



**Jo-Anne Nijland en Karen Geertsema** – mr. J.A. Nijland werkt per juli 2020 als advocaat bij Van Doorn cs Advocaten; dr. K.E. Geertsema is docent bij het Centrum voor Migratierecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en redactiesecretaris van dit blad.

## Overzicht en update van gefinancierde rechtsbijstand in het vreemdelingenrecht<sup>1</sup>

# Wat verdient een sociale vreemdelingenadvocaat?

**Wat is het verdienmodel van advocaten die asielzoekers en onvermogende vreemdelingen bijstaan? Jo-Anne Nijland en Karen Geertsema schetsen de politieke ontwikkelingen rond het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de praktijk van de toevoegingsregels en de regels voor regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring. Ze signaleren ook de laatste ontwikkelingen en concluderen dat de regering ‘zich blindstaart op een betere eerstelijns hulp in de toekomst, terwijl advocaten met steeds complexere zaken te maken krijgen en daarvoor hooguit iets meer verdienen dan een postbode.’**

Geld telt in het migratierecht, en dat geldt zeker voor de vreemdelingenadvocatuur. In een recente aflevering van *Zondag met Lubach* zullen de lezers herkennen hoe de bezuinigingen in de sociale advocatuur vele advocaten raken.<sup>2</sup> Tommy Wieringa schreef in zijn NRC-column dat het salaris van asieladvocaten zich ‘ergens tussen de leraar en de pakketbezorger in’ bevindt. En: ‘Je hoeft maar naar de schoenen van de voorzitter van

de Vereniging Asieladvocaten te kijken om te weten hoe het zit.’<sup>3</sup> De vreemdelingenadvocaat kiest niet voor het vak vanwege het grote geld, maar om rechtsbijstand te bieden aan een kwetsbare groep in onze democratische rechtsstaat. ‘Hij zou ook weleens een nieuw pak mogen hebben, maar zijn cliënten gaan voor,’ aldus dezelfde Wieringa. Dat de vreemdelingenadvocaat in het publieke debat over migratie en gefinancierde rechtsbijstand nogal eens wordt weggezet als ‘activist die bewust

1 Dit artikel is afgesloten op 1 juni 2020.

2 Zie: YouTube op 1 maart 2020, <https://bit.ly/2AI5gVo>.

3 T. Wieringa, ‘Nieuwe woorden voor een nieuwe tijd’, *NRC* 21 december 2019.

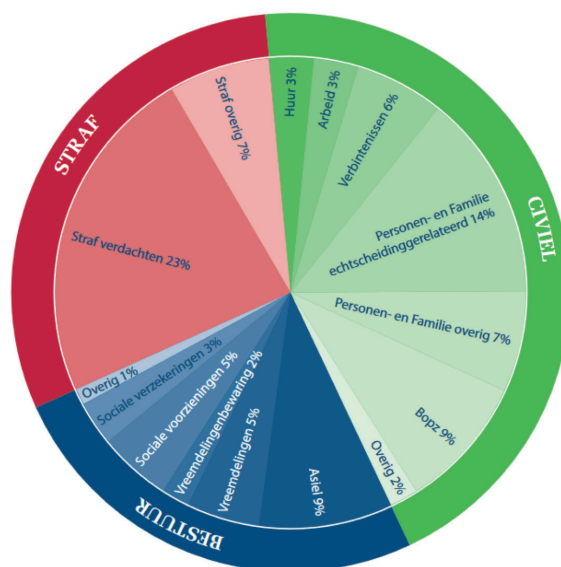
zand in de machine strooit' of als 'calculerende advocaat die zoveel mogelijk wil verdienen over de rug van de asielverzoeker',<sup>4</sup> neemt de vreemdelingenadvocaat op de koop toe.

Tijdens de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in 2015 schreef de Commissie-Wolfsen dat een rechtsbijstandverlener een 'redelijk inkomen' moet kunnen verdienen.<sup>5</sup> Dat is volgens deze commissie een netto-inkomen dat gelijk is aan het netto-jaarinkomen van rijksambtenaren.<sup>6</sup> Oftewel: de vreemdelingenadvocaat zou hetzelfde moeten verdienen als de IND-procesvertegenwoordiger. Hoe verhoudt dit uitgangspunt van de commissie zich tot de alarmerende signalen van Lubach en Wieringa? En tot de uitspraak van toenmalig staatssecretaris Teeven in 2017 dat 'als je een advocaat niet al te veel tijd geeft om aan een verdachte te besteden, dan wordt het ook niet zoveel, die verdediging' (interview de Groene, 17 mei 2017):

## 1. Het stelsel

In 1994 is de huidige Wet op de rechtsbijstand ingevoerd. Hiermee werd beoogd de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen te verzekeren en advocaten (daarvoor) een redelijke vergoeding te geven. Het wettelijk kader voor gefinancierde rechtsbijstand wordt sindsdien bepaald door deze Wet,<sup>7</sup> en de uitwerkingen daarvan in het Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria (Brt)<sup>8</sup>, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr)<sup>9</sup> en het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Berb)<sup>10</sup>. De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) is op grond van artikel 7 Wrb verantwoordelijk voor de organisatie en verlening van rechtsbijstand.<sup>11</sup> Het bestuur van de Raad stelt beleidsregels vast ter uitvoering van de Wrb en geeft werkinstructies voor de beoordeling van aanvragen. Voor het asiel- en vreemdelingenrecht gelden zo'n 19 werkinstructies.<sup>12</sup> Vreemdelingenzaken betreffen 16% van het totale aantal verleende toevoegingen (zie het donkerder blauw in bijgaande afbeelding).

Advocaten moeten zich inschrijven bij de Raad en op grond van artikel 14 en 15 Wrb voldoen aan diens kwaliteitseisen. De inschrijvingsvoorwaarden advocatuur zien op algemene eisen en op eisen specifiek voor het rechtsgebied waarvoor toevoegingen worden aangevraagd.<sup>14</sup> Voor het



Bron infographic 2019<sup>13</sup>

vreemdelingenrecht wordt daarin onderscheid gemaakt tussen

(regulier) vreemdelingenrecht, vreemdelingenpiket, vreemdelingenbewaring en asielrechtsbijstand.<sup>15</sup> Het bestuur van de Raad heeft de bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden de inschrijving van rechtsbijstandverleners door te halen.<sup>16</sup>

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft een forfaitair karakter. Dit betekent dat een rechtsbijstandverlener een vaste vergoeding per zaakstype ontvangt, die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. De financiering vanuit de Raad kent geen vast budget, maar heeft een zogenoemd 'open-einde'. De kosten zijn afhankelijk van het aantal declaraties.<sup>17</sup> In de loop der jaren stegen de uitgaven van rechtsbijstandverlening, waardoor meerdere malen een stelselherziening op de politieke agenda stond.<sup>18</sup> Die politieke ontwikkelingen bespreken we hierna.

### 1.1 Onderzoekcommissies: Wolfsen, Barkhuysen en Van der Meer

In 2015 waren de plannen van staatssecretaris Teeven om te bezuinigen op de gefinancierde rechtsbijstand, aanleiding voor een onderzoek. In de daaropvolgende rapportage constateerde de commissie-Wolfsen<sup>19</sup> een groei van het aantal toevoegingen als gevolg van verharding en juridisering, complexere regelgeving, intensivering van de rechtsbijstand en onvoldoende afstemming tussen instanties.<sup>20</sup> Daarop kwam de commissie met acht ijkpunten voor een duurzamer stelsel, met een focus op meer eerstelijns hulp (vergelijkbaar met een huisarts, zoals het Juridisch Loket) en een constantere (hoge) kwaliteit van de advocaat. Ook

4 T. Butter, *Asylum Legal Aid Lawyers' Professional Ethics in Practice*, Eleven international publishing, Den Haag, 2018, p. 1, met daarin een verwijzing naar een *NRC-Handelsblad*-artikel van 20 december 2001.  
 5 Rapport *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, 30 november 2015 (Commissie Wolfsen), p. 153-157. Dat is: het maximum (periodiek 10) van schaal 12.  
 6 Wet van 23 december 1993, houdende regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, *Stb.* 1993, 775.  
 7 Besluit van 11 januari 1994, tot vaststelling van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, *Stb.* 1994, 32.  
 8 Besluit van 21 december 1999 tot vaststelling van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, *Stb.* 1999, 580.  
 9 Besluit van 4 februari 2009, houdende regels met betrekking tot de eigen bijdrage voor de rechtzoekende in geval van verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand alsmede enige nadere regels omtrent de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtzoekende, *Stb.* 2009, 46.  
 10 De Raad voor Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.  
 11 Alle wet- en regelgeving is te vinden op [www.rvr.org](http://www.rvr.org).  
 12 Bron infographic 2019: <https://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/kerncijfers.html>.  
 13 Besluit van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand van 6 november 2019 krachtens artikel 15 van de Wet op de Rechtsbijstand, goedgekeurd bij besluit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 21 november 2019, *Strc.* 2019, 65754.

15 Artikel 6d en 6e en bijlage 1 en 2 van de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020, versie 1.00.  
 16 Artikel 17 en artikel 33d Wrb.  
 17 Zie de zgv. Monitor op [www.rvr.org](http://www.rvr.org) en de daar gepubliceerde jaarverslagen.  
 18 Zie voor een overzicht van verschillende maatregelen vanaf 2002, bijlage 5 bij het rapport Commissie-Wolfsen, 30 november 2015.  
 19 *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, 30 november 2015.  
 20 Idem, hoofdstuk 3.

adviseerde de commissie dat een advocaat een redelijke vergoeding moet ontvangen van de staat en zijn praktijk niet alleen van toevoegingszaken afhankelijk moet laten zijn, maar ook van betalende zaken.<sup>21</sup> In de praktijk is dat laatste voor advocaten overigens niet altijd gemakkelijk, vanwege de strenge specialisatie-eisen van de Raad voor Rechtsbijstand, zoals de verplichting om jaarlijks een groot aantal zaken op een specifiek rechtsterrein te behandelen.

Kort na de instelling van de commissie-Wolfsen, stelde de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: de NOvA) een eigen commissie in met de opdracht mogelijke noodzakelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te onderzoeken: de commissie-Barkhuysen.<sup>22</sup> Deze commissie constateerde ook dat het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te statisch is en geen rekening houdt met veranderingen in het recht, en daarnaast dat het puntensysteem gedateerd is. Ook constateerde de commissie-Barkhuysen dat de puntenvergoeding voor sociale advocaten is gedaald en slechts 4% van deze advocaten een omzet realiseert die volledige specialisatie mogelijk maakt, terwijl het aantal rechtzoekenden stijgt.<sup>23</sup>

### De commissie-Wolfsen stelde dat een advocaat jaarlijks met 1.200 declarabele uren netto € 43.000 zou moeten verdienen (niveau senior rijksambtenaar) – de commissie-Van der Meer berekende dat het feitelijk € 32.000 is.

Het kabinet heeft de bevindingen van beide commissies gebruikt om maatregelen te treffen.<sup>24</sup> Zo leidde de belangrijke bevinding van beide commissies, dat het huidige puntensysteem gebaseerd is op gegevens van twintig jaar geleden en dus achterhaald is,<sup>25</sup> tot instelling van een nieuwe commissie met de opdracht onderzoek te doen naar de puntentoeckenning: de commissie-Van der Meer.<sup>26</sup> Deze commissie bracht op 25 oktober 2017 het rapport *Andere tijden* uit en constateerde daarin een tekort van 127 miljoen euro (op een begroting van ongeveer 270 miljoen) in de gefinancierde rechtsbijstand. Waar de commissie-Wolfsen stelde dat een advocaat per jaar netto net zoveel zou moeten verdienen als een senior rijksambtenaar (43 mille bij 1.200 declarabele uren), concludeerde de commissie-Van der Meer dat een toegevoegde advocaat in de praktijk, na aftrek van alle (kantoor)kosten en belastingen, maar 32 mille met 1.200 declarabele uren verdient.

Volgens commissie-Van der Meer is het onmogelijk om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zo in te richten dat toegevoegde advocaten voldoende verdienen *zonder* de staat daarvoor extra geld te laten betalen. Kortom, er moet geld bij.

21 Idem, p. 161-165.

22 *Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand* onder voorzitterschap van prof. T. Barkhuysen, rapport van 2 december 2015.

23 Idem, p. 106-107 en p. 109.

24 Kabinetsreactie 31 mei 2016, TK 2015–2016, 31 753, nr. 118.

25 Rapport commissie Wolfsen p. 154, Rapport commissie-Barkhuysen p. 106.

26 Commissie evaluatie puntentoeckenning gesubsidieerde rechtsbijstand.

## 1.2 Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'

Het kabinet Rutte III nam zich in 2017 voor het stelsel van rechtsbijstand te herzien langs de lijnen van bovengevoemde rapporten.<sup>27</sup> Een Minister voor Rechtsbescherming werd speciaal hiervoor benoemd, Sander Dekker. Onder tussen nam de onvrede over de minimale vergoedingen onder de sociale advocatuur toe, terwijl actie van de nieuwe minister uitbleef.<sup>28</sup> Pas bij brief van 9 november 2018 informeerde de minister de Tweede Kamer over de contouren van een nieuw rechtsbijstandstelsel.<sup>29</sup> De minister zet in op 'triage aan de voorkant' en 'rechtshulp pakketten', om onnodige procedures te voorkomen. Daarnaast wil de minister de financiële vergoeding voortaan koppelen aan het bieden van een oplossing, in plaats van aan een procedure. Deze contourenbrief laat zien dat minister Dekker van mening is dat de tekorten in de sociale advocatuur op een andere manier kunnen worden opgelost dan met geld.<sup>30</sup> Dekker lijkt daarmee vast te houden aan de conclusies uit het rapport-Wolfsen, namelijk meer focus op eerstelijns hulp en een gemengde praktijk (betalend en toevoeging) voor advocaten.

Deze houding leidde tot meer protesten vanuit de sociale advocatuur en daaropvolgende Kamervragen.<sup>31</sup> Hoewel minister Dekker in eerste instantie vasthield aan de weigering de financiële vergoedingen te verhogen,<sup>32</sup> heeft hij eind december 2019, bij wijze van tegemoetkoming in het licht van gesprekken met de NOvA en om aangekondigde stakingen te voorkomen,<sup>33</sup> een bedrag aangeboden van 36,5 miljoen euro per jaar voor 2020 en 2021.<sup>34</sup> Daarmee werd per 1 januari 2020 het puntentarief tijdelijk verhoogd van 110,62 euro naar 121,50 euro.<sup>35</sup> Zo hoopt de Minister de NOvA weer te betrekken bij de plannen voor de stelselherziening en draagvlak onder sociaal advocaten te creëren.

## 2. Werking van de regelgeving in de praktijk

Hiervoor hebben we de uitgangspunten van, en ontwikkelingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beschreven. Hierna bespreken we hoe dit stelsel in de praktijk van de burger en de (vreemdelingen)advocaat werkt.

27 Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017, <https://bit.ly/3iExhye>.

28 De Vereniging Sociale Advocaten Nederland organiseerde diverse acties om aandacht te vragen voor de achterhaalde financiële vergoedingen, onder andere door het manifest *Red de Rechtshulp* in mei 2018, zie [www.vsanadvocaten.nl](http://www.vsanadvocaten.nl).

29 Brief van 9 november 2018, 'Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand', TK 2018/19, 31 753-155.

30 Zie ook de voortgangsrapportage en uitvoeringsplannen van 12 juli 2019 (TK 2018/19, 31753-171) en de tweede voortgangsrapportage van 2 januari 2020 (TK 2019-2020, 31753,190).

31 Positiepaper VSAN over kabinetsplannen gesubsidieerde rechtsbijstand ten behoeve van het Algemeen Overleg op 23 januari 2019, <https://bit.ly/2ZdP1Zz>; Kamervragen van onder anderen Van Nispen (SP) d.d. 15 mei 2018, TK 2017-2018, Aanhangsel, 2339; Kamervragen d.d. 19 maart 2020 over de verdere terugloop van sociaal advocaten en de kerncijfers van de Raad voor Rechtsbijstand van 2019, antwoord 7 mei 2020, kenmerk 2866068.

32 De motie Jetten/Segers d.d. 19 september 2019 (TK 2019-2020, 35300, 18; de motie was aangenomen met 130 van de 150 stemmen) legde hij naast zich neer (bij de behandeling van de Miljoenennota 2020, september 2019).

33 *NRC* 15 november 2019, 'Ruim 36 miljoen euro extra voor sociaal advocaten'.

34 Zie Jaarverslag RvR 2019, p. 36 en de 'Beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand over verstrekking van een tijdelijke aanvullende vergoeding voor verleende rechtsbijstand en verrichte mediation in de jaren 2020 en 2021' van 18 december 2019, <https://bit.ly/3iKDY1U>.

35 Brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 15 november 2019, TK 2019-2020, 182. Die verhoging geldt alleen voor de eerste 1.500 punten die een advocaat verdient.

## 2.1 Wanneer recht op toegevoegde advocaat?

Artikel 12, lid 1, Wrb bepaalt wanneer de overheid gefinancierde rechtsbijstand verleent: aan (rechts)personen met een lage draagkracht. Het inkomen mag niet hoger zijn dan € 27.900 (alleenstaand) of € 39.400 (gezin) per jaar<sup>36</sup>, waarbij ook rekening wordt gehouden met vermogen.<sup>37</sup> Als de Raad een toevoeging verleent, dan betaalt een rechtzoekende in principe een eigen bijdrage aan de advocaat.<sup>38</sup> De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de hoogte van het inkomen. De hoogst mogelijke eigen bijdrage in het vreemdelingenrecht is € 853;<sup>39</sup> de laagste mogelijke eigen bijdrage € 203.<sup>40</sup> Aan asielzoekers die een vergoeding ontvangen op grond van de 'Regeling opvang asielzoekers' of de 'Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005', wordt geen eigen bijdrage opgelegd.<sup>41</sup> De Raad kijkt voor het inkomen in principe naar het peiljaar, dat is twee kalenderjaren terug.<sup>42</sup> Als in die twee jaar het inkomen is gedaald, dan mag een burger peiljaarverlegging aanvragen.<sup>43</sup>

Artikel 12, lid 2, Wrb maakt een aantal uitzonderingen op het recht op rechtsbijstand. De regels daarvoor zijn uitgewerkt in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.<sup>44</sup> Als bijvoorbeeld de kosten van de rechtsbijstand niet in verhouding staan tot het belang van de zaak (sub b)<sup>45</sup> of als de procedure wordt gevoerd bij een internationaal rechtscollege (sub f). Maar ook als de kwestie zonder advocaat kan worden afgedaan, verleent de Raad geen toevoeging (sub g).<sup>46</sup> Dat is in de praktijk bijvoorbeeld het geval bij reguliere verblijfsaanvragen.<sup>47</sup> Volgens de Raad moeten vreemdelingen die zelf kunnen invullen, compleet maken en indienen. Maar ook op deze regel bestaat weer een uitzondering, namelijk als de aanvraag feitelijk of juridisch bijzonder ingewikkeld is.<sup>48</sup> Dan kan de Raad voor Rechtsbijstand alsnog een toevoeging verlenen voor rechtsbijstand van een advocaat.<sup>49</sup>

De beslissing van de Raad voor Rechtsbijstand om een toevoeging te verlenen, is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Als een persoon het daarmee niet eens is, kan hij daartegen bezwaar maken en, eventueel, beroep instellen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in hoger beroep bevoegd om te oordelen over dit soort zaken.

## 2.2 Wat verdient toegevoegde advocaat?

Toevoegingen worden verdeeld aan de hand van punten. Eén punt staat gelijk aan één uur werk. Hoe intensiever een procedure, hoe meer punten de Raad toekent. Voor een algemene bestuursrechtzaak bijvoorbeeld, verleent de Raad

voor Rechtsbijstand in principe acht punten.<sup>50</sup> De Raad gaat ervanuit dat een advocaat (gemiddeld) acht uur bezig is met zo'n zaak. Die acht punten is een vooraf vastgesteld forfait dat wordt toegekend ongeacht de aard of omvang van een specifieke bestuursrechtzaak.

Voor één punt ontvangt een advocaat € 121,50;<sup>51</sup> dus met een algemene bestuursrechtzaak verdient een advocaat € 972. Een deel van dat bedrag (de eigen bijdrage) moet de cliënt zelf betalen; de rest betaalt de Raad aan de advocaat. De toevoeging wordt verleend voor een procedure in één instantie. Dus voor bezwaar, beroep en hoger beroep wordt telkens een aparte toevoeging verleend en een aparte eigen bijdrage opgelegd.

### Werkzaamheden advocaat in (algemene bestuursrecht)zaak

- De advocaat voert overleg met zijn of haar cliënt (en eventueel diens vertegenwoordiger). Dit overleg kan bestaan uit één of meer afspraken op kantoor, telefoongesprekken, post- en e-mailcontact. In het vreemdelingenrecht gebeurt dit veelal met behulp van een tolk. Overleg vindt zowel vooraf, tijdens als na afloop van een procedure plaats.
- De advocaat voert overleg met (de vertegenwoordiger van) het bestuursorgaan of de rechtbank. Dit contact kan bestaan uit briefwisselingen, telefoongesprekken en e-mailcontact.
- De advocaat begeleidt zijn of haar cliënt bij de bewijsvergaring en schakelt zonodig deskundigen in.
- De advocaat stelt de gronden van het bezwaar of het (hoger) beroep op.
- Als het bestuursorgaan of de rechtbank een zitting plant, dan bereidt de advocaat zijn of haar cliënt voor op de zitting en begeleidt de cliënt naar de zitting.

### Kosten die buiten de toevoeging vallen

- Kantoorkosten
- Kosten voor cursussen en lidmaatschappen die vereist zijn op grond van de inschrijvingsvoorwaarden
- Reiskosten van de advocaat (daarvoor kan wel apart een vergoeding worden gevraagd bij de Raad)
- Tolkkosten (die worden vergoed door de overheid bij een toevoegingszaak)

Als een procedure na een gewonnen beroep bij de bestuursrechter terugvalt in de bezwaar- of aanvraagfase, dan moet de rechtsbijstandverlening door op de oude toevoeging voor het bezwaar.<sup>52</sup> Dit betekent dat een advocaat in principe geen extra geld krijgt voor de werkzaamheden die hij of zij dan nog moet maken in bezwaar. Daardoor is een

36 Artikel 34, lid 1, Wrb, bedragen geldend per 1 januari 2020.

37 Artikel 34, lid 2, Wrb.

38 Artikel 2 lid 1 en 2 onder e, Berb.

39 Artikel 35 Wrb.

40 Artikel 2 lid 1 en 2 onder a Berb. Voor asielzaken waarbij de asielzoeker geen aanspraak kan maken op de regeling opvang asielzoekers kan de eigen bijdrage met € 55 worden verlaagd – artikel 2 lid 7 Berb.

41 Artikel 6 Berb.

42 Artikel 1 Wrb.

43 Artikel 34c Wrb.

44 Artikel 2 Brt: 'Rechtsbijstand kan worden verleend indien de aanvraag daartoe voldoet aan de in de wet gestelde criteria en rechtsbijstand op grond van dit besluit niet is uitgesloten.'

45 Artikel 4 Brt.

46 Zie ook artikel 28, lid 1, sub c, Wrb.

47 Artikel 8, lid 1, sub a en sub j, Brt.

48 Artikel 8, lid 2, Brt.

49 Artikel 23c, lid 1, Wrb.

50 De puntentoekenning staat in de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr).

51 Dit is het nieuwe tarief voor toevoegingen afgegeven in 2020 en 2021. Zie, in afwijking van artikel 3, lid 1, Bvr, de Beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand over verstrekking van een tijdelijke aanvullende vergoeding voor verleende rechtsbijstand en verrichte mediation in de jaren 2020 en 2021.

52 Commissie-Van der Meer heeft in 2017 ook een aanbeveling gedaan op dit punt voor asielzaken en Dublinzaken, p. 10, punt 18.



advocaat die in beroep verliest, doorgaans financieel beter af dan een advocaat die het beroep wint. Een vreemde, negatieve prikkel in het Nederlandse rechtsbijstandstelsel. Een advocaat kan in deze situatie alleen extra geld krijgen, als hij of zij extra uren kan aanvragen, zoals hierna wordt toegelicht.

## Na een gewonnen beroep krijgt de advocaat geen extra geld meer voor werkzaamheden voor het nieuwe bezwaar, waardoor een advocaat die in beroep verliest, doorgaans financieel beter af is.

### 2.3 Bijzondere regels voor vermeerdering of vermindering van het aantal punten

De Raad voor Rechtsbijstand gaat met de puntentoekening (het vooraf vastgestelde forfait) uit van een gemiddelde tijdsbesteding. In de praktijk betekent dit dat een advocaat soms maar zes uur bezig is met een zaak, maar soms ook twintig uur – dat komt voor zijn of haar eigen (financiële) risico. Je kunt dus stellen dat een advocaat die snel en efficiënt werkt, financieel beter af is.

Alleen als een advocaat *meer* dan een drievoud aan tijd kwijt is – dus voor een zaak met een forfait van 8 punten meer dan 24 uur moet werken – dan kan hij of zij een extra vergoeding van de Raad voor Rechtsbijstand vragen.<sup>53</sup> Daarvoor moet wel een uitgebreide motivering en begroting worden overgelegd, waarin de feitelijke en juridische complexiteit wordt toegelicht.<sup>54</sup> Voor elk extra gewerkt uur ontvangt de advocaat dan extra 1 punt.

Het aanvragen van extra uren is niet gemakkelijk: het kost veel tijd en het wordt (uitgezonderd op strafrechtelijk terrein<sup>55</sup>) maar zelden toegekend. Er zijn dan ook maar weinig advocaten – bijna de helft van alle extra uren wordt door slechts 2 % van alle advocaten geleverd – die extra-urenzaken doen. Dit heeft als effect dat cliënten met bewerkelijke zaken niet gemakkelijk een advocaat vinden die hen willen bijstaan, simpelweg omdat het niet loont.<sup>56</sup>

Daarentegen verlaagt de Raad een vergoeding na declaratie van de zaak als een advocaat *minder* dan zes uur aan een zaak blijkt te hebben besteed. De Raad merkt een zaak dan achteraf aan als een advieszaak en kent nog maar vier punten toe in plaats van acht.<sup>57</sup> Dit is alleen anders als een zitting heeft plaatsgevonden, dan ontvangt een advocaat alsnog acht punten.

Als de rechtbank het beroep gegrond verklaart, dan volgt een proceskostenveroordeling waarbij de rechtbank voor verschillende proceshandelingen een vergoeding toekent.<sup>58</sup> De rechtbank werkt daarbij met punten ter waarde van € 525.<sup>59</sup> Voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift

wordt één punt verleend. Voor een zitting wordt één extra punt toegekend.<sup>60</sup> De rechtbank draagt het bestuursorgaan op om deze kosten van de rechtsbijstand te vergoeden.<sup>61</sup> De vergoeding van het bestuursorgaan wordt verrekend met de vergoeding van de Raad. Dit betekent in de praktijk dat de advocaat geen geld meer krijgt van de Raad en de volledige proceskostenvergoeding van de rechtbank voor zichzelf mag houden.<sup>62</sup> De advocaat moet wel de eigen bijdrage en het griffierecht aan zijn cliënt zelf terugbetalen.<sup>63</sup>

Ook gaan in de praktijk deze bijzondere regels nogal eens op:

- Als een advocaat meer dan één zitting moet bijwonen in één procedure, kent de Raad twee extra punten toe;<sup>64</sup>
- Als een cliënt gedurende een procedure overstapt naar een andere advocaat, moet hij een extra eigen bijdrage betalen aan die advocaat. Dat is alleen anders als de cliënt met een goede reden overstapt, dan kent de Raad een opslag toe van twee punten.<sup>65</sup> De advocaat die de zaak overneemt moet die goede reden wel motiveren. De toevoeging wordt vervolgens aan de laatste advocaat verleend. De advocaten moeten daarna onderling de toevoeging verdelen.<sup>66</sup>

## 3. Gefinancierde rechtsbijstand in het migratierecht

Hoe pakken de algemene toevoegingsregels uit voor het reguliere vreemdelingenrecht, vreemdelingenbewing en het asielrecht? Voor het antwoord op deze vraag bespreken we hierna per rechtsterrein eerst de specialisatie-eisen en daarna de puntentoekening in specifieke procedures en zaken.

### 3.1 Regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewing

#### Specialisatie-eisen

Om toegelaten te worden tot de specialisatie regulier vreemdelingenrecht moet een advocaat (een deel van) de beroepsopleiding advocatuur hebben afgerond en een vreemdelingenrechtscursus hebben gevolgd (binnen of buiten die beroepsopleiding). Ook geldt een aantal andere formele voorwaarden.<sup>67</sup> Vervolgens moet de advocaat elk jaar:

- minimaal 6 opleidingspunten behalen op het terrein van het vreemdelingenrecht (of 4 punten als de advocaat ook asiel- en vluchtelingenrecht doet); én
- minimaal 15 zaken op het terrein van het regulier vreemdelingenrecht behandelen.<sup>68</sup>

Na een jaar aan deze voorwaarden te hebben voldaan onder toezicht van een ervaren advocaat, kan de Raad de advocaat

53 Artikel 13, lid 1, Bvr.

54 Werkinstructies RvR – extra uren, paragraaf 2.

55 Commissie-Wolfsen, p. 104. Meer dan 90% van alle toegekende extra uren gaat naar strafrechtadvocaten.

56 Commissie-Barkhuysen, p. 108.

57 Artikel 12, lid 1, Bvr.

58 Zie bv. ABRvS 19 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2584, JV 2016/273.

59 Bijlage B1 bij het Besluit proceskosten bestuursrecht.

60 Idem, bijlage A1 en A5.

61 Besluit proceskosten bestuursrecht, artikel 1, sub a jo artikel 2, lid 1, sub a. In de bijlage staat vermeld hoe hoog de proceskosten kunnen zijn.

62 Artikel 32, lid 3, Bvr.

63 Zie ook de werkinstructie van de Raad: 'Vaststellen – artikel 32 Bvr proceskostenvergoeding / Voorschot'.

64 Artikel 7, lid 2, Bvr.

65 Artikel 9 Bvr.

66 Artikel 33 Bvr.

67 Artikel 15, lid 1, sub b, Wrb jo artikel 6 en artikel 6d Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020 en bijlage 1, paragraaf 1 en 2. De eisen staan ook vermeld op het 'Inschrijvingsformulier Vreemdelingenrecht' van de Raad voor Rechtsbijstand.

68 Bijlage 1, Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020, paragraaf 4.

onvoorwaardelijk toelaten tot de specialisatie regulier vreemdelingenrecht. Voor vreemdelingenpiket en vreemdelingenbewaringszaken gelden aanvullende voorwaarden.<sup>69</sup>

**Puntentoekening regulier vreemdelingenrecht**

Voor reguliere vreemdelingenzaken kent de Raad in principe acht punten toe.<sup>70</sup> Dus voor een bezwaar-, beroeps- of hoger beroepszaak ontvangt een advocaat telkens een toevoeging ter waarde van 8 punten.

Soort procedure	Aantal punten procedure	Specialisatie-eisen?
Vreemdelingenrecht	8	Ja
Naturalisatie	8	Nee
Bezwaar vervolgaanvraag	2 of 7	Ja
Beroep vervolgaanvraag	2 of 8	Ja
Hoger beroep vervolgaanvraag	2 of 5	Ja

In een aantal concrete gevallen verleent de Raad *geen* toevoeging:

- *MVV-aanvraag*. Hiervoor hebben we al toegelicht dat de Raad in principe geen toevoeging verleent voor een aanvraag, en dus ook niet voor een MVV-aanvraag. De Raad maakt alleen een uitzondering als de advocaat bij de toevoegingsaanvraag uitlegt waarom zijn of haar rechtsbijstand vanwege de juridische en/of feitelijke complexiteit van de aanvraag noodzakelijk is.<sup>71</sup>
- *Aanvraag (verlenging) verblijfsvergunning*. De Raad verleent ook geen toevoeging voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning of de verlenging daarvan, tenzij de zaak juridisch en/of feitelijk complex is. Een andere uitzondering is als de vreemdeling met onmiddellijke uitzetting of inbewaringstelling wordt bedreigd.<sup>72</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval als een (illegale) vreemdeling aan het loket de aanvraag moet indienen, en daar het risico loopt om direct een afwijzing te krijgen en door de Vreemdelingenpolitie te worden meegenomen.
- *Bezwaar visum kort verblijf*. De Raad verleent geen toevoeging meer voor een bezwaar tegen de afwijzing van een visum kort verblijf, tenzij sprake is van familiebezoek in het kader van artikel 8 EVRM. Het moet gaan om een familierelatie tot in de derde graad en de familierelatie moet met documenten zijn onderbouwd.<sup>73</sup>
- *Voornemen tot afwijzing aanvraag*. De Raad verleent in principe geen toevoeging voor het indienen van een zienswijze tegen een voornemen tot afwijzing, tenzij sprake is van een juridisch of feitelijk complexe zaak. Ook gelden uitzonderingen voor voornemens tot intrekking van een verblijfsvergunning

en ongewenstverklaring. Dat verleent de Raad wel een toevoeging voor het indienen van de zienswijze; die toevoeging loopt dan door in een eventuele bezwaarprocedure.

- *Aanvraag uitstel van vertrek medisch*. Voor een aanvraag op grond van artikel 64 Vw verleent de Raad geen toevoeging, tenzij feitelijk en/of juridisch complex. Voor bezwaar, beroep en hoger beroep verleent de Raad wel een toevoeging.<sup>74</sup>
- *Leges*. Voor procedures tegen de buitenbehandelingstelling van een aanvraag vanwege het niet voldoen van leges, wordt in principe geen toevoeging verleend. Dat is alleen anders als het geschil niet eenvoudig is op te lossen en het financieel belang meer is dan € 500.<sup>75</sup>

Andere bijzondere situaties:

- *Klacht H9 en H10 Awb*. Voor een klacht tegen de IND (H9 Awb) of bij de Ombudsman (H10 Awb) verstrekt de Raad geen toevoeging, tenzij sprake is van bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid of sprake is van zwaarwegende belangen.<sup>76</sup>
- *Second opinion*. Voor een second opinion, voor een procedure over een reguliere vergunning, krijgt een advocaat in principe geen toevoeging. De Raad maakt alleen een uitzondering als sprake is van zwaarwegende belangen (dreigende uitzetting bijvoorbeeld) en juridische complexiteit. De Raad verstrekt dan een Licht Advies Toevoeging (LAT), dat is twee punten.<sup>77</sup>

**Puntentoekening vreemdelingenpiket en vreemdelingenbewaring**

Voor een piketzaak, waarbij een advocaat kan worden opgeroepen om een vreemdeling bij te staan wiens vrijheid is ontnomen of beperkt, ontvangt een advocaat 1,5 punt.<sup>78</sup> In het weekend en op een feestdag wordt 0,5 punt extra toegekend.<sup>79</sup>

Voor rechtsbijstand in een beroepsprocedure tegen een maatregel vreemdelingenbewaring ontvangt een advocaat in principe 4 punten.<sup>80</sup> Voor een beroep tegen de voortdrijving van de vreemdelingenbewaring ontvangt een advocaat 3 punten, mits er een zitting wordt gehouden.<sup>81</sup> Vindt er bij een vervolgeroep geen zitting plaats, dan ontvangt een advocaat nog slechts 1 punt.<sup>82</sup>

Een vreemdeling in detentie hoeft geen eigen bijdrage te betalen.<sup>83</sup> Dat geldt voor alle procedures die gedurende de detentie worden gevoerd, dus zowel procedures over vreemdelingenbewaring als andere reguliere procedures.

69 Bijlage 1, Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020, paragraaf 3.  
 70 Zie Vreemdelingenrecht algemeen' in de bijlage bij het Bvr.  
 71 Artikel 8 lid 1, sub j, Brt. Werkinstructie toevoegen – V010.  
 72 Artikel 8, lid 1, sub a, Brt. Werkinstructie toevoegen – V010.  
 73 Artikel 12 en 24 Wrb. De Raad heeft in de werkinstructie toevoegen – V010 een duidelijk overzicht gemaakt van de situaties waarin geen toevoeging wordt verleend.

74 Artikel 8, lid 1, sub j, Brt. Werkinstructie toevoegen – V010.  
 75 Werkinstructie toevoegen – V010.  
 76 Artikel 12, lid 2, sub g, Wrb. Werkinstructies toevoegen – B060.  
 77 Werkinstructie toevoegen – V010.  
 78 Artikel 23, lid 1, sub f, Bvr.  
 79 Artikel 23, lid 6, Bvr.  
 80 Artikel 14 Bvr, 'Strafrechtelijke zaken' in de bijlage bij het Bvr.  
 81 Artikel 14a, lid 1, Bvr.  
 82 Artikel 14a, lid 2, Bvr.  
 83 Werkinstructie toevoegen – financiële beoordelingen.

### 3.2 Asiel- en vluchtelingenrecht

#### Specialisatie-eisen

Voor de specialisatie asiel- en vluchtelingenrecht zijn afzonderlijke deskundigheidseisen van toepassing.<sup>84</sup> Net als voor regulier vreemdelingenrecht, moet een advocaat de beroepsopleiding (deels) hebben afgerond en speciale cursussen hebben gevolgd op het terrein van het regulier vreemdelingenrecht én het asiel- en vluchtelingenrecht. Ook geldt een aantal formele eisen.<sup>85</sup> Daarnaast vereist de Raad dat een advocaat jaarlijks:

- minimaal 20 asiel- en vluchtelingenrechtzaken doet; en
- minimaal 6 opleidingspunten behaalt op het gebied van asiel- en vluchtelingenrecht.

Een advocaat moet uiteindelijk minimaal 12 zaken hebben behandeld op het terrein van het asiel- en vluchtelingenrecht, waarvan 6 procedures in een voornemenfase en 6 procedures in (hoger) beroep, met een zitting.<sup>86</sup> Pas dan kan een advocaat na een jaar onder toezicht van een ervaren advocaat, onvoorwaardelijk worden toegelaten tot de specialisatie asiel- en vluchtelingenrecht.

**Omdat asielzoekers minder goed voor zichzelf kunnen opkomen in een systeem waarvan zij de regels niet kennen noch de taal spreken, stelt de Raad aan asieladvocaten extra eisen vergeleken met advocaten in het regulier vreemdelingenrecht.**

De Raad stelt aan asieladvocaten een aantal belangrijke aanvullende voorwaarden ten opzichte van het regulier vreemdelingenrecht, vanwege de kwetsbaarheid van asielverzoekers. Al dan niet getraumatiseerd, worden zij hier overgeleverd aan een systeem waarvan zij de regels niet kennen noch de taal spreken. Zij kunnen (daardoor) minder goed voor zichzelf opkomen en problemen in de rechtsbijstand signaleren. De extra waarborgen die de Raad heeft geïmplementeerd, moeten die disbalans compenseren.

- Ten eerste verlangt de Raad van een asieladvocaat dat hij of zij handelt conform de beginselen in de *Best Practice Guide Asiel*.<sup>87</sup> Dit handboek bevat richtlijnen voor de positie van advocaten in asielzaken, communicatie met asielverzoekers, samenwerking met NGO's, procederen bij de rechtbank en de Afdeling, en andere belangrijke aspecten van de asielprocedure.<sup>88</sup>
- Ten tweede moet een asieladvocaat bereid zijn om aan de Commissie Intercollegiale Toetsing geanonimiseerde dossiers beschikbaar te stellen om de kwaliteit te beoordelen.<sup>89</sup>

- De Raad heeft daarnaast een apart maatregelbeleid ingevoerd voor rechtsbijstand in asielzaken (en vreemdelingenbewaring).<sup>90</sup> Het betreft een duidelijk kader met regels om goede rechtsbijstand in asielzaken te waarborgen. Die regels hebben onder andere betrekking op de (tijdige) communicatie met de cliënt (intern), communicatie met de IND/rechtbank (extern), en juridische kennis en schriftelijke vaardigheden. Deze regels worden gebruikt voor de beoordeling van klachten bij de Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV).

Ook gelden nog aanvullende eisen voor advocaten die asielverzoekers bijstaan die in grensdetentie zitten,<sup>91</sup> en voor advocaten die alleenstaande minderjarige asielverzoekers bijstaan die, vanwege een risico op mensenhandel, in de beschermde opvang zijn geplaatst.<sup>92</sup>

#### AC-rooster en specialisatie-eisen

Als een vreemdeling asiel heeft aangevraagd, dan bepaalt de IND wanneer de gehoren plaatsvinden. Het plannen van de gehoren gebeurt in afstemming met de Raad. Als een vreemdeling geen voorkeursadvocaat heeft, wijst de Raad een advocaat aan de asielverzoeker toe. Dat gaat via het zogenaamde AC-rooster. De advocaat die volgens het AC-rooster piket heeft, wordt door de Raad als rechtsbijstandverlener toegewezen aan de asielverzoeker.

Het AC is opgezet door de Raad om asielverzoekers die niet bekend zijn met de werkwijze van de Nederlandse advocatuur en de asielprocedure tijdig van adequate rechtsbijstand te kunnen voorzien.<sup>93</sup> Regels voor de distributie van zaken via het AC en het opstellen van het rooster, staan in bijlage 2a van de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020. De wijziging en vaststelling van het AC-rooster is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.<sup>94</sup>

Elke advocaat krijgt maximaal drie asielzaken (setjes) per inroostering. In de praktijk gebeurt het sinds 2019 regelmatig dat een asieldienst komt te vervallen en een advocaat geen zaken krijgt, vanwege de beperkte in- en doorstroom van asielzaken bij de IND momenteel.

Om te mogen deelnemen aan het AC-rooster, gelden ook weer aanvullende voorwaarden.<sup>95</sup> Zo moet een advocaat voordat hij aan het rooster mag deelnemen eerst drie keer meelopen op een AC met een andere advocaat en vervolgens een begeleidingstraject doorlopen met een ervaren advocaat.<sup>96</sup>

#### Puntentoekenning

Voor asiel- en vluchtelingenzaken geldt een aantal uitzonderingen op de puntenhoofregel in artikel 5 en de bijlage bij het Bvr. Die uitzonderingen zijn geregeld in artikel 5a

84 Artikel 6e Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020 jo bijlage 2.

85 Bijlage 2, paragraaf 1 en 4.

86 Bijlage 2, paragraaf 1.

87 *Best Practice Guide Asiel. Bij de hand in asielzaken*, Wolf Legal Publishers, 2012, Frits Koers, Nienke Doornbos en Theo Wijngaard, herzien en bewerkt door Pieter-Jan van Kuppenveld en Jakob Wedemeijer.

88 Denk aan: asielgehoren, bewijsdocumenten, medische aspecten, taalanalyse, ambtsberichten, leeftijdsonderzoek, Dublinverordening, 1F-zaken, slachtoffers van mensenhandel, opvang, terugkeer en detentie, procederen bij internationale rechtelijke instanties en nareis van familieleden.

89 Bijlage 2, paragraaf 4, onder g.

90 Maatregelbeleid Rechtsbijstand inzake de rechtsbijstandverlening asiel en vreemdelingenbewaring 2017.

91 Bijlage 2, paragraaf 8. Deze advocaten moeten nog een extra cursus over grensdetentie volgen.

92 Bijlage 2, paragraaf 9. Deze advocaten moeten minimaal vijf jaar zijn ingeschreven voor de specialisatie asiel, een verdiepingscursus mensenhandel hebben gevolgd en het nader gehoor met de minderjarige zelf bijwonen.

93 Bijlage 2a, van de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2020, paragraaf 5a.

94 ABRvS 20 maart 2019, 201805635/1/A.2.

95 Bijlage 2, paragraaf 3 en bijlage 2a.

96 Bijlage 2, paragraaf 3, sub f en sub e+g.

Bvr. We hebben de puntentoekenning hieronder schematisch weergegeven, waarbij we aansluiten bij de achtdaagse asielprocedure.<sup>97</sup>

Eerste asielprocedure	Aantal punten	Specialisatie-eisen?
AA, fase 1: dag -1 en dag 1 t/m 3	4	Ja
AA, fase 2: dag 4 en dag 5	4	Ja
AA, fase 3: dag 6 t/m dag 8	4	Ja
VA, toeslag	2	
Asielaanvraag niet in behandeling of niet-ontvankelijk (Dublin, veilig derdland)	4	Ja
Spoor 2, veilig land van herkomst	7	
Beroep asiel	8	Ja
Hoger beroep asiel	5	Ja
Opvolgende asielprocedure	Aantal punten	Specialisatie-eisen?
Voornemen	2 of 7	Ja
Beroep ongegrond/gegrond	2 of 8	Ja
Hoger beroep vervolgaanvraag	2 of 5	Ja

De Raad verstrekt in principe één toevoeging voor het (hoger) beroep en een verzoek om een voorlopige voorziening. Als het (hoger) beroep geen schorsende werking heeft, dan verstrekt de Raad een tweede toevoeging voor de voorlopige voorziening ‘in samenhang’.<sup>98</sup> Dit betekent in de praktijk dat voor de voorlopige voorziening 4 extra punten worden toegekend, bovenop de 8 punten voor het beroep of 5 punten voor het hoger beroep. Er kan eventueel een tweede toevoeging voor een voorlopige voorziening worden verstrekt als een uitzettingsdatum bekend is.

#### Opvolgende aanvraag

Sinds 2014 hanteert de Raad een ‘no cure less pay’ uitgangspunt voor tweede of volgende asielaanvragen,<sup>99</sup> om het stapelen van (kansloze) asielprocedures te ontmoedigen.<sup>100</sup> Een advocaat moet bij de aanvraag (van de toevoeging) toelichten waarom sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden (in de zin van artikel 4:6 Awb) die een

nieuwe asielaanvraag rechtvaardigen. Anders zal de Raad de toevoeging afwijzen met de motivering ‘van elke grond ontbloeit’.<sup>101</sup> De Raad maakt daarbij zelf een inhoudelijke beoordeling of sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden in de zin van artikel 4:6 Awb.<sup>102</sup> In de praktijk betekenen deze strenge toevoegingsregels vaak dat maar weinig advocaten asielpzoekers nog willen bijstaan bij opvolgende asielaanvragen.

#### Bijzondere regels en situaties

Tot slot geldt voor asielzaken nog een aantal bijzondere regels en situaties:

- *Eigen bijdrage.* Een asielpzoeker hoeft geen eigen bijdrage te betalen, tenzij de asielpzoeker samenwoont met een partner met een BSN.<sup>103</sup>
- *Samenhang.* Sommige asielpzoekers reizen samen, bijvoorbeeld als gezin, stel of omdat ze anderszins familieleden zijn. Een advocaat krijgt dan voor het hele gezin één groepstoevoeging vanwege ‘verknocht verband’. Alleen als de advocaat kan motiveren dat elk (meerderjarig) meegereisd lid een afzonderlijk asielmotief en vluchtverhaal heeft, ontvangt de advocaat voor elke asielpzoeker een aparte toevoeging.<sup>104</sup> De (wisselende) uitkomst van de asielprocedures van de afzonderlijke familieleden is daarbij niet relevant.<sup>105</sup>
- *AA na Dublin.* Sinds 15 januari 2020 gelden nieuwe toevoegeregels voor asielpzoekers die na een (afgeronde) Dublinprocedure alsnog in de algemene asielprocedure belanden. Anders dan voorheen, verstrekt de Raad nu een tweede toevoeging voor de AA-procedure.<sup>106</sup> De Raad wijkt met deze regels af van het oordeel van de Afdeling van 20 februari 2019, dat de Dublin- en de AA-procedure één procedure zijn waarvoor maar één toevoeging hoeft worden verstrekt.<sup>107</sup>
- *Overname andere asieladvocaat.* De Raad staat de overname van een asielzaak door een andere advocaat alleen toe in uitzonderingssituaties en met een goed gemotiveerd verzoek. Deze regels lijken strenger dan voor andere zaken. Van een uitzonderingssituatie kan sprake zijn bij vrouwelijke aspecten in een asielrelaas (waardoor een vrouwelijke advocaat gewenst is) of bij een vertrouwensbreuk. Het is in ieder geval niet voldoende als de asielpzoeker zijn huidige advocaat niet goed (genoeg) vindt.<sup>108</sup>
- *Extra uren.* In een (eerste) asielprocedure kan de Raad voor Rechtsbijstand extra uren toekennen als de advocaat meer dan 24 uur heeft besteed aan de zaak. Dit vormt een uitzondering op de hoofdregel in artikel 13 Bvr, waarin staat dat pas extra uren worden toegekend als het aantal bestede uren meer dan driemaal het forfait is. In een asielprocedure zou dat betekenen dat een advocaat bij een complete asielprocedure, dus inclusief voornemen- en zienswijzefase, pas na 36 uur

97 De algemene asielprocedure duurt in principe 8 dagen. Voor een overzicht van de procedure, zie de werkinstructie vaststellen – V050, en dan onder algemeen het ‘stroomschema afgifte toevoegingen AC’.

98 Werkinstructies toevoegen – V042 en V043.

99 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, 585, in werking getreden 1 januari 2014 (met uitzondering van onderdeel B (punten toekenning bij reguliere aanvragen op een bij KB te bepalen tijdstip).

100 ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1970.

101 Artikel 6, lid 1, sub a en sub b, Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

102 Werkinstructies toevoegen – V070.

103 Artikel 6, lid 1, sub a, Bebr. Werkinstructies toevoegen – V050.

104 Zie werkinstructies toevoegen, bijvoorbeeld V041 en Hoofdstuk 2, bereik bestuursrechtelijke zaken, paragraaf 2.3.1.

105 ABRvS 6 februari 2019, 201806245/1/A2 en ABRvS 5 december 2018, 201804307/1/A2.

106 Werkinstructies toevoegen – V060, meer specifiek de ‘Bijlage tweede V060 toevoeging’.

107 ABRvS 20 februari 2019, 201805927/1/A2.

108 Zie de bijlage ‘Achtergrondinformatie bij werkinstructie V060’.



(3x 12 punten) extra uren zou kunnen aanvragen. De Raad heeft hier dus een uitzondering voor gemaakt.<sup>109</sup>

- *Verlengen en onbepaalde tijd.* Een statushouder krijgt, net als bij reguliere zaken, geen toevoeging voor een aanvraag om zijn asielvergunning te verlengen of voor een aanvraag voor onbepaalde tijd. Dat is alleen anders als de IND voornemens is om die aanvraag af te wijzen.<sup>110</sup>

De IND heeft momenteel grote problemen met de doorlooptijden van asielzaken. Het komt dan ook geregeld voor dat advocaten ‘beroep niet-tijdig’ instellen bij de rechtbank in asielzaken om de IND te dwingen tot horen en het nemen van een asielbeslissing. Voor beroep niet-tijdig-procedures ontvangt een advocaat een lichte adviestoevoeging (LAT) ter waarde van 2 punten,<sup>111</sup> voor eenvoudige zaken die binnen drie uur kunnen worden afgedaan. Die LAT moet worden teruggestuurd naar de Raad als de advocaat een proceskostenvergoeding krijgt van de rechtbank. In de praktijk leidt dit vaak tot veel administratief gedoe voor een klein bedrag.

Het kabinet is van plan om de mogelijkheid van ‘beroep niet-tijdig’ op korte termijn af te schaffen, vanwege de grote aantallen beroep niet-tijdigzaken en (bijgevolg) de vele dwangsommen die rechtbanken opleggen omdat de IND structureel te laat is met het beslissen op asielaanvragen.<sup>112</sup>

**Omdat het ‘no cure less pay’-uitgangspunt voor tweede of volgende asielaanvragen het stapelen van (kansloze) asielprocedures moet ontmoedigen, willen maar weinig advocaten asielverzoekers bijstaan bij opvolgende asielaanvragen.**

## 4. De laatste trends

### 4.1 Fluctuerende vergoedingen in het vreemdelingenrecht

De vergoedingen in het asielrecht en reguliere vreemdelingenrecht veranderen nogal eens. De veranderingen daar hangen nauw samen met veranderingen in het materiële recht en de overheidsmaatregelen die zien op een efficiënt en effectief migratiebeleid.<sup>113</sup>

In het A&MR-themanummer van 2019 concludeerden Igna Oomen en Rob Hamerslag dat asieladvocaten tegenwoordig, in vergelijking met 2010, meer zaken moeten behandelen om hetzelfde inkomen te verwerven, waardoor zij minder tijd per zaak te besteden hebben.<sup>114</sup> De oorspronkelijke 12 punten voor een asielzaak zijn in de loop der jaren steeds verder afgebrokkeld, bijvoorbeeld door de invoering van het aanmeldgehoor.<sup>115</sup> Ook het besluit om Dublinzaken

met 4, in plaats van 12, punten te vergoeden, is hiervan een voorbeeld. In sommige Dublinzaken speelt het inhoudelijke asielrelaas een rol in de besluitvorming, waardoor een advocaat die tijd wel in de juridische ondersteuning stopt, maar niet terugziet in de vergoeding. Inmiddels heeft de Raad het beleid hiervoor, zoals toegelicht in paragraaf 3.2, aangepast.

In het regeerakkoord van 2017 kondigde het kabinet een beperking aan van rechtsbijstand voor asielverzoekers in de aanvraagfase. Het plan was om geen advocaat meer toe te voegen voor de voorbereiding van de asielprocedure en nabespreking van de asielgehoren. Een asielverzoeker zou dan pas een advocaat krijgen na het uitbrengen van een voornemen om de asielaanvraag af te wijzen. Het kabinet beoogde met deze maatregel ‘ontlasting van de justitiële keten’ en het vrijmaken van IND-capaciteit.<sup>116</sup> Eind 2019 werd het kabinetsplan opgepakt en zou de maatregel worden doorgevoerd,<sup>117</sup> ondanks veel kritiek uit het veld en een kritisch, door de staatssecretaris opgevraagd rapport van de commissie-Van Zwol.<sup>118</sup> Afschaffen van de rechtsbijstand zou juist tot méér belasting van het systeem en vertraging van procedures leiden, zo luidde de kritiek.<sup>119</sup>

Op 9 april 2020 besloot het kabinet toch af te zien van het plan, vanwege de beoogde afschaffing van de dwangsomregeling voor asielzaken. De kosten daarvan lopen als gevolg van de enorme achterstanden bij de IND sterk op. Volgens staatssecretaris Broekers-Knol kan met het behoud van volledige rechtsbijstand in de asielprocedure ‘de balans in de rechtsbescherming van vreemdelingen in evenwicht [worden gehouden]’.<sup>120</sup>

Hoewel het behoud van asielrechtsbijstand in de aanvraagfase tegemoetkomt aan de kritiek uit het veld, vragen wij ons af wat het verband is met de afschaffing van de dwangsommen. De uitruil van maatregelen wijst op politieke motieven, naar aanleiding van toezeggingen uit het regeerakkoord en moties uit de Tweede Kamer. De onderliggende problemen van de enorme wachttijden in asielzaken worden er in ieder geval niet mee opgelost.

Een andere, minder opvallende ontwikkeling in het regulier vreemdelingenrecht, tot slot, is de afschaffing van rechtsbijstand in procedures tegen de afwijzing van een visum kort verblijf.<sup>121</sup> Op 5 april 2018 besloot de Raad voor Rechtsbijstand opeens dat niet langer toevoegingen worden verstrekt voor dergelijke zaken. Omdat daarna veel onrust ontstond, heeft de Raad de werkinstructie op dit punt verduidelijkt.<sup>122</sup> In de praktijk komt de wijziging erop neer dat in beginsel alleen nog een toevoeging wordt verstrekt voor visum kort verblijfszaken met artikel 8 EVRM-aspecten.<sup>123</sup>

### 4.2 Financiële coronamaatregelen

Door de coronamaatregelen zijn sociale advocaten, met name vreemdelingenadvocaten, financieel nog meer onder

109 Artikel 5a, lid 8, Bv. Werkinstructie vaststellen – artikel 05a Bv.

110 Werkinstructies toevoegen – V041.

111 Artikel 12, lid 3, Bv.

112 Zie het artikel van Viola Bex-Reimert elders in dit blad.

113 Zie bijvoorbeeld de Beleidsvisie ‘Stroomlijning toelatingsprocedures’ naar aanleiding van het regeerakkoord uit 2010, Brief van 22 februari 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1400.

114 R. Hamerslag en I. Oomen, ‘Uitgehouden. Vooraf: Asieladvocatuur met de kennis van nu’, in: A&MR 2019-6&7, p. 253-256.

115 Artikel 3.109 lid 4 Vb en WI 2018/15.

116 Regeerakkoord 2017-2021, ‘Vertrouwen in de toekomst’, 10 oktober 2017, p. 52.

117 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2541, pagina 7.

118 Commissie van Zwol, juni 2019.

119 Zie voor een mooie samenvatting van de discussie: <http://verblijfblog.nl/beperking-rechtsbijstand-asielzoekers-gaat-door/>.

120 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 19 637 nr. 2585, pagina 5.

121 Zie: <https://www.rvr.org/nieuws/2018/april/wijzigingen-in-werkinstructies.html>.

122 Zie: <https://www.rvr.org/nieuws/2018/juli/werkinstructie-visum-kort-verblijf-verduidelijkt.html>.

123 Zie werkinstructies toevoegen, V010.

druk komen te staan. Immers, zonder reizen geen migratie en zonder migratie geen zaken. De Raad heeft een aantal maatregelen genomen om advocaten financieel tegemoet te komen in deze moeilijke tijden.

Drie eenvoudige maatregelen betreffen de zitting, extra uren en educatieverplichtingen:

- Als de behandeling van een zaak schriftelijk wordt afgedaan, dan kan dat worden aangemerkt als een zitting en wordt de vergoeding niet gekort.<sup>124</sup>
- En omdat zaken door de coronamaatregelen worden aangehouden, mogen extra-urenzaken (met een minimum van tien uur) tussentijds worden gedeclareerd.<sup>125</sup>
- Omdat advocaten door de coronamaatregelen worden beperkt in het volgen van cursussen, hoeven zij in 2020 slechts de helft van de specialisatiepunten te behalen.<sup>126</sup> De NOvA heeft zich hierbij aangesloten, voor wat betreft het rechtsgebiedenregister en de specialisatie-eisen in dat verband.<sup>127</sup>

De meeromvattende financiële maatregelen bestaan uit een voorschotregeling en een tegemoetkomingsregeling:

- De Raad heeft op 31 maart 2020 een voorschotregeling van 50 % ingevoerd.<sup>128</sup> Op basis van deze regeling kan de Raad tot 1 september 2020 een voorschot verlenen aan advocaten. Voorwaarde is dat de advocaat minimaal 5 toevoegingen heeft ontvangen in de periode 1 september t/m 1 december 2019. De hoogte van het voorschot wordt vervolgens bepaald aan de hand van het aantal afgegeven toevoegingen in deze periode en vermenigvuldigt met € 430 (50 % van € 860), tot een maximumbedrag van € 26.450.
- Minister Dekker heeft een extra regeling ingevoerd om sociale advocaten tegemoet te komen.<sup>129</sup> Advocaten die hun vergoedingen in vergelijking met vorig jaar met meer dan 20 % zagen dalen, kunnen in een december vragen een tegemoetkoming vragen over het jaar 2020. De tegemoetkoming compenseert advocaten tot 80 % van hun omzet over 2019, en tot een maximum van € 40.000 per advocaat.

124 Zie: <https://bit.ly/205GLEG>.

125 Idem.

126 Zie: <https://bit.ly/3fYIMD>.

127 Zie het nieuwsbericht van 1 juli 2020: <https://bit.ly/38HXZBB>.

128 Besluit van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, d.d. 31 maart 2020, houdende de bekendmaking van een tijdelijke beleidsregel ter bevoorschotting van de gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten en mediators gedurende de COVID-19-crisis (Ondersteuningsregeling gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten en mediators COVID-19-crisis) (aangepaste versie d.d. 8 april 2020).

129 'Tegemoetkomingsregeling gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten, mediators en bijzondere curatoren COVID-19-crisis', *Stcrt.* 32505, 19 juni 2020.

## 5. Gestructureerde aanpassing en alle lof

Het is een groot goed dat in een democratische rechtsstaat als Nederland een wettelijk stelsel van gefinancierde rechtsbijstand toegang tot het recht waarborgt. Het is van belang dat uitgangspunt veilig te stellen onder andere door financiële vergoedingen die recht doen aan de praktijk. Uit de verschillende stelselonderzoeken van de afgelopen jaren – Wolfsen, Barkhuysen, Van der Meer – is gebleken dat de samenleving meer juridiseert, regelgeving complexer wordt en burgers steeds meer een beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand. Desondanks zijn de vergoedingen van sociale advocaten gedaald en blijven die ver achter bij het gemiddelde ambtenarensalaris. Dit leidt tot een praktijk waarin toegevoegde advocaten structureel te weinig verdienen.<sup>130</sup>

De enige tegemoetkoming van het kabinet vormt een tijdelijke financiële verhoging van het puntenbedrag. Een buitengewoon karig resultaat. Het kabinet staart zich blind op een betere eerstelijns hulp in de toekomst, terwijl advocaten op dit moment met steeds complexere zaken te maken krijgen en daarvoor hooguit iets meer verdienen dan een postbode. Het verschil tussen enerzijds het door het kabinet onderschreven en geambieerde salaris dat gelijk zou moeten zijn aan dat van een rijksambtenaar in schaal 12, en anderzijds het werkelijke inkomen van een advocaat volgens de commissie-Van der Meer, zou reden moeten zijn voor een gestructureerde aanpassing van het stelsel van vergoedingen.

Het inkomen van een vreemdelingenadvocaat is bovendien in hoge mate afhankelijk van de ontwikkelingen in het materiële recht en een ingewikkeld forfaitair systeem met hoge kwaliteitseisen dat vaak geen recht doet aan alle tijd die een vreemdelingenadvocaat in werkelijkheid aan een zaak kwijt is. Bovendien loont het niet om veel tijd te steken in een zaak; hoe meer uren een advocaat in een zaak steekt, hoe minder hij of zij per uur verdient. Dat is het resultaat van een forfaitair systeem en perverse, financiële prikkels die haaks staan op de ambitie van het kabinet om de kwaliteit van de sociale advocatuur te verhogen en de toegang tot het recht voor eenieder te waarborgen.

Zogezien moet de vraag 'Wat verdient een vreemdelingenadvocaat nou echt?' beantwoord worden met: *meer dan geld alleen*. De vreemdelingenadvocaat verdient behalve een boterham ook alle lof voor de bijdrage aan de toegang tot het recht. ◀

130 *NRC* 6 november 2017, 'Houd de rechtsbijstand voor iedereen toegankelijk', opinie van J-A. Nijland, B. van Straaten en L. Komp.