

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1995

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 mei 1995

Ten verfolge op mijn brief van 7 maart jl., waarbij ik u het rapport «Met recht bijstand» aanbood en u mijn conclusies over de bevindingen van de werkgroep in het vooruitzicht stelde, kan ik u thans het volgende berichten.

1. Aanleiding tot het rapport

De totstandkoming van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) kende een lange en tumultueuze voorgeschiedenis. Kort na de invoering van deze wet, opvolger van de uit 1957 daterende Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogende (WROM), spraken diverse geledingen in de samenleving hun verontrusting uit over de effecten van de nieuwe wet- en regelgeving. De raden voor rechtsbijstand, de balie, de rechterlijke macht, de Nationale Ombudsman en de Vereniging voor Rechtshulp getuigden van hun bezorgdheid. Ik heb mij die signalen aangetrokken, reden waarom ik het op prijs stelde en stel dat de raden voor rechtsbijstand het initiatief hebben genomen een brede werkgroep samen te stellen ter «eerste verkenning van de gevolgen van de Wrb voor het beroep op gefinancierde rechtsbijstand».

2. De taakstelling van de werkgroep

De werkgroep heeft zich in de gegeven omstandigheden, te weten een zeer korte metingsperiode en onder tijdsdruk, de volgende drieledige taak gesteld:

- * het bijeenbrengen van beschikbare gegevens over het feitelijk beroep op de gefinancierde rechtsbijstand ter beantwoording van de vraag naar de omvang en het patroon van de te verwachten reductie in het gebruik van de voorziening;
- * het nagaan in welke mate de bevindingen afwijken van de beschikbare prognoses en het traceren van de oorzaken van eventuele afwijkingen;
- * het formuleren van aandachtspunten en het eventueel doen van voorstellen voor vervolgonderzoek.

3. Het rapport

3.1 De aankoop naar het onderzoek

Geconstateerd wordt, dat in de politieke en maatschappelijke discussie het begrippenkader en daarmee samenhangend cijfermateriaal redenen hebben gegeven tot de nodige misverstanden. Verdienste van het rapport is, dat daarin wordt verhelderd welk taalgebruik en welk door de wetgever beoogd bereik van de Wrb moeten worden onderscheiden. Bewust is daarbij gekozen voor de term «reductie in gebruik» in plaats van de veel gehoorde, maar verwarrende terminologie «vraaguitval».

3.2 De onderzoeksresultaten, de aanbevelingen en mijn conclusies

Na een korte beschouwing over de doelstelling van de Wrb, ontleend aan de memorie van toelichting, komt de werkgroep tot de vaststelling dat de wet drie reductie-factoren bevat (die elk zijn uitgewerkt in een serie van nadere maatregelen):

1. inperking van de aanspraak op de voorziening;
2. verscherping van de controle op de aanvraag tot gebruik;
3. verhoging van de prijs van het gebruik.

Deze drie factoren hebben in hun onderlinge samenhang en door terminologische verwarring voor het verschijnen van het rapport geleid tot niet steeds even heldere discussie over de beoogde en uiteindelijke effecten van de Wrb. Ook hier verschaffen de werkgroep en de onderzoekers de nodige duidelijkheid.

3.2.1 De reductie in het gebruik: omvang en patroon

De geconstateerde reductie in het gebruik van de advocatuur in civiele en bestuursrechtelijke zaken bedraagt landelijk gemiddeld 32%, in strafzaken 25%, althans waar het gaat om het vrijwillig beroep op rechtsbijstand. Dat is in beide categorieën van zaken bepaald meer dan beoogd werd. Ten opzichte van de volume-ramingen van het ministerie is sprake van een afwijking met ongeveer 10%-punten.¹

De onderzoekers hebben vastgesteld, dat de reductie van het gebruik naar hofressort sterk verschilt. Aannemelijk is gemaakt, dat dit het gevolg is van verschillen in gestrengheid van toetsing in het verleden (er waren, aldus het rapport «precieze» en «rekkelijke» arrondissementen). Ik leid daaruit af dat de nieuwe raden voor rechtsbijstand hun wettelijke taak serieus nemen. Ook hebben de onderzoekers vastgesteld dat de vraag-reductie per rechtsgebied aanzienlijke verschillen vertoont.

De werkgroep is van oordeel, dat met de beschikbare gegevens geen passend antwoord kan worden gegeven op de vraag in hoeverre de opgetreden reductie van het gebruik overeenstemt of afwijkt van de voorziene effecten van de Wrb. Ik deel die mening.

Vervolgonderzoek zal dat moeten uitwijzen. De werkgroep heeft in dat kader naar voren gebracht, dat waarschijnlijk een beperkt deel van de reductie terecht is gekomen bij de stichtingen rechtsbijstand. Andere vormen van substitutie heeft de werkgroep, gelet op de beperkte onderzoeksofzet, niet kunnen onderzoeken. Ook wordt in het rapport gewezen op de mogelijkheid dat de afname van de vraag het gevolg kan zijn van een afweging waarbij de burger voor minder wezenlijke belangen van rechtsbijstand afziet. Ook over deze aspecten zal het vervolgonderzoek uitsluitsel moeten bieden.

¹ Op basis van deze volume-ontwikkeling zou verondersteld kunnen worden, dat ook de begroting met een zelfde percentage zou kunnen worden bijgesteld. Een dergelijke veronderstelling is onjuist. Naar het zich laat aanzien doet de reductie zich het sterkst voor bij de voor de overheid minst kostbare zaken. De gemiddelde toevoegingsvergoeding valt daardoor hoger uit, de opbrengsten uit eigen bijdragen zijn lager.

De werkgroep stelt vast dat de huidige tariefstelling onvoldoende recht doet aan de door de wetgever beoogde verhouding tussen de financiële last en de draagkracht in het inkomen en vermogen. Op grond van het rapport is ook naar mijn oordeel aannemelijk, dat de onevenredigheid tussen beide met name tot uitdrukking komt bij de relatief hogere inkomenscategorieën binnen het stelsel.

3.2.2 De indexering van de eigen bijdragen en de inkomensgrenzen onder de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (W.R.O.M.)

De werkgroep heeft berekend, dat door een gedeeltelijk onjuiste toepassing van het W.R.O.M.-indexeringsmechanisme de aanspraken op de voorziening in de periode 1982–1993 onbedoeld zijn verminderd. Het zwaartepunt van die vermindering lag overigens in 1982. Bedroeg het deel van de bevolking dat voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking kwam in 1987 circa 66%, in 1993 bleek dit aandeel te zijn gedaald tot 53%. Als gevolg van de verlaging van de inkomensgrenzen voor alleenstaanden bij de invoering van de WRB bedraagt dit aandeel thans 48%. De werkgroep beveelt aan de gevolgen van de deels onjuiste toepassing van de indexeringsclausule ongedaan te maken, hetgeen zou leiden tot een aandeel van 55% en nadere studie te laten verrichten naar de meest gereede indexering opdat uitholling van de voorziening in de toekomst wordt vermeden.

Zoals ook uit mijn slotbeschouwing zal blijken, neem ik mij die laatste aanbeveling ter harte. Echter, wat betreft de reparatie van het bereik van de Wrb kan ik de gedachtengang van de werkgroep niet tot de mijne maken.

De wetgever heeft bij de parlementaire behandeling van de Wrb uitvoerig van gedachten gewisseld over het bereik van de wet en de vraag of de tariefstelling niet prohibitief zou uitvallen voor de toegang tot de rechter.

Eerst na de invoering van de Wrb zijn er aanwijzingen gekomen, dat de omvang van de kring van gerechtigden beperkter zou zijn dan tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd aangenomen. Dat betekent – het rapport gaat daar uitgebreid op in – dat het parlement op het moment dat het over de inkomensgrenzen en eigen bijdragen oordeelde een beeld had van de reikwijdte van de regeling dat niet meer in overeenstemming was met de werkelijkheid. Hieraan doet echter niet af, dat de wetgever over de in het voorstel opgenomen inkomensgrenzen en eigen bijdragen in alle openheid een standpunt heeft bepaald. Het komt mij voor dat daarbij aan de redelijkheid van de criteria als zodanig een groter gewicht zal zijn toegekend dan aan de gegevens met betrekking tot de omvang van de kring van gerechtigden.

4. Samenvatting en slotbeschouwing

De aanbevelingen van de werkgroep komen neer op:

- a. een zodanige correctie van de tariefstelling waardoor voor alle doelgroep-inkomens in verhouding tot hun draagkracht evenredige financiële drempels kunnen worden vastgesteld;
- b. een nadere studie naar een adequate wijze van indexering. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de kring van gerechtigden niet stelselmatig en onbedoeld wordt verkleind;
- c. correctie van het onjuiste indexeringsbeleid waardoor de kring van gerechtigden wordt gebracht op 55% in plaats van 48% van de bevolking;
- d. vervolgonderzoek.

De geconstateerde reductie in het gebruik is fors. Onvoldoende duidelijk is echter nog of die vraag elders bediend is of steeds even wezenlijk van aard was. Naast de geïntensiveerde controle hebben de aangescherpte en

meer uniform toegepaste toetsingsmaatstaven een aanzienlijk effect gesorteerd.

In concreto over de aanbevelingen van de werkgroep het volgende. Ik ben niet bereid tot «herstel» van de kring van gerechtigden, aangezien de wetgever in dat verband nog zeer onlangs een bewuste keuze heeft gemaakt voor de huidige grenzen die mij ook thans niet onredelijk voorkomen. Het door het SCP berekende bereik van de wet (bijna 50% van de bevolking) is naar mijn mening nog altijd aanzienlijk. Rechtzoekenden die geen wettelijke aanspraak hebben, zijn aangewezen op de werking van de markt. Ontwikkelingen die ertoe leiden dat rechtsbijstand in dat segment betaalbaar blijft of betaalbaarder wordt voor in het bijzonder de inkomens met een draagkracht net buiten het stelsel van de Wrb, juich ik toe en zal ik waar mogelijk mede bevorderen.

Ik trek mij de beschouwingen, gewijd aan mogelijk onbedoelde effecten van het indexeringsmechanisme in de Wrb, aan. Van de beschouwingen hierover van het SCP heb ik kennis genomen. Inmiddels wordt gezien of het bestaande mechanisme, bedoeld om het voorzieningenniveau op peil te houden, aan zijn doel beantwoord. Is dat niet het geval, dan zal wetswijziging nodig zijn.

De werkgroep heeft naar mijn oordeel aannemelijk gemaakt, dat de vraagreductie in civiele zaken is oververtegenwoordigd, niet zo zeer in de allerlaagste categorieën, maar juist in de daar direct boven gelegen categorieën. Er is dus reden om tegemoet te komen aan de aanbeveling ter zake. Ik zal regelgeving voorbereiden ten behoeve van een verlichting voor die bedoelde inkomensgroepen binnen het stelsel. Mijn gedachten gaan uit naar een bandbreedte waarbinnen de laagste eigen bijdrage gehandhaafd blijft op f 110,- en de hoogste wordt verlaagd van f 1325,- naar f 935,-. In de bijlage bij deze brief is weergegeven wat dit voor de tussenliggende categorieën betekent. Het resultaat is een eigen bijdrage die beter in overeenstemming is gebracht met de draagkracht in het inkomen. Een concept-algemene maatregel van bestuur zal u volgens de zgn. voorhangprocedure bekend worden gemaakt.

Ten slotte het feit dat de onderzoekers onvoldoende zicht konden krijgen op de effecten van de wet op micro-niveau (nl. welke zaken/personen vallen buiten het bereik van de voorziening en op de vraag welke substitutie is opgetreden). Zij bevelen vervolgonderzoek aan. Ik onderschrijf het belang daarvan en zal daartoe in nader overleg treden met de raden voor rechtsbijstand en het WODC.

Een gelijkkluidende brief zond ik naar de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

BIJLAGE

Eigen bijdragen gefinancierde rechtsbijstand (indicatie opbouw nieuwe eigen bijdragen)

inkomensgrens		eigen bijdrage		
samenw.	alleenst.	huidig	bijstelling	nieuw
<1810	<1270	110	0	110
<1995	<1395	185	0	185
<2110	<1475	260	0	260
<2210	<1545	355	-20	335
<2315	<1620	455	-45	410
<2420	<1695	575	-90	485
<2525	<1765	685	-125	560
<2625	<1835	810	-175	635
<2735	<1915	950	-240	710
<2840	<1990	1075	-290	785
<2945	<2060	1200	-340	860
<3055	<2140	1325	-390	935