
639

Besluit van 15 december 2021 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met de invoering van bijzondere procedurele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 onder andere voor situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 21 juni 2018, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2297062; Gelet op de artikelen 12, derde lid, 28, tweede lid, en 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 augustus 2018, No. W16.18.0155/II);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 10 december 2021, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3694411;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b, subonderdelen 1 en 2, wordt «de Minister voor Immigratie en Asiel» telkens vervangen door «Onze Minister van Justitie en Veiligheid».

2. In onderdeel b, subonderdeel 2, vervalt «, waaronder mede wordt begrepen de aan de aanvraag voorafgaande termijn, bedoeld in artikel 3.109, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000».

B

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. In afwijking van artikel 5, wordt aan een procedure in het kader van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000 een vergoeding toegekend van:

a. vier punten, voor verleende rechtsbijstand gedurende de in artikel 3.109 of artikel 3.123d van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde termijn tot en met het in artikel 3.113, derde lid, of artikel 3.123f, derde lid, van dat besluit bedoelde ter kennis brengen van een afschrift van het verslag nader gehoor;

b. vier punten, voor verleende rechtsbijstand gedurende de in artikel 3.113, vierde lid, of artikel 3.123f, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde fase waarin de gelegenheid bestaat om opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag van het nader gehoor en nadere gegevens te verstrekken tot en met het in artikel 3.114, eerste lid, of artikel 3.123g, eerste lid, van dat besluit bedoelde uitreiken of toezenden van het schriftelijk voornemen tot afwijzen;

c. vier punten, voor verleende rechtsbijstand gedurende het uitbrengen van de in artikel 3.114, tweede lid, of artikel 3.123g, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde zienswijze tot en met de in artikel 3.114, zesde lid, artikel 3.109ca, elfde lid, of artikel 3.123g, zesde lid, van dat besluit bedoelde bekendmaking van de beschikking.

2. In het vierde lid wordt na «als bedoeld in artikel 30a, eerste lid, onderdelen a, b, c of e van de Vreemdelingenwet 2000» ingevoegd «of met toepassing van de in artikel 3.109ca van het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde procedure kennelijk ongegrond te verklaren als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000,» en wordt «in afwijking van artikel 5, eerste en derde tot en met vijfde lid» vervangen door «in afwijking van artikel 5».

3. In het vijfde lid wordt na «het eerste tot en met vierde lid» ingevoegd «worden» en wordt «of artikel 30a, eerste lid, onderdelen a, b, c of e van de Vreemdelingenwet 2000» vervangen door «, 30a, eerste lid, of 30b, eerste lid, onder b».

ARTIKEL II

Onder verlettering van onderdeel b tot en met j tot onderdeel c tot en met k wordt in artikel 8, eerste lid, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. toelatingsaanvragen van vreemdelingen die behandeld worden volgens de procedure bij voorzienbare inwilliging geregeld in Afdeling 5, paragraaf 3, subparagraaf 2, van het Vreemdelingenbesluit 2000;

ARTIKEL III

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria zoals deze luiden vóór de inwerking-treding van dit besluit, blijven van toepassing op toevoegingen afgegeven vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.

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

's-Gravenhage, 15 december 2021

Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Uitgegeven de *tweëntwintigste* december 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 november 2015¹ aangekondigd dat het, gelet op de aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, onontbeerlijk is dat wordt voorzien in bijzondere procedures voor de behandeling van asielaanvragen van bepaalde groepen. Deze bijzondere procedures hebben gevolgen voor de regelgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna Vb 2000) is met ingang van 1 maart 2016 gewijzigd². Onderhavig besluit bevat de met deze wijziging samenhangende aanpassingen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr 2000) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt).

2. De wijzigingen in het Vb 2000

De hierboven bedoelde wijzigingen van het Vb 2000 zien op maatregelen die tijdelijk kunnen worden ingezet in geval van een verhoogde instroom van het aantal asielzoekers, maar ook zijn structurele maatregelen doorgevoerd. De maatregelen die van belang zijn voor het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand, worden hierna kort beschreven.

In het Vb 2000 is sinds 1 maart 2016 een bepaling opgenomen op basis waarvan aanvragen die vermoedelijk niet-ontvankelijk zullen worden verklaard omdat de betreffende vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet, of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedure-richtlijn³ versneld kunnen worden afgedaan. Dit betreft een structurele maatregel.

Daarnaast is de mogelijkheid geopend om in situaties waarin sprake is of is geweest van een zodanige toename van het aantal asielaanvragen dat daardoor bij de behandeling van asielaanvragen een aanzienlijke vertraging is opgetreden of naar verwachting zal optreden, en een substantieel deel van het aantal asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar is dat deze asielaanvragen voor inwilliging in aanmerking komen, in afwijking van de normale procedure, reeds na een (veelal kort) gehoor tot inwilliging over te gaan (hierna: de procedure bij voorzienbare inwilliging).

De beslissing of sprake is van een situatie die de toepassing van de procedure bij voorzienbare inwilliging rechtvaardigt, wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid genomen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Dit besluit wordt genomen voor een

¹ Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086.

² Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere wijzigingen, Stb. 2016, 87.

³ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

periode van ten hoogste één jaar, welke periode steeds met zes maanden kan worden verlengd indien nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor het nemen ervan. Dit betreft een naar zijn aard tijdelijke maatregel die, eveneens in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, op ieder moment kan worden ingetrokken, ook na verlenging van de geldigheidsduur ervan.

3. Versnelde afwijzing bij bescherming in een andere lidstaat van de Europese Unie of komst uit een veilig land van herkomst en de vergoeding voor rechtsbijstand

In geval van bescherming in een andere EU-lidstaat of als de betreffende vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst, zal de vreemdeling niet snel aannemelijk kunnen maken dat hij in aanmerking komt voor bescherming in Nederland. Sinds de voornoemde wijziging van het Vb 2000 met ingang van 1 maart 2016, is een snellere behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) van deze zaken gewaarborgd.

Deze procedure, die beschreven wordt in artikel 3.109ca van het Vb 2000, vertoont procedureel sterke overeenkomsten met de procedure in zogeheten Dublinzaken. Deze, in artikel 3.109c van het Vb 2000 beschreven procedure ziet op zaken die op grond van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) niet in behandeling worden genomen omdat ingevolge de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Vanwege deze sterke overeenkomsten wordt met het voorliggende besluit voor wat betreft de vergoeding aan de rechtsbijstandsverlener eveneens aansluiting gezocht bij deze procedure. Dat betekent dat de vergoeding die wordt toegekend aan de rechtsbijstandverlener 4 punten is. Voor zaken waarin de aanvraag wordt afgewezen omdat de vreemdeling bescherming heeft in een andere EU-lidstaat, was dit overigens al geregeld.⁴

De bewijslast met betrekking tot de situatie in veilige landen van herkomst ligt in eerste instantie bij de IND en in de praktijk wordt waargenomen dat rechtsbijstandverleners over veilige landen van herkomst vaak standaard standpunten innemen op de door de IND eveneens standaardmatig gebezigde motivering. Over een aanzienlijk aantal landen dat als veilig wordt aangemerkt is er een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met de strekking dat het betreffende land terecht op de lijst veilige landen staat. Daarom kan meestal worden volstaan met de beoordeling of eventuele actuele informatie tot een ander oordeel leidt.

Vanzelfsprekend moet ook worden beoordeeld of het betreffende land voor de betrokken vreemdeling veilig is maar in gevallen waarin de aanvraag in de in artikel 3.109ca van het Vb 2000 beschreven procedure kan worden afgedaan, zal dit slechts in uitzonderingsgevallen een belangrijke rol spelen. Indien op dit punt gerede twijfel bestaat, zal namelijk moeten worden aangenomen dat de betreffende zaak niet in de versnelde procedure kan worden afgedaan. Voor de rechtsbijstandver-

⁴ Besluit van 10 juli 2015, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) (Stb. 2015, 294), in werking getreden met ingang van 20 juli 2015, Stb. 2015, 294.

lener zou het niet veel extra inspanningen moeten vergen om aan te tonen dat van zo'n bijzonder geval sprake is. Die beoordeling wordt in beginsel verricht aan de hand van het individuele asielrelaas zoals dat door de vreemdeling tijdens het gehoor naar voren wordt gebracht, de inbreng van de rechtsbijstandsverlener zal daarbij doorgaans van ondergeschikt belang zijn. Vanzelfsprekend kan nooit worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen vanwege de bijzonderheden van de zaak er toch redenen zijn om uitvoeriger rechtsbijstand te verlenen. Dat zal naar verwachting echter in zo weinig zaken aan de orde zijn, dat het meerwerk dat de rechtsbijstandverlener in die gevallen moet verrichten, wordt gecompenseerd door het gegeven dat andere zaken die in deze procedure worden afgedaan relatief eenvoudig zijn. Dit past binnen het forfaitaire systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand, dat uitgaat van onderlinge uitmiddeling van zaken waarin relatief meer of juist minder inspanningen vereist zijn.

Indien tijdens het gehoor van de procedure van artikel 3.109ca van het Vb 2000 niet voldoende duidelijk is dat kan worden besloten tot niet-ontvankelijkverklaring of tot kennelijk ongegrondverklaring op de bedoelde gronden wordt alsnog een rust- en voorbereidingstermijn geboden en wordt voor de verdere behandeling van de aanvraag de algemene asielprocedure gevolgd (artikel 3.109ca, zevende lid, van het Vb 2000) en geldt de daarvoor gebruikelijke vergoeding. Ook indien de aanvraag in de algemene asielprocedure alsnog kennelijk ongegrond wordt verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst ontvangt de rechtsbijstandverlener de gebruikelijke vergoeding op grond van artikel 5a, eerste tot en met derde lid, van het Bvr 2000. Zie hierover nader hetgeen in paragraaf 6 wordt toegelicht naar aanleiding van een opmerking van de raad voor rechtsbijstand.

4. Procedure bij voorzienbare inwilliging en de vergoeding voor rechtsbijstand

In 2015 en 2016 zijn veel asielaanvragen ingediend door vreemdelingen die afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Gelet op de algehele situatie in deze landen was in veel gevallen voorzienbaar dat deze aanvragen zouden worden ingewilligd. Het is niet uitgesloten dat dit in de toekomst ook voor andere landen of voor bepaalde groepen kan worden aangenomen. Deze voorzienbaarheid zal zijn ingegeven door hetgeen reeds bekend is over de algehele situatie in het betreffende land of de wijze waarop de betreffende groep wordt bejegend. Deze situatie brengt met zich dat, na vaststelling van de identiteit en de nationaliteit van vreemdeling, naar verwachting uit een enkel gehoor voldoende inzicht kan worden verkregen in de feiten en de asielmotieven. Als blijkt dat dit het geval is, krijgt de betrokken vreemdeling een verblijfsvergunning. Het ligt daarom in de rede om in zaken waarin de procedure bij voorzienbare inwilliging wordt toegepast en daadwerkelijk tot een inwilliging wordt gekomen, geen toevoeging te verstrekken.

De asielprocedure is in dit geval feitelijk teruggebracht van een aanmeldfase, een rust- en voorbereidingstermijn en een zesdaagse algemene asielprocedure, naar een aanmeldfase met één gehoor, direct gevolgd door een inwilligende beschikking. Deze reductie van procedurestappen heeft logischerwijze gevolgen voor de rol van de rechtsbijstandsverlener. Omdat de vreemdeling krijgt waar hij om heeft gevraagd, namelijk internationale bescherming, kan rechtsbijstand in deze procedure achterwege blijven en is gesubsidieerde rechtsbijstand dus niet nodig. De

Procedurerichtlijn⁵ staat hieraan niet in de weg nu hierin is opgenomen dat asielzoekers pas in de beroepsfase recht hebben op kosteloze rechtsbijstand. Indien de verblijfsstatus in de toekomst wordt ingetrokken vanwege veranderde omstandigheden, wordt de gebruikelijke procedure gevolgd. De vreemdeling krijgt in dat geval op de gebruikelijke wijze gesubsidieerde rechtsbijstand.

Er is geen reden om aan te nemen dat het doorlopen van deze procedure zonder rechtsbijstandverlener onvoldoende waarborgen biedt bij nareis van familieleden of een eventuele latere intrekking van de verblijfsvergunning. Steeds zal worden gewaarborgd dat de relevante informatie in het asieldorfier wordt opgenomen. In dit verband is van belang dat iedere asielzoeker een zogeheten aanmeldformulier dient in te vullen. Op dit formulier moet ook voor eventuele nareis relevante informatie worden vermeld. Deze informatie zal worden geverifieerd in het daaropvolgende gehoor waarbij een tolk aanwezig is. Tijdens de procedure verstrekt de IND bovendien de nodige informatie over gezinshereniging.

Verder kan een vreemdeling, desgewenst na ontvangst van het inwilligend besluit, alsnog correcties en aanvullingen, nadere verklaringen of bewijsmateriaal overleggen. Dit is echter geen verplichting en het niet gebruik maken van deze mogelijkheid zal niet aan de vreemdeling worden tegengeworpen.

Dat sprake is van een situatie die intrekking van de verblijfsvergunning rechtvaardigt, zal niet licht worden aangenomen. De IND moet in alle gevallen een beslissing om tot intrekking van een asielvergunning over te gaan goed kunnen onderbouwen en de vreemdeling wordt in dat geval voorafgaand aan de beslissing ook steeds gehoord. De bewijslast ligt dus allereerst bij de IND en niet bij de vreemdeling. Tijdens zo'n procedure over het intrekken van een verblijfsvergunning asiel en in beroep heeft de vreemdeling recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Naar aanleiding van een motie van de leden Gesthuizen en Sjoerdsma⁶ van de Tweede Kamer is bovendien in de Vreemdelingencirculaire 2000 een beleidsregel opgenomen die er toe strekt dat wanneer de aanvraag is ingewilligd in de procedure voor evidente inwilligingen en de vreemdeling in die procedure niet is bijgestaan door een rechtsbijstandverlener, eventuele fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor, die daardoor in eerste instantie onopgemerkt zijn gebleven, niet in een vervolprocedure (zoals intrekking of nareis) zullen worden tegengeworpen. Wel moet de vreemdeling onderbouwen dat de discrepanties het gevolg zijn van fouten, onvolkomenheden of misverstanden in het rapport van gehoor en toelichten dat daarvoor verschoonbare redenen zijn.

Het is zeker niet de bedoeling de vreemdeling een bewijsopdracht op te leggen waaraan hij niet of slechts met moeite kan voldoen. Gelet op de waarborgen waarmee een gehoor is omgeven en hetgeen van de vreemdeling, ook indien er geen nabespreking van dat gehoor met een rechtsbijstandverlener plaatsvindt, mag worden verwacht, is het echter niet wenselijk dat de waarde van het verslag van dit gehoor in toekomstige procedures eenvoudig kan worden ondergraven. Als wordt teruggekomen op in het eerdere gehoor opgetekende expliciete verkla-

⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2143.

ringen, zal minder snel aanleiding bestaan om vraagtekens te plaatsen bij het verslag van het eerdere gehoor, dan wanneer – bijvoorbeeld – sprake is van relevante aspecten die bij het eerdere gehoor kennelijk niet zijn besproken. Daarom is in de betreffende beleidspassage opgenomen dat de IND minder snel zal aannemen dat sprake is van geloofwaardige verschoonbare redenen als het aspecten betreft waarover de vreemdeling tijdens de eerdere asielprocedure uitgebreid en consistent heeft verklaard.

5. De toegang tot het recht

Indien de procedure bij voorzienbare inwilliging wordt gevolgd, is er voor de vreemdeling geen noodzaak om te worden bijgestaan door een rechtsbijstandverlener. Dit laat onverlet dat hij deze op eigen kosten kan raadplegen. Dit kan gezien de omstandigheid dat de vreemdeling in het bezit wordt gesteld van het door hem gevraagde – de verblijfsvergunning asiel – en daarmee feitelijk niet in een gunstiger positie kan geraken, als redelijk worden bestempeld. Aldus is de toegang tot het recht voor de vreemdeling voldoende gewaarborgd. Indien niet in deze procedure kan worden besloten tot inwilliging van de aanvraag om een verblijfsvergunning, komt de vreemdeling alsnog in de algemene asielprocedure (artikel 3.123b, zevende lid, van het Vb 2000) en wordt een rechtsbijstandverlener toegevoegd. De zaak begint dan van voren af aan en vergoeding van rechtsbijstand vindt op de gebruikelijke wijze plaats. Met de verklaringen inzake de asielmotieven die tijdens het gehoor zijn afgelegd wordt, behoudens indien de in het zevende lid genoemde uitzonderingen zich voordoen,⁷ niets gedaan.

Er wordt niet naar de algemene asielprocedure verwezen indien gedurende de procedure bij voorzienbare inwilliging tijdens het gehoor blijkt dat nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is (artikel 3.123b, achtste lid, en de artikelen 3.123c e.v. van het Vb 2000). Er volgt dan een bijzondere vervolgpcedure. Deze in hoofdstuk 3, afdeling 5, paragraaf 3, subparagraaf 3 van het Vb 2000 neergelegde, procedure komt grotendeels overeen met de normale, in paragraaf 2 van die afdeling neergelegde procedure. De vergoeding van rechtsbijstand komt overeen met de vergoeding tijdens de algemene asielprocedure (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B).

6. Financiële gevolgen

De met de wijziging van het Vb 2000 doorgevoerde wijzigingen in de procedure (Stb. 2016, 87) zijn van groot belang om in een situatie waarin sprake is van een sterk verhoogde instroom, binnen een redelijke termijn op een asielaanvraag te kunnen beslissen. Door genoemde wijzigingen kan een efficiëntere procedure worden gevolgd, ontstaat voor de asielzoeker sneller duidelijkheid en kunnen de kosten voor opvang en de beoordeling van een asielaanvraag worden beperkt. Onderhavig besluit sluit hierbij aan. Indien de procedure bij voorzienbare inwilliging wordt doorlopen kan, zoals hiervoor is toegelicht, rechtsbijstand achterwege blijven. Dat geen toevoeging meer wordt verstrekt is het logisch gevolg van de wijze waarop de procedure is ingericht. Het is geen maatregel die wordt ingezet om een bezuiniging te realiseren maar beoogt om onnodige kosten te voorkomen. Niettemin zullen de financiële gevolgen van dit besluit naar verwachting positief zijn.

⁷ Tijdens het gehoor afgelegde verklaringen worden wel betrokken indien deze zien op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of andere zware strafbare feiten, of de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde het betrekken van de verklaringen vereist.

Indien de procedure bij voorzienbare inwilliging daadwerkelijk wordt toegepast zal dit leiden tot een kostenreductie. Omdat procedure momenteel niet wordt toegepast en niet is te voorzien op wat voor schaal toepassing in de toekomst aan de orde zou kunnen zijn, is het niet passend hier een inschatting van te geven.

Uitgaande van de cijfers over de afgelopen jaren wordt aangenomen dat jaarlijks ongeveer 1.600 zaken worden afgedaan in de procedure voor versnelde afdoening (afdoening in spoor 2) wegens afkomst van de betrokken vreemdeling uit een veilig land van herkomst. In deze procedures wordt de vergoeding die wordt toegekend aan de rechtsbijstandverlener voortaan 4 punten. Dit kan leiden tot een jaarlijkse vermindering van de kosten van naar schatting € 500.000,-. De berekening van de financiële gevolgen van dit besluit voor de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand is echter met onzekerheden omgeven. Toekomstige ontwikkelingen kunnen maken dat de omvang en de samenstelling van de asielinstroom wijzigen. Daarnaast is ook het beleid omtrent veilige landen van herkomst alsmede de instroom uit die landen aan veranderingen onderhevig. Als er meer landen als veilig worden aangemerkt of als de instroom uit veilige landen van herkomst toeneemt, kunnen meer zaken worden afgedaan in de procedure voor versnelde afdoening. Hoe de omvang en de verdeling over de verschillende procedures daarom in de praktijk zullen uitvallen, en hoe daarmee het beroep op (en de vergoeding van) rechtsbijstand er zal uitzien, is hierdoor moeilijk te voorspellen.

7. Consultatie en voorhang

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand voorschreven voorhangprocedure op 26 september 2016 in de Staatscourant bekendgemaakt⁸ en bij brieven van 28 september 2016 aan beide Kamers der Staten-Generaal verzonden.⁹ Met de publicatie in de Staatscourant is aan een ieder de gelegenheid geboden om binnen vier weken na de datum van uitgifte van de Staatscourant wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de Minister van Veiligheid en Justitie.

In het kader van de consultatie is het ontwerpbesluit voorts bij brieven van 28 september 2016 voorgelegd aan de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de Raad voor Rechtsbijstand, met het verzoek binnen vier weken op het conceptbesluit te reageren. Op 30 september 2016 is het besluit in internetconsultatie gegaan. De einddatum daarvan was 28 oktober 2016.

Bij brief van 10 oktober 2016 heeft de NOvA gereageerd op het ontwerpbesluit. De Raad voor de Rechtsbijstand reageerde bij brief van 24 oktober 2016. Naar aanleiding van de publicatie in de Staatscourant zijn geen reacties ontvangen. Naar aanleiding van de internetconsultatie is één reactie ontvangen.

Naar aanleiding van de toezending van het ontwerpbesluit hebben de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer bij brief van 26 oktober 2016, en de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer op 8 november 2016, vragen gesteld. Bij brieven van 7 februari 2017 zijn deze vragen beantwoord.¹⁰

⁸ Stcrt. 2016, nr. 50283.

⁹ Kamerstukken I 2016/17, 34 550 VI, B en Kamerstukken II 2016/17, 31 753, nr. 128.

¹⁰ Zie Kamerstukken I 34 550 VI, L en Kamerstukken II 2016/17, 31 753, nr. 134 voor de vragen en opmerkingen van de Vaste Commissies voor Veiligheid en Justitie en de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie van 7 februari 2017 waarin hierop wordt ingegaan.

Op 23 februari 2017 zijn naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer moties ingediend die ertoe strekten het aantal punten voor rechtsbijstand voor asielzoekers uit veilige landen niet te verlagen en het ontwerpbesluit pas te nemen nadat de commissie-Van der Meer (belast met de evaluatie van de puntenvergoedingen rechtsbijstand) haar advies heeft uitgebracht. Deze moties zijn verworpen.¹¹

Bij brief van 21 april 2017 heeft de fractie van de SP van de Eerste Kamer nadere vragen gesteld. Deze vragen zijn beantwoord bij brief van 23 juni 2017.¹² Bij brief van 14 juli 2017 heeft de fractie van de SP opnieuw nadere vragen gesteld. De fractie van GroenLinks heeft zich hierbij aangesloten. Deze vragen zijn beantwoord bij brief van 16 september 2017.¹³

Voor een bespreking van de vragen en opmerkingen van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure wordt verwezen naar de brieven van 7 februari 2017, zoals later nog nader uitgewerkt in de voornoemde brieven van 23 juni 2017 en 16 september 2017.

De NOvA stelt in de voornoemde brief van 10 oktober 2016 dat het besluit niet zou moeten worden ingevoerd. Juist de argumenten die de NOvA daarvoor in deze brief heeft gegeven, hebben bij verschillende fracties in de Eerste Kamer en Tweede Kamer tot de hiervoor bedoelde vragen en opmerkingen geleid. Uit de antwoorden in de voornoemde brieven blijkt derhalve dat en waarom in hetgeen de NOvA heeft aangevoerd geen aanleiding is gezien het besluit niet in te voeren of aan te passen.

In de brief van 24 oktober 2016 van de Raad voor Rechtsbijstand, heeft de Raad aangegeven in de financiële paragraaf van het besluit de gevolgen te missen die gaan gelden voor de gevallen waarin de aanvraag kennelijk ongegrond wordt verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst op grond van artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000.

De Raad doelt, naar dezerzijds wordt aangenomen, op de hiervoor in paragraaf 3 beschreven procedure die wordt gevolgd indien de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst. In paragraaf 6 is een inschatting van de financiële gevolgen gegeven, waarbij is aangetekend dat deze met onzekerheden is omgeven en dat toekomstige ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de omvang en de samenstelling van de asielinstroom.

Voorts heeft de Raad erop gewezen ermee bekend te zijn dat ook zaken in een Dublinprocedure zich niet altijd lenen voor snelle afdoening, en worden doorgeleid naar de algemene asielprocedure. Volgens de bestaande regelgeving moeten deze zaken worden vergoed met vier punten, terwijl de rechtsbijstandverlener veel meer inspanningen moet verrichten. De Raad vraagt zich af of in die gevallen niet ook de vergoeding moet gelden die is gebaseerd op artikel 5a, eerste lid, onder a, b en c van het Bvr 2000.

In artikel 5a, vierde lid, is geregeld dat een vergoeding van vier punten wordt toegekend indien de procedure wordt beëindigd door de aanvraag niet in behandeling te nemen ingevolge artikel 30 van de Vw 2000

¹¹ Handelingen II 2016/17, nr. 57, item 49 en Handelingen II 2016/17, nr. 57, item 66.

¹² Zie Kamerstukken I 34 550 VI, S.

¹³ Zie Kamerstukken I 34 550 VI, Y.

(afdoening op grond van Dublin), dan wel dat de aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard ingevolge artikel 30a, eerste lid, (onder meer) onderdeel a, van de Vw 2000 (niet ontvankelijk vanwege bescherming in een andere lidstaat van de Europese Unie). Dat is nu al zo geregeld. Het gaat er bij de afdoening op deze gronden om hoe de procedure wordt beëindigd. Als de procedure met toepassing van de bedoelde gronden wordt afgedaan worden vier punten toegekend. Dit wordt, gelet op de hoeveelheid werk die de rechtsbijstandverlener verricht, gerechtvaardigd geacht bij een afdoening op deze gronden.

De situatie is anders indien de aanvraag kennelijk ongegrond wordt verklaard ingevolge artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Uit de nieuwe formulering van artikel 5a, vierde lid, van het Bvr blijkt dat vier punten worden toegekend indien de aanvraag met toepassing van de in artikel 3.109ca van het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde procedure wordt beëindigd. Wanneer toch blijkt dat een aanvraag zich niet leent voor afdoening in deze procedure, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker specifieke omstandigheden aanvoert die aanleiding geven voor het vermoeden dat zijn land van herkomst voor hem mogelijk niet veilig is, wordt de behandeling van de aanvraag voortgezet in de algemene asielprocedure en wordt, gelet op de naar verwachting meer complexe aard van de betreffende zaak, de vergoeding gebaseerd op artikel 5a, eerste lid, onder a, b en c van het Bvr 2000 gerechtvaardigd geacht.

De Raad signaleert tot slot dat in artikel 8 van het Brt een generieke uitzondering wordt gemaakt voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging indien de toelatingsaanvraag wordt behandeld volgens de procedure bij voorzienbare inwilliging. De Raad vraagt zich af of de toepassing van de uitzonderingsregeling van artikel 8, tweede lid, van het Brt niet ook uitgesloten moet worden om te voorkomen dat hier op grote schaal een beroep op wordt gedaan waardoor de uitvoering bij de raad belast wordt.

Op basis van de door de Raad bedoelde bepaling (artikel 8, tweede lid, van het Brt) kan in afwijking van de in het eerste lid van artikel 8 opgenomen uitzonderingen een toevoeging worden verleend, indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist. Niet valt in te zien waarom deze uitzonderingsclausule toepasselijk zou zijn in de tien overige in artikel 8, eerste lid, van het Brt genoemde gevallen waarin geen toevoeging wordt verleend (bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering of het doen van belastingaangifte) maar zou moeten worden uitgesloten in zaken waarin toelatingsaanvragen van vreemdelingen worden behandeld volgens de procedure bij voorzienbare inwilliging. Voorts is van belang dat deze procedure alleen wordt gevolgd indien op voorhand de verwachting bestaat dat de aanvraag om een verblijfsvergunning wordt ingewilligd. Van feitelijk of juridisch ingewikkelde zaken zal dan ook geen sprake zijn. De in artikel 8, tweede lid, opgenomen regeling is – met het oog op het waarborgen van voldoende toegang tot het recht – bedoeld als een hardheidsclausule voor onvoorziene situaties waarop ook in geval van asielaanvragen een beroep gedaan moet kunnen worden.

In de reactie die naar aanleiding van de internetconsultatie is ontvangen wordt niet inhoudelijk op het besluit ingegaan. Deze reactie heeft dan ook niet geleid tot aanpassing ervan.

Het besluit heeft naar verwachting geen regeldrukeffecten en is om die reden door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) niet geselecteerd voor een formeel advies.

8. Administratieve lasten

Voor burgers en bedrijfsleven zijn aan dit besluit geen administratieve lasten of andere nalevingskosten verbonden.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de vermelding van de minister die verantwoordelijk is voor de behandeling van aanvragen van vreemdelingen te actualiseren.

In het besluit waarin uitvoering is gegeven aan de Dublinverordening¹⁴ is artikel 3.109, eerste lid, van het Vb 2000 in die zin aangepast dat de formele indiening van de asielaanvraag voortaan voor de aanvang van de zogeheten rust- en voorbereidingstermijn plaatsvindt. De situatie die werd bedoeld in het in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 2 geschrapte zinsdeel doet zich thans dan ook niet meer voor.

Onderdeel B

Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, wordt een bijzondere vervolprocedure gevolgd indien niet in de procedure bij voorzienbare inwilliging kan worden besloten tot inwilliging van de aanvraag om een verblijfsvergunning omdat nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is (artikel 3.123b, achtste lid en artikel 3.123c e.v. van het Vb 2000). Deze bijzondere vervolprocedure komt grotendeels overeen met de normale procedure. Alle fasen worden doorlopen waarvoor in de normale procedure punten worden toegekend. Gelet daarop zijn in artikel 5a, eerste lid, verwijzingen opgenomen naar de corresponderende bepalingen uit de subparagraaf waarin de bijzondere vervolprocedure wordt beschreven. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van het eerste lid, aanhef en onder b, meer in lijn te brengen met de formulering van artikel 3.113, vierde lid, van het Vb 2000, zoals deze sinds 20 juli 2015 luidt. Met het oog op de overzichtelijkheid is het eerste lid van artikel 5a opnieuw vastgesteld. Afgezien van de genoemde punten is het artikel inhoudelijk echter niet gewijzigd.

Zoals toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting was in het vierde lid reeds geregeld dat voor rechtsbijstandverlening die wordt verleend in de procedure waarin een aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, onder meer omdat de betrokken asielzoeker reeds internationale bescherming heeft gekregen in een andere EU lidstaat, vier punten worden toegekend. Hieraan is toegevoegd dat eveneens vier punten worden toegekend indien de aanvraag kennelijk ongegrond wordt verklaard omdat de betrokkene afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de

¹⁴ Besluit van 18 december 2013, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitvoering van de Dublinverordening en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vw 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180) (Stb. 2013, 550), in werking getreden met ingang van 1 januari 2014, Stb. 2013, 586.

Procedurerichtlijn (artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000). Zoals in paragraaf 3 van het algemene deel van de toelichting is opgemerkt, vertoont deze procedure grote overeenkomsten met de zogenaamde Dublinprocedure waaruit volgt dat aangenomen mag worden dat de inzet van de rechtsbijstandverlening gelijkwaardig is.

Wanneer tijdens deze procedure blijkt dat de zaak zich toch niet leent voor snelle afdoening op de bedoelde gronden, wordt deze doorgeleid naar de algemene asielprocedure. Dit is vastgelegd in het zevende lid van artikel 3.109ca van het Vb 2000. In dat geval stroomt de asielzoeker door naar de rust- en voorbereidingstermijn. Indien de aanvraag alsnog kennelijk ongegrond wordt verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst ontvangt de rechtsbijstandverlener een vergoeding die is gebaseerd op artikel 5a, eerste lid, onder a, b en c van het Bvr 2000. Deze komt dan dus overeen met de vergoeding die in het kader van de algemene asielprocedure wordt toegekend. Er vindt geen cumulatie van punten plaats indien de zaak na een eerdere toepassing van artikel 3.109ca, zevende lid, van het Vb 2000 alsnog volgens de algemene asielprocedure wordt afgewikkeld. De rechtsbijstandverlener ontvangt dan uitsluitend de vergoeding die voor de laatstgenoemde procedure is bepaald in artikel 5a, eerste lid, van het Bvr 2000. Het werk dat de rechtsbijstandverlener in de verkorte procedure reeds heeft verricht zou in de algemene asielprocedure immers ook moeten zijn verricht met als gevolg dat niet kan worden gesproken van een extra belasting van de rechtsbijstandverlener. Indien de aanvraag alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat de betreffende vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet blijft de vergoeding, net als in Dublinzaken, 4 punten. Zie hierover nader hetgeen in paragraaf 7 wordt toegelicht naar aanleiding van een opmerking van de raad voor rechtsbijstand.

Het vijfde lid bevat enkele technische aanpassingen die abusievelijk niet zijn meegenomen bij eerdere besluiten.¹⁵ Anders dan in de context van het vierde lid, kan bij een procedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag ook sprake zijn van een afdoening als bedoeld in artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000. Daarom wordt voortaan in zijn algemeenheid naar artikel 30a, eerste lid, verwezen. Ook is de verwijzing naar artikel 5 van het Bvr 2000 aangepast en is een redactionele correctie doorgevoerd.

Voorts is een verwijzing naar artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 toegevoegd. Nu, zoals hiervoor is toegelicht, voortaan in het vierde lid wordt bepaald dat vier punten worden toegekend indien de aanvraag op deze grond kennelijk ongegrond wordt verklaard, ligt het in de rede dat twee punten worden toegekend indien een tweede of volgende aanvraag op deze grond wordt afgedaan.

¹⁵ Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand (Stb. 2015, 35) respectievelijk het Besluit van 10 juli 2015, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) Stb. 2015, 294.

Artikel II

De wijziging van artikel 8 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt) brengt met zich dat in het kader van de procedure bij voorzienbare inwilliging die is neergelegd in artikel 3.123b, van het Vb 2000 geen toevoeging wordt afgegeven. In deze gevallen is op voorhand de verwachting dat de aanvraag om een verblijfsvergunning wordt ingewilligd. Aangezien de vreemdeling in deze procedure geen ondersteuning nodig heeft, kan een toevoeging achterwege blijven. Immers, uit artikel 12, tweede lid, onder g, van de Wet op de rechtsbijstand volgt dat rechtsbijstand niet wordt verleend, indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling. Dit artikel heeft een uitwerking gekregen in artikel 8 van het Brt. Geen toevoeging wordt verstrekt indien het zaken betreft die eenvoudig zijn. In de onderhavige procedure gaat het om zaken waarvan voorzienbaar is dat de aanvraag wordt ingewilligd. Deze zaken zijn daarom eenvoudig van aard. Indien desondanks blijkt dat de zaak niet direct kan worden ingewilligd, wordt deze doorverwezen naar de normale procedure of de bijzondere vervolprocedure en zal vergoeding plaatsvinden op grond van artikel 5a, eerste lid, van het Bvr 2000. De vreemdeling krijgt dan de volledige ondersteuning van een rechtsbijstandverlener.

Artikel III

Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is afgegeven maar waarvan de vergoeding voor de rechtsbijstandverlener nog niet is vastgesteld.

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op alle toevoegingen die door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand zijn afgegeven vóór de dag van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Deze overgangsbepaling sluit aan bij hetgeen hierover is bepaald ten aanzien van het basisbedrag, de vergoeding voor reiskosten en de administratieve kosten die aan een rechtsbijstandverlener vergoed worden door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (zie artikel 3, derde lid, Bvr 2000).

Artikel IV

Dit besluit treedt in werking per 1 januari 2022. Op hetzelfde tijdstip treedt de anticiperende beleidsregel in werking ter uitvoering van scenario 1 van het rapport van de commissie-Van der Meer.¹⁶ Scenario 1 ziet op het doorvoeren van de door de commissie voorgestelde maatregelen zonder een beperking in de uitgaven. Voor een nadere toelichting op de uitvoering van scenario 1 en de anticiperende beleidsregel wordt verwezen naar de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de

¹⁶ De Commissie Van der Meer, die de puntentoekenning in het stelsel voor rechtsbijstand in 2017 heeft geëvalueerd, concludeerde dat de huidige puntentoekenningen over vrijwel de gehele linie niet meer overeenkomen met de werkelijke tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners die zij geacht worden uit te drukken (Commissie Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, Andere tijden, oktober 2017).

Tweede Kamer van 2 november 2021.¹⁷ Als gevolg van deze anticiperende beleidsregel bedraagt de feitelijke vergoeding voor rechtsbijstand in de asielprocedure in spoor 2 per 1 januari 2022 niet 4 punten, maar 6 punten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 31 753, nr. 246.