

Vergaderjaar 2020–2021

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 236

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2021

Tijdens het Verslag Algemeen Overleg (VAO) Gesubsidieerde rechtsbijstand van 11 februari jongstleden (Handelingen II 2020/21, nr. 56, VAO Gesubsidieerde rechtsbijstand) heb ik u verzocht om de motie van de leden van der Graaf en van Nispen over beroep op rechtsbijstand bezwaarprocedures Belastingdienst (Kamerstuk 31 753, nr. 234) aan te houden zodat ik in de gelegenheid ben per brief meer uitgebreid op uw motie te reageren. In mijn reactie ga ik eerst in op het formeel juridisch kader en de principes die daaraan ten grondslag liggen. Daarna deel ik in deze brief mijn eerste bevindingen ten aanzien van de toepassing van het huidige wettelijk kader en ga ik in op wat ik voornemens ben om te gaan doen.

Motie en wettelijk kader

De aangehouden motie verzoekt de regering om ervoor zorg te dragen dat met onmiddellijke ingang burgers ook in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst een beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kunnen doen vanwege de gebleken ontwrichtende gevolgen die besluiten van de Belastingdienst op het leven van burgers kunnen hebben. Voor ik het wettelijk kader weergeef waaraan de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad) toevoegingsaanvragen in dergelijke zaken toetst, noem ik eerst een aantal uitgangspunten die aan deze regelgeving ten grondslag liggen.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarborgt de toegang tot het recht voor iedereen in Nederland, ook voor burgers met een kleine beurs. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt met publieke middelen gefinancierd en daarom mogen er volgens het EHRM financiële en inhoudelijke grenzen aan worden gesteld, zolang die de toegang tot

het recht niet illusoir maken¹. Zo zijn onder meer kwesties waarvan in redelijkheid verwacht mag worden dat iemand zelf zijn eigen belang kan behartigen daarom uitgesloten van rechtsbijstand. Zelfredzaamheid is bijvoorbeeld aan de orde als de rechtzoekende hoofdzakelijk feitelijke informatie en stukken dient te overleggen en er geen sprake is van complexe toepassing van het recht.

Het wettelijk kader is bedoeld om te toetsen of de aanvraag voldoet aan de minimale eisen voor gefinancierde rechtsbijstand van overheidswege. Ook biedt het kader de ruimte om bij feitelijke of juridische complexiteit, aanvragen die afwijken van de minimale eisen, alsnog te honoreren, dan wel te verwijzen voor rechtshulp door het Juridisch Loket.

In de Wet op de Rechtsbijstand wordt het begrip «zelfredzaamheid» toegelicht en uitgelegd. De algemene regel staat in artikel 12, tweede lid, sub g, Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb): rechtsbijstand wordt niet verleend indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.

De Raad kan ook besluiten dat de toevoeging van een advocaat niet noodzakelijk is, maar dat de rechtzoekende met rechtshulp van het Juridisch Loket geholpen kan worden. Hiervoor is artikel 28, aanhef en eerste lid, sub d Wrb bedoeld: Het bestuur kan de toevoeging weigeren indien het een rechtsprobleem betreft dat door de voorziening, bedoeld in artikel 7, tweede lid, of door een voorziening als bedoeld in artikel 8, tweede lid, voor zover belast met het verlenen van rechtshulp, kan worden afgehandeld.

Voorgaande artikelen zijn nader uitgewerkt in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt). De in het Brt opgenomen criteria stellen de eisen waaraan een verzoek om rechtsbijstand minimaal moet voldoen. Artikel 8, eerste lid, onder e, van het Brt bepaalt dan dat er voor bezwaren tegen besluiten van de Belastingdienst geen toevoegingen verstrekt worden wanneer het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard. De Nota van Toelichting (hierna: NvT) bij het Brt, die voorgehangen is bij de Eerste en Tweede Kamer (Stb. 1994, nr. 32), legt uit dat in deze gevallen de algemene regel geldt dat het indienen van een aanvraag, en hier dus ook het bezwaar, een zaak is voor de rechtzoekende en het desbetreffende bestuursorgaan. Ook benoemt de NvT dat daarnaast in veel gemeenten informatie- en adviesfuncties zijn ingericht, in het bijzonder de sociaal raadslieden en het algemeen maatschappelijk werk. Ook wordt in de NvT vermeld dat de in het besluit opgenomen criteria betrekking hebben op enkele specifieke rechtsterreinen waarvoor zo nodig wel rechtsbijstand kan worden verleend, maar vanwege de eenvoud, niet op basis van een toevoeging (artikelen 6 tot en met 8). Dit biedt de mogelijkheid om via de eerste lijn het probleem van de rechtzoekende op te lossen. Overigens geldt voorgenoemde toets van de zelfredzaamheid niet voor de fase van beroep of hoger beroep. In die gevallen voegt de Raad gewoon toe, mits het inkomen onder de wettelijke grens valt.

¹ EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376 Airey / Ierland; EHRM Del Sol / Frankrijk (2002); EHRM 13 december 1988, McKinnon – VK (appl. no. 1281/87); EHRM 8 januari 1993, G.S. – Oostenrijk (appl. no. 19369/92), § 2; EHRM 14 maart 2000, Nicholas – Cyprus (appl. no. 37371/97). Zie ook ECieRM, 2 juli 1997, Stewart-Brady – VK (D.R. 90-A, p. 45).

Sinds 2000 kan de Raad op grond van artikel 8, tweede lid, Brt alsnog beslissen om een toevoeging te verstrekken, indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist. Deze bepaling is opgenomen om in uitzonderlijke situaties – de Nota van Toelichting bij dit artikel spreekt over «incidentele gevallen» – de Raad de mogelijkheid te bieden om af te wijken van de algemene regel. De Raad heeft deze bepaling ingevuld met werkinstructies. Sinds 2013 geldt als voorbeeld van bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval een geschil over de kinderopvangtoeslag waarbij een gastouderbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd aangemerkt moet worden als bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid waardoor een toevoeging gerechtvaardigd is.

Als wordt toegestaan dat in alle bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst een beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kan worden gedaan, zoals de motie stelt, zal het Brt moeten worden aangepast. Ook zaken die uitsluitend feitelijk of rekenkundig van aard zijn, moeten dan voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging in aanmerking kunnen komen. Dat acht ik niet wenselijk, omdat hierdoor een veelvoud aan zaken voor een toevoeging in aanmerking zal komen waarvoor in beginsel de eerder genoemde algemene regel geldt dat verwacht mag worden dat iemand dat zelfstandig kan afhandelen met het desbetreffende bestuursorgaan. Daarbij komt dat een dergelijke aanpassing ook om een financiële dekking vraagt, waarin de indieners van de motie niet voorzien. Vandaar dat ik de motie in deze vorm dan ook ontraad.

Eerste bevindingen

Voor fiscale geschillen in bezwaar kunnen toevoegingen worden verleend. Ook voor zaken die vallen onder de toeslagenaffaire is dit gebeurd. De Raad toetst het verzoek om een toevoeging op zelfredzaamheid en daarmee ook de complexiteit van de zaak. Dit is een individuele afweging die ook afhankelijk is van de motivering door de advocaat. Tegen de beslissing om geen toevoeging toe te kennen staat vervolgens ook nog een rechtsgang open, waarin de individuele afweging getoetst kan worden. De Raad nodigt advocaten overigens uit om contact met Raad op te nemen alvorens in bezwaar te gaan. Om te weten te komen hoeveel toevoegingen zijn verleend op het terrein van toeslagen, is op dossier-niveau analyse nodig. Deze analyse zal ik de komende maanden uitvoeren.

Verder is van belang dat bij vaststelling of wijziging van de werkinstructies, waaronder de werkinstructie voor de invulling van artikel 8, tweede lid, Brt, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wordt geconsulteerd, die vervolgens daarbij de betreffende specialistenvereniging(en) betreft. Met betrekking tot de kindertoeslagaffaire werd een signaal over casuïstiek onder de aandacht van de Raad gebracht door de advocatuur. Hetgeen heeft geleid tot de genoemde aanpassing van de werkinstructie. Daarna zijn er hierover geen signalen meer ontvangen.

In de pilot Samenwerking eerste lijn, op initiatief van de NOvA gestart in 2020 en een samenwerking tussen de NOvA, Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, wordt overlegd over actualiteiten en in een signaleringsoverleg casuïstiek besproken.

Hoe nu verder?

Gelet op de signalen die onlangs in de media zijn verschenen, roept het voorgaande de vraag op of de uitvoering nog aansluit bij de uitzonderlijke situatie die door de kinderopvangtoeslagaffaire is blootgelegd en die heeft laten zien hoe ingrijpend en kolom overstijgend het handelen van de overheid kan zijn. Ik pak concreet de volgende acties op:

1. Vooruitlopend op het onderzoek naar de toepassing en de reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets, wil ik met in ieder geval de Raad, het Juridisch Loket, Sociaal Werk Nederland en de NOvA, die de betrokken specialisatieverenigingen daarbij betreft, vaststellen hoe de signaleringsfunctie van de eerste lijn op die manier ingericht kan worden, dat signalen over mogelijke ontwrichtende gevolgen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden opgepakt.
2. Daarnaast bespreek ik met de Raad hoe en wanneer deze signalen een aanleiding kunnen zijn om aanvragen voor toevoegingen die zien op dergelijke kwesties als toevoegingswaardig te beschouwen. Ik zal u hierover in het voorjaar per brief informeren.
3. In deze brief neem ik tevens de toezegging mee die ik aan het lid Van der Graaf deed in het AO van 20 januari jongstleden (Kamerstuk 31 753, nr. 228) om uw Kamer in de loop van het voorjaar te informeren over eventuele knelpunten in de Wrb voor complexe gevallen die mensen zelf niet kunnen afdoen. Ik zal daarin ook ingaan op de oorzaken van het afnemen van het aantal toevoegingen in 2020 en de nadere uitkomsten van de bovengenoemde verdiepende analyse van de Raad.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker