



Advies Raad van State betreffende het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen

Nader Rapport

17 december 2013

Nr. 465856

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2013, no. 13.001548, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2013, nr. W03.13.0254/II, bied ik u hierbij aan.

Gezien de toename van het aantal tweede of volgende aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning van vreemdelingen heeft de Afdeling advisering begrip voor het feit dat gezocht wordt naar maatregelen die deze toename indammen. De Afdeling advisering vraagt zich af of het voorliggende voorstel daartoe een geëigende maatregel is en maakt in dat licht opmerkingen over de resultaatgerelateerde beloning en het vergoedingensysteem van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en over de effectiviteit en proportionaliteit van de maatregel.

Het vergoedingensysteem van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

De Afdeling advisering stelt zich op het standpunt dat de regelingen in artikel 3 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria en artikel 5a, vijfde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, regelingen zijn voor zeer specifieke situaties. Uit deze regelingen kan volgens de Afdeling advisering niet worden afgeleid dat een regeling voor de vergoeding van tweede of volgende aanvragen die afhankelijk wordt gemaakt van de uitkomst van de procedure geen principiële verandering van het bestaande stelsel van vergoedingen betekent.

Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt een meer gedetailleerde invulling gegeven aan het forfaitaire vergoedingensysteem. Deze wijze van invulling is op 1 september 2011 al op twee punten ingezet bij de inwerkingtreding van het Besluit van 8 februari 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met het aanpassen van de asielprocedure¹. De verfijnde regelgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht noopte tot een meer gedetailleerde invulling van het stelsel van vergoedingen. Dit heeft ertoe geleid dat in artikel 5a, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 een koppeling is gemaakt tussen de hoogte van de vergoeding die de rechtsbijstandverlener voor de verleende rechtsbijstand ontvangt en de fase waarin de algemene asielprocedure eindigt. Door de uitgebreide regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 van de procedure die de asielzoeker doorloopt met het oog op de beoordeling van zijn aanvraag om een verblijfsvergunning bleek de meer grofmazige toekenning van een totaal aantal punten aan de asielprocedure in zijn geheel, niet meer te voldoen. De rechtsbijstandverlener ontvangt een volledige vergoeding als alle fasen van de asielprocedure doorlopen zijn. Wordt de procedure in een eerdere fase afgesloten dan ontvangt de rechtsbijstandverlener een lagere vergoeding.

De tweede reeds bestaande nadere invulling van het forfaitaire vergoedingensysteem, ziet op de koppeling van een vergoeding aan bepaalde beslissingen op tweede of volgende asielaanvragen. Met het hiervoor genoemde wijzigingsbesluit is bepaald dat een lagere vergoeding aan de rechtsbijstandverlener wordt toegekend als de procedure van een eerste en tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 eindigt door een beslissing op grond van artikel 30, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 (artikel 5a, vierde en vijfde lid, Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000).

¹ Stb. 2011, 378.



Met de inwerkingtreding op 1 oktober jl. van het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners², beperkt de meer gedetailleerde invulling van het stelsel van vergoedingen zich niet meer tot het terrein van het vreemdelingenrecht. Als gevolg van dat besluit ontvangt de rechtsbijstandverlener een lagere vergoeding indien een procedure wordt beëindigd door een beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond (artikel 5, tweede lid, Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000).

Ook in het onderhavige besluit is aan de verdere verfijning van het vergoedingensysteem vervolg gegeven. Bij tweede of volgende aanvragen om een verblijfsvergunning wordt de vergoeding tevens gekoppeld aan het belang van het maken van een scherpe afweging om opnieuw een aanvraag in te dienen. Deze scherpe afweging om opnieuw een aanvraag in te dienen is te meer van belang, nu er reeds een zeer zorgvuldige eerste asielprocedure heeft plaatsgevonden. Per 1 juli 2010 is immers de verbeterde asielprocedure ingevoerd. Deze algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum is met vele waarborgen omkleed, waardoor de zorgvuldigheid is toegenomen. Nadat een vreemdeling zich heeft aangemeld start er eerst een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal 6 dagen ten behoeve van meer tijd, rust en ruimte voor de voorbereiding op de asielprocedure voordat de procedure daadwerkelijk een aanvang neemt. In deze periode wordt de vreemdeling voorgelicht door Vluchtelingenwerk Nederland en inhoudelijk op de asielprocedure voorbereid door een advocaat. Daarbij wordt aandacht besteed aan het belang van het naar voren brengen van (ook pijnlijke) persoonlijke ervaringen en wordt benadrukt dat de mogelijkheid bestaat om een voorkeur op te geven voor een mannelijke dan wel vrouwelijke tolk of gehoorambtenaar. Tevens bestaat de mogelijkheid om (op vrijwillige basis) een medisch advies te laten uitbrengen, dat er op is gericht om signalen van fysieke en psychische medische problematiek die van invloed kunnen zijn op het gehoor of op de beslissing, te onderkennen. Ook wordt deze tijd benut ten behoeve van het identificatieproces, om documenten te vergaren en waar mogelijk onderzoek naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal (zoals arrestatiebevelen, vonnissen) op te starten.

Vervolgens start de algemene asielprocedure die in principe 8 dagen duurt (verlenging tot maximaal 14 dagen is mogelijk), waarbij zowel de Immigratie- en Naturalisatiedienst als de vreemdeling en zijn advocaat wisselend een dag ter beschikking hebben. Hierbij is continuïteit van rechtsbijstand geborgd doordat één en dezelfde advocaat wordt ingeroosterd.

Mocht de aanvraag niet kunnen worden behandeld in de algemene asielprocedure omdat er meer tijd voor onderzoek nodig is, wordt de aanvraag verder behandeld in de verlengde asielprocedure.

Als de aanvraag vervolgens wordt afgewezen, kan de vreemdeling beroep instellen bij de rechtbank. Door de uitbreiding van de ex-nunc toetsing kan de rechter alle relevante omstandigheden en wijzigingen van het recht die na het bestreden besluit zijn ontstaan of bekendgemaakt bij zijn oordeel betrekken. Dit volgt uit artikel 83 Vreemdelingenwet 2000. De wetgever heeft met deze aanpassing beoogd mogelijk te maken dat een rechtbank rekening houdt met alle feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de afwijzing van een asielaanvraag, ongeacht of een vreemdeling deze in de bestuurlijke fase of in beroep aanvoert. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit inmiddels bevestigd in de uitspraak d.d. 21 juni 2013³. Daardoor kan de rechter rekening houden met pas tijdens het beroep beschikbaar gekomen documenten (zoals bijvoorbeeld een arrestatiebevel) of met tussentijds gewijzigd beleid. Een voorbeeld van gewijzigd beleid dat op deze wijze kon worden meegenomen in de beroepsfase is het naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens gewijzigd beleid inzake Somalië⁴. Na afronding van de beroepsfase bestaat vervolgens nog de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan.

Met dit alles is sprake van een zeer zorgvuldige aanvraagprocedure waarin er veel contactmomenten zijn tussen de vreemdeling en zijn rechtsbijstandverlener, er na de beslissing nieuwe feiten kunnen worden meegenomen en in elke instantie zorgvuldig wordt beslist. Indien na een gehele of gedeeltelijke afwijzende beslissing op de eerste aanvraag de rechtsbijstandverlener vervolgens van mening is dat er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden kan een tweede of volgende aanvraag worden ingediend. Zijn deze nieuwe feiten en omstandigheden ook maar enigszins aannemelijk dan wordt er een aanvraag om een toevoeging verleend en is de vreemdeling ook in de tweede of volgende aanvraagprocedure verzekerd van de verlening van rechtsbijstand.

Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures, waar de maatregel uit het onderhavige wijzigingsbesluit onderdeel van uitmaakt, borduurt voort op de verbeterde asielprocedure. Door de soms (te) lange duur van procedures, maar meer nog het keer op keer opnieuw opstarten van procedures, kunnen situaties ontstaan waarin vreemdelingen dusdanig lang in Nederland verblijven dat zij, en met

² Stb. 2013, 345.

³ www.raadvanstate.nl/uitspraak/201200687/1/V2 d.d.

⁴ 28 juni 2011, app.nrs. 8319/07 en 11449/07 inzake Sufi en Elmi versus VK



name hun kinderen, enerzijds geïntegreerd raken in de Nederlandse samenleving, terwijl zij anderzijds niet volledig kunnen meedoen in de maatschappij. Dit leidt in individuele zaken tot bijzonder moeilijke situaties als het oordeel blijft dat de vreemdeling niet wordt toegelaten tot Nederland. Er worden met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures geen wijzigingen beoogd in de waarborgen van de algemene asielpcedure, maar wel zijn maatregelen voorgesteld om het onnodig stapelen van procedures tegen te gaan, en de procedures waar mogelijk te versnellen⁵.

In dit kader zal de vreemdeling voorafgaand aan de indiening van een tweede of volgende aanvraag met behulp van zijn rechtsbijstandverlener door middel van een schriftelijke aanmelding moeten aangeven van welke nieuwe feiten en omstandigheden er sprake is. Deze schriftelijke aanmelding dwingt tot een scherpe formulering van de nieuwe feiten en omstandigheden. Tevens draagt het bij aan het beoordelen van de juiste problematiek. Vervolgens wordt de vreemdeling na twee weken in de gelegenheid gesteld om zijn vervolgaanvraag in te dienen, die in principe in één dag wordt beoordeeld. Als er sprake is van een voornemen tot afwijzing heeft de rechtsbijstandverlener de mogelijkheid om op dag twee de aanvullingen en correcties aan te leveren en een zienswijze in te dienen. Op dag drie wordt vervolgens de beschikking uitgereikt. Bij deze opzet wordt voortgebouwd op de reeds bekende feiten en omstandigheden uit de eerste aanvraagprocedure met als gevolg dat de algehele situatie van de vreemdeling adequaat kan worden beoordeeld. Tevens leidt deze opzet tot de mogelijkheid om bij een tweede of volgende aanvraag de zaak sneller af te doen dan ingeval van een eerste aanvraag waarbij erop wordt gewezen dat ook in die fase tot het laatste moment nieuwe feiten en omstandigheden kunnen worden aangedragen.

Hetgeen bij de aanvraagprocedure al is vermeld over de beroeps- en hoger beroepsfase is ook bij een tweede of volgende aanvraag van toepassing, waarbij ook in deze fasen geldt dat voortgebouwd kan worden op de kennis die in eerdere procedures of fases van de procedure is opgedaan.

Niet alleen past de hierboven beschreven zorgvuldige procedure bij het stimuleren van het maken van een scherpe afweging alvorens opnieuw een aanvraag in te dienen, maar in vervolg hierop speelt ook het feit dat een eerdere aanvraag tot in hoogste instantie niet heeft geleid tot een inwilliging daarvan een rol. Binnen deze opzet past niet een eigen belang dat de rechtsbijstandverlener bij de uitkomst van de zaak heeft. Nadat de afwijzing van een eerste aanvraag tot in hoogste instantie is beoordeeld, heeft de rechtsbijstandverlener, zeker gelet op alle contactmomenten die in de procedure met de vreemdeling zijn ingebouwd een goed inzicht in de zaak en daarmee van de kansen die een tweede of volgende aanvraag kan hebben. Voor het opbouwen van de kennis over de zaak is de rechtsbijstandverlener in eerste instantie betaald volgens het gangbare forfaitaire systeem van vergoedingen. Dit betekent dat hij voor de procedures die hij in de zaak voert een volledige vergoeding krijgt toegekend. Gelet op de noodzaak om in vreemdelingenprocedures snel te handelen wordt voorafgaande aan een bodemprocedure veelal een voorlopige voorziening aangevraagd waarvoor – naast die van de bodemprocedure – eveneens de volledige vergoeding wordt verkregen. Ditzelfde geldt voor andere procedures die door de vreemdeling tijdens een lopende asielpcedure worden ingesteld. Bij de beoordeling van de kansrijkheid van een tweede of volgende aanvraag wordt dus voortgebouwd op een al uitvoerig bediscussieerd dossier, waarbij de zaak al eerder van vele kanten is bekeken en waarvoor de rechtsbijstandverlener eerder al een volledige vergoeding heeft ontvangen.

Volgens de Afdeling advisering betekent het feit dat de aanvraag wordt afgewezen of een beroepschrift ongegrond wordt verklaard niet dat steeds van meet af aan duidelijk is dat het een kansloze procedure betrof waarvoor minder voorbereiding door de rechtsbijstandverlener nodig was. Deze stelling wordt op zichzelf onderschreven. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat in geval van gewijzigd landenbeleid als gevolg waarvan het in de rede ligt dat vreemdelingen die afkomstig zijn uit dit betreffende land, een tweede of volgende aanvraag indienen, een eerste zaak gemiddeld veel tijd qua voorbereiding vergt van de advocaat. Als de uitspraak in deze eerste zaak ten gunste van de vreemdeling wordt uitgesproken, wordt aan de advocaat de volledige vergoeding toegekend en kan de advocaat van het reeds verrichte voorwerk gebruikmaken bij volgende zaken over het gewijzigd landenbeleid. Voor relatief weinig werk wordt in deze gevallen dan ook een volledige vergoeding toegekend. In het algemeen middelt zich dit dan over het geheel uit.

Het eigen financiële belang van een rechtsbijstandverlener bij de zaak komt met het bovenstaande in een ander perspectief te staan dan in zaken waarover nog niet eerder is geprocedeerd. Dit perspectief raakt de opmerking van de Afdeling advisering dat ook bij de inwilliging van een tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning sprake kan zijn van een geringere tijdsbesteding dan in het geval de aanvraag niet wordt ingewilligd. Door in geval van een inwilliging de rechtsbijstandverlener een volledige vergoeding en in geval van een afwijzing een lagere vergoeding toe te kennen, ontstaat er binnen de uitmiddelingsgedachte uiteindelijk een reële vergoeding terwijl anderzijds wel invulling wordt gegeven aan de wenselijkheid om een stimulans in te bouwen om te komen tot een scherpe afweging tussen al dan niet indienen van een tweede of volgende aanvraag. Het forfaitaire karakter

⁵ Zie Kamerstukken II, 2011/12, 19 637, nr. 1532



van het vergoedingensysteem blijft daarmee in stand, aangezien de uitmiddelingsgedachte eveneens ten grondslag ligt aan het forfaitaire vergoedingensysteem. Het ligt daarom in de rede dat de advocaat altijd het belang van zijn cliënt voorop zal stellen. De gedragsregels voor de advocatuur verplichten de advocaat daartoe ook (regel 5 Gedragsregels 1992). Om deze reden wordt de vrees niet gedeeld dat voor tweede of volgende aanvragen geen rechtsbijstandverlener meer kan worden gevonden waardoor het recht op een effectieve procedure en het recht op toegang tot de rechter in gedrang zouden kunnen komen.

In dit verband wordt ook verwezen naar de monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2012. Hoewel deze monitor de aantallen niet specificiert naar rechtsterreinen blijkt dat in 2012 – ondanks een in dat jaar ingevoerde verlaging van de vergoeding – het aantal bij de raad voor de rechtsbijstand ingeschreven advocaten wederom is gestegen⁶.

Met het bovenstaande is tevens ingegaan op het advies van de Afdeling advisering waar wordt gesteld dat in 2005 bij Koninklijk Besluit is bepaald dat het onwenselijk is een resultaatgerelateerde beloningsvorm te introduceren juist om te voorkomen dat de advocaat een financieel belang bij de zaak kan krijgen.⁷

Bovendien gaat een vergelijk met de resultaatgerelateerde beloningsvorm ook niet op omdat het destijds om een vorm van beloning ging waarbij de advocaat een aanzienlijk financieel gewin kon hebben in een zaak die nog niet bij hem bekend was en waarover dus nog geen procedures waren gevoerd. De kwetsbaarheid voor de cliënt in dergelijke zaken werd mede ingegeven door de hoge (advocaten)kosten waarmee de cliënt geconfronteerd zou worden met het oog op de juridische afwikkeling van de zaak. Daarbij komt dat de hoogte van de vergoeding voor de rechtsbijstandverlener in toevoegingszaken krachtens de wet geregeld is en in zoverre niet kan worden beïnvloed door de rechtsbijstandverlener.

Ingeval van tweede of volgende verblijfsaanvragen heeft de gedifferentieerde vergoeding tot doel de advocaat ertoe te bewegen een scherpe inschatting van de haalbaarheid van de zaak te maken. Met de invoering van de gedifferentieerde vergoeding wordt daartoe een prikkel geïntroduceerd. De gekozen systematiek brengt niet mee dat vreemdelingen in geval van tweede of volgende aanvragen verstoken blijven van rechtsbijstand. Er wordt immers wel degelijk een vergoeding toegekend, ook wanneer de vreemdeling niet (alsnog) in het gelijk wordt gesteld, die – in combinatie met het betalen van de volledige vergoeding in die gevallen waarin de vreemdeling wel in het gelijk gesteld wordt – door middel van de uitmiddelingsgedachte leidt tot een systeem waarbij nog altijd wordt aangesloten bij het forfaitaire vergoedingensysteem dat aan het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand ten grondslag ligt.

De maatregel zal worden gemonitord, waarbij naast het gedifferentieerde vergoedingensysteem specifiek aandacht zal worden besteed aan de gevolgen voor de gespecialiseerde advocatenkantoren.

Effectiviteit en proportionaliteit van de maatregel

De Afdeling advisering zet vraagtekens bij de effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel, waarbij onder andere wordt verwezen naar het feit dat in de nota van toelichting bij het besluit niet wordt vermeld wat de onderliggende redenen kunnen zijn voor het indienen van tweede of volgende aanvragen en in hoeverre de voorgestelde maatregel daadwerkelijk een prikkel is om ondanks die redenen daarvan af te zien.

De Afdeling advisering geeft in het advies aan bekend te zijn met het feit dat het aantal tweede of volgende aanvragen de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Vanaf 2009 is een stijging van het aantal tweede of volgende aanvragen zichtbaar. Uit de Rapportage Vreemdelingenketen over de tweede helft van 2011 blijkt dat er in 2011 sprake was van een stijging van 68% ten opzichte van 2010. Uit de cijfers over 2012 blijkt dat de stijging 26% is ten opzichte van 2011. Deze toename was reden om deze categorie binnen de beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' extra aandacht te geven, waar de Afdeling advisering op zichzelf ook alle begrip voor toont. De genoemde omstandigheden hebben uiteindelijk geleid tot een aantal maatregelen waarvan de verwachting is dat die leiden tot het voorkomen van het stapelen van procedures. De maatregel gedifferentieerde vergoeding rechtsbijstand bij tweede of volgende aanvragen is één van de maatregelen uit het pakket Stroomlijning Toelatingsprocedures. De andere maatregelen die zien op het voorkomen van stapelen van procedures betreffen het meetoetsen van alle humanitair reguliere beleidskaders bij de eerste asiel- of

⁶ Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2012, blz.89, 90.

⁷ Besluit van 9 maart 2005 houdende vernietiging van de Verordening tot wijziging van de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning) van de Nederlandse Orde van Advocaten van 25 maart 2004, Stb. 2005, 123. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 april 2013 waarin een experiment met betrekking tot no cure no pay wordt aangekondigd en waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor het financiële belang dat de advocaat bij de zaak kan hebben (Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 62).



humanitair reguliere aanvraag, en de snelle(re) beoordeling van tweede of volgende aanvragen. Iedere maatregel draagt afzonderlijk bij aan het bereiken van de doelstelling. Echter, juist de samenhang van alle maatregelen zal uiteindelijk tot het meest optimale resultaat leiden.

Er is geen eenduidige verklaring te geven voor de stijging van het aantal tweede of volgende aanvragen de afgelopen jaren. Zoals de Afdeling advisering in het advies aangeeft kunnen er voor een vreemdeling diverse redenen zijn om tot het indienen van een tweede of volgende aanvraag te komen. Dit kan te maken hebben met nieuwe beschikbare informatie, een gewijzigde situatie in het land van herkomst, gewijzigd beleid of de noodzaak tot een nieuwe, inhoudelijke beoordeling na een niet succesvolle Dublinclaim. Indien deze gewijzigde situatie, gewijzigd beleid of nieuwe informatie pas opkomt na het onherroepelijk worden van het besluit op de eerste asielaanvraag, ligt het in de rede dat een tweede of volgende aanvraag wordt ingediend. Voorbeelden van bijzondere ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot het indienen van tweede of volgende aanvragen zijn Dublin Griekenland op basis van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het gewijzigd landenbeleid Somalië⁸.

Er is echter niet in alle gevallen daadwerkelijk sprake van nieuwe feiten en omstandigheden. Als er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden kan de aanvraag natuurlijk worden afgedaan op basis van artikel 4:6 Awb. De bestaande elektronische registratie-systemen bieden niet de mogelijkheid om een uitsplitsing naar afdoeningsgrond te genereren. Als het al mogelijk zou zijn om inzicht te krijgen in de verschillende afdoeningsvormen, wil dat nog niet zeggen dat op basis van die informatie de conclusie getrokken zou kunnen worden dat slechts ingeval van een afdoening op grond van artikel 4:6 Awb ten onrechte een tweede of volgende aanvraag is ingediend. Immers, zoals hierboven ook reeds is aangehaald in het kader van de toevoeging, zal indien nieuwe feiten en omstandigheden ook maar enigszins aannemelijk worden geacht een aanvraag om een toevoeging worden verleend en is de vreemdeling ook in de tweede of volgende aanvraagprocedure verzekerd van de verlening van rechtsbijstand, waarbij de aanvraag doorgaans niet op basis van artikel 4:6 Awb zal worden afgedaan.

Het is op basis van de op dit moment beschikbare informatie moeilijk om cijfermatig aan te geven in hoeveel gevallen de voorgestelde maatregel zal leiden tot een daling van 'onnodige' aanvragen. Echter, het afwijzingspercentage van tweede of volgende aanvragen geeft wel een indicatie van de grootte van de groep waarbij in ieder geval vragen gesteld kunnen worden over de noodzaak van het indienen van de tweede of volgende aanvraag. Uit de in de nota van toelichting opgenomen cijfers uit 2008 blijkt dat ongeveer 20% van de ingediende tweede of volgende aanvragen is ingewilligd. Dat wil zeggen dat in dit geval ongeveer 75% van de aanvragen is afgewezen, en ongeveer 5% van de aanvragen is ingetrokken. Om meer cijfermatig inzicht te krijgen wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering een onderzoek gedaan naar onder andere de samenstelling van de categorie afgewezen tweede of volgende aanvragen. In het eerste kwartaal van 2014 zal op basis van een representatieve steekproef onderzoek gedaan worden naar de redenen voor indiening van een tweede of volgende aanvraag en naar de gronden van afwijzing en inwilliging, in eerste aanleg en (hoger) beroep. Over de resultaten van dit onderzoek en de daaraan gekoppelde conclusies, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Redactionele bijlage

De redactionele opmerking van de Afdeling advisering is verwerkt in de nota van toelichting.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt tekstuele verbeteringen aan te brengen en de inwerkingtredingsbepaling van het ontwerpbesluit aan te passen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*

⁸ 28 juni 2011, app.nrs. 8319/07 en 11449/07 inzake Sufi en Elmi versus VK



Advies Raad van State

No. W03.13.0254/II

's-Gravenhage, 13 september 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2013, no.13.001548, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit vergoeding rechtsbijstand 2000 in verband met de wijziging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners in geval van vervolgaanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning van vreemdelingen (Besluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen), met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat ingeval van rechtsbijstandverlening bij vervolgaanvragen die zien op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, de rechtsbijstandverlener in elke aanleg de volledige vergoeding ontvangt indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld ('*no cure less fee*'). Het is de Afdeling advisering van de Raad van State uit de Rapportage Vreemdelingenketen bekend dat het aantal tweede en volgende aanvragen in het bijzonder in de jaren 2011 en 2012 sterk is toegenomen.¹ De Afdeling heeft er dan ook begrip voor dat gezocht wordt naar maatregelen om die toename in te dammen. De vraag die aan de orde is, is of het voorliggende voorstel daartoe een geëigende maatregel is. In dat licht maakt de Afdeling naar aanleiding van het ontwerpbesluit onder de punten 1 en 2 opmerkingen over de resultaatgerelateerde beloning en over de effectiviteit en proportionaliteit van het voorstel. Onder punt 3 geeft de Afdeling als oordeel dat het ontwerpbesluit in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Resultaatgerelateerde beloning

Het bestaande stelsel van rechtsbijstand gaat uit van forfaitaire vergoedingen voor de verrichte bijstand. Daarop wordt naar het oordeel van de Afdeling in het voorstel inbreuk gemaakt door de vergoeding voor de rechtsbijstandverlener afhankelijk te maken van de uitkomst van de procedure. De rechtsbijstandverlener die een vergoeding op grond van de Wet op de rechtsbijstand ontvangt, krijgt daarmee een eigen belang bij de uitkomst van de procedure.

De regering ziet dit niet als een principiële wijziging, omdat in bepaalde zeer specifieke gevallen die aanvragen om asiel betreffen, de vergoeding reeds afhankelijk is gemaakt van de uitkomst van de procedure.² Naar het oordeel van de Afdeling kan uit deze regelingen voor zeer specifieke situaties³ niet worden afgeleid dat een algemene regeling voor de vergoeding van tweede en volgende aanvragen die afhankelijk wordt gemaakt van de uitkomst van de procedure, geen principiële verandering van het bestaande stelsel van vergoedingen betekent.

De regering merkt voorts op dat bij een tweede of volgende verblijfsaanvraag de rechtsbijstandverlener de nieuwe feiten beoordeelt in het licht van de zaak als totaal. Dit vergt veel minder inspanning dan een zaak die van het begin af aan moet worden beoordeeld. Deze nieuwe beoordeling kan worden vergeleken met de inzet die nodig is voor een lichte adviestoevoeging, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de inzet van de rechtsbijstandverlener minder dan 4 uur is, aldus de nota van toelichting.⁴ Afgezien van de vraag of deze argumentatie steeds opgaat (zie daarover onder punt 2 van dit advies), brengt een geringere inspanning van de rechtsbijstandverlener naar het oordeel van de Afdeling niet mee dat een hogere vergoeding zou moeten worden ontvangen als het resultaat van de procedure succesvol is voor de vreemdeling. Integendeel, naar het oordeel van de regering is ook in die gevallen de inspanning, omdat er al een dossier ligt, gering geweest.

¹ Rapportage Vreemdelingenketen periode januari–december 2012, Hoofdstuk 3 Asiel, paragraaf 3.2. Kerncijfers, blz. 16.

² Nota van toelichting, Algemeen, par. 10. Consultatie en voorhang, vierde alinea.

³ Artikel 3, aanhef en onder f, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 bepaalt dat rechtsbijstand als zijnde van elke grond ontbloomt niet wordt verleend indien de aanvraag betrekking heeft op een vordering of verweer dat betrekking heeft op een tweede of volgende aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in welk kader redelijkerwijs buiten twijfel is dat de nieuwe feiten of omstandigheden vóór de onherroepelijke beslissing op de eerdere aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd naar voren hadden kunnen worden gebracht, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de bijzondere omstandigheden van het geval noodzakelijk tot het verlenen van rechtsbijstand. Artikel 5a, vijfde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 verwijst naar artikel 30, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waarin het gaat om de situatie dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, de vreemdeling reeds rechtmatig verblijf heeft, de vreemdeling eerder een aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning heeft ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist en hij op grond van die aanvraag rechtmatig verblijf heeft of de vreemdeling op grond van een verdragsverplichting tussen Nederland en een ander land zal worden overgedragen aan dat land van eerder verblijf.

⁴ Nota van toelichting, Algemeen, par. 4. Rechtsbijstand en tweede of volgende verblijfsaanvragen, zesde alinea.



Meer in algemene zin merkt de Afdeling op dat de regering over het vraagstuk van de resultaatgerelateerde beloning in de advocatuur een terughoudend standpunt inneemt. De Afdeling brengt in herinnering dat in het Koninklijk Besluit van 9 maart 2005 tot vernietiging van de Wijzigingsverordening op de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning) van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)⁵ is overwogen dat een dergelijk systeem ertoe leidt dat de advocaat een eigen – financieel – belang krijgt bij de procedure terwijl een cliënt er recht op heeft dat alleen zijn belang wordt gediend. Voor een behoorlijke rechtsbedeling, en dus een goede beroepsuitoefening, is vereist dat de rechtsbijstandverlening door een advocaat onbelemmerd kan worden verleend, los van een vergaand direct eigen financieel belang en van andere niet door een behoorlijke rechtsbedeling ingegeven belangen, aldus het Besluit.⁶

Blijkens de brief van 12 april 2013 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer⁷ wordt overlegd met de NOvA over een nieuw experiment met resultaatgerelateerde beloning dat begin 2014 zou moeten starten op het terrein van letsel- en overlijdensschade. Doel is de toegang tot het recht voor een deel van de rechtzoekenden te vergroten doordat met vormen van resultaatgerelateerde beloning soms hoge financiële drempels kunnen worden weggenomen. De Staatssecretaris merkt in die brief op dat de voorzichtigheid waarmee hij met dit vraagstuk omgaat, is ingegeven door de onmiskenbare kwetsbaarheden die aan de resultaatgerelateerde beloning kunnen kleven. De advocaat kan, afhankelijk van de vorm ervan, een substantieel eigen financieel belang krijgen bij de uitkomst van de zaak, aldus de Staatssecretaris. Toetssteen is of de kernwaarden van de advocatuur en de belangen van rechtzoekenden niet in het gedrang komen.

Gelet op de voorzichtigheid waarmee het vraagstuk van de resultaatgerelateerde beloning in algemene zin thans wordt benaderd en de naar het oordeel van de Afdeling grote terughoudendheid die bij de invoering van deze vorm van beloning ook op andere terreinen dan die van letsel- en overlijdensschade, moet worden betracht, is niet inzichtelijk dat thans in het algemeen voor tweede en volgende aanvragen om verblijfsvergunningen een vorm van resultaatgerelateerde beloning zou moeten worden ingevoerd. Temeer niet, nu het argument voor een lage vergoeding is gebaseerd op de geringe inspanning die nodig zou zijn voor een tweede en volgende aanvraag. Dat is niet anders wanneer de vervolgaanvraag succes heeft.

2. Effectiviteit en proportionaliteit

Volgens de toelichting wordt het zo effectief, efficiënt en zorgvuldig mogelijk behandelen van asielaanvragen onder meer bereikt door de mogelijkheden tot het stapelen van procedures te beperken, procedures te versnellen en de vergoeding voor verleende rechtsbijstand zo aan te passen dat na de behandeling van de eerste asielaanvraag prikkels voor nieuwe procedures worden weggenomen.⁸

Een van de maatregelen die hiertoe kan bijdragen is de rechtsbijstandverlener extra stimuleren om bij de eerste aanvraag om een verblijfsvergunning alle mogelijke ter zake doende feiten mee te nemen. Met de gekozen maatregelen zal ook de vreemdeling makkelijker overtuigd kunnen worden van de noodzaak alle relevante feiten bij de eerste aanvraag met zijn rechtsbijstandverlener te bespreken, aldus de toelichting.⁹

De toelichting vermeldt niet wat de onderliggende redenen kunnen zijn voor het indienen van tweede en volgende aanvragen en in hoeverre de voorgestelde maatregel een prikkel is om ondanks die redenen daarvan af te zien. De toelichting vermeldt slechts welke besparing door toepassing van de voorgestelde regeling kan worden behaald.¹⁰ Voor zover er vanuit wordt gegaan dat het beperken van de vergoeding voor de rechtsbijstandverlener tot een scherpere afweging zal leiden, wordt niet gemotiveerd in hoeverre de te verwachten uitval ziet op zaken waarin de procedure zonder goede grond zou zijn. Voorts volgt uit de in de toelichting opgenomen cijfers over 2008,¹¹ dat ruim 20% van de ingediende tweede en volgende aanvragen is ingewilligd en in ruim 15% van de gevallen die vervolgens door de rechter in eerste aanleg zijn beoordeeld, het beroep gegrond is verklaard. Niet is gebleken dat deze percentages voortvloeien uit gevallen waarin niet alle ter zake doende feiten in de eerste aanvraag zijn betrokken, terwijl dit wel mogelijk was geweest. Er zijn uiteenlopende gevallen waarin tot een opvolgende aanvraag kan worden besloten, zoals de gewijzigde situatie in het land van herkomst, wijziging van beleid, nieuw beschikbare informatie of de noodzaak tot een nieuwe,

⁵ Besluit van 9 maart 2005 houdende vernietiging van de Verordening tot wijziging van de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning) van de Nederlandse Orde van Advocaten van 25 maart 2004; Stb. 2005, 123.

⁶ Blz. 5 van voornoemd Besluit van 9 maart 2005.

⁷ TK 2012–2013, 31 753, nr. 62.

⁸ Nota van toelichting, Algemeen, par. 1. Aanleiding, eerste alinea.

⁹ Nota van toelichting, Algemeen, par. 10. Consultatie en voorhang, derde alinea.

¹⁰ Nota van toelichting, Algemeen, par. 9. Financiële gevolgen.

¹¹ Nota van toelichting, Algemeen, par. 9. Financiële gevolgen.



inhoudelijke beoordeling na een niet-succesvolle Dublinclaim.¹²

Verder betekent volgens de Afdeling het feit dat de aanvraag wordt afgewezen of een beroepschrift ongegrond wordt verklaard niet steeds dat van meet af aan duidelijk moet zijn geweest dat het hier om een kansloze procedure ging waarvoor minder voorbereiding door de rechtsbijstandverlener nodig was. Het is niet onaannemelijk dat de maatregel ertoe leidt dat rechtsbijstandverleners een eigen financiële afweging maken in relatie tot de omvang van de werkzaamheden die voor een zaak moeten worden verricht. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechtzoekende voor een zaak die op het eerste gezicht niet evident kansrijk maar ook niet kansloos is, geen rechtsbijstandverlener meer kan vinden die bereid is hem bij te staan in een vervolprocedure.¹³ Dit is een onwenselijke ontwikkeling uit een oogpunt van het in artikel 13 het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)¹⁴ neergelegde recht op een effectieve procedure en het in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op toegang tot de rechter. In voormeld Koninklijk Besluit van 9 maart 2005 wees de regering er ook op dat het recht op toegang tot de rechter in het geding kan komen omdat bereidheid tot het aannemen van zaken kan verminderen: 'Aan het enkele feit dat vooraf vaststaat dat een advocaat geen honorarium ontvangt in het geval de zaak wordt verloren is inherent dat de toegang tot het recht voor een doorslaggevend deel wordt bepaald door financiële afwegingen van de advocaat en niet door de belangen van de cliënt.' Voor zover er in de toelichting¹⁵ op wordt gewezen dat op grond van artikel 13 van de Advocatenwet een ieder die geen advocaat kan vinden zich kan wenden tot de deken met het verzoek een advocaat aan te wijzen en dat de noodzaak bestaat om te monitoren of er voldoende kwalitatief goede rechtshulpverleners bereid zijn om deze groep rechtzoekenden bij te staan, acht de Afdeling dit ontoereikend als uitgangspunt om de gesignaleerde mogelijke gevolgen van deze maatregel te beperken.

3. Conclusie

Gelet op de voorzichtigheid waarmee het vraagstuk van de resultaatgerelateerde beloning, ook volgens de Staatssecretaris, moet worden benaderd en op de vraagtekens die bij de effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel kunnen worden gezet in het licht van de mogelijke beperking van het recht op een effectieve procedure en op toegang tot de rechter adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen. Daarbij geeft de Afdeling in overweging dat een verlaging van de vergoeding, los van een resultaatgerelateerde beloning, meer voor de hand zou liggen als inderdaad de inspanningen voor tweede en volgende aanvragen geringer zouden zijn.¹⁶

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹² Zie ook het advies van de Adviescommissie van de NOvA, blz. 5.

¹³ Zie ook het advies van de Raad voor de Rechtspraak, blz. 2.

¹⁴ In de toelichting wordt verwezen naar artikel 6 van het EVRM, deze bepaling is evenwel niet rechtstreeks van toepassing op beslissingen omtrent toelating en verblijf van vreemdelingen (arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 5 oktober 2000, Maaouia t. Frankrijk, 39652/98).

¹⁵ Nota van toelichting, Algemeen, par. 8. De toegang tot het recht, zesde alinea.

¹⁶ Een voorziening als bedoeld in artikel 13 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is hier dan ook wenselijk.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W03.13.0254/II**

- In de toelichting de definiëring van het begrip 'tweede of volgende aanvraag' opnemen zoals dit wordt voorgesteld in het Besluit stroomlijning toelatingsprocedures, met daarbij een verwijzing naar de betreffende bepalingen.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de wijziging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners in geval van vervolgaanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning van vreemdelingen (Besluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen)

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van **PM** 2013, nr. /11/6;

Gelet op artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. W.../II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder b, wordt 'uitreiken van het schriftelijk voornemen tot afwijzen' vervangen door: uitreiken of toezenden van het schriftelijk voornemen tot afwijzen.
2. In de tweede volzin van het vijfde lid wordt na 'Indien deze procedure wordt beëindigd' ingevoegd: door een afwijzende beslissing of.
3. Onder vernummering van het zesde lid tot achtste lid worden twee leden ingevoegd, luidende:
 6. In afwijking van artikel 5 worden aan een beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, twee punten toegekend indien de uitspraak strekt tot een onbevoegdverklaring van de rechtbank, dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep.
 7. In afwijking van artikel 5 worden aan een hoger beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, twee punten toegekend indien:
 - a. de uitspraak die strekt tot een onbevoegdverklaring van de rechtbank, dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep, wordt bevestigd;
 - b. Onze Minister hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en deze uitspraak wordt vernietigd;
 - c. de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en deze uitspraak wordt bevestigd.

B

Na artikel 5a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5b

1. In afwijking van artikel 5 worden aan de bezwaarprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, zeven punten toegekend indien de beslissing strekt tot gegrondverklaring van het bezwaar en twee punten toegekend indien de beslissing strekt tot buitenbehandelingstelling-, dan wel niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het bezwaar.



2. In afwijking van artikel 5 worden aan de beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, twee punten toegekend indien de uitspraak strekt tot onbevoegdverklaring van de rechtbank-, dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep.
3. In afwijking van artikel 5 worden aan een hoger beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, vijf punten toegekend indien
 - a. de uitspraak die strekt tot een onbevoegdverklaring van de rechtbank-, dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep, wordt vernietigd;
 - b. Onze Minister hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en de uitspraak wordt bevestigd;
 - c. de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en de uitspraak wordt vernietigd.
4. In afwijking van artikel 5 worden aan een hoger beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000, twee punten toegekend indien:
 - a. de uitspraak die strekt tot een onbevoegdverklaring van de rechtbank-, dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep, wordt bevestigd;
 - b. Onze Minister hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en deze uitspraak wordt vernietigd;
 - c. de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld tegen de gegrondverklaring van het beroep en deze uitspraak wordt bevestigd.

ARTIKEL II

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zoals dat luidde vóór de inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op toevoegingen afgegeven vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL III

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL IV

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen.

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

In het immigratiehoofdstuk van het regeerakkoord van 30 september 2010 is onder andere opgenomen dat de behandeling van aanvragen voor asiel zo effectief, efficiënt en zorgvuldig mogelijk plaatsvindt. Dit wordt onder meer bereikt door de mogelijkheden tot het stapelen van procedures te beperken, procedures te versnellen en de vergoeding voor verleende rechtsbijstand zo aan te passen dat na de behandeling van de eerste asielaanvraag prikkels voor nieuwe procedures worden weggenomen (toepassing van 'no cure no fee' in vervolgprocedures). In de beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' heeft de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel¹ aangegeven dat het uitgangspunt hierbij is dat bij vervolgaanvragen, waarbij geen nieuwe feiten en omstandigheden worden aangevoerd en die niet tot inwilliging leiden, een substantieel lagere of geen vergoeding voor verleende rechtsbijstand zal worden toegekend dan in zaken waarbij wel sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden of waar de vervolgaanvraag uiteindelijk leidt tot inwilliging.

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft de beleidsvisie nader uitgewerkt in de brief van 22 mei 2012 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal². In deze brief wordt in zijn algemeenheid ten aanzien van verleende rechtsbijstand gesteld dat de rechtsbijstandverlener in elke aanleg van de asielvervolgprocedure de volledige vergoeding ontvangt indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld. De rechtsbijstandverlener ontvangt een lagere vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld. Nu in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures in de eerste asielprocedure, naast de toets aan allereerst de asielgronden van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000, ook ambtshalve meer humanitaire reguliere beleidskaders worden meegetoetst, kan de vervolgaanvraag zien op zowel de asielgronden als de reguliere humanitaire gronden.

In dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat ingeval van rechtsbijstandverlening bij vervolgaanvragen die zien op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, de rechtsbijstandverlener in elke aanleg de volledige vergoeding ontvangt indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld en de lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld. Onderhavig wijzigingsbesluit ziet dus op de aanpassing van de vergoedingsregeling van de rechtsbijstandverlener die bij tweede of volgende verblijfsaanvragen gesubsidieerde rechtsbijstand heeft verleend en heeft daarom geen directe gevolgen voor rechtzoekende (zie ook paragraaf 8).

De nota van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures in relatie tot de maatregel aanpassing van de vergoeding voor verleende rechtsbijstand bij tweede of volgende aanvragen. Paragraaf 3 ziet op de thans geldende vergoeding voor verleende gesubsidieerde rechtsbijstand in de eerste en tweede en volgende aanvragen. In paragraaf 4 wordt uiteengezet waarom gekozen is voor een gedifferentieerd vergoedingensysteem in plaats van een systeem waarbij in het geheel geen vergoeding zou worden toegekend voor verleende gesubsidieerde rechtsbijstand in het geval de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld. Paragraaf 5 bevat de uitwerking van de maatregel van de gedifferentieerde vergoeding voor verleende rechtsbijstand in tweede of volgende asielaanvragen. In paragraaf 6 wordt de maatregel van de gedifferentieerde vergoeding uitgewerkt voor tweede of volgende regulier aanvragen. Paragraaf 7 ziet op de samenloop van de maatregel van de gedifferentieerde vergoeding in tweede of volgende verblijfsaanvragen en de vergoeding van procedures die eindigen in een kennelijk gegrond-, kennelijk ongegrond-, kennelijk niet ontvankelijk- of kennelijk niet bevoegdverklaring. De toegang tot het recht wordt behandeld in paragraaf 8. De financiële gevolgen van de maatregelen vinden hun beslag in paragraaf 9. De uitkomsten van de voorhang- en consultatieprocedure zijn verwerkt in paragraaf 10 en tot slot wordt in paragraaf 11 ingegaan op de administratieve lasten.

2. De asielprocedure

Een goede rechtsbijstandverlening tijdens de asielprocedure is van wezenlijk belang voor de rechtspositie van de vreemdeling. Een vreemdeling moet in staat worden gesteld om in vertrouwen en zonder terughoudendheid te kunnen spreken met een rechtsbijstandverlener. De inwerkingtreding van een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure op 1 juli 2010³ heeft, voor zover hier van belang, tot de volgende wijzigingen geleid. Meer asielzoekers krijgen eerder duidelijkheid over de uitslag van de asielprocedure en de asielprocedure is zorgvuldiger geworden. Genoemde wetswijziging maakt het mogelijk dat de rechter in de beroepsfase rekening

¹ Brief van 22 februari 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1400

² Kamerstukken II, 2011/12, 19 637, nr. 1532

³ Stb. 2010, 244



houdt met relevante nieuwe omstandigheden en beleidswijzigingen.

Tijdens de verbeterde asielprocedure wordt de asielzoeker, voor zover mogelijk, steeds door één en dezelfde rechtsbijstandverlener bijgestaan gedurende de gehele procedure. Dit bevordert de vertrouwensband tussen de asielzoeker en zijn of haar rechtsbijstandverlener. Daarnaast levert de bijstand door één en dezelfde rechtsbijstandverlener tijdwinst en meer zorgvuldigheid op doordat er minder overdrachtsmomenten zijn.

Het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures ziet op een verdergaande verbetering van de asielprocedure. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat er nog te veel vreemdelingen te lang in, vaak opeenvolgende, procedures zitten. Dit heeft als gevolg dat zij jarenlang zonder perspectief op integratie of terugkeer in Nederland verblijven.

Met de implementatie van dit Programma wordt, voor zover hier van belang, in de eerste procedure niet alleen bescherming op asielgronden getoetst, maar ook direct op de andere (reguliere) humanitaire beschermingsgronden. Na de implementatie van genoemd Programma wordt getoetst of er sprake is van een gezinsleven in Nederland dat bescherming behoeft, slachtofferschap van mensenhandel, medische aspecten, het buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken en schrijnendheid. Hierdoor kan direct duidelijk worden of er iets aan vertrek uit Nederland in de weg staat. Om te voorkomen dat de rechtsmiddelen voor de verschillende meegetoetste gronden in de eerste asielaanvraag uiteen gaan lopen, zullen de humanitaire reguliere gronden worden meegenomen in het voornemen en in de meeromvattende beschikking, en daarmee de rechtsmiddelen voor asiel volgen⁴.

Een belangrijk bijkomend voordeel van het integraal meetoetsen in de eerste asielprocedure van alle inhoudelijke aspecten die op dat moment aan terugkeer in de weg staan, is dat bij eventuele vervolgaanvragen er al een zorgvuldig opgebouwd volledig dossier is, op basis waarvan snel een beoordeling kan worden gemaakt op de merites van de vervolgaanvraag. Bij vervolgaanvragen wordt immers slechts gekeken naar de nieuwe feiten en omstandigheden.

3. Regeling van de vergoeding voor rechtsbijstand in de asielprocedure

De hiervoor genoemde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (zie hiervoor onder 2) heeft ook gevolgen gehad voor de regelgeving op het gebied van de rechtsbijstand⁵. Met ingang van 1 september 2011 wordt voor verleende rechtsbijstand in de nieuwe algemene asielprocedure (in dit kader met inbegrip van de rust- en voorbereidingstijd) een vergoeding van maximaal 12 punten toegekend (zie artikel 5a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000). Dit maximum geldt voor zaken die in beginsel de gehele algemene asielprocedure doorlopen en waarbij de rechtsbijstandverlener op alle relevante momenten rechtsbijstand aan de vreemdeling verleent. Voor rechtsbijstand in zaken die in een eerder stadium worden doorverwezen naar de verlengde asielprocedure dan wel worden ingewilligd, wordt een aangepaste vergoeding toegekend.

Voorts is bepaald dat aan de rechtsbijstandsverlening in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd⁶ zeven punten worden toegekend, tenzij deze procedure beëindigd wordt door een beslissing als bedoeld in artikel 30, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel ziet op inhoudelijke afwijzingsgronden van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zoals de aanvraag van een zgn. Dublinclaimant of van een vreemdeling die reeds in het bezit is van bijvoorbeeld een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

In die gevallen worden aan de rechtsbijstandverlener slechts twee punten toegekend. De lagere vergoeding is in deze gevallen gerechtvaardigd aangezien het dossier van de vreemdeling doorgaans al bekend is of eenvoudig toegankelijk is.

In de toelichting op artikel 5a, vijfde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt al verwezen naar een verdere aanpassing van de vergoedingsregeling voor rechtsbijstand in vervolgproucedures, zoals aangekondigd in het regeerakkoord van 30 september 2010.

4. Rechtsbijstand en tweede of volgende verblijfsaanvragen

De introductie van een vergoedingensysteem dat uitsluitend werkt op basis van 'no cure no fee', zou betekenen dat er in het geheel geen vergoeding wordt betaald voor verleende rechtsbijstand indien een tweede of volgende aanvraag niet leidt tot inwilliging van het asielverzoek.

⁴ Zie het algemeen deel nota van toelichting onder meetoetsen humanitaire gronden in de eerste asielaanvraag van het Besluit stroomlijning toelatingsprocedures, Stb 2013, PM

⁵ Besluit van 8 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met het aanpassen van de asielprocedure, Stb. 2011, 378

⁶ Artikel 28, eerste lid, onderdeel a, Vreemdelingenwet 2000.



De rechtsbijstandregelgeving kent in het kader van tweede en volgende aanvraagprocedures asiel thans aan de aanvraagzijde van een toevoeging om gesubsidieerde rechtsbijstand al de mogelijkheid om een verzoek om toevoeging te weigeren. Op grond van artikel 3, aanhef en onderdeel f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, wordt gesubsidieerde rechtsbijstand als zijnde van elke grond ontbloom, niet verleend indien de aanvraag betrekking heeft op een vordering of verweer dat betrekking heeft op een tweede of volgende asielaanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in welk kader redelijkerwijs buiten twijfel is dat de nieuwe feiten en omstandigheden vóór de onherroepelijke beslissing op de eerdere aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd naar voren hadden kunnen worden gebracht, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de bijzondere omstandigheden noodzaken tot het verlenen van rechtsbijstand.

Met dit artikel 3, aanhef en onderdeel f, is uitvoering gegeven aan de motie van het lid Kamp, waarin werd verzocht om een vreemdeling niet meer in aanmerking te laten komen voor gratis rechtsbijstand voor het indienen van een tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, als de asielzoeker de feiten en omstandigheden waarop de herhaalde aanvraag is gebaseerd, bij de eerste aanvraag naar voren had kunnen brengen⁷.

Deze regeling zou afdoende moeten zijn als afwijzingsgrond voor een aanvraag om een toevoeging voor rechtsbijstand ten behoeve van een vervolgprocedure waarin geen nieuwe feiten of omstandigheden aangevoerd worden. De vraag is echter in hoeverre de raad voor rechtsbijstand, die belast is met het verlenen van toevoegingen, feitelijk gebruik kan maken van deze afwijzingsgrond. In de praktijk is het voor de raad niet eenvoudig vast te stellen of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. Zoals in de nota van toelichting op artikel 3, aanhef en onderdeel f, van het Besluit toevoegcriteria en rechtsbijstand wordt aangegeven, wordt dit onderzoek door de raad voor rechtsbijstand nauwgezet gedaan. Deze toetsing is echter niet meer dan marginaal, aangezien de raad voor rechtsbijstand met de inhoudelijke toetsing niet vooruit mag lopen op de inhoudelijke toetsing door de bestuursrechter. Gelet op de aard van de toetsing gaat het in de praktijk vaak om gevallen waarin er op grond van de dossierstukken geen twijfel kan bestaan over de vraag of de nieuwe feiten en omstandigheden in de eerdere procedure naar voren hadden kunnen worden gebracht⁸. Echter in de meeste gevallen biedt de marginale toets de raad voor rechtsbijstand onvoldoende handvatten om de aanvraag om een toevoeging op grond van artikel 3, aanhef en onderdeel f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria te weigeren. Met het onderhavige voorstel wordt de rechtsbijstandverlener aangemoedigd om zoveel mogelijk feiten tijdens de eerste procedure tot een verblijfsaanvraag aan de orde te stellen. Afgezien dat daardoor sneller duidelijkheid wordt verkregen over de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling, ontvangt de rechtsbijstandverlener voor deze eerste aanvraagprocedure en in beroep en hoger beroep de volledige vergoeding ongeacht de uitkomst in de betreffende instantie. Zoals de Raad voor de rechtspraak stelt wordt hiermee geen afbreuk gedaan aan de toegang tot het recht, maar wordt wel druk uitgeoefend de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling zo snel en efficiënt als mogelijk is, inzichtelijk te krijgen.

Met de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit worden de zaken die de toets op grond van artikel 3, aanhef en onderdeel f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria doorstaan, en waarvoor dus een toevoeging tot verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand is afgegeven, vergoed volgens een gedifferentieerd vergoedingensysteem.

Ook als verleende rechtsbijstand niet leidt tot een inwilliging van een tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning heeft de rechtsbijstandverlener werk geleverd en is een vergoeding op zijn plaats. Als uitgangspunt voor de vergoedingensystematiek voor verleende rechtsbijstand in deze zaken is er daarom voor gekozen een lagere vergoeding toe te kennen bij een afwijzing van de tweede of volgende verblijfsaanvraag. Tevens wordt een lagere vergoeding toegekend indien de vreemdeling in beroep en hoger beroep niet in het gelijk wordt gesteld (zie hierna onder 5).

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent een forfaitair vergoedingensysteem. Dit betekent dat in een zaak waaraan bijvoorbeeld 6 punten worden toegekend, de rechtsbijstandverlener de ene keer meer dan 6 uur besteedt en de andere keer minder dan 6 uur. De gemiddelde tijdsbesteding is 6 uur. Binnen het forfaitaire vergoedingensysteem is gekeken naar gelijkwaardige dienstverlening door de rechtsbijstandverlener. Tevens is van belang dat het gaat om een tweede of volgende aanvraag waarbij alleen nieuwe feiten en omstandigheden aan de orde komen. De zaak is als zodanig dus al in eerste instantie beoordeeld. Daarvoor heeft de rechtsbijstandverlener de volledige vergoeding ontvangen. Wordt de tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning door een andere rechtsbijstandverlener behandeld, dan beschikt hij over een dossier waarvan snel kennis kan worden genomen.

Bij een tweede of volgende verblijfsaanvraag beoordeelt hij de nieuwe feiten in het licht van de zaak als totaal. Dit vergt veel minder inspanning dan een zaak die van het begin af aan moet worden

⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 79.

⁸ Stb. 2004, 167.



beoordeeld. Deze nieuwe beoordeling kan worden vergeleken met de inzet die nodig is voor een lichte adviestoevoeging, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de inzet van de rechtsbijstandverlener minder dan 4 uur is. Deze lichte adviestoevoeging wordt gehonoreerd met 2 punten. Met het oog op het vaststellen van de gedifferentieerde vergoeding is derhalve bij dit puntenaantal in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures aangesloten als de tweede of volgende asielaanvraag wordt afgewezen of de vreemdeling in een tweede of volgende toelatingsaanvraag niet in het gelijk wordt gesteld. De Raad voor de rechtspraak acht deze redenering niet consistent, aangezien inwilliging van een tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning niet meer of minder werk met zich brengt. Van belang is dat bij deze voornoemde keuze aan de ene kant voor ogen heeft gestaan dat aan sommige zaken meer dan vier uur wordt besteed en aan andere zaken veel minder dan vier uur. Aan de andere kant creëert een volledige honorering bij inwilliging van die aanvraag een extra stimulans om volledigheid te betrachten bij de eerste aanvraag alsmede een tweede of volgende aanvraag scherp te beoordelen. Ondanks dat het in het laatste geval om een tweede of volgende aanvraag gaat, wordt bij inwilliging daarvan de volledige vergoeding betaald. Door ook in geval de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld toch een honorering toe te kennen, wordt eraan bijgedragen dat ook in die zaken die uiteindelijk niet leiden tot inwilliging van de verblijfsvergunning rechtsbijstand kan worden verleend.

5. Regeling van de vergoeding voor rechtsbijstand in tweede of volgende asielaanvragen

Dit wijzigingsbesluit regelt dat voortaan 2 punten worden toegekend voor verleende rechtsbijstand als een tweede of volgende asielaanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen. Tegen zijn eigen afwijzende beslissing zal de Minister van Veiligheid en Justitie geen beroep instellen. Als er beroep wordt aangetekend zal dat door of namens de vreemdeling gebeuren. De rechtsbijstandverlener ontvangt, op grond van artikel 5 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en de bijlage bij dat besluit, 8 punten als het beroep door de rechter gegrond wordt verklaard. Het maakt hierbij niet uit of de rechter ook besloten heeft tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het besluit, al dan niet met gehele of gedeeltelijke instandhouding van de rechtsgevolgen. De beslissing tot gegrondverklaring is dus bepalend voor het al dan niet toekennen van de volledige vergoeding van 8 punten.

Indien de rechter het beroep ongegrond verklaart en de vreemdeling daarmee niet in het gelijk is gesteld, ontvangt de rechtsbijstandverlener 2 punten.

Ingeval de uitspraak strekt tot onbevoegdverklaring van de rechtbank of niet ontvankelijkheid van het beroep van de rechter in eerste aanleg, is de vreemdeling evenals bij een ongegrondverklaring van het beroep niet in het gelijk gesteld en ontvangt de rechtsbijstandverlener derhalve 2 punten.

Als het beroep door de rechter in eerste aanleg gegrond is verklaard, zal doorgaans alleen de Minister van Veiligheid en Justitie hoger beroep willen instellen. Als de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in hoger beroep in stand blijft ofwel wordt bevestigd, ontvangt de rechtsbijstandverlener, op grond van artikel 5 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en de bijlage bij dat besluit, 5 punten. In dit geval wordt de vreemdeling immers in het gelijk gesteld. Wordt de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in hoger beroep vernietigd en daarmee de vreemdeling niet in het gelijk gesteld, dan ontvangt de rechtsbijstandverlener de forfaitaire vergoeding van 2 punten.

Zoals gezegd zal in geval van een gegrondverklaring in beroep doorgaans de Minister van Veiligheid en Justitie in hoger beroep gaan. Toch kan een gegrondverklaring van het beroep door de rechter in eerste aanleg ook aanleiding voor de vreemdeling zijn om hoger beroep aan te tekenen. Bijvoorbeeld als de rechter in eerste aanleg het besluit van het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk vernietigt met gehele of gedeeltelijke instandhouding van de rechtsgevolgen. Als in deze gevallen door of namens de vreemdeling hoger beroep wordt ingesteld, ontvangt de rechtsbijstandverlener 2 punten in het geval de uitspraak van de rechter in eerste aanleg wordt bevestigd en 5 punten als de uitspraak van de rechter wordt vernietigd.

Wordt het beroep van de vreemdeling door de rechter in eerste aanleg ongegrond verklaard, zal doorgaans alleen door of namens de vreemdeling hoger beroep worden ingesteld. De rechtsbijstandverlener ontvangt dan bij een bevestiging van de uitspraak in eerste aanleg 2 punten en bij een vernietiging 5 punten. Gaat de Minister van Veiligheid en Justitie in hoger beroep, dan ontvangt de rechtsbijstandverlener eveneens de forfaitaire vergoeding van 2 punten bij een bevestiging van de uitspraak en 5 punten bij een vernietiging van de uitspraak. Immers bij een bevestiging van de uitspraak in beroep wordt de vreemdeling niet in het gelijk gesteld, de uitspraak van de rechter dat het beroep ongegrond is blijft immers in stand. Dit in tegenstelling tot een vernietiging door de hoger beroepsrechter van de uitspraak in beroep. In dit geval wordt de vreemdeling in het gelijk gesteld, immers de ongegrondverklaring van de rechter in beroep wordt in hoger beroep vernietigd.

In geval de uitspraak strekt tot onbevoegdverklaring van de rechtbank of niet ontvankelijkheid van het beroep van de rechter in eerste aanleg, is de vreemdeling evenals bij een ongegrondverklaring van het beroep niet in het gelijk gesteld en ontvangt de rechtsbijstandverlener derhalve 2 punten.



6. Regeling van de vergoeding voor rechtsbijstand in tweede of volgende reguliere aanvragen

Voor wat betreft de hoogte van de vergoeding voor verleende rechtsbijstand bij reguliere tweede of volgende aanvragen is aangesloten bij de hoogte van de vergoeding die wordt toegekend bij tweede of volgende aanvragen asiel. Aan verleende rechtsbijstand in een tweede of volgende aanvraagprocedure regulier worden geen punten toegekend omdat er op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria geen toevoeging wordt verleend indien de rechtsbijstand uitsluitend is verzocht voor het indienen van een reguliere aanvraag. Bij reguliere verblijfsaanvragen, ongeacht of het een eerste, tweede of volgende aanvraag is, start de toekenning van de gedifferentieerde vergoeding voor verleende rechtsbijstand eerst in de bezwaarfase.

Tegen een afwijzende beslissing van de Minister van Veiligheid en Justitie, zal alleen door of namens de vreemdeling bezwaar worden gemaakt. Dit wijzigingsbesluit regelt dat voortaan 2 punten worden toegekend voor verleende rechtsbijstand als een tweede of volgende reguliere aanvraag van de vreemdeling in bezwaar leidt tot een ongegrondverklaring. Indien de beslissing op bezwaar leidt tot een gegrondverklaring, worden aan de rechtsbijstandverlener, ingevolge artikel 5b van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, 7 punten toegekend. Indien de bezwaarprocedure strekt tot buitenbehandelingstelling of niet ontvankelijkheid is de vreemdeling, evenals bij een ongegrondverklaring van het bezwaar, niet in het gelijk gesteld en ontvangt de rechtsbijstandverlener derhalve 2 punten.

De Minister van Veiligheid en Justitie zal geen beroep instellen tegen zijn eigen beslissing in bezwaar tot buitenbehandelingstelling, niet ontvankelijkheid dan wel ongegrondverklaring. Als er beroep wordt aangetekend tegen een de beslissing in bezwaar zal dat door of namens de vreemdeling gebeuren. Op grond van de bijlage bij artikel 5 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 worden de rechtsbijstandverlener 8 punten toegekend als het beroep door de rechter gegrond wordt verklaard. Het maakt hierbij niet uit of de rechter ook besloten heeft tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het besluit, al dan niet met gehele of gedeeltelijke instandhouding van de rechtsgevolgen. De uitspraak tot gegrondverklaring is dus bepalend voor het toekennen van de volledige vergoeding van 8 punten.

Indien de rechter het beroep ongegrond verklaart en de vreemdeling daarmee niet in het gelijk is gesteld, ontvangt de rechtsbijstandverlener 2 punten.

In geval de uitspraak strekt tot onbevoegdverklaring van de rechtbank of niet ontvankelijkheid van het beroep van de rechter in eerste aanleg, is de vreemdeling evenals bij een ongegrondverklaring van het beroep, niet in het gelijk gesteld en ontvangt de rechtsbijstandverlener derhalve de forfaitaire vergoeding van 2 punten.

Als het beroep door de rechter in eerste aanleg gegrond is verklaard, zal doorgaans alleen de Minister van Veiligheid en Justitie hoger beroep willen instellen. Als de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in hoger beroep in stand blijft ofwel wordt bevestigd, ontvangt de rechtsbijstandverlener 5 punten. In dit geval wordt de vreemdeling immers in het gelijk gesteld. Wordt de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in hoger beroep vernietigd en daarmee de vreemdeling niet in het gelijk gesteld, dan ontvangt de rechtsbijstandverlener de forfaitaire vergoeding van 2 punten.

Zoals gezegd zal ingeval van een gegrondverklaring in beroep doorgaans de Minister van Veiligheid en Justitie in hoger beroep gaan. Toch kan een gegrondverklaring van het beroep door de rechter in eerste aanleg ook aanleiding zijn voor de vreemdeling om hoger beroep aan te tekenen. Bijvoorbeeld als de rechter in eerste aanleg het besluit van het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk vernietigt met gehele of gedeeltelijke instandhouding van de rechtsgevolgen. Als in deze gevallen door of namens de vreemdeling hoger beroep wordt ingesteld, ontvangt de rechtsbijstandverlener 2 punten in het geval de uitspraak van de rechter in eerste aanleg wordt bevestigd en 5 punten als de uitspraak van de rechter wordt vernietigd.

Wordt het beroep van de vreemdeling door de rechter in eerste aanleg ongegrond verklaard, dan zal doorgaans alleen door of namens de vreemdeling hoger beroep worden ingesteld. De rechtsbijstandverlener ontvangt dan bij een bevestiging van de uitspraak in eerste aanleg 2 punten en bij een vernietiging 5 punten. Gaat de Minister van Veiligheid en Justitie in hoger beroep, dan ontvangt de rechtsbijstandverlener 2 punten bij een bevestiging van de uitspraak en 5 punten bij een vernietiging van de uitspraak. Immers bij een bevestiging van de uitspraak in beroep wordt de vreemdeling niet in het gelijk gesteld, de uitspraak van de rechter dat het beroep ongegrond is blijft in stand. Dit in tegenstelling tot een vernietiging door de hoger beroepsrechter van de uitspraak in beroep. In dit geval wordt de vreemdeling in het gelijk gesteld, daar de ongegrondverklaring van de rechter in beroep, in hoger beroep wordt vernietigd.

De uitspraken tot onbevoegdverklaring van de rechtbank en niet ontvankelijkheid van het beroep door de rechter in eerste aanleg volgen de puntentoekenning die gekoppeld is aan de uitspraak van



ongegrond beroep van de rechter in eerste aanleg ofwel 2 punten. Dit betekent dat bij de bevestiging in hoger beroep van een onbevoegdverklaring van de rechtbank in eerste aanleg of de niet ontvankelijkheid van het beroep door de rechter in eerste aanleg, aan de rechtsbijstandverlener 2 punten worden toegekend.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat op grond van artikel 32 van de Wet op de rechtsbijstand een toevoeging voor de duur van één instantie geldt. Dit heeft tot gevolg dat er geen herstel van de te betalen vergoeding plaatsvindt als bijvoorbeeld de rechter in hoger beroep anders over de zaak oordeelt dan de rechter in eerste aanleg.

7. Regeling van de vergoeding voor rechtsbijstand indien de procedure eindigt in kennelijk niet ontvankelijk, kennelijk onbevoegd en kennelijk (on)gegrond

Met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners van **PM**⁹ is de maatregel ingevoerd dat een procedure die wordt beëindigd door een kennelijke afdoening, twee punten worden toegekend voor verleende gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze maatregel geldt voor alle rechtsgebieden en beperkt zich niet alleen tot het vreemdelingenrecht. Als op basis van een toevoeging rechtsbijstand is verleend en de procedure eindigt in kennelijk gegrond-, kennelijk ongegrond-, kennelijk niet ontvankelijk- of kennelijk niet bevoegdverklaring worden aan de rechtsbijstandverlener 2 punten toegekend.

De onderbouwing van deze maatregel is gekoppeld aan de rol die de rechtsbijstandverlener hierin speelt. Al in een eerste gesprek met een cliënt inventariseert een rechtsbijstandverlener het belang van de zaak en zal hij een inschatting maken van de haalbaarheid van de zaak. Daartoe zal hij enig feitenonderzoek moeten doen, de cliënt horen en wellicht enige stukken lezen. Uit deze inventarisatie zal blijken of de zaak bij de rechter enige kans van slagen heeft. Is er geen kans van slagen, dan ligt het in de rede dat de rechtsbijstandverlener zijn cliënt zal adviseren de zaak niet door te zetten. Indien de zaak met een beslissing kennelijk niet-ontvankelijkverklaring wordt afgedaan, betekent dit dat de rechtsbijstandverlener een evident andere inschatting van de zaak heeft gemaakt. Inherent aan een goede beroepsuitoefening door de rechtsbijstandverlener is dat niet nodeloos wordt doorgeprocedeerd.

Ook voor de andere kennelijke afdoeningen geldt dat deze relatief snel door een kwalitatief goed handelende kunnen worden beoordeeld.

Wordt in hoger beroep de uitspraak in eerste aanleg, die strekt tot kennelijk niet-ontvankelijkverklaring van het beroep vernietigd, dan vindt geen herstel van de te betalen vergoeding plaats. Dit is inherent aan het systeem dat een toevoeging geldt voor de duur van één instantie (artikel 32 van de Wet op de rechtsbijstand). Indien de rechtbank wel is toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling en deze uitspraak in hoger beroep wordt vernietigd omdat wordt vastgesteld dat de uitspraak in eerste aanleg had moeten strekken tot een kennelijk niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, wordt het puntenaantal eerst in hoger beroep verlaagd. Ook hier vindt om de hiervoor genoemde reden geen herstel van de te betalen vergoeding plaats.

8. De toegang tot het recht

Artikel 18 van de Grondwet bepaalt dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te kunnen effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Behalve in de Grondwet is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van artikel 6 EVRM heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen en indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Naast strafrechtelijke procedures heeft het EVRM ook betekenis voor andere gerechtelijke procedures. Al in vroege jurisprudentie van het EHRM is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM¹⁰, ook in civielrechtelijke zaken¹¹. In civielrechtelijke context heeft het EHRM erkend dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich behoorlijk kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te worden beoordeeld aan de hand van enkele criteria: de ernst van het belang van

⁹ Stcrt. 2012, nr. 24322, Stb. 2013, **PM**

¹⁰ EHRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk).

¹¹ EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk).



betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak¹².

Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat aan lidstaten vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand¹³. Er bestaat geen absoluut recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, in die zin dat gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar moet worden gesteld voor alle civielrechtelijke geschillen; het recht kan worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden en beperkingen¹⁴. Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen¹⁵. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden¹⁶, met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan¹⁷.

In paragraaf 1 is aangegeven dat onderhavig wijzigingsbesluit ziet op de aanpassing van de vergoedingsregeling van de rechtsbijstandverlener die in tweede of volgende verblijfsaanvragen gesubsidieerde rechtsbijstand heeft verleend. De toegang tot het recht op rechtsbijstand voor rechtzoekende manifesteert zich in eerste instantie bij de eerste aanvraagprocedure asiel. Tijdens de asielprocedure is een goede rechtsbijstandverlening van wezenlijk belang voor de rechtspositie van rechtzoekende. Een rechtzoekende moet in staat worden gesteld om in vertrouwen en zonder terughoudendheid te kunnen spreken met zijn rechtsbijstandverlener. Alle risico's en mogelijkheden moeten in volle vrijheid kunnen worden geïnventariseerd en worden afgewogen. Op die manier kan de rechtzoekende komen tot een verantwoorde en weloverwogen beslissing over de aanpak van zijn zaak. Door goede rechtsbijstandverlening kunnen bovendien nodeloze procedures en tweede en volgende verblijfsaanvragen worden voorkomen.

Zoals van een rechtzoekende verwacht mag worden dat hij in een zo vroeg mogelijk stadium bij zijn eerste aanvraag tot verblijf in Nederland de relevante feiten en omstandigheden die zijn relaas ondersteunen openbaart, mag van de rechtsbijstandverlener verwacht worden dat hij vanaf het begin de zaak scherp beoordeelt, opdat voor de vreemdeling snel duidelijk wordt wat zijn verblijfsrechtelijke kansen zijn. Bij de eerste aanvraag wordt voor elke aanleg de volledige vergoeding aan de rechtsbijstandverlener toegekend.

Indien een eerste verblijfsprocedure niet heeft geleid tot het verlenen van een verblijfsvergunning aan rechtzoekende, en de rechtsbijstandverlener van mening is dat er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die niet tijdens de eerste aanvraagprocedure konden worden aangevoerd, staat vanzelfsprekend ook in tweede instantie de toegang tot het recht op rechtsbijstand open. Hierbij wordt opgemerkt dat in artikel 3, aanhef, en onderdeel f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria is geregeld dat rechtsbijstand als zijnde van elke grond ontbloom niet wordt verleend indien de aanvraag betrekking heeft op een vordering of verweer dat betrekking heeft op een tweede of volgende aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in welk kader redelijkerwijs buiten twijfel is dat de nieuwe feiten of omstandigheden voor de onherroepelijke beslissing op de eerdere aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd naar voren hadden kunnen worden gebracht, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de bijzondere omstandigheden van het geval noodzaken tot het verlenen van rechtsbijstand.

Op het moment dat er een tweede of volgende aanvraag wordt ingediend, zijn er dus al veel feiten gewisseld en beoordeeld en is het dossier bekend. De rechtsbijstandverlener kan in deze procedures zijn focus leggen op de nieuwe informatie, waardoor zijn inzet geringer kan zijn dan in het geval een geheel nieuw feitencomplex moet worden beoordeeld. Deze inzet is vergelijkbaar met de inzet die een rechtsbijstandverlener verricht in een zaak waarvoor een lichte adviestoevoeging wordt verleend (zie paragraaf 4). In aansluiting op de vergoeding die wordt toegekend bij de lichte adviestoevoeging alsmede ter stimulering van een scherpe beoordeling van de feiten is het redelijk een hogere vergoeding toe te kennen indien de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld en een lagere vergoeding indien de rechtzoekende niet in het gelijk wordt gesteld.

De Adviescommissie Vreemdelingenrecht (hierna: Adviescommissie) van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: Orde) wijst op het risico dat een verlaging van de vergoeding voor verleende rechtsbijstand bij tweede en volgende aanvragen een risico met zich brengt dat vreemdelingen wier eerste aanvraag werd afgewezen geen kwalitatief goede rechtshulpverlener meer zullen vinden die bereid is hen bij te staan. Zoals ook de raad voor rechtsbijstand stelt bestaat de noodzaak te monitoren

¹² EHRM Airey / Ierland; EHRM 28 maart 1990 (Granger / VK); EHRM 24 mei 1991 (Quaranta / Zwitserland); en EHRM 15 februari 2005 (Steel en Morris / VK).

¹³ EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

¹⁴ EHRM P., C. en S / Verenigd Koninkrijk.

¹⁵ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk); en EHRM 16 april 2002 (Iviso / Verenigd Koninkrijk). Zie tevens ECRM 10 juli 1980 (X. / Verenigd Koninkrijk); en ECRM 10 januari 1991 (Garcia / Frankrijk).

¹⁶ EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

¹⁷ EHRM Ashingdane / Verenigd Koninkrijk. Vergelijk tevens HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).



of er voldoende kwalitatief goede rechtshulpverleners bereid zijn om deze groep rechtzoekenden bij te staan. De raad voor rechtsbijstand houdt bij hoeveel toevoegingen er in asiel- en andere vreemdelingenzaken worden afgegeven. Ook houdt de raad bij hoeveel rechtsbijstandverleners bij hen staan ingeschreven die bevoegd zijn om vreemdelingenzaken te doen. Aan de hand van deze cijfers kan met behulp van de raad voor rechtsbijstand voortdurend bezien worden of er voldoende kwalitatief goede rechtshulpverleners op dit rechtsterrein bereid blijven rechtsbijstand te verlenen. Waar het ingeval van de gedifferentieerde vergoedingssystematiek om gaat is dat de relevante feiten en omstandigheden in een zo vroeg mogelijk stadium van een procedure bekend zijn. Het gaat er niet om vreemdelingen de toegang tot het recht te beletten. Als een rechtzoekende bijstand van een rechtsbijstandverlener behoeft, staat de weg naar de rechtsbijstandverlener en de gesubsidieerde rechtsbijstand open. Immers, op grond van artikel 13 van de Advocatenwet kan een ieder die geen advocaat kan vinden, zich wenden tot de deken met het verzoek een advocaat aan te wijzen.

9. Financiële gevolgen

Voor de berekening van de financiële gevolgen van de invoering van de gedifferentieerde vergoeding is uitgegaan van het aantal zaken dat door middel van een gerechtelijke afdoening is afgedaan. Opdat een goed beeld kan worden verkregen van de opbrengsten is het noodzakelijk het procedureverloop van tweede en volgende aanvragen gedurende aan aantal jaren te volgen. Immers, bij een afwijzende beslissing door het bestuursorgaan kan beroep en hoger beroep worden ingesteld. Aangezien de gedifferentieerde vergoeding met zich brengt dat de honorering per aanleg afhangt van de beslissing van het bestuursorgaan dan wel de uitspraak van de rechter is uitgegaan van tweede en volgende asielaanvragen die in 2008 zijn ingediend. Aangezien het aantal tweede en volgende aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning op reguliere gronden verwaarloosbaar is, is dit niet meegenomen in de cijfers.

In dat jaar 2008 zijn er 447 tweede of volgende asielaanvragen ingewilligd. Afgewezen zijn er 1544. Met inachtneming van het oude vergoedingensysteem waren de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand in deze fase € 1.480.527. Wordt het gedifferentieerde vergoedingensysteem toegepast dan bedragen de kosten € 660.431. Dit betekent dat een besparing van € 820.096 wordt gerealiseerd.

Voor de zaken die vervolgens door de rechter in eerste aanleg zijn beoordeeld, kan een vergelijkbare berekeningsmethode worden gebruikt. Uit de zaken die na afwijzing door het bestuursorgaan zijn afgewezen, is in 1247 gevallen beroep ingesteld. Daarvan zijn er 207 gegrond en 824 ongegrond verklaard. In 62 gevallen verklaarde de rechter zich niet ontvankelijk. Onder het oude stelsel waren de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in deze procedures € 928.875 en met toepassing van de gedifferentieerde vergoeding zou het bedrag op € 364.156 uitkomen. Dit levert een besparing op van € 564.719.

Het aantal zaken waarin een partij vervolgens in hoger beroep gaat bedraagt 588. Onder het oude stelsel waren de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in deze procedures € 304.349 en met toepassing van de gedifferentieerde vergoeding zou het bedrag op € 129.707 uitkomen. Dit levert een besparing op van € 174.642.

De totale besparing komt hiermee op € 1.559.457.

10. Consultatie en voorhang

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand voorschreven voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en op 4 januari 2013 in de Staatscourant bekendgemaakt¹⁸.

Tijdens de procedurevergadering van 23 januari 2013 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede kamer der Staten Generaal besloten het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen te agenderen voor een algemeen overleg over vreemdelingen- en asielbeleid. Besloten werd de voorhangtermijn door deze agendering niet te laten stuiten. Het algemeen overleg vond plaats op 14 februari 2013 en het VAO op 23 april 2013. De tijdens het VAO op 23 april 2013 ingediende motie om het ontwerpbesluit eerst in werking te laten treden dan nadat de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures uitvoerbaar zijn, is op 5 maart aangenomen. In een brief van 12 april 2012 aan de Voorzitter van de Staten Generaal¹⁹ is uiteengezet op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting op artikel III van dit wijzigingsbesluit.

¹⁸ Stc. 2013, nr. 246, Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 55.

¹⁹ Briefkenmerk 2013-0000220967



Een ontwerp van dit besluit is ter consultatie aangeboden aan de Orde, de raad voor rechtsbijstand, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak. De van de Adviescommissie van de Orde, de raad voor rechtsbijstand en de Raad voor de rechtspraak, ontvangen adviezen zijn, voor zover noodzakelijk, in het ontwerpbesluit verwerkt.

Hoewel de Adviescommissie zich uitspreekt tegen de invoering van de voorgestelde maatregelen, kan zij zich, als algemeen uitgangspunt, vinden in de wens om het stapelen van procedures door vreemdelingen te beperken. De Adviescommissie vindt in de toelichting niet terug dat het stapelen van procedures voortvloeit uit het gedrag van advocaten. Met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt beoogd alle mogelijke middelen in te zetten die kunnen bijdragen aan een verdere verbetering en versnelling van de asielprocedure. Opdat maximaal effect van de maatregelen wordt verkregen, is van belang dat vanaf het moment van de indiening van een aanvraag om een verblijfsvergunning snelheid en efficiëntie worden gestimuleerd. De bedoeling is dat de vreemdeling een zo kort mogelijke periode in onzekerheid verkeert over zijn verblijfsrechtelijke positie. Eén van de maatregelen die hiertoe kan bijdragen is de rechtsbijstandverlener extra te stimuleren om bij de eerste aanvraag om een verblijfsvergunning alle mogelijke ter zake doende feiten mee te nemen. Ingevolge het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt het mogelijk meerdere toelatingsaspecten te toetsen in de eerste asielprocedure. Met de gekozen maatregel zal ook de vreemdeling makkelijker overtuigd kunnen worden van de noodzaak alle relevante feiten bij de eerste aanvraag met zijn rechtsbijstandverlener te bespreken.

Beleidswijzigingen die ten grondslag liggen aan een tweede of volgende aanvraag om een verblijfsvergunning kunnen enerzijds ertoe leiden dat er geen belang meer is om een procedure door te zetten, anderzijds tot het zonder verdere inspanning van de rechtsbijstandverlener inwilligen van de aanvraag dan wel tot een herbeoordeling door de rechter van de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Vanwege het werk dat een rechtsbijstandverlener toch aan de zaak heeft, is afgezien van de oorspronkelijke gedachte om géén vergoeding toe te kennen ingeval een vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld (zie ook onder 4). In de plaats daarvan is in die gevallen voorzien in een lagere vergoeding. Daarbij is meegewogen dat er situaties zijn die eenmalig een intensieve inzet van de rechtsbijstandverlener noodzakelijk maken, maar waarbij de uitspraak tot gevolg heeft dat veel andere zaken op eenzelfde wijze moeten worden afgedaan. Te denken is aan het beoordelen van de situatie in één betreffend land. De intensieve inzet middelt dan uit tegen de geringe inzet bij gelijkwaardige zaken. Voorts dient voor ogen te worden gehouden dat in het geval de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld de volledige vergoeding wordt verkregen ook in die gevallen waarbij de inspanning minimaal is.

De Adviescommissie kan zich vinden in de regeling dat geen toevoeging wordt gegeven ingeval er – kort gesteld – geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren worden gebracht. Deze regeling is niet nieuw maar reeds neergelegd in artikel 3, aanhef en onder f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Hetzelfde geldt voor de vergoeding in onder andere de zogenaamde Dublinzaken. Dit is geregeld in artikel 5a, vijfde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Genoemd artikel ziet op de puntentoekenning ingeval van rechtsbijstandverlening bij tweede en volgende asielaanvragen. In het geval een dergelijke procedure eindigt in een beslissing op grond van artikel 30, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000, wordt aan de rechtsbijstandverlener een vergoeding van twee punten toegekend. Ook deze regeling stelt het puntenaantal dus al afhankelijk van de uitkomst van de procedure. De constatering van de Adviescommissie en de raad voor rechtsbijstand dat het afhankelijk stellen van de hoogte van de vergoeding van het resultaat van de zaak een breuk met het stelsel is, kan daarom ook niet gevolgd worden.

De Adviescommissie merkt op dat het repareren van een onterechte ‘kennelijke’ afdoening veel tijd kost. Indien de rechtsbijstandverlener de zaak repareert met als gevolg dat de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld ontvangt de rechtsbijstandverlener de volledige vergoeding. De aan de zaak bestede tijd wordt dus conform het volledige forfait vergoed.

De Adviescommissie vraagt om aanpassing van het begrip ‘tweede en volgende aanvraag’ met het oog op de te verwachten verwarring met het begrip ‘herhaalde aanvraag’. Het begrip ‘tweede of volgende aanvragen’ komt reeds voor in de rechtsbijstandregelgeving en wel in artikel 3, aanhef en onder f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. In het Besluit stroomlijning toelatingsprocedures zal het begrip ‘tweede en volgende aanvraag’ worden gedefinieerd, waardoor verwarring wordt voorkomen. Door opname van deze definitie wordt tevens duidelijk dat elke aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt aangemerkt als een tweede of volgende aanvraag indien de grond waarop in laatstgenoemde aanvraag een beroep wordt gedaan reeds in het kader van de eerste aanvraag is mee getoetst. Door de uitwerking van het begrip tweede of volgende aanvragen in het Vreemdelingenbesluit 2000 zal tevens duidelijk worden dat een aanvraag tot het verlengen van een verblijfsvergunning hier niet onder valt.

De raad vreest dat de goede rechtsbijstandverleners zich mogelijk zullen terugtrekken en dat de slechte rechtsbijstandverleners de aan de orde zijnde zaken zullen blijven behartigen. Op dit punt wordt er met nadruk op gewezen dat aan de honorering van de rechtsbijstandverlener die rechtsbijstand verleend in de eerste procedure niets veranderd. Van belang is dat in deze eerste verblijfsproce-



dure alle relevante feiten aan de orde komen. Dit is niet alleen van belang voor de rechtsbijstandverlener maar ook voor de vreemdeling, aangezien een zo volledig mogelijke beoordeling leidt tot snelle inzichtelijkheid in zijn positie. Door invoering van een gedifferentieerd vergoedingensysteem in vreemdelingenzaken wordt meer dan vroeger gestimuleerd dat de nadruk komt te liggen op de eerste procedure. Voor tweede en volgende aanvragen blijven dan veelal een beperkt aantal feiten over. De raad kan hierop sturen door alleen ingeval er nieuwe feiten en omstandigheden zijn, opnieuw voor een tweede of volgende verblijfsaanvraag een toevoeging af te geven. Hierdoor neemt de kans af dat in het kader van een tweede of volgende verblijfsaanvraag een EVRM procedure volgt, waarbij ongeacht de uitkomst van de EVRM procedure aan de rechtsbijstandverlener de volledige vergoeding wordt toegekend.

Zowel de raad voor rechtsbijstand als de Adviescommissie constateren terecht dat een tweede aanvraag die wordt ingediend na een afwijzing op grond van artikel 30, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 moet worden aangemerkt als een tweede of volgende aanvraag. Ook hier geldt dat de rechtsbijstandverlener tijdens de behandeling van een dergelijke eerste asielaanvraag al een zo volledig mogelijk dossier opbouwt. Niet kan worden gezegd dat de invoering van een gedifferentieerd vergoedingensysteem in strijd is met artikel 37 van de Wet op de rechtsbijstand. Dit artikel bepaalt dat aan een rechtsbijstandverlener een subsidie verstrekt wordt voor het verlenen van rechtsbijstand. Bij algemene maatregel van bestuur wordt het bedrag van deze subsidie nader uitgewerkt. Het onderhavige besluit is een van de uitwerkingen.

11. Administratieve lasten

Voor burgers en bedrijfsleven zijn aan dit besluit geen administratieve lasten of andere nalevingskosten verbonden. Overeenkomstig het Convenant over het beëindigen van de ex ante toetsing voorgenomen wet- en regelgeving Justitie van 24 september 2009 is dit besluit niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Dit wijzigingsonderdeel bevat een technische aanpassing van artikel 5a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de wijziging van artikel 3.114, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Besluit stroomlijning toelatingsprocedures, artikel I, onderdeel p, Stb 2013, PM). Daarnaast regelt dit onderdeel de afwijkende puntentoekenning in het kader van tweede of volgende asielaanvragen indien de aanvraag wordt afgewezen dan wel de vreemdeling niet in het gelijk is gesteld in beroep. Ook is de afwijkende puntentoekenning in hoger beroep geregeld. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel B

Onderdeel B regelt de afwijkende puntentoekenning in het kader van tweede of volgende reguliere aanvragen, indien het bezwaar niet ontvankelijk wordt verklaard of buiten behandeling wordt gesteld dan wel de beslissing op bezwaar ongegrond is.

Ook is de afwijkende puntentoekenning in beroep en hoger beroep geregeld.

Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

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 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, Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000).

Artikel III

Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting onder 9 al is aangegeven, is op 5 maart 2013 een motie door de Tweede Kamer aangenomen om het ontwerpbesluit eerst in werking te laten treden dan nadat de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures uitvoerbaar zijn.



In een brief van de Staatssecretaris van 12 april 2013 is uiteengezet dat voor de implementatie van het pakket aan maatregelen van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures randvoorwaardelijk zijn dat de voorbereiding van de uitvoering (inclusief de ICT-systemen) en de wet- en regelgeving op tijd gereed zijn. Het is niet mogelijk om het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures als totaal pakket in 2013 in te voeren, nu dit een te groot beslag zou leggen op het ICT-systeem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Ondanks dat de kracht van het pakket juist zit in de samenhang van de verschillende maatregelen, die uiteindelijk tezamen tot het meest optimale resultaat zullen leiden, is besloten om de maatregelen die geen of weinig impact op ICT-systeem hebben, maar wel een grote winst opleveren voor de processen en de keten, wel in 2013 te implementeren. Dit betekent dat de maatregelen die zien op de asielprocedure (voor het grootste gedeelte) in het najaar 2013 al kunnen worden ingevoerd. Het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen zal voor het gedeelte dat ziet op tweede en volgende asielaanvragen tegelijkertijd met deze asielmaatregelen worden geïmplementeerd. Voor zover het ontwerpbesluit ziet op tweede en volgende reguliere aanvragen, treedt dit besluit tegelijkertijd inwerking met de maatregelen die zien op de humanitaire reguliere procedure. De implementatie van deze maatregelen zal naar verwachting in de eerste helft van 2014 plaatsvinden. Sommige onderdelen van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures zien op praktische verbeteringen in de uitvoeringspraktijk, gebaseerd op staand beleid. Deze onderdelen zijn reeds opgepakt en zoveel mogelijk ingevoerd dan wel zullen in de loop van 2013 worden ingevoerd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,