

Vergaderjaar 2004–2005

29 685

Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 april 2005

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties met betrekking tot het onderhavige onderwerp. De vragen hebben vaak betrekking op de wijze waarop met het voorgestelde fiscale inkomen wordt omgegaan. Gelet op de aard en inhoud van de vragen, zal ik uitvoerig ingaan op de opzet van de regeling.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de ontwikkeling naar harmonisatie van de inkomensafhankelijke regelingen en het gezamenlijk uitvoeren van de regelingen door een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie. Zij zijn niet overtuigd van de argumenten die hebben geleid tot het laten vaststellen van het inkomen door de raden voor rechtsbijstand en menen dat juist het centraliseren van de berekening van de financiële draagkracht zou moeten plaatsvinden bij deze nieuwe aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie.

Voorafgaande aan de beantwoording van de vragen stel ik er prijs op om aan te geven dat met de regeling in het wetsvoorstel zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van de rechtzoekende. Daarom wordt zoveel mogelijk aangesloten bij een vaststaand inkomen waarvan bovendien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het lager is dan het actuele inkomen. Zoals uit het onderstaande zal blijken, zal een aanpassing aan een ander inkomensbegrip in de meeste gevallen niet gunstiger uitpakken voor de rechtzoekende.

Zoals deze leden terecht constateren kunnen in het kader van de inkomensafhankelijke regelingen twee ontwikkelingen worden waargenomen. In de eerste plaats is dat het streven naar harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. Deze harmonisatie vindt zijn weerslag in de hoofdstukken 1 en 3 t/m 5 van het thans bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Kamerstukken II 2004/05, 29 764; hierna: Awir). Daarnaast wordt voor een aantal daartoe aangewezen inkomensafhankelijke regelingen, te weten de huursubsidie, zorgtoeslag en tegemoetkoming kinderopvang, één uitvoeringsloket geïntroduceerd, te weten de Belastingdienst/Toeslagen. Voor genoemde inko-

mensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen regelt hoofdstuk 2 van de Awir de procedure. Het is de ambitie van het kabinet op termijn alle inkomensafhankelijke regelingen onder het begrippenkader van de Awir te brengen, maar deze ambitie gaat niet zo ver om – op termijn – ook de uitvoering van alle inkomensafhankelijke regelingen bij de Belastingdienst/Toeslagen onder te brengen. Of dat gebeurt, is afhankelijk van de aard en inhoud van de desbetreffende inkomensafhankelijke regeling. De bepalingen op basis waarvan de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling wordt bepaald, zijn neergelegd in hoofdstuk 1 van de Awir en gelden daarom voor alle inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van het geharmoniseerde begrippenkader vallen. Voor de vaststelling van de draagkracht wordt daarbij onder meer uitgegaan van het verzamelinkomen in de aanslag inkomstenbelasting of het belastbare loon zoals dat blijkt uit de jaaropgaven. Daarnaast kan ingevolge de Awir de aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ook afhankelijk worden gesteld van het vermogen. De desbetreffende gegevens worden verkregen van de Belastingdienst. Voor de toepassing van de Wet op de rechtsbijstand wordt evenals in de Awir aangesloten bij de fiscale inkomensbegrippen en vindt de gegevensverstrekking plaats door de Belastingdienst.

Wel moet bedacht worden dat de systematiek en het doel van de Wet op de rechtsbijstand een andere is dan die van andere inkomensafhankelijke regelingen.

Zoals uit de beschrijving hierboven blijkt, is de Awir gericht op het verstrekken van een periodieke tegemoetkoming in de kosten en niet op een eenmalige voorziening. Deze geldelijke tegemoetkoming is gerelateerd aan het toetsingsinkomen in het jaar waarin betrokkene de bijdrage wenst te ontvangen. Dit inkomen wordt dus aanvankelijk geschat. Bijstelling in de loop van of na afloop van het berekeningsjaar zal hierdoor vaak nodig zijn (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 9). De belanghebbende zal dus altijd rekening moeten houden met hetzij een naheffing, hetzij een aanvullende tegemoetkoming. Het streven is erop gericht via tussentijdse bijstellingen de bevoorschotting zoveel mogelijk af te stemmen op de definitieve tegemoetkoming teneinde te voorkomen dat burgers grote bedragen moeten terugbetalen of grote nabetalingen krijgen.

De systematiek en het doel van de Wet op de rechtsbijstand en dus ook van het onderhavige wetsvoorstel is anders. Een recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor de rechtzoekende leidt niet tot een periodieke financiële tegemoetkoming. Het gaat om een recht waarbij een gesubsidieerde dienst wordt aangeboden in een incidenteel geval. Het is dus ook geen structurele voorziening. Om gebruik te mogen maken van de gesubsidieerde dienstverlening, moet de rechtzoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen. Deze is per toevoeging ook eenmalig. Alhoewel in het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij de fiscale inkomensbegrippen is gekozen voor een ander peiljaar dan in de Awir. Gekozen is voor het inkomen in het jaar T-2. De reden daarvoor is dat er in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand een recht wordt gegeven dat de toegang tot het recht waarborgt in die zin dat de rechtzoekende een recht heeft op het verkrijgen van rechtsbijstand door een advocaat. Van belang is dat de rechtzoekende vanaf de aanvang van zijn aanvraag om een toevoeging, snel duidelijkheid heeft over dit recht, omdat in veel zaken snel moet worden opgetreden. Indien, zoals in de Awir, wordt uitgegaan van het actuele jaarinkomen, zal pas achteraf een definitief besluit op de aanvraag om een toevoeging kunnen worden genomen. Het actuele jaarinkomen is immers pas na afloop van het jaar bekend. Wordt uitgegaan van het jaar T-2 als uitgangspunt voor de berekening van de draagkracht dan blijkt uit de praktijk dat het verzamelinkomen of het belastbare loon over dat jaar in praktisch alle gevallen vaststaat op het moment

waarop de rechtzoekende een aanvraag om een toevoeging doet. Het is dan voor de rechtzoekende onmiddellijk duidelijk of hij in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en zo ja, wat de hoogte van zijn eigen bijdrage is. Het voordeel is dus dat het merendeel van de rechtzoekenden niet bevreesd hoeft te zijn dat uit het verzamelinkomen, nadat dit is vastgesteld, blijkt dat hij bijvoorbeeld geen recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand met als gevolg dat een commerciële rekening van de kosten van rechtsbijstand door de rechtzoekende moet worden betaald. De kosten voor rechtsbijstand zijn immers al gemaakt. Dit kan niet meer worden teruggedraaid.

Dit neemt niet weg dat er ook in het voorgestelde systeem gevallen zullen zijn waarin pas achteraf de draagkracht wordt vastgesteld. Dit is het geval, indien de betrokkene aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan en het verzamelinkomen over het jaar T-2 op het moment van de aanvraag nog niet is vastgesteld. Dit zijn echter uitzonderingen. Voorts is de draagkracht niet op voorhand duidelijk, indien de rechtzoekende peiljaarverlegging aanvraagt. Verwacht wordt dat in ongeveer 10% van de aanvragen peiljaarverlegging zal worden aangevraagd. Deze regeling heeft tot doel om degenen van wie het inkomen op het moment van de aanvraag is gedaald, niet het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand te ontnemen. Bij peiljaarverlegging wordt wel aanvankelijk uitgegaan van het geschatte inkomen in het jaar van de aanvraag, aangezien het verzamelinkomen over dat jaar pas op een later tijdstip beschikbaar is. Mocht het naderhand vastgestelde inkomen hoger zijn dan het inkomen dat in aanmerking zou zijn genomen zonder peiljaarverlegging, dan wordt met dit laatste inkomen rekening gehouden. De rechtzoekende komt dus achteraf niet voor verrassingen te staan, omdat hij van tevoren weet dat in ieder geval van het inkomen in het jaar T-2 wordt uitgegaan, indien het inkomen in het jaar T hoger zou blijken te zijn. In zoverre is er ook zekerheid omtrent de draagkracht voor de rechtzoekende, indien hij een aanvraag om peiljaarverlegging heeft gedaan.

Met het bovenstaande is beoogd aan te geven dat de van de Awir afwijkende regeling in dit wetsvoorstel tot doel heeft om meteen zekerheid te bieden aan de rechtzoekende ten aanzien van zijn recht op gesubsidieerde rechtsbijstand in een concreet geval.

De draagkracht wordt vastgesteld op basis van de gegevens over het inkomen en vermogen die door de Belastingdienst zijn berekend. De raad voor rechtsbijstand neemt deze gegevens over. De raad berekent niet zelf het inkomen. De raad maakt alleen dan een schatting van het inkomen en vermogen, indien peiljaarverlegging wordt aangevraagd. Die schatting zal gebaseerd zijn op inkomensgegevens van de rechtzoekende, zoals een loonstrook. De gegevens over het verzamelinkomen of het belastbare loon dat het uitgangspunt in het jaar T zal vormen, worden uiteindelijk verstrekt door de Belastingdienst.

Uit de systematiek en het doel van de Wet op de rechtsbijstand volgt dat een aanvraag om gesubsidieerde rechtsbijstand wordt ingediend en beoordeeld op het moment dat het rechtsprobleem zich aandient. Een aanvraag voor een bepaalde datum in een jaar is niet aan de orde. Nadat de aanvraag is ingediend, wordt niet alleen de draagkracht van de rechtzoekende vastgesteld, maar ook de aard van het rechtsprobleem. Het lijkt in de rede te liggen om over beide onderwerpen tegelijkertijd door de raad een besluit te laten nemen, waarbij de raad voor wat betreft de draagkrachtgegevens uitgaat van de gegevens van de Belastingdienst. Gelet op de eenmaligheid van de aanvraag in relatie tot de veelal noodzakelijke snelheid waarbinnen de advocaat moet optreden in de betreffende zaak, komt deze aanpak de inzichtelijkheid voor de rechtzoekende ten goede.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat in het algemeen de termijn is waarbinnen de rechtzoekende duidelijkheid krijgt op de vraag hoe hoog de eigen bijdrage is.

Indien een aanvraag om een toevoeging volledig en compleet is ingediend, bedraagt de landelijke doorlooptijd in het afwikkelingsproces op dit moment gemiddeld negen dagen. Invoering van het voorgestelde systeem in het onderhavige wetsvoorstel zal een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure met zich brengen. Dit zal leiden tot een verkorting van de totale doorlooptijd van de aanvraag- en afhandelingsprocedure. De rechtzoekende hoeft niet langer een verklaring omtrent inkomen en vermogen over te leggen. Dit heeft een positieve invloed op de totale duur van de aanvraagprocedure.

In het voorgestelde systeem dient de rechtzoekende zijn sofi-nummer bij de advocaat in. De raden voor rechtsbijstand zullen vervolgens de persoonsgegevens en financiële gegevens elektronisch verzamelen en laten controleren door de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) respectievelijk de Belastingdienst. De controle van de persoonsgegevens neemt maximaal 48 uur en die van de financiële gegevens maximaal 24 uur in beslag. Overigens zal nadat de Landelijke Raadpleegbare Deelverzameling is ingevoerd bij de GBA, de doorlooptijd van het controleren van de persoonsgegevens bij de GBA tot één dag teruggebracht kunnen worden.

In verband met de (technologische) ontwikkelingen bij de ketenpartners valt thans niet exact aan te geven hoeveel tijd de afhandeling van aanvragen tot de datum van de eindbeslissing op de aanvraag na invoering van het onderhavige wetsvoorstel in beslag zal nemen.

Opzet van de regeling

De leden van de CDA-fractie geven aan moeite te hebben met het uitgangspunt dat voor de berekening van het fiscale inkomen gekozen is voor het jaar T-2. Zij betwijfelen of het inkomen van twee jaar geleden inderdaad in de meeste gevallen lager zal zijn dan het actuele inkomen vanwege de verwachte loonstijgingen. Daarbij memoreren zij dat de regering aangeeft ook liever aan te sluiten bij het actuele inkomen maar dat dat op dit moment niet goed haalbaar is. De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn wel een adequate schatting van het inkomen kan worden gemaakt.

In navolging van hetgeen in paragraaf 1 is aangegeven is het van belang dat gegevens over een vastgesteld verzamelinkomen of belastbaar loon elektronisch kunnen worden verstrekt. Het gaat er immers om dat voorkomen moet worden dat de rechtzoekende te lang in onzekerheid verkeert over de mogelijkheid om van de gesubsidieerde rechtsbijstand gebruik te kunnen maken. Een rechtsprobleem kan zich op elk willekeurig moment voordoen. Vaak is snel handelen geboden. Een rechtzoekende wil dus ook binnen relatief korte tijd weten of hij in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, aangezien hij de gelegenheid moet hebben te beoordelen of hij van de diensten van een gesubsidieerde advocaat gebruik kan maken. In het onderhavige wetsvoorstel is een zodanige systematiek gekozen dat weliswaar wordt aangesloten bij het fiscale inkomensbegrip, maar dat ook in zoveel mogelijk gevallen aan de rechtzoekende meteen duidelijkheid kan worden verschaft over zijn rechten op het punt van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat is hierboven uiteengezet. Hoe groter de groep rechtzoekenden die op voorhand duidelijkheid kunnen krijgen over de gesubsidieerde toegang tot het recht, hoe beter dat is. In hoeverre dan bij de Awir kan worden aangesloten zal nog moeten worden gezien. Daarbij zal, zoals ik hierboven ook al aangaf, voor ogen moeten worden gehouden dat bij de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging niet alleen de draagkracht wordt betrokken, maar ook de inhoudelijke omstan-

digheden van het geval. Voorts moet rekening worden gehouden met het incidentele karakter van de toevoegingsaanvraag.

In ieder geval kan op het moment dat recentere gegevens dan thans het geval is over het vastgestelde verzamelinkomen kunnen worden verstrekt, dit in de ICT systemen worden doorgevoerd door middel van een marginale aanpassing. De gehele infrastructuur, methodiek en organisatie rond de toevoegingsaanvraag behoeven immers niet meer te worden gewijzigd, aangezien de omslag van netto maandinkomen als draagkrachtbegrip, inclusief alle administratieve handelingen die hiermee gepaard gaan, naar verzamelinkomen/belastbaar loon dan reeds heeft plaatsgevonden. Veel extra rompslomp, zoals deze leden vrezen, brengt dat dus niet met zich. Een wetswijziging is dan echter wel nodig.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de vraag van dezelfde leden met betrekking tot de termijn waarop het onderhavige wetsvoorstel in voornoemde zin kan worden aangepast niet goed is te beantwoorden. Indien het mogelijk blijkt van een meer actueel vastgesteld verzamelinkomen uit te gaan zonder dat dit ten koste gaat van de gewenste directe duidelijkheid voor de rechtzoekende, dan zal alleen een wetswijziging betreffende het peiljaar moeten worden ingediend. Is het de bedoeling dat een centraal orgaan taken op dit gebied krijgt dan zal een verdere afstemming op de Awir noodzakelijk zijn. Vooralsnog worden de ontwikkelingen nauwlettend gevolgd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat maar liefst in 20 000 gevallen waarin een aanvraag om gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gedaan een aanvraag om peiljaarverlegging zal worden ingediend. Deze leden vragen zich om die reden af of daarom niet beter bij het actuele inkomen kan worden aangesloten.

Indien op dit moment bij het actuele inkomen wordt aangesloten, betekent dat dat in alle gevallen waarin een aanvraag om een toevoeging wordt gedaan, aanvankelijk wordt uitgegaan van een geschat inkomen. Dit is de systematiek van de Awir. Na afloop van het berekeningsjaar volgt de definitieve toekenning, waarbij eventuele verschillen alsnog worden uitbetaald of teruggevorderd. Dit leidt ertoe dat steeds pas naderhand een definitief inzicht kan worden gegeven in het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Gelet op enerzijds het incidentele karakter van de aanvraag en anderzijds de principiële vraag inzake de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, ben ik van mening dat de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener zo snel mogelijk zekerheid over de draagkracht moeten krijgen.

Aansluiting bij het actuele inkomen zou weinig verandering in de hoogte van de administratieve lasten die thans met de aanvraag zijn gemoeid met zich brengen. De raden voor rechtsbijstand zullen alle aanvragen opnieuw moeten toetsen nadat het toetsingsinkomen is vastgesteld. Dubbel werk brengt dubbele kosten met zich. Gesteld dat uit die toetsing blijkt dat de rechtzoekende buiten het stelsel valt, moet de raad de reeds uitgekeerde vergoedingen terugvorderen. Ook daaraan kleven administratieve lasten. De doelstelling van het wetsvoorstel, te weten administratieve lastenvermindering, wordt daarmee teniet gedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of nauwkeurig kan worden aangegeven op welke punten de begrippen inkomen en vermogen afwijken van het fiscaal gebruikte verzamelinkomen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt niet afgeweken van de fiscale begrippen. Dit volgt uit de voorgestelde aanvulling van artikel 1 van de Wet op de rechtsbijstand.

In aanvulling daarop vragen dezelfde leden of uit de omschrijving van het begrip verzamelinkomen in de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat verrekenbare verliezen in het verzamelinkomen niet worden meegenomen. De vraag van deze leden kan bevestigend worden beantwoord. Door aan te sluiten bij het verzamelinkomen worden verliezen uit

andere jaren niet meegenomen. Op dit punt wijkt het voorstel niet af van het wetsvoorstel Awir. Deze methodiek past in de gedachte om de bepaling van de draagkracht in inkomensafhankelijke regelingen niet te laten beïnvloeden door inkomen uit andere jaren. Ook voor inkomensafhankelijke aftrekposten in de inkomstenbelasting is het verzamelinkomen, dus het inkomen vóór verliesverrekening, bepalend. Overigens past het derde lid van het voorgestelde artikel 34a, waarin is bepaald dat een negatief inkomen wordt gesteld op nihil, bij nader inzien niet in die gedachte, omdat daardoor juist geen rekening zou worden gehouden met een verlies in het jaar zelf. Bij nota van wijziging zal deze bepaling daarom worden geschrapt.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de reden dat voor het vermogensbegrip het heffingvrij vermogen van € 18 800 (inmiddels € 19 522) buiten beschouwing wordt gelaten.

Op grond van artikel 34 van de Wet op de rechtsbijstand wordt voorzien in een vermogensvrijstelling. Aansluiting bij de fiscale begrippen brengt mee dat wat betreft de vermogensvrijstelling wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet inkomstenbelasting 2001. In die wet worden in de artikelen 5.5 en 5.6 vermogensvrijstellingen geregeld. In 2003 bedroeg het heffingvrij vermogen op grond van artikel 5.5 € 18 800 per persoon. Thans is dat € 19 522. De vrijstelling in het onderhavige wetsvoorstel is daarop afgestemd.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde berekeningswijze van de draagkracht kan leiden tot enige verschuiving. Zij willen weten welke rechtzoekenden thans wel en straks niet meer onder de regeling vallen en omgekeerd.

Aangezien zowel het inkomens- en vermogensbegrip als het referentejaar wijzigen, kan hier in algemene zin geen antwoord op worden gegeven. Door middel van tijdsintensief dossieronderzoek zouden wellicht gegevens kunnen worden verzameld over het huidige aantal financiële afwijzingen op basis van inkomen en vermogen. Van belang is dat voor het bepalen van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand de huidige inkomensbedragen zoveel mogelijk zijn omgerekend naar een equivalent verzamelinkomen. Op dit moment wordt uitgegaan van het inkomen verminderd met allerlei fiscale kortingen. Op die wijze wordt beoogd een actueel belastbaar inkomen te berekenen. In het voorgestelde systeem wordt uitgegaan van een jaarinkomen in het jaar T-2 waarbij wordt gekeken naar het zogenaamde verzamelinkomen of belastbaar loon. Op dit moment is de inkomensgrens voor een alleenstaande € 1438 en voor de rechtzoekenden met een gemeenschappelijke huishouding € 2055 per maand (zie artikel 34 van de Wet op de rechtsbijstand). In de nieuwe systematiek zal dit op dit moment € 21 800 respectievelijk € 31 000 bedragen. Wat betreft de vermogensvrijstelling wordt in het onderhavige wetsvoorstel ook van een geheel andere opzet uitgegaan. Zoals hierboven is aangegeven is daarbij gekozen voor aansluiting bij het heffingvrij vermogen. Dit is gunstiger dan thans het geval is. Daar komt bij dat de doelstelling van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat het percentage van de Nederlandse bevolking dat daarvoor in aanmerking komt evenals in de huidige situatie ongeveer 50% zal zijn.

De leden van de CDA-fractie geven terecht aan dat in artikel 34d, derde lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geschapen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen in welke gevallen waarin de rechtzoekende op basis van artikel 34 geen toegang zou hebben tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, toch een toevoeging wordt verleend. Deze leden willen graag weten op welke wijze de eigen bijdrage wordt bere-

kend als geen peiljaarverlegging mag plaatsvinden en dus uitgegaan blijft worden van het eerdere hogere inkomen.

Met het oog op de duidelijkheid worden de mogelijkheden met betrekking tot de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging uiteengezet.

In de door deze leden bedoelde gevallen gaat het om de situatie waarin de draagkracht van de rechtzoekende zo hoog is dat hij met toepassing van artikel 34 buiten het stelsel zou vallen.

Deze situatie doet zich niet voor in het geval positief op de aanvraag om peiljaarverlegging zou worden beslist. Een positieve beslissing houdt in dat niet alleen de terugval in het inkomen ten minste 15% bedraagt, maar ook dat de rechtzoekende binnen de inkomensgrens van het stelsel valt. De hoogte van het inkomen na peiljaarverlegging bepaalt dan de hoogte van de eigen bijdrage. In dat geval is art. 34d, derde lid, niet aan de orde. Dit is anders als de aanvraag om peiljaarverlegging wordt afgewezen, omdat de terugval in het inkomen niet ten minste 15% bedraagt. In dat geval kunnen zich twee situaties voordoen. Ten eerste kan de draagkracht met toepassing van de terugval nog steeds buiten het bereik van het stelsel liggen. Het is evident dat de aanvraag niet wordt gehonoreerd. Ten tweede kan het voorkomen dat de terugval bijvoorbeeld slechts 10% is, maar dat desondanks de rechtzoekende op grond van zijn berekende inkomen binnen het stelsel zou vallen. In dat geval ligt het in de rede om toch een toevoeging af te geven waarbij de hoogste eigen bijdrage zal worden opgelegd. Bij nota van wijziging zal dit laatste alsnog worden geregeld.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de door hen aangehaalde algemene maatregel van bestuur niet gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel van kracht wordt. De reden dat nog geen concept algemene maatregel van bestuur is gemaakt, heeft te maken met het feit dat nog nader moet worden uitgezocht hoe deze maatregel exact vorm moet krijgen om onwenselijke knelpunten met betrekking tot de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand weg te nemen zonder dat er in feite sprake zal zijn van een generieke ophoging van de inkomensgrenzen. Zoals hiervoor is aangegeven zal in het geval de draagkracht met minder dan 15% terugvalt, maar desondanks toch binnen de grenzen van het stelsel valt, in beginsel wel een toevoeging worden afgegeven.

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat ook het publiek zich bewust moet worden van de kosten van procederen. In dit kader refereren deze leden aan het terugbrengen van twaalf naar vier treden. Zij vragen zich wel af waarom de laagste eigen bijdrage wordt verhoogd, terwijl de hoogste eigen bijdrage wordt teruggebracht. Deze leden willen weten waarom niet een evenwichtiger verdeling is aangebracht. Ik begrijp deze leden aldus dat zij bij hun vraag ook eerdere verhogingen van het griffierecht en de eigen bijdragen willen betrekken. In de memorie van toelichting is verwezen naar de besluiten waarin de verschillende verhogingen zijn doorgevoerd.

Ik ben mij ervan bewust dat de verhogingen die zijn doorgevoerd van verdergaande aard zijn dan de gebruikelijke indexeringen. De verhogingen zijn in die zin gelijkmatig verdeeld dat deze percentueel zijn doorgevoerd. De verhogingen zijn dus van gelijke zwaarte voor de betreffende inkomenscategorieën. Met de introductie van de vier inkomenscategorieën worden de lagere inkomens percentueel meer ontzien dan de hogere. Zoals uit onderstaande tabel blijkt is niet alleen de laagste eigen bijdrage slechts € 8 omhoog gegaan, maar ook de laagste inkomenscategorie vergroot. Wat thans de eerste twee treden zijn, wordt in het voorgestelde systeem uitgebreid tot één. In de nieuw voorgestelde vierde categorie zijn de laatste vier treden uit het huidige recht samengevoegd. Het zou niet redelijk zijn de laagste trede van die vier te belasten met de hoogste of een hogere eigen bijdrage dan op dit moment voor de

twaalfde en dus hoogste trede geldt. Een zekere uitmiddeling heeft plaatsgevonden. Naar mijn mening levert dit een evenwichtige verdeling op.

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke samenvoegingen hebben plaatsgevonden en wat het gevolg is voor de eigen bijdragen.

cat.	huidige eigen bijdrage	inkomensgrenzen (zonder samenvoeging)		nieuwe eigen bijdrage	Inkomensgrenzen (na samenvoeging)	
		alleenstaand	niet-alleenstaand		alleenstaand	Niet-alleenstaand
0	€ 0			€ 0		
A	€ 90	€ 15 200	€ 21 200	€ 98	€ 15 900	€ 22 300
B	€ 141	€ 15 900	€ 22 300			
C	€ 208	€ 16 400	€ 23 000	€ 242	€ 16 700	€ 23 500
D	€ 275	€ 16 700	€ 23 500			
E	€ 340	€ 17 200	€ 24 200			
F	€ 396	€ 17 600	€ 24 800	€ 428	€ 18 400	€ 26 000
G	€ 458	€ 18 000	€ 25 400			
H	€ 516	€ 18 400	€ 26 000			
I	€ 582	€ 18 900	€ 26 700			
J	€ 633	€ 19 300	€ 27 300	€ 672	€ 21 800	€ 31 000
K	€ 703	€ 19 700	€ 27 900			
L	€ 769	€ 21 800	€ 31 000			

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom zo strak wordt vastgehouden aan het peiljaar T-2.

Op eenzelfde soort vraag van de leden van de CDA-fractie is hierboven ingegaan. Daarbij is aangegeven dat het met name van belang is dat de rechtzoekende direct zekerheid heeft over de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de eigen bijdrage. Dezelfde leden bepleiten aansluiting bij het actuele jaarinkomen om een terugval in koopkracht op te kunnen vangen.

In het voorgestelde systeem kan een terugval in het inkomen worden opgevangen door het vragen van peiljaarverlegging. Indien de aanvraag om peiljaarverlegging wordt gehonoreerd, wordt uitgegaan van het actuele jaarinkomen in het jaar T. In zoverre wordt rekening gehouden met het actuele inkomen.

Ik begrijp de leden van de PvdA-fractie verder aldus dat zij bedenkingen hebben tegen de vereiste hoogte van de terugval, namelijk 15%. Deze terugval speelt uitsluitend een rol bij de vraag of het verzoek om peiljaarverlegging wordt gehonoreerd. Is de terugval minder, dan wordt voor de beoordeling van de draagkracht uitgegaan van het jaar T-2. Hierboven is bij eenzelfde soort vraag van de leden van de CDA-fractie aangegeven dat een kleinere terugval er in bepaalde gevallen toe kan leiden dat geen toegang tot het recht wordt verkregen. Aldaar is aangegeven dat in de algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven in welke gevallen dan toch een toevoeging zal worden verleend. Daarbij wordt aangetekend dat het om een beperkt aantal gevallen zal gaan. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zal in ongeveer 10% van het totaal aantal aanvragen om een toevoeging een aanvraag om peiljaarverlegging worden gedaan. Van die aanvragen zal slechts een deel betrekking hebben op de vraag of toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verkregen. Een ander – groter – deel zal van belang zijn voor het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage. Hoe lager het inkomen, hoe lager de eigen bijdrage is.

Niet ontkend wordt dat het voor kan komen dat iemand door een onvoldoende terugval in het inkomen geen toegang tot het stelsel van gesubsidi-

dieerde rechtsbijstand zal hebben. Het betreft dan rechtzoekenden die voorheen al een zo hoog inkomen hadden dat zij geen toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hadden. De voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel leiden tot een zodanige lastenvermindering dat dit naar mijn mening opweegt tegen de mogelijkheid dat een enkeling als gevolg van de 15%-drempel geen toegang heeft tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij teken ik aan dat het stellen van een toegangsgrens altijd arbitrair is, maar dat de negatieve gevolgen zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Voorts is het niet onredelijk te verwachten dat degenen die in het jaar T-2 al buiten het stelsel vielen, zich op enigerlei wijze hebben ingedekt tegen mogelijke financiële risico's, waaronder ook de kosten van mogelijk gebruik van juridische bijstand gerekend mogen worden.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of iemand die er in de laatste maanden van het jaar veel meer dan 15% in inkomen op achteruit is gegaan met een verwachting dat die sterke daling ook in het daarop volgende jaar aan de orde zal zijn, geen verzoek om peiljaarverlegging kan doen.

Een aanvraag om peiljaarverlegging kan worden gedaan als het jaarincome in het jaar T naar verwachting 15% of meer zal zijn teruggevallen. Met de keuze voor een jaarinkomen wordt aangesloten bij eenzelfde keuze voor de berekening van het inkomen in de Awir. Het kan dus voorkomen dat het inkomen van iemand in de laatste twee maanden van het jaar is teruggevallen met bijvoorbeeld 25% op maandbasis, maar dat dit niet zal leiden tot het honoreren van een aanvraag om peiljaarverlegging, aangezien het jaarinkomen niet met ten minste 15% is teruggevallen. Zou uitgegaan moeten worden van een inkomen dat de jaargrens overschrijdt, dan zou bij de uitvoering van de wet niet meer uitgegaan kunnen worden van de gegevens van de Belastingdienst, omdat deze het inkomen per kalenderjaar vaststelt.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er tegen is om altijd van het actuele inkomen uit te gaan, indien daarom door middel van peiljaarverlegging wordt gevraagd. Op deze vraag ben ik hierboven ingegaan. De belangrijkste reden is de wens om tot een administratieve lastenvermindering te komen waarbij de negatieve gevolgen voor de rechtzoekende zo gering mogelijk zijn.

Dezelfde leden willen graag weten wat er tegen is om bij een verzoek om peiljaarverlegging uit te gaan van een schatting van het inkomen en vermogen in de komende twaalf maanden.

Ook onder het huidige recht wordt geen rekening gehouden met het inkomen en vermogen in het komende jaar. Op grond van de voorgestelde systematiek kan op een eenvoudige en snelle manier inzicht in de draagkracht van de rechtzoekende worden verkregen. Indien uitsluitend het inkomen in de toekomst bepalend zou zijn, is veel minder makkelijk aan te geven hoe dit zich zal ontwikkelen en op welke wijze dit moet worden geschat. Het ligt dan in de rede dat een rechtzoekende met het oog op een mogelijke daling alvast een aanvraag om peiljaarverlegging doet. Op een dergelijke aanvraag kan niet eenvoudig worden beslist, aangezien het gaat om het berekenen van het inkomen in de komende twaalf maanden waarover nog helemaal geen inkomensgegevens bekend zijn. De bovenstaande aanpak zal niet leiden tot een aanmerkelijke lastenverlichting.

Daar komt bij dat met een schatting van het inkomen op basis van de komende twaalf maanden een inbreuk wordt gemaakt op het harmonisatiestreven en het draagkrachtbeginsel zoals met de Awir wordt beoogd. Rekening houden met de effecten van een terugval in inkomen voor de komende twaalf maanden druist in tegen het uitgangspunt de draagkracht in het actuele kalenderjaar te bepalen en zou voor rechtzoe-

kenden een nog langere periode van onzekerheid betekenen dan wanneer wordt uitgegaan van het actuele inkomen in het berekeningsjaar. Daarnaast zou een inkomensberekening over een willekeurige periode van twaalf maanden grote uitvoeringsproblemen geven omdat dan niet meer kan worden aangesloten bij de fiscaliteit. Het is bijzonder moeilijk en bewerkelijk, en in bepaalde gevallen, met name bij zelfstandige ondernemers, vrijwel onmogelijk om dan een equivalent van het verzamelinkomen te berekenen, nog afgezien van speciale bezwaarprocedures die dan nodig zouden zijn omdat dit afwijkende inkomen geen fiscale status heeft en dus niet kan «meelopen» met de fiscale rechtsmiddelen. Een laatste bezwaar van de door deze leden voorgestelde methode is dat de periode waarover met geschatte bedragen wordt gewerkt – en waarin dus onzekerheid blijft bestaan – aanmerkelijk zou worden verlengd.

Bij de beoordeling van een aanvraag om een toevoeging ligt het in de rede om, indien noodzakelijk, uit te gaan van het actuele moment, omdat de situatie op dat moment kenbaar is of redelijkerwijs kenbaar kan zijn. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag om peiljaarverlegging. Op die manier kan de raad zijn beslissing onderbouwen. Dit zal anders zijn in het geval moet worden beslist met inachtneming van soms – nog niet bekende – toekomstige gegevens. Gelet op het bovenstaande onderschrijf ik niet de visie van de leden van de PvdA-fractie dat de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op toeval gaat berusten door niet uit te gaan van de toekomstige draagkracht. Bovendien ben ik, anders dan deze leden, van mening dat het toeval niet toeneemt naarmate het jaar waarin een beroep moet worden gedaan op rechtsbijstand verder is verstreken. Indien peiljaarverlegging is aangevraagd, zal in een dergelijk geval veel nauwkeuriger kunnen worden aangegeven, wat het verzamelinkomen in het jaar T is. Van de hoogte van het verzamelinkomen in het daarop volgende jaar kan slechts een zeer grove schatting worden gemaakt met als mogelijk gevolg dat betrokkene achteraf – en dat zelfs na één of twee jaar – te horen krijgt dat hij niet in aanmerking kwam voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Alsdan moet een rechtzoekende de kosten van rechtsbijstand alsnog zelf betalen. Bij deze onzekerheid is de rechtzoekende niet gebaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bekend is hoeveel aanvragen nu nog wel en straks niet meer voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen als gevolg van de invoering van de T-2-regel. Bij het omrekenen van het huidige inkomensbegrip naar het fiscale inkomensbegrip heeft voorop gestaan dat de reikwijdte van het stelsel niet mag veranderen. Dit houdt in dat de huidige maandinkomenbedragen zoveel mogelijk zijn omgerekend naar het equivalente fiscale jaarinkomen. Het percentage van de Nederlandse bevolking dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand zal evenals in de huidige situatie ongeveer 50 zijn.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoeveel aanvragen nu wel en straks niet meer voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen, omdat ze kunnen beschikken over een vermogen dat boven de vastgestelde normen ligt.

Thans wordt ongeveer 45% van de aanvragen om een toevoeging die worden afgewezen, afgewezen wegens een te groot vermogen. Van deze 45% wordt ongeveer 50% afgewezen op basis van vermogen belegd in de eigen woning. De andere helft wordt afgewezen op basis van overig vermogen, zoals spaartegoeden, effecten en ander onroerend goed. Afwijzing op basis van de eigen woning zal na invoering van de onderhavige voorstellen niet meer voorkomen, omdat de eigen woning niet tot de rendementsgrondslag behoort. Het overige vermogen telt wel mee als dit hoger is dan het heffingvrij vermogen. Gelet op de nieuwe definitie van

vermogen mag verwacht worden dat het aantal financiële afwijzingen op basis daarvan zal afnemen.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of reeds bekend is welk percentage op dit moment de laagste eigen bijdrage betaalt. Op dit moment wordt door ongeveer 60% van de aanvragers de laagste eigen bijdrage betaald. Dit aantal zal na invoering van het onderhavige wetsvoorstel meer zijn dan thans het geval is, aangezien wordt voorgesteld de laagste twee inkomenscategorieën samen te voegen. Het percentage dat in de laagste inkomenscategorie zal vallen, zal door deze samenvoeging met ruim 4% stijgen. Het percentage dat de één na laagste bijdrage betaalt, bedraagt immers ruim 4.

Dezelfde leden merken op dat de eigen bijdrage van de laagste inkomenscategorie recentelijk is verhoogd. Het doorvoeren van het onderhavige wetsvoorstel zal tot een verdergaande verhoging leiden. Deze leden hebben berekend dat het in totaal om een stijging van 47% gaat. Daarbij geven zij aan dat de koopkracht van deze groep belanghebbenden er eerder op achteruit dan op vooruit is gegaan. Deze leden vragen of de regering zich realiseert dat de toegang tot de rechtshulp serieus in gevaar kan komen.

Alhoewel ik me realiseer dat de afgelopen periode een aantal verhogingen van de eigen bijdrage heeft plaatsgevonden, ben ik van mening dat de toegang tot de rechtshulp niet in gevaar komt. Een reden om de eigen bijdrage te verhogen is gelegen in het feit dat de uurvergoeding van degenen die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, is verhoogd. Deze verhoging was nodig om het aanbod van advocaten die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op peil te houden en daarmee de toegang tot het recht te waarborgen. Deze verhoging moest worden opgevangen met de middelen die beschikbaar zijn voor het beleidsterrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij hoorde ook een verhoging van de eigen bijdrage. De verhogingen zijn weliswaar substantieel maar de hoogte van de te betalen kosten staan nog steeds niet in verhouding tot de totale kosten van de verleende rechtsbijstand. Hierboven ben ik daarop reeds ingegaan. Ik verwijs daarnaar.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar mijn brief van 6 november 2003 waarin ik heb toegezegd de eigen bijdrage niet met 50% te zullen verhogen. Deze toezegging heb ik gedaan in het kader van de dekkingsvoorstellen voor de verhogingen van de vergoeding van de advocaat. In het onderhavige wetsvoorstel vloeit de verhoging van € 8 voor de eigen bijdrage in de laagste inkomenscategorie voort uit het feit dat wordt voorgesteld de onderste twee inkomensstreden samen te voegen. Daardoor wordt de eigen bijdrage voor de laagste inkomenscategorie iets hoger. Daarentegen wordt de hoogte van de eigen bijdrage in de één na onderste categorie beduidend lager. Het gevolg is dat de groep met de laagste inkomens, en dus ook de laagste eigen bijdrage, wordt vergroot. Dezelfde leden vragen waarom niet wordt vastgehouden aan de twaalf «inkomenstreden».

Indien het aantal inkomensstreden wordt teruggebracht van twaalf naar vier, draagt dat bij aan de administratieve lastenverlichting. Het aantal correcties achteraf (bij peiljaarverlegging) zal aanzienlijk lager zijn indien het aantal inkomensstreden wordt teruggebracht. Daarnaast is het voor potentiële aanvragers van een toevoeging eenvoudiger in te schatten welke eigen bijdrage verschuldigd zal zijn.

Het samenvoegen van treden heeft tevens tot gevolg dat de daarbij behorende eigen bijdragecategorieën min of meer worden uitgemiddeld. Voor een aantal treden betekent dat een beperkte verhoging van de eigen bijdrage, voor een aantal treden een beperkte verlaging. Gemiddeld

genomen is er geen sprake van een stijging of daling. Deze leden geven terecht aan dat bij het vasthouden aan de twaalf treden het verhogende effect voor de laagste inkomenscategorie niet zou optreden. Samenvattend merken deze leden op dat de recente voorstellen in combinatie met het onderhavige wetsvoorstel de toegang tot het recht in gevaar brengen. Zij vragen daarom of in een rechtstaat in onzekere tijden buiten twijfel moet blijven dat gebrek aan koopkracht nooit een belemmering kan en mag zijn voor de toegang tot de rechter en het recht. Uit hetgeen ik hierboven heb aangegeven, blijkt dat ik van mening ben dat de toegang tot het recht nog steeds niet in gevaar komt. Ik verwijs ook naar mijn antwoord op eenzelfde soort vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen of het gebruik van het fiscale jaarincome van het jaar T-2 wel recht doet aan het uitgangspunt dat bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand zoveel mogelijk wordt gekeken naar de actuele draagkracht van de betrokkene. In dit kader willen zij ook graag weten of de administratieve lasten zullen toenemen vanwege de toename van het aantal aanvragen om peiljaarverlegging die worden verwacht indien zou worden aangesloten bij het actuele inkomen. Zij hebben een voorkeur voor het hanteren van het jaar T als uitgangspunt voor de berekening van het jaarincome. Zoals ook hierboven is opgemerkt wordt voorgesteld om uit te gaan van het jaar T-2 voor het berekenen van de draagkracht om daarmee in zoveel mogelijk gevallen voor de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener direct zekerheid te scheppen over enerzijds het bepalen van de toegang tot het stelsel en anderzijds het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage. Voor de verdere uiteenzetting van mijn standpunt verwijs ik met name naar mijn antwoord op dezelfde soort vragen van de leden van de CDA-fractie. Ik merk nog op dat het aantal peiljaarverleggingen op grond van het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting beperkt zal zijn. Uit onderzoek blijkt dat het inkomen van een groot deel van de doelgroep geen wijzigingen laat zien vanaf het jaar T-2. Bij de berekening van de reductie van de administratieve lasten is ervan uitgegaan dat in 10% van het totaal aantal aanvragen om een toevoeging om peiljaarverlegging zal worden gevraagd. Een extra druk op deze lasten is niet te verwachten.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoeveel tijd in beslag wordt genomen in de controle van de gegevens van de rechtzoekende bij de GBA en de Belastingdienst. Op eenzelfde soort vraag van de leden van de PvdA-fractie is hierboven in paragraaf 1 reeds ingegaan. Ik verwijs daar naar. Ik merk naar aanleiding van een vraag op dit punt van de leden van de SP-fractie op dat het wenselijk is dat zo snel mogelijk de persoons-identificerende gegevens gecontroleerd kunnen worden opdat op korte termijn inzicht kan worden verkregen in de draagkracht. Een exacte termijn waarop de aanvraag kan worden beoordeeld kan niet worden gegeven. Daarvoor verwijs ik ook naar hetgeen daarover in paragraaf 1 is aangegeven. Bedacht moet ook worden dat de raden een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om een toevoeging moeten verrichten. Deze beoordeling kan niet geautomatiseerd geschieden. Indien de zaak echter spoedeisend is kan, evenals onder het huidige recht het geval is, een voorlopige toevoeging worden afgegeven. De wijziging van de voorgestelde systematiek zal er voor zorgdragen dat sneller dan nu het geval is inzicht wordt verkregen in de vraag of toegang tot het stelsel wordt verkregen. Het aantal af te geven voorlopige toevoegingen zal dan dus dalen, hetgeen de duidelijkheid jegens de rechtzoekende ten goede zal komen.

De leden van de SP-fractie vragen of, en zo ja, op welke wijze de regering gaat monitoren of de aanvraagprocedure naar behoren verloopt. Er zijn voorzieningen getroffen waardoor het systeem voortdurend kan worden

gemonitord. Voorts is aan de raden voor rechtsbijstand gevraagd knelpunten en ongewenste effecten te signaleren en mij hiervan op de hoogte te stellen.

De leden van de SP-fractie betreuren het feit dat het aantal inkomenscategorieën van twaalf naar vier is teruggebracht. Zij vragen waarom de laagste eigen bijdrage opnieuw is verhoogd. Tevens vragen zij waarom de hoogste eigen bijdrage is verlaagd.

In antwoord op dezelfde vragen van de leden van de CDA-fractie heb ik, verwijzend naar een tabel, uitgelegd wat de gevolgen zijn van de vermindering van het aantal inkomenscategorieën. Ik verwijs daarnaar. In dat kader heb ik aangegeven dat in de laagste inkomenscategorie weliswaar € 8 meer moet worden betaald, maar dat de laagste eigen bijdrage gaat gelden voor een grotere doelgroep. Het bereik van die laagste inkomenscategorie zal met ongeveer 4% toenemen. Alhoewel de minst draagkrachtigen een iets hogere eigen bijdrage moeten betalen, staat deze eigen bijdrage nog steeds niet in verhouding tot de kosten van procederen. Ik ben dan ook, en dit in antwoord op een vraag van dezelfde leden daaromtrent, van mening dat de minst draagkrachtigen ook onder de voorgestelde regeling, worden ontzien. De leden van de SP-fractie geven aan dat dit een ondeugdelijk argument is als rechtvaardiging van de verhoging van de eigen bijdrage. Daarbij verwijzen zij naar artikel 6 EVRM. Ik ben het met deze leden eens dat deze reden als zodanig niet steekhoudend is om aan te tonen dat de toegang tot het recht niet wordt belemmerd. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven gaat het erom dat een beperking van de toegang tot het recht dit recht niet in de kern aantast, de beperking een legitiem doel dient en er een redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen. Dit houdt onder andere in dat de te betalen eigen bijdrage in relatie tot het inkomen niet onevenredig hoog mag zijn. Van een onevenredige verhouding kan naar mijn mening niet gesproken worden. Degenen met een bijstandsuitkering en met een gering inkomen betalen € 98. Uitgaande van een alleenstaande, is de grens voor het betalen van deze laagste eigen bijdrage gesteld op € 15 900 per jaar, ofwel ongeveer € 1325 per maand. Van dit bedrag maakt € 98 geen onevenredig deel uit. Daar komt bij dat de eigen bijdrage per toevoeging eenmalig is, ongeacht de duur van de procedure en de vereiste inzet van de advocaat.

De leden van de SP-fractie willen graag weten of zal worden nagegaan hoeveel rechtzoekenden afzien van een gang naar de rechter door de verhoogde financiële drempels.

In de jaarlijkse monitor gesubsidieerde rechtsbijstand (MGR) wordt de vraag centraal gesteld of de Wet op de rechtsbijstand de onder haar bereik vallende rechtzoekenden een stelsel biedt dat toegankelijk is. Jaarlijks wordt ook onderzocht hoeveel rechtzoekenden zich wenden tot de bureaus rechtshulp en hoeveel rechtzoekenden een beroep doen op rechtsbijstand verleend door niet-bureaujuristen op toevoegbasis. In het geval rechtzoekenden ondanks de relatief geringe verhogingen toch afzien van een gang naar de rechter vanwege verhoogde financiële drempels, zal dit door de MGR inzichtelijk worden. In de MGR 2005 zal expliciet aandacht worden besteed aan de effecten van de verhoging van de eigen bijdragen.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de laagste eigen bijdrage wordt verhoogd van € 89 (thans € 90) naar € 97 (thans € 98) kan bevestigend worden beantwoord.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden waarom nu de laagste eigen bijdrage wordt verhoogd, terwijl recent al een verhoging heeft plaatsgevonden, verwijs ik naar hetgeen hierboven hierover is vermeld.

Daar is ook aan de orde gesteld waarom de hoogste eigen bijdrage is verlaagd.

In antwoord op een vraag hierover van deze leden, deel ik niet de angst dat er een onevenredig verschil gaat bestaan tussen de te betalen eigen bijdragen voor de laagste en de hoogste inkomensgroepen. Bij het opnieuw indelen in eigen bijdragen heeft een soort uitmiddeling plaatsgevonden. Dit blijkt uit de tabel waarnaar hierboven is verwezen. Daarbij zijn bepaalde inkomensgroepen bij elkaar genomen en is aan een nieuwe inkomenscategorie een eigen bijdrage toegekend die ongeveer het gemiddelde is van hetgeen daarvoor in die groep moest worden betaald. Het gevolg is dat de ene inkomensgroep iets meer betaalt dan nu het geval is en de andere iets minder. Bij de herschikking van inkomenscategorieën zijn de laagste vier treden het meest ontzien door deze terug te voeren naar twee groepen. De overige acht categorieën zijn samengevoegd tot twee. Bovendien is ervoor gezorgd dat bij de voorgestelde laagste inkomenscategorie een eigen bijdrage hoort die niet gelijk is aan het gemiddelde van hetgeen daarvoor in de beide categorieën moest worden betaald, maar op een veel lager niveau is gesteld. Het gevolg is dat niet alleen de laagste inkomenscategorie is vergroot, maar ook een relatief lage eigen bijdrage een groter bereik heeft. Naar mijn mening is dit een evenwichtig systeem.

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar het inzichtelijk maken van de concrete gevolgen van het terugbrengen van de twaalf naar vier inkomenscategorieën en de doorgevoerde wijzigingen in de hoogte van de eigen bijdragen.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de tabel hierboven.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen wat de reductie zou bedragen als in het wetsvoorstel géén peiljaarverlegging zou worden opgenomen.

Naar verwachting levert de wijziging van het draagkrachtbegrip in de gesubsidieerde rechtsbijstand een reductie van circa 50% van de administratieve lasten op. Indien er géén mogelijkheid wordt geboden voor peiljaarverlegging zou de reductie van de administratieve lasten niet 50% maar bijna 60% bedragen. Peiljaarverlegging brengt immers extra administratieve lasten met zich.

Tevens wordt door de CDA-fractie gevraagd wat de reductie zou zijn als het actuele jaarinkomen als uitgangspunt gekozen zou worden, met andere woorden als de thans voorgestelde procedure voor de peiljaarverlegging algemeen zou gelden.

Indien het «actuele» inkomen als draagkrachtbegrip gehanteerd zou worden, valt de regeling min of meer terug in de huidige regeling. In dat geval zou er dus géén reductie van de administratieve lasten optreden, terwijl met het wetsvoorstel juist wordt beoogd navolging te geven aan de reductiedoelstelling uit het Actieprogramma administratieve lasten van het Ministerie van Justitie.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De leden van de CDA-fractie willen graag weten wanneer er een duidelijke regeling met betrekking tot het verstrekken van persoonsgegevens door de Belastingdienst komt. Deze leden vinden een uniforme regeling met betrekking tot de waarborgen voor betrokkenen van groot belang.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het pleidooi van het College bescherming persoonsgegevens voor een duidelijke regeling met betrek-

king tot het verstrekken van persoonsgegevens door de Belastingdienst en achten een geüniformeerde regeling van groot belang. Het College bescherming persoonsgegevens verwijst in haar advies op het onderhavige wetsvoorstel naar het verslag van een algemeen overleg inzake het omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst (Kamerstukken II 1999–2000, 26 887, nr. 4) waarin de staatssecretaris van Financiën heeft meegedeeld dat er een wettelijke basis zal komen op grond waarvan de Belastingdienst gegevens aan derden kan verstrekken. Alhoewel de algemene uitgangspunten met betrekking tot het verstrekken van fiscale persoonsgegevens nog niet in de belastingwetgeving zijn opgenomen, geldt het uitgangspunt dat de gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan derden een wettelijke basis vergt. In dit verband wordt ook gewezen op de onlangs tot stand gekomen Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen. Daarin is onder meer bepaald – via een wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen – aan welke derden en met welk doel gegevens afkomstig van de Belastingdienst door het UWV mogen worden verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur (AmvB) wordt vervolgens uitgewerkt welke gegevens afkomstig van de Belastingdienst mogen worden verstrekt. Over deze AmvB zal advies worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens. Hiermee wordt gewaarborgd dat de transparant gemaakte gegevensverstrekking in casu gegevensdoorlevering plaatsvindt conform de Wet bescherming persoonsgegevens, waardoor het evenwicht tussen gegevensverstrekking en privacybescherming gegarandeerd wordt.

Overig

De vraag van de leden van de CDA-fractie of er een overgangsregeling wordt getroffen voor mensen die op grond van de oude wet wel, maar op grond van de nieuwe wet niet meer binnen de regeling vallen en thans in een gerechtelijke procedure zitten, kan bevestigend worden beantwoord. In artikel IV is geregeld dat op de aanvragen om een toevoeging, die door de raad zijn ontvangen voor de inwerkingtreding van de onderhavige wet het oude recht van toepassing is. Op deze wijze worden de bestaande rechten gerespecteerd.

Bovendien vragen deze leden waarom niet is voorzien in een monitor, zodat ongewenste effecten snel kunnen worden gesignaleerd en eventueel gerepareerd.

Hierboven is op eenzelfde soort vraag van de PvdA- en de SP-fractie aangegeven dat er voorzieningen zijn getroffen waardoor het systeem voortdurend kan worden gemonitord. Voorts zal aan de raden voor rechtsbijstand gevraagd knelpunten en ongewenste effecten te signaleren en mij hiervan op de hoogte te stellen.

Artikelsgewijs

Artikel 19 juncto artikel 34a juncto artikel 34c

De leden van de fractie van GroenLinks willen graag weten of de formulering van dit artikel niet de mogelijkheid openlaat voor een onjuiste vaststelling van het inkomen. Deze leden vragen waarom niet van het werkelijke inkomen op het moment dat de rechtzoekende een verzoek doet om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand kan worden uitgegaan.

In het algemeen deel is uitvoerig ingegaan op de vraag waarom niet van het actuele inkomen wordt uitgegaan. Daarbij is aangegeven dat een primaire doelstelling van het wetsvoorstel de administratieve lastenvermindering is en dat het voor de rechtzoekende van groot belang is direct zekerheid te hebben over de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Voorts kan over artikel 19 nog het volgende worden opgemerkt. In dit artikel wordt het verlengde spreekuur geregeld. Thans is dit spreekuur toegankelijk voor degenen die qua draagkracht binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen. Voor de berekening van de draagkracht wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het geschatte verzamelinkomen in het jaar waarin de rechtsbijstand tijdens het spreekuur wordt gegeven. Ook tijdens het verlengde spreekuur wordt kortstondig en eenmalig rechtsbijstand verleend. Evenals thans moet de stichting rechtsbijstand, ofwel het bureau voor rechtshulp, op een snelle en eenvoudige manier de draagkracht kunnen vaststellen. Er zullen berekeningsmodellen komen op grond waarvan dit kan geschieden. Op zich wordt niet beoogd af te wijken van het hanteren van het verzamelinkomen zoals bij de aanvraag om een toevoeging. Het is niet logisch voor de toegang tot het verlengde spreekuur van een ander *type* inkomen uit te gaan dan voor de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging. Wel wordt daarbij uitgegaan van het actuele verzamelinkomen en niet van het verzamelinkomen in het jaar T-2 aangezien er geen tijd is om peiljaarverlegging aan te vragen.

Op grond van de hoogte van de draagkracht wordt bepaald of gebruik kan worden gemaakt van het verlengde spreekuur. De rechtzoekende mag immers niet de in de wet gestelde inkomensgrenzen hebben overschreden. Valt betrokkene eenmaal binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, dan wordt voor het verlengde spreekuur een vaste eigen bijdrage van € 13,50 geheven, ongeacht het inkomen. Overigens zal in het voorstel tot invoering van het juridisch loket het spreekuur gratis zijn.

Artikel 25

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie op welke wijze wordt voorzien in een snelle beoordeling van de vraag of iemand in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand is hierboven in het algemeen deel aan de orde gesteld. Ik verwijs daarnaar. Daarbij wil ik nog aangeven dat voor het inkomen in het jaar T-2 is gekozen, omdat dat verzamelinkomen in de meeste gevallen al vaststaat hetgeen betekent dat de verstrekte gegevens nagenoeg altijd de definitieve zijn.

Deze leden willen ook graag weten of er risico's zijn dat de inhoudelijke toetsing van de juridische kwesties waarvoor rechtzoekenden de hulp vragen van gesubsidieerde rechtshulpverleners vertraagd wordt door de financiële beoordeling.

Naar mijn mening zal dit niet het geval zijn. Indien de persoons-identificerende gegevens van de rechtzoekende correct zijn, kan snel naar de bij deze persoon behorende inkomensgegevens worden gezocht. Veeleer zal de inhoudelijke toets meer tijd in beslag nemen, aangezien deze niet kan worden geautomatiseerd.

Artikel 34a

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inhoud van de algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels kunnen worden gegeven voor de vaststelling van het voor de financiële draagkracht in aanmerking te nemen inkomen en vermogen.

In deze algemene maatregel van bestuur zal bijvoorbeeld worden aangegeven op welke wijze het verzamelinkomen moet worden berekend, indien de gegevens daarover niet op enigerlei moment bij de Belastingdienst beschikbaar zijn. Alsdan moet het verzamelinkomen zo nauwkeurig mogelijk worden berekend. Hetzelfde zal moeten gebeuren in het kader van de schatting van het verzamelinkomen op het moment dat gebruik wordt gemaakt van het verlengde spreekuur, of in de toekomst het spreekuur van het juridisch loket. Hiermee is een antwoord gegeven op de

vraag van dezelfde leden wat in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 19, derde lid, komt te staan.

Daarbij wordt nog het volgende over de berekening in de juridische loketten opgemerkt. In het geval de rechtzoekende direct vanuit het eerste baliecontact wordt doorverwezen naar het spreekuur, zal de medewerker van het juridisch loket voorafgaand aan het spreekuur informeren bij de rechtzoekende naar diens inkomen en zal de rechtzoekenden worden gevraagd een draagkrachtformulier te ondertekenen. Op basis van deze gegevens zal de draagkracht van de rechtzoekende worden ingeschat. In de andere gevallen zal de rechtzoekende worden gevraagd een salarisstrookje of een bewijs van uitkering mee te nemen naar het spreekuur. Hieraan ligt mede ten grondslag dat het spreekuur te kort is om een grondig onderzoek te doen naar de draagkracht van de rechtzoekende.

Dezelfde leden vragen wat indicatief bekend is over het effect van het voorstel waarbij rekening wordt gehouden met het actuele jaarinkomen van de rechtzoekende op de omvang van de groep mensen die nu in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij vragen deze leden ook waar de wijzigingen zitten als de opvang van die groep wijzigen.

Zoals ook bij het algemene deel is aangegeven heeft bij het omrekenen van het huidige inkomensbegrip naar het fiscale inkomensbegrip voorop gestaan dat de reikwijdte van het stelsel niet mag veranderen. Dit houdt in dat de huidige maandinkomenbedragen zoveel mogelijk zijn omgerekend naar het equivalente fiscale jaarinkomen. Het percentage van de Nederlandse bevolking dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand zal evenals in de huidige situatie ongeveer 50% zijn. Dit is inclusief het effect van de mogelijkheid tot peiljaarverlegging.

Het aantal rechtzoekenden dat gebruik zal maken van de peiljaarverlegging wordt op 10% geschat. Een deel hiervan betreft rechtzoekenden die weliswaar binnen het stelsel vallen, maar op basis van T-2 een te hoge eigen bijdrage moeten betalen. Het andere deel betreft rechtzoekenden die op basis van T-2 buiten het stelsel zouden vallen, maar door een recente inkomensachteruitgang tóch in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Artikel 34d

De leden van de PvdA-fractie vragen wat ongeveer de inhoud zal zijn van de hardheidsclausule, zoals voorgesteld in artikel 34d, derde lid.

Anders dan deze leden veronderstellen, is de bedoelde bepaling geen hardheidsclausule, maar een wettelijke mogelijkheid tot verlening van een toevoeging in gevallen waarin dat met toepassing van artikel 34, eerste en tweede lid, niet mogelijk zou zijn. In het algemeen deel is hierover al het een en ander aangegeven met betrekking tot de 15%-drempel. Daarbij staat voor ogen dat aan een rechtzoekende door de raad voor rechtsbijstand een toevoeging wordt gegeven ondanks het feit dat hij gelet op zijn inkomen of vermogen buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zou vallen. Het is immers mogelijk dat, nadat het definitieve verzamelinkomen, bekend is geworden, betrokkene toch toegang tot het stelsel verkrijgt. Voorkomen moet worden dat dergelijke situaties kunnen ontstaan.

Zoals al eerder is aangegeven zal ik, en dit in antwoord op een vraag daarover van de leden van de PvdA-fractie, de gevolgen van de voorgestelde wetswijziging meenemen in de jaarlijks op te stellen monitor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Artikel 34g

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de betekenis van artikel 34g,

eerste lid, onder b. Deze leden vragen in dat kader of deze bepaling zowel van toepassing is op eisers als op gedaagden.

Laat ik voorop stellen dat met deze bepaling in die zin geen wijziging van het huidige recht is beoogd, dat evenals nu volgt uit artikel 31 van de Wet op de rechtsbijstand, een aanmerkelijke toename van de draagkracht, leidt tot intrekking van de voorwaardelijk verleende toevoeging. Een verschil zit uitsluitend in de wijze waarop die toename wordt berekend. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid wordt de toename van de draagkracht, anders dan thans het geval is, concreet berekend. Voorgesteld wordt dat van een dergelijke toename sprake is als op grond van het resultaat van de zaak de rechtzoekende een geldelijke vordering heeft ter hoogte van tenminste 50% van het heffingvrij vermogen. Dit geldt dus voor elke rechtzoekende die op grond van een toevoeging procedeert, ongeacht of hij als eiser of als gedaagde in de procedure is opgetreden.

Aansluitend op een vraag van dezelfde leden, kan worden aangegeven dat deze regel, evenals nu het geval is, ook van toepassing is op gedaagden in ontbindingszaken. Van belang is dat de gedaagde in die zaak een geldelijke vordering heeft jegens zijn werkgever van tenminste 50% van het heffingvrij vermogen.

Op de vraag van dezelfde leden of de bepaling ook van toepassing is ingeval van procedures die betrekking hebben op uitkeringen op het gebied van de sociale zekerheid en op alimentatiezaken wordt bevestigend geantwoord. Ook op dit punt is er geen verandering met het huidige recht.

Anders dan onder het huidige recht het geval is, worden de vorderingen niet gekapitaliseerd. Daaraan heeft de wens voor een inzichtelijker gebruik van de toename van de draagkracht ten grondslag gelegen.

Anders dan waarvoor de leden van de PvdA fractie vrezden, zie ik niet in dat rechtshulpverleners een rechtstreeks financieel belang krijgen bij de uitkomst van procedures, gecombineerd met grote onzekerheden voor de ontvangers van deze rechtshulp.

Indien de rechtshulpverlener weet te bewerkstelligen dat het resultaat van de zaak leidt tot een zo hoog mogelijke vordering van zijn cliënt, heeft hij de belangen van zijn cliënt goed behartigd. De advocaat heeft zich immers ingezet om het maximale resultaat voor zijn cliënt te behalen. Naar mijn mening heeft de advocaat zijn taak dan naar behoren uitgeoefend.

Daaraan doet niet af het feit dat de cliënt dan buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand komt te vallen en vervolgens een commerciële rekening moet voldoen. Dit is inherent aan het hebben van een betere financiële positie. Cliënten die dergelijke risico's niet willen lopen, kunnen zich daartegen verzekeren. Daar komt bij dat door middel van een proceskostenveroordeling de kosten van een advocaat worden vergoed.

Dezelfde leden willen tenslotte graag weten waarom geen onderscheid wordt gemaakt tussen eisers, die geacht worden wel een afweging te kunnen maken alvorens te procederen, en gedaagden, die geen andere keuze hebben dan volledig toegeven of procederen.

Een dergelijk onderscheid acht ik niet gerechtvaardigd. Een gedaagde wordt weliswaar bij de procedure betrokken zonder daartoe het initiatief te hebben genomen, maar dit gebeurt meestal niet zonder reden. Indien de eiser verliest en dus de gedaagde als het ware ten onrechte in de procedure is betrokken, zal de eiser in de proceskosten worden veroordeeld. Alsdan komen de kosten van een advocaat, voorzover deze redelijk zijn, ten laste van de eiser.

Verliest de gedaagde de procedure, dan is het niet onredelijk dat de gedaagde kosten heeft moeten maken voor een advocaat. De eiser heeft immers terecht een procedure gevoerd.

Gelet op het bovenstaande is het niet onredelijk de toename in de draagkracht van zowel de eiser als de gedaagde die op toevoegbasis procederen, te betrekken bij de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner