

Vergaderjaar 2008–2009

31 835

Aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 19 maart 2009

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Aanleiding	2
3. Status als zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid	3
4. Continuïteit in de taken van de raad	4
5. Financiële gevolgen, bedrijfseffecten en (administratieve) lasten	5
6. Adviezen	5
Artikelsgewijze toelichting	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU), Heemelaar (GL) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU), Vacature (GL) en Halsema (GL).

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de bestuurlijke centralisatie van de raden ook in hun ogen verschillende voordelen heeft. Het vergroot de slagkracht in beleid, het versterkt de eenduidigheid in beleidsvorming en uitvoering en het versterkt de efficiency in het bestuur, het toezicht en de bedrijfsvoering. Wel constateren deze leden dat de centralisatie in de praktijk de facto al beklonken is. Kan de regering aangeven in hoeverre de centralisatie inmiddels al vorm heeft gekregen? Waarom heeft de regering dit wetsvoorstel niet voorafgaand aan de bestuurlijke operatie ingediend?

De leden van de SP fractie achten een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand van essentieel belang voor onze rechtsstaat en het vertrouwen dat burgers hier in hebben. Efficiënt werkende raden voor rechtsbijstand moeten een effectieve toegang tot het recht garanderen voor mensen die dat zelf niet kunnen betalen. Naar de mening van de leden staat daarbij de toegang tot het recht voorop en niet de kosten. Deelt de regering deze mening?

2. Aanleiding

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere onderbouwing van de aanleiding van dit wetsvoorstel. Is deze gelegen in de efficiency taakstelling van 10% die rijksbreed is opgelegd? Of staat toch primair de inhoudelijke aanbevelingen van de Commissie-Ouwerkerk, die om beleidsmatige redenen adviseerde tot samenvoeging van de vijf raden voor rechtsbijstand tot één. Los daarvan hebben deze leden behoefte aan een nadere toelichting op de vraag hoe deze operatie zich verhoudt tot de taakstelling op de gefinancierde rechtsbijstand van 50 miljoen. Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, is als vestigingsplaats van de nieuwe raad de stad Utrecht gekozen? Wat wordt bedoeld met de zinsnede dat er vestigingen ten behoeve van de uitvoering komen in de hoofdsteden van de vijf ressorten van de gerechtshoven «en zo nodig op andere plaatsen»? Aan welke plaatsen wordt dan gedacht, en op grond van welke criteria zou zo'n vestiging kunnen worden geopend? Bij de invoering van de Wet op de rechtsbijstand in 1994 werd gekozen voor vijf raden voor rechtsbijstand omdat dat de mogelijkheid bood tot het leveren van maatwerk in de organisatie van rechtsbijstand op regionaal niveau. Dat vinden genoemde leden een legitieme keuze. Doet deze motivering geen opgeld meer? Daarnaast bood de instelling van meerdere raden de mogelijkheid om de prestaties onderling te vergelijken en ervaringen uit te wisselen. Ook hiervoor geldt dat de leden van de CDA-fractie graag zouden willen vernemen waarom aan deze motivering thans minder waarde aan wordt gehecht.

De leden van de SP-fractie vragen de regering erop toe te zien dat de doorlooptijden van aanvragen en beroepen niet oplopen als gevolg van de bestuurlijke centralisatie. Juist in de huidige tijd waarin veel mensen in grote onzekerheid verkeren over hun werk en hun toekomst mag een bestuurlijke reorganisatie een effectieve toegang tot het recht niet in de weg staan? Kan de regering dit toezeggen en kan zij toezeggen in te zullen grijpen wanneer zij signalen krijgt dat de bestuurlijke reorganisatie tot vertraging in de doorlooptijden leidt?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering aangeeft dat de nieuwe raad vestigingen heeft in de hoofdsteden van de vijf ressorten van gerechtshoven en zo nodig in andere plaatsen. Deze leden vragen of het territorium van de kantoren dezelfde grenzen heeft als de gerechtsgebieden en welke invloed de herziening van de gerechtelijke kaart hierop heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke bevoegdheden de aparte nevenvestigingen voor hun beleid hebben en in hoeverre de centrale raad hier invloed op uitoefent.

De samenvoeging maakt de raad landelijk meer slagvaardig, maar doet afbreuk aan slagvaardigheid op regionaal niveau. De leden van de VVD-fractie vragen wat de merkbare gevolgen hiervan voor de burger zullen zijn. Neemt de gedeconcentreerde uitvoering de nadelen voor het grootste gedeelte weg?

Waarop baseert de regering de efficiencyverbeteringen? Is het een optimistisch scenario of hebben we het hier over het slechtste scenario? Kunnen er in de toekomst nog tegenslagen komen waardoor de verbete-

ringen minder sterk blijken te zijn dan dat ze nu door de regering worden voorgesteld?

Volgens het huidige artikel 7, tweede lid, sub e, Wet op de rechtsbijstand heeft het bestuur het vergoeden van de door de rechtzoekende met een grensoverschrijdend geschil gemaakte kosten. De leden van de VVD-fractie vragen of dat de afgelopen jaren letterlijk is uitgevoerd of dat er in de praktijk gewoon verklaringen werden verstrekt zoals rechts de bedoeling was. Mochten er vergoedingen zijn gegeven, wat is daar dan de waarde van?

3. Status als zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid

De leden van de CDA-fractie begrijpen de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan. De raad moet immers ingrijpende individuele beslissingen nemen, en het is goed dat deze beslissingen op afstand van de minister worden gezet. Maar genoemde leden wijzen ook op de nadelen die aan een zelfstandig bestuursorgaan verbonden zijn, met name de transparantie en verantwoordelijkheidslijnen. Om die reden hechten deze leden eraan dat strak wordt vastgehouden aan uitgangspunten van de Kaderwet. Kan worden aangegeven op welke punten dit wetsvoorstel afwijkt van de Kaderwet?

In het verlengde daarvan constateren deze leden dat de oude raden hun status van zelfstandig bestuursorgaan verliezen. Betekent dit automatisch dat de, vaak individuele, besluiten van de vestigingen geen bestuursbesluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht meer zullen zijn? Heeft dit dan consequenties voor de rechtspositie van de mensen van wie een verzoek om rechtsbijstand wordt afgewezen?

Vraagtekens plaatsen de leden van de CDA-fractie nog bij de keuze voor een raad van advies, in plaats van een raad van toezicht. Is het juist dat de regering aanvankelijk een raad van toezicht voorstelde, maar dat deze zo weinig om het lijf had dat deze is op advies van de Raad van State de benaming raad van advies heeft gekregen? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de aanvankelijk voorgestelde raad van toezicht meer bevoegdheden te geven? Zou een raad van toezicht ook niet meer recht doen aan het systeem van «checks-and-balances» dat wij juist binnen een zelfstandig bestuursorgaan proberen te creëren? Immers, noch het bestuur, noch de minister is verplicht naar de raad van advies te luisteren. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Is de regering niet bevreesd dat, nu gekozen is voor een raad van advies die zowel het bestuur van de raad als de minister adviseert, de raad van advies tussen twee vuren terecht kan komen?

Wie zullen plaats nemen in de raad van advies? Op welke wijze zullen de betrokkenen van de oude raden voor rechtsbijstand betrokken in bestuur of raad van toezicht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wanneer de raad van advies zijn taak verwaarloost, kan de minister op andere wijzen voorzien in advisering over de werkzaamheden van het bestuur? Kan de regering wat voorbeelden noemen? Bovendien, nu minister ook degene is, die de leden van de raad van advies benoemt en ontslaat, waarom voorziet het wetsvoorstel dan niet in de mogelijkheid tot vervanging van de leden van de raad van toezicht als zij niet voldoen?

De leden van de SP-fractie ondersteunen de visie dat de benaming raad van advies beter passend is voor de taak dan raad van toezicht. Zij maken zich wel zorgen over de mogelijkheid dat het hoofdkantoor van de raad los dreigt te raken van de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer en zal verworden tot een managementbastion. Hoe gaat de regering erop toezien dat dit niet de realiteit gaat worden en welke maatregelen neemt zij om dit te voorkomen? De leden achten het daarom van belang dat in de raad van advies ook de stem van de werkvloer duidelijk vertegenwoordigd

zal zijn en vragen de regering dit toe te zeggen. De leden van de SP-fractie hechten verder aan totale transparantie met betrekking tot nevenfuncties en zien dit dan ook graag gerealiseerd. Onafhankelijk advies vraagt totale controle.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering meldt dat de raad van advies de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd terzijde kan staan. Deze leden vragen wat de consequentie is als het gegeven advies niet wordt opgevolgd en in hoeverre de raad van advies zich mag bemoeien met de dagelijkse gang van zaken.

Volgens de regering maken zowel het bestuur als de raad van advies een jaarverslag op, voorziet het bestuur de raad van advies en de minister in informatie en voorziet de raad van advies de minister van informatie. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de informatie van de verschillende werkvloeren zo eenduidig mogelijk bij het bestuur komt. Gebruikt ieder kantoor dezelfde computerprogramma's, formulieren en dergelijke communicatiemiddelen of gebruikt iedere afdeling nog steeds eigen materiaal?

Artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing op zowel de leden van het bestuur als op de leden van de raad van advies. De leden van de VVD-fractie vragen welke nevenfuncties al dan niet samengaan met het lidmaatschap bij één van deze raden.

Volgens artikel 41 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen moet het bestuur zorg dragen voor de nodige voorzieningen ter beveiliging van de gegevens. Hoe ver strekt deze verantwoordelijkheid? Mag het bestuur de uitvoering van deze taak delegeren aan de kantoren?

Bij zowel het jaarverslag als bij de inlichtingen aan de minister vragen de leden van de VVD-fractie wat er gebeurt als de stukken van het bestuur en de stukken van de raad van advies niet in overeenstemming zijn.

Het bestuur bepaalt welke informatie vertrouwelijk is. Hoe dient de minister deze informatie te gebruiken als er zwaarwegende belangen in het spel zijn? In hoeverre mag deze informatie bijvoorbeeld gebruikt worden voor opsporing of voorkoming van ernstige misdaden?

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet beter is om voor het nemen van een besluit, als er te laat advies is gegeven als bedoeld in artikel 3:6 Algemene wet bestuursrecht, eerst de plicht te stellen om na te vragen waarom dit advies zo lang uitblijft. Als de reactie hierop te lang op zich laat wachten of onbevredigend is, kan de minister alsnog een besluit nemen zonder het advies te hebben ontvangen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering stelt dat een verwijzing naar de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet nodig is, omdat deze van rechtswege al van toepassing is. Is het voor de overzichtelijkheid voor derden niet beter om toch een verwijzing te plaatsen, zo vragen deze leden.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de wettelijke regeling omtrent de subsidie niet een beetje onoverzichtelijk begint te worden door alle verwijzingen en uitzonderingen. Is het niet beter om of voor het systeem in de Algemene wet bestuursrecht of voor de regeling in het Kaderbesluit zelfstandige bestuursorganen te kiezen?

4. Continuïteit in de taken van de raad

De leden van de CDA-fractie constateren dat het deel van de formatie waar de centralisatie op betrekking heeft van 87 naar 71 fte zal worden teruggeschroefd. Begrijpen zij het goed dat de efficiëncyslag neerdaalt bij de bestuurlijke taken van de raad, en uitdrukkelijk niet bij de uitvoeringstaken?

Kan de regering garanderen dat deze bestuurlijke centralisatie niet leidt tot een achterstand in de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden, namelijk het verlenen van rechtsbijstand?

Kan de staatssecretaris tevens garanderen dat deze bestuurlijke centralisatie niet ten koste gaat van het individuele maatwerk dat in de feitelijke uitvoering geboden moet worden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de deeltkantoren regionaal, binnen de door het bestuur gegeven ruimte, het aanbod zo goed mogelijk mogen afstemmen op de vraag. Aan welke instrumenten moeten deze leden hierbij denken? Aan de hand van welke criteria bepaalt de centrale raad de ruimte die zij de afdelingskantoren laat? De leden van de VVD-fractie vragen of de vestigingsmanagers bij de individuele kantoren nog enigszins zeggenschap of een adviserende stem hebben bij de centrale raad.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gaat het huidige personeel van de bureaus over naar de nieuwe raad. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het zit met de bestuurders. Zal de rechtspositie van deze bestuurders nog veranderen?

5. Financiële gevolgen, bedrijfseffecten en (administratieve) lasten

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe een personeelsreductie als gevolg van de bestuurlijke centralisatie leidt tot incidentele kosten van 4,1 miljoen euro. Hoe is dit bedrag opgebouwd?

De leden van de VVD-fractie vragen of de gegeven en overeengekomen kosten nu vast staan of dat die in de toekomst eventueel nog op kunnen lopen.

6. Adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om op redelijke termijn te evalueren of de raad van advies met vijf leden de taak voldoende aan kan of dat het aantal leden toch uitgebreid dient te worden naar zeven zoals de raden van bestuur hebben voorgesteld.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het wenselijk kan zijn advocaten of mediators op te nemen in de raad van advies. De leden van de VVD-fractie vragen of het handig zou zijn in de wet verdere eisen te stellen aan de kwaliteiten van deze beoogde leden van de raad van advies. Volgens de regering zal de minister bij de besluitvorming omtrent de benoeming van de leden van het bestuur vanuit het oogmerk van fatsoenlijke besluitvorming en deskundige advisering naar de mening van de raad van advies vragen. De leden van de VVD-fractie vragen wat de consequentie is als dit niet gebeurt. En verder willen zij graag weten of er nog andere instanties zijn die bij deze beslissing om advies kunnen worden gevraagd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voor de benoemingsprocedure niet beter is om een motiveringseis te stellen bij afwijking van de aanbevelingen van de raad van advies.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel VII

De archiefbescheiden worden overgedragen aan de nieuwe raad voor rechtsbijstand. Mogen de leden van de VVD-fractie aannemen dat er bij deze overdracht zorg wordt gedragen dat de bestanden voor de deeltkantoren toegankelijk blijven?

Artikel IX

De wet treedt pas in werking wanneer de nieuwe raad feitelijk is gevormd en volwaardig in de plaats kan komen van de huidige raden. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering enigszins kan aangeven wanneer dat zal zijn.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava