

Donner

werkelijk gaat gebeuren? Met andere woorden: wordt dit op een gegeven moment geëvalueerd?

Minister **Donner**: Gegeven de scheiding der machten, kan ik geen garantie geven dat dit zo zal gebeuren. Het is primair de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

De heer **Kox** (SP): Mijn vraag was, of dit op enig moment geëvalueerd wordt.

Minister **Donner**: Ik ben daartoe gaarne bereid. Nogmaals, ik kan daarvoor geen termijn noemen. Ik ben bang dat het onderwerp strafmaat voorlopig nog niet van de politieke agenda is afgevoerd.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het heeft zich voor een deel reeds opgelost, maar ik werd zojuist ingevoerd in de interruptie van de heer Kox als zijnde iemand die hier vandaag een pleidooi zou hebben gehouden voor straffen van dertig jaar. Dat is zeker niet zo. Ik heb in mijn betoog alleen maar weergegeven wat degene heeft bewogen die aan de overzijde van het Binnenhof het amendement heeft ingediend. Hij heeft uitgelegd dat het in dit land niet mogelijk is om twintig jaar op te leggen. Twintig jaar opleggen, betekent met het systeem van automatisch vervroegde invrijheidstelling namelijk dertien en een half jaar, dus het is ofwel dertien en een half jaar, want daarboven zit niets, of levenslang. Wat heeft de indiener anders beoogd dan mogelijk te maken dat nominaal dertig jaar kan worden opgelegd zodat het daadwerkelijk twintig jaar is? Het is eigenlijk zeer wonderlijk dat dit soort amenderingen nodig is om ons systeem te laten functioneren. Dat bewijst dat de automatische vervroegde invrijheidstelling zoals die nu in de wet staat, niet deugt. Dat vond mijn fractie twintig jaar geleden al.

Minister **Donner**: Ik kan inderdaad bevestigen dat dit in de Tweede Kamer in belangrijke mate de motieven waren. In de wetenschap dat op het punt van de vervroegde invrijheidstelling een wetsvoorstel in voorbereiding is, meende men dat dit op dit moment al gedaan kon worden. Als de regeling gewijzigd wordt, kan altijd nog bekeken worden of dit zo moet blijven of dat het moet worden gewijzigd.

Ik geloof dat ik alle vragen uit de Kamer heb beantwoord, voorzitter. Mag ik ook dit wetsvoorstel in de welwillende aandacht van de Kamer aanbevelen?

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Als het mogelijk is, zou ik meteen willen doorgaan met de behandeling van het volgende wetsvoorstel.

Minister **Donner**: Als u mij even twee minuten de tijd geeft om te lezen wat ik moet zeggen, voorzitter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (29685).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer en in het bijzonder de heer Wagemakers. Ik maak mijn excuus voor het feit dat ik zijn naam in het verleden een paar keer verkeerd heb uitgesproken. Ook de heer Biermans dank ik voor de gemaakte opmerkingen.

Aan de orde is het algemeen systeem voor rechtsbijstand. In dit bijzondere geval gaat het om de aanpassing van de toets voor de draagkracht aan het fiscale begrippenkader. Deze aanpassing vloeit voort uit de afspraken die met de advocatuur zijn gemaakt in het kader van de verhoging van de bijdrage aan advocaten voor rechtsbijstand. Een deel van het wetsvoorstel betreft de verhoging van het uurtarief en een ander deel de vereenvoudiging van de administratieve lasten.

De heer Wagemakers gaf aan dat hij het wetsvoorstel in het algemeen kan ondersteunen, maar dat hij enige moeite heeft met een bepaald onderdeel. Het zou volgens hem kunnen voorkomen dat een rechtszoekende die het financieel nodig heeft, niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Dat probleem zal zich altijd voordoen. Wij hebben gekozen voor een berekening van het jaarincome volgens het systeem T min twee. De reden daarvoor is dat een opgave van dat inkomen onmiddellijk door de Belastingdienst verstrekt kan worden. Dat heeft te maken met het systeem van belasting betalen. Voor het lopende jaar moet de burger zijn belasting nog betalen en voor het afgelopen jaar is de belastingopgave in bewerking, maar de Belastingdienst kan onmiddellijk een stuk uit de kast trekken waaruit blijkt welk bedrag geldt voor het jaar daarvoor.

Vervolgens is er de mogelijkheid om een correctie aan te brengen als in de afgelopen periode een wijziging is opgetreden van meer dan 15%. Daarmee kiest de wetgever voor een systeem dat in sommige gevallen hard kan uitwerken. Zou ik echter een algemene hardheidsclausule invoeren, dan kan daarmee nog steeds niet worden voorkomen dat bepaalde personen buiten de boot vallen. Juist in het belang van de vereenvoudiging die met dit wetsontwerp wordt beoogd, is gekozen voor deze systematiek met een correctiemogelijkheid bij een afwijking van 15%. Om buiten het kader van het stelsel te vallen moet het dan gaan om de hoogste tarieven.

Ten slotte laat de wet de ruimte om bij AMvB de situaties aan te wijzen waarin er toegang tot het stelsel is terwijl niet wordt voldaan aan de bepalingen inzake de inkomensgrens en het terugvalpercentage. Kortom, als er in de praktijk gevallen zijn die absoluut als onredelijk moeten worden aangemerkt, kan op deze wijze in een oplossing worden voorzien.

De heer Wagemakers wees er voorts op dat de norm die wordt gebruikt voor de intrekking van de toevoeging niet aansluit bij de toelatingsnorm voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat dan om het heffingsvrije vermogen. Inderdaad wordt bij de toegang het volle bedrag in aanmerking genomen. Anders

Donner

moeten opnieuw berekeningen door de Raad voor de rechtsbijstand worden gemaakt. Bij de teruggave is bewust gekozen voor de helft van dat bedrag. Deze praktische overwegingen kunnen ertoe leiden dat de toegang iets ruimer wordt. Tegelijk geldt dat de drempels een dusdanige hardheid met zich kunnen brengen dat het een tegen het andere opweegt.

Ten slotte signaleert de geachte afgevaardigde een toename van het aantal rechtzoekenden die gebruik kunnen maken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doordat niet langer de waarde van het eigen huis wordt meegeteld. Ik weet niet precies alle details van de berekeningen die aan de verschillende drempels ten grondslag liggen. In ieder geval is het stelsel zo gekozen dat grosso modo de doelgroep gelijk blijft: plusminus 50% van de bevolking valt hier onder. Ik meen dat dat verwerkt is in de tarieven. Ik kan dan ook niet onmiddellijk herleiden wat de reden is voor deze constatering.

De heer Biermans stelde een vraag over de rol van de Belastingdienst. De Belastingdienst verstrekt de gegevens, maar ik kan niet, zoals bij andere inkomensgerelateerde uitkeringen, deze dienst ook de regeling laten uitvoeren. De Raad voor de rechtsbijstand valt zelfstandig een oordeel. Dat oordeel betreft de vraag of het al dan niet om een bagatel gaat. Dit oordeel zal onvermijdelijk ook ter kennis van de Raad voor de rechtspraak worden gebracht vanwege het gewicht van de zaak. Daarom zeg ik: geef de Raad voor de rechtspraak de gegevens van de Belastingdienst. Dan hoeven niet twee beoordelingen te worden gemaakt. Dat is ook belangrijk uit het oogpunt van vereenvoudiging van de wetgeving, hetgeen de achtergrond van dit wetsvoorstel is. Dit heeft verder tot gevolg dat de Belastingdienst alleen het sofi-nummer nodig heeft.

De heer Biermans vroeg om op termijn eenzelfde partnerbegrip te hanteren als bij de andere inkomensafhankelijke regelingen. Het fiscale partnerbegrip is breder dan wat hier wordt gehanteerd. Juist doordat het wetsontwerp is ingegeven door de gedachte om te komen tot vereenvoudiging van de administratie, is ervoor gekozen om op dit punt geen veranderingen aan te brengen. Als daartoe in de toekomst aanleiding is, ben ik graag bereid om na te gaan of het mogelijk is om dit begrip gelijk te maken aan dat voor de inkomensafhankelijke regelingen. Dat mag er echter niet toe leiden dat de advocaat allerlei gegevens van de cliënt moet gaan registreren. Met deze wijziging proberen wij namelijk tot een vereenvoudiging te komen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Op één punt ben ik niet helemaal gelukkig met het betoog van de minister. Wat wij aan de orde stellen bij de behandeling van dit wetsvoorstel is niet het enkele feit dat het nu eenmaal grenzen kent ten aanzien van de toegang en dat sommige mensen per definitie net buiten de boot kunnen vallen. Dat zal bij ieder systeem zo zijn. Het probleem is dat hier een tamelijk rekenkundig systeem is ontwikkeld met allerlei vaste getallen en percentages en daardoor kun je je gevallen voorstellen die eigenlijk toegang tot het stelsel zouden moeten hebben, gevallen die passen bij de materiële structuur van het systeem en bij de populatie waarvoor dit allemaal bedoeld is, maar die toch geen toegang hebben en die buiten de boot

vallen. Een analyse leert dat dat zit in het feit dat de regeling werkt met het begrip het vaste jaarinkomen. Dat begrip zie je zowel bij de artikelen die gaan over het actuele inkomen als bij de artikelen die gaan over het inkomen in het peiljaar. Steeds gaat het om een jaarinkomen.

Werkt men in beginsel met het inkomen in het peiljaar en het actuele inkomen wijkt daar fors van af met meer dan 15%, dan kan men een peiljaarverlegging plegen. Hoewel dat percentage van 15 ooit als drempel is bedoeld, is het wonderlijk te merken dat in feite door een AMvB die thans voorligt, er ook bij minder dan 15% nog toegang tot het systeem bestaat indien men binnen de toelatingsgrenzen valt. Dat betekent in feite dat daarmee de grens van 15% door de minister zelf is weggedeneerd. Daarmee is op dit punt een oplossing gevonden.

Wat niet is opgelost, is het volgende. Iemand kan in een bepaald jaar een fors verlies aan inkomen hebben en in dat jaar nog steeds een zodanig inkomen hebben dat hij niet binnen de toelatingsgrenzen valt. De facto kan hij echter dan zonder inkomen zitten. Men kan een bepaald inkomen hebben, desnoods een ruim inkomen en bijvoorbeeld in november op staande voet worden ontslagen. Dan zit men van de ene op de andere dag zonder inkomen. De gedachte dat men dan misschien tien maanden een inkomen van een bepaalde grootte heeft gehad, dat hoger ligt dan het inkomen dat bij de toelating wordt gehanteerd, levert niet zo bar veel meer op, ervan uitgaande dat dat inkomen is besteed: in november zit je in één keer zonder inkomen. Ik herinner mij als advocaat nog zeer levendig dat ik werd geconfronteerd met een arbeidszaak van iemand die van de ene op de andere dag op staande voet werd ontslagen. Je zit dan van de ene op de andere dag volledig zonder inkomen. Als men zich wil wenden tot een advocaat om dit aan te vechten, zou met het systeem zoals neergelegd in het voorstel kunnen worden gezegd: alles goed en wel, maar u hebt tien maanden een goed inkomen gehad, welk inkomen op jaarbasis bekeken meer is dan het inkomen waarmee u zich kwalificeert binnen de toelatingsgrenzen. Dát geval is niet opgelost in het wetsvoorstel. Men had dat moeten voorzien. Als ik kijk naar de AMvB die ex artikel 25, lid 6, kan worden uitgevaardigd, ziet men dat die is gebonden aan bepaalde formuleringen en dat dit probleem daarbinnen niet is op te lossen. Dus was het veel beter geweest – dat is zowel schriftelijk als mondeling voorgehouden – om dit systeem aan te vullen met een hardheidsclausule. Daar is helaas niet voor gekozen. Het wetsvoorstel is op zich best goed, maar wij vragen de aandacht van de minister voor dit punt. Juristen zouden dit niet moeten willen.

Wij kunnen voorts een toename verwachten bij dit systeem. Ik heb begrepen dat bij bepaalde raden van rechtsbijstand berekeningen zijn gemaakt van de populatie van vorig jaar, met de normen van nu. Daaruit blijkt dat een toename is te verwachten van tussen de 12% en 14%. Daarover maakt men zich zorgen, want die toename vindt niet geleidelijk plaats. Zijn daarvoor voorzieningen getroffen?

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. Wij van de VVD zijn dik tevreden met de antwoorden van de minister. Ten aanzien van het partnerbegrip zegt de minister: als zich

Biermans

in de toekomst een gelegenheid voordoet, wordt dat gelijk getrokken. Dat heet in onze ogen vereenvoudiging, daar zijn wij hartstikke voor.

Als het gaat om het verschaffen van meer werk aan de Belastingdienst kiest de minister een heel wijze houding. Hij denkt: de Belastingdienst heeft al zoveel op het bordje gekregen door de staatssecretaris van Financiën en enkele andere ministers, laat ik daaraan voorlopig maar eens niet meedoen. Daar zijn wij ook tevreden over. Over de andere punten, zoals de aanpak van de armoedeval, de bevordering van de arbeidsparticipatie en het afschaffen van het gebruikersdeel van de ozb, heeft de minister niet gesproken. Aangezien ik ervan uitga dat wie zwijgt toestemt, zijn wij ook daarmee tevreden.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Wagemakers stelde mij twee vragen. Je kunt als wetgever eindeloos proberen de werkelijkheid te volgen, en dan zal de werkelijkheid zich binnen de kortste keren zetten naar de wet. In die zin hebben hardheidsclausules altijd de neiging dan wel tot zeer omvangrijke lasten aanleiding te geven, dan wel het gedrag te bepalen. De heer Wagemakers noemde de specifieke situatie van iemand die in november op staande voet wordt ontslagen. Dat kan er inderdaad toe leiden dat men net niet binnen de 15%-grens valt. Maar als men wel binnen de drempels valt, kan alsnog rechtsbijstand worden geboden. Een andere mogelijkheid is dat het inkomen helemaal wegvalt. Wij werken met de fictie dat het jaar in december eindigt. Als de rechtszaak in januari wordt aangespannen en niet in november, heeft men waarschijnlijk een jaar in het vooruitzicht met een enorme terugval. In die zin is dan onmiddellijk de hardheidsclausule van toepassing. In die zin ben ik bang dat er bij iedere regeling die wij treffen altijd gevallen denkbaar zijn die buiten de boot vallen. Dat zal in de praktijk, vrees ik, altijd het geval zijn, maar dat is inherent aan de wet. Als de wetgeving probeert de werkelijkheid te volgen, zal veel meer misbruik van de regeling worden gemaakt, wat men dan weer moet uitsluiten. Dat zijn de keuzes die men moet maken.

Dit hangt samen met de keuze voor het jaarinkomen in plaats van het maandinkomen. Deze omschakeling is onderdeel van de vereenvoudiging. Wij moeten het wetsvoorstel zien zoals het is: het probeert administratieve lasten te vereenvoudigen in het belang van de advocatuur die daarmee moet werken. In de praktijk zullen ongetwijfeld enkele moeilijke gevallen ontstaan, die wij hopelijk via de AMvB kunnen opvangen. Mocht dat niet toereikend zijn, dan zullen wij de wet moeten aanpassen. Dat is de enige garantie dat juristen altijd werk zullen houden, wie er verder ook op staande voet wordt ontslagen!

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 21.27 uur tot 21.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (29700).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Middel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Eerst heb ik twee kanttekeningen. Ten eerste liet de heer Van de Beeten mij toen ik binnenkwam een verhaal zien dat naar zijn mening mijn inbreng was. Nu is per ongeluk mijn inbreng in het voorlopig verslag namens mijn fractie verspreid als mijn inbreng voor vanavond. Het verhaal dat circuleert, is niet mijn inbreng. Dat was de inbreng van mijn fractie in het voorlopig verslag waarop in de memorie van antwoord is ingegaan.

Ten tweede heb ik geprobeerd de behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen, omdat het Kamerdebat aan de overkant over de uitvoering van dit wetsvoorstel nog niet is afgerond. Bij de stemmingen in de Tweede Kamer bleek dat een aantal fracties, in ieder geval de fractie van de PvdA, van mening is dat pas definitief met het wetsvoorstel kan worden ingestemd als de uitvoering helder is. Daarover zal nog een algemeen overleg worden gehouden in januari. Er is zelfs nog een schriftelijke vragenronde gaande, die loopt tot 20 december. Er was zware kritiek op de voorgestelde manier van uitvoering. Met instemming van de minister is de hele zaak opgeschort. Normaal gesproken spreekt de Eerste Kamer over wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer zijn afgerond. Toen ik dit voorlegde aan de commissie-voorzitter hield hij een loepzuiver staatsrechtelijk betoog waar ik geen speld tussen kon krijgen. Hij zei dat de Eerste Kamer niet alleen over het wetsvoorstel beslist, maar ook over de wijze van uitvoering. De eerste Kamer kan daar dus zelfstandig over oordelen en heeft daar de Tweede Kamer niet voor nodig. Dat is juist, maar het neemt niet weg dat ik het jammer vind. Ik zou graag willen dat wij bij de behandeling van een dergelijk belangrijk wetsvoorstel ook precies weten hoe de zaak in de Tweede Kamer is afgerond. Nu behandelen wij het voorstel toch, want er was geen steun voor het voorstel van de PvdA-fractie om de behandeling uit te stellen. Overigens heb ik hier geen hard feelings over.

Ik zal de voor- en nadelen van dit wetsvoorstel kort belichten. Daarbij zal ik met name op twee punten ingaan. In de eerste plaats op de memorie van antwoord, namelijk op die aspecten waarop door de minister niet of onvoldoende is ingegaan. In de tweede plaats op het aanvullende stuk over de manier waarop de wet zal worden uitgevoerd. Voordat ik daarmee begin, wil ik vooropstellen dat er geen misverstand over mag bestaan dat de PvdA-fractie het wat het principe van de wet betreft volledig eens is met de regering, namelijk dat het alleszins gerechtvaardigd is om aan inburgering van nieuwkomers in onze samenleving eisen te stellen. Dan moet er echter wel bij gezegd worden dat inburgering van twee kanten moet komen. Wanneer mensen deel willen uitmaken van onze samenleving zullen zij zich onder andere de taal eigen moeten maken, maar ook de Nederlandse samenleving moet laten merken dat deze