

Vergaderjaar 2008–2009

31 835

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 1 november 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13). Dit wetsvoorstel wordt in verband met artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hierbij mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegelicht. Waar in deze toelichting wordt gesproken over de Kaderwet, wordt bedoeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat het bij koninklijke boodschap van 24 januari 2006 ingediende voorstel van wet Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling 30 436, en het bij koninklijke boodschap van 29 augustus 2008 ingediende voorstel van wet Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van een basisregistratie in komen (Aanpassingswet basisregistratie inkomen) 31 566, tot wet zijn verheven.

Het wetsvoorstel voorziet in de samenvoeging van de huidige vijf afzonderlijke raden voor rechtsbijstand in één raad voor rechtsbijstand, gevestigd te Utrecht. De nieuwe raad heeft vestigingen in de hoofdsteden van de vijf ressorten van de gerechtshoven en zonodig op andere plaatsen. De samenvoeging tot één raad voor rechtsbijstand zorgt voor een vergroting van de efficiency bij de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en van de overige taken die in dat kader op grond van de Wrb toekomen aan de huidige raden voor rechtsbijstand. Met de in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 vastgestelde taakstelling voor het Rijk en zelfstandige bestuursorganen is aan de raden voor rechtsbijstand een efficiency-taakstelling van 10% opgelegd. De bestuurlijke centralisatie draagt bij aan het realiseren van deze taakstelling.

De nieuwe raad voor rechtsbijstand heeft eigen rechtspersoonlijkheid en kent twee organen: een bestuur en een raad van advies. Aan het hoofd

van de raad staat het bestuur. Alle taken van de raad worden door het bestuur uitgevoerd. Het bestuur vertegenwoordigt de raad in en buiten rechte. De raad van advies ziet toe op de algemene gang van zaken in de raad.

Met dit wetsvoorstel wordt de Wrb tevens aangepast aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Bepalingen van de Kaderwet die betrekking hebben op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel zijn van de Staat, zijn van toepassing op het bestuur van de nieuwe raad, tenzij hiervan met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt afgeweken. Uit artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet vloeit voort dat een specifieke bepaling daarover overbodig is, omdat met het voorgestelde nieuwe artikel 2 een zelfstandig bestuursorgaan, namelijk het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, wordt ingesteld.

Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Wrb enkele andere wijzigingen aan te brengen en verbeteringen door te voeren.

Ter voorkoming van misverstanden zij opgemerkt dat het wetsvoorstel niet ziet op een aanpassing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig. Een ingrijpende stelselherziening wordt afgerond na de inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 24 januari 2006 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van de rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, 30 436. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich tot de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de raden en brengt geen wijzigingen aan in het primaire proces van het verlenen van eerstelijns rechtshulp en van toevoegingen.

2. Aanleiding

2.1 Effectieve toegang tot het recht

Eén van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtstaat is dat burgers effectieve toegang hebben tot het recht. Dat wil zeggen dat zij, wanneer zij een juridisch probleem of geschil hebben, de beschikking kunnen krijgen over kwalitatief goede en betaalbare rechtsbijstand. Vanuit deze gedachte bepaalt artikel 18 van de Grondwet dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te kunnen effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Deze regels zijn voornamelijk neergelegd in de Wrb en de daarop gebaseerde regelgeving. De Wrb is in 1994 in werking getreden en voorziet in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet kunnen onder andere rechtzoekenden die zelf over onvoldoende middelen beschikken om te voorzien in de verlening van rechtsbijstand, een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De huidige vijf raden voor rechtsbijstand zijn bij de invoering van de Wrb ingesteld en belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en met het toezicht op de uitvoering daarvan. De raden hebben de wettelijke taak zorg te dragen voor de organisatie van alsmede de verlening van rechtsbijstand door toevoeging van rechtsbijstandverleners (veelal advocaten) voor het geven van juridische adviezen en het voeren van gerechtelijke procedures ten behoeve van rechtzoekenden. De keuze in 1994 voor één raad voor rechtsbijstand in ieder ressort van een gerechtshof was onder meer ingegeven door de mogelijkheid die deze spreiding bood tot het leveren van maatwerk in de organisatie van rechtsbijstand op regionaal niveau. Bovendien bood de instelling van de raden de mogelijkheid om de prestaties onderling te vergelijken en ervaringen uit te wisselen.

2.2 Evaluatie Wrb

De vijf raden voor rechtsbijstand zijn in de loop der jaren steeds sterker met elkaar gaan samenwerken. Er werden gezamenlijke trajecten ingezet in het kader van de ontwikkeling van ICT-toepassingen en ter bevordering van de eigen kwaliteit van de taakuitoefening. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wrb in december 1998¹ is onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het aanbod van rechtsbijstandverleners. In het evaluatierapport werd onder meer ingegaan op het besturingsmodel waarin de raden een belangrijke plaats innemen. Geconcludeerd werd dat samenvoeging van de raden tot één raad weliswaar enerzijds ten goede zou komen aan de slagvaardigheid op landelijk niveau en aan het eenduidige beheer, maar anderzijds afbreuk zou doen aan de slagvaardigheid op regionaal niveau. Uit de evaluatie bleek voorts dat – hoewel er geen reden was tot grote zorg – het aanbod van rechtsbijstandverleners die deelnemen aan het stelsel afnam als gevolg van het uittreden van ervaren advocaten en het beperkt toetreden van jonge advocaten tot de sociale advocatuur. Anderzijds was er een verminderd beroep door rechtzoekenden op de voorzieningen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar aanleiding van dit onderdeel van de evaluatie werd voorshands gekozen voor een landelijke coördinatie tussen de raden op de meest relevante portefeuilles, zowel op raads- als op managementniveau. In deze constructie komt het regelmatig voor dat één directeur namens de directie van de vier andere raden op een specifiek terrein het voortouw neemt en het eerste aanspreekpunt naar buiten toe is.

De uitkomsten van de evaluatie gaf de raden voor rechtsbijstand aanleiding om een grootschaliger onderzoek te laten uitvoeren naar de toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport «Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand», dat in juni 2001 door de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 67). In dit rapport werd aan de vraagzijde van gesubsidieerde rechtsbijstand een wijziging van het type rechtzoekende gesignaleerd. Het rapport deed de aanbeveling om de dynamiek in het stelsel te vergroten door onder meer de bemoeienis van de private sector aanzienlijk te vergroten. Daarnaast werd aanbevolen om een breed toegankelijk juridisch loket in te richten, waar rechtzoekenden terecht kunnen voor informatie, vraagverheldering en doorverwijzing bij juridische problemen.

2.3 Commissie Ouwerkerk

Naar aanleiding van deze rapportage heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 2001 de Commissie toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (de Commissie Ouwerkerk)² ingesteld. Deze commissie had tot taak een analyse te maken van de voor- en nadelen van een herpositionering van de bureaus voor rechtshulp en de instelling van een juridisch loket, rekening houdend met de toegankelijkheid, de continuïteit en de betaalbaarheid van de rechtshulpvoorziening en het belang van de rechtzoekende. De commissie adviseerde een zuiver onderscheid aan te brengen tussen publieke en private taken op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Tot de publieke taken rekende de commissie de eerstelijns rechtshulp, waartoe een juridisch loket ingesteld zou moeten worden dat voor alle burgers toegankelijk is. Tot de private taken rekende de commissie de verdergaande rechtsbijstand in de vorm van toevoegingen van rechtsbijstandverleners, zoals advocaten. Naar aanleiding van dit advies is besloten over te gaan tot een stelselwijziging, waaraan invulling wordt gegeven met het bij koninklijke boodschap van 24 januari 2006 ingediende voorstel van wet Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte advies-

¹ <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/ewb51794>, Evaluatie sturingsmodel rechtsbijstand, WODC, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, Vakgroep Sociologie.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 000, VI, nr. 63, eerste alinea, met verwijzing naar brief van 12 maart 2002, Just-02-245.

toevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling 30 436. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn de bureaus voor rechtshulp opgeheven en opgegaan in de stichting juridisch loket of omgevormd tot advocatenkantoor. Het juridisch loket beperkt zich tot de eerstelijns rechtshulp.

De Commissie Ouwerkerk adviseerde daarnaast tot samenvoeging van de vijf raden voor rechtsbijstand tot één raad. Bij het opstellen van haar advies was het de commissie gebleken dat de huidige structuur van de raden in de praktijk bezwaren oproept. Diverse respondenten van de commissie spraken de voorkeur uit voor samenvoeging tot één raad. De commissie concludeerde dat de coördinatie op portefeuilles die naar aanleiding van de evaluatie van de Wrb was gekozen, niet optimaal functioneerde. Uniformiteit van beleid, communicatie en daadkracht van de raden kon worden verbeterd door één raad in te stellen met vijf uitvoeringsorganisaties. De landelijke raad moet een belangrijke stem hebben in de beleidsvorming, terwijl de vijf uitvoeringsorganisaties een beleidsmatige impuls moeten krijgen om voldoende te kunnen inspelen op vraag en aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand in een ressort. De commissie meende dat hiermee een krachtiger sturing kan worden bereikt van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Ouwerkerk werd de analyse gedeeld dat verbetering van de coördinatie en de beleidsmatige draagkracht wenselijk is. Tegelijkertijd werd het op dat moment te vroeg geacht om deze aanbeveling van de commissie over te nemen. De raden hadden op dat moment ieder een cruciale rol te vervullen bij de implementatie van de overige voorstellen van de commissie. Bovendien betekende de invoering van VIValt – een vereenvoudigde procedure voor de aanvraag van een toevoeging – een belangrijke reorganisatie van de raden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 63). Onder deze omstandigheden en ter waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering lag het niet voor de hand om de veranderingscapaciteiten van de raden verder onder druk te zetten met het gelijktijdig doorvoeren van een reorganisatie in het kader van de bestuurlijke centralisatie.

2.4 Samenvoeging van de raden

Met het voltooien van het wetgevingstraject rond de stelselherziening en het afronden van de invoering van VIValt, is de tijd rijp om het voorstel van de Commissie Ouwerkerk tot samenvoeging van de raden nogmaals te bezien. Ook bij de raden zelf is, mede gelet op hun ervaringen met intensieve samenwerking op diverse terreinen, inmiddels actief de wens opgekomen om over te gaan tot een centrale bestuursvorm.

Samenvoeging van de raden is om verschillende redenen wenselijk. Allereerst bevordert de overgang naar één organisatie de landelijke uniformiteit in beleid en uitvoering van het verlenen van toevoegingen, het vaststellen van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners en mediators, alsmede van de inschrijffvoorwaarden die voor rechtsbijstandverleners gelden om deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoewel de afzonderlijke raden al op veel terreinen hun beleid en werkzaamheden op elkaar afstemmen en gezamenlijk optrekken, hebben zij nog de nodige ruimte om hierbij tot eigen invulling over te gaan. Bij een centrale bestuursvorm worden de mogelijkheden tot afwijkend beleid sterk beperkt, wat de rechtseenheid en rechtsgelijkheid voor zowel rechtzoekenden als rechtsbijstandverleners vergroot. Ook voor de belangrijkste stakeholders van de raden, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna ook: de Orde) heeft samenvoeging belangrijke voordelen. Op specifieke dossiers kunnen partijen sneller en efficiënter tot afspraken komen omdat er niet langer vijf raden zijn die eerst onderling tot overeenstemming over een standpunt hoeven te komen of in terugkoppeling aan anderen hoeven te voorzien.

De vraag naar rechtsbijstand, het type rechtsbijstand en het soort zaken is voortdurend aan verandering onderhevig. Ook de aanbodzijde (de rechtsbijstandverleners) wijzigt constant. De raden moeten deze ontwikkelingen in de gaten houden om hun taakuitvoering en dienstverlening daarop af te kunnen stemmen en zondig aan te passen. Alleen op deze manier kan een effectieve toegang tot het recht blijvend worden gegarandeerd. De raden houden zicht op trends en tendensen aan vraag- en aanbodzijde door middel van de jaarlijkse monitor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit constante aanpassingsvermogen vergt een sterke onderlinge afstemming tussen de vijf raden. De samenvoeging van de raden tot één raad vergroot de bestuurlijke slagkracht in dit verband, omdat sneller tot besluitvorming en afspraken kan worden gekomen. Daardoor kan in het belang van rechtzoekenden sneller worden geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen en kunnen innovaties sneller worden doorgevoerd. De nieuwe raad wordt daarmee een sterke speler met een duidelijk en herkenbaar gezicht naar ketenpartners.

Met de intensivering van de samenwerking tussen de raden zijn in de loop der jaren ook de bestuurlijke verhoudingen veranderd. Alvorens de raden tot gezamenlijke besluitvorming komen, worden veel onderwerpen grondig voorbereid in een overleg tussen de directeurs van de raden c.q. de onderling aangewezen portefeuillehouder. Overeenstemming of consensus wordt in het directeurenoverleg bereikt of – bij belangrijke dossiers – in het overleg tussen de voorzitters van de raden. Tegen de tijd dat een onderwerp geagendeerd wordt voor een vergadering van een afzonderlijke raad, bestaat door deze structuur vaak feitelijk geen eigen beslisruimte meer. Een complicerende factor daarbij is dat veel portefeuilles worden beheerd door een andere directeur dan die van de desbetreffende raad. De in de praktijk gegroeide situatie sluit derhalve niet meer goed aan bij de formele bestuurlijke verantwoordelijkheden. Vanuit een oogpunt van goed bestuur is dit niet wenselijk. Bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden moeten helder zijn belegd. Met de bestuurlijke eenwording van de raden wordt hieraan uitvoering gegeven en is er één bestuursorgaan belast met en verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken op grond van de Wrb en de besluitvorming die daarbij hoort.

De samenvoeging heeft ook voordelen op het gebied van de efficiency. Bestuurlijke centralisatie leidt tot verlaging van de apparaatskosten. Hierbij moet met name worden gedacht aan een jaarlijkse besparing op de bestuurskosten, organisatiekosten en de kosten voor overhead, met name management. In plaats van vijf raden voor rechtsbijstand, ieder afzonderlijk bestaande uit (ten hoogste) negen leden, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in één raad, die één bestuur kent met ten hoogste drie leden. Deze raad is gevestigd te Utrecht. Hiermee wordt het totaal aantal bestuurders binnen de nieuwe raad sterk teruggebracht ten opzichte van de huidige situatie. Ook (andere) dubbele functies en werkzaamheden kunnen komen te vervallen. Zo zal de nieuwe raad één centraal personeelsbeleid voeren, één salarisadministratie en ook andere centrale voorzieningen treffen ten behoeve van alle regionale vestigingen. Nieuw is de figuur van de raad van advies, die wordt belast met advisering aan de minister en intern toezicht op de werkzaamheden van het bestuur. De toezichthouder kan het bestuur gevraagd en ongevraagd met advies terzijde staan. De raad van advies zal uit vijf leden bestaan. Anders dan bij het lidmaatschap van het bestuur, betreft het lidmaatschap van de raad van advies geen voltijd functie, maar een nevenfunctie. Op de taken en bevoegdheden van het bestuur en de raad van advies wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Verwacht wordt dat met de bestuurlijke samenvoeging een besparing kan worden gerealiseerd van per saldo circa € 0,3 mln per jaar vanaf 2009 tot circa € 1,4 mln per jaar vanaf 2012. Voor een onderbouwing hiervan zij verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting,

waar de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel worden besproken. Met de besparingen die dit oplevert wordt voor een belangrijk deel uitvoering gegeven aan de taakstelling die op de raden rust in het kader van het Coalitieakkoord van februari 2007. Op grond van het Coalitieakkoord dienen zij een efficiencytaakstelling te realiseren van 10% op de personeelsformatie en de daarbij behorende kosten. De verwachte efficiency-effecten zijn onvoldoende om daarnaast ook te kunnen bijdragen aan de taakstelling op het terrein van programmaitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

2.5 Voordelen van centralisatie van bestuurlijke taken en gedeconcentreerde uitvoering

Door naast de centralisatie van bestuurlijke taken en ondersteunende afdelingen, de structuur van uitvoeringstaken in vijf regiokantoren te behouden worden enkele voordelen die aan de huidige decentrale structuur verbonden zijn gecontinueerd. Zo kan met een gedeconcentreerde structuur van elkaar worden geleerd door ervaringen uit te wisselen en de beste werkmethoden daaruit te kiezen.

Het blijft ook mogelijk om door middel van benchmarking de vijf vestigingen onderling en met andere uitvoeringsorganisaties van de overheid, die grote aantallen subsidies verstrekken, te vergelijken.

Ook biedt de structuur van vijf uitvoeringskantoren mogelijkheden om vanuit verschillende delen in het land ideeën en ervaringen in te brengen die samenkomen in één besluitvormingsplatform (het bestuur). Het onderhouden van lokale netwerken, regionale invulling van het relatiebeheer en ruimte tot het voeren van een regionaal beleid met betrekking tot de afstemming van vraag en aanbod kan zo nog steeds (mede) vanuit de vijf uitvoeringskantoren geschieden. De samenvoeging gaat niet ten koste van de huidige regionale herkenbaarheid en profilering.

2.6 Samenvatting

Samenvattend biedt de bestuurlijke centralisatie van de raden de volgende voordelen:

- Vergroting van de slagkracht in beleid en innovatie. Daardoor kan sneller en efficiënter tot besluitvorming worden gekomen en kan beter geanticipeerd worden op ontwikkelingen in de vraag- en aanbodzijde van gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Versterking van de eenduidigheid in beleidsvorming en uitvoering. Dit bevordert onder meer de rechtseenheid en rechtsgelijkheid voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners.
- Versterking van de efficiency in het bestuur, het toezicht en de bedrijfsvoering. Hiermee worden ook kosten op de uitvoering bespaard.

De samenvoeging van de raden dient hiermee zowel belangen van rechtzoekenden, van rechtsbijstandverleners als van (andere) ketenpartners binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De kwaliteit van de dienstverlening door de raden en de toegang tot het recht kan worden verbeterd, terwijl de belangrijke maatschappelijke positie die het stelsel inneemt behouden blijft. Bovendien kunnen kosten worden bespaard, waarmee wordt bijgedragen aan de realisering van de taakstelling die aan zelfstandig bestuursorganen is opgelegd. De bovengenoemde voordelen zijn van dien aard dat de samenvoeging van de raden wenselijk wordt geacht. Hierin voorziet het onderhavige wetsvoorstel.

3. Status als zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid

3.1 Algemeen

Op dit moment vormen de huidige vijf raden voor rechtsbijstand ieder afzonderlijk een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Zij kennen geen afzonderlijke organen, maar bestaan ieder uit negen leden. Onder iedere raad ressorteert een bureau met aan het hoofd een directeur. De medewerkers, die de werkzaamheden van de raden uitvoeren, zijn in dienst bij de vijf bureau's van de vijf raden.

De nieuwe raad voor de rechtsbijstand is evenals de huidige vijf raden een publiekrechtelijke rechtspersoon, met eigen rechtspersoonlijkheid. De raad zal derhalve geen deel uitmaken van de Staat der Nederlanden, maar heeft een eigen vermogensrechtelijke positie. Aan het bestuur wordt de taak opgedragen zoals omschreven in afdeling 2 van hoofdstuk II van de Wrb: de organisatie en de verlening van rechtsbijstand, alsmede de organisatie, de uitvoering en het gebruik van rechtsbijstand. De nieuwe raad bestaat uit twee organen: een bestuur en een raad van advies. Het bestuur staat aan het hoofd van de raad voor rechtsbijstand en vertegenwoordigt daartoe de raad in en buiten rechte (artikel 3, eerste lid). De raad van advies ziet toe op de algemene gang van zaken binnen de raad en kan de minister daarover adviseren. De raad van advies verstrekt de minister desgevraagd de nodige inlichtingen over de gang van zaken. Daartoe is artikel 20 van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing verklaard zowel in de verhouding van het bestuur tot de raad van advies als in de verhouding van de raad van advies tot de minister (artikel 4, derde lid, en artikel 5, eerste lid). Hiermee is bepaald dat het bestuur de raad van advies van alle voor de uitoefening van diens taak nodige informatie voorziet en dat de minister voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen wordt voorzien door zowel het bestuur als de raad van advies.

3.2 Wenselijkheid continuering status als zelfstandig bestuursorgaan

Het is wenselijk de status van zelfstandig bestuursorgaan te continueren. Het bestuur staat aan het hoofd van de raad en heeft daarmee de status van zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet. Het doel van deze status is de organisatie van de rechtsbijstand en de verstrekking van financiële middelen aan rechtzoekenden op afstand te plaatsen van de verantwoordelijkheid van de minister voor in het bijzonder de strafvervolgning maar ook voor de rechtshandhaving en de rechtspleging. De minister is door de continuering van de status van zelfstandig bestuursorgaan niet verantwoordelijk voor de besluitvorming in een individueel geval van verlening van rechtsbijstand. Dit betekent ook dat de minister de besluitvorming door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in een individueel geval niet rechtstreeks kan beïnvloeden. Uiteraard sluit dit niet uit dat een bijstelling van regelgeving bijvoorbeeld door het vaststellen van een beleidsregel in de zin van artikel 21 van de Kaderwet een individuele zaak wel kan raken. Door het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de minister voor algemeen beleid en de verantwoordelijkheid van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand voor individuele gevallen wordt een schijn van belangenverstremming bij de verlening van rechtsbijstand vermeden.

Een tweede bijkomende reden om de status van zelfstandig bestuursorgaan te continueren is dat het bestuur van de raad in een groot aantal individuele gevallen rechtsbijstand verstrekt, zoals het verlenen van eerstelijns rechtshulp aan iedere burger die toegang tot het recht zoekt alsmede – in geval van verdergaande rechtsbijstand – de besluitvorming over enerzijds het verlenen van toevoegingen van rechtsbijstandverleners en mediators en anderzijds het vaststellen van de vergoedingen die bij

deze toevoegingen horen. Het gaat op jaarbasis om ca. € 400 mln¹. Het verstrekken van rechtsbijstand in individuele gevallen uit de openbare middelen is een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het bestuur van de raad bepaalt niet alleen of de betrokken rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners door toevoeging van een rechtsbijstandverlener op rechtsbijstand aanspraak kunnen maken maar het bestuur van de raad bepaalt ook de hoogte van de vergoeding voor de betrokken rechtsbijstandverlener. Het bestuur van de raad oefent met deze taakopdracht openbaar gezag uit en is slechts op de in de Kaderwet bepaalde wijze verantwoordelijk schuldig aan de minister. Het bestuur van de raad is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De taken worden verricht op grond van eigen, rechtstreeks aan de Wet op de rechtsbijstand en de Kaderwet ontleende bevoegdheden.

3.3 Toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op het bestuur

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geeft een wettelijk kader waaraan regelingen met betrekking tot zelfstandig bestuursorganen moeten voldoen. De toepasselijkheid van de Kaderwet vloeit voort uit de artikelen 1 en 2 van de Kaderwet. Op zelfstandig bestuursorganen die reeds waren ingesteld vóór de inwerkingtreding van de Kaderwet is die wet slechts van toepassing indien de wet waarbij het betrokken zelfstandig bestuursorgaan is ingesteld, daarin expliciet voorziet. Weliswaar worden de taken van de huidige raden voortgezet door de nieuw in te richten raad, doch met het onderhavige wetsvoorstel wordt een geheel nieuw zelfstandig bestuursorgaan in het leven geroepen, zodat de Kaderwet hierop al van rechtswege van toepassing is. Dit brengt onder meer mee dat de bepalingen in de Kaderwet die betrekking hebben op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorganen, die geen onderdeel zijn van de staat, in beginsel automatisch van toepassing zijn, tenzij in dit wetsvoorstel hiervan wordt afgeweken.

Deze automatische toepassing heeft onder meer betrekking op artikelen in de Kaderwet die voorzien in instrumenten voor de minister om sturing uit te oefenen op het bestuur.

Dit betekent allereerst dat de minister het bestuur benoemt, schorst of ontslaat. In artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet is geregeld dat schorsing en ontslag slechts plaats vindt wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Hieronder kunnen onder meer vallen de ondercuratelestelling, het faillissement, een schuldsanering of veroordeling wegens een misdrijf van het betrokken lid van het bestuur.

Naast de bovengenoemde bepalingen heeft de automatische toepassing van de Kaderwet ook tot gevolg dat de in die wet opgenomen voorschriften over de vervulling van nevenfuncties door leden van het bestuur (artikel 13 van de Kaderwet) van toepassing zijn. Zij mogen geen nevenfuncties bekleden die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van de functie of de handhaving van de vertrouwelijkheid of het vertrouwen daarin. Het voornemen tot aanvaarden van een nevenfunctie, anders dan uit hoofde van de functie bij de raad, moet aan de minister worden gemeld. Deze nevenfuncties moeten bovendien worden openbaar gemaakt door het ter inzage leggen van een opgave ervan bij de raad en bij de minister. Op grond van artikel 19 van de Kaderwet moet het bestuur ook voldoen aan de daar genoemde kwaliteitseisen. Zo moet worden toegezien op een tijdige voorbereiding en uitvoering, de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. Voorts bepaalt artikel 41 van de Kaderwet dat het bestuur moet zorgdragen voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen

¹ jaarverslag 2007: totaal van de programma-uitgaven van de vijf raden.

verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens.

De verlening van rechtsbijstand wordt uitgevoerd met besteding van publieke middelen. Het bestuur legt daarover publiekelijk verantwoording af door vooraf een activiteitenplan en een begroting te overleggen en achteraf te voorzien in een jaarrekening en activiteitenverslag. Dit is geregeld met het bepaalde in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 42 van de Wrb en hoofdstuk 4 van de Kaderwet. In dit hoofdstuk van de Kaderwet is de sturingsrelatie tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan ten aanzien van de financiële verantwoording tot uitdrukking gebracht. Het gaat met name om het bepaalde in hoofdstuk 4, afdeling 1, van de Kaderwet voor zover deze bepalingen betrekking hebben op publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, en hoofdstuk 4, afdeling 2, van de Kaderwet. Dit betekent onder meer dat het bestuur jaarlijks een begroting voor het daaropvolgende jaar aan de minister moet zenden (artikel 26 van de Kaderwet). Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister (artikel 29 van de Kaderwet). Tegelijkertijd met het jaarverslag moet ook een jaarrekening bij de minister worden ingediend (artikel 34 van de Kaderwet), die zoveel mogelijk moet worden ingericht conform titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 35 van de Kaderwet), zodat in de praktijk bij de jaarverslaggevingsverplichtingen van de nieuwe raad uitvoering zal worden gegeven aan titel 9 van Boek 2 BW. Bovendien is naast artikel 35 van de Kaderwet, artikel 4:75 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op grond waarvan bij de subsidieverlening een jaarrekening verplicht kan worden gesteld. In aanvulling op die bepalingen voorziet artikel 42a van de wet erin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald aan welke jaarverslaggevingsverplichtingen van titel 9 van Boek 2 BW door de nieuwe raad gevolgd moet worden gegeven en aan welke dat niet hoeft, omdat dit in de praktijk niet mogelijk of ondoelmatig is. Op grond van artikel 29 van de Kaderwet behoeft de begroting de goedkeuring van de minister, alvorens deze kan worden vastgesteld. Met artikel I, onderdeel S, wordt in artikel 42 van de Wrb bepaald op welke wijze een goedkeuring wordt gegeven.

Naast de begroting heeft de minister andere middelen om het bestuur bij te sturen. Zo bepaalt artikel 32 van de Kaderwet dat de minister het bestuur kan verplichten voorafgaande instemming te vragen. Voorts kan de minister aan het bestuur algemene aanwijzingen (beleidsregels) geven met betrekking tot de taakuitoefening en kan de minister zo nodig een door het bestuursorgaan genomen besluit vernietigen. Deze bevoegdheden zijn de minister toegekend in de artikel 21, respectievelijk 22, van de Kaderwet. Op grond van artikel 23 van de Kaderwet kan de minister bij het bestuur de door hem noodzakelijk geachte voorzieningen treffen wanneer deze naar het oordeel van de minister zijn taken ernstig verwaarloost. Deze voorzieningen kunnen, spoedgevallen uitgezonderd, niet eerder worden getroffen dan nadat het bestuur in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de minister te stellen redelijke termijn alsnog zijn taken naar behoren uit te voeren. In geval de minister voorzieningen treft, moet hij daarvan de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis stellen.

Voorts dient het bestuur op grond van artikel 18 juncto artikel 43 van de Kaderwet vanaf 2010 jaarlijks vóór 15 maart een jaarverslag op te stellen. In de jaren vóór 2010 moet het jaarverslag uiterlijk op 1 juli zijn opgesteld. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid, onder meer ten aanzien van de kwaliteitszorg. Het verslag moet aan de minister en beide kamers der Staten-Generaal worden gezonden. Een ander sturingsinstrument is gelegen in artikel 20 van de Kaderwet. Op grond van deze bepaling moet het bestuur desgevraagd aan de minister alle voor diens taak benodigde inlichtingen verschaffen. De minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat

voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Zodoende kan de minister de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. De minister kan alleen goed toezicht houden op het bestuur wanneer gewaarborgd is dat hij over voldoende verantwoordingsinformatie beschikt. Het bestuur krijgt in artikel 4, derde lid (nieuw), van de Wrb de verplichting eveneens aan de raad van advies de nodige informatie te verstrekken, zodat de raad van advies zijn taak kan vervullen.

Het bestuur bepaalt welke informatie vertrouwelijk is (artikel 20, tweede lid, Kaderwet). Onder vertrouwelijke informatie valt onder meer informatie die op een individueel verzoek tot rechtsbijstand herleidbaar is.

3.4 De raad van advies

De raad voor rechtsbijstand bestaat naast het bestuur uit een raad van advies. De raad van advies heeft tot taak toe te zien op alle werkzaamheden van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de raad voor rechtsbijstand. De raad van advies heeft inzage in alle zakelijke gegevens en bescheiden (artikelen 4, derde lid en 6 (nieuw) van de Wrb). Hiermee heeft de raad van advies een eigen bij wet geattribueerde bevoegdheid. De raad van advies is derhalve niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

Niettemin is de Kaderwet niet rechtstreeks van toepassing op de raad van advies. Hoewel de raad van advies een orgaan is van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht, is de raad van advies niet met openbaar gezag bekleed als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet. De raad van advies neemt namelijk geen beslissingen die een rechtshandeling inhouden, zoals besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De raad van advies verricht ook geen andere handelingen die kunnen leiden tot wijziging in een rechtstoestand. De raad van advies is derhalve geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet.

Niettemin is met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid een aantal bepalingen uit de Kaderwet van overeenkomstige toepassing verklaard op de raad van advies (Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel inzake artikel 5, eerste lid (nieuw) van de Wrb). Het gaat om de volgende bepalingen:

1. Artikel 9 van de Kaderwet. Met de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 9 van de Kaderwet is geregeld dat een lid van de raad van advies niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn. Dit versterkt de onafhankelijkheid van de raad van advies ten opzichte van de minister, zodat de raad van advies zich kan richten naar het belang van de raad als bedoeld in het voorgestelde nieuwe artikel 6, tweede lid.
2. Artikel 11 van de Kaderwet. De raad van advies stelt ingevolge artikel 6, derde lid (nieuw) een bestuursreglement op over de werkwijze, procedures en besluitvorming. Dit bestuursreglement wordt met toepassing van artikel 11 van de Kaderwet door de minister goedgekeurd. De minister kan zijn goedkeuring slechts onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van de minister een goede taakuitoefening door de raad van advies kan belemmeren. Onder een goede taakuitoefening moet worden verstaan het toezien op de algemene gang van zaken in de raad (artikel 6, eerste lid (nieuw) van de Wet op de rechtsbijstand) en het belang van de raad dat ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand is gericht op de organisatie van alsmede de verlening van rechtsbijstand en mediation, alsmede de bevordering van mediation (artikel 7, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand).
3. Artikel 12 van de Kaderwet. De minister benoemt, schorst of ontslaat

de leden van de raad van advies. In artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet is geregeld dat schorsing en ontslag slechts plaats vindt wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Hieronder kunnen onder meer vallen de ondercuratelestelling, het faillissement, een schuldsanering of veroordeling wegens een misdrijf van het betrokken lid van de raad van advies. Een besluit tot schorsing of ontslag is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Met name wanneer de reden van de schorsing gelegen is in het onderlinge functioneren van de leden van de raad kan het wenselijk zijn de leden individueel te horen. Leidraad is daarbij dat de minister de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Artikel 13 van de Kaderwet. Hoewel een lid van de raad van advies met dit lidmaatschap een nevenfunctie vervult, is het ongewenst dat leden van de raad van advies andere functies bekleden die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van deze nevenfunctie of de handhaving van de vertrouwelijkheid of het vertrouwen daarin. Het voornemen tot aanvaarden van een functie, anders dan uit hoofde van de functie bij de raad of de hoofdfunctie die het lid bij zijn aantreden reeds bekleedde, moet aan de minister worden gemeld. Deze nevenfuncties moeten bovendien worden openbaar gemaakt door het ter inzage leggen van een opgave ervan bij het bestuur en bij de minister.
5. Artikel 14 van de Kaderwet. Dit artikel heeft betrekking op bezoldiging en schadeloosstelling. Het is echter niet de bedoeling dat de leden van de raad van advies, gezien de omvang en aard van de werkzaamheden, een bezoldiging of een schadeloosstelling gaan ontvangen. Met het nieuwe artikel 5, eerste lid, onderdeel a is in het wetsvoorstel voorzien dat voor de raad van advies in artikel 14 van de Kaderwet voor de bezoldiging of de schadeloosstelling vacatiegeld moet worden gelezen.
6. Artikel 18 van de Kaderwet. De raad van advies stelt ieder jaar voor 1 juli een jaarverslag op. Om de kosten daarvan te beperken wordt met het nieuwe artikel 5, eerste lid, onderdeel b aanvullend op de Kaderwet geregeld dat dit jaarverslag mag worden opgenomen in het algemene jaarverslag dat het bestuur namens de raad voor rechtsbijstand uitbrengt. Vanaf 2010 zal dit jaarverslag voor 15 maart aan de minister en de beide kamers der Staten-Generaal worden toegezonden.
7. Artikel 20 van de Kaderwet. De raad van advies verstrekt de minister alle voor diens taak benodigde inlichtingen. Deze inlichtingen kunnen gaan over alle aangelegenheden die de raad betreffen. Hiermee wordt een waarborg ingebouwd voor ruime informatieverstrekking van de raad voor rechtsbijstand aan de minister. De raad van advies is een bron van informatie en deskundigheid voor zowel de minister als het bestuur. Het bestuur is door de separate informatiestroom van de raad van advies aan de minister genoodzaakt het eigen handelen kritisch te bezien met het oog op de bij wet opgedragen taken en de wijze waarop aan de uitvoering daarvan leiding wordt gegeven.
8. Artikel 21 van de Kaderwet. De minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van de raad van advies. Hiermee kan de minister invloed uitoefenen op de wijze waarop de raad van advies zijn taak als orgaan van de raad voor rechtsbijstand opvat, zowel wanneer er sprake is van een te ruime als een te beperkte taakopvatting.
9. Artikel 23 van de Kaderwet. Wanneer de raad van advies zijn taak verwaarloost, kan de minister met toepassing van artikel 23 van de Kaderwet ter vervanging van het toezicht door de raad van advies op andere wijze voorzien in advisering over de werkzaamheden van het bestuur.

10. Artikelen 39, eerste lid, en 41 van de Kaderwet. De artikelen 39, eerste lid, en 41 van de Kaderwet gaan over de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zelfstandig bestuursorgaan eens in de vijf jaar, respectievelijk de voor de Rijksdienst geldende voorschriften voor de beveiliging van gegevens. Het is wenselijk dat deze bepalingen op de gehele raad voor rechtsbijstand van toepassing zijn en niet alleen op het bestuur. Om die reden zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de raad van advies.

3.5 De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister, de raad van advies en het bestuur

De raad van advies staat niet tussen de minister en het bestuur in, maar staat het bestuur en de minister met inlichtingen en advies terzijde. Het is wenselijk dat het bestuur de minister zelf informeert op de momenten waarop het bestuur dat nodig oordeelt. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de raad van advies om inlichtingen te ontvangen of aan de bevoegdheid van de minister om zich door de raad van advies te laten informeren.

Hoewel de minister op grond van de Kaderwet een groot aantal bevoegdheden ten opzichte van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand heeft, ligt het voor de hand dat de minister bij de voorbereiding van besluiten waar nodig gebruik maakt van de expertise, de deskundigheid en de positie van de raad van advies. De raad van advies zal immers, nog meer dan de minister, constant voeling houden met hetgeen zich binnen de raad voor rechtsbijstand voordoet. De besluitvorming door de minister zal doorgaans ook des te zorgvuldiger plaatsvinden indien hij de raad van advies daarbij op enige wijze betreft.

Wanneer de minister het nodig oordeelt, zal hij advies vragen aan de raad van advies. De raad van advies is in een dergelijk geval tevens een adviseur als bedoeld in artikel 3:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de minister, voordat een besluit wordt genomen, aan de raad van advies een termijn geeft waarbinnen de taak naar behoren kan worden vervuld (artikel 3:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Mocht in een bepaald geval de raad van advies niet tijdig advies uitbrengen, dan staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van een besluit (artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De positie van de raad van advies is anders, indien de minister in een spoedeisend geval noodzakelijke voorzieningen moet treffen vanwege taakverwaarlozing door het bestuur (artikel 23 van de Kaderwet). De minister kan zich in een dergelijk geval beperken tot een, voor zover dit in verband met de noodzakelijkheid van de treffen voorziening mogelijk is, horen van de raad van advies. De raad van advies is in een dergelijk geval namelijk geen adviseur in de zin van afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat de raad van advies als orgaan van de raad voor rechtsbijstand medebetrokken is bij de taakverwaarlozing, waarvoor de minister verantwoordelijk is. Artikel 3:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat in een dergelijk geval toepassing van de bepalingen over advies als bedoeld in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht in de weg.

3.6 Het subsidiekader

De toepassing van de Kaderwet heeft voorts gevolgen voor het in hoofdstuk V, afdeling III, van de Wet op de rechtsbijstand beschreven subsidiekader. In deze afdeling is thans voor de bestaande vijf raden voor de rechtsbijstand afdeling 4.2.8. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Afdeling 4.2.8. van de Algemene wet bestuursrecht bevat een gedetailleerd subsidiestelsel voor de subsidiëring per boekjaar

van rechtspersonen. In artikel 42 van de Wet op de rechtsbijstand is dit stelsel van toepassing verklaard op de thans bestaande raden voor de rechtsbijstand. Dit stelsel biedt met de Kaderwet vergelijkbare waarborgen voor financieel toezicht op de raad voor rechtsbijstand en biedt zelfs aanvullende sturingsmogelijkheden, maar sluit in terminologie niet geheel bij de Kaderwet aan. Er zijn thans geen redenen om dit subsidiestelsel ingrijpend te wijzigen, daarom is met de wijziging in artikel I, onderdeel S, een voorziening getroffen waarmee het bestaande subsidiestelsel in stand kan blijven zonder afbreuk te doen aan hetgeen in de Kaderwet is bepaald.

De toepasselijkheid van de Kaderwet brengt tot slot mee dat de wet mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal worden gecontraseigneerd (artikel 6 van de Kaderwet).

4. Continuïteit in de taken van de raad

4.1 Continuering van de bestaande taken

De taken van het bestuur zijn in artikel 7 van de Wet op de rechtsbijstand geregeld. Met de voorgestelde wijziging van artikel 7, tweede lid, kan het bestuur ervoor zorgdragen dat het personeel van de raad dat meer beleidsmatige en ondersteunende werkzaamheden verricht fysiek centraal geïncorporeerd wordt bij het hoofdkantoor van de raad, dat in Utrecht gevestigd zal worden. De taken die bij het hoofdkantoor worden ondergebracht zijn onder meer: het toezicht, het bestuur en het bepalen van de strategie, het personeelsbeleid, het systeem en de normen voor de interne kwaliteitszorg, het ontwikkelen van kaders voor de werkprocessen en beleid en innovatie op landelijk niveau, de landelijke externe presentatie en het onderhouden van de relatie met landelijke vertegenwoordigers van ketenpartners en de rijksoverheid, de financiële planning en controle, en het beleid ten aanzien van ICT-voorzieningen.

Het primaire uitvoeringsproces wordt ondergebracht bij de vijf uitvoeringskantoren van de raad. Het gaat hierbij met name om de verlening van toevoegingen aan rechtzoekenden, het vaststellen van declaraties van rechtsbijstandverleners en de uitbetaling van vergoedingen aan rechtsbijstandverleners. De uitvoeringskantoren zullen ook zorg moeten besteden aan de eigen kwaliteitszorg in het primaire proces. Daarnaast zullen de uitvoeringskantoren – binnen de door de raad te stellen kaders – ruimte krijgen voor het voeren van decentraal beleid, zodat het regionale aanbod van rechtsbijstand zo goed mogelijk kan worden afgestemd op de regionale vraag.

4.2 Rechtspositie van het personeel van de raad

Op dit moment worden op grond van het huidige artikel 11 van de Wet op de rechtsbijstand de directeur, de plaatsvervangend directeur en de overige personeelsleden van de onder de raden voor rechtsbijstand ressorterende bureaus rechtsbijstandvoorziening in dienst genomen op basis van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht. Op deze overeenkomsten zijn de bepalingen van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 6 van het Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen 1945 van toepassing. Met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel houden de bureaus op te bestaan en wordt het personeel in de toekomst in dienst genomen bij de nieuwe raad. Mede om die reden is het van belang dat de raad eigen rechtspersoonlijkheid heeft en met de personeelsleden arbeidsovereenkomsten kan aangaan. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gaat het huidige personeel van de bureaus over naar de nieuwe raad. Zie daartoe het voorgestelde overgangsrecht in artikel II van dit wetsvoorstel.

Vanuit het oogpunt van continuïteit zal – in afwijking van artikel 15 van de

Kaderwet – het personeel van de nieuwe raad, evenals dat van de huidige bureaus, in dienst worden genomen op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Op het personeel van de raad blijft de huidige eigen CAO rechtsbijstand van toepassing. Dit voorkomt de vaststelling van een onnodige rechtspositionele overgang van de huidige arbeidsovereenkomsten naar rechtspositieregels die gelden voor bij de ministeries aangestelde ambtenaren en de daarmee gepaard gaande transformatiekosten.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 leidt de samenvoeging van de raden tot een efficiencyverbetering. Het deel van de formatie waar de centralisatie betrekking op heeft bestaat thans uit 87 fte en zal op 1 januari 2011 bestaan uit over 71 fte. In het eerste jaar van de start van de samenvoeging (2009) kan reeds een deel van de reductie worden gerealiseerd (ruim 9 fte). De aan het eind van de reorganisatie op 1 januari 2011 verwachte reductie bedraagt ruim 16 fte's. Hiermee wordt een deel van beoogde personeelsreductie van de efficiencytaakstelling gerealiseerd. De efficiencytaakstelling wordt verder ingevuld met maatregelen die indirect samenhangen met de centralisatie zoals het stroomlijnen van werkprocessen en de aanpassing van het (ICT-)systeem.

5. Financiële gevolgen, bedrijfseffecten en (administratieve) lasten

In het ondernemingsplan 2009–2010 voor de raad voor rechtsbijstand zijn de volgende financiële gevolgen beschreven: In het eerste jaar van de samenvoeging van de raden voor rechtsbijstand zal de besparing op de uitgaven per saldo circa € 0,3 mln. bedragen. De besparing zal oplopen tot circa € 1,4 mln. vanaf het jaar 2012.

De frictiekosten (kosten als gevolg van de samenvoeging van de raden) bedragen incidenteel in totaal circa € 4,1 mln. en worden met name veroorzaakt door kosten die samenhangen met de personeelsreductie. Op particulieren en bedrijven zal dit wetsvoorstel met de nieuwe inrichting van de raad voor rechtsbijstand geen effect hebben. De uitvoering zal als zodanig niet veranderen zodat er ook geen wijziging in de administratieve lasten is.

6. Adviezen

De raden voor rechtsbijstand zijn over het wetsvoorstel geconsulteerd. De Nederlandse Orde van Advocaten is geïnformeerd en desgewenst de gelegenheid geboden te reageren.

Op 8 augustus 2008 is van de vijf raden voor rechtsbijstand gezamenlijk een advies ontvangen inzake het onderhavige wetsvoorstel.¹ De raden spreken hun tevredenheid uit over de snelle wijze waarop uitvoering is gegeven aan het opstellen van het wetsvoorstel en spreken hun vertrouwen uit in een tijdige indiening. De raden hebben een achttal opmerkingen.

1. Bij de raden is er enige onduidelijkheid over de hiërarchische lijn tussen de minister en de nieuwe raad voor rechtsbijstand. Uit de door de raden aangehaalde passage in paragraaf 3.2 «De raad is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van Justitie» concluderen de raden dat het bestuur van de raad een zelfstandig bestuursorgaan is en de raad van advies² niet. Een nadere toelichting wordt op prijs gesteld. Wellicht bestaat er bij de raden enig misverstand over het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Door de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, in dit geval het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, attribueert de wetgever rechtstreeks bevoegdheden aan het betrokken orgaan. Er is tussen het bestuur van de raad voor rechtsbijstand en de minister dan ook geen sprake van een hiërarchische verhouding. Om niettemin de ministeriële verantwoordelijkheid tot zijn

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De raden spreken in hun advies over raad van toezicht in plaats van raad van advies. In het aan de raden voorgelegde conceptwetsvoorstel van 26 juni 2008 werd nog van een raad van toezicht gesproken. De bevoegdheden van de raad van advies in het onderhavige wetsvoorstel zijn ten opzichte van de bevoegdheden van de raad van toezicht in het conceptwetsvoorstel van 26 juni 2008 niet gewijzigd.

recht te kunnen laten komen zijn in de Kaderwet voorzieningen opgenomen aan de hand waarvan de minister zijn verantwoordelijkheid kan nemen. De conclusie van de raden dat het bestuur van de raad een zelfstandig bestuursorgaan is en de raad van advies niet is in overeenstemming met artikel I, onderdeel B, artikelen 2 (nieuw) en 3 (nieuw) van het wetsvoorstel. Paragraaf 3.2, laatste alinea, van deze toelichting is bijgesteld om dit beter tot uitdrukking te brengen. Daarbij moet worden aangetekend dat ook de raad van advies niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Immers ook de raad van advies heeft een eigen aan de raad van advies geattribueerde bevoegdheid in de artikelen 4, derde lid, en 6 (nieuw). Paragraaf 3.4, eerste alinea, van deze toelichting is bijgesteld om dit beter tot uitdrukking te brengen.

2. De raden verzoeken voorts om het aantal leden van de raad van advies¹ dat in artikel 5, tweede lid, is gesteld op vijf naar zeven uit te breiden. De raden voeren daartoe aan dat de raad van advies¹ een brede functie heeft.

De functie van de raad van advies is niet zo breed als de raden suggereren. De functie van de raad van advies richt zich op het functioneren van de raad voor rechtsbijstand. Artikel I, onderdeel B, artikelen 4, derde lid, en 6 (nieuw) van het wetsvoorstel voorzien daartoe in een toezichtbevoegdheid. Een ruimere taakopdracht is er aan de raad van advies niet gegeven. Dit is ook niet wenselijk omdat een dergelijke opdracht aanleiding zou kunnen zijn om te veronderstellen dat de raad van advies een adviesorgaan van de regering is. Dit zou niet in overeenstemming zijn met de Kaderwet adviescolleges. Voorts is er gezien de beperkte beleidsvrijheid van de raad voor rechtsbijstand bij de door een subsidierelatie gebonden taakuitoefening van het bestuur geen enkele reden te veronderstellen dat om reden van toezicht een groter aantal leden nodig is. Het aantal van vijf leden is vooralsnog voldoende om de in het wetsvoorstel opgenomen advisering ten aanzien van een bestuur met ten hoogste drie leden naar behoren te kunnen uitvoeren.

3. De raden stellen dat het vanuit principes van good governance heel goed zou passen als er een vertegenwoordiging vanuit gremia zoals de Nederlandse Orde van Advocaten, mediators, Rechterlijke Macht of Openbaar Ministerie in de raad van advies¹ zou worden opgenomen. Een groep van 12 zelfstandige bestuursorganen, de handvestgroep Publiek verantwoord, heeft in oktober 2005 de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties² vastgesteld. In de code is een nadere uitwerking gegeven van algemene uitgangspunten die voor een deel in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wettelijk zijn vastgelegd. In onderdeel 4.2 van de code is opgenomen dat een raad van toezicht zodanig is samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur, de minister en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren.

De raad van advies als orgaan van de raad voor rechtsbijstand vervult een rol bij het toezicht. Het is dan ook wenselijk dat de raad van advies een onafhankelijke rol vervult. Een vertegenwoordiging in de raad van advies door de genoemde organisaties is niet onafhankelijk en is derhalve niet in overeenstemming met de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties. Dit betekent dat in de raad van advies geen vertegenwoordigers namens de door de raden genoemde organisaties zitting kunnen nemen. Dit zou namelijk de onafhankelijkheid van de raad voor toezicht schaden. Het vorengaande betekent niet dat er geen advocaten of mediators in de raad van advies opgenomen kunnen worden. Dit kan zelfs wenselijk zijn voor de bevordering van het draagvlak bij de aan het stelsel deelnemende beroepsgroep dan wel voor het delen van kennis en deskundigheid inzake de uitvoeringspraktijk.

4. De raden merken over de toelichting bij artikel 5 op dat de leden van

¹ Zie noot 2 van pag. 14.

² www.publiekverantwoorden.nl, code goed bestuur.

de raad van advies¹ geen hoofdfunctie vervullen. De raden vragen zich af of er echt behoefte bestaat aan een bepaling inzake nevenfuncties. Artikel 13 van de Kaderwet is van overeenkomstige toepassing verklaard op de raad van advies. Dit betekent dat andere functies dan het lidmaatschap van de raad van advies bij de minister moeten worden gemeld en openbaar gemaakt door terinzagelegging bij de raad en bij de minister. Nu het lidmaatschap van de raad van advies geen voltijdsfunctie is, zou er verwarring kunnen bestaan over het begrip nevenfunctie. Om deze verwarring te voorkomen is de toelichting bij artikel 5 aangepast. Het in artikel 5 (nieuw) bepaalde inzake de van overeenkomstige toepassing van artikel 13 van de Kaderwet is als zodanig gehandhaafd. Het is het met het oog op onafhankelijkheid van de raad van advies en transparant bestuur wenselijk dat de leden van de raad van advies evenals de leden van het bestuur van de raad andere door hun uitgeoefende functies melden bij de minister en dat daarvan bij de raad en de minister een lijst ter inzage ligt.

5. Volgens de raden verdient het de voorkeur als uit artikel 6, eerste lid, nadrukkelijker blijkt dat de raad van advies¹ ook actief kan adviseren over de bredere taakstelling ten aanzien van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en niet alleen over de algemene gang van zaken in de raad voor rechtsbijstand. De raden merken voorts op dat de raad van advies¹ betrokken moet worden bij de benoeming van leden van het bestuur van de raad.

De raad van advies kan de minister adviseren over de algemene gang van zaken in de raad. Het gaat in dat verband mede om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zoals dat door de raad voor rechtsbijstand wordt uitgevoerd. Zoals hiervoor uiteengezet is het niet wenselijk dat de raad van advies een adviesfunctie inzake het door de regering te voeren beleid bij de rechtsbijstand verkrijgt. Het is voorts niet wenselijk de minister op te dragen dat de raad van advies bij de benoeming betrokken moet worden. Een minister zal in het algemeen vanuit het oogmerk van fatsoenlijke besluitvorming en deskundige advisering de raad van advies zijn mening vragen. Een verplichting daartoe is in strijd met de Kaderwet.

6. De raden wijzen op een passage in de toelichting bij de artikelen 5 en 6 over de benoeming van de raad van advies¹:

«De raad van toezicht kan zelf invloed uitoefenen op zijn samenstelling door het doen van een aanbeveling aan de minister. Om de minister enige keuzevrijheid te laten, is een aanbeveling van ten minste twee personen wenselijk. Indien de minister een dergelijke aanbeveling wenselijk acht, is afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en krijgt de raad van toezicht de gelegenheid om binnen een redelijke termijn advies uit te brengen. De minister is op geen enkele wijze gehouden om de door de raad van toezicht aanbevolen persoon te benoemen».

De raden merken over deze passage op dat een voordracht van twee personen voor een vacature in de raad van advies¹ – naar ervaringen in het openbaar bestuur leren – in de praktijk onvoldoende werkt. De zinsnede «de minister is op geen enkele wijze...» kan naar de mening van de raden neutraler worden geformuleerd.

Het doel en de strekking van de Kaderwet is kort gezegd; harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek. Een voorstel tot benoeming van slechts één persoon brengt de minister in een situatie waarin slechts tot ja of nee kan worden besloten. Een dergelijke situatie kan worden voorkomen door een fatsoenlijke benoemingsprocedure en overleg daarover. Met de door de raden aangehaalde toelichting bij de artikelen 5 en 6 is aangegeven waarmee bij een benoemingsprocedure rekening gehouden moet worden. Met de bewoording «op geen enkele wijze» is aangegeven dat er geen enkele belemmering voor de

¹ Zie noot 2 van pag. 14.

minister is om een andere persoon te benoemen. Zo is de minister niet gehouden om de benoeming van een andere persoon dan door de raad van advies voorgesteld te motiveren. Niettemin zal een minister bij een fatsoenlijke benoemingsprocedure met de opmerkingen van een raad van advies rekening houden. In juridische zin bestaat daartoe echter geen enkele verplichting.

7. De raden merken op dat in het wetsontwerp terecht veel aandacht is voor de verantwoordingsprocessen, in het bijzonder de verantwoordingsprocessen tussen de minister en (het bestuur van, red.) de raad. De raden stellen voor ook de verantwoordingsprocessen van de raad naar de burger toe in beeld te brengen.
Met het wetsvoorstel wordt het bestuur van de raden voor de rechtsbijstand gecentraliseerd en in overeenstemming gebracht met de Kaderwet. De raad voor rechtsbijstand legt verantwoording af aan de minister en in het verlengde daarvan aan de Staten-Generaal. Voorzover met de opmerking van de raden wordt bedoeld dat de raad voor rechtsbijstand open en transparant moet zijn naar burgers over de uitvoering van zijn taken, onderschrijf ik dat. Dit wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op de relatie tussen burgers en de raad voor rechtsbijstand. Deze toelichting is dan ook niet de plaats om aan die relatie een beschouwing te wijden.
8. De raden merken voorts op dat de in de toelichting genoemde bedragen niet met elkaar overeenstemmen en dat nog overleg plaats vindt over de hoogte van de frictiekosten.
De bedragen zijn met elkaar in overeenstemming gebracht en over de frictiekosten is overeenstemming bereikt.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1, eerste lid, Wet op de rechtsbijstand)

Met het ongewijzigd opnieuw vaststellen van de bestaande en bij andere wetsvoorstellen voorgenomen bepalingen in artikel 1, eerste lid, zijn samenhangbepalingen met het bij koninklijke boodschap van 24 januari 2006 ingediende voorstel van wet Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling 30 436 en met het bij koninklijke boodschap van 29 augustus 2008 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van een basis registratie inkomen (Aanpassingwet basisregistratie inkomen) 31 566, vermeden. Het eerste lid wordt hiermee in overeenstemming gebracht met de meest recente bijstelling van aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voorts worden bij artikel 1, eerste lid, Wrb definities van het bestuur, de raad van advies en de Kaderwet ingevoegd in verband met de nieuwe instelling van één raad voor de rechtsbijstand, die twee organen heeft: het bestuur en de raad van advies alsmede de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Onderdeel B en onderdeel C, eerste lid (nieuwe Afdeling 1 van Hoofdstuk II Wet op de rechtsbijstand en artikel 7, eerste lid)

Artikel 2 (instelling nieuwe raad)¹

Het voorgestelde eerste lid van artikel 2 voorziet in de instelling van de nieuwe raad voor rechtsbijstand.

Op grond van het tweede lid is de raad gevestigd te Utrecht. De in de wet

¹ Vergelijk aanwijzing 124d, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

genoemde vestigingsplaats heeft vooral een formeel juridische betekenis. De feitelijke werkzaamheden van de raad kunnen door het gehele land worden verricht. Veel van deze werkzaamheden zullen worden verricht in de uitvoeringskantoren. Deze worden gevormd door de vestigingen van de raad in de hoofdplaatsen van de ressorten van de gerechtshoven: Amsterdam, Arnhem, Den Bosch, Den Haag en Leeuwarden. Hiermee wordt gewaarborgd dat de raad voldoende verspreid over het gehele land aanwezig is. De raad kan hierdoor het aanbod van rechtsbijstand beter afstemmen op de regionale vraag.

In het derde lid is neergelegd dat de raad rechtspersoonlijkheid bezit. De raad maakt derhalve geen deel uit van de Staat der Nederlanden en kan als zelfstandige entiteit aan het rechtsverkeer deelnemen. De toekenning van rechtspersoonlijkheid is ingegeven door de wens om een vermogen te kunnen afzonderen. De raad verleent toevoegingen van rechtsbijstandverleners aan rechtzoekenden en betaalt vergoedingen uit voor de verleende rechtsbijstand. Dit betekent dat er grote geldstromen vanuit de raad naar rechtsbijstandverleners gaan. Op jaarbasis gaat het hierbij om een bedrag van ca. € 330¹ mln. euro. Om zijn wettelijke taken te kunnen uitoefenen en de uitbetaling van vergoedingen te verzorgen moet de raad daarom over vermogensrechtelijke bevoegdheden beschikken. Ook de huidige raden voor rechtsbijstand bezitten om deze reden eigen rechtspersoonlijkheid (zie het huidige artikel 2, tweede lid, van het Wrb). De publiekrechtelijk vormgegeven organisatie brengt vanzelfsprekend mee dat algemene bestuursrechtelijke regels (onder andere de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman) van toepassing zijn op de raad.

Het vierde lid van artikel 2 stelt de organen van de raad in: het bestuur en de raad van advies. Het bestuur staat aan het hoofd van de raad (zie het voorgestelde artikel 3, eerste lid). De raad van advies ziet toe op de algemene gang van zaken in de raad (zie het voorgestelde artikel 6, eerste lid). De raad van advies is geen orgaan dat buiten de raad staat, maar daarvan net als het bestuur onderdeel uitmaakt.

Op voorhand is niet uitgesloten dat het, met het oog op regionale vertegenwoordiging, wenselijk is om ook op andere plaatsen uitvoeringskantoren te openen. Het kan ook wenselijk zijn dat een vestiging om doelmatigheidsredenen, zoals huisvestingskosten of bereikbaarheid, naar een andere gemeente in het ressort van het gerechtshof wordt verplaatst. Het vijfde lid biedt hiervoor de ruimte onder de voorwaarde dat de minister een besluit daartoe heeft goedgekeurd. Overigens is de toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden al voldoende verzekerd via de juridische loketten, die op 30 plaatsen verspreid door het gehele land gevestigd zijn.

Artikel 3

Het bestuur staat aan het hoofd van de raad (artikel 3, eerste lid)². De primaire verantwoordelijkheid voor de gang van zaken binnen de raad – de algemene bedrijfsvoering, de wettelijke taakuitoefening en de organisatie – en de verantwoordelijkheid voor de positie van de raad ten opzichte van derden, berust bij het bestuur. Ook de hoofdlijnen van het door de raad te voeren beleid worden door het bestuur bepaald. Daarop wordt toezicht uitgeoefend door de raad van advies. Het bestuur heeft een algemene verantwoordingsplicht tegenover de minister. Zo behoeven bepaalde besluiten van het bestuur de voorafgaande goedkeuring van de minister. Zie op dit punt ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie. Om belangenverstremming te voorkomen mogen leden van het bestuur vanzelfsprekend niet tevens lid zijn van de raad van advies (artikel 3, tweede lid).

Artikel 3, tweede en derde lid, regelen voorts de samenstelling van het bestuur. Het bestuur bestaat uit ten hoogste drie leden die in gevolge artikel 12 van de Kaderwet worden benoemd door de minister. De

¹ Jaarverslag 2006: totaal van de toevoegingen van de vijf raden.

² Vergelijk aanwijzing 124d, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

minister slaat daarbij acht op een evenwichtige vertegenwoordiging in dit orgaan. Het is wenselijk dat de betrokken personen deskundigheid hebben op het terrein van financiën en automatisering, op het terrein van bestuur en politiek, alsmede op het terrein van arbeidsverhoudingen. Kennis binnen het bestuur op het terrein van financiën is vereist in verband met de grote geldstromen die vanuit de raad naar de rechtsbijstandverleners lopen, alsmede de begroting en deugdelijke boekhoudkundige verantwoording die daarbij hoort. Bij dergelijke geldstromen, die vanuit de publieke middelen worden gefinancierd, past een gedegen en transparante verantwoording, waarvoor het bestuur primair verantwoordelijk is. Het is wenselijk dat erbij het bestuur kennis op het terrein van de automatisering aanwezig is in verband met het feit dat de aanvraag en verlening van toevoegingen aan rechtzoekenden, alsmede de aanvraag en uitbetaling van vergoedingen aan rechtsbijstandverleners in hoge mate geautomatiseerd is. In het recente verleden heeft dan ook een grote automatiseringsoperatie bij de raden plaatsgevonden. Het ligt in de rede dat de nieuwe raad ook in de toekomst in belangrijke mate acht zal slaan op automatiseringsprocessen om de werkzaamheden zo efficiënt mogelijk te blijven uitvoeren. Bestuurlijke en politieke kennis en kunde zijn nodig met het oog op de plaats van de raad binnen het bestel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rol van de raad bij het waarborgen van voldoende toegang tot het recht. De raad is voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de uitvoering van grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Tot slot dient ernaar te worden gestreefd dat degenen binnen het bestuur van wie kennis op het terrein van de arbeidsverhoudingen wordt verwacht, het vertrouwen geniet van het personeel van de raad.

Artikel 4

Artikel 4 regelt de wijze van besluitvorming door het bestuur. Als hoofdregel geldt daarbij dat wordt besloten bij volstreekte meerderheid van stemmen. Daarbij heeft ieder lid één stem, tenzij de stemmen staken. In dat geval is de stem van de voorzitter doorslaggevend (eerste lid). Het bestuur dient bij bestuursreglement regels te stellen omtrent zijn werkwijze, procedures en besluitvorming alsmede vertegenwoordiging in en buiten rechte als bedoeld in artikel 3, eerste lid (artikel 4, tweede lid). Daarbij mag uiteraard niet worden afgeweken van het bepaalde in het eerste lid. In het bestuursreglement kan het bestuur specifieke taken opdragen aan één of enkele leden van het bestuur, zoals het machtigen van leden van het bestuur bij het aangaan van overeenkomsten, het verlenen van mandaat tot het nemen van besluiten of de vertegenwoordiging in rechte. Zij blijven echter gezamenlijk verantwoordelijk voor de taakuitoefening door het bestuur. Het bestuursreglement behoeft ingevolge artikel 11 van de Kaderwet de voorafgaande goedkeuring van de minister.

Overigens dient het bestuur van de raad niet te worden verward met het management van de uitvoeringskantoren van de raad in de ressorten. Het bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de raad als geheel. Het is derhalve niet zo dat de individuele leden van het bestuur ieder afzonderlijk de leiding hebben over één of enkele uitvoeringskantoren. Bij de uitvoeringskantoren worden in beginsel afzonderlijke vestigingsmanagers aangesteld, die belast zijn met de dagelijkse leiding van dat kantoor.

In het derde lid van artikel 4 is geregeld dat de raad van advies inlichtingen ontvangt als bedoeld in artikel 20 van de Kaderwet. Dit betekent dat de raad van advies op gelijke wijze en in dezelfde mate als de minister wordt geïnformeerd. Voorts kan de raad van advies zo nodig inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden (overeenkomstige toepassing van artikel 20, eerste lid, tweede volzin, van de Kaderwet).

Artikelen 5 en 6

In paragraaf 3.4 van het algemene deel van de toelichting is beschreven hoe het voorgestelde nieuwe artikel 5, eerste lid, zich verhoudt tot de Kaderwet. In artikel 5, tweede lid, is geregeld dat de raad van advies uit maximaal vijf personen bestaat en daarin worden benoemd voor maximaal twee termijnen van vier jaar. Zij hebben daarin zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie zonder last of ruggespraak uit. Het is niet de bedoeling dat zij de belangen van een bepaalde achterban dienen, maar toezien op de algemene gang van zaken in de raad (artikel 6, eerste lid) en hun taakvervulling richten naar het belang van de raad voor rechtsbijstand (artikel 6, tweede lid). De leden van de raad van advies dienen voorts te worden benoemd vanwege hun deskundigheden op bepaalde terreinen. Daarbij ligt het voor de hand dat – net als bij het bestuur – wordt gestreefd naar een evenwichtige samenstelling, waarin voldoende deskundigheid is vertegenwoordigd op het terrein van automatisering, financiën, politieke en bestuurlijke verhoudingen, en arbeidsverhoudingen.

De raad van advies kan zelf invloed uitoefenen op zijn samenstelling door het doen van een aanbeveling aan de minister. Om de minister enige keuzevrijheid te laten, is een aanbeveling van ten minste twee personen wenselijk. Indien de minister een dergelijke aanbeveling wenselijk acht, is afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en krijgt de raad van advies de gelegenheid om binnen een redelijke termijn advies uit te brengen. De minister is op geen enkele wijze gehouden om de door de raad van advies aanbevolen persoon te benoemen.

Onderdelen C, eerste lid en derde lid, subonderdeel a, D, E, F, G, J, eerste lid, N, tweede en derde lid, O, eerste en derde lid, R, eerste tot en met derde lid, S, eerste lid, U, eerste lid, onderdeel a, en het derde, vierde en vijfde lid (artikel 7, eerste lid en derde lid, onderdeel a, de in de onderdelen D en E genoemde artikelen, 7a, eerste lid, 8a, 14, 23i, vijfde lid (nieuw) en zesde lid (nieuw), 24, eerste en vierde lid, 34f, eerste tot en met derde lid, 42, eerste lid, 42b, eerste lid, derde tot en met vijfde lid (nieuw))

Het bestuur van de raad is het zelfstandig bestuursorgaan. De raad voor rechtsbijstand is de rechtspersoon. In artikel 7, eerste lid, worden aan het bestuur de taken met betrekking tot de rechtsbijstand opgedragen in overeenstemming met aanwijzing 124d, tweede lid, tweede onderdeel, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In verband met deze taaktoewijzing wordt bij alle andere onderhavige wijzigingen het bestuur aangewezen in plaats van de raad voor rechtsbijstand wanneer in de betrokken bepaling in een bestuursrechtelijke bevoegdheid is voorzien. Het begrip «de raad» heeft in de artikelen 13, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, 23i, vijfde lid, (nieuw) aan het slot en zesde lid (nieuw) aan het slot, alsmede in artikel 42a, eerste lid, onderdeel g, een civielrechtelijke betekenis. Deze artikelen hebben betrekking op de rechtspersoon die overeenkomsten aangaat.

In artikel 42, eerste lid, blijft het begrip «de raad» gehandhaafd, omdat het in dit geval gaat om de raad als drager van rechten en verplichtingen, dat wil zeggen de rechtspersoon, die als entiteit subsidie ontvangt voor alle activiteiten die door deze rechtspersoon worden ondernomen.

In artikel 42a, eerste lid, onderdeel a, blijft het begrip «de raad» eveneens gehandhaafd, omdat onderdeel a betrekking heeft op informatie met het oog op de begroting die bij de subsidieverstrekking, bedoeld in artikel 42, eerste lid, aan de raad in aanmerking wordt genomen. Er is in dit geval bovendien geen sprake van een publiekrechtelijke bevoegdheid als bedoeld in aanwijzing 124d van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Onderdelen C, tweede lid, I, tweede lid, J, tweede lid, K, M, N, eerste lid, O, tweede lid, P, Q, U, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid (artikelen 7, tweede lid, 11, 14, 15, eerste lid, 23g, 23i, vijfde lid (oud), 24, tweede lid, 33b, 33c, eerste lid, 42b, eerste lid, tweede volzin en tweede lid, en 42c, eerste lid)

De wijziging van deze artikelen houdt verband met de organisatorische en bestuurlijke samenvoeging van de raden. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel slechts om terminologische aanpassingen. Deze wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C, derde lid, subonderdelen b en c (artikel 7, derde lid, onderdeel e)

Met de wijziging in onderdeel C, derde lid, subonderdeel b, wordt een correctie aangebracht in een wijziging die is aangebracht bij de wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (Stb. 2006, 9).

De huidige raden voor rechtsbijstand verstrekken thans een verklaring omtrent inkomen en vermogen voor een aantal bij wettelijk voorschrift bepaalde gevallen. Zij vragen daarbij eerst bij de belastingdienst de gegevens uit de basisregistratie inkomen (BRI) van het betrokken peiljaar. Mochten er geen gegevens in de BRI zijn opgenomen, er is dus geen authentiek gegeven beschikbaar, dan kunnen de raden voor rechtsbijstand de belastinginspecteur vragen het bedrag te verstrekken dat deze gegevens zo goed mogelijk benadert. Mocht ook dit niet mogelijk zijn, dan kunnen de raden voor rechtsbijstand betrokkene zelf vragen om zijn gegevens te verstrekken. In dat geval stellen de raden het bedrag aan inkomen en vermogen vast¹. Deze vaststelling is in voorkomend geval voor bezwaar en beroep vatbaar. Op deze wijze kunnen instanties zoals de kamer van toezicht voor notarissen en de griffie van burgerlijke gerechten, ook in de gevallen dat er onduidelijkheid bestaat over het werkelijke inkomen en vermogen, altijd beschikken over gegevens die aansluiten bij de systematiek voor de draagkrachtvaststelling van de wet op de rechtsbijstand zonder dat deze instanties zelf over de hoogte van het inkomen en vermogen een besluit behoeven te nemen. Ook in de gevallen waarin de belastingdienst onvoldoende gegevens ter beschikking heeft, wordt hiermee op vergelijkbare en eenduidige wijze voor het functioneren van het rechtsbestel een inkomen en vermogen vastgesteld.

Met de wijziging van onderdeel C, tweede lid, subonderdeel c, wordt in aansluiting bij de bestaande systematiek mogelijk gemaakt dat ook voor andere rechterlijke instanties dan de kamer van toezicht en de griffie van burgerlijke gerechten wordt voorzien in de mogelijkheid om een verklaring omtrent het inkomen en vermogen te overleggen. Met deze aanvulling kan bij ministeriële regeling onder meer worden voorzien in een bevoegdheid voor de raad voor rechtsbijstand om een verklaring te verstrekken aan het Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg in de gevallen waarin het Hof voorziet in rechtsbijstand. Voorts kan aan de raad worden toegestaan een verklaring omtrent inkomen en vermogen af te geven in verband met verzoeken van andere internationale rechterlijke instanties of instanties van andere landen, waaronder de bevoegde autoriteit van lidstaten van de Europese Unie als bedoeld in artikel 23i, zesde lid, van de Wrb en verzoeken die verband houden met de uitvoering van het Verdrag van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen (Trb. 1989,114).

¹ Zie ook de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet basisregistratie inkomen, Kamerstukken II 2008/09, 31 566, nr. 3.

Onderdeel F, eerste lid, tweede lid, onderdeel b en derde lid (artikel 7a, eerste tweede, vierde en vijfde lid)

Het huidige eerste, vierde en vijfde lid kunnen vervallen en het tweede lid kan vereenvoudigd, omdat daarin wordt uitgegaan van het bestaan van verschillende raden en nog geen rekening is gehouden met de Kaderwet. Door de organisatorische en bestuurlijke samenvoeging van de raden en de Kaderwet zijn deze bepalingen overbodig geworden.

Onderdeel H (artikel 9 en het opschrift van hoofdstuk II, afdeling 3)

Artikel 9 van de Wrb kan vervallen omdat de daarin opgenomen voorschriften reeds voortvloeien uit artikelen van de Kaderwet of uit andere, nieuw voorgestelde bepalingen. De verplichting om een jaarverslag en jaarrekening op te stellen blijkt al uit de artikelen 18 en 34 van de Kaderwet. De verplichting voor het bestuur om inlichtingen te verschaffen vloeit reeds voort uit artikel 20 van de Kaderwet. De taakverwaarlozingsregeling is al opgenomen in artikel 23 van de Kaderwet.

Onderdeel I, eerste lid (artikel 11, tweede lid)

Artikel 11, tweede lid, is overbodig omdat daarin reeds is voorzien in artikel 21 van de Kaderwet en artikel 42 van de Wrb.

Onderdeel L (artikel 23d)

Met de wijziging van artikel 23d wordt een redactionele verbetering aangebracht.

Onderdeel R, vierde en vijfde lid (artikel 34f, vierde en vijfde lid)

De voorgestelde wijzigingen zijn in overeenstemming met de modellen die zijn toegepast in het bij koninklijke boodschap van 24 augustus 2007 ingediende voorstel van wet tot aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb) 31 124. Het betreft de modellen 34 tot en met 37, 40 en 41 (Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 3, blz. 17 tot en met 20).

Onderdelen S, tweede lid en T (artikel 42, vierde lid, en 42a, eerste lid)

Met de onderhavige wijzigingen wordt het thans voor de raden voor rechtsbijstand bestaande subsidiestelsel met de Kaderwet in overeenstemming gebracht.

In de aanhef van artikel 42, vierde lid, worden de artikelen 4:71 en 4:72, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht uitgezonderd omdat deze artikelen binnen het systeem van afdeling 4.2.8. van de Algemene wet bestuursrecht facultatief zijn en een dubblure vormen met de artikelen 32 en 33 van de Kaderwet. Deze artikelen zijn daarom uitgezonderd en niet van toepassing.

Voorts worden er drie nieuwe onderdelen aan artikel 42, vierde lid, toegevoegd. Met onderdelen a en b is geregeld dat de datum van indiening van een begroting op grond van artikel 26 van de Kaderwet en de inhoud van die begroting in overeenstemming zijn met de artikelen 4:60, 4:61 en 4:63 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 27 en 28 van de Kaderwet. Voor wat betreft de jaarrekening voorziet artikel 4:75, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht in een afstemmingsbepaling met de Kaderwet. Artikel 34, eerste lid, van de Kaderwet is het wettelijk voorschrift waaruit de in artikel 4:75, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht verplichte indiening van een jaarrekening voortvloeit. Het in dit artikel 4:75, tweede lid, genoemde artikel 361 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek maakt deel uit van de in artikel 35, eerste lid, van de

Kaderwet genoemde titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Er is geen materieel verschil tussen deze bepalingen.

Met onderdeel c is geregeld dat het activiteitenverslag in het jaarverslag als bedoeld in de Kaderwet wordt opgenomen. Over het jaarverslag schrijft artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet slechts voor dat de taakuitoefening en het gevoerde beleid moet worden beschreven. Voorts is bepaald dat het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg wordt beschreven. Een bepaling over kwaliteitszorg is in de omschrijving van het activiteitenverslag in artikel 4:80 van de Algemene wet bestuursrecht niet uitdrukkelijk terug te vinden. Wel is in dit artikel een omschrijving opgenomen die beter vastlegt wat in het verslag moet worden opgenomen. Met betrekking tot deze bepalingen overlappen de omschrijvingen van het jaarverslag en het activiteitenverslag in artikel 18 van de Kaderwet, respectievelijk 4:80 van de Algemene wet bestuursrecht elkaar gedeeltelijk. Er is voor gekozen om beide omschrijvingen tot hun recht te laten komen door voor te schrijven dat het activiteitenverslag in het jaarverslag moet worden opgenomen.

In onderdeel T is in verband met de in de aanhef van artikel 42, vierde lid, opgenomen uitzondering onderdeel h en de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 4:71 van de Algemene wet bestuursrecht vervallen. Het bepaalde in onderdeel i (oud) is in een nieuwe formulering als onderdeel h ingevoegd om dit onderdeel beter bij artikel 33 van de Kaderwet aan te laten sluiten. Ingevolge het bepaalde in onderdeel h (nieuw) kunnen in aanvulling op artikel 33 van de Kaderwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de omvang en aanvulling van de egaliseringsreserves en de aanwending van overschotten.

Artikelen II, III en IV

Met de in de artikelen II, III en IV opgenomen wijzigingen van andere wetten vervalt het begrip «bureau rechtsbijstandvoorziening». Dit begrip is reeds sinds 1 mei 2004 niet in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand, omdat het bureau rechtsbijstandvoorziening sindsdien niet meer als afzonderlijk bestuursorgaan wordt aangemerkt, maar ressorteert onder de raad voor de rechtsbijstand (*Stb.* 2003, 502). Met de onderhavige wijzigingen wordt deze omissie hersteld en wordt tegelijkertijd de terminologie aangepast in verband met de centralisatie van de raden voor rechtsbijstand.

Het begrip «bureau rechtsbijstandvoorziening» wordt vervangen door het begrip «het bestuur van de raad voor rechtsbijstand». Het is niet de raad voor rechtsbijstand als rechtspersoon maar het bestuur van deze raad dat moet worden aangemerkt als het orgaan tot het welk de beslissingen van de diverse rechterlijke instanties zich richten (zie ook de toelichting bij de Onderdelen C, eerste lid en derde lid, subonderdeel a, D, E, F, G, J, eerste lid, N, tweede en derde lid, O, eerste en derde lid, R, eerste tot en met derde lid, S, eerste lid, U, eerste lid, onderdeel a, en het derde, vierde en vijfde lid).

Artikel V

Artikel V regelt de rechtspositionele overgang van het huidige personeel van de raden naar de nieuwe raad voor rechtsbijstand. Daarbij geldt dat het personeel – net als in de huidige situatie – in dienst treedt op arbeids-overeenkomst naar burgerlijk recht. De rechtspositie van het personeel moet na deze overgang tenminste gelijkwaardig zijn aan de huidige situatie. Artikel V is deels ontleend aan aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie voor een nadere toelichting op de rechtspositie van het personeel voorts paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel VI

Artikel VI regelt de overgang van alle rechten, bezittingen en verplichtingen van de huidige raden voor rechtsbijstand naar de nieuwe raad. Het regelen van de overgang is noodzakelijk omdat met de instelling van de nieuwe raad een nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven wordt geroepen, terwijl de huidige vijf rechtspersonen ophouden te bestaan. De bepaling is ontleend aan aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving en aan artikel 24 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Onder het begrip «zaken» in het eerste lid zijn te verstaan zaken als bedoeld in artikel 2 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek: alle voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten. Dit kunnen zowel roerende zaken (zoals kantoormeubels) als onroerende zaken (zoals kantoorpanden) zijn. Indien de overgang van zaken zou leiden tot de verplichting tot het betalen van overdrachtsbelasting, blijft op grond van het derde lid heffing van overdrachtsbelasting achterwege. Artikel VI is ook van belang voor derden die met de huidige raden een verbintenissenrechtelijke relatie hebben. Ten aanzien van hen geldt dat met ingang van de inwerkingtreding van deze wet de nieuwe raad in deze hun wederpartij is.

Artikel VII

Deze bepaling, die voor een belangrijk deel is ontleend aan aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zorgt ervoor dat archiefbescheiden van de huidige raden voor rechtsbijstand worden overgedragen aan de nieuwe raad. De nieuwe raad heeft deze archiefbescheiden onder meer nodig voor het kunnen afhandelen van lopende aanvragen om toevoegingen en uitbetaling van vergoedingen. Daarnaast kan de nieuwe raad voor onder meer beleidsontwikkeling en historisch onderzoek behoefte hebben aan archiefbescheiden.

Artikel VIII

Het eerste lid van artikel VIII regelt de overgang van lopende wettelijke procedures en rechtsgedingen, waarbij de huidige raden voor rechtsbijstand zijn betrokken, naar de nieuwe raad. Deze bepaling is met name van belang voor derden die vóór de inwerkingtreding van deze wet een civiele of administratiefrechtelijke procedure hebben aangespannen tegen de huidige raden. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet worden de desbetreffende procedures door of tegen de nieuwe raad gevoerd. Het tweede lid regelt de overgang van lopende onderzoeken door de Nationale ombudsman. Artikel VIII is ontleend aan aanwijzing 124i van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel IX

De uitgestelde inwerkingtreding van deze wet is nodig om voldoende ruimte te kunnen bieden aan de goede organisatorische overgang van de huidige raden tot één raad. De wet kan pas in werking treden wanneer de nieuwe raad feitelijk is gevormd en volwaardig in de plaats kan komen van de huidige raden.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak