

Advies van de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV)

Inzake: Vergoeding van rechtsbijstand in de procedure die strekt tot de eerste inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, nadat een eerdere asielaanvraag van dezelfde asielzoeker niet in behandeling is genomen op grond van de Dublinverordening (Verordening 604/2013)

Dit advies gaat over de vergoeding van geleverde rechtsbijstand in zaken waarin een asielzoeker, na een afgeronde Dublinprocedure, opnieuw een asielaanvraag indient en deze door de IND voor het eerst inhoudelijk wordt beoordeeld. Deze vergoeding is momenteel twee punten voor zowel de administratieve als beroepsfase, in plaats van de voor een eerste inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek gebruikelijke twaalf respectievelijk acht of (in geval van VA-zending) 14 punten. De LARAV vindt dit een zeer onwenselijke situatie, omdat de vergoeding voor de rechtsbijstand daarmee niet in verhouding staat tot de werkzaamheden die een advocaat in de asielprocedure verricht. Zij adviseert de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: RvR) dan ook om de Minister voor Rechtsbescherming te adviseren om:

- artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: het Bvr 2000) aan te passen;
- en zo te garanderen dat de rechtsbijstand in een asielzaak, waarin de IND het asielrelaas voor het eerst inhoudelijk beoordeelt, volledig in de bestuurlijke fase wordt vergoed volgens de fasevergoedingen weergegeven in artikel 5a, eerste lid van het Bvr 2000, inclusief een eventuele VA-toeslag, alsmede volledig wordt vergoed in de beroepsfase.

Artikel 5a, vijfde lid, van het Bvr 2000 bepaalt dat 'aan een procedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' zeven punten wordt toegekend, of twee punten als de procedure 'wordt beëindigd door een afwijzende beslissing' of door een beslissing tot niet-ontvankelijk verklaring of tot het niet in behandeling nemen van de asielaanvraag. In artikel 5a, zesde lid, van het Bvr 2000 is opgenomen dat aan een beroepsprocedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, twee punten worden toegekend, indien de uitspraak strekt tot een onbevoegdverklaring van de rechtbank dan wel een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van het beroep.

Op 10 juli 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat een eerste inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag, die volgt op een procedure waarbij een aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van de Dublinverordening, moet worden aangemerkt als een 'tweede of volgende aanvraag' in de zin van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 (ECLI:NL:RVS:2019:2342). De laatst genoemde term wijkt af van de gebruikelijke termen voor nieuwe (asiel)aanvragen waarop de bijzondere beoordelingskaders van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU, 'volgende verzoeken') en de Vreemdelingenwet 2000 ('opvolgende aanvraag' en 'herhaalde aanvraag') van toepassing zijn. Die beoordelingskaders gelden voor tweede of volgende aanvragen, waarin de asielzoeker opnieuw vraagt om een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. De Afdeling baseert haar uitspraak op de tekst van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000. Daarnaast oordeelt zij dat uit de toelichting bij het Bvr 2000 niet valt af te leiden dat bij een asielaanvraag, die volgt op een beslissing tot het niet in behandeling nemen, en die leidt tot een eerste inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas, rechtsbijstand volledig moet worden vergoed.

Het oordeel van de Afdeling doet, hoewel in lijn met de letterlijke tekst van het Bvr 2000, geen recht aan de achtergrond van de invoering van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000. Het doel van het beperken van de vergoedingen voor rechtsbijstand in tweede en volgende asielaanvragen was om 'prikkel en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen' weg te nemen (Stb. 2013, 585, p 4). Daarnaast was de beperking van de vergoeding voor rechtsbijstand volgens de toelichting gerechtvaardigd, omdat de advocaat in een tweede of volgende asielprocedure al bekend is met het dossier van de asielzoeker (Stb. 2013, 585, p 6).

Als de IND een asielaanvraag voor het eerst inhoudelijk beoordeelt na een eerdere beslissing tot het niet in behandeling nemen op grond van de Dublinverordening, is er echter geen sprake van stapeling van procedures of bekendheid van de advocaat met het dossier. Tijdens de Dublinprocedure heeft de IND de asielzoeker immers niet gehoord over zijn asielmotieven of beoordeeld of de asielzoeker voor internationale bescherming in aanmerking komt. De Afdeling heeft zelf erkend in een uitspraak van 25 oktober 2018 dat een beslissing tot het niet in behandeling nemen van een asielaanvraag op grond van de Dublinverordening 'geen afwijzend besluit is, omdat dit niet strekt tot inhoudelijke beoordeling van die aanvraag'. De IND mag een asielaanvraag die volgt op een dergelijke beslissing en die hij inhoudelijk beoordeelt dan ook niet met toepassing van artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht afdoen, aldus de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:3504, r.o. 3.3, nu ook neergelegd in IND Werkinstructie 2019/9, p. 3).

In de Dublinprocedure heeft de advocaat nog geen werkzaamheden verricht die horen bij de inhoudelijke beoordeling van een eerste asielaanvraag. Het gaat om het voorbereiden op en nabespreken van de asielgehoren en het indienen van correcties en aanvullingen daarop en een eventuele zienswijze. Deze werkzaamheden vinden voor het eerst plaats in de asielprocedure die op de Dublinprocedure volgt. Met een vergoeding van twee punten (in plaats van 8 tot 14 punten) is een goede rechtsbijstand niet gegarandeerd. Hierdoor zullen de besluiten minder zorgvuldig tot stand komen wat tot een toename van het aantal rechtsmiddelen en mogelijke vervolgaanvragen zal leiden. De LARAV verwijst in dit kader naar het 'Eindrapport Andere Tijden' van de Commissie-van der Meer. Deze concludeerde in 2017 dat de vergoeding voor asielaanvragen die eerst als Dublinzaak werden aangemerkt en vervolgens naar de Algemene Asielprocedure werden verwezen en daarna opnieuw als Dublinzaak werd afgedaan, te laag was. Het is bovendien aannemelijk dat advocaten zullen weigeren om asielzoekers bij te staan die een asielaanvraag indienen, nadat een eerdere aanvraag op grond van de Dublinverordening niet in behandeling is genomen (zie ook de brief van de VAJN aan de RvR van 2 augustus 2019, p. 3).

De LARAV adviseert de RvR om zaken die door de IND niet in behandeling worden genomen, omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is, meteen te coderen met een toevoegcode V064. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt met de normale toevoegcode V060, die dan voorbehouden blijft aan aanvragen die voor de eerste keer inhoudelijk in een Algemene of Verlengde Asielprocedure worden behandeld.¹

Een tweede optie zou kunnen zijn dat in de wet- en regelgeving wordt vastgelegd dat de RvR ten behoeve van één asielzoeker meer dan één keer een V060 toevoeging aan de advocaat kan afgeven. Het systeem van vaststellen met de verschillende codes in de V060-reeks kan dan in stand blijven. Voor de Dublinprocedure volgt een V060 toevoeging die wordt vastgesteld als een V064 (4 punten). Voor de volgende inhoudelijke Algemene

¹ Dit in plaats van de huidige praktijk om voor alle eerste asielaanvragen een V060 toevoeging af te geven en deze vast te stellen op grond van het besluit dat de IND op deze aanvraag heeft genomen.

of Verlengde Asielprocedure volgt opnieuw afgifte van een V060 toevoeging die conform de verschillende doorlopen fasen wordt vastgesteld.

Daarbij adviseert de LARAV de RvR om de Minister voor Rechtsbescherming te adviseren om de tekst van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 zo aan te passen, dat voor rechtsbijstand in een asielprocedure die volgt op een beslissing tot niet in behandeling nemen en waarbij een eerste inhoudelijke beoordeling van de asielmotieven plaatsvindt, een volledige vergoeding wordt toegekend (Toevoeging Code V060). De nieuwe tekst van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande termen genoemd in artikel 2 van de Procedurerichtlijn (hierna: PRi) en artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw 2000). Zo ontstaat niet opnieuw onduidelijkheid over de betekenis van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 ten opzichte van het speciale beoordelingskader voor opvolgende asielaanvragen, neergelegd in artikel 40 van de PRi. Uit artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 moet blijken dat de vergoeding van de rechtsbijstand alleen kan worden beperkt tot twee punten, wanneer de IND een asielaanvraag al een keer inhoudelijk heeft beoordeeld en artikel 40 van de PRi van toepassing is.

Concreet betekent dit dat de term 'tweede of volgende aanvraag' uit 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 moet worden vervangen door de term 'opvolgende aanvraag'. Hoewel de tekst van artikelen 2, aanhef en onder q, en 40 van de PRi op dit punt mogelijk niet geheel duidelijk is, kan ervan worden uitgegaan dat de term 'volgend verzoek' van artikel 2 sub q van de PRi (in de Vw 2000 'opvolgende aanvraag genoemd', zie artikel 1 van de Vw 2000) alleen ziet op aanvragen waarin al een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden en waarop daarmee het beoordelingskader van artikel 40 van de PRi kan worden toegepast. Dit lijkt de Afdeling ook te erkennen in de eerder genoemde uitspraak van 25 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3504). Voor het geval de term 'opvolgende aanvraag' volgens de besluitwetgever toch de mogelijkheid openlaat dat de vergoeding voor rechtsbijstand beperkt kan worden in een asielprocedure, waarin een eerste inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas plaatsvindt, dient de volgende tekst te worden toegevoegd: 'die niet strekt tot een eerste inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag'. Artikel 5a, vijfde lid, van het Bvr 2000 komt dan als volgt te luiden:

"In afwijking van het eerste tot en met vierde lid worden aan een procedure in het kader van een opvolgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vw 2000, die niet strekt tot een eerste inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, zeven punten toegekend. Indien deze procedure wordt beëindigd door een afwijzende beslissing of door een beslissing op grond van artikel 30 of artikel 30a, eerste lid, onderdelen a, b, c of e van de Vw 2000, worden hieraan twee punten toegekend".

Artikel 5a, zesde lid, van het Bvr 2000 dient op vergelijkbare wijze te worden gewijzigd.

Tenslotte verzoekt de LARAV de RvR om met terugwerkende kracht advocaten alsnog een vergoeding als boven bedoeld toe te kennen voor zijn werkzaamheden in de administratieve en de beroepsfase als eerder in een eerste inhoudelijke behandeling van een asielzaak een vergoeding in de V070 reeks is toegekend.

Reactie op het advies van de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en vreemdelingenzaken (Larav)

De Larav heeft een ongevraagd advies aan het bestuur van de Raad uitgebracht. Het advies handelt over de vergoeding van rechtsbijstand in een procedure waarin de asielaanvraag voor de eerste keer inhoudelijk wordt behandeld, nadat een eerdere asielaanvraag van dezelfde asielzoeker niet in behandeling is genomen op grond van de Dublinverordening.

Deze zaken worden volgens de vergoedingsregeling gezien als een vervolgaanvraag met een daarbij behorende lagere vergoeding. Hierdoor is volgens de Larav de vergoeding in dit type zaken in de regel laag, correspondeert de vergoeding niet met het werk dat door de advocaat moet worden verricht en is vergoedingsregeling bovendien in strijd met de bedoeling van de regeling voor vervolganvragen (regeling "no cure less fee").

Het advies aan het bestuur kent drie onderdelen:

1. *wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr 2000)*
De Minister voor Rechtsbescherming te adviseren het Besluit vergoedingen rechtsbijstand te wijzigen op de bepalingen die invloed hebben op de hoogte van de vergoedingen (i.c. artikel 5a, vijfde en zesde lid van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand). Hiermee moet worden bewerkstelligd dat dit type zaken vergoed wordt als een eerste (inhoudelijke) aanvraag en niet als een tweede e.v. aanvraag.
2. *de toevoeg –en vaststelcodering in dit type zaken te wijzigen.*
Dublinzaken dienen in eerste aanleg anders en dus niet meer als een vervolgaanvraag te worden gecodeerd.
3. *met terugwerkende kracht voor dit type zaken een bij de werkzaamheden passende vergoeding toe te kennen.*

Voorgesteld wordt onderdeel 1 en 3 van het advies niet te volgen, maar wel tegemoet te komen aan de naar voren gebrachte bezwaren over de toepassing van de regeling en daarbij advies 2 in mee te nemen.

Het lijkt niet onredelijk de vergoedingsbeleid in dit type zaken te wijzigen, omdat:

- de vergoeding inderdaad lastig te verenigen is met de aard en omvang van de werkzaamheden. Er wordt namelijk een inhoudelijke behandeling gevraagd, die nog niet eerder is uitgevoerd en daarom net zoveel tijd vergt als een normale, eerste inhoudelijke behandeling;
- de IND dit type zaken 'volgens de werkinstructie'
- ook beschouwt als nieuwe aanvragen;
- het door de huidige vergoeding buitengewoon moeilijk valt advocaten te vinden om dit type zaken te doen. Hierdoor dreigt een probleem met de toegang tot het recht voor dit type zaken;
- ook medewerkers van de Directie Rechtsbestel kunnen zich om de hiervoor genoemde redenen vinden in een aanpassing van het vergoedingsbeleid.

Via een wijziging van de werkinstructie kan worden geregeld dat –met ingang van publicatie van de wijziging – dit type zaken niet langer wordt beschouwd als een vervolgaanvraag in de zin van artikel 5a, vijfde en zesde lid van het Bvr 2000.

In de werkinstructie wordt met zoveel woorden omschreven dat 'wanneer de asielzaak na een onherroepelijke Dublinbeschikking van de IND (alsnog) voor de eerste keer inhoudelijk wordt behandeld in de A.A.-procedure, dan wordt deze aanvraag gezien als een 'nieuwe' aanvraag en NIET gezien als een tweede of volgende (herhaalde) aanvraag asiel. Er wordt een V060 toevoeging verstrekt.

Belangrijke indicator voor afgifte is of er een nieuwe aanvraag moet worden ingediend bij de IND (volgens werkinstructie herhaalde aanvragen, IND 2019/9).

Toelichting

De relevante bepalingen, de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie

Het advies handelt over artikel 5a, lid 5 en 6 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Die bepalingen luiden (voor zover relevant):

Artikel 5a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand

5. In afwijking van het eerste tot en met vierde lid aan een procedure 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 zeven punten toegekend. Indien deze procedure wordt beëindigd door een afwijzende beslissing of door <..> worden hieraan twee punten toegekend.

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.

Uit de Nota van toelichting bij het gewijzigde Bvr² valt het volgende (voor zover van belang) op te tekenen.

In de beleidsvisie «Stroomlijning Toelatingsprocedures» heeft de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aangegeven dat het uitgangspunt hierbij is dat bij tweede of volgende aanvragen, 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 tweede of volgende aanvraag uiteindelijk leidt tot inwilliging.

Bij een tweede of volgende verblijfsaanvraag beoordeelt hij ('de advocaat') 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.

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.

De IND heeft medio dit jaar een nieuwe werkinstructie opgesteld voor herhaalde aanvragen.³ Op het onderdeel Dublinzaken is o.a. het volgende te lezen (pagina 3): *Indien blijkt dat het claimakkoord nog geldig is, dan wordt de aanvraag – ook indien de aanvraag niet compleet is – niet buiten behandeling gesteld. De aanvraag dient in dat geval (met spoed) te worden afgehandeld in de EDT (zonder horen).*

Als de vreemdeling reeds is overgedragen en dus opnieuw geclaimd moet worden, dan behoort hij geen herhaalde aanvraag middels het model M35-O in te dienen, maar is sprake van een behandeling als ware sprake van een eerste asielaanvraag en wordt de procedure als omschreven in artikel 3.109c Vb gevolgd.

Indien blijkt dat de overdrachtstermijn is verstreken en de vreemdeling niet opnieuw geclaimd kan worden, behoort de vreemdeling eveneens geen herhaalde aanvraag in te dienen middels het model M35-O, maar is sprake van behandeling als ware sprake van een eerste asielaanvraag. Deze vreemdelingen dienen dan in te stromen in de AA.

² Stb. 2013, 585

³ IND 2019/9

Jurisprudentie

ECLI: NL: RVS: 2018:3504

3.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het niet in behandeling nemen van de eerdere asielaanvraag bij besluit van 5 april 2017 geen afwijzend besluit is, omdat dit niet strekt tot inhoudelijke beoordeling van die aanvraag. Zij heeft er immers terecht op gewezen dat de Dublinverordening (PB 2013, L 180) een instrument is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is en dat de staatssecretaris zich in dit geval op het standpunt heeft gesteld dat Italië verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. De rechtbank heeft er daarnaast terecht op gewezen dat ook uit artikel 33 van de Procedurerichtlijn (PB 2013, L 180) en artikel 2, aanhef en onder d, van de Dublinverordening volgt dat de Dublinprocedure voorafgaat aan de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. Dit volgt ook uit de memorie van toelichting bij de wet tot wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de Procedurerichtlijn (Kamerstukken II, 2014/15, 34 088, nr. 3), waarin staat dat bij het krachtens artikel 30 van de Vw 2000 niet in behandeling nemen van de asielaanvraag een "inhoudelijke beoordeling van de asielaanspraken achterwege blijft", en dat de staatssecretaris de asielaanvraag pas inhoudelijk beoordeelt nadat hij krachtens de Dublinverordening heeft bepaald dat hij voor de inhoudelijke behandeling daarvan verantwoordelijk is.

Annotatie van Marcelle Reneman, Universitair docent migratierecht aan de VU, op deze uitspraak in Jurisprudentie Vreemdelingenrecht 2019/183:

"Soms wordt Nederland na de Dublinprocedure alsnog verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek van de asielzoeker, bijvoorbeeld omdat de termijn voor overdracht is verstreken. Als de asielzoeker dan opnieuw een asielverzoek indient, beoordeelt de IND alsnog of de asielzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. De advocaat moet in die procedure de asielzoeker op de gehoren voorbereiden, de gehoren nabespreken en correcties en aanvullingen en een zienswijze indienen. Een vergoeding van twee punten (in plaats van de gebruikelijke twaalf) is dan zeer disproportioneel. Het risico bestaat dat geen advocaat nog rechtsbijstand wil verlenen in zo'n procedure. Hierdoor komt in Nederland de rechtsbijstand aan ex-Dublinclaimanten in gevaar".

"De Afdeling legt in deze uitspraak art. 5a lid 5 en 6 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr 2000) naar de letter uit (..) In het geval een asielzoeker een nieuwe asielaanvraag indient na een eerdere Dublinprocedure, is er inderdaad sprake van een 'tweede asielaanvraag'. Uit de toelichting bij het Bvr 2000 blijkt echter duidelijk dat de beperking van de vergoeding voor de rechtsbijstand tot twee punten bedoeld is voor asielprocedures waarin de IND de asielmotieven voor de tweede (of volgende) keer beoordeelt (Stb. 2013, 585). De toelichting vermeldt dat de beperking van de vergoedingen 'prikkel en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen' weg moet nemen. Daarnaast was de beperking van de vergoeding voor rechtsbijstand volgens de toelichting gerechtvaardigd, omdat de advocaat in een tweede of volgende asielprocedure al bekend is met het dossier van de asielzoeker. Wanneer een asielzoeker een nieuwe asielaanvraag indient na een Dublinprocedure, is van stapeling van procedures en bekendheid van de advocaat met het asioldossier geen sprake".

ECLI:NL: RVS: 2019: 2342

5.3. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1928) heeft artikel 5a, vijfde lid, van het Bvr 2000 betrekking op een procedure in het kader van een tweede of volgende asielaanvraag, hetgeen niet hetzelfde is als een aanvraag waarop artikel 4:6 van de Awb van toepassing is. Uit de tekst van artikel 5a, vijfde en zesde lid, van het Bvr 2000 valt dan ook niet af te leiden dat een aanvraag, die is ingediend nadat een eerdere aanvraag buiten behandeling is gesteld, niet als een tweede of volgende aanvraag moet worden aangemerkt.

De vergoeding

De vergoeding voor een tweede of volgende aanvraag is aanmerkelijk lager dan voor een eerste asielaanvraag. Voor een eerste aanvraag geeft de Raad een V060 toevoeging af. Die toevoeging ziet

op de werkzaamheden van de advocaat in de algemene asielprocedure en is opgedeeld in drie fases. Per fase geldt een vergoeding van 4 punten, met een maximum van 12 punten (artikel 5a lid 1 van het Bvr).

Stel dat de asielzoeker na afronding van de Dublin-procedure (er heeft bijvoorbeeld geen overdracht plaats kunnen vinden), weer terugkeert voor een nieuw asielverzoek, dan beschouwt de Raad dit volgens de huidige werkinstructie als een vervolgaanvraag en is het uitgangspunt dat een V070 toevoeging wordt afgegeven. Een hoger beroep tegen dat beleid is onlangs (10 juli 2019) door de Raad van State ongegrond verklaard.

De gebruikte vergoedingensystematiek betekent dat er financieel nog al wat van afhangt of de aanvraag na een eerder buiten behandeling gestelde (Dublin) asielaanvraag wordt beschouwd als een eerste of een volgende aanvraag. Bij een eerste aanvraag kan de vergoeding oplopen tot 12 punten⁴ en bij vervolgaanvraag kan de vergoeding stokken bij 2 punten.

Overigens doet zich dat vergoedingenprobleem eigenlijk alleen voor de in de eerste fase, bij het maken van een zienswijze. Wordt er na eerste afwijzing beroep ingesteld, dan vraagt de advocaat ook altijd een voorlopige voorziening aan om de uitzetting te kunnen opschorten. Deze voorlopige voorziening valt echter buiten de 'no-cure-less-fee regeling'. Ingevolge de samenhangregeling moet de vergoeding op het hoogste puntenaantal worden vastgesteld. In dit geval is de voorlopige voorziening met 8 punten hoger dan de vergoeding van 2 punten voor beroep bij afwijzing. Dat betekent dat de vergoeding 8 punten bedraagt plus 50% van die 8 punten voor de tweede samenhangende toevoeging voor het beroep. In totaal is de toekenning in zo'n geval 12 punten en die vergoeding komt overeen met de vergoeding voor een beroepsprocedure in een eerste asielaanvraag.

Probleem bij het distribueren van zaken

De afdeling legal aid van de Raad raakt dit type zaken steeds minder makkelijk kwijt aan advocaten. Veel advocaten weigeren dit type zaken al op te pakken en de VAJN heeft al gedreigd deze zaken zelfs collectief te gaan weigeren. In hoeverre dat dreigement wordt doorgezet hangt waarschijnlijk mede af van de vraag of het bestuur tegemoetkomt aan het advies van de LARAV. De afdeling legal aid van de Raad voorziet een probleem voor de toegang tot het recht van dit type zaken en kan zich mede om deze reden vinden in een tegemoetkoming aan de advocatuur op dit punt.

Adviezen van de Larav

Ten eerste adviseert de Larav dat het bestuur gaat bevorderen dat een wijziging van het Bvr wordt gerealiseerd. Die wijziging voorziet erin dat in het vijfde en zesde lid van artikel 5a van het Bvr een uitzondering wordt gemaakt voor besluiten die strekken tot een eerste inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, zoals in dit type zaken. Het beoogde doel van de Larav kan ook worden gerealiseerd via een beleidswijziging. Vandaar dat het niet nodig is daarvoor een veel ingrijpender wijziging van het besluit voor te stellen.

Verder adviseert de Larav de toevoeg- en vaststelcodes in deze zaken te wijzigen. Dat advies wordt overgenomen, in zoverre dat bij een tweede asielaanvraag die volgt op een buiten behandeling gesteld Dublinverzoek, opnieuw een V060 toevoeging wordt

⁴ Hierbij is een extra vergoeding van 2 punten buiten beschouwing gelaten, die de advocaat kan krijgen als asielzoeker wordt doorgeplaatst naar de verlengde asielprocedure (VA- zending).

afgegeven. Daarbij wordt als indicator gebruikt dat de IND de zaak als een nieuwe aanvraag ziet en op die manier ook wordt behandeld in de procedure.

Hoewel de Larav dat niet zo met zoveel woorden adviseert, zijn er wel redenen om het beleid te wijzigen voor dit type zaken. Die redenen zijn de volgende.

Uit de nota van toelichting bij het gewijzigde Bvr is af te leiden dat met de regeling 'no cure less fee' bedoeld werd een stapeling van asielverzoeken (zonder nieuwe feiten) te voorkomen. Bovendien werd als rechtvaardiging voor een lagere vergoeding gegeven dat een herhaalde aanvraag minder inspanning van de advocaat vergt omdat de feiten al bekend zijn. Beide argumenten snijden geen hout voor dit type zaken. Immers het inhoudelijk verhaal is bij dit type zaken in de eerste aanvraag überhaupt niet aan bod geweest en daardoor is er geen herhaling van zetten en geen behandelvoordeel voor de advocaat. Ook de IND benoemt in de werkinstructie dit type zaken als een eerste asielaanvraag. Het geeft dan ook geen pas vast te blijven houden aan het eerder door de Raad opgestelde beleid en dit type zaken niet langer te beschouwen als een tweede of volgende asielverzoek i.d.z.v. artikel 5a, lid 5 en 6 van het Bvr.

Aanvankelijk was het beeld bij de Raad dat deze vervolgaanvraag vooral werd gebruikt door 'veilige landers' waaronder veel Noord-Afrikaanse jonge mannen. Vandaar dat strikt werd vastgehouden aan het gehanteerde beleid om deze aanvragen te beschouwen als een vervolgaanvraag. Vanuit die insteek heeft de Raad zich de afgelopen periode ook teweer gesteld toen het beleid ter discussie werd gesteld bij rechtbank en Raad van State. Die aanpak van deze veilige landers sloot immers ook goed aan op de essentie van de no cure less fee regeling ('voorkomen van stapeling van procedures en misbruik van de asielprocedure'), zo was de overtuiging. Gaandeweg is duidelijk geworden dat vooral ook andere asielzoekers, die op basis van hun vluchtverhaal wel kans maken op bescherming, door deze beleidskeuze gedupeerd worden.

Vanwege een schamele vergoeding voor rechtsbijstand, kunnen deze asielzoekers niet of minder rekenen op adequate rechtsbijstand. Terwijl ze die rechtsbijstand bij een inhoudelijke behandeling van het asielverzoek wel nodig hebben, via een voorbereiding op het gehoor, een nabespreking van het gehoor, het indienen van correcties en aanvullingen en een zienswijze.

Met behulp van deze beleidswijziging wordt gerealiseerd dat de asielzoeker die deze ondersteuning nodig heeft omdat hij /zij voor de eerste keer zijn inhoudelijk verhaal kan doen, daarvoor de gepaste hulp krijgt via een V060 toevoeging. Om te voorkomen dat er een herhaling van zetten/ stapeling van procedures plaatsvindt, wordt bij de beoordeling meegenomen of ook de IND de zaak als een eerste aanvraag heeft aangemerkt. Is dat het geval, dan leidt dat tot een eerste aanvraag in plaats van tot een vervolgaanvraag. De Larav adviseert terugwerkende kracht te verlenen aan een reparatiemaatregel en in de betrokken zaken alsnog een hogere vergoeding te verlenen. Het achteraf aanvullen van een vergoeding is behoorlijk bewerkelijk. De discussie op dit punt heeft tijd nodig gehad en formeel heeft de Raad niets fout gedaan, uitgaande van de wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan. Echter, omdat deze uitwerking –alles overziend– niet redelijk is, is gekozen tot een tegemoetkoming aan de advocatuur vanaf de datum van wijziging.

[...]/stafafdeling/16 december 2019