

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer F.M. Weerwind

Den Haag, 26 januari 2022
dossiernummer: 201830
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)6 10 98 07 36
e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

Betreft: Besluit aanpassing vergoedingen rechtsbijstandverleners en mediators

Geachte minister,

Op 14 december 2021 is de internetconsultatie 'Besluit aanpassing vergoedingen rechtsbijstandverleners en mediators' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	20 januari 2022
Betreft:	Besluit aanpassing vergoedingen rechtsbijstandverleners en mediators

SAMENVATTING

Conclusie

Met de ter consultatie aangeboden AMvB worden de aanbevelingen van de Commissie Van der Meer goed deels uitgevoerd, nadat de regering door verschillende moties van de Tweede Kamer verzocht was in lijn hiermee het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te vernieuwen.

De adviescommissie kan zich over het algemeen goed vinden in de aanpassingen die de AMvB beoogt, maar heeft op een aantal punten in het asiel en vreemdelingenrecht, familierecht en mediation enkele voorstellen voor wijziging. Deze wijzigingen in de ANWB zijn eenvoudig door te voeren, zonder extra administratieve belasting.

Met de door de adviescommissie voorgestelde wijzigingen worden de doelen gediend die de regering zich stelt, namelijk verbetering van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, herijking daarvan, en een garanderen dat rechtzoekenden terecht kunnen bij advocaten die rechtsbijstand van goede kwaliteit leveren.

Kernpunten

- *De adviescommissie kan zich voor het grootste deel vinden in de aanpassingen waarin door de AMvB wordt voorzien in de vergoedingenstructuur van het stelsel gefinancierde rechtsbijstand.*
- *De adviescommissie kan zich niet vinden in de koppeling met de AMvB die dient ter aanpassing van het sporenbeleid asiel. De inhoud hiervan is geen onderdeel van de door de Tweede Kamer aangenomen moties en heeft bovendien inhoudelijke implicaties voor de rechtsbescherming die verder gaan dan alleen de puntentoekenning. De kritische reactie van de adviescommissie op betreffende AMvB blijft onverkort overeind. Voor de inhoud daarvan verwijst de adviescommissie naar het advies van destijds.¹*
- *De Commissie Van der Meer gaf zelf in het rapport Andere Tijden al aan, dat waarschijnlijk voor de asiel- en vreemdelingenpraktijk er wel enige bijstelling nog nodig was gelet op de grens in de praktijk. Die bijstelling ontbreekt nog in het besluit dat ter consultatie is aangeboden. De adviescommissie doet in dit verband de volgende voorstellen:*
 - *De puntenwaardering van vaststelcode A59 moet 10 zijn in plaats van 8.*
 - *De puntenwaardering van vaststelcode A60 moet 6 punten meer zijn dan A59 (dus minstens 14 zijn in plaats van 10)*
 - *De toeslag van 2,5 punt genoemd in het nieuwe artikel 5a, tweede lid moet bij verlenging van de asielprocedure niet beperkt blijven tot de gevallen genoemd in het tweede lid van dat artikel, maar voor alle gevallen van een Verlengde Asielprocedure gelden.*
 - *De toeslagen met betrekking tot de gevallen die expliciet genoemd worden in onderdeel B van de AMvB zouden 4 punten moeten bedragen, en geen 2,5 punt.*
 - *Een inhoudelijke afwijzing van een opvolgende asielaanvraag op grond van art. 30a of 30b, Vw (voorgestelde A66) moet worden gelijkgetrokken met de puntenwaardering (en dus worden ondergebracht) in vaststelcode A65;*

¹ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/17660197095608>

- *Vaststelcode A66 heeft betrekking op een afwijzende beslissing op grond van art. 30c, eerste lid, Vw 2000*

De toeslag voor bijgewoonde extra zittingen bij de rechtbank dient niet te vervallen in het asiel- en vreemdelingenrecht, ook niet voor de procedures die worden genoemd in onderdeel één van de AMvB.

- *Op het terrein van het familierecht stelt de adviescommissie een aantal knelpunten aan de orde die betrekking hebben op de (echt)scheidingsprocedure, procedure beëindiging samenwoning, partnernalimentatie en verzoening.*
- *Op het terrein van mediation stelt de adviescommissie een aantal knelpunten aan de orde die betrekking hebben op het ontbreken van toeslagen bij toekenning partnernalimentatie, vastleggen van mediationafspraken en een tweede mediation.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Het kabinet heeft in het najaar van 2021 besloten om de aanbevelingen van de Commissie Van der Meer met betrekking tot de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners en mediators die werkzaam zijn in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de wet op de rechtsbijstand (Wrb) over te nemen. Hieraan ging er een discussie van jaren vooraf met de betrokkenen die resulteerde in enkele moties van de Tweede Kamer om deze herijking door te voeren.

Op 14 december 2021 is een besluit tot wijziging van de bestaande regeling ter consultatie aangeboden.

Asiel- en vreemdelingenrecht

De AMvB is relevant voor rechtsbijstandverleners die werkzaam zijn in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Van het stelsel wordt veel gebruik gemaakt voor asielzaken, en ook voor reguliere vreemdelingrechtelijke zaken.

Bij eerste aanvragen van asielzoekers wordt in beginsel steeds een beroep gedaan op het stelsel. Bij herhaalde aanvragen asiel is dat minder het geval.

Dat hangt samen met de als onrechtvaardig ervaren wijze van vergoeden onder het stelsel zoals dat tot op heden was. Bij een eerdere aanpassing van het stelsel is er immers voor gekozen om vergoedingen voor advocaten dusdanig te verlagen, dat rechtzoekenden ontmoedigd werden om herhaalde asielaanvragen in te dienen. Bij lage vergoedingen is het voor hen immers moeilijker een advocaat te vinden die aan hun zijde wil optreden.

Bij reguliere vreemdelingrechtelijke zaken (dat zijn alle zaken die geen asielzaken zijn) is in beginsel gefinancierde rechtsbijstand mogelijk vanaf de bezwaarfase. De rechtzoekende moet dan wel voldoen aan de criteria met betrekking tot de inkomens- en vermogensgrenzen om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Bij de ene procedure zal dat eerder het geval zijn dan bij de andere (bijvoorbeeld doorgaans wél bij slachtoffers van mensenhandel, en doorgaans niet bij kennismigranten).

Veranderingen in de vergoeding hebben gevolgen voor de advocaten die rechtsbijstand verlenen in asielzaken en reguliere vreemdelingrechtelijke zaken. Wanneer de vergoeding in een redelijke verhouding staat tot de te verrichten werkzaamheden kan een omzet worden gegenereerd die het mogelijk maakt om deze zaken te blijven doen op basis van gefinancierde rechtsbijstand. Bij een passende vergoeding komt ook de hoeveelheid aan de zaak te besteden tijd niet onder druk te staan. Immers, zolang die vergoeding is gebaseerd op een berekening van een gemiddeld aantal uren dat lager ligt dan het reële gemiddelde, dan zullen advocaten geneigd zijn hun tijdsbesteding per zaak te beperken. Zij zullen zich daartoe gedwongen zien om hun praktijk financieel gezond te houden. Ook met betrekking tot de mogelijkheid om te investeren in kennis en innovatie is een passende vergoeding van belang.

Veranderingen in de vergoeding hebben ook gevolgen voor de rechtzoekenden: indien de vergoeding in een meer passende verhouding staat tot de te verrichten werkzaamheden is het voor rechtzoekenden makkelijker om een advocaat te vinden, en zal de advocaat doorgaans ook beter de vereiste goede kwaliteit van rechtsbijstand kunnen leveren, die voor de rechtzoekenden van belang is.

Inhoudelijk commentaar

De adviescommissie kan zich goed vinden in de beslissingen waarbij conform de aanbevelingen van de Commissie van der Meer de vergoedingen voor werkzaamheden in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand worden aangepast. De verhoging van de vergoeding juicht zij toe.

De hiervoor genoemde als onrechtvaardig ervaren vergoeding voor herhaalde / opvolgende asielaanvragen wordt door dit voorstel door de regering in beperkte mate bijgesteld. Hoewel de Commissie van der Meer aangeeft dat de lage puntentoekening bij een afwijzing van een opvolgende asielaanvraag is ingegeven om te voorkomen dat ongefundeerd een nieuwe aanvraag wordt gedaan, waardoor wordt voorgesteld om bij een afgewezen verzoek de helft van de punten te vergoeden, geeft de Commissie ook aan dat de gemiddelde tijdsbesteding bij een afwijzing tien uur is en dat het pijnpunt deels is opgelost als de resultaten van deze tijdmetingen worden overgenomen.

Dit voorstel is inmiddels achterhaald gelet op de nieuwe werkwijze door de IND met betrekking tot herhaalde/opvolgende asielaanvragen. Bij ontvangst van de kennisgeving opvolgende asielaanvraag vindt door de IND een eerste beoordeling plaats en wordt de asielaanvraag (na een voornemen) buiten behandeling gesteld als er niet voldoende informatie wordt verstrekt op grond van art. 30c, eerste lid, Vw. Als de aanvraag in behandeling wordt genomen dan komen de verdere werkzaamheden door de advocaat grotendeels overeen met de werkzaamheden tijdens een eerste asielprocedure (voorbereiden gehoor, nabespreken gehoor, indienen correcties en aanvullingen, eventueel bespreken voornemen, indienen zienswijze). De werkzaamheden die onderscheiden kunnen worden van een eerste asielprocedure en die hier dus nog bovenop komen, zijn: het bestuderen van het vorige asieldossier, het onderbouwen van de opvolgende asielaanvraag en het invullen van het aanvraagformulier (21 pagina's), danwel schrijven van een toelichting op de opvolgende asielaanvraag.

Het niet toekennen van een volledige vergoeding bij een afwijzing (aangezien de rechtzoekende en diens advocaat het resultaat niet zelf in de hand hebben), blijft gelet op de gemiddelde tijdsbesteding die hiervoor geldt, ervoor zorgen dat de toegang tot het recht in het geding is. Advocaten zijn niet meer bereid en zullen niet meer bereid zijn om deze zaken op basis van een toevoeging te doen. Om het advies van de Commissie van der Meer door te voeren in de zin dat voorkomen moet worden dat ongefundeerd een nieuwe aanvraag wordt gedaan, adviseert de adviescommissie om de vergoeding bij opvolgende asielaanvragen, die direct buiten behandeling worden gesteld op grond van art. 30c, eerste lid, Vw, te verlagen naar 2 of 5 punten (bijv. nieuwe A66). Bij een "inhoudelijke" afwijzing op grond van art. 30a of 30b, Vw, wordt de vergoeding dan gelijk getrokken met een vergoeding die geldt voor een inwilliging (A65).

De adviescommissie adviseert wel de vergoeding onder nummer A70 gelijk te trekken met die van A69. Het verschil tussen de twee beschreven procedures is dusdanig klein, dat het slechts een verzwarend van de administratieve lasten is om een separate code voor de zaken genoemd onder A70 in het leven te roepen of te laten voortbestaan naast de reeds bestaande A69.

Bij de kennisgeving op internet van de consultatie licht de regering het besluit als volgt toe:

"Wat verandert deze wet?"

Rechtsbijstandverleners (w.o. m.n. advocaten) en mediators die werkzaam zijn in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb), zullen op

grond van dit besluit hogere vergoedingen voor hun werkzaamheden ontvangen die beter aansluiten bij de daadwerkelijke tijdsbesteding.”

Die toelichting is grosso modo juist, maar niet volledig correct wanneer wordt gekeken naar de vergoeding van asielzaken. In de standaard AA-procedure gaat namelijk de vergoeding omlaag. In de asielprocedure wordt thans voor rechtsbijstand tot en met de bekendmaking van de beschikking op de aanvraag 12 punten vergoed, indien een voornemen is uitgebracht. Deze vergoeding gaat echter met twee punten *omlaag* onder vaststelnummer A60. Daarvoor zijn geen termen aanwezig. Opgemerkt wordt, dat het voorstel ervan uitgaat, dat wanneer de rechtsbijstand eindigt na het uitbrengen van het voornemen, er 8 punten moeten worden toegekend (A59). Wanneer de rechtsbijstand voortduurt tot aan het uitbrengen van de beschikking, dan volgen op die eerdere fase nog de volgende werkzaamheden:

- toezenden/uitreiken en toelichten van het voornemen aan de asielzoeker
- schrijven van een zienswijze, die ingaat op alle relevante punten die genoemd worden in het voornemen, waarbij uitgebreid geput zal moeten worden in voorkomende gevallen uit jurisprudentie, Ambtsberichten, WBV's en andere beleidsregels, alsmede een hele waaier aan bronnen die betrekking kunnen hebben op het probleem dat de asielzoeker heeft, dan wel op het land van herkomst, dan wel op zijn individuele rechten en plichten.
- toezenden en toelichten van de zienswijze aan de asielzoeker, met gebruikmaking van zelf in te schakelen vertalers en of tolken
- het communiceren met de asielzoeker gedurende de verlengde beslistermijn en behandelen van de vragen die in die termijn opkomen.
- het communiceren met de IND gedurende de verlengde beslistermijn.
- het toelichten van de beschikking en de gevolgen daarvan voor de rechtzoekende.

Dergelijke taken kunnen niet naar behoren worden verricht binnen een tijdsbestek van gemiddeld twee uren. De vier uur die daarvoor tot op heden stonden waren destijds al niet voldoende. Een redelijke vergoeding komt uit op zes punten extra. De adviescommissie adviseert derhalve het aantal punten voor vergoeding van de onder A60 vermelde werkzaamheden vast te stellen op een aantal van zes punten bovenop de waardering van A59, en in ieder geval op minstens 14 punten.

De vergoeding voor de werkzaamheden onder vaststelcode A59 is gelijk gebleven in vergelijking met de vergoeding die onder het oude stelsel werd verleend voor V062. Het komt de adviescommissie voor, dat dit niet terecht is. Thans wordt voor de werkzaamheden welke liggen tussen het ontvangen van het nader gehoor en het ontvangen van het schriftelijk voornemen vier punten toegekend aan vergoeding. Dat is niet ruim, maar wel voldoende. De werkzaamheden in die fase bestaan uit:

- toezenden/uitreiken van het rapport van gehoor aan de asielzoeker
- doornemen van het rapport van gehoor op inconsistenties en lacunes
- bespreken van het rapport van gehoor met de asielzoeker
- opstellen van correcties en aanvullingen, en deze toezenden aan de IND, al dan niet voorzien van extra bewijsmateriaal en referenties aan algemene bronnen
- toezenden/uitreiken van de correcties en aanvullingen aan de asielzoeker en toelichten wat mogelijk nog van hem/haar verwacht wordt.

Deze werkzaamheden kunnen niet worden vervuld binnen het tijdsbestek van één uur, zodat een waardering van de werkzaamheden onder vaststelcode A59 in vergelijking met die voor de werkzaamheden onder A58 niet reëel is. De adviescommissie adviseert om de vergoeding voor de werkzaamheden onder vaststelcode A59 vast te stellen op tien punten.

Ten aanzien van de bovenstaande adviezen met betrekking tot vaststelcode A59 en A60, en ook met betrekking tot de hiernavolgende adviezen wijst de adviescommissie erop, dat de trend die de Commissie Van der Meer al waarnam, waarbij gehoren steeds uitgebreider zijn, en aan de schriftelijke uitwisseling van stukken hogere eisen worden gesteld in kwalitatieve én kwantitatieve zin² heeft doorgezet. Tientallen pagina's aanvullend gehoor, en voornemens die meer dan tien pagina's beslaan zijn eerder regel dan uitzondering.

Bovendien was er sprake van een vertekend beeld in de door de advocaat bestede uren in de periode van onderzoek van de commissie van der Meer. Door de hoge asielinstroom in deze periode, alsmede door de beleidskeuze van de IND om in die periode veel eenvoudige zaken te behandelen (veelal Syriërs en Eritreërs zonder eigen vluchtrelaas, die vanwege de algemene situatie hun land waren ontvlucht), was de omvang van de gehoren in die periode veel lager dan gemiddeld. Vanwege de werkdruk van de IND werden ook relatief meer zaken VA gezonden die vervolgens binnen twee weken alsnog werden ingewilligd, zonder dat er extra werkzaamheden waren.

De Commissie Van der Meer stelt vanwege dit vermoedelijk vertekende beeld en toename van de omvang van de gehoren in de periode erna daarom ook zelf een herijking voor na drie jaar. Na uitbrengen van het rapport is inmiddels meer dan drie jaar verstreken. Een nieuwe herijking is derhalve noodzakelijk.

Naast de te lage waardering voor werkzaamheden die onder vaststelcodes A59 en A60 vallen geldt, dat in het voorgenomen besluit voor een aantal extra proceshandelingen in asielzaken weliswaar een extra vergoeding wordt verleend, maar niet een vergoeding die gelijk is aan de normale vergoeding voor zo'n proceshandeling.

In onderdeel B van de ter consultatie aangeboden AMvB wordt bepaald, dat artikel 5a, tweede lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zodanig wordt aangepast, dat er twee en een halve punt verhoging wordt gegeven bij een aanvullend gehoor, en eveneens bij een nieuw uitgebracht voornemen, terwijl normaal bij een gehoor of de reactie op een voornemen onder het huidige stelsel rekening wordt gehouden met een tijdsinvestering die correspondeert met vier punten (zie in de alinea's hiervoor voor de beschrijving welke werkzaamheden dat betreft). Het komt de adviescommissie voor, dat hiermee een niet te rechtvaardigen verschil in vergoeding wordt geïntroduceerd voor werkzaamheden ten aanzien van een 'normaal' nader gehoor en een aanvullend nader gehoor, en voor werkzaamheden ten aanzien van een eerste op te stellen zienswijze na voornemen, en een tweede op te stellen zienswijze na voornemen. De praktijk leert dat die werkzaamheden in beide fases van de procedure even omvangrijk en arbeidsintensief zijn. Dit geldt ook voor de rechtsbijstand bij het gehoor van het ene lid van een gezin, vergeleken met de rechtsbijstand bij het gehoor van andere leden van het gezin waarvan de IND meent dat het noodzakelijk is deze te horen. De ongelijke regeling hiervoor is te vinden in het aangepaste derde lid van artikel 5a Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

² Het gevolg van het doorzetten van deze trend is, dat de puntenwaardering in het voorstel van de Commissie die was toegevoegd als Bijlage 8 bij het rapport bijgesteld dient te worden op het terrein van asiel. De Commissie voorzag dat gevolg zelf ook al., vide Andere Tijden, par 4.5.2, p. 99

Op gelijke wijze geldt dit voor de werkzaamheden na een gegrond beroep. Hiervoor is de vergoeding te vinden in het vijfde lid van het aangepaste artikel 5a Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

De adviescommissie adviseert om overal waar “twee-en-een-half” staat in onderdeel B van het besluit dit door “vier” te vervangen. Dan sluit de regeling aan bij de praktijk, en voldoet derhalve aan de bedoeling van de wetgever.

In de nieuwe regeling wordt voorts niet meer automatisch een toeslag gegeven bij VA zending. Die toeslag wordt slechts verleend in de drie gevallen die worden genoemd in het nieuwe aangepaste artikel 5a, tweede lid, Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. De adviescommissie meent dat ook in andere gevallen het redelijk is dat een toeslag wordt toegekend. Immers wanneer na de start van de procedure de termijnen voor besluitvorming tijdelijk worden opgeschort, brengt dit veel onrust met zich mee, veel communicatie met de asielzoeker, en ook mogelijkheden tot het nader aanvullen van asielmotieven en aanleveren van bewijsstukken op eigen initiatief van de asielzoeker of de rechtsbijstandverlener. Het zou onterecht zijn als deze extra werkzaamheden in het geheel niet worden vergoed. De advocaat kan zich immers op dat moment niet in redelijkheid meer onttrekken aan de procedure, terwijl er geen verdere vergoeding tegenover zijn werkzaamheden staat als de toeslag in zijn geheel wordt afgeschaft. Het maakt voor de rechtsbijstandverlener ook niet uit of het nader onderzoek wordt geïnitieerd door de IND, of door de rechtzoekende. In beide gevallen zal hij daar tijd aan kwijt zijn. De adviescommissie adviseert om in de gevallen die niet worden genoemd in het nieuwe tweede lid van artikel 5a Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, bij VA-zending een toeslag toe te kennen van twee en een halve punt.

Onderdeel E van de AMvB sluit voorts een toeslag uit voor extra zittingen in een beroepsprocedure asiel bij herhaalde aanvragen en in reguliere procedures. De toeslag blijft wel toegekend bij de eerste asielprocedure in beroep en hoger beroep (vaststelcodes A56 en A57).

Er is geen goede reden om niet een extra toeslag te geven voor werkzaamheden die verband houden met een tweede zitting waartoe de rechtbank noodzaak ziet, ongeacht of dit nu een eerste asielzaak is, of een vervolgaanvraag betreft, of een reguliere vreemdelingrechtelijke zaak. Het spreekt voor zich, dat wanneer de rechtbank de noodzaak ziet tot een extra zitting de complexiteit en de extra tijdinvestering die toeslag rechtvaardigen. De adviescommissie adviseert daarom in onderdeel E de vaststelcodes A63, A64, A67, A68, A69, A70, A73, A74, A77, A78, A79 en A80 te schrappen.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Het besluit is gebaseerd op de artikelen 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand en 37, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Voorafgaand aan het besluit is er een anticiperende beleidsmaatregel getroffen door de RvR, waarmee een aantal gewenste veranderingen al is ingetreden per 1 januari 2022. Het besluit vormt daar een formeel wettelijke grondslag voor.

De AMvB die dient ter wijziging van het sporenbeleid dient losgekoppeld te worden. De inhoud hiervan is immers geen onderdeel van de door de Tweede Kamer aangenomen motie en heeft bovendien vergaande inhoudelijke implicaties die niet alleen de puntentoekenning betreffen. In

2016 heeft de adviescommissie hier reeds over geadviseerd. In het kort is daar toen onder andere het volgende over gezegd:³

“De voorgestelde wijzigingen komen er samengevat op neer dat:

- 1. Voor sommige asielzoekers het recht op gefinancierde rechtsbijstand wordt afgeschaft.*
- 2. Voor rechtsbijstand aan asielzoekers uit landen die door de Staatssecretaris benoemd zijn als zogenaamd “veilig land” nog slechts een vergoeding te geven voor rechtsbijstand van 4 punten (i.p.v. 12 punten).*

De Nederlandse Orde van Advocaten is van oordeel dat dit ontwerpbesluit niet dient te worden ingevoerd.

Het ontzeggen van rechtsbijstand aan asielzoekers is een zware aantasting van het systeem, waarvoor geen goede gronden zijn. De minimumnormen die de Europese wetgever heeft gesteld aan rechtsbijstand zullen daardoor in voorkomende gevallen niet gewaarborgd zijn. Bovendien ontstaat daardoor een hybride systeem dat veel lastiger te managen is, en mogelijk uiteindelijk ook kostbaarder is.”

Administratieve verplichtingen

Er zijn geen bijzondere opmerkingen met betrekking tot de administratieve verplichtingen.

Reistijd- en kosten

In het kwalitatief onderzoek⁴ is gebleken dat de door de advocaten te bezoeken cliënten veelvuldig en schijnbaar willekeurig worden verplaatst naar andere, voor advocaten lastiger te bezoeken plaatsen. Dit geldt vooral in het asiel- en vreemdelingenrecht en in het strafrecht. In het asielrecht geldt bovendien dat de zittingslocatie willekeurig overal in het land kan zijn: de rechtspraak kiest voor een locatie waar de zaak het snelst op zitting kan komen. Bij deze – voorheen nog niet bestaande praktijk – acht de commissie het redelijk om de grens voor onbetaalde reistijd enigszins te verlagen. Vanuit de overwegingen dat het enerzijds een illusie is om 120 kilometer per uur per auto af te kunnen leggen en anderzijds dat een zekere drempel te rechtvaardigen is, komt het de commissie redelijk voor de grens waarop een rechtsbijstandverlener in aanmerking komt voor reistijdtoeslag te verlagen naar 50 kilometer. Vanaf iedere geheel afgelegde 50 kilometer worden 0,5 punten aan reistijdtoeslag toegekend.

Dit advies is overgenomen. De reiskosten zijn echter nog niet in lijn gebracht met de reële, daadwerkelijke kosten. De kilometervergoeding van € 0,09 ligt ver onder de daadwerkelijke kosten en met name asieladvocaten worden hierdoor getroffen door de vele zittingen buiten het eigen arrondissement. De adviescommissie adviseert hierin aan te sluiten bij de maximale belastingvrije kilometervergoeding van € 0,19 per kilometer.

Familie recht

Echtscheidingsprocedure of procedure beëindiging samenwoning

In een (echt)scheidingsprocedure of procedure beëindiging samenwoning kan onder andere een toeslag van toepassing zijn als rechtsbijstand is verleend in het kader van een gezags- of omgangsregeling, dan wel financiële bijdragen voor minderjarige kinderen waarbij de aanwezigheid

³ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/17660197095608>

⁴ Rapport Commissie van der Meer, andere tijden, par. 6.8, p. 143

van minderjarige kinderen voldoende is om de toeslag toe te kennen. Volgens de Commissie van der Meer (pagina 129 onderaan, maar ook pagina 130 halverwege) moet sprake zijn van 'aanwezigheid van kinderen'. De gedachte is dat er bij kinderen in een gezin of samengestelde gezinnen altijd meerwerk is omdat er een ouderschapsplan gemaakt moet worden of daarbij bijstand is. Hetzelfde geldt voor alimentatiebekeningen. Het kan daarnaast ook nodig zijn om een voorlopige voorziening te vragen, bijvoorbeeld over de kinderalimentatie of zorgregeling. Daar moeten dan apart de toeslag 'voorlopige voorziening' aan worden toegekend. Dit kan immers zelfs in hoger beroep voor meer nog meer tijdsbesteding zorgen.

Daarnaast gelden nog twee toeslagen, die een ieder alleen van toepassing zijn op onder andere toevoegingen voor de hoofdprocedure in eerste aanleg. Genoemde toeslagen zijn echter niet van toepassing op onder andere vervolgpcedures of naast de hoofdzaak lopende procedures. Ook in hoger beroep zijn de werkzaamheden echter veel groter als er sprake is van één van deze 3 toeslagen. In Van der Meer staat niet dat de toeslagen beperkt moeten blijven tot de eerste aanleg.

Er geldt een eenmalige toeslag als de advocaat rechtsbijstand heeft verleend in het kader van een gezags- of omgangsregeling, of financiële bijdragen voor minderjarige kinderen. Gezien de inhoud van het rapport van de commissie Van der Meer moet dit worden: er geldt een eenmalige toeslag als er sprake is van een of meer minderjarige kinderen. Er is immers altijd sprake van rechtsbijstand al er kinderen zijn, zoals ook reeds gemeld is in de eerste alinea van deze paragraaf. De toeslag gaat dus verder dan via deze AMvB wordt geregeld.

Partneralimentatie

Niet alleen wanneer alimentatie wordt toegekend, maar ook als deze wordt afgewezen is sprake van veel extra werkzaamheden bij een procedure. Niet duidelijk is waarom alleen bij alimentatie als nevenvoorziening sprake moet zijn van een toekenning om in aanmerking te komen voor de toeslag terwijl dat bij andere nevenvoorzieningen niet het geval is. Het gaat om beloning van een inspanning, niet om een resultaatsverplichting.

Indien partneralimentatie voorts alsnog wordt toegekend in hoger beroep, wordt daar geen toeslag meer voor toegekend. Hier moet wat de adviescommissie betreft ook een toeslag voor worden toegekend, dus niet alleen in eerste aanleg.

Verzoening

De toeslagen op grond van artikel 6, eerste lid, worden alleen toegekend bij de hoofdprocedure in eerste aanleg. Dit impliceert een procedure met een einduitspraak of beslissing. Ook hier wordt de toeslag weer onterecht ingeperkt. De Commissie Van der Meer betoogt immers dat minnelijk overleg beloofd moet worden (pagina 129). Daar is ook tijd voor nodig. Ook hier zou sprake moeten zijn van een inspanningsverplichting, en geen prestatieverplichting.

Mediation

In de aanbevelingen van Van der Meer is geen toeslag voor mediation opgenomen. In aansluiting op de 'Tijdelijke beleidsregel aanvullende vergoedingen in scheidingsprocedures' (toeslag ouderschapsplan) is ook voor mediation een toeslag opgenomen voor minderjarige kinderen. Er kan echter ook sprake zijn van een toeslag toegekende partneralimentatie. Voor een mediator betekent het berekenen, uitleggen en bemiddelen over partneralimentatie vaak veel werk, omdat partneralimentatie een negatievere lading heeft dan kinderalimentatie. Vaak wordt in mediation gezocht naar een alternatief voor partneralimentatie (uitruil met kinderalimentatie of vermogen of pensioen), hetgeen ook veel tijd kan vergen.

Dezelfde eis kan worden vastgesteld als bij scheiding: indien in de beschikking partneralimentatie wordt toegekend, kan de toeslag worden verstrekt. Met andere woorden: indien in het echtscheidingsconvenant partneralimentatie is toegekend, aangezien het echtscheidingsconvenant in het algemeen deel van de beschikking uitmaakt.

Indien voorts afspraken, gemaakt via mediation bij beëindiging samenwoning, in een gerechtelijke beschikking zijn opgenomen is dat niet wettelijk verplicht en bestaat geen recht op een afhechtingstoeslag. Als partijen vastlegging van de overeenkomst in een beschikking willen, is dat echter meestal omdat de alimentatiegerechtigde vreest dat alimentatieplichtige de alimentatieafspraken niet (snel) zal nakomen. In dat geval is een afzonderlijke procedure nodig. Die procedure op tegenspraak kan voorkomen worden door hier wel de afhechtingstoeslag toe te kennen. Dit is in lijn met de gedachte van de Commissie-Van der Meer op pagina 129: minnelijk overleg belonen in plaats van tegenspraak.

Een beschikking is van belang om een executoriale titel te hebben het bij niet-betaling het LBIO in te kunnen schakelen. Als er in een later stadium alsnog geprocedeerd moet worden om een executoriale titel te verkrijgen kost dat een toevoeging; dat is duurder dan een afhechtingstoeslag. Het is dus passend en op de langere termijn goedkoper om een afhechtingstoeslag toe te kennen.

Tot slot geldt geen recht op toeslag minderjarige kinderen indien het een tweede mediation betreft, bijvoorbeeld wanneer het hof in hoger beroep partijen naar een andere mediator verwijst. Als er echter na de mediation weer strijd ontstaat, zal er bijna nooit meer mediation volgen. Als dat er wel komt, heeft die mediator extra veel werk als er ook kinderen zijn. Het is in die zin niet redelijk om geen nieuwe toevoeging of een toeslag toe te kennen.

Conclusie

De adviescommissie kan zich over het algemeen vinden in de AMvB, die uitvoering beoogt te geven aan de moties waarin de regering is opgeroepen om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te herzien in lijn met de adviezen van de Commissie Van der Meer.

Op enkele punten moet echter een bijstelling plaatsvinden van die adviezen. De Commissie Van der Meer gaf zelf in haar rapport al aan, dat de noodzaak van zo'n bijstelling te verwachten viel. Ten onrechte is die bij de huidige implementatie uitgebleven.

De punten waar het bij asiel- en vreemdelingenrecht om gaat zijn de vaststelcodes A59, A60, A65 en A66 en de toeslagen in asielzaken.

Daarnaast is ten onrechte in de AMvB opgenomen, dat de toeslag voor extra zittingen bij de rechtbank in de meeste asielzaken en reguliere vreemdelingrechtelijke zaken zou kunnen komen te vervallen. De adviescommissie adviseert om de schrapping van die toeslag achterwege te laten. Hetzelfde geldt voor de koppeling met de AMvB die dient ter wijziging van het sporenbeleid.

De punten die in het kader van het familierecht aanpassing behoeven, hebben in ieder geval betrekking op (echt)scheidingsprocedure, procedure beëindiging samenwoning, partneralimentatie en verzoening. Voor wat betreft mediation gaat het in ieder geval om het ontbreken van toeslagen bij toekenning partneralimentatie, vastleggen van mediationafspraken en een tweede mediation.