

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 2062

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Minister voor Rechtsbescherming over *mensen met schulden en zzp'ers die in de knel komen door te strenge regels voor de aanvraag van rechtsbijstand* (ingezonden 4 juni 2024).

Antwoord van Minister **Weerwind** (Rechtsbescherming) (ontvangen 25 juni 2024).

**Vraag 1**

Klopt het dat mensen met schulden die boven de grens wat betreft de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) zitten, geen recht hebben op rechtsbijstand omdat zij technisch gezien een «te hoog» inkomen hebben voor rechtsbijstand?<sup>1</sup>

**Antwoord 1**

Ja, dat klopt.

**Vraag 2**

Bent u het ermee eens dat er een groot verschil is tussen het belastbaar inkomen, zoals dat in de Wrb gebruikt wordt, en het besteedbaar inkomen, omdat personen bijvoorbeeld bezig zijn met het afbetalen van grote schulden?

**Antwoord 2**

Ja, met de nuance dat in het kader van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) voor burgers die aangifteplichtig zijn uitgegaan wordt van het fiscaal verzamelinkomen, niet het belastbaar inkomen, en dat bij de vaststelling van het fiscale inkomen en vermogen door de Belastingdienst tot op zekere hoogte rekening gehouden wordt met schulden.<sup>2</sup> Voor burgers die niet aangifteplichtig zijn, wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen.

**Vraag 3**

Bent u het met de analyse van de Raad voor Rechtsbijstand eens dat door onvolkomenheden in de wet- en regelgeving mensen tussen wal en schip belanden, waarbij er voor deze mensen vaak geen mogelijkheid is voor juridische bijstand?

<sup>1</sup> Signalerings – raadvoorrechtsbijstand.org

<sup>2</sup> In box 3 wordt rekening gehouden met saldering van schulden (bij het bepalen van het inkomen uit box 3), mits die schulden boven de wettelijke drempelwaarde liggen (€ 3.700 per persoon).

#### Antwoord 3

De Raad heeft op verzoek van mijn ministerie, in het kader van de Rijksbrede inventarisatie naar aanleiding van de motie Ploumen en Jetten,<sup>3</sup> een inventarisatie gemaakt van situaties waarin wetgeving hardvochtig uitpakt. De inventarisatie van de Raad bevat verschillende hardvochtigheden, waaronder de in deze Kamervragen aangehaalde twee voorbeelden van burgers met schulden (beslag op inkomen en/of vermogen) en zzp'ers. Deze voorbeelden zijn overigens ook ingebracht door het Juridisch Loket (hierna: het Loket) in reactie op de genoemde Rijksbrede inventarisatie. Eind vorig jaar heeft mijn ministerie, op basis van de voornoemde inventarisaties, samen met de Raad en het Loket nader in kaart gebracht welke situaties tot reële schrijnende gevallen kunnen leiden. Dit heeft tot de conclusie geleid dat dit zich in ieder geval bij inkomens- en/of vermogensbeslag kan voordoen. Momenteel wordt nader verkend of er een tijdelijke grondslag voor de Raad gecreëerd kan worden om in deze gevallen af te wijken van de systematiek voor de draagkrachttoetsing van de Wrb. De ingebrachte hardvochtigheden ten aanzien van zzp'ers worden meegenomen in een breder onderzoek naar de aard en omvang van de mogelijke kwetsbaarheid van de lagere middeninkomens in de toegang tot rechtsbijstand. Er zijn namelijk bredere signalen dat er een groep rechtzoekenden is die niet onder de Wrb valt, maar ook niet de financiële middelen heeft om alle kosten van rechtsbijstand te kunnen betalen. Mijn ministerie heeft daarom, in samenwerking met de Raad, een onderzoekopdracht uitgezet naar de mogelijke kwetsbaarheid van de lagere middeninkomens in de toegang tot rechtsbijstand. In samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) voert het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand (hierna: Kenniscentrum) momenteel dit onderzoek uit. Voor een uitgebreide weergave van de opzet en voortgang van dit onderzoek verwijs ik u naar de elfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, die eerder aan uw Kamer is verzonden.

#### Vraag 4

Bent u het ermee eens dat het kijken naar het besteedbaar inkomen een betere inschatting geeft van de draagkracht van een persoon en diens recht op rechtsbijstand dan het belastbaar inkomen?

#### Antwoord 4

Nee. Ik ben mij ervan bewust dat dit verschil voor bijvoorbeeld mensen met schulden groot kan zijn. Het is echter ingewikkeld en bewerkelijk om het besteedbaar inkomen objectief en volledig vast te stellen. Bij het hanteren van het belastbaar inkomen wordt altijd gekeken naar het vastgesteld fiscaal inkomen (door de Belastingdienst) van twee jaar daarvoor. Als gerekend zou worden met het besteedbaar inkomen (op het moment van aanvraag van de toevoeging) dan moet uitgegaan worden van schattingen waarvan achteraf de juistheid nog moeten worden vastgesteld. Dit leidt naast administratieve lasten ook tot onzekerheid voor de burger omdat lang onduidelijk blijft of de toevoeging terecht is toegekend en na hercontrole in stand blijft. Het is mogelijk dat iemand op het moment van het aanvragen van een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand minder inkomen en/of vermogen heeft dan het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen of vermogen. Bijvoorbeeld omdat iemand minder is gaan verdienen. Iemand kan dan een verzoek tot een zogeheten «peiljaarverlegging» indienen bij de Raad. In deze gevallen wordt een inschatting gemaakt van het fiscale inkomen over het gehele jaar waarin aangifte wordt gedaan. In het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr) zijn bepalingen opgenomen over de hoogte van de eigen bijdrage en een aantal situaties waarin afgeweken kan worden van de toetsing aan de hand van het fiscale inkomen en vermogen. Indien de rechtzoekende zich bevindt in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP), een minnelijke schuldsaneringsregeling, of in staat van faillissement verkeert, wordt de laagste eigen bijdrage opgelegd.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

#### Vraag 5

Klopt het dat tot aan 2006 de Raad voor Rechtsbijstand nog wél de mogelijkheid had om te kijken naar het besteedbaar inkomen in plaats van het belastbaar inkomen?

#### Antwoord 5

Ja, dat klopt. Tot 2006 moesten rechtzoekenden een verklaring omtrent inkomen en vermogen invullen, voordat zij in aanmerking konden komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De gemeenten hadden de taak deze verklaring te controleren aan de hand van door de burger te overleggen bewijsstukken. Nadat zij de verklaring hadden afgegeven, kon de burger zich met de verklaring wenden tot de Raad. De Raad kon vervolgens een actieve controle uitvoeren en bewijsstukken opvragen bij andere instanties (Belastingdienst, SVB, en gemeentelijke sociale dienst). De draagkracht in het inkomen werd op maandbasis vastgesteld, waarbij werd uitgegaan van de maand voorafgaand aan het verzoek om rechtsbijstand (artikel 5 Bebr). Op grond van artikel 7, eerste lid, van het Bebr kon dit maandinkomen worden verminderd met onder andere betalingen met een duurzaam karakter ten behoeve van partner of kinderen of ziektekostenpremies. Het tweede lid van artikel 7 bevatte een uitzonderingsbepaling die het onder omstandigheden mogelijk maakte rekening te houden met buitengewone uitgaven die een aanzienlijke vermindering van de vast te stellen draagkracht veroorzaakten.

#### Vraag 6

Om welke reden is deze mogelijkheid destijds afgeschaft?

#### Antwoord 6

De afschaffing van de mogelijkheid om te kijken naar het besteedbaar inkomen ten gunste van het belastbaar inkomen werd ingevoerd om de administratieve lasten voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners te verminderen, de betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten en te zorgen voor een uniformer en transparanter systeem voor de beoordeling van de financiële draagkracht bij het toekennen van sociale voorzieningen.<sup>4</sup>

#### Vraag 7

Bent u het ermee eens dat het ook onrechtvaardig is dat zzp'ers voor zakelijke geschillen bijna niet in aanmerking komen voor rechtsbijstand terwijl er veel zzp'ers zijn die op basis van hun inkomen recht zouden hebben op rechtsbijstand?

#### Antwoord 7

Bij zzp'ers met een zakelijk geschil heeft het rechtsbelang betrekking op de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf. In dat geval is het uitgangspunt dat er geen gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. De wet kent wel een aantal uitzonderingen, bijvoorbeeld als er sprake is van een bedrijfsbedreigend geschil.<sup>5</sup>

Het zelfstandig ondernemerschap komt met een zeker ondernemersrisico. Dit ondernemersrisico omvat verschillende facetten van het zelfstandig ondernemerschap waaronder ook rechtsbijstandskosten die voortvloeien uit bedrijfsvoering. Het is niet primair de taak van de overheid om die risico's af te dekken en het is daarmee ook niet onrechtvaardig om zakelijke geschillen in beginsel uit te sluiten van gefinancierde rechtsbijstand.

Dat laat onverlet dat wij onze ogen niet moeten sluiten voor situaties waarin zzp'ers serieus in de knel komen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan zogenaamde schijnzelfstandigen of «gedwongen» zzp'ers die maar in zeer beperkte mate inkomen genereren en geen rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten. Voor deze groep zzp'ers is goede voorlichting en advies nodig, op maat en passend bij de doelgroep. Hier wordt in geïnvesteerd door de Kamer van

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003/4, 29 685, nr. 3.

<sup>5</sup> Artikel 12 lid 2 sub e Wrb bepaalt dat rechtsbijstand niet wordt verleend als het rechtsbelang waarop de aanvraag betrekking heeft, de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreft, tenzij: (1) er sprake is van bedrijfsbedreigend geschil, of (2) indien er geen sprake is van een bedrijfsmatig actief rechtspersoon. Zie voor meer informatie: Bedrijfsmatig handelen – rvr.org.

Koophandel, Instituut voor Midden- en Klein Bedrijf en initiatieven als Geldfit zakelijk (Nederlandse Schuldhulproude), Over Rood en Ondernemersklankbord.

Vraag 8

Bent u bereid om de Raad voor de Rechtsbijstand een discretionaire bevoegdheid te geven, zodat hij middels maatwerk kan kijken welke personen die financieel in de knel zitten, recht zouden mogen krijgen op rechtsbijstand?

Antwoord 8

Zoals in mijn antwoord op vraag 3 aangegeven, onderzoekt mijn ministerie op dit moment de mogelijkheden om in geval van beslag op inkomen en/of vermogen af te wijken van de draagkrachttoets in artikel 34 Wrb. Het Kenniscentrum is belast met de monitoring en evaluatie van de tijdelijke regeling. Het doel van deze tijdelijke regeling is om meer inzicht te krijgen in de categorie rechtzoekende die, vanwege de toepassing van de draagkrachttoets, in situaties zoals bij beslag op het op inkomen en/of vermogen, uitgesloten zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand wat mogelijk resulteert in een ontzegging van de toegang tot het recht. Gedurende de looptijd van deze tijdelijke regeling wordt nauwlettend gevolgd in hoeverre een discretionaire bevoegdheid voor de Raad de benodigde juridische ondersteuning en rechtsbescherming biedt aan mensen die te maken hebben met inkomens- en/of vermogensbeslag, en welke kosten, uitvoeringslasten en neveneffecten hiermee gepaard gaan. Op basis van de uitkomsten van de monitoring en evaluatie zal worden gezien of een discretionaire bevoegdheid voor de Raad de juiste oplossing is, en zo ja, hoe deze structureel kan worden vormgegeven.

Daarnaast heeft mijn ministerie een onderzoekopdracht uitgezet naar de mogelijke kwetsbaarheid van de lagere middeninkomens in de toegang tot rechtsbijstand. Het Kenniscentrum voert daartoe in samenwerking met het CBS momenteel onderzoek uit naar de aard en omvang van dit probleem. Ik wacht voor het gezien van een bredere grondslag voor een discretionaire bevoegdheid voor de Raad ook de uitkomsten van dit onderzoek af.

Vraag 9

Bent u het ermee eens dat met deze discretionaire bevoegdheid beter kan worden ingeschat wie er wel of niet rechtsbijstand nodig hebben en zo meer mensen kunnen worden geholpen die nu buiten de boot vallen?

Antwoord 9

Zie mijn antwoorden op de vragen 3 en 8.

Vraag 10

Bent u bereid om de Wrb en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria zo aan te passen dat individuen met grote schulden en zzp'ers wél de mogelijkheid kunnen krijgen om rechtsbijstand aan te vragen?

Antwoord 10

Zie mijn antwoord op vraag 8. Ik acht het van belang dat eerst goed zicht op de omvang van deze groepen en de mate waarin zij problemen ervaren in de toegang tot het recht komt, voordat ik – los van de vraag of er financiële dekking voor is – overweeg om de wet- en regelgeving hierop aan te passen.