

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 februari 2010

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 30 september 2009² inzake een ontwerp algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en de bijbehorende toelichting besproken in haar vergadering van 6 oktober 2009.

De commissie heeft naar aanleiding daarvan op 13 oktober 2009 de staatssecretaris een brief gestuurd met een aantal vragen.

De staatssecretaris heeft op 15 februari 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), (vicevoorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 31 753 nr. 15.

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Den Haag, 13 oktober 2009

Bij brief van 30 september 2009 (kenmerk: 5 617 391/09/6) heeft u de Eerste Kamer een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstanden toevoegcriteria toegezonden. De vaste commissie voor Justitie heeft het ontwerp en de bijbehorende toelichting besproken in haar vergadering van dinsdag 6 oktober 2009. De leden van de fractie van de PvdA leggen u naar aanleiding van de bespreking in de commissie graag de volgende vragen voor. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP sluiten zich bij de vragen aan.

In de toelichting op het ontwerpbesluit (p. 5 onderaan) wordt opgemerkt dat er na de invoering van dit besluit voldoende evenwicht bestaat tussen de twee kerntaken van de overheid, en de effectieve toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd blijft *vanwege het feit* dat de maatregelen het stelsel als zodanig niet wijzigen. Is deze causaliteit wel terecht? Het komt de leden van de fractie van de PvdA voor dat de regering bij een gewenste bezuiniging twee «knoppen» heeft waaraan zij kan draaien. De ene betreft de vergoedingen voor verrichtingen van advocaten, de andere ziet op een (gedeeltelijke) afsluiting van het stelsel voor rechtzoekenden, hetzij door de inkomensbovengrens voor toevoegingen te verlagen, hetzij door een inperking van het type zaken waarvoor een toevoeging kan worden afgegeven. Deze maatregelen wijzigen het stelsel als zodanig niet, maar kunnen wel degelijk een gevaar betekenen voor de toegang tot het recht. Deelt de staatssecretaris dit standpunt? Zo ja, is zij bereid de toelichting op dit punt te wijzigen teneinde ieder misverstand dat er bij de voorgestelde maatregelen onvoldoende oog zou zijn voor het belang van de toegang tot het recht weg te nemen?

De verruiming van het begrip «gering financieel belang» wordt op p. 8 van de toelichting toegelicht met de stelling dat één van de voorwaarden voor het verlenen van rechtsbijstand is, dat het belang van de rechtzoekende in redelijke verhouding staat tot de kosten die verbonden zijn aan de te verlenen rechtsbijstand: «Daar waar de besteding van overheidsmiddelen in redelijkheid niet opweegt tegen het financiële belang van de rechtzoekende...». Is dat inderdaad een relevante wegingsfactor? Zo ja, wil dat zeggen dat de weging wat voor de rechtzoekende «gering» is mede afhangt van de kosten van de procedure die hij dreigt aan te spannen? Als dat niet de bedoeling is, is de staatssecretaris dan bereid de toelichting op dit punt aan te passen?

De voorgestelde verhoging treft naar het de leden van de fractie van de PvdA voorkomt uitsluitend de minst draagkrachtigen. Voor iedereen boven de minimum inkomensgrens bewerkt het systeem van eigen bijdragen in combinatie met het verschuldigd zijn van griffierecht immers al de weging die met deze maatregel wordt voorgestaan. De rechtzoekende die een eigen bijdrage moet betalen van € 300 zal geen juridische bijstand inschakelen voor het incasseren van een geldvordering van € 400, op basis van een individuele kosten/baten overweging en niet vanwege de macro afweging zoals in de Nota van Toelichting wordt gesuggereerd. Deelt de staatssecretaris dit standpunt? Is zij het tevens met de leden van de PvdA-fractie eens dat voor, bijvoorbeeld, een bijstandsgerechtigde die nul op het rekest krijgt bij het aanvragen van bijzondere bijstand, € 500 een substantieel bedrag is? Zo ja, is dit dan zo'n casus waarvoor de hardheidsclausule van lid 7 van artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria is bedoeld? Kan de staatssecretaris nog andere voorbeelden geven, die concreter zijn dan de stelling dat

het aan de Raad voor Rechtsbijstand is om van geval tot geval te beoordelen of er voldoende reden bestaat aan het zevende lid toepassing te geven?

In de Nota van Toelichting (p. 9) wordt het Juridisch Loket genoemd als voorliggende voorziening. De taakstelling van het Loket is rechtens beperkt tot advisering. Belangenbehartiging of het namens de rechtzoekende schrijven van een bezwaarschrift behoort niet tot het takenpakket van de loketmedewerker. Wil het feit dat het Loket in het kader van deze wijziging als voorliggende voorziening wordt opgevoerd, zeggen dat die beperking voor dit type zaken van de baan is, althans niet langer strikt behoeft te worden aangehouden?

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
R. H. van de Beeten

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2010

Bij brief van 30 september jl. heb ik bij beide Kamers der Staten-Generaal een ontwerp voorgehangen voor een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt). Met dit besluit worden maatregelen genomen om invulling te geven aan de structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij brief van 13 oktober jl. hebben de leden van de fractie van de PvdA van uw Kamer enkele vragen gesteld naar aanleiding van het ontwerpbesluit. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP hebben zich hierbij aangesloten. Hieronder worden deze vragen beantwoord. Naar aanleiding van de vragen wordt de nota van toelichting op enkele onderdelen aangepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de nota van toelichting terecht een causaal verband wordt gelegd tussen, kort gezegd, enerzijds het feit dat de in het besluit opgenomen maatregelen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig niet wijzigen en anderzijds het waarborgen van effectieve toegang tot de rechter. Deze leden merken in dit verband op dat het hen voorkomt dat er twee hoofdwegen zijn om de gewenste bezuinigingen te realiseren: de hoogte van vergoedingen voor advocaten aanpassen en het beperken van toegang tot het stelsel voor rechtzoekenden. Hiermee hoeft het stelsel op zichzelf niet te wijzigen, maar kan wel de toegang tot het recht onder druk komen te staan, zo menen deze leden.

Ik deel de mening dat er op zichzelf geen causaliteit hoeft te bestaan tussen enerzijds het ongewijzigd laten van het stelsel als zodanig en anderzijds het waarborgen van de toegang tot de rechter. Wanneer bijvoorbeeld de vergoeding voor rechtsbijstandverleners in onredelijke mate zou worden teruggebracht blijft het stelsel als zodanig ongewijzigd. De bereidheid van rechtsbijstandverleners om aan dat stelsel deel te nemen kan dan echter zodanig verminderen dat de effectieve toegang tot de rechter in gevaar komt. Met de betreffende passage in de toelichting was bedoeld aan te geven dat de overtuiging bestaat dat de toegang tot de rechter ook in de toekomst voldoende gewaarborgd is, gelet op de in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand beschreven ontwikkelingen en de aard van de gekozen maatregelen. Deze maatregelen strekken er met name toe onnodig (door)procederen te voorkomen en de vergoedingen beter te laten aansluiten bij de door de rechtsbijstandverlener verrichte inspanningen. De toelichting wordt op dit punt aangepast teneinde, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen, ieder misverstand te voorkomen dat er bij de voorgestelde maatregelen onvoldoende oog zou zijn voor het belang van de toegang tot het recht.

Overigens zij opgemerkt dat, behalve de hoogte van vergoedingen en de beperking van toegang tot het stelsel, ook andere modaliteiten denkbaar zijn om de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand terug te dringen. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het pakket van maatregelen dat het kabinet in oktober 2008 heeft voorgesteld om de structurele taakstelling te realiseren. Daarbij kan worden gedacht aan het stimuleren van goedkopere alternatieven voor geschiloplossing (o.a. mediation), initiatieven die zich richten op het voorkomen van procedures (proactieve overheid) en de ontwikkeling van internetapplicaties die de burger ondersteunen bij het vinden van een oplossing voor hun probleem.¹

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bestaan van een redelijke verhouding tussen het belang van de rechtzoekende bij een zaak en de kosten van de te verlenen rechtsbijstand een relevante wegingsfactor is. Indien dit het geval is, wil dat dan zeggen dat de weging wat voor de

¹ In opdracht van de Raad voor rechtsbijstand is het project www.rechtwijzer.nl gestart. Deze applicatie helpt met het uitzoeken van mogelijke acties om een conflict op te lossen en adviseert welke conflictoplosser(s) daarbij behulpzaam kunnen zijn. Er kan ook een brief of bezwaarschrift «op maat» gemaakt worden.

rechtzoekende «gering» is, mede afhangt van de kosten van de procedure, zo willen deze leden weten.

De redelijke verhouding tussen het financiële belang bij een zaak en de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten is inderdaad een relevante wegingsfactor. Deze wegingsfactor vloeit voort uit artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt). Het bewaken van deze redelijke verhouding voorkomt dat relatief dure procedures worden gevoerd over zaken waarin het ter discussie staande financiële belang verhoudingsgewijs gering is. Hiermee wordt met name beoogd te bereiken dat het stelsel als zodanig beheersbaar blijft en de toegang tot de rechter gegarandeerd blijft voor degenen die gesubsidieerde rechtsbijstand daadwerkelijk behoeven. Er zijn daarnaast nog andere wegingsfactoren in regelgeving opgenomen. Zie in dat verband bijvoorbeeld artikel 12, tweede lid, Wrb, waarin is bepaald dat rechtsbijstand niet wordt verleend indien de daartoe strekkende aanvraag kennelijk van elke grond is ontbloot (onderdeel a), of wanneer de aanvraag betrekking heeft op een strafzaak en het aannemelijk is dat een in verhouding tot het inkomen lage boete zal worden opgelegd (onderdeel b).

Bij de verhouding tussen de kosten en baten bij een procedure gaat het er overigens niet om wat door de individuele rechthebbende als een gering belang wordt ervaren. De nota van toelichting spreekt in dit verband dan ook niet over de vraag of het belang van de procedure voor de rechtzoekende «gering» is. Het Brt kiest in artikel 4 voor een forfaitaire benadering, waarbij een koppeling wordt gelegd tussen het type zaak en de hoogte van het betrokken financiële belang. Blijft in een zaak het financiële belang onder het voor dat type zaak geldende drempelbedrag, dan wordt het belang bij die zaak geacht niet op te wegen tegen de kosten die met de procedure zijn gemoeid. Om te voorkomen dat door deze forfaitaire benadering ongerechtvaardigde situaties ontstaan in individuele gevallen, voorziet het zevende lid van artikel 4 Brt in een hardheidsclausule.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het klopt dat het systeem van eigen bijdragen in combinatie met het griffierecht er reeds toe leidt dat een rechtzoekende een afweging maakt tussen al dan niet procederen, en niet vanwege de eis van een minimaal financieel belang bij een zaak. Het is juist dat de eigen bijdrage, griffierecht en bij civiele procedures het risico van proceskostenveroordeling ertoe leiden dat rechtzoekenden voorafgaand aan een procedure een individuele afweging maken tussen kosten en baten. De eis ten aanzien van het financieel belang bij een zaak zorgt voor een meer algemene drempel, die doorgaans zal losstaan van de individuele afweging door de rechtzoekende. Belangrijk verschil in dat verband is dat eigen bijdragen en griffierechten kosten meebrengen voor de rechtzoekende, terwijl dat bij de eis van minimaal financieel belang bij een zaak niet het geval is. Deze drempel voorkomt bijvoorbeeld lichtvaardig procederen en een wederpartij in rechte betrekken in het geval waarin de eigen bijdrage en de griffierechten voor een rechtzoekende laag zijn. In zo'n geval loont het voor de rechtzoekende al snel om te procederen, ook als zijn financiële belang bij een zaak niet in een redelijke verhouding staat tot de kosten van rechtsbijstand. De passage in de toelichting waarnaar de fracties verwijzen wordt op dit punt aangepast. De leden vragen voorts of de nieuwe hardheidsclausule van artikel 4, zevende lid, Brt ook bedoeld is voor het geval waarin een bijstandsgerechtigde nul op het rekest krijgt bij het aanvragen van bijzondere bijstand voor een bedrag dat lager is dan het vereiste drempelbedrag. Voorts vragen zij om andere concrete voorbeelden van toepassing van de hardheidsclausule.

Zoals in de nota van toelichting is aangegeven, hangt de toepassing van de hardheidsclausule geheel af van de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende. Dit brengt mee dat het enkele feit dat het gaat om een financieel belang dat ligt onder het drempelbedrag en de rechtzoekende

een bijstandsgerechtigde is, op zichzelf onvoldoende is om toepassing te geven aan de hardheidsclausule. Het opnemen van een clausule zou anders in het geheel niet zinvol zijn. Er moet dus door de raden worden gekeken naar de individuele zaak, waarbij persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende moeten worden beoordeeld. Inherent aan een hardheidsclausule is dat op voorhand niet kan worden aangegeven welke gevallen nu wel of juist niet onder de reikwijdte ervan vallen. Bij de toepassing van de clausule moet immers rekening worden gehouden met alle concrete omstandigheden van het geval en de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende. Die kunnen in elke situatie geheel anders liggen, zodat voorbeelden in algemene termen niet te geven zijn. In aanvulling op wat in de nota van toelichting al is aangegeven, kan wel worden opgemerkt dat bij de afweging of toepassing wordt gegeven aan de clausule zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende een rol spelen. In dat verband kan met name worden gedacht omstandigheden als (psychische) kwetsbaarheid en sterke afhankelijkheidsrelaties, waardoor verwacht mag worden dat betrokkene slecht in staat is op te komen voor de eigen rechtspositie. Daarbij kan bovendien een rol spelen dat er sprake is van een naar verhouding sterke wederpartij.

De aan het woord zijnde leden wijzen er tot slot op dat de wettelijke taken van het juridisch loket zich beperken tot advisering en zich niet uitstrekken tot (onder meer) belangenbehartiging. Zij vragen of het feit dat de nota van toelichting het juridisch loket noemt als mogelijke adequate voorziening wil zeggen dat de taken van het loket voor dit type zaken in de toekomst verder gaan dan de wettelijke taken.

Op grond van artikel 7, tweede lid, Wrb is het juridisch loket belast met het verlenen van rechtsbijstand, bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen, het verstrekken van informatie, het analyseren en verduidelijken van een probleem en het verwijzen naar terzake doende instanties en rechtsbijstandverleners. Er mag daarbij geen sprake zijn van vertegenwoordiging door de loketten van rechtzoekenden. Deze taken wijzigen met het onderhavige besluit niet. Er mag ook in de toekomst geen sprake zijn van vertegenwoordigende handelingen. Het loket kan voor rechtzoekenden echter wel degelijk een voorziening zijn die bijdraagt aan de oplossing van juridische problemen. Het loket heeft immers, binnen de geschetste kaders, een adviserende functie. Het juridisch loket wordt daarom in de toelichting als voorbeeld genoemd van een mogelijke voorziening om toegang tot het recht te verkrijgen. Om misverstanden op dit punt te voorkomen, zal in de toelichting worden verduidelijkt dat werkzaamheden van het juridisch loket in dit verband moeten passen binnen de in de Wrb vastgelegde kaders.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak