

Per e-mail

Tweede Kamer der Staten Generaal
Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
t.a.v. woordvoerders vreemdelingenrecht

Den Haag, 10 februari 2020

dossiernummer: 107622

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 430 650 31

e-mail: j.vollaard@advocatenorde.nl

Betreft: rechtsbijstand in de eerste fase van de asielprocedure

Geachte woordvoerders vreemdelingen- en asielbeleid van de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid,

Donderdag 13 februari houdt uw commissie het Algemeen Overleg (AO) vreemdelingen- en asielbeleid. Onderdeel van dat AO is de reactie van de regering op de uitvoeringstoetsen over het voornemen om de rechtsbijstand in de eerste fase van de asielprocedure af te schaffen¹.

Het verzoek van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) is om bij dit AO te vragen om een uitvoeringstoets voor de asieladvocatuur. Het is immers vreemd dat deze er wel zijn voor de IND en rechtspraak, maar niet voor de asieladvocatuur. Ook omdat de NOvA verwacht dat de voorgenomen maatregel leidt tot extra werk en extra werkdruk voor de asieladvocaten in de latere beroepsprocedures.

Standpunt Nederlandse orde van advocaten

De NOvA heeft uw Kamer eerder bericht dat rechtsbijstand in de eerste fase van de asielprocedure een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de asielprocedure. Het rapport van de Commissie Van Zwol bevestigt dit². Invoering van de voorgenomen maatregel stuit bij de NOvA dan ook op grote bezwaren.

Van invoering van de voorgenomen maatregel zou dan ook moeten worden afgezien, aangezien deze zal leiden tot onwenselijke gevolgen voor de gehele keten. Het afschaffen van rechtsbijstand in de eerste fase leidt er onder andere toe dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van het

¹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en veiligheid 19 december 2019, KS 31753, nr.192.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31753-192>

² Voor meer informatie wordt verwezen naar onze eerdere adviezen van 6 september 2018, 7 december 2018 en 20 november 2018 (<https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121039> en <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121064> en <https://www.advocatenorde.nl/document/achtergrondnotitie-bepanking-rechtsbijstand-aan-asielzoekers-20-11-2018>

asielbesluit afneemt, de rechtspositie van asielzoekers in de knel komt en asielprocedures hierdoor ook langer duren. Gevolg hiervan zijn uiteindelijk ook hogere kosten voor de overheid. Onze zorgen hierover brachten wij eerder onder uw aandacht op 18 november 2019³.

Een impactanalyse voor de asieladvocatuur

Invoering van de voorgenomen maatregel heeft grote gevolgen voor de asieladvocatuur. Het is dan ook niet zorgvuldig dat er geen uitvoeringstoets voor de asieladvocaten is uitgevoerd. De NOvA verwacht voor de asieladvocaten dat de werkdruk in het verdere proces van de asielprocedure toeneemt, terwijl de financiële gevolgen onduidelijk zijn. Indien inderdaad blijkt dat dit tot werklastverzwaring voor asieladvocaten leidt, dan zal daar ook een redelijke vergoeding van de overheid voor de asieladvocaten tegenover moeten staan. De NOvA verzoekt daarom uw Kamer daarom te vragen om een uitvoeringstoets voor de asieladvocatuur uit te laten uitvoeren.

De NOvA wil hierbij, mede vanwege het ontbreken van een uitvoeringstoets, uw Kamer alvast een globaal beeld te geven van de door ons voorziene gevolgen voor de asieladvocatuur.

Op dit moment wordt de vergoeding van een asieladvocaat opgedeeld in drie fases⁴, te weten het voorbereiden en bespreken van het eerste gehoor, het bespreken van het nader gehoor tot aan een eventueel voornemen en de zienswijze tot aan de beslissing. De voorgenomen maatregel zal ertoe leiden dat de vergoeding voor de eerste twee fases zal komen te vervallen. Aan iedere fase worden vier punten toegekend. Deze punten komen dus te vervallen, terwijl er niet evenredig minder werk wordt verwacht. Integendeel.

Een asieladvocaat die aan een zienswijze moet beginnen, zal immers alsnog het hele voortraject moeten inhalen. Het bespreken van het eerste gehoor blijft noodzakelijk vanwege in ieder geval het belang voor nareis/gezinshereniging, naturalisatie en een correcte inschrijving in de Basisregistratie Personen. Het bespreken van het nader gehoor blijft vervolgens noodzakelijk, omdat dit de basis vormt voor de verdere procedure. Fouten die daarbij gemaakt worden, moeten gecorrigeerd kunnen worden om te voorkomen dat een procedure onnodig langer duurt of een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Dit alles zou eigenlijk betekenen dat de puntvergoeding voor de derde fase omhoog moet en wel naar het niveau van alle drie de fases tezamen.

Wat door de voorgenomen maatregel overblijft is een zeer korte tijdspanne waarin de asieladvocaat tegen een aanzienlijk lagere vergoeding het vertrouwen moet winnen van de asielzoeker, de zaak goed en volledig moet bespreken en een gedegen zienswijze kan opstellen. Het is overigens maar de vraag of asielzoekers dat emotioneel aan kunnen. De verwachting is bovendien dat het vaker zal voorkomen dat rechtzoekenden pas na het winnen van vertrouwen informatie zullen delen met hun advocaat, terwijl deze informatie wellicht al in de eerste fase bekend had moeten zijn. Dit heeft tot gevolg dat deze informatie pas in de beroepsfase naar voren kan worden gebracht, waardoor de beslissing zal moeten worden ingetrokken en een aanvullend gehoor nodig zal zijn. De NOvA vraagt zich in navolging daarop dan ook af in hoeverre wordt voorzien in rechtsbijstand voor de aanvullende gehoren na een gegrond beroep of intrekking van de beschikking.

³ Brief NOvA 18 november 2019 "Begrotingsbehandeling J&V TK, onderdeel rechtsbijstand in de asielprocedure".

<https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetoevinosadviezen/243784>;

⁴ artikel 5a Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000

De werkdruk in beroep wordt dus hoger. Nieuwe feiten en motieven moeten met rechtzoekenden worden doorgesproken en in beroep worden gemotiveerd, waar dit eerst al in de besluitvormingsfase kon worden meegenomen. Ook moet er mogelijk vaker gebruik worden gemaakt van de zogeheten bestuurlijke lus⁵. Dit heeft weer gevolgen voor de lengte van de procedures, de proceskostenveroordelingen en de werkdruk van de rechterlijke macht. Indien uiteindelijk het een en ander niet meer gerepareerd kan worden in de beroepsfase, zal dat kunnen leiden tot meer opvolgende aanvragen. Dit staat haaks op het beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid om het aantal procedures terug te dringen.

De werkdruk voor de asieladvocatuur gaat naar verwachting omhoog, terwijl de vergoeding naar omlaag wordt bijgesteld. Het is de vraag welke advocaten bereid zijn om gespecialiseerd te blijven in het asielrecht indien zij onvoldoende omzet kunnen genereren om het hoofd boven water te houden. Gevolg hiervan kan zijn dat er te weinig asieladvocaten overblijven om asielzoekers bij te staan, met de nodige gevolgen voor de kwaliteit en de doorlooptijden.

Een volledige uitvoeringstoets zal over voorgaande zorgen en andere gevolgen meer duidelijkheid moeten geven.

Uitvoeringstoetsen IND en Rechtspraak en het Regeerakkoord

Tijdens het begrotingsdebat J&V 2020 kreeg uw Kamer de uitvoeringstoetsen van de IND en rechtspraak te zien⁶. Deze uitvoeringstoetsen gaven geen positief beeld over de voorgenomen maatregel.

Zowel bij IND als bij de rechtspraak leidt de voorgenomen maatregel tot een verhoging van de werkdruk en werklast. Ook verwacht men dat zaken zwaarder worden, omdat een deel van de beoordeling van een asielverzoek zal verschuiven van de besluitvormingsfase naar de beroepsfase. De rechtspraak verwacht: *“dat in totaal jaarlijks rond de tien procent extra beroepsprocedures aanhangig worden gemaakt”*⁷. De financiële gevolgen van deze extra werklast worden geschat op EUR 1,1 miljoen per jaar⁸.

In de brief van de regering van 19 december worden de gevolgen voor de IND en de rechtspraak erkend: *“in beide uitvoeringstoetsen aspecten worden genoemd die onder meer consequenties kunnen hebben voor het werk van de IND in de besluitvormingsfase, en daarna voor de doorlooptijden en zaakbelasting in beroep bij de rechtbanken”*.

De NOvA ziet invoering van de maatregel dan ook op gespannen voet staan met het Regeerakkoord. De voorgenomen maatregel is contraproductief. Het Regeerakkoord wil de justitiële keten ontlasten en capaciteit vrijmaken bij de IND⁹, maar het tegendeel wordt met invoering bereikt.

⁵ De bestuursrechter heeft op grond van art. 6:22 Awb en art. 8:72, derde en vierde lid Awb de mogelijkheid om tijdens een beroepsprocedure het bestuursorgaan, i.c. de IND, de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit te herstellen, in plaats van dit besluit meteen te vernietigen.

⁶ Brief regering 21 november 2019 Twee uitvoeringstoetsen over de maatregel rechtsbijstand https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z22906&did=2019D47500

⁷ Uitvoeringstoets Rechtspraak pagina 2 “a) toelichting toename zaaksaantallen”

⁸ Uitvoeringstoets Rechtspraak pagina 1 “financiële paragraaf”.

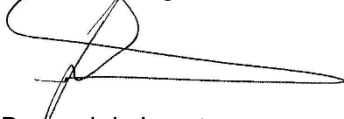
⁹ In het Regeerakkoord staat: “Rechtsbijstand wordt in lijn met EU-regelgeving na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag verstrekt, mede ter ontlasting van de justitiële keten. Hierdoor komt capaciteit bij de IND vrij die elders wordt ingezet”.

Uit beide toetsen blijkt dat een aantal kosten nog niet goed is te overzien, of niet goed in kaart kunnen worden gebracht, omdat eerst meer duidelijk moet zijn over de precieze uitwerking van de maatregel. Ondanks deze onvolledigheid zal de voorgenomen maatregel op korte termijn toch aan de uw Kamer worden gestuurd. Het zou in het kader van zorgvuldigheid beter zijn om eerst de kosten en effecten voor de IND, rechtspraak én advocatuur in kaart te brengen en de Kamer hierover te informeren. Om daarna pas de voorgenomen maatregel in de voorhangprocedure voor te leggen.

Tot slot

In de eerste fase van de procedure is rechtsbijstand door advocaten onmisbaar. In de fase van feitenvaststelling is het cruciaal dat een asielzoeker goed wordt geïnformeerd over het proces en dat hij wordt voorbereid op de asielprocedure en de gehoren. Uiteindelijk heeft iedereen in de justitiële keten daar de voordelen van: de IND, de rechtspraak, de advocatuur en niet te vergeten de rechtzoekende.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad,



Bernhard de Leest
lid algemene raad