

Vergaderjaar 2021–2022

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 250

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over de brief van 13 december 2021 over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediation en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners en mediators (Kamerstuk 31 753, nr. 247).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 januari 2022 aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 30 maart 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het ontwerpbesluit van 13 december 2021 houdende wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediation en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners en mediators (hierna: het ontwerpbesluit). Zij hebben nog een enkele vraag.

Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat uit de nieuwe berekening blijkt dat de kosten voor het uitvoeren van scenario 1 van de Commissie Van der Meer geen 154 miljoen euro maar 126 miljoen euro per jaar bedragen. Is bij deze berekening ook rekening gehouden met eventuele besparingen die de stelselherziening rechtsbijstand op termijn zal opleveren? Wanneer kan de Kamer een volgende rapportage verwachten over de stelselherziening?

In de berekeningen van de extra kosten als gevolg van het uitvoeren van scenario 1 van de commissie-Van der Meer is geen rekening gehouden met eventuele opbrengsten als gevolg van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. De berekende kosten hebben alleen betrekking op de kosten van implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer in het huidige stelsel. Dat de kosten lager zijn uitgevallen dan eerder door de commissie is berekend, komt onder meer doordat het aantal toevoegingen nu lager is dan in het jaar (2016) waarop de commissie haar berekeningen heeft gebaseerd. De volgende voortgangsrapportage over de stelselvernieuwing wordt voor het zomerreces aan uw Kamer gezonden.

2. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden verwelkomen het streven naar adequate vergoedingen voor rechtsbijstandverleners en de bijdrage aan een stelsel dat toegang tot het recht voor iedereen waarborgt. Deze leden hebben nog enkele vragen.

Asiel

De leden van de D66-fractie lezen dat met de wijzigingen in dit besluit wordt aangesloten bij de wijziging van de asielprocedure per 26 juni 2021. Deze leden vragen of juist vanwege de kortere asielprocedure, waarbij in sommige gevallen mag worden afgeweken van de rust- en voorbereidingstijd, het niet juist extra belangrijk is voldoende rechtsbijstand te bieden, en of het in dit kader wel verstandig is de toelages voor rechtsbijstand op dit punt te beperken. Voorts vragen deze leden een toelichting op de vraag of deze voorgenomen wijziging in lijn is met de Europese procedurerichtlijn.

Ik onderschrijf het belang van goede rechtsbijstand in asielprocedures. Met het besluit van 28 mei 2021¹ waarnaar wordt verwezen, is de algemene asielprocedure (AA-procedure) efficiënter ingericht, onder meer door het samenvoegen van het eerste gehoor en het aanmeldgehoor. De Europese procedurerichtlijn schrijft voor dat lidstaten aan asielzoekers vanaf de beroepsfase kosteloze rechtsbijstand moeten verlenen. In het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan een asielzoeker reeds in de aanvraagfase aanspraak maken op kosteloze rechtsbijstand. Dit is dus ruimer dan is voorgeschreven in de Europese procedurerichtlijn. De procedurerichtlijn schrijft niet voor dat die rechtsbijstand noodzakelijkerwijs door een advocaat moet worden verleend en stelt ook geen regels over de hoogte van de vergoedingen voor die rechtsbijstand. Bij de totstandkoming van genoemd besluit van 28 mei 2021 is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de conformiteit van dat besluit, ook wat betreft rechtsbijstandverlening, met de eisen die voortvloeien uit de Europese procedurerichtlijn, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Korthedshalve wordt hierbij verwezen naar de toelichting bij dat besluit.²

Het onderhavige ontwerpbesluit strekt niet tot wijziging van de asielprocedure, maar, ter uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Azarkan,³ tot aanpassing van de vergoedingen voor rechtsbijstandverlening overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer. In lijn met deze aanbevelingen wordt voor rechtsbijstandverlening in de AA-procedure in drie fasen een lagere vergoeding toegekend dan thans het geval is. De commissie-Van der Meer heeft immers geconcludeerd dat 10 (in plaats van 12) punten voor rechtsbijstandverlening beter in verhouding staat tot de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden. Deze aanbeveling is in het onderhavige ontwerpbesluit overgenomen. De commissie is overigens uitgegaan van een (achtdaagse) AA-procedure met twee gehoren, terwijl er sinds juni 2021 – als gevolg van het vervallen van het eerste gehoor – sprake is van een AA-procedure (van in beginsel zes dagen) met één gehoor. Meer in het algemeen wordt onderkend dat zich sinds het eindrapport van de commissie-Van der Meer ook andere ontwikkelingen in de asielprocedure hebben voorgedaan waardoor de aanbevelingen van de commissie op onderdelen minder goed aansluiten op de huidige praktijk. Daarop ga ik hieronder in antwoord op vragen van de SP-fractie nader in.

Voor zover de leden van de D66-fractie doelen op de vergoedingen voor rechtsbijstandverlening bij asielaanvragen van Unieburgers, merk ik op dat die in lijn worden gebracht met de vergoedingen van rechtsbijstandverlening in asielzaken die een vergelijkbare werkbelasting hebben. Het aantal punten wordt sinds de introductie in 2016 van gedifferentieerde asielprocedures (het zogeheten sporenbeleid) mede gebaseerd op het aantal proceshandelingen dat in de desbetreffende asielprocedure wordt verricht. Bepaalde categorieën asielaanvragen – zoals die van asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst en asielzoekers die reeds in een andere EU-lidstaat bescherming genieten – worden afgedaan in een verkorte, vereenvoudigde asielprocedure. Voor al deze categorieën geldt dat de kans op verlening van een asielvergunning gering is. Op grond van het besluit van 28 mei 2021 worden ook asielaanvragen van Unieburgers

¹ Besluit van 28 mei 2021 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen, Stb. 2021, nr. 250.

² Zie pp. 23–33 van de nota van toelichting (Stb. 2021, nr. 250). Zie ook pp. 4–5 van het nader rapport (Stcrt. 2021, nr. 33182).

³ Kamerstuk 31 753, nr. 239.

in deze verkorte asielprocedure behandeld. De vergoeding voor rechtsbijstandverlening in deze zaken was nog niet verwerkt in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Dit wordt in het onderhavige ontwerpbesluit alsnog geregeld (voorheen artikel 5a, vierde lid, Bvr; voortaan rij A61). Die vergoeding wordt overigens overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer verhoogd van 4 naar 6 punten. Van een beperking van de vergoeding voor rechtsbijstand is in die zin geen sprake.

3. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie

De leden van de SP-fractie verwelkomen het voorstel van de Minister voor Rechtsbescherming. Deze leden hebben zich al jaren ingespannen voor het verwezenlijken van scenario 1 van de Commissie Van der Meer. Zij onderstrepen de constatering dat de sociaal advocatuur al jaren te maken heeft gehad met leegloop en dat sociaal advocaten massaal kenbaar maakten dat zij worstelden met te lage tarieven. Met dit ontwerpbesluit komt een einde aan deze jarenlange politieke strijd. Dit biedt de sociaal advocatuur weer hoop voor de toekomst, al blijven nog enkele onzekerheden bestaan en moet nog blijken of dit geld voldoende zal zijn.

Hoofdpijnen van de wijzigingen in het Bvr en het Btm

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen van de Minister om af te wijken van de Commissie Van der Meer. Het gaat dan om de procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie (HvJ) en andere internationale gremia die niet langer als adviestoevoeging maar als procedurevergoedingen worden toegevoegd. Daarnaast gaat het om een reeks asielprocedures, het personen- en familierecht en mediation. De leden van de SP-fractie hebben daar nog vele vragen over omdat, ondanks het uitvoeren van scenario 1 van de Commissie Van der Meer, de vergoedingen op enkele specifieke plekken toch lijken te blijven knellen.

Deze leden horen ook graag hoe de Minister de diverse rechtsbijstandsverleners bij het tot stand komen van het besluit heeft betrokken. Als laatste algemene opmerking vragen deze leden de Minister of hij de mening deelt dat het hoog tijd is voor een nieuwe herijking van het aantal punten. Zo nee, waarom niet?

Niet alle aanbevelingen van de commissie-Van der Meer leenden zich voor één-op-één omzetting in het Bvr. Bepaalde aanbevelingen moesten in meer of mindere mate worden uitgewerkt en in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingepast. Daarbij is het rapport van de commissie als uitgangspunt wel zoveel mogelijk gevolgd. De door de leden van de SP-fractie genoemde vervanging van de adviestoevoeging voor rechtsbijstand in internationale procedures door een proceduretoevoeging is hiervan een voorbeeld. Aanbeveling 5 van de commissie strekt tot zodanige aanpassing van het procedurebegrip in het Bvr dat zaken voor een Europese klachtinstantie niet langer als adviestoevoeging hoeven te worden afgedaan, maar als een procedure. Aangezien niet goed valt in te zien waarom rechtsbijstand in bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens aanhangige procedures wél en procedures bij andere internationale gremia níét voor vergoeding als procedure in aanmerking zouden moeten komen, is er voor gekozen alle procedures die aanhangig zijn gemaakt bij een bij verdrag met rechtspraak belast internationale college of daarmee vergelijkbare internationale colleges hetzelfde te behandelen. Deze uitwerking komt volledig tegemoet aan aanbeveling 5 van de commissie en is voor de betrokken rechtsbijstandverlener zelfs iets gunstiger dan een letterlijke implementatie van die aanbeveling. Ook bij de implementatie

van bepaalde aanbevelingen op het gebied van asielrechtsbijstand, het personen- en familierecht en mediation was nadere uitwerking nodig. Daarop is in de toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit reeds ingegaan.

Het onderhavige ontwerpbesluit is in samenwerking met de raad voor rechtsbijstand en in afstemming met de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) en de Nederlandse Mediatorsvereniging (NMv) tot stand gebracht. Deze organisaties zijn nauw betrokken bij de beleidsmatige voorbereidingen ter uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer, en bij de brief van 2 november 2021⁴ over die uitwerking. Voor aanvang van de internetconsultatie en de aanbidding van het ontwerpbesluit in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer, is aan de genoemde organisaties informeel de gelegenheid geboden daarop te reageren. De anticiperende beleidsregel op grond van artikel 4:23, derde lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, waarmee de vergoedingen per 1 januari 2022 zijn verhoogd, is daaraan voorafgaand in concept eveneens afgestemd met de genoemde organisaties.

Ik ben mij ervan bewust dat de advocatuur de voorgestelde vergoedingen desalniettemin op onderdelen als ontoereikend ervaart, ondanks het feit dat daarmee de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer worden uitgevoerd.

De belangrijkste reden hiervoor is dat het eindrapport van de commissie-Van der Meer en de tijdschrijfgegevens waarop dat is gebaseerd, inmiddels dateert van enkele jaren geleden waardoor de aanbevelingen van de commissie niet meer goed aansluiten bij de huidige praktijk. Met het onderhavige ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Nispen en Azarkan van 26 mei 2021, waarin de regering is verzocht per 1 januari 2022 uitvoering te geven aan scenario 1 van de commissie-Van der Meer. Binnen deze tijdspanne was het niet mogelijk om de tijdsbestedingen opnieuw te onderzoeken en de tijdschrijfgegevens te actualiseren.

Dit neemt niet weg dat ook het advies van de commissie-Van der Meer om de puntentoekenning regelmatig te herijken,⁵ wordt onderschreven. De ontwikkeling van een periodieke herijking van de puntentoekenning vormt onderdeel van het lopende programma stelselvernieuwing rechtsbijstand. Bij grotere wijzigingen van wet- en regelgeving wordt al actief in beeld gebracht welke impact die hebben op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand en de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners en welke aanpassingen in de toegekende vergoedingen daardoor nodig zijn. In de stelselvernieuwing worden door de Raad in samenwerking met de betrokken partners, waaronder de NOvA en de MFN, bij het ontwikkelen van de rechtshulp pakketten de noodzakelijke werkzaamheden en de uren die hiervoor nodig zijn, beschreven. In deze pilots wordt meer dan thans het geval is gedifferentieerd naar gelang de door de dienstverleners noodzakelijkerwijs te besteden tijd. Zo wordt in de pilot scheiden geëxperimenteerd met vier verschillende pakketten, naar gelang de gewezen partners al dan niet nog op goede voet met elkaar staan en er al dan geen minderjarige kinderen zijn betrokken. De diversiteit van de rechtshulp pakketten met gradaties in zwaarte maakt het in deze pilots mogelijk om ervaring op te doen met nauwkeuriger afstemming van vergoedingen op de daadwerkelijk te verrichten rechtsbijstand, waarmee voor ieder pakket een passende vergoeding voor de werkzaamheden kan worden gerealiseerd. Daarnaast wordt momenteel samen met de betrokken partners als onderdeel van de ontwikkeling van de stelselver-

⁴ Kamerstuk 31 753, nr. 246.

⁵ Aanbeveling 46 van de commissie-Van der Meer.

nieuwing rechtsbijstand, al voor verschillende rechtsgebieden gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe systematiek, waarvan periodieke herijking onderdeel uitmaakt. Dit gebeurt op basis van de monitorgegevens die de Raad verzamelt over de kwaliteit en de daadwerkelijk bestede uren. Zo heeft de Raad in samenwerking met de NOvA en de MfN inmiddels op basis van de actuele tijdsbesteding van advocaten en mediators in dergelijke zaken eerste rechtshulppakketten op het gebied van (echt)scheiding ontwikkeld. De daarvoor ontwikkelde nieuwe vergoedingssystematiek wordt in een onlangs van start gegaan experiment getest.⁶

Ook bereidt de Raad momenteel met onder meer de NOvA de ontwikkeling van rechtshulppakketten op het gebied van het asielrecht en vreemdelingenbewaring voor. De actualisering van de vergoedingen is daarmee in het kader van de stelselvernieuwing reeds ter hand genomen.

Asiel

De leden van de SP-fractie hebben diverse vragen over de wijzigingen in het asielrecht. Om te beginnen geven deze leden aan dat zij diverse signalen van asieladvocaten hebben ontvangen dat 2 punten voor het indienen van een zienswijze onvoldoende is.

De vergoeding van 2 punten voor het indienen van een zienswijze moet worden geplaatst in het kader van het totaal aantal toegekende punten voor asielrechtsbijstand in de drie fasen van de AA-procedure. Volgens de commissie-Van der Meer zouden hiervoor op basis van tijdmetingen van de onderscheiden fasen in totaal 10 punten in plaats van de huidige 12 punten moeten worden toegekend. De door de commissie-Van der Meer uitgevoerde tijdmeting heeft betrekking op een groot aantal zaken, zowel eenvoudige als meer complexe. Aan de hand daarvan is een gemiddelde tijdsbesteding vastgesteld. Rechtsbijstand in drie fasen neemt volgens de tijdmetingen van de commissie gemiddeld 10 uur in beslag. Hoe deze 10 uur over de drie fasen is verdeeld, zal van zaak tot zaak verschillen. Een zaak waarin alleen rechtsbijstand in de eerste fase van de AA-procedure wordt verleend, kan immers van een heel andere aard zijn dan een zaak waarin rechtsbijstand in twee of drie fasen wordt verleend. In bepaalde zaken zal in de eerste twee fasen 8 uur of meer aan rechtsbijstandverlening worden besteed, terwijl in andere zaken minder uren worden besteed aan rechtsbijstand in alle drie fasen van de AA-procedure. Daarom kan er niet zonder meer vanuit worden gegaan dat ook in iedere individuele zaak afzonderlijk geldt dat het verschil in tijdsbesteding tussen de eerste twee en de eerste drie fasen per definitie twee uur is. In het forfaitaire stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden de vergoedingen voor verleende rechtsbijstand immers toegekend naar rato van de gemiddelde tijdsbesteding. Voor rechtsbijstandverlening in de gehele AA-procedure worden in het ontwerpbesluit overeenkomstig de aanbeveling van de commissie-Van der Meer 10 punten toegekend. Tegenover het lagere aantal punten voor de derde fase (de zienswijze) staat de verhoging van het aantal punten voor de eerste fase (van 4 naar 7).

Dat neemt niet weg dat ik de signalen van de asieladvocaten op dit onderdeel serieus neem en die betrek bij de verdere ontwikkeling van de rechtshulppakketten, waarbij ik korthedshalve verwijs naar hetgeen ik hiervoor heb aangegeven.

⁶ <https://www.rvr.org/@10217/experiment-scheiden-biedt/>.

Dan over de keuze van de Minister bij herhaalde asielaanvragen een ander aantal punttarieven toe te kennen dan bij de eerste aanvraag. Waarom moeten de rechtsbijstandsleners worden gestimuleerd een verdergaande afweging te maken of zij een vervolgaanvraag in willen dienen? Hoe meent de Minister toch te waarborgen dat er voldoende asieladvocaten beschikbaar blijven? Kan de Minister reageren op de reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) die dit stelsel onrechtvaardig noemt? Wat is de reactie van de Minister op de constatering van de NOvA dat onder het huidige stelsel bij de behandeling van een herhaalde aanvraag de werkzaamheden grotendeels overeenkomen met de eerste asielprocedure?

Het onderhavige ontwerpbesluit strekt niet tot de introductie van een stelsel waarbij aan rechtsbijstand bij opvolgende (herhaalde) asielaanvragen een ander puntenaantal wordt toegekend dan bij eerste asielaanvragen. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2014 van het Besluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen⁷ een *no cure, less fee* systeem voor de vergoeding van rechtsbijstand bij herhaalde asielaanvragen. Vanaf die datum worden voor rechtsbijstand bij herhaalde asielaanvragen die worden afgewezen, minder punten toegekend dan bij eerste asielaanvragen. Indien de asielzoeker na een herhaalde asielaanvraag in (hoger) beroep in het gelijk wordt gesteld of alsnog in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning, wordt alsnog een hogere vergoeding voor rechtsbijstand toegekend. Dit systeem is destijds ingevoerd met als doel de behandeling van (opvolgende) asielaanvragen zo effectief, efficiënt en zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden. Als onderdeel daarvan zijn de vergoedingen voor rechtsbijstandverlening in 2014 zo aangepast dat prikkels voor nieuwe, weinig kansrijke asielprocedures na de behandeling van de eerste asielaanvraag worden weggenomen. De rechtsbijstandverlener zal bij een opvolgende asielaanvraag daarom een inschatting moeten maken van de kansrijkheid van de zaak. Kortheids halve wordt verwezen naar de toelichting bij genoemd Besluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen. De commissie-Van der Meer heeft geconstateerd dat deze insteek, gelet op de behoorlijke daling van het aantal tweede en volgende asielverzoeken, effect lijkt te sorteren. Zij heeft ook onderkend dat dat effect teniet kan worden gedaan als de vergoeding voor een afgewezen zaak wordt verhoogd naar de gemeten tijd die overeenkomt met 10 punten. De commissie heeft daarom aanbevolen de punten bij een afgewezen asielaanvraag in het kader van *no cure less fee* tot 5 punten te halveren (in plaats van de gemeten 10 punten) en bij een gegrond (hoger) beroep de vergoedingen in de voorgaande fase te corrigeren met een herstelbetaling van het aantal punten dat de advocaat door de afwijzing in eerste aanleg of in beroep door die halvering niet heeft ontvangen. Zij acht deze oplossing billijker dan de huidige. Ook deze aanbeveling van de commissie is overgenomen.

De NOvA heeft aangegeven het *no cure, less fee* systeem onrechtvaardig te achten, aangezien de werkzaamheden voor de rechtsbijstandverlener bij herhaalde asielaanvragen grotendeels dezelfde zijn als bij eerste asielaanvragen. Dat rechtsbijstandverleners voor rechtsbijstand bij *afgewezen* herhaalde aanvragen een lagere vergoeding krijgen dan voor afgewezen eerste aanvragen of *ingewilligde* herhaalde aanvragen, is

⁷ Besluit van 18 december 2013, houdende aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de wijziging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners in geval van tweede of volgende aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning van vreemdelingen (Besluit aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen), Stb. 2013, nr. 585.

echter inherent aan het in 2014 geïntroduceerde *no cure, less fee* systeem dat, zoals gezegd, beoogt om minder kansrijke herhaalde asielprocedures te voorkomen en daarin, zoals ook de commissie-Van der Meer heeft geconstateerd, effectief werkt. Een algemeen uitgangspunt in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat rechtsbijstandsgelden worden besteed aan rechtsbijstand in minder kansrijke (asiel)procedures.

Er is op dit moment geen tekort aan asieladvocaten. In het algemeen verwacht ik dat de verbetering van de vergoedingen overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer bijdraagt aan de bereidheid van rechtsbijstandverleners om binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werkzaam te zijn. Wel vormen de leeftijdsopbouw en regionale spreiding een punt van aandacht. Eerder zijn initiatieven ontplooid om de (jonge) aanwas van sociaal advocaten te stimuleren. Ook voor 2022 ben ik voornemens (wederom) een subsidieregeling beroepsopleiding sociale advocatuur vast te laten stellen. Hieraan wordt op dit moment de laatste hand gelegd. Daarnaast is de raad voor rechtsbijstand een onderzoek naar de stand van de sociale advocatuur gestart. Dit zal relevante informatie opleveren voor de vraag hoeveel aanwas nodig is.

De leden van de SP-fractie willen ook stilstaan bij toekennen van gedeeltelijke vergoedingen bij een afwijzing van een aanvraag. Kan de Minister ingaan op zijn keuze met no cure, less fee te werken? Wat is de reactie van de Minister op het voorstel van de NOvA bij een ongefundeerde herhaalde aanvraag de vergoeding naar 2 of 5 punten te verlagen, maar de vergoeding voor een inhoudelijke afwijzing op grond van art. 30a of 30b, Vreemdelingenwet 2000, gelijk te trekken met die van een inwilliging?

Zoals hiervoor is aangegeven, is het *no cure, less fee* systeem in 2014 ingevoerd. Inherent aan dit systeem is dat de rechtsbijstandverlener voor rechtsbijstand bij *afgewezen* herhaalde aanvragen een lagere vergoeding krijgt dan voor afgewezen eerste aanvragen of voor *ingewilligde* herhaalde aanvragen. De commissie-Van der Meer heeft vastgesteld dat dit systeem effect lijkt te hebben en heeft daarbij tevens onderkend dat dit effect teniet kan worden gedaan als de vergoeding van een afgewezen zaak wordt verhoogd naar de in de tijdsmeting gemeten tijdsbesteding van de rechtsbijstandverlener. De commissie heeft dan ook geen aanbeveling gedaan om het *no cure, less fee* systeem te verlaten of anders vorm te geven. Het voorstel van de NOvA om de vergoeding voor rechtsbijstand bij ongefundeerde herhaalde aanvragen die direct buiten behandeling worden gesteld te verlagen en de vergoeding voor een inhoudelijke afwijzing van herhaalde aanvragen gelijk te stellen met die voor ingewilligde aanvragen, strookt niet met de uitgangspunten van het *no cure, less fee* systeem en is ook niet in overeenstemming met de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer.

Overigens houdt de werkwijze van de IND om een incomplete asielaanvraag in beginsel buiten behandeling te stellen – waar de NOvA in dit verband op wijst – geen verband met het *no cure, less fee* systeem. Die werkwijze heeft tot doel om in het kader van de efficiënte behandeling van opvolgende aanvragen te bewerkstellingen dat een vreemdeling een opvolgende asielaanvraag compleet en voorzien van onderbouwing en toelichting indient. Dit staat los van de kansrijkheid van de opvolgende aanvraag. Immers eerst nadat de aanvraag is aangevuld, kan worden bepaald of de aanvraag een redelijke kans van slagen heeft.

Kan de Minister reageren op de reactie van de NOvA dat het aantal punten voor de werkzaamheden onder zaakcodes A59 en A60 verhoogd zou moeten worden om tot een rechtvaardige vergoeding te komen voor asieladvocaten?

De commissie-Van der Meer is op basis van tijdmeting gekomen tot een vergoeding van 10 punten voor rechtsbijstand in de gehele AA-procedure, die in drie fasen wordt verleend. De rijen A59 en A60 hebben betrekking op de vergoeding voor rechtsbijstand in de eerste twee, respectievelijk alle drie fasen van de AA-procedure. Zoals hiervoor in antwoord op de vraag naar de toekenning van 2 punten voor het indienen van een zienswijze is aangegeven, moeten de vergoedingen in de verschillende fasen worden gezien in het licht van het forfaitaire vergoedingstelsel, waarin vergoedingen toegekend worden naar rato van de gemiddelde tijdsbesteding in een groter aantal zaken van zowel eenvoudiger als meer complexe aard. Rechtsbijstandverlening in bepaalde zaken vergt meer, en in andere zaken minder tijd dan forfaitair is vastgesteld. In een forfaitair vergoedingstelsel middelt dit zich uit. In het onderhavige ontwerpbesluit wordt voor rechtsbijstandverlening in alle drie fasen van de gehele AA-procedure overeenkomstig de tijdmetingen en aanbevelingen van de commissie-Van der Meer 10 punten toegekend, waarbij de vergoeding in de eerste fase wordt verhoogd van 4 naar 7 punten.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik ook dit signaal van de NOvA serieus neem en zal betrekken bij de ontwikkeling van de rechtshulppakketten waarbij, zoals hiervoor reeds gezegd, ook aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen in de daadwerkelijke tijdsbesteding. Gelet op de krappe tijdspanne die voor de uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Azarkan is gegeven, was het niet mogelijk om dit ten behoeve van het onderhavige ontwerpbesluit nog in kaart te brengen. Bovendien stond in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand de ontwikkeling van de rechtshulppakketten asiel reeds in de planning voor 2022, hetgeen het op korte termijn herbezien van asielrechtsbijstand zal inhouden. De raad voor rechtsbijstand werkt daar inmiddels samen met onder andere de NOvA ook al aan.

Wat is de reactie van de Minister op het feit dat er (te) grote verschillen worden gecreëerd tussen het eerste verhoor en het aanvullend gehoor en de eerste en tweede zienswijze?

Anders dan de NOvA meen ik dat werkzaamheden voor rechtsbijstandverlening bij een aanvullend gehoor of een aanvullend voornemen in de verlengde asielprocedure niet vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden bij een eerste nader gehoor en een eerste voornemen in de algemene asielprocedure. In de regel wordt bij een in de verlengde asielprocedure afgenomen aanvullend gehoor en een vervolgens uitgebracht aanvullend voornemen immers voortgeborduurd op hetgeen reeds naar voren is gebracht tijdens het eerdere gehoor en het eerdere voornemen. Het gaat hier om aanvullende werkzaamheden bovenop de handelingen die in de AA-procedure moeten worden verricht en niet om het geheel overdoen van het eerdere gehoor of de eerdere zienswijze.

Hoe kijkt de Minister aan tegen het voorstel van de NOvA om alle werkzaamheden die voortkomen uit een Verlengde asielprocedure (VA)-zending een toeslag toe te kennen van 2,5 punt?

Overeenkomstig aanbeveling 15 van de commissie-Van der Meer wordt de (standaard) toeslag voor rechtsbijstandverlening na doorverzending van een asielaanvraag naar de verlengde asielprocedure (VA-procedure) vervangen door een toeslag die afhankelijk is van de daadwerkelijk door

de rechtsbijstandverlener in de VA-procedure verrichte aanvullende werkzaamheden. In een niet onaanzienlijk aantal zaken wordt de asielaanvraag immers afgedaan in de VA-procedure, zonder dat daarbij sprake is van een noodzaak tot nader onderzoek. In die gevallen worden in de verlengde asielprocedure geen aanvullende (onderzoeks)handelingen verricht en verschillen de werkzaamheden van de rechtsbijstandverlener in de verlengde asielprocedure niet wezenlijk van de die in de algemene asielprocedure. Dit is in paragraaf 2.3.2 van het ontwerpbesluit reeds toegelicht. De door de NOvA genoemde extra werkzaamheden bij VA-zending – waaronder communicatie met de asielzoeker, mogelijkheden tot het nader aanvullen van asielmotieven en aanleveren van bewijsstukken – worden geacht te vallen onder het forfait voor rechtsbijstand in de algemene asielprocedure.

Waarom wil de regering extra zittingen op de rechtbank niet vergoeden?

De NOvA heeft er terecht op gewezen dat met het ontwerpbesluit ook de toeslagen voor extra zittingen in (hoger)beroepsprocedures bij herhaalde aanvragen in vreemdelingenrechtelijke procedures vervallen. De wijziging van artikel 7, tweede lid, Bvr in het ontwerpbesluit heeft tot doel onbeoogde gevolgen van de overheveling – overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer – van de puntentoekenning in de voormalige artikelen 5a en 5b Bvr naar de nieuwe bijlage bij het Bvr te voorkomen. Meer in het bijzonder is beoogd te voorkomen dat extra zittingen bij de IND, anders dan voorheen, voortaan zouden leiden tot de toekenning van zittingstoeslagen, aangezien de huidige artikelen 5a en 5b Bvr al voorzien in een uitputtende regeling voor de vergoedingen voor rechtsbijstandverlening.⁸ In de praktijk worden echter wél zittingstoeslagen toegekend voor extra zittingen bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De aanbevelingen van de commissie-Van der Meer strekken er niet toe dat die vervallen. Het onderhavige ontwerpbesluit wordt derhalve overeenkomstig het advies van de NOvA zodanig aangepast, dat zittingstoeslagen voor extra zittingen bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak, zoals thans het geval is, mogelijk blijven. In aanvulling daarop wordt ook de verwijzing naar de rijen A72, A75 en A76 geschrapt, waardoor ook eventuele volgende zittingen bij de voorzieningenrechter en in vreemdelingenrechtelijke bezwaarschriftenprocedures, zoals voorheen, kunnen leiden tot zittingstoeslagen.

Aansluitend daarop zijn de leden ook benieuwd naar de reactie van de Minister op de constatering van de Vereniging Asieladvocaten & Juristen Nederland (VAJN) dat er geen punten worden toegekend voor het bijwonen van een verhoor en dat dit wel tot een toeslag zou moeten leiden. Waarom wordt geen extra vergoeding betaald wanneer gezinsleden apart worden gehoord? Wat is de reactie van de Minister op de constatering van de NOvA dat gehoren steeds uitgebreider worden?

Ter uitvoering van aanbeveling 14 van de commissie-Van der Meer voorziet het onderhavige ontwerpbesluit in een éénmalige toeslag van 2,5 punten voor aanvullende rechtsbijstandverlening in het kader van het gehoor in de aanvraagfase van één of meer gezinsleden aan wie geen afzonderlijke toevoeging is verleend om reden dat zij zich bij de asielaanvraag beroepen op dezelfde gronden als het gezinslid aan wie de toevoeging is verleend. De commissie-Van der Meer heeft geconstateerd dat er, ondanks het gelijksoortig feitencomplex, aanvullende werkzaamheden plaatsvinden in de aanvraagfase rondom het nader gehoor van alle familieleden. Met het oog op die situaties heeft de commissie een

⁸ ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1419.

eenmalige toeslag gerechtvaardigd geacht voor het bijwonen van extra gehoren in de aanvraagfase van een dergelijke samenhangende zaak. Die aanbeveling is overgenomen. Voor rechtsbijstand in het kader van het gehoor van dergelijke gezinsleden wordt dus wel een toeslag verleend, zij het dat het hierbij gaat om een éénmalige toeslag die niet afhankelijk is van het aantal afhankelijke gezinsleden die hun asielaanvragen baseren op dezelfde asielmotieven als het gezinslid aan wie de toevoeging is verleend.

De NOvA verwijst bij haar meer algemene constatering dat de asielgehoren steeds uitgebreider worden naar het eindrapport van de commissie-Van der Meer, waarin als trend is gesignaleerd dat het aantal pagina's verslagen van gehoren sterk toeneemt en dat de werklast van de rechtsbijstandverlener daardoor toeneemt. De commissie heeft er echter ook op gewezen dat daarbij sprake is van een zekere golfbeweging;⁹ er zijn afwisselend perioden waarin sprake is van zaken die veel behandeltime vergen en perioden waarin sprake is van zaken die relatief weinig tijd kosten, bijvoorbeeld omdat op basis van herkomstgebied in beginsel al snel wordt overgegaan tot asielverlening. Daarbij komt dat niet in alle gevallen sprake is van uitgebreidere gehoren en rapporten. Het tijdsbeslag voor een asielgehoor is afhankelijk van de aard van de individuele zaak. In eenvoudige zaken kan immers een kort gehoor volstaan, terwijl in meer complexe zaken een langer gehoor noodzakelijk is voor een verantwoorde beslissing op de asielaanvraag. De IND spant zich in om de gehoren zo efficiënt mogelijk in te richten om zo te voorkomen dat een gehoor onnodig veel tijd vergt.

Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar het probleem dat de VAJN aankaart dat wanneer het beroep op het laatste moment door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) wordt ingetrokken er al veel werkzaamheden zijn verricht door de advocaat. De VAJN constateert dat de IND namelijk regelmatig het beroep erg laat intrekt waardoor het verweerschrift al is ingediend en de vreemdeling is voorbereid voor een zitting. Hoe kijkt de Minister ernaar om in dergelijke gevallen toch een fatsoenlijke vergoeding te betalen vanwege de daadwerkelijk verrichtte werkzaamheden ondanks het intrekken van het beroep?

Indien de IND de afwijzende beschikking op een asielaanvraag gedurende de (hogere) beroepsfase kort voor de zitting intrekt, komt de betrokken rechtsbijstandsverlener op grond van artikel 5, tweede lid, Bvr in aanmerking voor een vergoeding van de reeds verrichte rechtsbijstand op basis van de criteria die gelden voor adviestoevoegingen (artikel 12 Bvr). Die vergoeding komt bij een tijdbesteding van 7 uur of meer overeen met de daadwerkelijk tijdsbesteding zoals die volgt uit het rapport van de commissie-Van der Meer. In het forfaitaire stelsel wordt er van in het algemeen uitgegaan dat er minder werk wordt verricht indien de zitting als gevolg van de intrekking van de afwijzende beschikking in de (hogere) beroepsfase geen doorgang vindt.

Als laatste zijn de leden van de SP-fractie erg benieuwd naar de administratieve kosten. Klopt het dat rechtsbijstand bij de aanvraag van een verblijfsvergunning is uitgezonderd van de vaste vergoeding van 21 euro per toevoeging? Waarom is dat zo, en vindt de Minister dit nog altijd gerechtvaardigd en is de Minister bereid hiernaar te kijken? Waarom worden de kosten van een aangetekende verzending van relevante originele stukken naar de IND niet vergoed? Graag ontvangen voornoemde leden een reactie van de Minister op dit punt.

⁹ Eindrapport, p. 99.

Op grond van artikel 27, eerste lid, Bvr wordt een vergoeding van € 21,41 per toevoeging toegekend voor de administratieve kosten die in het kader van de rechtsbijstandverlening worden gemaakt. Hieronder vallen de kosten van de kantoorvoering die niet bij de rechtzoekende in rekening kunnen worden gebracht, zoals porti en fotokopieën, en de kosten die zijn gemaakt in het kader van de verkrijging van een toevoeging. Op grond van artikel 27, tweede lid, Bvr wordt die aanvullende vergoeding niet toegekend in gevallen waarin op grond van de wet op last van de rechter een raadsman wordt toegevoegd (ambtshalve toevoegingen) en bij procedures in het kader van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Omdat in de praktijk is gebleken dat rechtsbijstandverleners bij bepaalde toevoegingen geen administratieve kosten maken voor het aanvragen van de toevoeging, is in 2008 besloten de praktijk van de standaard toekenning van de vergoeding voor administratieve kosten bij ambtshalve toevoegingen te beëindigen. Daarmee is de vergoedingsstructuur beter in overeenstemming gebracht met de daadwerkelijk verrichte inspanningen.¹⁰

In de praktijk hoeft de rechtsbijstandverlener voor een toevoeging in het kader van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd geen of nauwelijks administratieve handelingen te verrichten. Aan het begin van de asielprocedure wordt vreemdelingen standaard rechtsbijstandverlening aangeboden, waarna de raad voor rechtsbijstand (de afdeling Legal Aid in het aanmeldcentrum) zorg draagt voor de toevoeging van een rechtsbijstandverlener. Daardoor lopen deze toevoegingen feitelijk op dezelfde wijze als ambtshalve toevoegingen. Aangezien de toegevoegde advocaat in dit geval geen administratieve handelingen hoeft te verrichten voor de aanvraag om een toevoeging, is in 2011 ook de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd uitgezonderd van een vergoeding voor administratieve kosten.¹¹

In 2020 is de rol van de afdeling Legal Aid van de Raad in het aanmeldcentrum bij de afgifte van een toevoeging in een vervolgaanvraag asiel (zaakcode V070, rij A62) echter vervallen. De afdeling Legal Aid distribueert de vervolganvragen asiel wel onder de asieladvocaten, maar verstrekt niet langer meteen een toevoeging. Vanaf 2020 moet daarvoor een aparte aanvraag worden ingediend, waarvoor ook een administratieve vergoeding wordt toegekend.¹² Het is in het algemeen dus niet zo dat er helemaal geen vergoeding wordt uitbetaald voor administratieve kosten in zaken die betrekking hebben op aanvragen om een verblijfsvergunning. Dit geldt alleen voor eerste asielaanvragen waarbij de rechtsbijstandsverlener niet zelf de aanvraag voor een toevoeging doet en daarvoor ook geen kosten maakt. Dat acht ik niet onredelijk. Ik acht het, gelet op het forfaitaire karakter van de vergoedingsystematiek, ook niet onredelijk om in individuele zaken waarin in het kader van een eerste asielvraag originele stukken per aangetekende brief naar de IND worden gestuurd, daarvoor geen aparte vergoeding toe te kennen.

(Echt)scheidingen

De leden van de SP-fractie hebben ook nog een vraag over het personen- en familierecht. Kan de Minister toelichten waarom met dit voorstel voldoende rekening zou worden gehouden met het opstellen van ouderschapsplannen of alimentatie berekeningen?

¹⁰ Zie Stb. 2008, nr. 170.

¹¹ Zie Stb. 2011, nr. 378.

¹² Zie <https://www.rvr.org/@2785/wijziging-werkproces/>.

Aanbeveling 8 van de commissie-Van der Meer strekt tot de toekenning van een drietal toeslagen van ieder 4 punten in objectieveerbare gevallen die in de praktijk van (echt)scheidingsprocedures tot (fors) meerwerk voor de rechtsbijstandverlener leiden en zich veelvuldig voordoen. Naast een toeslag voor een op tegenspraak verkregen voorlopige voorziening en voor toegekende partneralimentatie, gaat het hierbij om een toeslag voor de aanwezigheid van minderjarige kinderen waarvoor financiële bijdragen, gezag en/of omgang geregeld dienen te worden. De commissie is tot die aanbeveling gekomen na zorgvuldig onderzoek, expertmeetings en gesprekken met vertegenwoordigers van specialisatieverenigingen van rechtsbijstandsverleners. Ter uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Azarkan wordt in het onderhavige ontwerpbesluit overeenkomstig die aanbeveling in het nieuwe artikel 8 Bvr voorzien in de drie door de commissie voorgestelde toeslagen.

Aangezien er met de commissie-Van der Meer op voorhand vanuit wordt gegaan dat de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een (echt)scheidingsprocedure per definitie leidt tot extra werkzaamheden voor de rechtsbijstandverlener, wordt een toeslag reeds toegekend indien aantoonbaar sprake is van de aanwezigheid van een of meer minderjarige kinderen. Hiermee wordt in het ontwerpbesluit naar mijn mening voldoende rekening gehouden met werkzaamheden in het kader van het opstellen van ouderschapsplannen en alimentatieberekeningen. Meer in het algemeen wijs ik er nog op dat met het onderhavige besluit het algemene forfait voor rechtsbijstandverlening in (echt)scheidingszaken tot 13 punten wordt verhoogd.

Voor zover de vraag van de leden van de SP-fractie mede betrekking heeft op werkzaamheden in het kader van partneralimentatie, merk ik op dat het opstellen van een verzoek om partneralimentatie inherent zijn aan rechtsbijstandverlening in het kader van (echt)scheidingsprocedures – waarvoor de forfaitaire vergoeding zoals gezegd wordt verhoogd tot 13 punten – en derhalve niet direct leiden tot een toeslag, tenzij het verzoek om partneralimentatie is onderbouwd en in rechte wordt toegekend. In dat geval komt die toeslag ook toe aan de verwerende partij, indien deze voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt.

Mediation

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over de vergoedingen voor mediation naar aanleiding van de consultatie van de NOvA. De NOvA constateert dat op de lange termijn een afhechtingstoeslag goedkoper is dan het voorstel van de Minister. Kan de Minister hierop reageren?

De bestaande afhechtingstoeslag is bedoeld voor gevallen waarin mediation heeft geleid tot een vaststellingsovereenkomst en de finale beslechting van het geschil ingevolge de wet slechts mogelijk is na opname daarvan in een rechterlijke uitspraak. In die gevallen is de gerechtelijke procedure een formaliteit. Daarom wordt voor een dergelijke procedure geen afzonderlijke proceduretoevoeging, maar een toeslag van 2,5 punt op de vergoeding van de mediationtoevoeging verleend. Bij geschillen inzake beëindiging van samenwoning is een dergelijke wettelijke verplichting niet aanwezig.

Het voorstel van de NOvA heeft betrekking op aanvullende afhechtings-toeslagen na mediation in zaken waarin een dergelijke gerechtelijke procedure niet wettelijk is voorgeschreven. De commissie-Van der Meer heeft geen daartoe strekkende aanbevelingen gedaan. Met de NOvA wordt echter wel onderkend dat na mediation in voorkomende gevallen alsnog geschillen over de naleving van de gemaakte afspraken kunnen

ontstaan. Dit geldt overigens niet alleen op het gebied van personen- en familierecht, maar ook voor mediation op andere rechtsgebieden. Het streven is er op gericht geschillen, waar mogelijk ook op ander gebieden dan het personen- en familierecht, middels mediation finaal te beslechten. Ik waardeer de gedachtegang van de NOvA. De uitwerking daarvan vergt echter nader onderzoek naar onder meer hoe vaak na een geslaagde mediation alsnog geschillen ontstaan over de nakoming van de eerder gemaakte afspraken en hoe vaak die geschillen niet op een andere wijze dan met een gerechtelijke procedure – bijvoorbeeld middels nieuwe mediation – kunnen worden opgelost. Dergelijke gegevens ontbreken vooralsnog. Mede gezien het krappe tijdspad dat voor de uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Azarkan is gegeven en het feit dat de commissie-Van der Meer niet heeft geadviseerd tot aanpassing van de voorwaarden voor het toekenning van de afhechtingstoeslag, betrek ik het voorstel van de NOvA daarom in het kader de stelselvernieuwing rechtsbijstand.

Financiële gevolgen

De leden van de SP-fractie hebben nog enkele vragen over de financiële gevolgen. Volgens de Minister zijn de structurele kosten van dit ontwerp-besluit niet 154 miljoen euro, maar 126 miljoen euro. De afgelopen jaren is echter sprake geweest van onderuitputting doordat er minder toevoegingen zijn afgegeven dan begroot. Wat gaat de regering doen met het budget dat eventueel over is wanneer ook in 2022 sprake is van onderuitputting? Wordt in het verlengde van het bovenstaande al onderzocht waarom het aantal toevoegingen de afgelopen jaren is afgenomen? Zo nee, waarom niet?

In de begroting is 154 miljoen euro bestemd voor de invoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer. Op basis van de meest actuele (toevoegings)cijfers van de raad voor rechtsbijstand lijkt dit bedrag, ook na indexering per 1 januari 2022, lager uit te vallen dan het bedrag dat was berekend door de commissie-Van der Meer, namelijk circa 129 miljoen euro. Deze voorlopige inschatting wordt nog nader gepreciseerd aan de hand van actuele gegevens. In de afgelopen jaren zijn de door onderbesteding vrijgevallen middelen overeenkomstig de afspraken van het vorige kabinet opnieuw ingezet voor de werkzaamheden – waaronder de ontwikkeling en uitvoering van de noodzakelijke pilots – van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand. Dat programma wordt doorgezet. Over de aanwending van geraamde onderuitputting voer ik momenteel binnen het kabinet overleg in het kader van de Voorjaarsnotabesluitvorming. De raad voor rechtsbijstand monitort continu de aantallen afgegeven toevoegingen en gaat daarbij ook onderzoek doen naar de mogelijke oorzaken van de ontwikkelingen daarin.

Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de Subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten. Signalen bereiken deze leden dat het subsidieplafond al eind 2021 zou zijn bereikt. Kan de Minister dit bevestigen? Is de regering bereid extra geld beschikbaar te stellen om voor voldoende aanwas van nieuwe sociaal advocaten te zorgen? Zo nee, waarom niet?

Zoals in de zesde voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand¹³ is aangegeven, is het subsidieplafond van de tijdelijke subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten van 2021¹⁴ bereikt. Dit is een

¹³ Brief van 16 december 2021, Kamerstuk 31 753, nr. 248, p. 16.

¹⁴ Stcrt. 2020, nr. 61599, van 27 november 2020.

positief signaal voor wat betreft de bereidheid van jonge advocaten om deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit een eerste evaluatie van die regeling¹⁵ is bovendien gebleken dat de deelnemende rechtsbijstandverleners zijn verspreid over het gehele land en over diverse specialiteiten. Zoals gezegd, wordt voor het jaar 2022 een vergelijkbare regeling vastgesteld. Beide regelingen worden geëvalueerd. Daarbij zal onder meer worden betrokken het marktonderzoek dat momenteel door de raad voor rechtsbijstand wordt uitgevoerd naar de opbouw van de sociale advocatuur. Aan de hand van die evaluaties zullen de Raad en de NOvA kunnen bepalen hoeveel aanwas van jonge advocatuur voor rechtsbijstandverlening in het kader van de Wrb nodig is. In de komende voortgangsrapportage voor het zomerreces informeer ik uw Kamer over de laatste stand van zaken.

4. Vragen en opmerkingen vanuit de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van voorliggend ontwerpbesluit. Zij zijn verheugd dat met de aanpassingen van het besluit de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners nu grotendeels langs de lijnen zoals die door de Commissie Van der Meer zijn voorgesteld worden doorgevoerd. Daarmee worden die vergoedingen in lijn gebracht met de daadwerkelijke tijdsbesteding van de betrokken rechtsbijstandsverleners. Daarmee wordt naar de mening van deze leden ook de toegankelijkheid tot het recht voor de groep die aanspraak moet maken op gesubsidieerde rechtsbijstand verbeterd. Op met name een punt hebben de aan het woord zijnde leden echter vragen, namelijk ten aanzien van de vergoedingen in het asiel en vreemdelingenrecht.

Asiel

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de NOvA. Deze leden delen de zorgen van de NOvA dat de voorgestelde vergoeding voor asielzaken niet meer in verhouding komt te staan tot de te verrichten werkzaamheden. Een gevolg daarvan kan mede zijn dat advocaten niet langer de benodigde tijd aan een asielzaak kunnen besteden en dat de rechtzoekenden moeilijker een advocaat zullen kunnen vinden die hen aan (goede) rechtsbijstand kan helpen. Hierdoor komt de toegankelijkheid tot het recht voor deze groep onder druk te staan. Kan de Minister hier naar aanleiding van het genoemde advies van de NOvA nader op ingaan?

De vergoedingen worden met het onderhavige ontwerpbesluit langs de lijnen van het rapport van de commissie-Van der Meer beter in lijn gebracht met de daadwerkelijke tijdsbesteding. Daarmee wordt ook de toegang tot het recht voor minder vermogende rechtzoekenden verbeterd. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de SP-fractie is aangegeven, kunnen de bevindingen van de commissie-Van der Meer op onderdelen, waaronder op het gebied van asielrechtsbijstand, zijn gedateerd. Bij de ontwikkeling van rechtshulp pakketten asiel in het kader van het lopende programma stelselvernieuwing rechtsbijstand zal de actualiteit van de toegekende punten op afzienbare termijn worden gezien.

¹⁵ Subsidie voor Beroepsopleiding van sociaal advocaten – Beroepsopleiding Advocatenorde.

5. Vragen en opmerkingen vanuit de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden moedigen de inspanningen van de Minister om de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners te verbeteren aan. Zij hebben nog wel vragen met betrekking tot het ontwerpbesluit.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

De leden van de Volt-fractie begrijpen dat het ontwerpbesluit nog door het vorige kabinet is voorbereid. Met een nieuw kabinet en een nieuw akkoord, vragen zij hoe het ontwerpbesluit zich verhoudt tot de plannen uiteengezet in het coalitieakkoord. Voldoet het ontwerpbesluit nog aan de ambities die het nieuwe kabinet heeft gesteld met betrekking tot de herziening en versterking van de sociale advocatuur en de gesubsidieerde rechtsbijstand? Zo nee, welke alternatieve plannen heeft de Minister dan?

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de sociale advocatuur in lijn met scenario 1 van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer wordt versterkt. Dit wordt met het onderhavige ontwerpbesluit gerealiseerd. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt onderkend dat de tijdschrijfgegevens die aan de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer ten grondslag lagen inmiddels op onderdelen mogelijk niet meer goed aansluiten bij de huidige praktijk. Dat wordt in het kader van ontwikkeling van rechtshulp-pakketten nader bezien. Zoals in het coalitieakkoord eveneens is opgenomen¹⁶ wordt de onder het vorige kabinet ingezette stelselver-nieuwing voortgezet. In dat programma wordt ook verder gewerkt aan de versterking en verbreding van de nulde- en eerstelijnsrechtsbijstandver-lening. Over de voortgang van het programma rechtsbijstand wordt uw kamer periodiek geïnformeerd. In het coalitieakkoord is eveneens opgenomen dat bij de versterking van de sociale advocatuur een substantiële maatschappelijke bijdrage van de gehele advocatuur wordt verwacht. De aard en omvang van die bijdrage precies vergt nadere uitwerking en besluitvorming.

In het verlengde daarvan vragen de leden van de Volt-fractie de Minister hoe invulling moet worden gegeven aan de substantiële maatschappelijke bijdrage van de gehele advocatuur aan de sociale advocatuur. Hoe zou dit er volgens de Minister concreet uit moeten komen te zien? Het kan niet zo zijn dat de sociale advocatuur (deels) afhankelijk wordt van bijdragen van commerciële kantoren. Het krijgen van rechtsbijstand is een grondrecht. De overheid moet ervoor zorgen dat mensen dat recht daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Deze leden delen wel het standpunt van de Minister dat het een taak is van de gehele beroepsgroep ervoor te zorgen dat toegang tot het recht voor iedereen gegarandeerd wordt.

Het kabinet zet in op het realiseren van een substantiële maatschappelijke bijdrage door de gehele advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoals gezegd, vergt de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven nog nadere uitwerking en besluitvorming. Uw Kamer wordt hierover voor het zomerreces in de volgende voortgangsrapportage bericht.

De leden van de Volt-fractie merken voorts op dat het ontwerpbesluit een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, maar kijken ook verder. De NOvA heeft te kennen gegeven dat de instroom van nieuwe sociaal advocaten daalt en dat zij niet verwacht dat de hogere vergoedingen in dit

¹⁶ Coalitieakkoord Rutte IV (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), p. 1 en budgettaire bijlage, p. 12.

ontwerpbesluit op korte termijn zullen zorgen voor voldoende middelen om advocaat-stagiaires in dienst te nemen en op te leiden. Dat zorgt op de lange termijn voor een gebrek aan kundige dienstverleners. Dat is zorgelijk.

In dit licht vragen deze leden de Minister in hoeverre met dit ontwerpbesluit rekening is gehouden met afdoende vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners om nieuwe mensen op te leiden, naast het verlenen van rechtsbijstand op basis van het puntensysteem. Indien dit niet het geval is, welke alternatieven gaat de Minister dan voorstellen om ervoor te zorgen dat de aanwas van nieuwe rechtsbijstandverleners voldoende wordt geacht?

Met het onderhavige ontwerpbesluit wordt, ter uitvoering van de motie van de leden Van Nispen en Azarkan, verbetering van de vergoedingen overeenkomstig scenario 1 van de commissie-Van der Meer gerealiseerd. Het ontwerpbesluit strekt niet tot het aanbrengen van wijzigingen op het gebied van de opleiding en stage van (sociaal) advocaten of de financiering daarvan. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, ben ik voornemens ook voor 2022 wederom een subsidieregeling beroepsopleiding sociale advocatuur vast te laten stellen en verricht de raad voor rechtsbijstand onderzoek naar de stand van de sociale advocatuur, hetgeen relevante informatie moet opleveren over de vraag hoeveel aanwas nodig is.

Asielprocedures

Ten aanzien van asielprocedures geeft de Minister aan dat een aantal wijzigingen wordt gedaan in lijn met het advies van de Commissie Van der Meer. Zo wordt gekozen de standaard toevoeging bij een voorlopige voorziening af te schaffen en deze te vervangen door een toeslag indien de voorlopige voorziening apart van de bodemzaak wordt behandeld. Voornoemde leden begrijpen dat het gezamenlijk behandelen van de zaken ervoor zorgt dat de kosten lager zullen zijn, maar het werk voor de voorlopige voorziening moet alsnog gedaan worden. Kan de Minister toelichten of de resterende vergoeding voor de procedures voldoende is voor de rechtsbijstandverlener om hun werk te doen? Indien dit niet geval is, hoe gaat de Minister dit dan oplossen?

De commissie-Van der Meer heeft geconstateerd dat een voorlopige voorziening in asielzaken niet of nauwelijks extra werkzaamheden voor de rechtsbijstandverlener met zich meebrengt wanneer het verzoek om de voorlopige voorziening samen, gevoegd of nagenoeg gelijktijdig met het beroep in de hoofdzaak ter zitting wordt behandeld. Het verzoek wordt in de regel tegelijkertijd met het (hoger) beroep ingediend. Gelijktijdige behandeling van de bodemzaak en de voorlopige voorziening is in de praktijk de regel. Zoals in paragraaf 2.3.3 van de toelichting bij het onderhavige ontwerpbesluit is toegelicht, leidt de enkele indiening van een verzoek om een voorlopige voorziening in asielzaken tot rechtmatig verblijf waardoor de vreemdeling niet uit Nederland mag worden verwijderd en recht op opvang en voorzieningen gedurende de beroepsfase blijft houden. Daarmee is er in het algemeen geen noodzaak voor een afzonderlijke behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening voorafgaand aan de uitspraak op het beroep. Overeenkomstig aanbeveling 16 van de commissie is de aparte toevoeging voor rechtsbijstand in het kader van een verzoek om een voorlopige voorziening in asielzaken daarom vervangen door een toeslag die slechts wordt toegekend, indien het verzoek om een voorlopige voorziening ter zitting is behandeld, anders dan gevoegd, gelijktijdig, aansluitend of nagenoeg aansluitend met de hoofdzaak. Uitgangspunt is dat de forfaitaire vergoeding voor asielrechtsbijstand in (hoger) beroeps-

zaken – die overeenkomstig het advies van de commissie wordt verhoogd – ook rechtsbijstand in het kader van de voorlopige voorziening omvat, aangezien daarmee in de regel nauwelijks (extra) werkzaamheden zijn gemoeid. In die uitzonderingsgevallen waarin het verzoek om een voorlopige voorziening en het beroep in asielzaken toch apart ter zitting worden behandeld, hetgeen extra werkzaamheden voor de rechtsbijstandverlener met zich meebrengt, wordt een toeslag toegekend van 4 punten. Voor de hoogte van die toeslag is aangesloten bij de reeds vóór invoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer gangbare vergoeding voor rechtsbijstandverlening voor een voorlopige voorziening hangende beroep van 8 punten, die vanwege de samenhang met hoofdzaak met toepassing van de samenhangregeling (artikel 11 Bvr) met 50% is gereduceerd.

No cure, less fee

In de toelichting bij het ontwerpbesluit schrijft de Minister dat voor rechtsbijstand in het kader van opvolgende verblijfsaanvragen voor bepaalde tijd, indien de aanvraag na een voornemen respectievelijk bezwaarschriftprocedure is afgewezen, een lagere vergoeding wordt toegekend dan bij inwilliging van de opvolgende aanvraag. Het doel van het zogeheten no cure, less fee systeem is om de rechtsbijstandverlener te stimuleren bij vervolgaanvragen een verdergaande afweging te maken om zo het aantal vervolgaanvragen te beperken.

Daarnaast geeft de Minister aan dat hij de aanbeveling van de Commissie Van der Meer om in het geval van opvolgende aanvragen voor een asielvergunning of reguliere verblijfsvergunning, bij een gegrond beroep of hoger beroep de vergoedingen in de voorgaande fase te corrigeren met een herstelbetaling van het aantal punten dat de rechtsbijstandverlener door de afwijzing in eerste aanleg of beroep is misgelopen door de halvering van de vergoeding in no cure, less fee zaken.

Nog los van het feit dat hierbij de suggestie wordt gewekt dat rechtsbijstandverleners de prikkel zouden voelen om door te procederen met andere belangen dan het belang van hun cliënt, wat de leden van de Volt-fractie een onjuiste aanname achten en niet in lijn met de belangrijke functie die zij vervullen in de rechtsstaat, vragen zij hoe dit systeem zich verhoudt tot het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de EU, artikel 13 EVRM) en het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM en artikel 18 Grondwet). Werpt dit niet, al dan niet onbedoeld, een drempel op voor mensen een geldige verblijfsstatus te krijgen? Werpt dit geen drempel op voor mensen om gebruik te maken van hun reguliere rechtsmiddelen om in beroep en hoger beroep te gaan? In het geval dat de voorgaande vragen positief beantwoord (kunnen) worden, hoe gaat de Minister deze drempels dan wegnemen en/of voorkomen dat zij voorkomen?

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, is het *no cure, less fee* systeem voor vergoedingen voor rechtsbijstand in vreemdelingenrechtelijke procedures in 2014 geïntroduceerd als middel om onnodige vervolgpcedures te voorkomen. Uit het Handvest, het EVRM en de Grondwet volgt dat de overheid regels stelt om de toegang tot het recht te borgen. In Nederland vormen de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde regelgeving – waaronder het Bvr en het Btm – het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hetgeen destijds bij de invoering van het *no cure, less fee* systeem is aangegeven over de verhouding met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte,¹⁷ is nog steeds van toepassing. Sinds de invoering van het *no cure, less fee* systeem in 2014 heeft de rechter dat systeem of onderdelen

¹⁷ Zie Stb. 2013, nr. 585, pp. 13–14.

daarvan niet verenigbaar met het Handvest, het EVRM of de Grondwet bevonden. Tot slot is van belang dat het onderhavige ontwerpbesluit het *no cure, less fee* systeem als zodanig niet wijzigt. Het regelt een verhoging van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandverlening overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer.

Verhouding tot hoger recht

De Minister schrijft dat de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet in de weg staan aan de wijzigingen in het bestaand stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand die met het ontwerpbesluit worden beoogd. Dat wordt onderbouwd met de stelling dat de wijzigingen zien op een verbetering van de vergoedingen, hetgeen bijdraagt aan laagdrempelige toegang tot het recht doordat zo voldoende rechtsbijstandverleners actief blijven binnen het stelsel. Daar zitten enkele aannames in. Kan de Minister toelichten op basis waarvan aangenomen kan worden dat op basis van dit ontwerpbesluit meer rechtsbijstandverleners actief blijven binnen het stelsel? Kan de Minister toelichten op basis waarvan geconcludeerd is dat het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand volledig voldoet aan de Grondwet en het EVRM, waardoor het stelsel met dit nieuwe besluit daar ook aan zal voldoen? Op basis van welke onderbouwing kan die conclusie worden getrokken?

Het onderhavige ontwerpbesluit strekt tot verbetering van de vergoedingen van de rechtsbijstandverleners en mediators die werkzaam zijn in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De hoogte van die vergoedingen is een belangrijke factor die medebepalend is voor de bereidheid van advocaten en mediators om deel te nemen aan het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien de vergoedingen structureel achterblijven bij de gemiddelde tijdsbesteding, zal het aanbod van die dienstverleners in het stelsel op den duur immers afnemen en zal het voor de minder vermogende rechtzoekende moeilijker worden om een rechtsbijstandverlener of mediator te vinden. Het onderhavige ontwerpbesluit draagt hiermee dus bij aan de verbetering van de laagdrempelige toegang tot het recht voor minder vermogende rechtzoekenden.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, ben ik voornemens ook voor 2022 een subsidieregeling beroepsopleiding sociale advocatuur vast te laten stellen, en verricht de raad voor rechtsbijstand onderzoek naar de stand van de sociale advocatuur hetgeen relevante informatie moet opleveren over de vraag hoeveel aanwas nodig is. Uit het aantal deelnemers aan de eerdere subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocatuur kan overigens worden afgeleid dat er onder afgestudeerde juristen voldoende animo bestaat om hun diensten te verlenen binnen het stelsel. Een verbeterd niveau van vergoedingen zoals voorzien in het onderhavige ontwerpbesluit kan daar een positieve bijdrage aan leveren. Mij zijn geen signalen bekend die er op duiden dat het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand niet zou voldoen aan de grondwettelijke en mensenrechtelijke vereisten.