

**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)**

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 vervolgpcedures). In de beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' heeft de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel<sup>1</sup> 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-Generaal<sup>2</sup>. 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

---

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 19637, nr.1532

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 2010<sup>3</sup> 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 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 tijdswinst 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 volgen<sup>4</sup>.

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 rechtsbijstand<sup>5</sup>. Met

---

<sup>3</sup> Stb. 2010, 244

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

<sup>5</sup> 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

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 tijd<sup>6</sup> 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 vervolgprocedures, 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.

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 ontbloot, 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 brengen<sup>7</sup>.

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

<sup>6</sup> Artikel 28, eerste lid, onderdeel a, Vreemdelingenwet 2000.

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

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 gebracht<sup>8</sup>. 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 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

---

<sup>8</sup> Stb. 2004, 167.

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 ingeval 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 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 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**<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup>Stcrt. 2012, nr. 24322, Stb. 2013, **PM**

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, EVRM<sup>10</sup>, ook in civielrechtelijke zaken<sup>11</sup>. 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 betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak<sup>12</sup>.

Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat aan lidstaten vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand<sup>13</sup>. 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 beperkingen<sup>14</sup>. 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 komen<sup>15</sup>. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden<sup>16</sup>, met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag

---

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

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

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

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

<sup>14</sup> EHRM P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk.

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan<sup>17</sup>.

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 of er voldoende kwalitatief goede rechtshulpverleners bereid zijn om deze groep

---

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

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 bekendgemaakt<sup>18</sup>. 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

---

<sup>18</sup> Stcr. 2013, nr. 246, Kamerstukken II 2012/13, 31753, nr. 55.

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 Generaal<sup>19</sup> 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.

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,

---

<sup>19</sup>Briefkenmerk 2013-0000220967

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 verandert. Van belang is dat in deze eerste verblijfsprocedure 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,