

Vergaderjaar 2003–2004

29 685

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In het rapport «Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen» van de commissie Derksen uit 1997 wordt de problematiek van inkomensafhankelijke regelingen integraal belicht. Hierin wordt aangegeven dat het voordeel van deze regelingen is dat ze een betrekkelijk goedkoop middel zijn om gericht inkomensbeleid en armoedebestrijding te voeren. Daartegenover staan de negatieve effecten van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de armoedeval en de complexiteit van de regelingen en de daarmee samenhangende hoge uitvoeringslast. Bij brief van 16 september 1997 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingelicht over het kabinetsstandpunt terzake voornoemd rapport (Kamerstukken II 1997/98, 24 515, nr. 39). In die brief is aangegeven dat het kabinet het wenselijk acht om in alle inkomensafhankelijke regelingen als draagkrachtbegrip het belastbaar inkomen te hanteren. Dit standpunt is later door de Tweede Kamer overgenomen naar aanleiding van een debat over armoedebestrijding en armoedeval.

Om meer greep te krijgen op deze complexe problematiek zijn vervolgens twee werkgroepen ingesteld om richting te geven aan verdere harmonisatie en vereenvoudiging van inkomensafhankelijke regelingen. De resultaten van de door deze werkgroepen opgestelde vervolgstudies zijn vervat in de rapporten: «Inkomensafhankelijke regelingen; kan de uitvoering eenvoudiger» uit 1999 en «De armoedeval, analyse en oplossingen» uit 2000.

Ook de conclusies in deze rapporten bevestigen ten aanzien van de inkomensafhankelijke regelingen dat er pas sprake kan zijn van harmonisatie, vereenvoudiging, transparantie en armoedevalbestrijding, indien alle regelingen hetzelfde draagkrachtbegrip hanteren – het belastbaar inkomen – en zich derhalve baseren op dezelfde belastinggegevens. Overigens blijkt uit het rapport «De armoedeval, analyse en oplossingen» dat de Wet op de rechtsbijstand geen effect heeft op de armoedeval. In dit rapport is dit in hoofdstuk 2.1.6 als volgt verwoord: «Gesubsidieerde rechtsbijstand is een inkomensafhankelijke regeling waarop incidenteel beroep wordt gedaan, dat bijna altijd onvoorzienbaar is. De hoogte van de eigen bijdrage wordt vooraf bepaald. Een inactieve die reeds gebruik

maakt van rechtsbijstand zal dus niet afzien van arbeidsparticipatie, omdat de hoogte van de eigen bijdrage reeds is vastgesteld en dus niet verandert bij overgang naar betaald werk. Eenzelfde redenering geldt voor actieven: zij zullen, anticiperend op de kosten van rechtsbijstand, niet (tijdelijk) van arbeidsparticipatie afzien.»

De uitgangspunten die hierboven zijn beschreven blijven van toepassing na invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Eind 1999 heeft de Commissie administratieve lasten (Commissie Slechte), in het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, advies uitgebracht over de mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten (AL) voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit regelgeving van de rijksoverheid. Dit ter realisering van de reductiedoelstelling van een vorig kabinet van 25% ten opzichte van het niveau van de administratieve lasten in 1994. Het kabinetsstandpunt op dit advies resulteerde onder meer in het voornemen van het kabinet om de administratieve lasten, voortvloeiend uit bestaande regelgeving, aan te pakken (zie Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 148).

Ten behoeve hiervan hebben alle ministeries een nulmeting verricht van de administratieve lasten in hun regelgeving, en een actieprogramma met reductiemaatregelen opgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt mede ter uitvoering van een van de punten uit het Actieprogramma administratieve lasten van het Ministerie van Justitie. Hieronder wordt de vermindering aan administratieve lasten die dit oplevert gekwantificeerd.

In het Hoofdlijnenakkoord is het volgende opgenomen: «Het inkomensbeleid zal worden gekenmerkt door een verdere aanpak van de armoedeval en door een verdere stroomlijning (door bundeling van regelingen en uniformering van inkomensbegrippen) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Op zo kort mogelijke termijn wordt de huidige kinderkorting meer glijdend inkomensafhankelijk gemaakt; deze wordt met ingang van 2004 verhoogd. In het kader van het nieuwe zorgstelsel wordt een zorgtoeslag ingevoerd, die de kosten voor zorg voor huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren».

Mede gelet op de voorgenomen invoering van een zorgtoeslag is in 2002 het Interdepartementaal Beleidsonderzoek over de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen aangevangen. De belangrijkste conclusie van de IBO-werkgroep was dat het samenvoegen van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen zonder verdere harmonisatie geen of beperkte doelmatigheidswinsten zal hebben. In vervolg op het IBO en om de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord verder uit te werken is in juli 2003 in interdepartementaal verband vervolgonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid van harmonisatie van de inkomensafhankelijke regelingen en het gezamenlijk uitvoeren van de regelingen door een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie. Op basis van de resultaten van de studies heeft het kabinet gekozen voor één loket voor zoveel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen en voor het beter op elkaar aan laten sluiten van begrippenkaders en procedures (kabinetsstandpunt Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen en rapportage werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR) (Kamerstukken II 2003/04, 29 287, nr. 1). Dit kabinetsstandpunt wordt uitgewerkt in het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), welke wet 1 januari 2006 in werking zou moeten treden. In het kabinetsstandpunt is tevens aangegeven dat de eigen bijdrage rechtsbijstand buiten beschouwing is gelaten, onder meer vanwege het specifieke karakter van de regeling. Dit specifieke karakter blijkt uit het volgende. Ten eerste is de verlening van gesubsidieerde

rechtsbijstand geen structurele voorziening waarop een beroep wordt gedaan. In beginsel wordt incidenteel gebruik gemaakt van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten tweede voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage die vervolgens recht geeft op rechtsbijstand. Het begrippenkader en het uitvoeringsproces in de Awir is gericht op het harmoniseren en deels uitvoeren van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen en niet op het innen van inkomensafhankelijke bijdragen. Dit laat onverlet dat het streven erop is gericht om zoveel mogelijk het geharmoniseerde begrippenkader van de Awir ook voor de eigen bijdrage rechtsbijstand te gaan gebruiken, zoals verderop wordt uiteengezet.

Met het onderhavige wetsvoorstel is primair beoogd de administratieve lasten van zowel de rechtsbijstandverlener als de rechtzoekende te verlagen. Dit doel kan uitsluitend worden bereikt door uit te gaan van een inkomen dat zo min mogelijk onderhevig is aan wijzigingen en waarvan de hoogte door de Belastingdienst kan worden verstrekt. Bovendien is van belang dat het systeem op hoofdlijnen recht doet aan het uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de actuele draagkracht van de rechtzoekende. Dat heeft ertoe geleid dat voor een systeem is gekozen dat enerzijds zoveel mogelijk aansluit bij het actuele jaarinkomen van de rechtzoekende en anderzijds zo veel mogelijk aansluit op de gegevensverstrekking door de Belastingdienst. Om die reden is als uitgangspunt gekozen voor het fiscaal inkomen in het jaar T – 2. In de meeste gevallen zal dit inkomen het actuele inkomen benaderen. Veelal zal het om een lager inkomen dan het actuele inkomen gaan, aangezien het inkomen ten gevolge van inflatiecorrecties, bevorderingen, bonussen, en dergelijke eerder stijgt dan daalt. Zou worden uitgegaan van het fiscale inkomen in het jaar T, dan zou net als in het systeem van de Awir vooraleerst uitgegaan moeten worden van een schatting. Daardoor zal het relevante inkomen in veel meer gevallen wijziging ondergaan dan het geval zou zijn met het inkomen van het jaar T – 2. Dit laatste inkomen staat immers in veel gevallen ten tijde van de aanvraag al definitief vast. Het hanteren van het inkomen in jaar T vergt een adequate schatting. Voor een belangrijk deel zal daar op termijn in voorzien kunnen worden door de maandelijkse loongegevens uit de polisadministratie van het UWV. Totdat deze beschikbaar komen moet de Belastingdienst op basis van twee jaar oude loongegevens en aangegeven en vastgestelde verzamelinkomens een schatting maken van het actuele inkomen. Een systeem van voorschotten en definitieve toekenningen zou daardoor leiden tot een aanzienlijke uitwisseling van gegevens tussen de Belastingdienst en de raden voor rechtsbijstand.

In het geval het inkomen in het jaar T – 2 niet gelijk of vergelijkbaar is met het inkomen in het jaar T is er een voorziening ingebouwd waarmee wordt bewerkstelligd dat alsnog wordt aangesloten bij het actuele inkomen. Deze voorziening betreft de aanvraag om peiljaarverlegging. Geschat wordt dat in ongeveer 10% van de inkomensafhankelijke aanvragen een aanvraag om peiljaarverlegging zal worden gedaan. Uitgaande van een totaal aantal aanvragen van ongeveer 200 000 per jaar, zal het aantal aanvragen om peiljaarvoorziening jaarlijks ongeveer 20 000 bedragen. Bij deze schatting is ervan uitgegaan dat in ongeveer 60% van de gevallen geen beroep op peiljaarverlegging wordt gedaan, omdat in die gevallen toch al de laagste eigen bijdrage wordt betaald. Een beroep op peiljaarverlegging heeft dan geen zin. Van de resterende 80 000 gevallen wordt verwacht dat ongeveer 25% een beroep doet op peiljaarverlegging. Dit is 10% van het totaal.

Met het onderhavige wetsvoorstel is een stap vooruit gezet op het vlak van harmonisatie van begrippen door te kiezen voor een inkomensbegrip dat aansluit bij het fiscale begrip verzamelinkomen. Dit inkomensbegrip is

tevens een centraal begrip voor de inkomensafhankelijke regelingen die onder het bereik van de Awir gaan vallen.

Hierboven is aangegeven om welke redenen toch, in afwijking van de gekozen systematiek in de Awir, gekozen is voor het peiljaar T-2.

Op termijn zal bezien worden of, en zo ja op welke wijze, een verdergaande harmonisatie mogelijk is, waarbij de toegang tot het recht moet zijn gegarandeerd.

Opzet van de regeling

Inkomen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd bij te dragen aan niet alleen lastenvermindering voor de rechtsbijstandverlener en de rechtzoekende, maar ook een zekere harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. De uitgangspunten van dit wetsvoorstel zijn in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 10 juni 2002 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uiteengezet (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 66). In het onderhavige wetsvoorstel worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt.

In de Wet op de rechtsbijstand is voor de bepaling van de toegang tot het stelsel van rechtsbijstand alsmede het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage de hoogte van het inkomen en vermogen bepalend. Daarbij wordt voorgesteld om de begrippen inkomen en vermogen aan te laten sluiten bij het fiscaal gebruikte verzamelinkomen en het gemiddelde van de rendementsgrondslag. Het verzamelinkomen is het inkomensbegrip dat overeenstemt met het begrip belastbaar inkomen in het belastingstelsel van vóór 2001. Onder dat vorige stelsel bestond het belastbaar inkomen uit een optelsom van verschillende bronnen van inkomsten, zoals werk, winst en vermogen. In het huidige stelsel worden drie soorten inkomsten onderscheiden: inkomsten uit werk en woning (box 1), uit aanmerkelijk belang (box 2) en uit vermogen (box 3). Het totaal van het belastbaar inkomen in de boxen 1, 2 en 3 – exclusief verrekenbare verliezen – is het verzamelinkomen. Dit verzamelinkomen sluit het meest aan bij het vroeger gebruikte belastbaar inkomen.

De aansluiting van het begrip inkomen bij het fiscale regiem betekent dat keuzes die worden gemaakt in het kader van de aangifte van de belasting doorwerken in de beoordeling van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. Als voorbeelden van deze keuzes kunnen worden genoemd de verdeling van de gemeenschappelijke vermogensbestanddelen, de verdeling van niet persoonsgebonden aftrekposten en de verdeling van het heffingvrij vermogen tussen de fiscale partners. Ook in het geval de relatie met de partner eindigt, wordt uitgegaan van de keuzes in de aangifte. Uit een oogpunt van vereenvoudiging van het systeem is het niet wenselijk dat de raad herberekeningen zou moeten maken van het verzamelinkomen vanwege veranderde omstandigheden. Alhoewel het fiscale partnerbegrip een ander is dan dat in de Wet op de rechtsbijstand, wordt hiermee geen rekening gehouden bij de beoordeling van de aanspraken in het kader van laatstgenoemde wet. Fiscale partners kunnen in bepaalde gevallen kiezen welk deel van het vermogen aan één van beiden wordt toebedeeld. Daaraan staat het hanteren van een ander partnerbegrip in de Wet op de rechtsbijstand niet in de weg.

Vermogen

Voor wat betreft het vaststellen van de vermogensgrens wordt aangesloten bij de fictieve rendementsheffing. Op basis van een rendementsgrondslag wordt inkomstenbelasting geheven waarbij wordt uitgegaan van een forfaitair rendement van 4%. Deze heffing wordt ondergebracht bij box 3. Belasting wordt geheven, indien de gemiddelde rendements-

grondslag het heffingvrije vermogen overschrijdt. Dit heffingvrij vermogen bedraagt in 2003 € 18 800,- voor alleenstaanden en € 37 600,- voor fiscale partners. Voor personen ouder dan 65 jaar geldt onder voorwaarden nog een extra heffingvrij vermogen.

Aanpassing van het vermogensbegrip aan het fiscale vermogensbegrip, ofwel het gemiddelde van de rendementsgrondslag, brengt een volledig andere benadering van de vermogenstoets op grond van de Wet op de rechtsbijstand met zich. Dit heeft met name te maken met de volstrekt andere benadering van het vermogen in de per 1 januari 2001 in werking getreden Wet inkomstenbelasting 2001. Daardoor wordt een aantal vermogensbestanddelen, dat bij de huidige vermogenstoets wordt betrokken, fiscaal gezien niet zonder meer tot het vermogen gerekend. Zo wordt de eigen woning door middel van het huurwaardeforfait belast in box 1. De eigen woning wordt niet meegenomen bij de berekening van de gemiddelde rendementsgrondslag. Hetzelfde geldt voor het ondernemingsvermogen van zelfstandigen en vrije beroepsbeoefenaren. De kapitaalverzekering eigen woning wordt afhankelijk van de aard van de verzekering belast in ofwel box 1, ofwel box 3. Daarbij behoren verschillende vrijstellingen. In box 2 wordt de winst uit aanmerkelijk belang belast. Dit is een specifieke regeling voor grootaandeelhouders. Dit zijn personen die minimaal 5% van de aandelen in een NV of BV bezitten. Eventueel aan de rechtspersoon verhuurd onroerend goed wordt belast in box 1. De aftrek van schulden in de vermogenssfeer is in tegenstelling tot de huidige regeling vrijwel onbeperkt.

Daarnaast wordt op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 een aantal bezittingen vrijgesteld dat op grond van het huidige Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand als vermogen zou worden aangemerkt. Het gaat hier in het algemeen om bezittingen die in ieder geval binnen de categorie rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand niet veel voorkomen.

De belastingdienst verstrekt de hoogte van het gemiddelde van de rendementsgrondslag na aftrek van het heffingvrij vermogen. Indien het gemiddelde van de rendementsgrondslag het heffingvrij vermogen overschrijdt, kan de aanvraag om een toevoeging worden afgewezen.

Anders dan in de hiervoor aangehaalde brief van 10 juni 2002 is uiteengezet, wordt niet meer voorgesteld de waarde van de eigen woning mee te tellen bij het vermogen. De reden daarvan is dat het niet mogelijk is om op een eenvoudige wijze te beschikken over de recente WOZ-waarde van de woning. Daarbij komt dat wordt verwacht dat weinig rechtzoekenden de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zal worden ontzegd vanwege een dure eigen woning. De kosten om de waarde van de eigen woning te berekenen staan voor zo weinig gevallen niet in verhouding tot het aantal afwijzingen.

Peiljaarverlegging

In het voorgestelde stelsel is het niet langer nodig dat bij de aanvraag om een toevoeging door de rechtzoekende een verklaring omtrent inkomen en vermogen wordt overgelegd. Bewijsstukken ter onderbouwing van de hoogte van het inkomen en vermogen hoeven dus ook niet meer te worden overgelegd. De rechtzoekende legt zijn sociaal-fiscaal nummer over alsmede het sociaal-fiscaal nummer van zijn partner. De raad controleert de gegevens aan de hand van de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Vervolgens vraagt de raad voor rechtsbijstand op basis van de personalia, de geboortedatum en de sociaal-fiscaal nummers bij de belastingdienst het verzamelinkomen en het vermogen van de betrokkenen op. Aangezien de belastingaangifte in het jaar waarin de aanvraag om een toevoeging wordt gedaan nog niet is vastgesteld, verstrekt de belastingdienst het verzamelinkomen en het

vermogen van het jaar waarin de aangifte in ieder geval is vastgesteld. Dit is het tweede jaar voor het jaar van de aanvraag. Dit jaar wordt peiljaar genoemd en wordt aangeduid als $t - 2$. Het inkomen en vermogen in het peiljaar vormen het uitgangspunt bij het bepalen van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand alsmede het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage.

Voor degenen van wie in de periode na het peiljaar het inkomen of vermogen daalt, kan dit uitgangspunt tot nadelige gevolgen leiden. Indien geen rekening wordt gehouden met deze inkomens- of vermogensdaling zou de rechtzoekende wellicht ten onrechte niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook zou op basis van het inkomen in het peiljaar in relatie tot het inkomen in het jaar van de aanvraag van de rechtzoekende een te hoge eigen bijdrage kunnen worden gevraagd. Voor deze gevallen zou een aparte voorziening moeten worden getroffen. Voorgesteld wordt om de rechtzoekende de mogelijkheid te bieden om peiljaarverlegging te vragen. Dit betekent dat wordt uitgegaan van het inkomen en het vermogen in het jaar van de aanvraag om een toevoeging. Op basis van de gegevens die bekend zijn op het moment van de aanvraag berekent de raad een inkomen dat het verzamelinkomen zo dicht mogelijk benadert. Voor wat betreft het vermogen geldt hetzelfde. De raad berekent het vermogen in het jaar van de aanvraag waarbij het gemiddelde van de rendementsgrondslag wordt geschat. Daarbij wordt het vermogen op 1 januari en het geschatte vermogen op 31 december opgeteld en door twee gedeeld.

Het besluit waarin de raad de aanvraag om peiljaarverlegging afwijst wordt naderhand niet herzien. Wel kan de rechtzoekende in bezwaar gaan tegen dit besluit. Vervolgens kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Beslist de raad positief, dan neemt de raad een «voorlopig» besluit. De hoogte van het inkomen en vermogen moet in dat geval immers worden gecontroleerd op grond van de door de belastingdienst vastgestelde bedragen. In de meeste gevallen zullen deze bedragen bekend zijn een jaar na het jaar van de aanvraag, dus in het jaar $t + 1$. Het is echter niet uitgesloten dat in sommige gevallen het inkomen en vermogen pas twee jaar na het jaar van de aanvraag bekend zijn. In dat geval vindt de controle van de beslissing plaats in dat latere jaar. Pas nadat de belastingdienst de definitieve gegevens met betrekking tot het inkomen en vermogen kan verstrekken, neemt de raad een besluit dat in de plaats komt van zijn eerder genomen besluit.

Opdat geen afbreuk wordt gedaan aan één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten, wordt voorgesteld niet iedere terugval van het inkomen of vermogen in aanmerking te nemen voor de peiljaarverlegging. Voorgesteld wordt om met een inkomens- of vermogensdaling rekening te houden, indien het inkomen of vermogen met 15% of meer daalt. Daarbij wordt aangesloten bij de drempelkeuze die in de Wet studiefinanciering 2000 is gemaakt (Kamerstukken II 1999/00, 26 873, nr. 3, blz. 15 en 16). Het gevolg van deze keuze is dat naarmate het inkomen hoger is, het absolute drempelbedrag ook hoger is.

Ook wordt met het oog op voornoemde doelstelling voorgesteld om het aantal inkomenstreden van twaalf naar vier terug te brengen. De lengte van de huidige treden is kort. Daarbij moet gedacht worden aan ongeveer € 60 op maandbasis, met uitzondering van de laagste en de hoogste inkomenstreden. Ook nadat de inkomensgegevens zijn omgezet naar het fiscale inkomen zou een systeem van twaalf treden betekenen dat de lengte van de treden ongeveer € 650 op jaarbasis zou zijn. Aangezien deze lengte kort is, zal handhaving van de twaalf treden in combinatie met het systeem van peiljaarverlegging in veel gevallen leiden tot beslissingen van de raad die correctie behoeven nadat de definitieve inkomens- en vermogensgegevens bekend zijn geworden. Dan zal immers blijken of

betrokkene wel of juist geen recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand dan wel een onjuiste eigen bijdrage opgelegd heeft gekregen. De afwikkeling van dergelijke situaties draagt niet bij tot vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten. Om deze reden wordt voorgesteld om de treden terug te brengen tot vier. Minder treden bevordert bovendien de inzichtelijkheid voor zowel de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener, aangezien in de meeste gevallen bij de aanvraag om een toevoeging al met zekerheid kan worden aangegeven wat de hoogte is van de eigen bijdrage. Er zullen minder vaak verschillen ontstaan tussen geschat en werkelijk inkomen met als gevolg dat peiljaarverlegging niet vaak aan de orde is.

Bij de keuze van de inkomens treden zijn de twee laagste treden samengenomen en tot een nieuwe gemaakt. Vanwege deze clustering is de laagste eigen bijdrage iets verhoogd, van € 89 naar € 97. De daarop volgende trede zit tussen de huidige derde en vierde trede. De laatste twee voorgestelde treden zijn ongeveer even breed. Daarbij zijn de inkomensgrenzen op basis van de huidige inkomensgrenzen ongeveer gemiddeld. Hetzelfde geldt voor de daarbij behorende eigen bijdragen. Nadeel van het terugbrengen van het stelsel naar vier treden is de grofmazigheid die daarmee gepaard gaat. Dit nadeel weegt naar de mening van het kabinet niet op tegen de hierboven geschetste voordelen.

Toegang tot het recht

Met de voorgestelde berekeningswijze van de draagkracht wordt niet beoogd de toegang tot het recht aan te tasten. Het betreft veel meer een andere methodiek.

Dit laat onverlet dat het gebruik van een ander inkomensbegrip kan leiden tot enige verschuiving in de hoogte van het inkomen op het moment van de aanvraag om een toevoeging met als gevolg dat in sommige gevallen de draagkrachtberekening voor de rechtzoekende ongunstiger kan uitpakken dan onder het huidig recht. In andere gevallen daarentegen kan de berekening gunstiger uitpakken. Een dergelijke verschuiving is inherent aan het hanteren van een ander, namelijk gemiddeld, inkomensbegrip.

Met de introductie van een ander inkomensbegrip wordt niet alleen gestreefd naar een aanzienlijke lastenvermindering, maar ook naar aansluiting bij een draagkrachtbegrip dat in andere inkomensafhankelijke regelingen wordt gebruikt. Aansluiting bij het begrip verzamelinkomen wordt ook voorgesteld in het hierboven aangehaalde kabinetsstandpunt inzake de uniforme aanpak van inkomensafhankelijke regelingen. Het bovenstaande betekent ook dat, indien op grond van ervaringen op andere terreinen met betrekking tot het werken met de fiscale inkomensgegevens uit het jaar t kan worden geconcludeerd dat geen onoverkomelijke problemen zijn te verwachten met betrekking tot de toegang tot het recht, het in de rede ligt om aan te sluiten bij deze mogelijkheid.

Overigens levert aansluiting bij een gemiddeld jaarinkomen niet zonder meer een nadeel voor de rechtzoekende op. Alhoewel met een gering terugval in het inkomen geen rekening wordt gehouden, kan de rechtzoekende bij een plotselinge daling van 15% of meer van het inkomen ten opzichte van het jaar $t - 2$ een beroep doen op peiljaarverlegging. Op deze wijze wordt voorkomen dat de toegang tot het stelsel daadwerkelijk wordt belemmerd.

Niet ontkend wordt dat de regeling met betrekking tot peiljaarverlegging ertoe kan leiden dat niet in alle gevallen een terugval in het inkomen wordt gehonoreerd met als gevolg dat het voor kan komen dat een rechtzoekende geen toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft. Dit wil echter niet zeggen dat betrokkene geen toegang tot het recht heeft. De regeling gaat er immers van uit dat met een merkbare terugval in het inkomen rekening wordt gehouden. Immers bij een merkbare

terugval wordt de rechtzoekende geconfronteerd met een zodanige terugval dat de toegang tot het recht daadwerkelijk kan worden belemmerd. In een dergelijk geval is het noodzakelijk dat de rechtzoekende in een lagere eigen bijdrage categorie terecht komt.

Het afwijzen van een aanvraag om peiljaarverlegging betekent niet dat de rechtzoekende niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Op grond van artikel 34d, derde lid, kan de raad alsnog besluiten tot toelating tot het stelsel. Dit wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Ook wordt, nadat de inspecteur het inkomen en vermogen heeft vastgesteld, achteraf beoordeeld wat de hoogte van de eigen bijdrage is. Dit kan ertoe leiden dat de rechtzoekende het teveel betaalde terugkrijgt. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt dat het verzamelinkomen, dat zoveel mogelijk lijkt op het actuele inkomen, bepalend is voor het bepalen van de toegang tot het stelsel of de hoogte van de eigen bijdragen. Alhoewel de berekening van het inkomen op een andere wijze geschiedt dan volgens het huidige recht het geval is, kan niet worden gesteld dat de toegang tot het recht in de kern wordt aangetast.

In 2003 en 2004 zijn verschillende maatregelen genomen die invloed hebben op de toegang tot het recht. Genoemd kunnen worden de verhoging van de griffierechten in februari 2004 en de verhoging van de eigen bijdragen en de aanscherping van de anticumulatieregeling in januari 2004 (zie Besluit van 30 januari 2004 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten, Stb. 37, Besluit aanpassing eigen bijdragen rechtsbijstand, Stb. 2004, 15 en het Besluit van 16 januari 2004, houdende wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en van het Besluit draagkracht-criteria rechtsbijstand, Stb. 14). In het onderhavige wetsvoorstel worden het aantal inkomenstreden verminderd. De laagste eigen bijdrage wordt daarbij met ongeveer € 8,00 verhoogd.

Bij het doorrekenen van de gevolgen van voornoemde maatregelen is uitgegaan van een bestuursrechtelijke en een burgerrechtelijke zaak. In het eerste geval is gekozen voor een zaak op het terrein van de sociale zekerheid. Daarbij is ervan uitgegaan dat een dergelijke zaak veelal betrekking zal hebben op minder draagkrachtigen. Op grond van artikel 8:41, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt in deze zaken een laag griffierecht opgelegd. Als tweede voorbeeld is gekozen voor een loonvordering. Aan deze keuze heeft ook ten grondslag gelegen dat een dergelijke zaak bij de minder draagkrachtigen voorkomt. Schematisch kunnen de verhogingen als volgt worden weergegeven.

Bestuursrecht Sociale zekerheid	Eerste toevoeging		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt
Laagste eigen bijdrage	66	89	97
griffierecht	31	37	37
totaal	97	126	134

Bestuursrecht Sociale zekerheid	Derde toevoeging binnen zes maanden		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt

Bestuursrecht Sociale zekerheid	Derde toevoeging binnen zes maanden		
Laagste eigen bijdrage	20	45	49
griffierecht	31	37	37
totaal	51	82	85

Bestuursrecht Sociale zekerheid	Vijfde toevoeging binnen zes maanden		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt
Laagste eigen bijdrage	7	89	97
griffierecht	31	37	37
totaal	38	126	133

Burgerrechtelijke zaak Loonvordering	Eerste toevoeging		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt
Laagste eigen bijdrage	66	89	97
griffierecht	28	33	33
totaal	94	121	130

Burgerrechtelijke zaak Loonvordering	Derde toevoeging binnen zes maanden		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt
Laagste eigen bijdrage	20	45	49
griffierecht	28	33	33
totaal	48	78	82

Burgerrechtelijke zaak Loonvordering	Vijfde toevoeging binnen zes maanden		
	Voor verhogingen en wijziging anticumulatie*	Na verhogingen, maar voor introductie VIValt	Na introductie VIValt
Laagste eigen bijdrage	7	89	97
griffierecht	28	33	33
totaal	35	132	130

* Het betreft hier de verhogingen van het griffierecht en de eigen bijdragen en de wijziging van de anticumulatieregeling (zie Besluit aanpassing eigen bijdragen rechtsbijstand, Stb 2004, 15 en het Besluit van 16 januari 2004, houdende wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand, Stb 14).

De verhoging van de eigen bijdrage is weliswaar substantieel, maar brengt niet met zich dat geen goede toegang tot het recht meer mogelijk is. Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof is het recht op toegang tot de rechter geen absoluut recht. Er zijn beperkingen mogelijk.

Een beperking is niet verenigbaar met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), indien het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast en de beperking geen legitiem doel dient en er geen redelijke verhouding bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen (Fogarty v. Verenigd Koninkrijk, EHRM, uitspraak 21 november 2001, ongepubliceerd).

Procederen wordt weliswaar duurder voor iedereen en dus ook voor minder draagkrachtigen, maar de kosten staan niet in verhouding tot de daadwerkelijke kosten van procederen. Daar komt bij dat de te betalen kosten evenals voorheen gerelateerd zijn aan de hoogte van het inkomen van de rechtzoekende. Dit geldt zowel voor de griffierechten als voor de eigen bijdragen die betaald moeten worden op grond van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De rechtzoekende die weinig verdient, betaalt een lagere eigen bijdrage dan de rechtzoekende die meer verdient. Bovendien biedt artikel 11 van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand de mogelijkheid om helemaal geen eigen bijdrage op te leggen aan degene die geen inkomen en vermogen heeft.

De kosten voor de rechtzoekende zijn per zaak eenmalig. Refererend naar de schematische weergave houdt dat voor een zaak betreffende de sociale zekerheid of een loonvordering in dat de minst draagkrachtige rechtzoekende maximaal € 134 moet bijdragen voor zowel de juridische bijstand door een advocaat als de procedure voor de rechter. Indien de rechtzoekende binnen een half jaar nog drie andere toevoegingen aanvraagt, neem de hoogte van de eigen bijdrage af met als gevolg dat de totale kosten die de rechtzoekende voor de juridische bijstand en de procedure moet betalen vermindert. Bij de aanvraag om een vijfde toevoeging binnen zes maanden moet de rechtzoekende weer de volledige eigen bijdrage betalen. Deze situatie doet zich echter in minder dan 0,3% van de gevallen voor.

Gelet op het bovenstaande wordt de toegang tot het recht niet daadwerkelijk belemmerd. Juist om de toegang te waarborgen zijn er extra voorzieningen getroffen om de minst draagkrachtigen te ontzien. Alhoewel elk van de maatregelen met zich brengt dat meer kosten moeten worden betaald om toegang tot het recht te krijgen, blijven de maatregelen er op gericht om de minst draagkrachtigen te ontzien. Deze groep betaalt minder griffierecht. De anticumulatieregeling betekent dat niet telkens de volle eigen bijdrage behoeft te worden betaald voor elke nieuwe procedure. Ook met peiljaarverlegging wordt tegemoet gekomen aan een terugval in inkomen en daarmee aan minder draagkrachtigen. Het uitgangspunt dat minder draagkrachtigen daarvan niet zonder meer een nadeel mogen ondervinden blijft dus gehandhaafd.

Het clusteren van de inkomenscategorieën leidt niet zonder meer tot nadeel van de minder draagkrachtigen. Alhoewel de laagste eigen bijdrage met ongeveer € 8 wordt verhoogd, wordt voorgesteld deze eigen bijdrage ook te laten gelden voor de huidige tweede inkomenstrede. Dit betekent dat deze laatste groep ongeveer € 40 minder hoeft te betalen. In verhouding zullen dus meer minder draagkrachtigen een lage eigen bijdrage gaan betalen.

Advisering

Bij de uitwerking van het stelsel zijn de raden voor rechtsbijstand nauw betrokken geweest. Aan de Vereniging van Sociale Advocaten Nederland (VSAN) is informeel advies gevraagd. De VSAN benadrukt de noodzaak van lastenverlichting voor de advocatuur. Voorts vragen zij zich af of het voorgestelde stelsel in overeenstemming is met artikel 6 van het EVRM. Daarbij memoreert ze het volgende voorbeeld. Iemand raakt op 5 juli zijn baan kwijt en komt in de WW. Daardoor treedt een inkomensverlies van 30% op. Gesteld dat betrokkene op 6 juli een aanvraag doet om een

toevoeging en vervolgens peiljaarverlegging vraagt dan zal de terugval in het inkomen in de meeste gevallen minder zijn dan 15% en dus de aanvraag worden afgewezen. De terugval in het inkomen wordt immers berekend op jaarbasis. De VSAN wijst erop dat hierdoor de toegang tot de rechter kan zijn belemmerd voor degenen die toch al hoge schulden hebben. Daarbij refereert de VSAN aan de uitspraak van de Hoge Raad waarin is bepaald dat het in rekening brengen van een hoog griffierecht, gelet op de draagkracht van de rechtzoekende, een wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter met zich kan brengen (HR 17 juni 1992, BNB 1992, 227).

De berekening van de draagkracht in het kader van de beoordeling van een aanvraag om peiljaarverlegging vindt plaats op jaarbasis. Om die reden kan zich een situatie als hierboven geschetst voordoen. De berekening van de draagkracht vormt op zich geen belemmering van de toegang tot de rechter. Zoals de Hoge Raad ook in voornoemde uitspraak aangeeft moet rekening worden gehouden met de draagkracht in verband met het nemen van een beslissing. Deze draagkracht wordt berekend op jaarbasis. Aangezien daarbij wordt uitgegaan van een geschat verzamelinkomen wordt rekening gehouden met hypothecaire schulden en renteaftrek die de rechtzoekende heeft of wellicht zal krijgen. Er wordt dus van het meest reële verzamelinkomen van betrokkene uitgegaan. Dat dit met zich kan brengen dat de aanvraag om peiljaarverlegging van de rechtzoekende ondanks de terugval in het inkomen of vermogen wordt afgewezen met als eventueel gevolg dat hij niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt levert niet zonder meer een belemmering van de toegang tot de rechter op. In de vorige paragraaf is de toegang tot het recht uitvoeriger aan de orde geweest.

Een concept van het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) en het College bescherming persoonsgegevens.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten concludeert in haar advies van 19 december 2002 dat met dit wetsvoorstel een flinke stap is gezet om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te reduceren. Zij juicht het systeem waarin niet langer een verklaring omtrent inkomen en vermogen, maar slechts een sociaal-fiscaal nummer behoeft te worden overgelegd toe. Tevens ondersteunt het Adviescollege het terugbrengen van de inkomensreden van twaalf naar vier. Alles overwegende adviseert het Adviescollege het wetsvoorstel zoals aan haar is voorgelegd in te dienen. Ambtelijke contacten hebben geleid tot een inzichtelijker weergave van de besparingen van de administratieve lasten.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft op 16 oktober 2002 advies uitgebracht. Het College wijst erop dat het tot stand brengen van een inkomensafhankelijke regeling waarbij er behoefte is aan gegevensuitwisseling gerechtvaardigd kan zijn op grond van artikel 8 van het EVRM. Wel brengt het College in herinnering dat op grond van het Voor-schrift informatieverstrekking 1993 het de belastingdienst slechts is toegestaan om persoonsgegevens te verstrekken met het oog op verificatie van gegevens die bij een ander bestuursorgaan reeds bekend zijn. Uit het advies van het College kan worden opgemaakt dat het belang van het verstrekken van fiscale persoonsgegevens met het oog op de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen wordt onderschreven. Het College bepleit echter een duidelijke regeling met betrekking tot het verstrekken van deze persoonsgegevens door de belastingdienst.

Het ligt in de bedoeling om te zijner tijd in de belastingwetgeving algemene uitgangspunten op te nemen met betrekking tot het verstrekken van fiscale persoonsgegevens. Vooralsnog kunnen voldoende waarborgen voor betrokkenen worden gecreëerd door in specifieke wettelijke regelingen, zoals de onderhavige, duidelijk te regelen voor welk doel de fiscale

gegevens worden verwerkt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de Wet bescherming persoonsgegevens de algemene kaders biedt waaraan de verwerking van de persoonsgegevens is gebonden. Hieronder zal daarover voorzover het advies van het College daartoe aanleiding geeft nader worden ingegaan.

Administratieve lasten

De wijziging van het draagkrachtbegrip in de gesubsidieerde rechtsbijstand van netto maandinkomen naar belastbaar jaarinkomen zal naar verwachting circa 50% reductie van de administratieve lasten opleveren. Bij de berekening is uitgegaan van het standaardkostenmodel dat KPMG en EIM bv in 2000 hebben opgesteld.

In de huidige situatie dient een rechtzoekende een verklaring omtrent inkomen en vermogen in te vullen, alvorens hij in aanmerking kan komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In de praktijk vult de rechtsbijstandverlener deze verklaring in om fouten in de aanvragen te voorkomen. De verklaring bestaat uit tweeëndertig vragen. Behalve op de persoonsgegevens, hebben deze betrekking op het inkomen en het vermogen, waaronder begrepen de onroerende zaken. Voorts moeten dezelfde vragen met betrekking tot de partner van de rechtzoekende worden ingevuld.

Het invullen, administreren en verzenden van het formulier, inclusief het verzamelen van de benodigde informatie, neemt – voor alle betrokkenen tezamen – in zijn totaliteit ongeveer een uur in beslag. Deze administratieve last bedraagt ongeveer € 11,3 miljoen per jaar.

In het nieuw voorgestelde systeem in het onderhavige wetsvoorstel, waarbij het belastbaar jaarinkomen als het draagkrachtbegrip wordt gehanteerd, kan de rechtzoekende volstaan met het opgeven van zijn naam, adres, woonplaats, geboortedatum en sofi-nummer alsmede diezelfde gegevens van zijn partner. Bovendien dalen de kosten per uur, aangezien in deze nieuwe opzet het verrichten van deze werkzaamheden meer door ondersteunend personeel van de rechtsbijstandverlener kan worden afgedaan in plaats van door de rechtsbijstandverlener zelf. Berekend is dat de administratieve last ruim € 4,7 miljoen per jaar bedraagt. In de nieuwe situatie wordt de mogelijkheid gecreëerd om peiljaarverlegging aan te vragen. Naar verwachting zal dit in 10% van de gevallen gebeuren. De verwerking van de aanvraag om peiljaarverlegging zal een extra administratieve last opleveren van ruim € 0,7 miljoen.

Uit het bovenstaande volgt dat de administratieve lasten worden teruggebracht van € 11,3 miljoen naar € 5,4 miljoen. Dit is ongeveer 50% lastenvermindering. Een verdere reductie, zonder risico's ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik, wordt niet mogelijk geacht.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het voorstel tot vereenvoudiging van de aanvraag om een toevoeging brengt met zich dat de rechtzoekende niet langer de bewijsstukken hoeft te overleggen met betrekking tot zijn inkomen en vermogen. De rechtzoekende verstrekt in beginsel op het aanvraagformulier de gegevens over naam, adres, woonplaats en geboortedatum. Ter uitvoering van artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens is in het onderhavige wetsvoorstel tevens de bepaling opgenomen dat de rechtzoekende zijn sofi-nummer verstrekt. Met voornoemde gegevens kunnen de relevante fiscale gegevens worden gevraagd door de raad. Het doel van de bevraging van de persoonsgegevens is duidelijk: de gegevens worden gebruikt voor de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging en de daarmee verband

houdende aanvraag om verlening van subsidie. Een verdere verwerking van deze gegevens is gebonden aan artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Elk van de raden voor rechtsbijstand heeft met het oog op de verwerking van persoonsgegevens een privacyreglement opgesteld dat de goedkeuring draagt van het College bescherming persoonsgegevens. Opdat de noodzaak van verstrekking van het sofi-nummer duidelijk is voor de rechtzoekende, wordt de reden daarvan op het aanvraagformulier aangegeven. De raad voor rechtsbijstand ontvangt het aanvraagformulier. De raad is de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, sub d, van de Wet bescherming persoonsgegevens, aangezien de raad het formulier bewaart. De bewaartermijn is gerelateerd aan de periode gedurende welke er rechtsgevolgen kunnen worden verbonden aan de beslissing op de aanvraag. Gedurende de periode dat bezwaar en beroep kan worden aangetekend of dat het verzamelinkomen nog niet is vastgesteld zal het formulier in ieder geval worden bewaard. Hetzelfde geldt voor de inkomens- en vermogensgegevens die door de belastingdienst worden verstrekt aan de raad. Het sofi-nummer en de fiscale gegevens worden verwijderd als het doel waarvoor ze zijn verkregen is «uitgewerkt».

Artikelsgewijs

A

De aanvullingen en wijzigingen van artikel 1 vloeien voort uit de gewijzigde beoordelingsstructuur van het inkomens- en vermogensbegrip. Bij de definitie van het inkomen wordt verwezen naar de berekeningsmethoden, genoemd in de artikelen 34a tot en met 34e. De reden dat het inkomen niet goed is te definiëren heeft ermee te maken dat het inkomen niet zonder meer het actuele inkomen is. Het inkomen is in beginsel het verzamelinkomen in het peiljaar. Maar de rechtzoekende kan peiljaarverlegging vragen met als gevolg dat het inkomen wordt berekend op basis van de actuele inkomensgegevens. De berekening van het inkomen is noodzakelijk in het kader van de beoordeling van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en van de hoogte van de eigen bijdrage.

B

In het huidige recht legt de rechtzoekende bij zijn aanvraag om een toevoeging een verklaring omtrent inkomen en vermogen over, die is afgegeven door de burgemeester van de woonplaats van de rechtzoekende. Van deze mogelijkheid wordt in een aantal regelingen die aansluiten bij de draagkrachtberekening in de Wet op de rechtsbijstand ook gebruik gemaakt. Zo wordt op grond van artikel 18 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken de hoogte van het vast recht van degene die geen gebruik wenst te maken van de diensten van een advocaat en dus geen toevoeging heeft aangevraagd, afgestemd op de draagkrachtberekening volgens de Wet op de rechtsbijstand. Daartoe moet de rechtzoekende een verklaring omtrent inkomen en vermogen overleggen. Eenzelfde afstemming is opgenomen in artikel 56 van de Wet op het notarisambt. Het bedrag dat een notaris voor bepaalde ambtelijke werkzaamheden in rekening mag brengen is gerelateerd aan de eigen bijdragen zoals aangegeven in de Wet op de rechtsbijstand. Om inzicht te hebben in het inkomen van de betrokkene moet ook in dit geval een verklaring omtrent inkomen en vermogen worden overgelegd aan de voorzitter van de kamer van toezicht.

Met de introductie van het fiscale inkomensbegrip vervalt de verklaring omtrent inkomen en vermogen. Om ervoor zorg te dragen dat de hoogte van het vast recht alsmede de tarieven voor bepaalde handelingen van de notaris kunnen worden afgestemd op de draagkrachtberekening overeen-

komstig de Wet op de rechtsbijstand, wordt voorgesteld om in plaats van de burgemeester de raad een inkomensverklaring te laten afgeven. De raad is immers bekend met de wijze waarop de draagkracht kan worden berekend. Opdat duidelijk is dat het bureau, als onderdeel van de raad, ook een taak heeft in het kader van de regelgeving waarbij een nauwe samenhang is met de op de Wet op de rechtsbijstand neergelegde draagkrachtberekeningen, is dit in artikel 7 expliciet neergelegd. Daarbij is expliciet aangegeven dat deze taak moet zijn neergelegd in een wettelijk voorschrift.

C

Alvorens op grond van artikel 19 verdergaande rechtsbijstand te verlenen ten gevolge op een spreekuur moet het inkomen van de rechtzoekende worden onderzocht. Anders dan in geval van de berekening van de draagkracht in het kader van een toevoeging, wordt in het onderhavige kader de draagkracht berekend op grond van het geschatte inkomen en vermogen in het jaar waarin de rechtsbijstand wordt aangevraagd. Uit een oogpunt van het terugdringen van de administratieve lasten is het niet wenselijk om voor de geringe tijd waarvoor rechtsbijstand wordt verleend uit te gaan van een systeem waarbij wordt uitgegaan van het inkomen en vermogen in het peiljaar met de mogelijkheid van het vragen van peiljaarverlegging. Voorgesteld wordt om voor het bepalen van de hoogte van het inkomen en het vermogen uit te gaan van de actuele inkomens- en vermogenspositie van de rechtzoekende. De draagkracht wordt gevormd door het geschatte verzamelinkomen, bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001 alsmede het vermogen in het jaar waarin de verlening van verdergaande rechtsbijstand ten gevolge op een spreekuur is aangevraagd. Aan de hand van tabellen kan de stichting een goede schatting maken van dit inkomen en vermogen. In een algemene maatregel van bestuur wordt deze berekeningswijze aangegeven. Ten overvloede wordt erop gewezen dat in het kader van de stelselherziening rechtsbijstand deze bepaling komt te vervallen, aangezien een juridisch loket geen rekening houdt met de draagkracht van de rechtzoekende.

D

Onder het huidige recht legt de rechtzoekende op grond van artikel 25, eerste lid, bij zijn aanvraag om een toevoeging een door de burgemeester van zijn woonplaats af te geven verklaring omtrent inkomen en vermogen over aan de raad. Uit die verklaring blijkt de hoogte van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. De raad kan met het oog op de vaststelling van de draagkracht ter controle navraag doen over de hoogte van het inkomen en vermogen bij een aantal nader aangegeven instanties. Indien de rechtzoekende geen verklaring kan overleggen legt hij zoveel mogelijk overeenkomstige bescheiden over.

Zoals in het algemeen deel is aangegeven is één van de doelstellingen van de aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip het terugdringen van de administratieve lasten en vereenvoudiging van de afhandeling van de aanvragen om een toevoeging. Om die reden wordt in het eerste lid voorgesteld dat de rechtzoekende zijn sofi-nummer verstrekt aan de raad voor rechtsbijstand met het oog op de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging. Deze bepaling sluit aan bij artikel 5 van het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp. De raad kan met dit nummer in combinatie met de gegevens over naam, adres, woonplaats en geboortedatum, op eenvoudige wijze het fiscale inkomen en vermogen van de rechtzoekende opvragen bij de belastingdienst. In het geval de aanvrager gehuwd is of samenwoont, wordt ook het sofi-nummer van de partner verstrekt. Dit inkomen is immers op

grond van artikel 34 medebepalend voor de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand alsmede voor het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage.

Indien de rechtzoekende of zijn partner niet beschikt over een sofi-nummer, verschafft de rechtzoekende op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Awb de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn.

Het College bescherming persoonsgegevens merkt in zijn advies op dat de inkomens- en vermogensgegevens niet door de rechtzoekende worden geleverd. Zij stelt voorts dat niet blijkt dat de betrokken rechtzoekende zicht heeft op de inkomens- en vermogensgegevens die in dit kader over hem en zijn partner worden verwerkt. In de toelichting bij het aanvraagformulier en in voorlichtingsbrochures zal duidelijk worden aangegeven dat het vermelden van het sofi-nummer tot doel heeft de inkomens- en vermogensgegevens van de belastingdienst te vragen over het jaar t – 2. In de meeste gevallen zullen deze gegevens bij de rechtzoekende al bekend zijn. Voorzover ze niet bekend zijn, kunnen ze door de rechtzoekende zelf worden berekend op basis van het door hem ingevulde belastingformulier dat betrekking heeft op het jaar t – 2. Aangezien de rechtzoekende voor indiening van de aanvraag om een toevoeging wordt gewezen op de bevraging bij de belastingdienst, is het voorgestelde systeem voldoende transparant.

In het tweede lid wordt bepaald dat de raad aan de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie kan verzoeken om uit de Basisvoorziening Vreemdelingen de gegevens over een vreemdeling te verstrekken met het oog op de controle van de naam en adresgegevens in het kader van de beoordeling van de aanvraag om een toevoeging. Het zal dan met name gaan om de gegevens betreffende de naam en het adres alsmede het vreemdelingsnummer. In de Basisvoorziening Vreemdelingen zijn bijvoorbeeld de gegevens geregistreerd van de asielzoekers die gedurende het eerste half jaar na aankomst in Nederland in een centrale opvang blijven. Deze personen worden nog niet in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) ingeschreven. Aangezien een groot aantal asielzoekers een beroep doet op gratis rechtsbijstand is het van belang om te beschikken over de juiste persoonsgegevens. Het voorgaande houdt niet in dat de vreemdeling die in geen enkele registratie voorkomt geen gesubsidieerde rechtsbijstand kan ontvangen. In een dergelijk geval zal de raad op basis van de beschikbare gegevens moeten oordelen.

In het derde lid wordt geregeld dat de inspecteur van de belastingdienst de gegevens over het inkomen en vermogen van de rechtzoekende en zijn partner verstrekt.

Niet van alle rechtzoekenden zijn de inkomens- en vermogensgegevens bekend. Gedacht kan daarbij worden aan degenen die in het buitenland belastingplichtig zijn. In een dergelijk geval moet de rechtzoekende op grond van het vierde lid stukken overleggen op grond waarvan de raad het inkomen en vermogen kan berekenen.

Ter controle van de juistheid van de naam- en adresgegevens van al degenen van wie het inkomen en het vermogen worden opgevraagd is het van belang dat de relevante gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden verstrekt aan de raad. Dit wordt geregeld in het vijfde lid. In het huidige recht worden de overgelegde gegevens gecontroleerd door de burgemeester die een verklaring omtrent het inkomen en vermogen overlegt. In het nieuwe systeem is een dergelijke verklaring niet langer nodig, aangezien de belastingdienst de gegevens over het inkomen en vermogen verstrekt. Met de voorgestelde bepaling wordt de controle van de naam- en adresgegevens mogelijk gemaakt door de raad.

In het zesde lid wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de bij de aanvraag over te leggen bescheiden. Met deze bepaling wordt de mogelijkheid gecreëerd om de overlegging van andere ter zake doende bescheiden te vragen, indien dit in de praktijk nodig blijkt te zijn. Het College bescherming persoonsgegevens benadrukt in zijn advies dat de ter zake doende gegevens ook daadwerkelijk *noodzakelijk* voor de behandeling van de aanvraag moeten zijn. Ook kan in dit besluit worden geregeld aan welke andere personen van wie het inkomen of vermogen een rol speelt bij het beoordelen van de aanvraag om een toevoeging om overlegging van het sofi-nummer kan worden gevraagd. Daarbij kan gedacht worden aan de wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige aanvrager. Het inkomen en vermogen van de wettelijk vertegenwoordiger speelt ook thans een rol bij de beoordeling van de draagkracht van de rechtzoekende minderjarige.

E

In het huidige artikel 26 is geregeld dat de raad bevoegd is om op basis van de beschikbare gegevens de draagkracht vast te stellen, indien de overgelegde bescheiden ontoereikend zijn om de werkelijke draagkracht vast te stellen. Dit artikel kan vervallen. De berekening van het inkomen is immers geregeld in de artikelen 34a tot en met 34d. Daarbij zijn soortgelijke bepalingen als artikel 26 te vinden in de artikelen 34a en 34c, telkens het eerste lid.

In artikel 31 wordt de voorwaardelijke toevoeging geregeld. De voorwaardelijke toevoeging wordt afgegeven indien de aanvraag om een toevoeging betrekking heeft op een aanmerkelijk financieel belang. Is na beëindiging van de rechtsbijstand tengevolge van de afloop van die zaak de financiële draagkracht zodanig toegenomen dat daarmee de grenzen aan de gesubsidieerde rechtsbijstand worden overschreden, dan verleent de raad geen definitieve toevoeging. Deze bepaling kan in deze vorm niet gehandhaafd blijven, omdat de beslissing tot verlening van de definitieve toevoeging is gekoppeld aan het huidige draagkrachtbegrip. Een andere benadering van deze problematiek wordt geregeld in een nieuw voor te stellen artikel 34g. Bij dat artikel zal op deze bepaling nader worden ingegaan. Dit brengt met zich dat artikel 31 kan vervallen.

F

De aanpassing van artikel 33 betreft een technische aanpassing.

G

In het eerste lid van artikel 34 wordt de toegang tot het stelsel van de rechtsbijstand geregeld. Daarbij wordt bepaald dat alleenstaanden recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer hun inkomen niet meer is dan € 22 700 per jaar. Voor degenen die een gemeenschappelijke huishouding voeren is de grens € 28 700.

In het huidige recht wordt uitgegaan van een netto-inkomen per maand. Het nieuwe systeem sluit aan bij het fiscale inkomensbegrip. Dit begrip gaat uit van het verzamelinkomen. De onderhavige bepaling sluit hierop aan. Bij de keuze van de bedragen is ervan uitgegaan dat dezelfde groep als thans onder het bereik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand valt.

Bij de berekening van het jaarinkomen zijn de huidige bedragen zo goed als mogelijk is, omgerekend op basis van het belastingregiem zoals dat geldt na 1 januari 2001. Aangezien de belastingaangiften onder het nieuwe regiem nog niet allemaal zijn afgerond zijn nog geen cijfers beschikbaar over de exacte omrekening van de inkomensgrenzen. Het is

dus mogelijk dat naderhand enige correctie moet plaatsvinden van deze grenzen. Het zal hier echter gaan om een geringe correctie waarmee wordt beoogd de huidige inkomensgrenzen zo goed mogelijk te benaderen met inachtneming van het nieuwe inkomensbegrip. Op dit moment wordt verwacht dat de monitoring van deze berekeningswijze aan het einde van het jaar is afgerond. Alsdan kan bij nota van wijziging de correctie worden doorgevoerd.

Op de keuze van de hoogte van het vermogen in het tweede lid is in het algemeen deel ingegaan.

Het derde lid stemt overeen met het derde lid van het huidige artikel 34. Daarbij wordt opgemerkt dat de partner op grond van dit lid een ander kan zijn dan de fiscale partner.

H

Artikel 34a

Met het oog op de beoordeling van de toegang tot het stelsel alsmede de hoogte van de eigen bijdrage is het noodzakelijk het inkomen en vermogen van de rechtzoekende te berekenen. Bij de bepaling van het inkomen wordt op grond van het eerste lid van artikel 34a uitgegaan van het verzamelinkomen, bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001, in het peiljaar. Dit betekent dat de raad bij de belastingdienst de inkomensgegevens opvraagt over het tweede kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarin de aanvraag om een toevoeging is gedaan. Meestal zal het verzamelinkomen bekend zijn. Het is echter ook mogelijk dat dit niet het geval is of dat de belastingplichtige bezwaar heeft aangetekend tegen de aangifte. De raad neemt dan een «voorlopig» besluit met betrekking tot de aanvraag om een toevoeging dat is gebaseerd op het inkomen dat zoveel mogelijk het verzamelinkomen in het jaar $t - 2$ benadert. Het ligt in de rede dat de raad uitgaat van het bedrag vermeld in de aangifte. Indien later het definitieve verzamelinkomen bekend is, neemt de raad opnieuw een besluit. Dit besluit komt in de plaats van het eerder genomen besluit. Het gevolg kan hiervan zijn dat de rechtzoekende niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Artikel 34f is van overeenkomstige toepassing. De raad kan de kosten van rechtsbijstand verhalen op de rechtzoekende. Ook als blijkt dat de rechtzoekende een te lage eigen bijdrage heeft betaald kan de raad het aanvullende bedrag verhalen op de rechtzoekende. Dit is geregeld in het vierde lid. Ook is daar bepaald dat de rechtzoekende het teveel betaalde bedrag wegens een te hoge inschaling kan verhalen op de raad. Deze regeling heeft tot doel de rechtsbijstandverlener niet te belasten met de extra administratieve lasten die uit het later genomen besluit voortvloeien. In het verlengde hiervan is door de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 34d, eerste lid, tweede volzin, geregeld dat het ambtshalve genomen besluit geen gevolg heeft voor de beschikking tot verlening en vaststelling van de vergoeding alsmede voor het recht van de rechtsbijstandverlener om de eigen bijdrage te vorderen.

Uit artikel 34f vloeit verder voort dat de raad een dwangbevel kan uitvaardigen, indien de rechtzoekende weigert om een bedrag ter hoogte van de ten onrechte uitgekeerde vergoedingen te betalen aan de raad.

Niet iedereen hoeft aangifte te doen. In dat geval wordt het verzamelinkomen nimmer vastgesteld. Onder inkomen wordt dan verstaan het belastbaar loon. De belastingdienst verstrekt in dat geval de gegevens die betrekking hebben op het belastbaar loon in het peiljaar. Het kan ook voorkomen dat de rechtzoekende niet belastingplichtig is in Nederland. In dat geval is ook het belastbaar loon niet bekend. De raad zal dan op basis van de inkomensgegevens die de rechtzoekende verstrekt, het inkomen berekenen op een wijze die het verzamelinkomen zo dicht mogelijk benadert.

In het derde lid is bepaald dat een negatief inkomen op nihil wordt gesteld. Een negatief inkomen heeft als zodanig geen effect op het bepalen van de toegang tot het stelsel of de hoogte van de eigen bijdrage. De rechtzoekende zal de laagste eigen bijdrage betalen, tenzij het inkomen van de partner leidt tot een hogere eigen bijdrage of het vermogen zo hoog is dat geen toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verkregen.

Niet alleen wordt uitgegaan van het inkomen in het peiljaar, ook het vermogen is het vermogen in het peiljaar. Dit is neergelegd in het vijfde lid. Door uit te gaan van hetzelfde jaar wordt een evenwichtig beoordelingssysteem verkregen. Indien het vermogen in het peiljaar nog niet door de inspecteur is vastgesteld, stelt de raad op overeenkomstige wijze als het inkomen dit vermogen vast. Nadat het vermogen definitief door de inspecteur is vastgesteld, wordt dit bedrag bij het opnieuw te nemen besluit van de raad meegenomen.

In het zesde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gegeven voor de vaststelling van het voor de financiële draagkracht in aanmerking te nemen inkomen en vermogen.

Artikel 34b

Bij het bepalen van de draagkracht van de rechtzoekende wordt niet alleen rekening gehouden met het inkomen en vermogen van de rechtzoekende, maar ook met dat van zijn partner. In dat opzicht wijzigt er niets ten opzichte van het huidige systeem. Het moment van de aanvraag is bepalend voor de beoordeling of er een partner is. Voor de berekening van het inkomen en vermogen van de partner wordt hetzelfde systeem toegepast als bij de rechtzoekende. Gesteld dat de rechtzoekende een maand voor de aanvraag om een toevoeging een partner heeft, dan wordt bij het bepalen van het inkomen en vermogen van deze partner in beginsel uitgegaan van het inkomen en vermogen in het jaar $t - 2$.

Artikel 34c

In het algemeen deel is aangegeven dat het niet altijd redelijk is om voor de vaststelling van de draagkracht uit te gaan van het peiljaar. Het is immers mogelijk dat de rechtzoekende in inkomen of vermogen is achteruitgegaan met als gevolg dat betrokkene binnen de grenzen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is komen te vallen of in aanmerking komt voor een lagere eigen bijdrage. In een dergelijk geval is peiljaarverlegging redelijk.

Peiljaarverlegging moet op grond van het eerste lid worden aangevraagd door de rechtzoekende. De rechtzoekende beoordeelt of hij een dergelijke aanvraag wil indienen. Een aanvraag om peiljaarverlegging wordt op grond van het derde lid ingediend binnen zes weken na de bekendmaking van de beslissing op de aanvraag om een toevoeging. Met het stellen van een termijn van zes weken waarbinnen de aanvraag om peiljaarverlegging moet worden gedaan wordt aangesloten bij de termijn die op grond van artikel 6:7 Awb geldt voor de indiening van een bezwaar- of beroepschrift. Het belang van de afstemming van deze termijnen is gelegen in de mogelijkheid om problemen die samenhangen met het naast elkaar indienen van een aanvraag om peiljaarverlegging en het maken van bezwaar op te lossen. De geschetste procedure betekent dat de rechtzoekende die bezwaar maakt tegen de beslissing op de aanvraag om een toevoeging tegelijkertijd een aanvraag om peiljaarverlegging kan doen. De rechtzoekende moet expliciet om peiljaarverlegging vragen. De beslissing op de peiljaarverlegging maakt deel uit van de beslissing op bezwaar. Deze handelwijze wordt nader toegelicht bij artikel 34e.

Wordt niet binnen zes weken een aanvraag om peiljaarverlegging gedaan dan geldt de primaire beslissing.

Door de aanvang van de termijn waarbinnen de aanvraag om peiljaarverlegging moet worden gedaan te koppelen aan de bekendmaking van de primaire beslissing op de aanvraag om een toevoeging wordt bewerkstelligd dat geen onnodige aanvragen om peiljaarverlegging worden gedaan. De rechtzoekende die op grond van de primaire beslissing de laagste of geen eigen bijdrage behoeft te betalen heeft er geen belang bij om peiljaarverlegging aan te vragen. Geschat wordt dat hiervan in 60% van de gevallen sprake zal zijn.

Nadat de rechtzoekende een aanvraag om peiljaarverlegging heeft gedaan, zendt de raad hem een draagkrachtformulier waarop de rechtzoekende een opgave kan doen van het geschatte inkomen en vermogen in het jaar van de aanvraag. Voorts wordt op dat formulier melding gemaakt van de oorzaak van de inkomens- of vermogensdaling. Het is van belang dat de rechtzoekende zijn melding voldoende onderbouwt (vierde lid). De raad wordt dan in de gelegenheid gesteld om het inkomen en vermogen voor het gehele jaar te schatten.

De raad beslist op grond van artikel 4:13 Awb binnen acht weken op de aanvraag om peiljaarverlegging. Daarbij berekent de raad het inkomen en vermogen van de rechtzoekende in het jaar waarin de aanvraag is gedaan. De berekening is erop gericht om het inkomen zoveel mogelijk af te stemmen op het verzamelinkomen. Ook het vermogen zal worden berekend volgens de fiscale methode. Uit deze berekeningen volgt of toegang tot het stelsel wordt verkregen of de hoogte van de eigen bijdrage.

In het algemeen deel is aangegeven dat het niet wenselijk is dat iedere terugval in het inkomen of vermogen leidt tot peiljaarverlegging. In het tweede lid wordt voorgesteld dat peiljaarverlegging wordt toegekend, indien het inkomen of vermogen terugvalt met ten minste 15% ten opzichte van het inkomen of vermogen in het peiljaar. Op grond van artikel 34 moet bij de bepaling van deze terugval mede in aanmerking worden genomen het inkomen en vermogen van de partner.

Indien er een terugval in het inkomen en vermogen is van 15% of meer, maar het vermogen desondanks boven het heffingvrij vermogen blijft, heeft de rechtzoekende geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit volgt uit artikel 34, tweede lid.

Artikel 34d

Indien positief wordt beslist op de aanvraag om peiljaarverlegging en vervolgens opnieuw in dat jaar een inkomensdaling plaatsvindt, kan niet wederom een aanvraag om peiljaarverlegging worden gedaan. Wel wordt met deze inkomensdaling rekening gehouden nadat de inspecteur in een opvolgend jaar het inkomen en vermogen heeft vastgesteld. De raad neemt dan immers ambtshalve een nieuw besluit, opdat de beslissing van de raad niet langer is gebaseerd op een geschat inkomen en vermogen, maar op het juiste verzamelinkomen en vermogen. Dit besluit wordt genomen nadat het inkomen en vermogen definitief zijn vastgesteld. In de meeste gevallen zal dit in het jaar $t + 1$ zijn.

Indien de aanvraag om peiljaarverlegging wordt afgewezen, wordt nadat de inspecteur de aanslag heeft vastgesteld niet opnieuw een besluit genomen op basis van het fiscaal vastgestelde inkomen en vermogen. De raad verwijst in zijn afwijzende beslissing naar zijn eerder afgegeven besluit dat is gebaseerd op artikel 34a. Voor de rechtzoekende kan dit betekenen dat hij nog steeds niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand dan wel voor een lagere eigen bijdrage. De rechtzoekende kan daartegen bezwaar bij de raad instellen. Vervolgens staat beroep open bij de bestuursrechter.

De ontwikkelingen in de inkomens- of vermogenspositie spelen een rol bij de berekening van de totale draagkracht. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende situatie. Een rechtzoekende heeft in het jaar $t - 2$ een hoog inkomen en komt om die reden niet in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het daaropvolgende jaar koopt hij een huis. De situatie kan zich voordoen dat de rechtzoekende door het aanvragen van peiljaarverlegging binnen de grenzen van de gesubsidieerde rechtsbijstand komt te vallen. De rechtzoekende moet dan aangeven dat zijn actuele inkomen in het jaar t door de aankoop van het huis en de daarmee gepaard gaande afsluiting van de hypotheek is verlaagd.

Het kan voorkomen dat op grond van de geschatte inkomens- en vermogensgegevens in het jaar t de rechtzoekende geen recht heeft op rechtsbijstand. Dit betekent dat de rechtzoekende geen gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt. Niet uitgesloten is dat bij de controle van het inkomen en vermogen in het jaar waarin de aanslag is vastgesteld blijkt dat betrokkene wel in aanmerking zou zijn gekomen voor gratis rechtsbijstand. De rechtzoekende zou dan ernstig gedupeerd kunnen zijn. Om dergelijke situaties te voorkomen wordt voorgesteld om in artikel 34d, derde lid, te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld in welke gevallen de raad mag beslissen tot de verlening van een toevoeging, indien het geschatte inkomen of vermogen de grenzen, genoemd in artikel 34, eerste lid, overschrijdt. Daarbij kan gedacht worden aan het vaststellen van een bandbreedte waarbinnen de raad deze beslissing mag nemen. Blijkt in het controlejaar dat de rechtzoekende toch niet in aanmerking komt voor rechtsbijstand, dan zal de beschikking alsnog worden ingetrokken.

Indien de raad op grond van het eerste lid in het jaar waarin de aanslag definitief is vastgesteld ambtshalve opnieuw een besluit moet nemen aan de hand van de gegevens van de belastingdienst, kan blijken dat de terugval in het inkomen minder is dan de vereiste 15%. In dat geval wordt de aanvraag om peiljaarverlegging alsnog afgewezen. Er wordt een nieuw besluit genomen dat terugwerkt tot het moment waarop het eerder genomen besluit op de aanvraag om peiljaarverlegging is genomen. De beslissing zal voor de rechtzoekende echter nooit slechter uitpakken dan de beslissing op de aanvraag om een toevoeging waarbij wordt uitgegaan van het door de inspecteur vastgestelde inkomen en vermogen in het peiljaar. Desondanks kan dit nieuwe besluit betekenen dat de rechtzoekende hetzij geen toegang heeft tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, hetzij een hogere eigen bijdrage moet betalen. In het eerste geval heeft de rechtzoekende ten onrechte gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen. Het is niet redelijk om de rechtsbijstandverlener daarvan de gevolgen te laten ondervinden. Voorgesteld wordt om de rechtsbijstandverlener zijn recht op een vergoeding te laten behouden. De beslissing op de aanvraag om een vergoeding blijft dus in stand. Voorzover de rechtsbijstandverlener dit niet al heeft gedaan, kan hij een aanvraag om vaststelling van de vergoeding doen. Dit volgt uit het eerste lid. De raad voor rechtsbijstand betaalt de declaratie van de rechtsbijstandverlener. De raad kan dit bedrag op grond van artikel 34f van de rechtzoekende vorderen. Ervan uitgaande dat de rechtsbijstandverlener dit in zijn overeenkomst met de rechtzoekende heeft geregeld, kan hij het verschil tussen de door hem gehanteerde commerciële tarieven en de ontvangen vergoeding van de raad van zijn cliënt vorderen. De rechtsbijstandverlener hoeft de ontvangen eigen bijdrage niet met zijn vordering te verrekenen. Daarvan is afgezien om de rechtsbijstandverlener zo min mogelijk met de administratieve gevolgen van het nieuwe systeem te belasten. Overigens laat het bovenstaande systeem onverlet dat de rechtsbijstandverlener afziet van zijn recht op het doen van een aanvraag om vaststel-

ling van zijn vergoeding en rechtstreeks de kosten verhaald op de rechtzoekende.

Het ambtshalve besluit tot afwijzing van de aanvraag om peiljaarverlegging nadat de inspecteur het inkomen en vermogen heeft vastgesteld, heeft wel gevolg voor de aanvraag om een toevoeging. De beslissing op deze aanvraag werkt terug tot het moment waarop de eerder genomen beslissing op de aanvraag om peiljaarverlegging is gegeven. Indien op grond van de afwijzende beslissing de rechtzoekende niet meer in aanmerking zou komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, betekent dat dat hij ook niet langer de eigen bijdrage verschuldigd is. Dit bedrag kan hij vorderen van de raad. De rechtzoekende kan zijn teveel betaalde eigen bijdrage ook vorderen van de raad in het geval hij op grond van de beslissing op de aanvraag om peiljaarverlegging reeds recht had op gesubsidieerde rechtsbijstand en de later genomen ambtshalve beslissing uitsluitend gevolgen heeft voor de hoogte van de te betalen eigen bijdrage. Deze vorderingsacties zijn geregeld in het tweede lid. Moet de rechtzoekende door het ambtshalve besluit een hogere eigen bijdrage voldoen, dan is hij hetgeen meer moet worden betaald verschuldigd aan de raad.

Artikel 34e

Bij de bekendmaking van de beslissing op de aanvraag om een toevoeging wordt de financiële draagkracht aangegeven. De rechtzoekende weet dan op basis van welke inkomens- en vermogensgegevens de raad zijn beslissing heeft gebaseerd. Indien de rechtzoekende bezwaar wil maken tegen de beslissing moet het bezwaarschrift op grond van artikel 6:7 Awb binnen zes weken worden ingediend. Eenzelfde termijn geldt voor het doen van een aanvraag om peiljaarverlegging. Het is niet uitgesloten dat het bezwaar dat de rechtzoekende maakt moet worden opgevat als een aanvraag om peiljaarverlegging. Met instemming van de rechtzoekende zal een dergelijk bezwaar worden opgevat als een aanvraag om peiljaarverlegging.

Het is ook mogelijk dat het bezwaar niet kan worden aangemerkt als een aanvraag om peiljaarverlegging. In dergelijke gevallen zal de raad de aanvraag om een toevoeging meestal hebben afgewezen op inhoudelijke en niet op financiële gronden. Daarbij kan gedacht worden aan de gronden vermeld in artikel 12 van de Wet op de rechtsbijstand. De raad beslist dan op het bezwaar binnen zes weken (artikel 7:10 Awb). Gedurende deze termijn kan de rechtzoekende een aanvraag om peiljaarverlegging indienen. Gesteld dat dit gebeurt, dan moet de raad zowel op het bezwaar als op de aanvraag beslissen. In dit geval ligt het in de rede dat de raad één beslissing geeft. In het eerste lid wordt bepaald dat de beslissing op het bezwaar wordt geacht mede betrekking te hebben op de beslissing op de aanvraag om peiljaarverlegging. Vervolgens kan de rechtzoekende tegen deze beslissing in beroep gaan. De rechtzoekende wordt dus niet in staat gesteld apart bezwaar te maken tegen de beslissing op de aanvraag om peiljaarverlegging. Deze procedure wordt gerechtvaardigd door de daarmee gecreëerde duidelijkheid voor de rechtzoekende.

De raad moet voldoende tijd hebben om zijn gecombineerde beslissing te kunnen geven. In het tweede lid wordt daarom voorgesteld om de beslistermijn op het bezwaar op te schorten, indien de aanvraag om peiljaarverlegging later wordt ingediend dan het bezwaarschrift. De beslistermijn vangt dan aan op het moment dat de aanvraag om peiljaarverlegging binnen is.

Indien het bezwaarschrift later is ingediend dan de aanvraag om peiljaarverlegging wordt de termijn waarbinnen de raad op de aanvraag om peiljaarverlegging moet beslissen opgeschort tot het moment waarop op het bezwaar wordt beslist.

Artikel 34f

Op de reikwijdte van artikel 34f is gedeeltelijk in de toelichting bij artikel 34d ingegaan. In het eerste lid is bepaald dat de raad de kosten die naar achteraf blijkt ten onrechte zijn gemaakt in het kader van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand kan verhalen op de rechtzoekende. Een dergelijke situatie zal zich voordoen als in het kader van een positieve beslissing op de aanvraag om peiljaarverlegging bij de controle van de draagkrachtgegevens blijkt dat de rechtzoekende geen recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoals hierboven is aangegeven wordt met deze regeling voorkomen dat de rechtsbijstandverlener wordt belast met de administratieve gevolgen van het systeem van peiljaarverlegging. In het tweede en volgende leden wordt geregeld dat de raad een dwangbevel kan uitvaardigen, indien de rechtzoekende weigert om aan de raad de ten onrechte betaalde vergoedingen door de raad te betalen. De raad kan dan zonder tussenkomst van de rechter overgaan tot effectivering van de betaling van de kosten van rechtsbijstand. Voordat een dwangbevel wordt uitgevaardigd maant de raad de rechtzoekende eerst schriftelijk aan om het verschuldigde bedrag te betalen. In het achtste lid is de mogelijkheid van verzet tegen het dwangbevel neergelegd. Daartoe heeft de rechtzoekende vier weken de tijd.

Artikel 34g

In onderdeel E is aangegeven waarom wordt voorgesteld om de voorwaardelijke toevoeging te laten vervallen. De voorwaardelijke toevoeging wordt afgegeven indien de aanvraag om een toevoeging betrekking heeft op een aanmerkelijk financieel belang. Is na beëindiging van de rechtsbijstand tengevolge van de definitieve afloop van die zaak de financiële draagkracht zodanig toegenomen dat daarmee de grenzen aan de gesubsidieerde rechtsbijstand worden overschreden, dan verleent de raad geen definitieve toevoeging. In de praktijk beperkt het gebruik van de voorwaardelijke toevoeging zich hoofdzakelijk tot die situaties waarin een toename of anderszins een mutatie van het vermogen is te verwachten. Te denken valt aan een boedelscheiding of een verdeling van een nalatenschap. Ook daar waar het gaat om inkomensschade kan het resultaat van de rechtsbijstand leiden tot de uitkering van een aanzienlijke som geld. Gelet op deze zaken gaat het bij een aanmerkelijk belang veelal om incidentele geldvorderingen.

Voordat een voorwaardelijke toevoeging wordt afgegeven wordt ingeschat of de zaak een zodanig resultaat kan opleveren dat de kosten van rechtsbijstand door de rechtzoekende zelf zouden kunnen worden voldaan. Deze inschatting is in de praktijk niet eenvoudig gebleken. Aangezien door het gewijzigde draagkrachtbegrip aan de voorwaardelijke toevoeging een andere invulling moet worden gegeven is tevens gekozen voor een oplossing van dit inschattingsprobleem. Voorgesteld wordt om een resultaatsbeoordeling te introduceren, die losstaat van de draagkrachtnormen. Daarbij staat het volgende systeem voor ogen. In alle gevallen wordt bij de definitieve afhandeling van de zaak beoordeeld of op basis van het financiële resultaat in de zaak waarvoor rechtsbijstand is verleend kan worden gesteld dat de rechtzoekende in staat kan worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. De draagkracht wordt beoordeeld op het moment waarop de zaak is afgehandeld. Dit wil zeggen dat niet van belang is of de rechtsbijstand is beëindigd. Immers, in een dergelijke geval hoeft de zaak nog niet te zijn afgehandeld. Dit is bijvoorbeeld het geval als in hoger beroep of cassatie wordt gegaan. De zaak is dan pas afgehandeld indien het gerechtshof respectievelijk de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan.

Uit een oogpunt van werkbaarheid wordt voorgesteld om daarvoor een objectieve norm te hanteren. Daarbij lijkt het redelijk om te stellen dat de

rechtzoekende die een geldsom krijgt ter hoogte van tenminste 50% van het heffingvrij vermogen in staat is de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. Het heffingvrij vermogen is in 2003 € 18 800 voor alleenstaanden en € 37 600 voor fiscale partners. Met het oog op de controleerbaarheid wordt uitgegaan van een geldsom die de rechtzoekende daadwerkelijk ontvangt of een vordering met betrekking tot een geldsom. De hoogte van dit bedrag zal meestal kenbaar zijn uit de uitspraak van de rechter. De waarde van goederen die de rechtzoekende ontvangt, wordt niet meegeteld.

Indien het resultaat van de rechtsbijstand meer bedraagt dan voornoemde norm, wordt de toevoeging met terugwerkende kracht ingetrokken en komen de kosten van rechtsbijstand alsnog voor rekening van de rechtzoekende.

Het voordeel van deze resultaatsbeoordeling is dat er een directe relatie is tussen de uitkomsten van de zaak en de verlening van de rechtsbijstand. Het nadeel van dit systeem is dat zich in iedere zaak de mogelijkheid voordoet dat de toevoeging achteraf wordt ingetrokken. Dat beperkt zich nu tot die gevallen waarin voorwaardelijk is toegevoegd. Door echter uit te gaan van een hoge resultaatsnorm wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de rechtzoekende de kosten van de zaak draagt als hij daartoe in staat is. Opdat deze systematiek voor de rechtzoekende duidelijk is, zullen de raden op dit terrein goede voorlichting aan zowel de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener geven. De voorlichting zal worden gedaan door middel van brochures. Ook zal de raad in de beslissing op de aanvraag om een toevoeging melding maken van de mogelijkheid dat de toevoeging kan worden ingetrokken, indien als resultaat van de zaak een vordering van enige omvang is verkregen.

Onderdeel a van artikel 34g, eerste lid, stemt overeen met een deel van het huidige artikel 31.

In het tweede lid wordt bepaald dat geen resultaatsbeoordeling plaatsvindt als het gaat om een zaak betreffende het strafrecht en het vreemdelingenrecht. De reden daarvan is dat het in dergelijke zaken niet gaat om een resultaat dat bestaat uit een geldsom.

In het derde lid is bepaald dat artikel 34a, vierde lid, tweede, derde en vierde volzin en artikel 34d, eerste lid, tweede volzin van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de rechtzoekende zijn eigen bijdrage kan vorderen van de raad en dat het bedrag dat in het kader van de verlening van rechtsbijstand door de raad voor rechtsbijstand is betaald aan de rechtsbijstandverlener aan die raad is verschuldigd, indien de toevoeging wegens toegenomen inkomen of vermogen wordt ingetrokken. De rechtzoekende kan zijn vordering met die van de raad verrekenen. Voorzover de rechtsbijstandverlener dit in zijn overeenkomst met de rechtzoekende heeft geregeld, kan hij het verschil tussen de door hem gehanteerde commerciële tarieven en de ontvangen vergoeding van de raad van zijn cliënt vorderen.

I

Op de indeling in vier inkomenscategorieën is in het algemeen deel ingegaan. De overige bepalingen zijn technische aanpassingen van artikel 35. In afwijking van het huidige recht is voor wat betreft de afronding van de inkomensbedragen gekozen voor een veelvoud van € 100,-, aangezien thans jaarinkomens en geen maandinkomens als uitgangspunt worden genomen. Een afronding op een veelvoud van € 100,- ligt dan in de rede.

J

De wijziging van artikel 36 bevat een technische aanpassing.

K

Artikel 37 wordt technisch aangepast. In artikel 3 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt bepaald dat de minister van justitie bij ministeriële regeling het basisbedrag dat de rechtsbijstandverlener ontvangt in het kader van het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand jaarlijks aanpast. De grondslag voor deze regeling dient in artikel 37 te worden neergelegd.

Artikel II en III

De wijzigingen in de artikelen 56 van de Wet op het notarisambt en 17 en 18 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken zijn toegelicht in onderdeel B, waar de wijziging van artikel 10 van de Wet op de rechtsbijstand is toegelicht.

Artikel IV

Nadat de wet in werking is getreden zijn er zaken die reeds in behandeling zijn en moeten worden afgewikkeld. Aangezien de wijze van draagkrachtmeting totaal verandert, wordt voorgesteld om het huidige recht van toepassing te laten zijn op alle aanvragen om een toevoeging die door de raad zijn ontvangen voor de inwerkingtreding van deze wet. Hetzelfde geldt voor de verlengde spreekuren. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een eenmaal ingezet traject op basis van het huidige recht overeenkomstig dit recht kan worden afgedaan. Er hoeven dan geen tussentijdse herberekeningen plaats te vinden. Ook de afwikkeling van de zaak in de fase van bezwaar en beroep is gebaseerd op het huidige recht.

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