

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 6 september 2018  
dossiernummer: 105876  
uw kenmerk:  
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 27  
e-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

**Betreft: Algemeen Overleg Vreemdelingen- en Asielbeleid van 12 september 2018,  
onderdeel flexibilisering asielketen**

Geachte mevrouw, heer,

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft kennis genomen van de brief van staatssecretaris Harbers d.d. 5 juli 2018 aan de Tweede Kamer, waarin hij uw Kamer nader informeert over de uitwerking van een onderdeel van de migratieagenda en de flexibilisering van de asielketen. De NOvA heeft vernomen dat deze brief is geagendeerd voor het algemeen overleg Vreemdelingen- en Asielbeleid op 12 september aanstaande.

De brief is door de algemene raad ter advisering voorgelegd aan zijn adviescommissie vreemdelingenrecht. Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie, waarin nader wordt onderbouwd waarom de rechtspositie van asielzoekers ernstig wordt ondermijnd door de voornemens van de Staatssecretaris. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de bespreking met de Staatssecretaris op 12 september a.s. van het wetsvoorstel in uw kamer te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg  
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

**ADVIES**

---

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	5 september 2018
Betreft:	<b>flexibilisering asielketen</b>

---

**Samenvatting advies**

In een schrijven van 5 juli 2018 aan de Tweede Kamer stelt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid enkele maatregelen voor die moeten leiden tot een flexibeler en duidelijker asielsysteem. De commissie zal in dit advies op een deel van de voorgestelde maatregelen reageren en haar bezwaren kenbaar te maken.

Eén van de voorstellen is om bij een herhaalde asielaanvraag die op grond van het door de asielzoeker ingediende formulier kansloos lijkt, een gehoor achterwege te laten en de aanvraag meteen af te wijzen. De commissie is van mening dat van deze mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik gemaakt moet worden, nu de asielzoeker bij het invullen van het formulier voor de herhaalde aanvraag veelal geen rechtshulp heeft. Daardoor is hij/zij niet goed in staat om aan te geven wat de nieuwe feiten en omstandigheden zijn en waarom deze rechtens relevant zijn.

De Staatssecretaris wil daarnaast de kosteloze rechtsbijstand voor asielzoekers in de aanvraagfase (tot het voornemen tot afwijzing) afschaffen. De commissie vreest dat door de gedane voorstellen de rechtspositie van asielzoekers – de meest kwetsbaren onder de rechtzoekenden – ernstig wordt ondermijnd. Bovendien verwacht zij dat het tot veel meer beroepsprocedures zal leiden. Ook wijst zij erop dat het in strijd is met de tendens binnen de EU om het aanbieden van kosteloze rechtsbijstand vanaf het begin van de procedure verplicht te stellen.

Het voorstel van de Staatssecretaris om asielzoekers voortaan niet meer een tijdelijke verblijfsvergunning asiel voor vijf jaren te geven, maar voor drie jaren, met de mogelijkheid daarna nog een verlenging van twee jaren te geven, voegt niets toe aan de mogelijkheden die de Staatssecretaris nu al heeft om een verblijfsvergunning in te trekken als de noodzaak van bescherming niet meer aanwezig is. Bovendien zal deze maatregel vermoedelijk leiden tot een grotere werklast voor de IND.

## **Uitwerking advies**

### **Inleiding**

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft kennis genomen van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 5 juli 2018<sup>1</sup> aan de Tweede Kamer, waarin de Staatssecretaris de Kamer nader informeert over de uitwerking van een onderdeel van de migratieagenda, te weten de flexibilisering van de asielketen en wenst graag haar reactie te geven op de volgende punten.

#### **1. Een voorspelbaar, transparant en efficiënt asielproces**

Als onderdeel van het herontwerp van het asielproces treft de Staatssecretaris voorbereidingen voor een aantal aanpassingen van wet- en regelgeving, bedoeld om Nederland meer in de pas te laten lopen met Europese regelgeving en om te bewerkstelligen dat de asielprocedure sneller kan worden doorlopen. De adviescommissie wenst te reageren op de volgende voorstellen:

- a. snellere afhandeling herhaalde asielaanvragen;
- b. verkorting van de termijn waarvoor de asielvergunning wordt verstrekt, van vijf jaar naar drie jaar;
- c. rechtsbijstand alleen te verstrekken na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag.

#### **2. Verkorten van doorlooptijden van de asielaanvragen door ontwikkeling van zogenoemde Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL's) en het indelen van behandellocaties op kansarm en kansrijk.**

### **Toelichting**

#### **Ad 1a: Snellere afhandeling herhaalde asielaanvragen**

De Staatssecretaris geeft aan dat er een pakket maatregelen uitgewerkt wordt om de schriftelijke fase (van kennisgeving tot formele aanvraag) te versnellen. Verder wenst hij het Vreemdelingenbesluit aan te passen, zodat het mogelijk wordt om het gehoor achterwege te laten als uit de stukken blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft.

De commissie staat positief tegen een verkorting van de schriftelijke fase. De commissie meent tevens dat deze verkorting reeds voldoende is om het beoogde doel te behalen.

In het geval aanstonds duidelijk is dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, zou kunnen worden gekozen voor het achterwege laten van het gehoor, maar de commissie is van mening dat van een dergelijke mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik gemaakt moet worden. Asielzoekers hebben het recht om een herhaalde aanvraag in te dienen, maar zijn niet altijd in staat en hebben niet altijd de ondersteuning om zo'n herhaalde aanvraag bij de schriftelijke indiening reeds goed te onderbouwen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat zij lang niet altijd een advocaat kunnen vinden die hen bij de voorbereiding van zo'n aanvraag kan helpen, nu de vergoedingen voor de rechtshulp bij een herhaalde aanvraag drastisch zijn verlaagd. Wanneer de gefinancierde rechtsbijstand in de aanvraagfase (tot het voornemen tot afwijzing) wordt afgeschaft (zie daarover verderop in dit advies) dan zal het voor asielzoekers nog moeilijker worden deskundige hulp te krijgen bij het indienen van een herhaalde aanvraag.

<sup>1</sup> Brief 5 juli 2018 'Flexibilisering asielketen'

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/brief-tweede-kamer-flexibilisering-asielketen>



Een herhaalde asielaanvraag heeft alleen kans als sprake is van rechtens relevante nieuwe elementen. De beoordeling of daarvan sprake is vergt een analyse van de afwijzingsgronden in de eerdere procedure. Om te kunnen beoordelen wat rechtens relevant is en tot een nieuwe beoordeling zou moeten leiden, moet immers eerst duidelijk zijn waarom de eerdere aanvraag is afgewezen. Van een asielzoeker kan niet verwacht worden dat hij deze beoordeling zelf kan maken en vervolgens duidelijk in het aanvraagformulier aan kan geven dat er sprake is van nieuwe elementen en waarom die rechtens relevant zijn. Daarom dient de Staatssecretaris wanneer er ook maar een enkele aanwijzing is dat het om een serieuze aanvraag gaat, de asielzoeker de gelegenheid te geven zijn aanvraag tijdens een gehoor nader toe te lichten.

In de brief aan de Tweede Kamer geeft de Staatssecretaris aan dat in de uitwerking van de plannen wordt gewaarborgd dat de asielzoeker voldoende wordt voorbereid op het asielproces en de advocaat voldoende gelegenheid tot voorbereiding heeft. Bij de meeste herhaalde aanvragen ontbreekt die voorbereiding geheel en is het van groot belang dat de aanvrager tijdens een gehoor, aan de hand van gerichte vragen van een IND-medewerker, kan toelichten wat er nieuw is en waarom dat relevant is.

Ad 1b: Verkorting van de termijn waarvoor de asielvergunning wordt verstrekt, van vijf jaar naar drie jaar

De Staatsecretaris beoogt de Vreemdelingenwet te wijzigen om de termijn waarvoor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verstrekt te verkorten van vijf jaar naar drie jaar. Voor de vreemdeling is daarmee duidelijk dat een verblijfsvergunning eerder opnieuw wordt beoordeeld. Uit het regeerakkoord blijkt dat vervolgens een verblijfsvergunning voor twee jaren kan worden verstrekt. Net als in het huidige systeem wordt na vijf jaren dan getoetst of de vluchteling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Het plan van de Staatssecretaris betreft dus eigenlijk geen verkorting van de termijn, maar een verplichte extra toets na drie jaren.

De commissie ziet niet de noodzaak van de maatregel.

Een verblijfsvergunning asiel is op dit moment vijf jaren geldig, en kan gedurende deze vijf jaren op ieder moment worden ingetrokken wanneer de Staatssecretaris van mening is dat er geen reden meer is voor het voortduren van de vergunning. In de brief geeft de Staatssecretaris ook aan dat de IND onverminderd inzet op het tussentijds interveniëren bij reeds verstrekte vergunningen om zo snel actie te kunnen ondernemen als door veranderingen het recht op verblijf wijzigt. Verkorting tot drie jaren is dus niet nodig om mensen in voorkomende gevallen eerder terug te kunnen laten keren naar hun land van herkomst.

Het verlenen van een asielvergunning voor drie jaren in plaats van vijf zal zelfs tot een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van de justitiële keten leiden. De commissie voorziet dat dit tot een grote extra belasting van de IND leidt, omdat jaarlijks in duizenden zaken een extra beoordeling plaats zal moeten vinden. Die zal in de praktijk vrijwel nooit tot intrekking van de verblijfsvergunning leiden, behalve bij vluchtelingen uit landen die aanvankelijk onveilig waren maar in de tussentijd volgens de Staatssecretaris wel weer veilig zijn. Zoals reeds gezegd kunnen in die gevallen ook nu de verblijfsvergunningen ingetrokken worden en is er geen enkele noodzaak om voor alle verleende vergunningen een apart peilmoment na drie jaar in te voeren.

De Staatssecretaris beoogt het beleid in overeenstemming te brengen met het Europese beleid, maar de voorgestelde Kwalificatieverordening (COM (2016) 466 d.d. juli 2016) is door de Europese Raad<sup>2</sup> en het Europees Parlement verworpen (zie bijvoorbeeld amendementen 105/106 en 125/126 van het Europees Parlement) ten gunste van het thans in Nederland bestaande model dat intrekking van de vergunning op ieder moment mogelijk is als de noodzaak tot het verlenen van bescherming is komen te vervallen. Het Europees Parlement nam ook een amendement aan dat de duur van de vergunning 5 jaar moet zijn (amendement 139)<sup>3</sup>.

Ad 1c: Rechtsbijstand alleen te verstrekken na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag. De Raad voor Rechtsbijstand<sup>4</sup> en Vluchtelingenwerk Nederland<sup>5</sup> hebben in eerder uitgebrachte adviezen reeds aangegeven dat beperking van de rechtsbijstand in de administratieve procedure zal leiden tot een verhoging van de kosten in de justitiële keten alsmede tot uitvoeringsproblemen. De werkzaamheden voor de advocaat blijven hetzelfde en worden wegens gebrek aan voorbereiding waarschijnlijk alleen maar meer. De gehoren bij de IND zullen langer duren omdat asielzoekers niet goed genoeg zijn voorbereid en aandachtspunten voor horen en beslissen niet door een advocaat zijn gesignaleerd. De rechtbank zal in de beroepsfase wegens de ex nunc toetsing van alle feitelijke en juridische gronden van een asielaanvraag, veel meer tijd kwijt zijn aan de beoordeling van het beroep.

De commissie verwacht dat een versnelde asielprocedure die de AA procedure inhoudt, in combinatie met het wegvallen van de rechtsbijstand van de advocaat tot aan het voornemen, zal leiden tot meer aanvragen die ten onrechte worden afgewezen. De kosten van de rechtsbijstand in de beroepsfase zullen daardoor toenemen, omdat vaker (hoger) beroep zal moeten worden ingesteld. Het aantal zaken bij de rechtbank en de Raad van State zal oplopen waardoor in nog meer zaken niet binnen de wettelijke termijn voor het doen van een uitspraak zal worden beslist. Ook de opvangkosten bij het COA zullen hierdoor stijgen.

De commissie vreest dat de rechten van de asielzoeker met de beoogde maatregel onvoldoende kunnen worden gewaarborgd en zal hieronder ingaan op de verleende rechtsbijstand en de gevolgen van afschaffing op de zorgvuldigheid van de asielbeslissing.

Op dit moment verleent de advocatuur in de asielprocedure in drie fases rechtsbijstand: 1. voorbereiding, 2. aanvullingen en correcties op de verslagen van de gehoren en 3. Zienswijze. De Staatssecretaris is voornemens om pas na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag in kosteloze rechtsbijstand te voorzien.

In de eerste fase van de procedure staat de feitenvergaring centraal. De stelplicht en bewijslast betreffende het asielrelaas liggen in beginsel bij de asielzoeker. De asielzoeker moet aan de hand van zijn individuele omstandigheden aannemelijk maken dat hij gevaar loopt om vervolgd te worden of om andere redenen bescherming nodig heeft. De verklaringen tijdens de gehoren zijn

<sup>2</sup> ECRE Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation.  
<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-QR.pdf>

<sup>3</sup> zie bijvoorbeeld European Parliament. Report 28 June 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0245&language=EN>

<sup>4</sup> Advies LARAV 27 maart 2018, <https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/larav/brief-aan-dhr-arkenbout-drb-minjenv---aanbieding-advies-larav-27-3-2018.pdf>

<sup>5</sup> Zie bv brief aan fractievoorzitters d.d. 19 oktober 2017.

[https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/vluchtelingenwerk/nieuws/Reactie\\_VluchtelingenWerk\\_regeringsverklaring.pdf](https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/vluchtelingenwerk/nieuws/Reactie_VluchtelingenWerk_regeringsverklaring.pdf)



hiervoor van groot belang. De Staatssecretaris verwacht dat de asielzoeker direct zijn complete asielrelaas tijdens zijn nader gehoor naar voren brengt. Indien de asielzoeker geen of onvoldoende bewijzen kan overleggen valt de Staatssecretaris voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielaanvraag veelal terug op de vraag of een asielrelaas coherent, consistent en voldoende gedetailleerd wordt verteld én het relaas overeenkomt met hetgeen op grond van gezaghebbende bronnen bekend is.

Door hun ervaring weten advocaten dat asielzoekers wegens onbekendheid met de procedure, door culturele barrières, vanwege schaamte of wantrouwen naar de autoriteiten of vanwege traumata of hun verstandelijke vermogens, moeite kunnen hebben met het afleggen van consistente, chronologische en zeer gedetailleerde verklaringen. Het komt bijvoorbeeld vaak voor dat een asielzoeker meent dat hij iets niet hoeft te verklaren of hoeft uit te leggen omdat hij er vanuit gaat dat het om feiten van algemene bekendheid gaat. Het is een advocaat die aan de asielzoeker uitlegt dat wat gebruikelijk is in het land van herkomst niet gebruikelijk hoeft te zijn in Nederland en de asielzoeker er op wijst dat het van groot belang is dat hij in de eerste fase van de procedure geen mogelijkheid onbenut laat om documenten, bewijsstukken en andere relevante informatie over te leggen.

Het is ook de advocaat die de kwetsbaarheid van de asielzoeker kan constateren en bij de IND hiervoor aandacht kan vragen. Als iemand traumatische gebeurtenissen heeft meegemaakt, bestaat er de neiging om pijnlijke details te vermijden. Het is een algemeen bekend 'coping' mechanisme om traumata te verdringen en het onderwerp te vermijden, waarbij schaamte en culturele aspecten mede een rol kunnen spelen, met het risico dat het relaas als ongeloofwaardig wordt bestempeld wegens te weinig details en vaagheden<sup>6</sup>. Weliswaar vindt voorafgaand aan de procedure een kort medisch onderzoek plaats bij de FMMU (Forensisch Medische Maatschappij Utrecht), om te beoordelen of er medische omstandigheden zijn waar bij de gehoren rekening mee moet worden gehouden, maar daar komen veelal relatief weinig beperkingen naar boven die relevant zijn voor het horen en beslissen, doordat daar niet wordt ingegaan op het asielrelaas. Psychische problematiek wordt vaak pas zichtbaar wanneer over het asielrelaas wordt verteld.

Ook kan het zo zijn dat asielzoekers gevoelige details alleen aan iemand van hetzelfde of andere geslacht durven te vertellen.

Een advocaat is een onafhankelijke, partijdige deskundige met een geheimhoudingsplicht. Deze rol maakt dat een asielzoeker bij de advocaat wel het vertrouwen krijgt om in vrijheid het complete relaas te vertellen.

De commissie wijst nog op het speciale belang van mensen die gevlucht zijn omdat zij vervolgd werden vanwege bijvoorbeeld hun seksuele geaardheid. Het is voor deze mensen van groot belang dat zij zo vroeg mogelijk te horen krijgen dat over dit soort zaken in Nederland vrijuit gesproken kan worden en dat zij dus vooral tijdens de gehoren niets dienen te verzwijgen.

Ingevolge artikel 19 van de Procedurerichtlijn hebben asielzoekers in de aanvraagfase recht op kosteloze juridische en procedurele informatie, die ten minste inlichtingen over de procedure omvat die zijn toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verzoeker. De Richtlijn stelt (nog) niet de verplichting om deze juridische bijstand te laten verlenen door advocaten, maar overweging

<sup>6</sup> <https://www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2018/02/Leeswijzer-iMMO-januari-2017.pdf>

22 van de considerans beschrijft wel dat dergelijke informatie de verzoekers onder andere in staat moet stellen om de procedure beter te begrijpen en hen op die manier moet helpen de betrokken verplichtingen na te komen.

Hoewel juridische bijstand van een advocaat niet verplicht is, moet ingevolge de genoemde richtlijn wel worden voorzien in een andere manier van informatieverstrekking. Een folder volstaat niet.

De Staatssecretaris heeft aan de Kamer toegezegd dat in de uitwerking zal worden gewaarborgd dat de asielzoeker voldoende wordt voorbereid op het asielproces. In de Nederlandse situatie zijn het echter alleen de gespecialiseerde advocaten die voor een goede voorbereiding kunnen zorgen. Zij kennen de procedure, de situatie in de meeste herkomstlanden en de jurisprudentie. Bovendien worden zij, juist omdat ze advocaat zijn, veel eerder door de asielzoeker vertrouwd dan door de overheid aangewezen functionarissen of vrijwilligers van vluchtelingenwerk. Dat vertrouwen is van groot belang, omdat een goede voorbereiding noodzakelijkerwijs inhoudt dat aan de hand van het concrete verhaal van de asielzoeker gekeken wordt wat belangrijk is en waar nog voor (aanvullend) bewijs moet worden gezorgd.

Indien de Staatssecretaris een andere instantie aanwijst om asielzoekers voor te bereiden, dan vloeit de opgebouwde expertise van de advocatuur weg. Dat zou de kwaliteit van de voorbereiding ernstig aantasten en de mogelijkheden van de asielzoekers om tijdens de gehoren relevante en volledige verklaringen af te leggen verminderen. Daarvoor moeten zij immers het vertrouwen hebben vrijuit te kunnen praten en weten wat relevant is.

Instanties als vluchtelingenwerk drijven op het werk van vrijwilligers. Een vrijwilliger zonder achtergrond in het asielrecht heeft niet de kennis of ervaring die nodig is om een asielzoeker goed voor te bereiden op een procedure.

Overigens heeft de Europese Commissie in haar recente voorstel voor een nieuwe Procedureverordening (COM 2016 (467) d.d. juli 2016) overwogen dat uitbreiding van verplichte kosteloze rechtsbijstand naar de administratieve procedure "noodzakelijk en passend is, ter erkenning van een praktijk die al in tweeëntwintig lidstaten bestaat".

Onderdeel van rechtsbijstand is voorts het aanbrengen van aanvullingen en correcties op het gehoor. Door onjuiste vertaling, miscommunicatie en onjuiste notering zijn vaak correcties noodzakelijk. Aanvullingen zijn erop gericht om door de advocaat gesignaleerde vaagheden of onvolledigheden weg te nemen, op punten waar de asielzoeker niet voldoende specifiek heeft verklaard.

Ingevolge artikel 13, derde lid van de procedurerichtlijn, zorgen lidstaten ervoor dat de verzoeker, bij de afsluiting van het persoonlijke onderhoud of binnen een bepaalde termijn voordat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, in de gelegenheid wordt gesteld om mondeling en/of schriftelijk opmerkingen te maken en/of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag of de schriftelijke weergave. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat de verzoeker volledig wordt geïnformeerd over de inhoud van het verslag of over de inhoudelijke elementen van de schriftelijke weergave, zo nodig met bijstand van een tolk. Daarna vragen de lidstaten de verzoeker om te bevestigen dat de inhoud van het verslag of de schriftelijke weergave een correcte afspiegeling is van het onderhoud.



Op dit moment wordt dit uitgevoerd door de advocaat. Indien rechtsbijstand niet meer door een advocaat wordt verleend, dient dit op een andere wijze te worden geregeld. Ook hier geldt dat een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk de noodzakelijke kennis van het asielrecht en van de situaties in de herkomstlanden ontbeert om dit op adequate wijze te kunnen doen, met alle gevolgen voor de asielzoeker van dien.

Toen de huidige AA-procedure in 2010 werd ingevoerd, stelde de toenmalige Staatssecretaris dat een goede rechtsbijstandsverlening van cruciaal belang was voor de nieuwe, snelle asielprocedure. De verwachting was dat daardoor op een groter percentage asielverzoeken in de AA-procedure zou kunnen worden beslist en dat er minder herhaalde asielverzoeken zouden worden ingediend. Uit de evaluatie in 2014 van de AA-procedure door het WODC blijkt bovendien dat de partijen die bij de asielprocedure betrokken zijn de AA-procedure over het algemeen zorgvuldiger vonden dan de oude asielprocedure. Als maatregelen die daaraan hebben bijgedragen, noemen zij 'de [rust- en voorbereidingstermijn] (met name de voorbereiding van de asielzoeker op de procedure), de ruimere termijnen [...] en de continuïteit van de rechtsbijstand'<sup>7</sup>.

In de door de regering voorgestelde procedure krijgt de asielzoeker pas rechtsbijstand wanneer er al een voornemen tot afwijzing ligt. Dat betekent dat hij al flink op achterstand staat. Het toelichten en verklaren van tegenstrijdigheden en vaagheden in een zienswijze wordt nu door de Staatssecretaris meestal ongeloofwaardig bevonden, omdat dit niet reeds in de correcties en aanvullingen is gebeurd. In de redenering van de Staatssecretaris is dan sprake van aanpassing van het asielrelaas naar aanleiding van de kritische opmerkingen in het voornemen. Het is de vraag hoe daar in de toekomst mee omgegaan wordt, wanneer de zienswijze de eerste gelegenheid wordt om met correcties en aanvullingen te komen.

Ook in het geval van een inwilliging zonder voornemen, is de rol van de advocaat van groot belang. Bij verzoeken om gezinshereniging (nareis) is het van eminent belang dat de gehoren zorgvuldig zijn nabesproken door de advocaat en persoonsgegevens van gezinsleden en gezinsbanden juist zijn genoteerd, zodat zich in het vervolgtraject van de nareis geen onverwachte obstakels voordoen. Wanneer de naam van een gezinslid of pleegkind in die gehoren ontbreekt, dan komt dat gezinslid in principe niet voor nareis in aanmerking. Indien de gezinsband niet met documenten kan worden aangetoond wordt bovendien vaak op een Nederlandse ambassade een gehoor afgenomen van de potentiële nareiziger. Diens antwoorden over de familie- en woonsituatie in het land van herkomst worden vergeleken met wat de asielzoeker daarover in zijn gehoren heeft gezegd.

Ook ten aanzien van de gegevens die moeten worden opgenomen in de Basisregistratie Personen (BRP) van documentloze asielzoekers zijn zorgvuldige correcties van groot belang. Voor de opname van deze gegevens baseert men zich namelijk op de inhoud van de asielgehoren.

Wanneer in de toekomst rechtsbijstand in deze cruciale fase ontbreekt, vreest de commissie dat veel mensen ten onrechte zullen worden afgewezen. Het aantal beroepen en hoger beroepen zal dan toenemen. Procedures gaan hierdoor langer duren, waardoor ook de kosten voor de opvang zullen toenemen. De commissie verwacht bovendien een sterke toename van herhaalde aanvragen.

<sup>7</sup> [https://www.wodc.nl/binaries/2347-volledige-tekst\\_tcm28-73097.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/2347-volledige-tekst_tcm28-73097.pdf)



Volgens het regeerakkoord leidt de beperking van de rechtsbijstand tot minder werk voor de IND. Hoe dat wordt bereikt, wordt in het regeerakkoord niet toegelicht. Het is de vraag of het beperken van de rechtsbijstand de IND daadwerkelijk werk bespaart. Zoals hiervoor geschetst is er een reëel risico dat de kwaliteit van asielbeslissingen door de beperking van de rechtsbijstand achteruit gaat. Advocaten krijgen immers minder tijd en mogelijkheden om fouten in gehoren te herstellen, gaten in het asielrelaas aan te vullen, nadere informatie naar voren te brengen en de IND te informeren over problemen die eraan in de weg staan dat de asielzoeker zijn asielrelaas (volledig) naar voren brengt. Advocaten zullen dit alsnog in het beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek doen. Dit zou kunnen leiden tot meer druk op de rechtbanken, meer gegronde beroepen en terug verwijzingen van zaken naar de IND. UNHCR heeft vaak betoogd dat het verbeteren van de kwaliteit van de eerste fase van de asielprocedure ('frontloading') leidt tot minder (gegronde) beroepen<sup>8</sup>.

Ad 2: Verkorten van doorlooptijden van de asielaanvragen door ontwikkeling van zogenoemde Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties en het indelen van behandellocaties op kansarm en kansrijk.

De Staatssecretaris geeft in de brief aan dat Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL's) worden ontwikkeld. Op de GVL's wordt snel bepaald welk proces nodig is voor welke asielzoeker. Het in de afgelopen jaren ontwikkelde sporenbeleid, waarbinnen verschillende behandelsporen worden onderscheiden die zijn toegesneden op verschillende groepen asielzoekers, wordt doorgezet. Op deze manier zou in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid worden geboden aan de asielzoeker en de betrokken instanties over (de kans op) inwilliging. Vervolgens kunnen de benodigde vervolgstappen snel in gang worden gezet. Asielzoekers met (een grote kans op een) ingewilligd verzoek worden opgevangen in de buurt van de gemeente van huisvesting; asielzoekers met weinig tot geen kans op asiel beginnen na afwijzing zo snel mogelijk met een terugkeertraject.

Het indelen in een bepaalde categorie heeft gevolgen voor de procedure die de asielzoeker gaat doorlopen, de voorzieningen die hij krijgt en de rechten die hij heeft. De commissie meent dat deze gevolgen betekenen dat er ook moet worden voorzien in een rechtsmiddel om tegen de plaatsing in een bepaalde categorie op te komen. In het geval van mensen uit veilige landen in spoor 2 en Dublinzaken kan de indeling makkelijk worden gemaakt, maar de Staatssecretaris lijkt een verdere keuze te voorzien. Op basis waarvan die keuze wordt gemaakt, anders dan op basis van nationaliteit, is onduidelijk.

Ook dient er bij behandeling op de locaties goed overleg te zijn met de Raad voor Rechtsbijstand en Orde van Advocaten, aangezien er van de advocatuur wordt verlangd op dag 2, 4 en 6 van de procedure naar de locatie toe te reizen. Tot nu toe waren er maar een paar locaties (de Aanmeldcentra) waar de rechtshulp werd verleend. Indien in de toekomst op veel meer locaties gehoren worden afgenomen dan zullen de advocaten ook naar veel meer verschillende locaties moeten reizen. Dat vraagt een zeer zorgvuldige planning.

De Staatssecretaris zal het sporenbeleid doorzetten. De adviescommissie wenst graag te verwijzen naar eerder uitgebrachte adviezen, waarin reeds kritische kanttekeningen werden geplaatst bij het sporenbeleid.

<sup>8</sup> Verblijfblog Marcelle Reneman, Regeerakkoord: beperking rechtsbijstand aan asielzoekers <http://verblijfblog.nl/?p=2384>

- Maatregelen hoge instroom asiel, d.d. 30 november 2015<sup>9</sup>, over de noodzaak voor rechtshulp aan 'evident kansrijke' asielzoekers
- Pilot rechtsbijstand veilige landen, d.d. 12 december 2016<sup>10</sup>, over de rechtsbijstand aan asielzoekers uit zogenaamde 'veilige landen van herkomst'
- Technische briefing sporenbeleid, d.d. 3 maart 2017<sup>11</sup>, over de vraag of de vergoeding voor rechtshulp aan mensen uit 'veilige landen van herkomst' terecht is verlaagd

### Conclusie

De adviescommissie meent dat bij beëindiging van de (kosteloze) rechtsbijstand voor de fase tot aan het voornemen de rechten en belangen van de asielzoeker onvoldoende kunnen worden gewaarborgd. Bovendien is het niet efficiënt, nu te verwachten valt dat het tot meer beroepen en hoger beroepen zal leiden. De commissie verzoekt de Staatssecretaris om de plannen tot beëindiging van de rechtsbijstand in de eerste fase asiel niet verder uit te werken en het model zoals dat er nu is te handhaven.

De commissie ziet vooralsnog niet het nut van een beperking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot drie jaar, met de mogelijkheid van een verlenging met twee jaar. De commissie verwacht wel dat het tot een extra belasting van de IND zal leiden.

Voor uitwerking van de andere plannen denkt de commissie graag mee om een praktisch werkbaar oplossing te vinden, waarbij de rechten van de asielzoeker voldoende gewaarborgd worden.

<sup>9</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/7090>;

<sup>10</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/34792>

<sup>11</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/95324>