

Vergaderjaar 1996–1997

25 066

Wijziging van enkele bepalingen van de Wet op de rechtsbijstand

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

De Wet op de rechtsbijstand is op 1 januari 1994 in werking getreden en is thans derhalve bijna drie jaar van kracht. Gedurende deze periode is in de praktijk gebleken dat een tweetal onderdelen van de wet problemen oplevert.

Het betreft de wijze van indexeren van de inkomensgrenzen, waarover ik de Tweede Kamer der Staten-Generaal heb geïnformeerd bij mijn brief van 4 april 1996 (Kamerstukken II, 1995/96, 24 400 VI, nr. 41), en het in artikel 24, tweede lid, neergelegde vereiste van de mede-ondertekening van het toevoegingsformulier door de rechtzoekende.

Wat betreft het indexeringsmechanisme heb ik de Tweede Kamer toegezegd de indiening van een wetsvoorstel met een beter toegesneden systeem te zullen bevorderen.

De Raden voor rechtsbijstand hebben mijn aandacht gevestigd op de – administratieve – problemen die het vereiste van mede-ondertekening van de toevoegingsverzoeken door de rechtzoekende voor de bureaus rechtsbijstandvoorziening en de rechtsbijstandverleners met zich brengt. Ik acht dit probleem van zodanige aard dat het mij niet wenselijk lijkt te wachten tot ommekomst van de in artikel 65 van de Wet op de rechtsbijstand genoemde verslagperiode van vijf jaar, maar dat het mijn voorkeur heeft nu ook in dit opzicht met een wijzigingsvoorstel te komen.

Ten slotte wordt in dit wetsvoorstel een voorschrift geschrapt (artikel 28, derde lid) dat bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht geschrapt had moeten worden.

De voorgestelde wijzigingen worden hieronder toegelicht.

2. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I onderdelen A, D en E

Artikel 35, vijfde lid, bepaalt thans dat telkens wanneer het normbedrag bedoeld in artikel 30, onder c, van de Algemene bijstandswet wordt gewijzigd, de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen dienovereenkomstig percentageel worden aangepast.

In de praktijk is gebleken dat door deze koppeling aan de ontwikkeling van het stelselmatig en onbedoeld wordt verkleind in de jaren dat de percentuele verhoging van het norminkomen lager is dan dat van de gemiddelde loonindex. Dit effect op het bereik van de Wet op de rechtsbijstand was niet bedoeld en wordt ook niet gewenst geacht.

Teneinde deze onbedoelde uitval te voorkomen wordt voorgesteld de aanpassing van de inkomensgrenzen en de daaraan gerelateerde eigen bijdragen te doen geschieden aan de hand van de ontwikkelingen van de loonindex.

Daarop wordt één uitzondering gemaakt. De aanpassing van de laagste inkomenscategorie en de daarbij behorende eigen bijdrage blijft in het voorstel wel gekoppeld aan de ontwikkeling van het norminkomen van de Algemene bijstandswet. Deze inkomensgrens is ook thans geënt op dat norminkomen. Indien de aanpassing van deze inkomensgrens zou worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de lonen, zouden in jaren waarin de uitkeringen niet (volledig) zijn gekoppeld aan de ontwikkelingen in de hoogte van de lonen, de eigen bijdragen van de laagste inkomenscategorie, en hieronder bevinden zich vele uitkeringsgerechtigden, naar verhouding meer stijgen dan hun draagkrachtontwikkeling rechtvaardigt.

Als grens voor de laagste inkomenscategorie wordt in het wetsvoorstel met zo veel woorden de bijstandsnorm genoemd. Deze norm wordt gedefinieerd in een in artikel 1, onder k, nieuw op te nemen begripsomschrijving. Het norminkomen dat is genoemd in artikel 30, onder c, van de Algemene bijstandswet omvat ook een bedrag aan vakantietoelage. Dit bedrag moet bij de bepaling van de grens van de laagste inkomenscategorie in het kader van de rechtsbijstand buiten beschouwing worden gelaten omdat dit ook wordt gedaan bij de vaststelling van de draagkracht van de rechtzoekende (artikel 6, onder c, Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand).

Voor de periodieke aanpassing van de grens van de laagste inkomenscategorie is in de Wet op de rechtsbijstand geen aparte voorziening nodig. Dit gebeurt automatisch wanneer de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bijstandsnorm herziet.

Voor de aanpassing van de eigen bijdrage voor de laagste inkomenscategorie is wel een voorziening nodig (vijfde lid, onder b). Voorgesteld wordt deze jaarlijks per 1 januari bij te stellen. Daarbij wordt de percentuele stijging van de bijstandsnorm in de afgelopen periode van 31 oktober tot 31 oktober gevolgd. Gekozen is voor dezelfde referetetermijn als voor de – hieronder te bespreken – aanpassing van de lonen.

De aanpassing van de aan de loonindex gekoppelde inkomensgrenzen en eigen bijdragen geschiedt één keer per jaar, eveneens per 1 januari.

De indexcijfers van de laatste werkdag van een maand worden normaliter door het Centraal Bureau voor de Statistiek op de laatste donderdag van de daaropvolgende maand gepubliceerd. Door te kiezen voor 31 oktober als peildatum is het mogelijk de gewijzigde bedragen tijdig bekend te maken.

In het nieuw ingevoegde zesde lid is de laatste volzin van het huidige vijfde lid ondergebracht.

In het nieuw ingevoegde zevende lid wordt voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wat onder het indexcijfer van de lonen wordt verstaan. Het is de bedoeling hiervoor te nemen het indexcijfer van de CAO-lonen per maand, inclusief bijzondere beloningen, van volwassen en jeugdige werknemers zoals dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek naar de stand op de laatste werkdag van elke kalendermaand wordt berekend. Zoals dat ook onder de werking van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden het geval was, wordt ervoor gekozen

de omschrijving van dit indexcijfer niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen om te voorkomen dat veranderingen in deze moeten leiden tot wetswijziging.

Artikel I onderdelen B en C

In artikel 24, tweede lid, is het vereiste neergelegd dat de rechtzoekende de toevoegingsaanvraag mede-ondertekent. Dit voorschrift is destijds opgenomen om te bewerkstelligen dat geen toevoegingsaanvragen worden gedaan zonder medeweten van de cliënt. De cliënt heeft belang daarbij, onder meer, omdat hij voor een toevoeging een eigen bijdrage is verschuldigd.

De raden voor rechtsbijstand hebben gevraagd om het vereiste van de mede-ondertekening te laten vervallen omdat de toepassing ervan problemen met zich brengt voor de bureaus rechtsbijstandvoorziening en de rechtsbijstandverleners en omdat het beoogde doel reeds anderszins wordt bereikt.

In de praktijk blijkt het handtekeningvereiste geen waterdicht controle-middel te zijn. Rechtsbijstandverleners laten hun cliënten vaak een blanco aanvraagformulier ondertekenen tijdens het intakegesprek. Deze werkwijze onttrekt zich aan de waarneming van het bureau rechtsbijstandvoorziening. Verder blijkt het in de praktijk vrijwel ondoenlijk te zijn de handtekening te verkrijgen van gedetineerden en van rechtzoekenden die in een psychiatrische inrichting, in een ziekenhuis of in het buitenland verblijven. Een – strikt – vasthouden aan het vereiste van de ondertekening door de rechtzoekende van het toevoegingsformulier leidt, zo is mij van de zijde van de raden voor rechtsbijstand bericht, tot verhoging van de controlelasten, tot vertraging in de afdoening en dientengevolge vaak tot irritaties.

Naar het oordeel van de raden voor rechtsbijstand maakt de in de praktijk door de bureaus rechtsbijstandvoorziening gehanteerde werkwijze het vereiste van de handtekening als controlemiddel overbodig. In de eerste plaats gaat het toevoegingsverzoek gepaard met een document waaruit blijkt dat de rechtzoekende om rechtsbijstand vraagt, namelijk de in artikel 25 voorgeschreven verklaring omtrent het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende. In de tweede plaats wordt aan de rechtzoekende een afschrift van de toevoegingsbeschikking gezonden. Indien zich een geval zou voordoen dat een rechtsbijstandverlener tegen de wens van de rechtzoekende een verzoek tot toevoeging heeft ingediend, wordt de rechtzoekende hierdoor in staat gesteld te reageren.

Al met al zijn de Raden voor rechtsbijstand van mening dat de aan het huidige vereiste verbonden kosten niet opwegen tegen de baten van het controlemiddel. Ik deel deze visie en stel daarom voor dit vereiste te doen vervallen.

Artikel 28, derde lid, had bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht geschrapt moeten worden. Afgezien van de omstandigheid dat in dit artikellid ten onrechte wordt gesproken van bezwaar in plaats van beroep (zie artikel 45, eerste lid, van de wet), is het motiveringsvereiste en de beroepsclausule reeds voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht en is nimmer beoogd in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht slechts in het geval van afwijzing aan de rechtzoekende als belanghebbende daarvan mededeling te doen.

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