

Vergaderjaar 2012–2013

31 753

Rechtsbijstand

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 februari 2013

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie hebben in de vergaderingen van 11 en 18 december jl. gesproken over het ontwerpbesluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners.¹ De leden van de **SP**-fractie hebben nog een aantal vragen en opmerkingen over het ontwerpbesluit, welke zijn opgenomen in de brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 december 2012. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij de vragen en opmerkingen van de SP-fractie aan.

De staatssecretaris heeft op 31 januari 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
K. van Dooren

¹ *Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 53.*

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 18 december 2012

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie hebben in de vergaderingen van 11 en 18 december jl. gesproken over het ontwerpbesluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners.² De leden van de **SP**-fractie hebben nog een aantal vragen en opmerkingen over het ontwerpbesluit. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij de vragen en opmerkingen van de SP-fractie aan.

Verhoging eigen bijdrage verbreking (niet-)huwelijkse relatie

Het zal niet verbazen dat de leden van de SP- en GroenLinks-fractie grote zorg hebben over zowel de verhoging van de eigen bijdrage voor rechtzoekenden, als over de verlaging van de vergoeding voor rechtsbijstandverleners. Een wijziging verbaast deze leden meer in het bijzonder, namelijk de bepaling in het voorgestelde artikel 2a van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand: «een hogere eigen bijdrage [is] verschuldigd indien de toevoeging ziet op de verlening van rechtsbijstand bij verzoeken die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie».

Wie een huwelijksrelatie wil verbreken moet nog steeds naar de rechter, ook als partijen alles in goede harmonie hebben geregeld, «hun verantwoordelijkheid hebben genomen» – in termen van het kabinet. Hoe rechtvaardigt de regering de hogere eigen bijdrage voor een gang naar de rechter waartoe iemand wettelijk verplicht is?

Het kabinet lijkt zelf in te zien dat het de hoogste tijd is dat aan deze betutteling een eind komt. In het regeerakkoord staat immers het plan om echtscheiding zonder rechter mogelijk te maken: «Echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter wordt mogelijk als er geen kinderen betrokken zijn en partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt.»³ Wanneer verwacht het kabinet de afschaffing van deze gang naar de rechter voor echtscheiding te kunnen realiseren?

Volgens de leden van de SP- en GroenLinks-fractie ligt het meer voor de hand om in genoemde zaken eerst de verplichte gang naar de rechter af te schaffen voordat de eigen bijdragen worden verhoogd. Dan blijven voor de rechter de zaken over waarin partijen er niet uit komen. Is de regering het met deze leden eens dat het voor de hand ligt om pas nadat de verplichte gang naar de rechter is afgeschaft, een verhoging van de eigen bijdrage voor scheiding-gerelateerde zaken in gang te zetten?

Kunt u daarnaast aan deze leden uitleggen wat het verschil is tussen een geschil tussen een koper en een verkoper en een geschil tussen ex-echtelingen? Wat maakt de hogere eigen bijdrage in het geval van de ex-echtelingen rechtvaardig?

De nota van toelichting vermeldt nog dat de verwachting is dat door een extra verhoging van de eigen bijdrage, partijen vanaf het begin van de verbreking van de relatie zich meer dan voorheen toeleggen op het realiseren van een duurzame oplossing.⁴ Waarop baseert de regering deze verwachting?

² Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 53.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 28.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 53, p. 10.

Stelsel van kinder- en partneralimentatie

Vervolgens lezen deze leden in de toelichting een mooi staaltje van *wishfull thinking* over de mogelijkheden om door middel van hulpmiddelen partijen te sturen in de mogelijkheden van afwikkeling van hun relatie.⁵ Een volstrekt onhelder stelsel van kinder- en partneralimentatie ligt mede ten grondslag aan de vele procedures op dit gebied, aldus deze leden. Wanneer gaat de regering deze problematiek aanpakken? Of wordt liever gewacht op initiatiefwetgeving? Graag een reactie.

Echtscheiding zonder advocaat

In de nota van toelichting lezen de leden van de SP- en GroenLinks-fractie in de tweede alinea dat besparingen op de rechtsbijstand «onder andere worden gerealiseerd door het invoeren van de mogelijkheid om zonder tussenkomst van een advocaat een echtscheiding bij de rechter aan te vragen».⁶ Dat is iets heel anders dan echtscheiding zonder tussenkomst van de *rechter* mogelijk te maken. Deze leden vragen de regering wat nu de bedoeling is. Als het aanvragen van een echtscheiding bij de rechter zonder advocaat overwogen wordt, zullen rechtbanken hiervoor dan gecompenseerd gaan worden? Zijn de hogere kosten van de rechtspraak geschat en afgewogen tegen de besparingen op de rechtsbijstand? Graag een reactie.

Tot slot

Wat is de ratio van het voorgestelde tweede lid van artikel 5 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, om een lagere vergoeding toe te kennen indien de instantie eindigt door een beslissing «kennelijk gegrond»? Graag een reactie.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien uw antwoord met belangstelling – en bij voorkeur binnen vier weken – tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A. Broekers-Knol

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 31 753, nr. 53, p. 10.

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 31 753, nr. 53, p. 7.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2013

Naar aanleiding van uw bespreking in de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners hebben de leden van de SP-fractie en die van de GroenLinks-fractie een aantal vragen geformuleerd. Deze vragen zijn bij brief van 18 december 2012, uw kenmerk 151680.01u, ter beantwoording aan mij voorgelegd.

In het regeerakkoord van het eerste kabinet Rutte is een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand opgenomen van € 50 miljoen. Ter realisering van deze taakstelling zijn maatregelen voorgesteld die daaraan bijdragen. Hierbij heeft voor ogen gestaan dat er een evenwichtige spreiding van de maatregelen plaatsvindt, zodat niet alleen de rechtzoekenden maar ook de rechtsbijstandverleners en de raad voor rechtsbijstand daaraan bijdragen. Bij het formuleren van voorstellen die de rechtzoekenden raken is mede betrokken de zienswijze dat rechtzoekenden worden geacht zich een zo goed mogelijk beeld van de eigen zaak te vormen en zoveel mogelijk gebruik proberen te maken van voor de hand liggende alternatieven voor geschilbeslechting. Deze gedachten passen in het beeld dat burgers de afgelopen jaren steeds mondiger en kritischer zijn geworden. Deze ontwikkelingen leiden er ook toe dat de burger zich niet laat weerhouden «zijn gelijk te halen». Aan de andere kant mag van de burger ook verwacht worden zijn juridische relatie en daaruit voortvloeiende problemen in eerste instantie zelf goed te doordenken. Binnen deze «pas op de plaats» hoort dat burgers ook stilstaan bij het oplossen van hun (juridische) probleem, en daarvoor een sterkere verantwoordelijkheid dragen. Dit wil niet zeggen dat de burger zijn probleem altijd zelf moet oplossen. Met behulp van o.a. het juridisch loket kan kosteloos helderheid in de zaak worden verkregen. Daarnaast kan het juridisch loket wijzen op oplossingsrichtingen en het gebruik van zelfhulpmiddelen voor het duiden van de oplossing. Om te stimuleren dat de rechtzoekende eerst naar het juridisch loket gaat, wordt op de verschuldigde eigen bijdrage voor de uiteindelijk verstrekte toevoeging een korting gegeven van € 52.

De leden van de SP-fractie en die van de GroenLinks-fractie vragen naar de rechtvaardiging van de hogere eigen bijdragen in zaken betreffende een verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie. Hiernaast vragen zij zich af of het niet voor de hand ligt eerst de verplichte gang naar de rechter af te schaffen en vervolgens pas over te gaan tot verhoging van de eigen bijdragen.

In aansluiting op hetgeen hierboven over de bewustwording van de rechtzoekenden over het geschil en de hulp daarbij van het juridisch loket is aangegeven wordt gewezen op de hulpmiddelen die ontwikkeld zijn voor echtscheidingszaken. Bij echtscheiding kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de hulpmiddelen www.echtscheidingsplan.nl, www.ouders-uit-elkaar.nl, www.wijzeruitelkaar.nl, de kinderalimentatie-rekentool en de pensioencalculator. Tevens kan het juridisch loket informeren over de mogelijkheid van mediation. Daarbij kan dan worden aangegeven dat met het bewandelen van de weg van mediation een veel lagere eigen bijdrage is gemoeid. De toevoeging voor mediation omvat mede de rechterlijke afhechting. Deze beide aspecten maken het aantrekkelijk om voor de weg van mediation te kiezen en niet noodzakelijk om de verplichte gang naar de rechter eerst af te schaffen.

Van belang is dat de rechtzoekende stilstaat bij zijn probleem waardoor een grotere mate van bewustwording wordt gecreëerd. Dat geldt ook op het terrein van het beëindigen van een relatie waar de naar zijn aard emotionele geladenheid van de situatie ertoe kan leiden dat niet op voorhand rationeel over een goede afwikkeling van deze relatie wordt nagedacht. Het opwerpen van een financiële drempel zal eraan bijdragen dat de rechtzoekende meer sturing geeft aan het eigen probleem. Dit is niet een zelfstandige reden om – anders dan in andere rechtsgebieden – een hogere eigen bijdrage te vragen voor de verlening van rechtsbijstand in echtscheidingszaken. In deze gevallen kan een hogere eigen bijdrage gevraagd worden omdat de toevoeging voor de echtscheiding ook de nevenvorderingen alsmede de behandeling en wijzigingen van voorlopige voorzieningen omvat die in dit kader binnen het jaar na afgifte van de toevoeging worden aangevraagd. Hetzelfde geldt voor het leggen van maritaal beslag alsmede het opstellen van een ouderschapsplan. Het feit dat alle procedurele facetten van een echtscheiding onder het bereik van één toevoeging worden gebracht, brengt met zich dat de rechtzoekende in beginsel door middel van een totaalpakket de gehele echtscheiding kan afwikkelen en daarvoor slechts één, weliswaar hogere, eigen bijdrage betaalt.

In dit kader is van belang aan te geven dat met ingang van 1 januari 2013 speciale inschrijvingsvoorwaarden worden gesteld aan advocaten die op het terrein van het personen- en familierecht rechtsbijstand willen verlenen. Daarmee verkrijgt de complete afwikkeling van de echtscheiding een kwaliteitsimpuls.

Voor gevallen waarin de hogere bijdrage redelijkerwijs niet kan worden opgelegd wegens de financiële situatie waarin de rechtzoekende zich bevindt, wordt bovendien voorzien in een hardheidsclausule.

Tot slot dient hier vermeld te worden dat niet getornd wordt aan de reeds bestaande regelingen die betrekking hebben op het opleggen van de laagste eigen bijdrage in een aantal gevallen waaronder de situatie dat de rechtzoekenden zich bevindt in de periode waarin hij in staat van faillissement verkeert (artikel 4 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand). Hetzelfde geldt voor de regeling waarin wordt bepaald dat in het geheel geen eigen bijdrage wordt opgelegd alsmede de regel dat de raad voor rechtsbijstand kan beslissen tot het niet opleggen van een eigen bijdrage indien de rechtzoekende geen inkomen en vermogen heeft (artikel 6 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

Op de vraag van de voornoemde leden waarop de regering baseert dat door een extra verhoging van de eigen bijdrage verwacht wordt dat partijen vanaf het begin van de verbreking van de relatie zich meer dan voorheen zullen toeleggen op het realiseren van een duurzame oplossing kan gemeld worden dat in het algemeen een prijsprikkel invloed heeft op het gedrag van de rechtzoekende. Dit kan worden opgemaakt uit de Geschilbeslechtingsdelta 2009.⁷

Aansluitend bevestig ik het voornemen uit het regeerakkoord van Rutte II om echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk te maken indien er geen kinderen bij zijn betrokken en de partners overeenstemming hebben bereikt over de scheiding. De uitwerking van deze maatregel scheiden zonder rechter, waarbij de tussenkomst van de advocaat gehandhaafd blijft, is thans ter hand genomen.

⁷ Zie bv blz 93 van de Geschilbeslechtingsdelta 2009, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, onderzoek en beleid deel 283.

Mede gelet op het nimmer tot wet zijn verheven van verschillende wetsvoorstellen uit het verleden⁸ met betrekking tot vereenvoudiging van echtscheidingsprocedures, vergt uitwerking van voornoemd voornemen de nodige tijd.

De leden van de SP-fractie en die van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat een volstrekt onhelder stelsel van kinder- en partneralimentatie ten grondslag ligt aan de vele procedures op dit gebied en betwijfelen de mogelijkheden om door middel van hulpmiddelen partijen te sturen. Op dit punt kan worden opgemerkt dat met ingang van 1 januari 2013 de Tremanormen inzake de berekening van de kinderalimentatie in zoverre zijn vereenvoudigd dat het kindgebonden budget wordt beschouwd als een tegemoetkoming in de behoefte van kinderen. Dat betekent dat de behandeling van het kindgebonden budget aansluit bij de wijze waarop wordt omgegaan met kinderbijslag. Een verdere vereenvoudiging zal met ingang van 1 april 2013 worden doorgevoerd⁹. Daarbij wordt het netto besteedbaar inkomen afgezet tegen de behoefte en de draagkracht. Mede aan de hand van inzichtelijke tabellen kan de kinderalimentatie worden berekend.

Het is bekend dat de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Van der Steur, Recourt en Berndsen een initiatiefnota over partneralimentatie hebben ingebracht (Kamerstukken II 2011/12, 33 312, nr. 2). Uit die nota blijkt dat de indieners hun voorstel ter informele consultatie hebben voorgelegd en vervolgens zullen bezien of een en ander bij wet moet worden geregeld.

De leden van de SP-fractie en die van de GroenLinks-fractie vragen naar de ratio achter de voorgestelde regel een lagere vergoeding toe te kennen indien de instantie eindigt door een beslissing kennelijk gegrond. Indien op een aanvraag of in een procedure een «kennelijke» beslissing volgt betekent dat, dat de feiten van dien aard zijn dat «in één oogopslag» duidelijk is dat de zaak gegrond is. Dat houdt in dat er relatief weinig werk aan de beoordeling van de zaak besteed hoeft te worden. Voor de honorering wordt gekeken naar de hoeveelheid werk die nodig is in de zaak. Daarbij is gekeken naar vergelijkbare juridische dienstverlening die wordt vergoed op basis van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het geven van eenvoudig juridisch advies waarvoor een lichte adviestoevoeging kan worden verkregen biedt een goede vergelijking. Het betreft hier de verlening van rechtsbijstand die kan worden afgedaan binnen vier uur. Aangezien aan een lichte adviestoevoeging twee punten worden toegekend, ligt het in de rede dit ook te doen aan de verlening van rechtsbijstand in zaken die met een kennelijke beslissing worden afgedaan. Dit wil niet zeggen dat er geen zaken zullen zijn waar in voorkomend geval meer dan vier uur werk is besteed. Het forfaitaire systeem brengt met zich dat soms meer maar soms ook minder uren aan

⁸ Zie de intrekking dan wel verwerping van de wetsvoorstellen

- tot herziening van het scheidingsprocesrecht (Handelingen I, 19 242, 20 maart 1990, 15-527
- houdende wijziging van enige bepalingen betreffende scheidingsprocesrecht en daarmee samenhangende regelingen (Kamerstukken II 1993/94, 23 616, nrs. 1–2
- houdende beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap (Kamerstukken II 2005/06, 29 676, A) is door de Eerste Kamer der Staten-Generaal verworpen in juni 2006 (Handelingen I 20 juni 2006, 32-1482)
- Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met verlening aan de notaris van bevoegdheden in verband met gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap (Handelingen I, 22 november 2011, 8-4-30).

⁹ Zie www.rechtspraak.nl

een zaak worden besteed. In zijn algemeenheid zal echter gesteld kunnen worden dat de tijdsbesteding uitmijdt waardoor de vergoeding toch evenwichtig is.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven