

---

## 32

### **Besluit van 11 januari 1994 tot vaststelling van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 20 oktober 1993, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht nr. 401654/93/6, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Justitie;

Gelet op de artikelen 12 en 28 van de Wet op de rechtsbijstand;

De Raad van State gehoord (advies van 24 december 1993, no. W03.93.0705);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 3 januari 1994, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht, nr. 419553/93/6, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet op de rechtsbijstand;
- b. belang: het belang voor de behartiging waarvan de rechtzoekende rechtsbijstand verzoekt voorzover dat belang hem rechtstreeks en individueel aangaat;
- c. inkomen: het overeenkomstig het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand vastgestelde inkomen.

#### **Artikel 2**

Rechtsbijstand kan worden verleend indien het verzoek daartoe voldoet aan de in de wet gestelde criteria en rechtsbijstand op grond van dit besluit niet is uitgesloten.

#### **Artikel 3**

Rechtsbijstand wordt als zijnde van elke grond ontbloom niet verleend indien het verzoek betrekking heeft op een vordering of verweer:

- a. voor de instelling waarvan de wettelijke termijn is verstreken of, indien de aanwending van een rechtsmiddel wordt voorgesteld, de termijn waarbinnen deze kan worden aangewend is verstreken;
- b. waarvoor de rechtzoekende geen of een volstrekt ontoereikende grond verschafft;

- c. dat uitsluitend wordt gevoerd om uitstel van betaling of van executie te verkrijgen;
- d. waarover reeds eerder door meer dan één rechtsbijstandverlener een advies is gegeven;
- e. waarvan gezien de recente rechtspraak redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze geen kans van slagen maakt.

#### **Artikel 4**

1. Rechtsbijstand wordt, als zijnde van onvoldoende belang, behalve tijdens een spreekuur als bedoeld in artikel 19, eerste lid, onder a, van de wet, niet verleend indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van f 200,-.

2. Rechtsbijstand op basis van een toevoeging wordt, als zijnde van onvoldoende belang, niet verleend indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van twintig ten honderd van het inkomen van de rechtzoekende met een minimum van f 400,-.

3. Indien de rechtsbijstand betrekking heeft op een beroep in cassatie wordt de toevoeging geweigerd indien het op geld waardeerbaar belang blijft beneden een bedrag van veertig ten honderd van het inkomen van de rechtzoekende met een minimum van f 800,-.

4. Indien het belang bestaat uit een periodiek te betalen of te ontvangen waarde, wordt het belang gesteld op de waarde van de betaling of ontvangst, vermenigvuldigd met het aantal malen dat deze waarde moet worden betaald dan wel ontvangen in een periode van ten hoogste twee jaar.

5. In afwijking van het in de voorgaande leden bepaalde kan rechtsbijstand worden verleend of een toevoeging worden verstrekt indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende dit rechtvaardigen.

#### **Artikel 5**

1. Voor rechtsbijstand in strafzaken wordt, behalve tijdens het spreekuur, geen rechtsbijstand verleend indien de zaak dient bij de kantonrechter.

2. In afwijking van het eerste lid kan een toevoeging worden verstrekt, indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende dit rechtvaardigen of de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist.

#### **Artikel 6**

1. Voor rechtsbijstand in zaken betreffende Boek I van het Burgerlijk Wetboek wordt geen toevoeging verstrekt:

a. indien de kantonrechter bevoegd is van het verzoek, de vordering of het verweer kennis te nemen.

b. indien het verzoek betrekking heeft op wijziging van de geslachtsnaam of wijziging van een spelfout in de voornaam.

2. In afwijking van het eerste lid onder a kan een toevoeging worden verstrekt:

a. indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist of,

b. indien de rechtzoekende verweerder is in een procedure als bedoeld in artikel 431 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

#### **Artikel 7**

Voor rechtsbijstand terzake van het treffen van een afbetalingsregeling, het aanvragen van het eigen faillissement of het kwijtschelden van een schuld wordt geen toevoeging verstrekt.

## Artikel 8

Geen toevoeging wordt verstrekt indien de rechtsbijstand uitsluitend is verzocht voor:

- a. het indienen van aanvragen om toelating tot Nederland op grond van de Vreemdelingenwet, tenzij de rechtzoekende met onmiddellijke uitzetting of inbewaringstelling wordt bedreigd of de aanvraag betrekking heeft op een verzoek om toelating als vluchteling en niet kan worden volstaan met het verlenen van rechtsbijstand tijdens een spreekuur dat voorafgaat aan het gehoor;
- b. het aanvragen van een uitkering;
- c. het indienen van een naturalisatieverzoek;
- d. het doen van belastingaangifte;
- e. het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, indien het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard;
- f. het vragen van kwijtschelding van een belastingschuld;
- g. het vragen van een voor beroep vatbare beslissing tenzij de aanvraag uitvoerig wordt gemotiveerd;
- h. het vragen van vrijstelling of uitstel van de militaire dienstplicht;
- i. het verkrijgen van rechtsbijstand;
- j. het indienen van een ander verzoek bij een bestuursorgaan om een besluit te nemen.

## Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 januari 1994.

## Artikel 10

1. Dit besluit kan worden aangehaald als: Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.

Lasten en bevelen dat dit besluit en de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 januari 1994

Beatrix

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto

Uitgegeven de *achttiende* januari 1994

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.  
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 8 februari 1994, nr. 27

### Algemeen

In artikel 12 van de Wet op de rechtsbijstand, worden inhoudelijke criteria gesteld waaraan verzoeken om rechtsbijstand moeten voldoen, wil de rechtzoekende voor rechtsbijstand in aanmerking komen. De belangrijkste criteria hebben betrekking op de gegrondheid en het belang van de zaak. Voor de beoordeling van verzoeken tot verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging zijn in artikel 28 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna de wet) enkele aanvullende criteria gesteld. Het verzoek om toevoeging dient aan formele eisen te voldoen, mag niet betrekking hebben op rechtsbijstand waarvoor al eerder werd toegevoegd noch een rechtsvraag betreffen die zich naar zijn aard leent voor eenvoudige afhandeling. De bepalingen worden uitgebreid toegelicht in de memorie van antwoord (Kamerstukken II, 1992/93, 22 609, nr. 6, pp. 11 e.v.).

Ingevolge de artikelen 12, derde lid, en 28, tweede lid van de wet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de bij de toepassing van genoemde bepalingen in acht te nemen criteria. Het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria vult deze bevoegdheid nader in. Van de bevoegdheid is een terughoudend gebruik gemaakt. De inhoudelijke beoordeling van rechtsbijstandverzoeken leent zich slechts in een beperkt aantal gevallen voor het stellen van praktisch toepasbare algemene regels. De omstandigheden van het geval zijn in hoge mate bepalend voor de te nemen beslissing. De stichtingen rechtsbijstand (hierna de stichtingen), indien het betreft rechtsbijstand overeenkomstig de onderdelen a en b van artikel 19, en de bureaus rechtsbijstandvoorziening (hierna de bureaus), indien het toevoegingsaanvragen betreft, zullen zich er van geval tot geval van moeten vergewissen of aan het verzoek een wezenlijk belang ten grondslag ligt waarvoor rechtsbijstand respectievelijk een toevoeging werkelijk noodzakelijk is. De raden zullen door het opstellen van een leidraad of een handleiding aan die beoordeling nader richting kunnen geven.

De in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna het besluit) opgenomen criteria stellen de eisen waaraan een verzoek minimaal moet voldoen. Indien het besluit de rechtsbijstand respectievelijk toevoeging uitsluit dienen de stichtingen respectievelijk de bureaus het verzoek onder alle omstandigheden af te wijzen. In de overige gevallen kunnen de stichtingen respectievelijk de bureaus het verzoek afhankelijk van de omstandigheden van het geval met toepassing van de wettelijke criteria toe- of afwijzen. Zo kan rechtsbijstand bij een verzoek tot wijziging van de voornaam, hoewel daarbij verplichte vertegenwoordiging door een procureur is voorgeschreven, worden geweigerd bij gebrek aan voldoende belang. Ook kan een verzoek worden afgewezen omdat de behandeling naar het oordeel van het bureau vanwege zijn eenvoud aan de verzoeker zelf kan worden overgelaten, hoewel het verzoek op een financieel belang betrekking heeft waarvan de hoogte de in dit besluit opgenomen grenzen ruimschoots overschrijdt.

De in het besluit opgenomen criteria hebben betrekking op de gegrondheid (artikel 3) en het financiële belang (artikel 4) van de zaak, de zwaarte van een strafzaak (artikel 5) en op enkele specifieke rechtsterreinen waarvoor zo nodig wel rechtsbijstand verleend kan worden, maar, vanwege de eenvoud, niet op basis van een toevoeging (artikelen 6 tot en met 8).

Uit het besluit mag blijken dat de regeling niet alleen slechts minimum vereisten bevat, maar ook dat het geen uitputtende regeling van rechtsbijstand- en toevoegcriteria omvat. In het besluit ontbreken

bijvoorbeeld criteria voor zaken waarvan het belang niet op geld waardeerbaar is en voor zaken waarvan de behandeling aan de verzoeker zelf kan worden overgelaten. In dergelijke gevallen zal de stichting dan wel het bureau het verzoek uitsluitend aan de wettelijke criteria dienen te toetsen.

Er mag van worden uitgegaan dat de raden voldoende in staat zullen zijn om aan het te voeren beleid adequaat richting te geven. Indien zij daar niettemin niet in mochten slagen, er te grote verschillen tussen de verschillende ressorten mochten ontstaan of zich problemen voordoen bij de toepassing van de thans gestelde regels kan alsnog tot een nadere respectievelijke andere invulling bij algemene maatregel van bestuur worden besloten. Voor één criterium kunnen wij thans al aankondigen dat wij binnen afzienbare termijn met nadere criteria komen. Zodra het daarop mede betrekking hebbende tijdschrijfonderzoek is afgerond willen wij komen tot een nadere afbakening van de reikwijdte van toevoegingen. De reikwijdte van de toevoeging bepaalt wanneer een rechtzoekende eventueel opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd is en de rechtsbijstandverlener opnieuw een vergoeding ontvangt. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de rechtsbijstand is een goede afbakening van die reikwijdte van wezenlijk belang. Met het vanwege de vaststelling van een evenwichtige vergoeding noodzakelijke tijdschrijfonderzoek is echter, vanwege de lange doorlooptijden van toevoegingen, ten minste twee jaar gemoeid.

Vooruitlopend op artikel 49 van het wetsvoorstel voor de Wet op de rechtsbijstand is het voorontwerp van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt. De reacties die naar aanleiding hiervan zijn ontvangen, zijn betrokken bij de opstelling van het ontwerp-besluit dat voor advies aan de Raad van State is aangeboden.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

In artikel 1 zijn enkele definities opgenomen. De omschrijving van het belang maakt duidelijk dat slechts die belangen worden meegewogen die de verzoeker rechtstreeks aangaan. Indien ook anderen belang hebben bij de uitkomst van het met de rechtsbijstand beoogde resultaat of een algemeen belang mede in het geding is, blijft dat bij de belangentoets overeenkomstig dit besluit buiten beschouwing. In artikel 4 wordt het belang afgewogen tegen het inkomen van de rechtzoekende. Als inkomen wordt in dat geval in aanmerking genomen het inkomen na toepassing van de in het Besluit draagkrachtcriteria gestelde regels.

### **Artikel 2**

Het besluit sluit bepaalde verzoeken van rechtsbijstand uit. In artikel 2 is nog eens expliciet vermeld dat verzoeken die in het besluit niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten uiteraard ook moeten voldoen aan de in de wet opgenomen criteria. In de algemene toelichting is op deze verhouding tussen de wet en dit besluit ingegaan.

### **Artikel 3**

Een rechtsbijstandverzoek dient enige kans van slagen te hebben. Een verzoek dat kennelijk van elke grond is ontbloot moet worden afgewezen. Wanneer het instellen van een vordering of het aanwenden van een

rechtsmiddel aan een termijn gebonden is, heeft rechtsbijstand geen zin indien die termijn intussen is verlopen (artikel 3 onder a).

Ook indien ter onderbouwing van het verzoek geen of een volstrekt ontoereikende grond wordt aangevoerd is het verlenen van rechtsbijstand niet zinvol. Verzoeker of zijn rechtsbijstandverlener dient ten minste te kunnen aangeven wat hij in een geding te berde denkt te kunnen brengen. Ook dient er enige betekenisvolle relatie te zijn tussen de aan te voeren gronden en het beoogde resultaat (artikel 3 onder b). Dat zelfde geldt indien een procedure wordt gevoerd uitsluitend om uitstel van betaling of executie te verkrijgen (artikel 3 onder c). Dergelijke verzoeken zijn niet alleen kansloos, maar zijn bovendien gericht op oneigenlijke toepassing van rechtsmiddelen. Voor de duidelijkheid willen wij erop wijzen dat deze bepaling zich niet verzet tegen rechtsbijstand waarbij de rechtzoekende zich in de zaak als zodanig verweert tegen bijvoorbeeld de ontbinding van een huurovereenkomst met als grond dat de daarop volgende ontruiming hem onevenredig treft in zijn bestaan.

Het komt voor dat een rechtzoekende die ontevreden is over de hem verleende rechtsbijstand, om rechtsbijstand van een andere rechtsbijstandverlener verzoekt. Dergelijke verzoeken kunnen slechts worden toegewezen indien daarvoor goede gronden aanwezig zijn. Een volgend verzoek van gelijke strekking zal echter steeds afgewezen moeten worden (artikel 3, onder d). Indien twee rechtsbijstandverleners onafhankelijk van elkaar tot de conclusie komen dat een bepaalde vordering of verweer geen kans maakt mag van de overheid niet verwacht worden dat zij ook nog eens een derde advocaat voor haar rekening naar de zaak laat kijken.

Een andere situatie is die waarbij zich in de jurisprudentie met betrekking tot een bepaald geschil een vaste en duidelijke lijn heeft ontwikkeld. Een verzoeker die slechts gronden aanvoert die in de jurisprudentie nog kort geleden op onmiskenbare wijze zijn verworpen maakt evenmin voldoende kans van slagen om toekenning van rechtsbijstand te rechtvaardigen (artikel 3 onder e).

#### **Artikel 4**

Het belang van de zaak dient in redelijke verhouding te staan tot de kosten van de rechtsbijstand. Met de vastlegging van een minimaal noodzakelijk financieel belang van f 200,- worden kleine op geld waardeerbare belangen van verdergaande rechtsbijstand uitgesloten. Indien het belang ligt tussen de f 200,- en de f 400,- is ook vergaande rechtsbijstand volgend op het spreekuur mogelijk (artikel 19, onder a van de wet). Voor toevoegingen geldt een hogere drempel. In dat geval dient het belang ten minste 20% van het inkomen te bedragen, met een minimum van f 400,-. Voor de rechtsbijstandgerechtigden in de hoogste inkomenscategorie bedraagt het minimum belang ongeveer f 600,-. Voor het beroep in cassatie worden, vanwege de hogere kosten, zwaardere eisen gesteld. Het percentage respectievelijk het minimaal belang zijn bij cassatie gesteld op het dubbele van dat in overige zaken.

Het vierde lid heeft betrekking op duurzame verplichtingen of aanspraken, bijvoorbeeld de maandelijkse huurverplichting of salaris-aanspraak. In dergelijke gevallen gaat het op maandbasis om kleine bedragen. Door de duurzaamheid kan het belang echter vele malen groter zijn dan uit dat bedrag blijkt. De in dit lid opgenomen berekeningsmethode houdt daarmee op een voor de uitvoering zo eenvoudig mogelijk wijze rekening. Het duurbelang wordt, ongeacht de rechtsverhouding die in het geding is, berekend voor een periode van twee jaar. Een loonvordering van netto f 25,- per maand vertegenwoordigt in het kader van dit besluit een waarde van f 600,-.

Het vijfde lid ziet op de situatie dat voor verzoeker naast een relatief klein op geld waardeerbaar belang een zwaarwegend ander in hoofdzaak immaterieel belang op het spel staat. Dergelijke belangen laten zich niet eenvoudig afzetten tegen de kosten van rechtsbijstand. Het bureau zal van geval tot geval moeten beoordelen welk aspect de doorslag moet geven.

#### **Artikel 5**

Voor het strafrecht geldt dat de aanspraken op rechtsbijstand nog sterker in internationale verdragen verankerd zijn dan in andere zaken het geval is. Dat betekent niet dat in alle gevallen rechtsbijstand toegekend moet worden. In zaken waarin verwacht mag worden dat een betrekkelijk lage boete gevorderd zal worden kan de toevoeging zonder met de internationale verdragen in strijd te komen worden geweigerd. Om die reden zijn aansluitend bij de van oudsher bestaande praktijk kantongerechtszaken in beginsel van toevoeging uitgesloten.

Het tweede lid maakt het mogelijk in zaken waar bijvoorbeeld aanzienlijke civielrechtelijke belangen op het spel staan of de zaak buitengewoon ingewikkeld is toch een toevoeging te verstrekken.

#### **Artikel 6**

In dit artikel zijn enkele bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot het personen- en familierecht. De genoemde procedures op dit terrein zijn in de regel te eenvoudig om toevoeging van een rechtsbijstandverlener te rechtvaardigen. Zo nodig kan tijdens een spreekuur advies worden gegeven of een folder worden uitgereikt. Behalve procedures voor de kantonrechter gaat het om het bij de Kroon in te dienen verzoek tot wijziging van de geslachtsnaam en de wijziging van een spelfout in de voornaam.

In het tweede lid wordt de bureaus de bevoegdheid gegeven wel toe te voegen in bijzonder ingewikkelde gevallen en indien de rechtzoekende verweerder is in een procedure tot onderbewindstelling van zijn goederen. In dat laatste geval kunnen de gevolgen van de toewijzing van de onderbewindstelling voor de betrokkenen de rechtsbijstand rechtvaardigen.

#### **Artikel 7**

Ook in civiele zaken buiten het personen- en familierecht kan de juridische eenvoud van de zaak reden zijn om een toevoeging te weigeren. De in artikel 7 omschreven gevallen spreken voor zich.

Het kan weliswaar om ingewikkelde kwesties gaan, maar voor de oplossing daarvan is een andere dan een juridische deskundigheid vereist.

#### **Artikel 8**

Op bestuursrechtelijk terrein wordt een aantal zeer verschillende zaken van toevoeging uitgesloten.

Als algemene regel geldt dat het indienen van een aanvraag bij een bestuursorgaan een zaak is voor de rechtzoekende en het desbetreffende bestuursorgaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het aanvragen van een vergunning, van ontheffing of vrijstelling, of bij het aanvragen van een uitkering. Ook bij de belastingaangifte is de overheid de burger behulpzaam. Daarnaast zijn in veel gemeenten informatie- en adviesfuncties ingericht, in het bijzonder de sociaal raadslieden en het algemeen maatschappelijk werk. De sociaal raadslieden zijn behulpzaam bij de belastingaangifte en kwijtschelding van schulden.

Een situatie waarbij er onder omstandigheden wel aanleiding kan zijn

om toe te voegen doet zich voor indien het betrokken overheidsorgaan ook op herhaald verzoek weigert (tijdig) een beslissing te nemen op de aanvraag. In dat geval kan het noodzakelijk zijn rechtsmiddelen tegen die (fictieve) weigering aan te wenden.

Bijzondere behandeling verdient de aanvraag van een verblijfstitel. Hoewel het aanvragen van een vergunning tot verblijf op zichzelf eenvoudig is, kunnen zich in de praktijk situaties voordoen waarin toevoeging gerechtvaardigd is. Die situatie doet zich voor indien onmiddellijke uitzetting of inbewaringstelling dreigt. In dat geval dienen vaak onmiddellijk rechtsmaatregelen te worden genomen. Een andere situatie waarin toevoeging kan plaatsvinden, doet zich voor wanneer een asielzoeker tijdens het spreekuur in een opvangcentrum rechtsbijstand ontving voor het nader gehoor en voortzetting van die rechtsbijstand in het belang van de asielzoeker noodzakelijk is. In deze gevallen kan een toevoeging worden afgegeven die dan tevens betrekking heeft op een eventueel herzieningsverzoek. Beide uitzonderingen op de regel dat bij het aanvragen van een verblijfstitel geen toevoeging wordt verstrekt zijn opgenomen in artikel 8 onder a.

Een tweede bepaling die een aparte toelichting behoeft is het gemotiveerd aanvragen van een voor beroep vatbare beschikking. Dergelijke aanvragen zijn er op gericht verdere procedures te voorkomen en dienen derhalve de doelmatige afhandeling van zaken. Wel zal de rechtsbijstandverlener moeten aantonen dat de beslissing uitvoerig gemotiveerd is aangevraagd.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto