

Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (mrs. J.A. Kroes(Vz.), I.J.M. Oomen, T.H.G. Schuringa, L.M. Straver, F. Wassenaar, L.J. Blijdorp, M. van Eik, W. Verberk, J. Temminck, P. Scholtes)

5 november 2013

POSITION PAPER DOSSIER GEFINANCIERDE RECHTSBIJSTAND VREEMDELINGEN

Inleiding

De Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten vraagt uw aandacht voor de bezuinigingen op de rechtsbijstand in vreemdelingenzaken. Enkele maatregelen van algemene aard zullen specifiek voor vreemdelingenzaken veel verdergaande gevolgen hebben dan voor andere rechtsgebieden, zoals hierna zal worden toegelicht. Uit reacties van Kamerleden en belanghebbenden is echter gebleken dat velen niet bekend zijn met deze specifieke gevolgen. Het is dan ook zaak dit voor het voetlicht te brengen vóór het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 14 november 2013 over de gefinancierde rechtsbijstand.

Er wordt van een vreemdelingenrechtadvocaat een hoge kwaliteit verlangd bij de juridische bijstand aan asielzoekers en reguliere vreemdelingen. Terecht.

Door de opeenstapeling van bezuinigingsmaatregelen zullen advocaten echter niet meer in staat zijn om deze kwaliteit te leveren. Het verlenen van rechtsbijstand zal niet of nauwelijks kostendekkend zijn. Advocaten zullen afhaken. De bezuinigingen zullen uiteindelijk averechts werken voor de kwaliteit van de rechtshulp en staan daarmee haaks op het streven van onder meer deze regering naar hoge kwaliteit rechtshulpverlening aan vreemdelingen. Het effect is dat die advocaten die slechte bijstand verlenen, door kunnen en zullen gaan met hun praktijk. Zij besteden zo weinig tijd aan hun cliënt en de procedure dat het voor hen rendabel zal blijven om de vreemdelingenpraktijk voort te zetten.

De Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten heeft eerder op 21 december 2012¹ en 8 februari 2013^{2,3} adviezen over de bezuinigingen op de Rechtsbijstand uitgebracht. In het bijzonder vraagt de Adviescommissie uw aandacht voor de volgende punten:

Verlaging van vergoeding bij kennelijke afdoening

Op 1 oktober jl. is al een grote bezuiniging doorgevoerd. Alle vreemdelingenzaken die 'kennelijk' worden afgedaan, worden nog slechts vergoed met 2 punten, dat wil zeggen 209,70 Euro. Dit betekent dat alle zaken waarin geen (hoor)zitting wordt gehouden, deze vergoeding krijgen. Tot 1 oktober was de vergoeding voor hoger beroep in asielzaken 5 punten en voor hoger beroep in reguliere vreemdelingenzaken 8 punten. Dit is een forfaitaire vergoeding gebaseerd op een gemiddeld aantal uren verleende rechtsbijstand.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State houdt in 96,14%⁴ van alle vreemdelingenzaken geen zitting! In andere rechtsgebieden is dat gemiddeld 15%, een opmerkelijk verschil. Allemaal kansloze zaken? Nee. In haar advies d.d. 28 juni 2013⁵ zegt de Raad van State zelf, dat er in een wezenlijk aantal van deze zaken goede grond bestaat om hoger beroep in te stellen. Waarom zou de vergoeding dan lager moeten zijn?

In bezwaarprocedures, waar dezelfde bezuinigingsmaatregel geldt, heeft de IND zelfs onofficieel beleid om zoveel mogelijk zaken buiten zitting af te doen en geldt de aanbeveling om bij twijfel de zaak als kennelijk ongegrond af te doen⁶. Dat betekent opnieuw 209,70 Euro. Tot 1 oktober was de vergoeding voor bezwaar 8 punten.

In vreemdelingenzaken kan derhalve niet worden gesteld, dat bij een kennelijke afdoening, sprake was van een eenvoudige zaak, dat het hoger beroepschrift aan kwaliteit te wensen overliet of dat er geen belang was bij het ingestelde rechtsmiddel, en dus dat er minder uren aan rechtsbijstand behoeften te worden verleend, dan waarmee rekening is gehouden bij vaststelling van de forfaitaire vergoeding.

Verlaging vergoeding bij een opvolgende aanvraag

De staatssecretaris is nu voornemens nog verder te bezuinigen op de rechtsbijstand aan vreemdelingen. Het voorstel is om in alle zaken waarin een opvolgende aanvraag wordt gedaan, dat is

–kort gezegd– een tweede aanvraag, de vergoeding te verlagen naar 2 punten, opnieuw dus 209,70 Euro.

De Raad voor Rechtsbijstand kent voor deze procedure thans 7 (asiel) respectievelijk 8 (regulier – aanvraag en bezwaar) punten toe. Dit is een forfaitaire vergoeding gebaseerd op een gemiddeld aantal uren verleende rechtsbijstand. Voor asiel geldt dat dit al een lagere vergoeding is dan bij een eerste asielaanvraag.

Zo gaat het bij rechtsbijstand bij een opvolgende asielaanvraag o.a. om de volgende werkzaamheden:

- Voorbereiden van cliënt op de herhaalde aanvraag;
- Nabespreken van het gehoor en het indienen van de aanvullingen en correcties. Hiervoor moet de advocaat afreizen naar het Aanmeldcentrum, dat de aanvraag in behandeling heeft.
- Bespreken met cliënt van het voornemen, indienen van een zienswijze;
- Indien negatieve beslissing, bespreken van de beslissing en evalueren kansen in beroep.

In reguliere vreemdelingenzaken (niet asiel) wordt er geen aparte toevoeging verleend voor een aanvraag. Bij een juridisch ingewikkelde kwestie wordt een vergoeding van acht uren toegekend voor werkzaamheden bij aanvraag en bezwaar. Hier gaat het om de volgende werkzaamheden:

- Voorbespreken opvolgende aanvraag en opstellen brief bij de opvolgende aanvraag
- Bespreken beslissing met cliënt
- Indienen bezwaarschrift
- Mogelijk voorbereiden van cliënt op hoorzitting en bijwonen hoorzitting
- Bespreken beslissing op bezwaar en beroepsmogelijkheid met cliënt

In het advies van 8 februari 2013 heeft de commissie reeds aangegeven dat er wordt uitgegaan van de onjuiste veronderstelling dat het 'stapelen van procedures' zal worden beperkt door het wegnemen van financiële prikkels voor nieuwe procedures. De term "stapelen" impliceert dat sprake is van een aanvraag die inhoudelijk kansloos is, maar niettemin, om secundaire redenen, toch wordt ingediend. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ("De Staatssecretaris") veronderstelt kennelijk dat het starten van vervolgprocedures zonder recht en reden mede aan advocaten is te wijten, die hun cliënt adviseren dit te doen, vanuit een eigen financieel belang.

De huidige wetgeving en beleid voorzien reeds in de ontmoediging om kansloze procedures te stapelen. Zo zijn in asielzaken beperkte opvangmogelijkheden indien de opvolgende asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure wordt afgedaan. In reguliere vreemdelingenzaken worden opvolgende aanvragen zonder mvv door een speciaal loket behandeld met als risico directe afwijzing en inbewaringstelling van de vreemdeling teneinde hem uit te zetten.

Een bestuursorgaan kan een tweede aanvraag afwijzen met verwijzing naar de eerdere beslissing, als er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn vermeld.

De verlaging naar 2 punten geldt ook indien een tweede aanvraag op inhoudelijke gronden wordt afgewezen en er dus wel degelijk nieuwe feiten en omstandigheden zijn. Ook voor de bezwaar en (hoger)beroepsfase geldt dit aantal punten, onafhankelijk of de zaak inhoudelijk wordt beoordeeld en ongeacht of de zaak ter zitting wordt behandeld.

Tenslotte wordt het begrip opvolgende aanvraag opgerekt. Ook verblijfsaanvragen van geheel andere aard worden als opvolgende aanvraag gezien, bijvoorbeeld aanvraag verblijf op medische gronden, uitstel van vertrek of gezinshereniging na een eerdere asiel- of reguliere procedure of asielzaken die na toepassing van de Dublin Verordening alsnog inhoudelijk moeten worden behandeld, bijvoorbeeld uit het verleden alle zaken waarin Griekenland verantwoordelijk werd gehouden voor de asielaanvraag en die vervolgens allemaal alsnog door Nederland moesten worden behandeld.

In al deze zaken wordt een volledig nieuwe procedure gevoerd en is er geen sprake van een eenvoudige afdoening, waaraan de rechtsbijstandsverlener minder tijd aan hoeft te besteden.

Bezwaren "no cure less fee"

De bezwaren van een dergelijk stelsel zijn eerder besproken in het WODC rapport "Resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten, een vergelijkende beschrijving van beloningssystemen voor advocaten in een aantal landen van de Europese Unie en Hong Kong"⁷, het

advies van de Raad van State van 23-2-2005⁸ ten aanzien van het toestaan aan advocaten te declareren volgens het systeem van no cure no fee en het 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 2004⁹.

Bij een stelsel van no cure, less fee, wordt er bij winst voorzien in een hoger vergoeding. De advocaat wordt zo in staat gesteld om de kosten die hij bij een verliezende procedure heeft gemaakt te compenseren met een hogere vergoeding in de winnende procedure.

Er moet sprake zijn van een basisloon dat in ieder geval kostendekkend is, omdat de advocaat daarmee niet de volledige risico's overneemt.

In het stelsel van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand wordt uitgegaan van een forfaitaire vergoeding die is gebaseerd op de gemiddeld aantal uren verleende rechtsbijstand. Gaat in een deel van de zaken de vergoeding omlaag, terwijl hieraan niet minder uren worden besteed, dan wordt de som van het aantal bestede uren veel hoger dan de som van het aantal vergoede uren.

Conclusie

De door de staatssecretaris per 1 oktober jl. ingevoerde en de voorgenomen bezuinigingen hebben een averechts effect. We steunen af op een situatie waarin goede rechtsbijstand voor de vreemdeling niet meer bereikbaar is. Dit acht de commissie een zeer zorgelijke ontwikkeling, juist nu Nederland altijd een voorvechter geweest is van een effectief stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zodat iedereen, ook de kwetsbare groep die asielzoekers en vreemdelingen vormen, toegang heeft tot kwalitatief goede rechtsbijstand.

¹ Reactie NOvA op het ontwerpbesluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners d.d. 21-12-2012, <https://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/wetgevingsadvies/details/1166>;

² Het advies van de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten d.d. 8 februari 2013 naar aanleiding van het Ontwerpbesluit 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), bijlage;

³ Het advies d.d. 8 februari bevat verwijzingen naar de brief van de Raad voor Rechtsbijstand d.d. 30 januari 2013 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en het advies van de LARAV (Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring van de Raad voor Rechtsbijstand, welke documenten tevens als bijlagen worden bijgevoegd;

⁴ In 2012 heeft de Raad van State in vreemdelingenzaken 299 zaken met zitting afgedaan en 7.447 zonder zitting. Zie Jaarverslag Raad van State 2012, bestuursrechtspraak in cijfers, p. 5

⁵ <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/downloadattachment.aspx?intLSAttSetId=133>;

⁶ Advies van de Raad van State d.d. 28 juni 2013, nr. W03.13.0127/II <http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=10901>;

⁷ Nota Immigratie- en Naturalisatiedienst d.d. 4 maart 2013, "Resultaten Pilot Pit Stop", p. 3 (bijlage);

⁸ WODC rapport "Resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten, een vergelijkende beschrijving van beloningssystemen voor advocaten in een aantal landen van de Europese Unie en Hong Kong", Kenmerk 1347/5381972/05 uit 2006, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabank/internationale-vergelijking-beloningssystemen-advocatuur.aspx>;

⁹ Advies van de Raad van State van 23-2-2005, nr. W03.04.0633/I, http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=4418&summary_only=&q=W03.04.0633%2F1;

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-123.html>