pluk ze»-systeem. Hij meende dat de zuiverheid van de afweging niet is gediend door daarbij volume aspecten te betrekken. Dit laat onverlet dat uitvoering van de regeling bij een aantal raden positief resultaat heeft.

Zij merkte vervolgens op dat gelijktijdig met beoogde inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand een aantal amvb's in werking moet treden. Die amvb's moeten dus zijn vastgesteld op het moment dat de Wet in werking treedt en niet pas daarna.

Mevrouw **Scheltema** bestreed dit. Dit gaat wellicht op voor de uitwerkingsregeling, maar niet voor de tarieven. Die zijn immers in de Wet vastgelegd.

De **minister** antwoordde dat de regering in de oude tarieven had kunnen berusten, maar het leven staat niet stil. De Wet treedt in werking op een datum in het begrotingsjaar 1994. Het gaat niet aan eerst de inwerkingtreding van de Wet af te wachten en vervolgens de tarieven te verhogen. Die tarieven moeten voordat het begrotingsjaar begint en dus voor de inwerkingtreding van de Wet worden vastgesteld en voor die gewijzigde tariefstelling is een amvb vereist.

In de nota van toelichting is over artikel 3 onder d aangegeven dat het inderdaad voorkomt dat een rechtzoekende die ontevreden is over de hem verleende rechtsbijstand, verzoekt om rechtsbijstand van een andere rechtsbijstandverlener. Dergelijke verzoeken kunnen alleen op goede gronden worden toegewezen. Een volgend verzoek moet echter steeds worden afgewezen.

Voor artikel 4 geldt dat de kosten van de rechtsbijstand worden meegewogen in het oordeel of er voldoende belang is voor de toevoeging. Voor de f 400-grens wordt alleen de hoofdsom beoordeeld.

De minister merkte ten slotte op dat de Eerste Kamer heeft besloten in de loop van volgende week een nader voorlopig verslag uit te brengen. Dit zal per kerende post van een nadere memorie van antwoord worden voorzien. De behandeling van het wetsvoorstel is voorzien tegen 21 of 22 december.

De **Staatssecretaris van Justitie** wees erop dat de combinatie van de eigen bijdrage en griffierechten het drempelbedrag van f 180 in de ABW te boven gaat. De Sociale Dienst kan in dergelijke gevallen besluiten tot een uitkering op grond van bijzondere bijstand.

Naar aanleiding van de motie-Vermeend/Soutendijk zijn talrijke gesprekken gevoerd tussen ambtenaren van het ministerie en onder andere de verzekeraars, waarin de laatsten zich weinig enthousiast hebben getoond. Niettemin zijn er enige elementen naar voren gekomen die nadere studie verdienen. De bewindsman waarschuwde voor al te hoog gespannen verwachtingen, maar hij achtte een zekere verlichting mogelijk. Hij stelde voor de Kamer in het voorjaar van 1994 een tussenbericht te sturen over de stand van het onderzoek. In die brief kan eventueel ook worden ingegaan op de interferentie met de heroverwegingsoperaties waarmee de rechtsbijstand op drie punten is verbonden: eigen bijdrage, exploitatiesubsidies en inkomensafhankelijke regelingen.

Gedachtenwisseling in tweede termijn

Mevrouw **Scheltema** zei dat haar vrees voor de gevolgen van dit regeringsbesluit niet is weggenomen door het antwoord van de bewindslieden. Een andere staffeling is wellicht mogelijk, maar de maatregelen moeten hoe dan ook f 60 mln. opleveren met alle gevolgen van dien voor de lagere inkomens. Zij beaamde dat het niet eenvoudig zal zijn een andere dekking te vinden voor dit bedrag, maar het gaat toch vooral om de intentie. Delen de bewindslieden de mening dat het niet aangaat aan de onderkant van de samenleving zo'n hoge drempel op te werpen om rechtsbijstand te verkrijgen? Zij vond het onaanvaardbaar dat op een dergelijke manier f 60 mln. op de rechtsbijstand wordt bezuinigd. Overigens trok zij een parallel met de motie Stoffelen/Van der Heijden waarin om uitbreiding van de politie wordt gevraagd. Die motie is ook aanvaard zonder dat een dekking werd aangegeven.

Mevrouw Scheltema was ook niet overtuigd door de opmerkingen van de minister over de procedure. In zijn brief van 20 oktober stelt hij dat het formeel juridisch mogelijk is de amvb's gelijktijdig met de Wet op de rechtsbijstand in werking te laten treden zonder de voorhangprocedure te volgen, maar houdt hij zich toch aan de voorhangprocedure omdat dat met die amvb's vooruit wordt gelopen op de wetgeving. Het is van tweeën één, zo betoogde zij: of de regering is gehouden aan de procedure die geldt voor ontwerp-amvb's of zij moet ruiterlijk erkennen dat de procedure die zij kiest misschien niet geheel juist is – immers vooruitloopt op wetgeving – maar dat zij zich hiertoe door financiële omstandigheden gedwongen ziet. Mevrouw Scheltema had de indruk dat de regering de procedures wat ruim heeft geïnterpreteerd, omdat zij financieel in de klem zit. Die formulering zou juist zijn, ook al was zij het er niet mee eens.

In een tijd van financiële nood wordt het steeds gevaarlijker bewindslieden de mogelijkheid te geven leges of andere tarieven te verhogen bij amvb, zo meende de heer **Korthals**, omdat zij dan kunnen volstaan met het argument dat zij denken dat die aanscherping maatschappelijk aanvaard zal worden en naar hun oordeel verantwoord is. De Kamer heeft zich bij de behandeling van de Wet op de rechtsbijstand gebaseerd op verschillende gegevens over de invloed van een verhoging van de eigen bijdrage en de vraaguitval waartoe die verhoging zou kunnen leiden. Op grond van die rapporten werd de voorgestelde eigen bijdrage aanvaardbaar geacht. Aan de verhoging die de bewindslieden thans voorstellen, ligt echter geen enkel onderzoeksgegeven ten grondslag; alleen de financiële nood waarin het ministerie verkeert. Hij meende dat de bewindslieden zich niet in deze positie hadden mogen laten dwingen. Als zij van mening zijn dat hun begroting te krap is bemeten, moeten zij

ervoor zorgen dat zij een ruimer budget krijgen. Nu nemen zij een volstrekt willekeurige maatregel, vooral gebaseerd op hun financiële nood, zonder dat zij zich ervan vergewissen of die tot vraaguitval zal leiden. Zij slaan verder geen acht op de verhouding met de aanzienlijke verhoging van de griffierechten, zowel in civiele als bestuursrechtelijke zaken, maar zeggen slechts dat de verhoging aanvaardbaar is.

De Wet op de gefinancierde rechtsbijstand is gebaseerd op de Grondwettelijke waarborg dat iedereen in de samenleving moet kunnen procederen en een beroep moet kunnen doen op rechtsbijstand. Door de verhogingen van de tarieven wordt het aantal rechtsgebieden waarvoor men rechtsbijstand kan krijgen echter steeds verder teruggedrongen. Nu al zijn de bureaus voor rechtshulp overbelast en wordt steeds meer werk overgedragen aan rechtswinkels. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat opnieuw een sociale advocatuur ontstaat.

De overheid moet verder voorzichtig zijn met een verhoging van de eigen bijdrage, omdat de meeste procedures tegen haar zelf zijn gericht. In artikel 8 van het Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria wordt immers bepaald dat geen rechtsbijstand wordt verleend bij het indienen van een verzoek tot naturalisatie, bij belastingaangiften en bij kwijtschelding. De overheid boekt nu van twee kanten winst in: hierdoor en door de verhoging van de eigen bijdrage voor rechtsbijstand zullen minder mensen procederen tegen de overheid. En juist omdat die overheid de «spelregels» vaststelt en tegelijkertijd procespartij kan zijn, moet zij de grootste voorzichtigheid en terughoudendheid in acht nemen. Om dan uit het niets te komen met een substantiële verhoging van de eigen bijdrage, is onaanvaardbaar, aldus de heer Korthals.

De **minister** waarschuwde ervoor dat de verhoging van de eigen bijdrage niet geïsoleerd moet worden beoordeeld. Deze verhoging berust op een afweging die binnen redelijke grenzen moet worden gemaakt. Het beroep dat nu wordt gedaan op de plichten van de overheid, ging hem te ver. Het «verzorgingsarrangement» op dit gebied gaat heel ver: de advocatuur is in hoge mate «bevrijd» van de traditionele verantwoordelijkheid van de pro-deobehandeling. Er is alle reden een terugkeer naar dat systeem af te wijzen en een systeem van vergoedingen in te richten, maar het totale beroep op de overheid gaat te ver. Binnen de advocatuur wordt gedacht over mogelijkheden van fondsvorming en de regering wil die mogelijkheid combineren met een afgewogen systeem waarin inderdaad ook een verscherping van de noodzaak tot het maken van eigen afwegingen.

De minister herhaalde dat hij bereid is een nadere staffeling te overwegen en de Kamer daarover in de loop van deze maand te berichten. Volledigheidshalve voegde hij hieraan toe dat de Kamer niet mag verwachten dat door het radicaal achterwege laten van een verhoging in de laagste inkomensgroepen, het probleem in de hoogste groepen kan worden opgelost.

Ten slotte meende hij dat niemand kan zeggen dat de regering een beslissing neemt buiten de Kamer om. De regering heeft de ontwerpbesluiten aan de Kamer voorgelegd en met haar daarover van gedachten gewisseld. Het resultaat van de procedure beantwoordt misschien niet aan de wensen, maar de Kamer kan de regering niet verwijten dat zij op een of andere manier te kort doet aan de rechten van de Kamer, aldus de minister.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier