de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Financiën

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum 14 maart 2019
doorkiesnummer 088-361 33 17
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 11504/AF/JH
onderwerp Ex ante uitvoeringstoets inzake de voorgenomen wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de herziening van de regels voor verlening van rechtsbijstand in asielzaken

Geachte heer Harbers,

In verband met de Motie Strik, die op 18 december 2018 in de Eerste Kamer is aangenomen (EK 35.000 VI,I), heeft u de Raad voor de rechtspraak (de Raad) op 14 januari 2019 verzocht een uitvoeringstoets uit te voren inzake de voorgenomen wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr 2000) in verband met de herziening van de regels voor verlening van rechtsbijstand in asielzaken.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van het kabinet Rutte III is als uitgangspunt opgenomen dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor de asielprocedures in alle EU-lidstaten gelijk moet zijn en dat Nederland streeft naar harmonisatie op dit terrein. Een van de punten die in dit verband speelt is het financieren van rechtsbijstand voorafgaand aan een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag. Voorgesteld wordt om voortaan pas ná het voornemen tot afwijzing over te gaan tot financiering van rechtsbijstand.

Deze brief ziet uitsluitend op de gevraagde uitvoeringstoets en de (financiële) uitvoeringsconsequenties voor de Rechtspraak. De Raad vraagt om tijdig op de hoogte te worden gesteld van de voorhangprocedure zodat hij in de gelegenheid is om inhoudelijk te adviseren over het Besluit. Indien het concept Besluit naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen van de IND en de Raad is gewijzigd is het mogelijk dat er in het toekomstige advies ook een aangepaste financiële paragraaf wordt opgenomen die uitgaat van het meest recente concept Besluit.

Financiële paragraaf
De voorgenomen herziening van het Bvr 2000 heeft naar verwachting van de Raad gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De *toename* van werklast in financiële zin bedraagt naar inschatting van de Raad jaarlijks € 1,1 mln. Hieronder is dit toegelicht waarbij wordt opgemerkt dat de Raad voor de huidige situatie uitgaat van de meest recente cijfers uit het meerjarige productie prognose (MPP, 2019).

Persoonsgegevens worden, voor zover nodig voor een goede procesvoering, opgenomen in een registratiesysteem van de Raad voor de rechtspraak

(a) Toelichting: toename zaaksaantallen
De Raad verwacht een toename in het aantal beroepsprocedures bij de Rechtspraak. De IND zal asielaanvragen vaker afwijzen omdat dossiers vaker onvolledig zullen zijn. Die onvolledigheid is te wijten aan de afwezigheid van een rechtsbijstandverlener in de eerste fase van de procedure.

Ten eerste kan een asielzoeker door voorlichting door een rechtsbijstandverlener in de eerste fase van de procedure een inschatting maken van het belang van aanleveren van informatie en bewijsstukken. Het is zeer de vraag of de asielzoeker zelfstandig alle relevante informatie meldt aan de IND.

Dit geldt in het bijzonder als sprake is van medische problematiek. De advocatuur geeft aan dat door bijstand in de eerste fase van de procedure een vertrouwensband kan worden opgebouwd waarmee een signalerende rol kan worden vervuld ten aanzien van de medische problematiek. Bij afwezigheid in de eerste fase staat die rol onder druk hetgeen ertoe leidt dat medische problematiek voor het (eerste) besluit van de IND minder vaak aan de orde komt.

Ten tweede leidt aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener bij het gehoor tot een gesprek over onder meer de criteria die van belang zijn voor het al dan niet toewijzen van een asielverzoek. Bij afwezigheid van een rechtsbijstandverlener, zo schat de Raad in, zal het gehoor minder toegespitst zijn op die criteria.

Bij deze twee punten betwijfelt de Raad of de IND, die volgens het voorstel wordt betrokken bij de voorbereiding op een aanvraag, maar daarna *óók* beslist op die aanvraag, voldoende in staat is om de rol te vervullen die nu door een onafhankelijk rechtsbijstandverlener wordt vervuld. Gevolg is dat vaker sprake zal zijn van onvolledige dossiers die (a) leiden tot meer afwijzingen door de IND en die leiden tot meer beroepsprocedures en (b) leiden tot meer gegrondverklaringen. In laatstgenoemde gevallen moet de IND opnieuw besluiten hetgeen eveneens leidt tot meer beroepsprocedures omdat daar ook afwijzingen bij zullen zijn.

Ten derde merkt de Raad op dat ingeval het dossier onvolledig is, de rechter het geschil niet finaal kan beslechten, maar het beroep wel gegrond zal verklaren. Dat betekent dat de IND een nieuw besluit moet nemen. Bij die nieuwe besluiten zullen ook afwijzingen zitten die leiden tot beroepsprocedures.

Als gevolg van deze ontwikkelingen verwacht dat in totaal jaarlijks rond de tien procent extra beroepsprocedures aanhangig worden gemaakt.

(b) Toelichting toename zaakzwaarte
De Raad verwacht tevens dat zaken zwaarder worden omdat een deel van de beoordeling van een asielverzoek zal verschuiven van de besluitvormingsfase naar de beroepsfase.

In de eerste plaats omdat de kwaliteit van de gehoren naar verwachting zal afnemen bij afwezigheid van een rechtsbijstandverlener. Die afwezigheid zal ertoe leiden dat pas later in de procedure (bepaalde) gronden worden ingediend. Door de ex nunc toetsing waaraan de vreemdelingenrechter is gebonden, zullen dergelijke gronden alsnog moeten worden beoordeeld.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

In de tweede plaats zal naar inschatting van de Raad vaker een beroep worden gedaan op Europeesrechtelijke begrippen. Bijvoorbeeld de procedurele waarborgen die lidstaten moeten geven aan hen die dit behoeven (overweging 29 van de Preambule bij de Procedurerichtlijn).

Als gevolg van deze ontwikkelingen verwacht de Raad dat de gemiddelde behandeltijd per zaak structureel met een aantal minuten zal toenemen.

Samengevat:

	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 588.990
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	€ 361.499
Effect behandeltijd per zaak	€ 149.446
Totale effect voorstel	**€ 1.099.934**

(c) Andere verwachte gevolgen

De Raad hecht er aan op te merken dat (1) de doorlooptijden toenemen als gevolg van de voorgenomen herziening en dat (2) de capaciteit bij de IND een punt van zorg is omdat deze capaciteit straks ook moet worden ingezet bij voorlichting en eerste gehoren.

Ten aanzien van de doorlooptijden nog het volgende. In een asielprocedure zijn de wettelijke termijnen kort en binnen de Rechtspraak wordt veel aandacht besteed aan het halen van die termijnen. Als sprake is van een onvolledig dossier, en de rechter moet aanvulling vragen, dan leidt dat tot aanhoudingen en (dus) tot langere doorlooptijden. De Raad stelt vast dat de gevolgen voor de doorlooptijden niet zijn meegewogen.

Beleidskeuzes van de IND vanwege bijvoorbeeld het opnemen van gehoren kunnen van invloed zijn op de werklast voor de Rechtspraak en dus – in aanvulling op de hier al in kaart gebrachte uitvoeringsconsequenties – financiële gevolgen hebben. De Raad komt hier graag op terug zodra die beleidskeuzes van de IND duidelijk zijn.

Hoogachtend,

H.C. Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak