

Advies Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring over invulling juridische counseling op grond van het Asiel- en Migratiepact

13 februari 2025

Samenvatting

De LARAV is door het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd om binnen twee dagen advies te geven over de invulling van juridische counseling op grond van het Asiel- en Migratiepact. De vraag spitst zich toe op een minimale invulling van de verplichtingen uit het Asiel- en Migratiepact, aan de hand van twee mogelijke scenario's: de asieladvocaat levert rechtsbijstand vanaf het moment van correcties en aanvullingen op het persoonlijk onderhoud (gehoor), en de asieladvocaat levert alleen rechtsbijstand in de beroepsfase.

De LARAV adviseert op grond van de verplichtingen die volgen uit het Asiel- en Migratiepact, in samenhang met lessen uit het verleden, om zowel tijdens de bestuurlijke als beroepsfase de (verplichte) rechtsbijstand door de huidige asieladvocatuur te laten verrichten. Dit advies vloeit voort uit de volgende deeladviezen:

- Uitgaande van efficiëntie en kwaliteit van rechtsbescherming, en op grond van EU recht, adviseert de LARAV de asieladvocatuur aan te wijzen als juridische counselors en rechtsbijstandverleners tijdens de bestuurlijke en beroepsfase.
- Als ervoor gekozen wordt advocaat pas toe te voegen in fase van de correcties en aanvullingen heeft dat als consequentie dat de asielzoeker minder goed wordt voorbereid, de advocaat veel tijd moet besteden aan de nabespreking van het gehoor en het opbouwen van een vertrouwensband en de besluitvorming mogelijk vertraagt vanwege late verduidelijking van elementen uit het relaas. Het aantal punten zal moeten worden aangepast aan de toegenomen werkzaamheden. Daarnaast moet een andere aanbieder dan de advocatuur voorzien in de juridische counseling vanaf het moment van registratie van het asielverzoek tot aan de correcties en aanvullingen.
- Als ervoor gekozen wordt advocaat pas toe te voegen in fase van beroep gelden dezelfde bezwaren als bij het scenario dat de advocaat pas vanaf de correcties en aanvullingen is betrokken. Het risico van een onzorgvuldige bestuurlijke fase is in dit scenario nog groter en zal gevolgen hebben voor het aantal beroepszaken.
- Het invoeren van juridische counseling door een andere aanbieder dan de advocatuur zal in beide gevallen dwingen tot het oprichten van een instelling zoals voorheen de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel, wat hoge kosten met zich zal brengen zowel incidenteel als structureel.

1. Inleiding

Met ingang van 12 juni 2026 is het Asiel- en migratiepact van toepassing. Het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand heeft de LARAV gevraagd advies uit te brengen over de invulling van juridische counseling in de toekomstige asielprocedure zoals voorgesteld in de uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026. In het wetsvoorstel zijn nog geen bepalingen opgenomen over de uitvoering van de rechtsbijstandsvereisten, al is wel voorgesteld in de vreemdelingenwet een bepaling op te nemen waarmee artikel 19 van de Asielprocedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt opgenomen in nationale wetgeving.¹ Dit advies is beperkt tot de vragen gesteld door het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand en de LARAV neemt aldus geen positie in over andere juridische kwesties dan in dit advies behandeld.

In dit advies geven wij een weergave van de verplichtingen die volgen uit de Asielprocedureverordening. Daarnaast geven wij een inschatting van de gevolgen voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand op basis van twee scenario's waarbij een minimale invulling wordt gegeven aan de normen uit migratiepact: gefinancierde rechtsbijstand vanaf de indiening van correcties en aanvullingen op het asielgehoor, en gefinancierde rechtsbijstand alleen in de beroepsfase. In dit advies gebruiken wij het begrip rechtsbijstand als overkoepelend voor rechtsbijstand, wettelijke vertegenwoordiging, juridisch advies, juridische counseling. De juridische verschillen tussen de verschillende definities van rechtsbijstand worden in het advies toegelicht.

Wij merken vooraf het volgende op. Verordeningen uit het asiel- en migratiepact hebben rechtstreekse werking. De kaders van het Unierecht zijn daarom leidend voor de uitvoering ervan. Dat kader wordt gevormd door Unierechtelijke beginselen zoals Unietrouw en door grondrechten zoals het beginsel van behoorlijk bestuur (artikel 41 EU-Handvest), het recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 47 EU-Handvest) en andere grondrechten uit het Handvest

¹ Memorie van Toelichting: 'De taken, verplichtingen en bevoegdheden van de juridisch adviseur, counselor, rechtsbijstandverlener en de wettelijk vertegenwoordiger vloeien rechtstreeks voort uit de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daar worden in onderhavig wetsvoorstel geen uitvoeringsregels voor gesteld.' In het wetsvoorstel Uitvoerings en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 zie AA [artikel 36 juridisch adviseur / counseling]
Artikel 36 komt te luiden:

1. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 wordt, in afwijking van artikel 2:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger.
2. Overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening worden bij regeling van Onze Minister regels gesteld over:
 - a. de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28, kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen;
 - b. de accreditatie van gouvernementele organisaties die deze vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden; en
 - c. de procedurele regels voor de indiening en het in behandeling nemen van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan.

van de Grondrechten.² Het recht op een eerlijk proces wordt voorts bepaald door artikel 17 Grondwet. Wij begrijpen dat het kabinet bij de in te voeren maatregelen, zowel door middel van asielnoodmaatregelen, invoering van het twee statusstelsel als de uitvoerings- en implementatiewet zich sterk laat leiden door de politieke wens de asielinstroom te beperken.³ Wij hechten eraan te vermelden dat die (politieke) wens geen afbreuk mag doen aan de nationale en internationale plicht om het mogelijk te maken om internationale bescherming te vragen in Nederland en om de rechtsbescherming daarbij te waarborgen. Ook een minimale uitvoering van de Unierechtelijke verplichtingen uit het pact, zal aan het kader zoals gevormd door beginselen en grondrechten moeten voldoen. Daarnaast is het van belang de asielketen, waaronder de rechtsbijstand, te ontlasten.

2. Het Pact

Het asiel- en migratiepact bestaat uit verschillende juridische instrumenten. De Asielprocedureverordening (APVo) bevat de bepalingen over de asielprocedure en de daarbij behorende eisen die worden gesteld aan rechtsbijstand. Daarnaast zijn de Asielmigratie- en management verordening ([AMMVo](#)) en de Opvangrichtlijn van belang. Ook deze instrumenten bevatten bepalingen over de vereiste rechtsbijstand tijdens de asielprocedure en eventuele vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen. In onze ogen moeten die bepalingen als geheel worden gezien, vanwege de samenhang en de gevolgen voor het gehele stelsel.

Het Pact zal leiden tot grote hervormingen van de asielprocedure. Er zal een screeningprocedure moeten worden ingericht, waarbij hulp moet worden toegelaten.⁴ De aard van het asielverzoek zal leidend zijn voor het type asielprocedure: een grensprocedure (in een daarvoor ingerichte opvanglocatie),⁵ een overdrachtsprocedure,⁶ een versnelde procedure, een ontvankelijkheidsprocedure en een niet-versnelde procedure.⁷ Voor elk type procedure gelden specifieke (korte) termijnen en procedurele waarborgen. Het stelsel voor opvangvoorzieningen hangt samen met het type asielprocedure, en zal vragen om extra logistieke stroomlijning om toegang tot rechtsbijstand voor de asielzoeker te garanderen. Ook moet gratis rechtsbijstand beschikbaar worden gesteld voor beslissingen over opvangvoorzieningen. Tot slot moet rekening worden gehouden met de Crisis- en Overmacht verordening op basis waarvan in uitzonderingsgevallen uitzonderingen op de vereisten voor rechtsbijstand gelden.⁸ Het adviesverzoek van de Raad voor Rechtsbijstand wijst op de uitvoerings- en implementatiewet in zijn algemeenheid. In dit advies zullen wij dan ook de

² Zie ook ECRE, Legal Note 16 - The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures), beschikbaar via [ECRE_Legal-Note-16_The-Guarantees-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-in-Respect-of-Legal-Counselling-Assistance-and-Representation-in-Asylum-Procedures.pdf](#).

³ Zie in dat verband de adviezen van de Raad van State van 10 februari 2025.

⁴ Recht op informatie over procedure en rechten Screeningverordening; rechtshulp organisaties hebben toegang maar beperking is mogelijk.

⁵ Art. 43 APVo.

⁶ Art. 16-23 AMMVo.

⁷ Art. 42 ev APVo.

⁸ Art. 11(10) Crisis en Overmacht verordening 2024/1359; zie ook de beperking rechtsbijstand in de terugkeergrensprocedure in een crisissituatie, art. 6(3) Terugkeergrensprocedure verordening, 2024/1349.

effecten op het gehele systeem voor rechtsbijstand aan asielzoekers in ogenschouw nemen. Immers, de rechtsbijstandverlener moet vanuit het oogpunt van kwaliteit rechtsbijstand in de verschillende type asielprocedure kunnen verlenen.

3. Juridische counseling en rechtsbijstand

De term ‘juridische counseling’ is nieuw in het EU-recht, en is pas op een laat moment aan het Pact toegevoegd op grond van een amendement van de Europese Raad. De Europese Commissie geeft in de toelichting op het Pact geen uitleg over de betekenis van ‘juridische counseling’.⁹ In de preambule paragraaf 16 van de Asielprocedureverordening wordt benadrukt dat:

‘Het is in het belang van zowel de lidstaten als de verzoekers dat verzoekers in een zeer vroeg stadium uitgebreide informatie over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen ontvangen. Daarnaast is het van essentieel belang dat behoeften aan internationale bescherming al in de fase van de administratieve procedure correct worden erkend op grond van kwalitatief hoogwaardige informatie en juridische ondersteuning die tot efficiëntere en betere beslissingen leiden. Toegang tot juridische counseling, rechtsbijstand, en vertegenwoordiging moeten daarom een integraal onderdeel vormen van de gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming.’

De borging van kwalitatief hoogwaardige informatie en juridische ondersteuning is een taak die de Raad voor Rechtsbijstand op dit moment vervult. Regels omtrent juridische opleidingseisen moeten hierbij aansluiten. Wij adviseren om hiervoor aan te sluiten bij de bestaande vereisten die aansluiten bij de Best Practices Leidraad voor asieladvocaten,¹⁰ vanwege de complexiteit van het asielrecht. In dit verband wijzen wij op de kritiek die ECRE heeft geuit op een mogelijk beperkte invulling van het begrip ‘juridische counseling’.¹¹

Tijdens de bestuurlijke fase moet tenminste kosteloze juridische counseling beschikbaar zijn (Art. 16(1) APVo en art. 19 AMMVo), maar lidstaten kunnen ervoor kiezen kosteloze rechtsbijstand aan te bieden (art. 15(3) APVo). Tijdens de beroepsfase zijn lidstaten verplicht kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging aan te bieden (art. 17 APVo). De taken van de counselor en de rechtsbijstandverlener beschrijven we hierna in paragraaf 4. Van belang is te vermelden dat de Asielprocedureverordening vereist dat in het nationale recht wordt geregeld wie wordt erkend of toegelaten om asielzoekers counseling te verstrekken, bij te staan of wettelijk te vertegenwoordigen (art. 19 APVo). In het nationale recht kan bepaald worden of dit ‘juridische adviseurs of andere counselors zijn’ die zijn erkend of toegelaten, of een geaccrediteerde niet-gouvernementele organisatie (art. 19(1) APVo). Wij merken op dat in het wetsvoorstel Uitvoerings en implementatiewet in het voorgestelde artikel 36 Vreemdelingenwet nadere regels te stellen over de accreditatie van gouvernementele organisaties. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand de wetgever op dit verschil met de

⁹ European Commission, Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum, 14 mei 2024, Brussel, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865.

¹⁰ Raad voor Rechtsbijstand, <https://www.bestpracticesleidraad.nl/>, Gids van 1 juli 2024.

¹¹ ECRE, Legal Note 16 - The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures), beschikbaar via [ECRE_Legal-Note-16_The-Guarantees-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-in-Respect-of-Legal-Counselling-Assistance-and-Representation-in-Asylum-Procedures.pdf](#).

tekst uit de Asielprocedureverordening te wijzen.¹² Ook voor overdrachtsprocedures moeten de regels voor toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging in het nationale recht worden vastgesteld (art. 43(5) laatste alinea AMMVö). Er moet dus een nationaal systeem van erkenning, toelating of accreditatie zijn. Ook moet een nationale regeling over kosteloze rechtsbijstand bestaan of worden aangesloten bij bestaande regelgeving voor binnenlandse verzoeken om juridische bijstand, mits de toegang tot kosteloze rechtsbijstand niet onmogelijk of buitensporig moeilijk wordt gemaakt (Art. 19(2) APVö). Het huidige stelsel zoals gebaseerd op de Wet voor de Rechtsbijstand voorziet in deze verplichting.

4. Vereisten bestuurlijke fase

4.1 Aanpassingen bestuurlijke fase die invloed hebben op rechtsbijstand

Tijdens de asielprocedure geldt een **inlichtingenplicht** (art. 8(2) APVö), op grond waarvan de autoriteiten of een organisatie die daartoe is belast (zoals VluchtelingenWerk in de huidige asielprocedure) de asielzoeker informeert – mondeling of via een brochure - over de termijnen, de rechten en verplichtingen, het recht op kosteloze juridische counseling voor de indiening van een asielverzoek en het recht op rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging tijdens alle fasen van de procedure, de manier waarop zij kunnen voldoen aan hun bewijsplicht. Deze inlichtingen- of informatieplicht moet worden onderscheiden van de rechtsbijstand zie hierna par. 2).

Asielzoekers moeten zo spoedig mogelijk na de registratie van het asielverzoek (art. 27 APVö), en dus voor de indiening van het verzoek (art. 28 APVö), kosteloze juridische counseling krijgen. De volgende procedurele waarborgen gelden voor de bestuurlijke fase van de asielprocedure:

- Eventueel begeleiden van minderjarigen in de procedure (art. 33 lid 1 APVö)
- Een **persoonlijk onderhoud** moet plaatsvinden, ofwel over de ontvankelijkheid van het verzoek (Art. 11) of een inhoudelijk onderhoud (art. 12). Tijdens het inhoudelijke gehoor moet de asielzoeker in de gelegenheid worden gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn of haar verklaringen (art. 12(2) APVö). Als deze gehoren worden gecombineerd moet overleg plaatsvinden met de rechtsbijstandverlener.
- Tijdens registratie, indiening van het asielverzoek en het persoonlijk onderhoud moet een **tolk** beschikbaar zijn (art. 13(5) APVö, de aanwezigheid van een juridische counselor/rechtsbijstandverlener moet zijn gewaarborgd (art. 13(4) en 13(13) APVö). (lidstaten kunnen een ‘cultureel bemiddelaar’ beschikbaar stellen, art. 13(5) APVö).
- Indien gerechtvaardigd kan het onderhoud via **videoconferentie** plaatsvinden, dan gelden de richtsnoeren daaromtrent van het EUAA (Asielagentschap). Waaronder de normen over rechtsbijstand.

¹² In de Memorie van toelichting bij de consultatieversie wordt wel gewezen op accreditatie van **niet-gouvernementele** organisatie.

- Van het onderhoud moet een **geluidsoptname** gemaakt worden, die in het dossier moet worden opgenomen (Art. 14(2) APVo).
- De asielzoeker moet de **inhoud van een schriftelijk verslag (rapport van gehoor) bevestigen**. De redenen voor een eventuele weigering van zo'n bevestiging worden in het dossier opgenomen. Hiervan kan worden afgezien als het nationale recht voorziet in de mogelijkheid de geluidsoptname als bewijs in de beroepsprocedure toe te laten (Art. 14(4) en (5)).
- De asielzoeker mag tot aan de beslissing op het verzoek **elementen aandragen** die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek (Art. 28(6) APVo).
- De beslissing over het asielverzoek bevat een motivering aan de hand van de **toetsingsvolgorde**: eerst moet beoordeeld worden of de asielzoeker is aan te merken als verdragsvluchteling, daarna pas of hij of zij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (Art. 39(2) APVo).
- De Asielprocedureverordening vereist geen bestuurlijke rechtsgang, zoals een voornemen, voorafgaand aan het besluit. Wel volgt uit het Unierechtelijke **verdedigingsbeginsel** dat een bestuursorgaan een aanvrager in staat moet stellen om zijn of haar standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop het bestuursorgaan het besluit wil baseren.¹³

Specifiek voor de voormalige Dublinprocedure (de procedure over de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek op grond van de AMMVo) geldt dat de verplichting dat overleg moet plaatsvinden over aangelegenheden die gaan over welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek (art. 21 lid 1 Asiel- en Migratiebeheerverordening)

Een aandachtspunt is de differentiatie tussen verschillende procedures. Daardoor gelden verschillende beslis- en beroepstermijnen die over het algemeen kort zijn. Zo moet binnen 2 maanden over de ontvankelijkheid zijn beslist, binnen drie maanden in de versnelde asielprocedure en binnen zes maanden in de niet-versnelde asielprocedure. In de asielgrensprocedure moeten alle stappen – inclusief gerechtelijke uitspraak – zijn doorlopen binnen 12 weken. Rechtsbijstandverleners moeten kennis hebben van deze complexiteit om de toegang tot het recht voor asielzoekers te waarborgen.

Tot slot gelden er uitzonderingsmogelijkheden op de procedurele waarborgen voor volgende verzoeken (art. 55 APVo).

4.2 Vereisten rechtsbijstand bestuurlijke fase

De rechtsbijstand (juridische counseling) tijdens de bestuurlijke fase moet (minimaal) omvatten:

- Begeleiding bij en uitleg over de procedure (art. 16(2)(a) APVo)
- Bijstand bij indiening van het asielverzoek en begeleiding bij de verschillende procedures voor behandeling van het asielverzoek, de regels over de ontvankelijkheid

¹³ HvJEU 22 september 2022, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708 (GM), par. 45 ; HvJEU 16 oktober 2019, C-189/18, Glencore Agriculture Hungary, par. 39 ; HvJEU 3 juni 2021, C-39/20, Jumbocarry Trading, par. 31.

van het asielverzoek en juridische aangelegenheden die zich voordoen. (art. 16(2)(b) APVo)

- Als het ontvankelijkheidsgehoor en het inhoudelijke gehoor worden samengevoegd, moet overleg plaatsvinden tussen de asielzoeker en de juridische counselor/rechtsbijstandverlener (art. 12(1) APVo).
- Aanwezigheid tijdens het gehoor moet zijn gewaarborgd (art. 13(4) APVo)

Deze bijstand duidt er in onze ogen op dat de geboden juridische bijstand meer omvat dan de definitie van ‘rechtshulp’ uit de Wet op de Rechtsbijstand.¹⁴ Immers, begeleiding bij de regels over de ontvankelijkheid duiden erop dat de juridische counselor/rechtsbijstandverlener tijdens of na het ontvankelijkheidsgehoor (art. 11 APVo) juridische bijstand moet verlenen die complex kan zijn, en verregaande gevolgen heeft voor het verdere verloop van de asielprocedure en dus voor het eventuele recht op bescherming.

Belangrijke waarborgen voor de rechtsbijstand zijn de volgende:

Toegang tot het dossier: Artikel 8(5) APVo wijst expliciet op toegang tot de landeninformatie die gebruikt is voor het besluit (art. 34(2) onder (b) en (c) APVo) en tot de door deskundigen verstrekte informatie (indien met die informatie rekening is gehouden in het besluit) (art. 34(3) APVo).

Op grond van artikel 18(1) APVo heeft de wettelijk vertegenwoordiger toegang tot de informatie in het dossier op grond waarvan de beslissing is of zal worden genomen.

Toegang tot gesloten ruimten: de rechtsbijstandverlener heeft toegang tot gesloten ruimten, zoals detentiecentra of transitzone voor het verlenen van rechtsbijstand (art. 18(3) en art. 30(3) APVo).

Voor de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek (voorheen Dublinprocedure) wordt het recht op informatie en op een persoonlijk onderhoud uitgebreid, evenals speciale waarborgen voor minderjarigen, en er wordt een recht op juridische counseling ingevoerd in eerste aanleg (artt. 19023 AMMVo). Ook worden de termijnen voor overname- en terugnameverzoeken verkort (Artt 39-41 AMMVo).¹⁵

4.3 Conclusie

De LARAV pleit ervoor om de huidige constructie te behouden waarbij VluchtelingenWerk de voorlichting op zich neemt en de advocatuur de juridische begeleiding tijdens de bestuurlijke fase. Het Pact voorziet in deze mogelijkheid om de informatieplicht te scheiden van de juridische begeleidingsplicht.

¹⁴ Wet op de Rechtsbijstand artikel 1: ‘rechtshulp: het verlenen van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende, alsmede het met het oog op het verlenen van deze rechtsbijstand verstrekken van informatie, analyseren en verduidelijken van een probleem en het verwijzen naar terzake doende instanties en rechtsbijstandverleners;’

¹⁵vgl art 21-23 Dublin III.

De voorlichting, evenals het laagdrempelige contact dat medewerkers van een onafhankelijke organisatie als VluchtelingenWerk met asielzoekers en hun gezin hebben zorgt niet alleen voor rust en duidelijkheid bij hen, maar zorgt ook voor een beter en efficiënter verloop van de asielprocedure.

Daarnaast is het ons inziens wenselijk om de rechtsbijstand in de eerste administratieve fase bij de advocatuur te behouden. Het niet voorzien in gefinancierde rechtsbijstand in de eerste fase heeft tot gevolg dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van het asielbesluit afneemt (rekening houdende met de relatief nieuwe aanwas bij de IND van hoor- en beslismedewerkers, grote doorloop binnen de IND en de complexiteit van het Europese asielrecht + de invoering van het Asiel- en Migratiepact), de rechtspositie van de asielzoeker afzwakt en asielprocedures hierdoor langer duren met meerdere beroepen tot gevolg, verdere overbelasting van de rechtspraak en uiteindelijk meer werk voor de uitvoeringsorganisatie wanneer rechtbanken zaken terug gaan verwijzen naar de eerste fase. Dit leidt uiteindelijk tot hogere kosten voor de overheid. Hierbij dient ook niet vergeten te worden dat er op dit moment een aanzienlijke achterstand is van 70.000 asielaanvragen (met name ongeveer 130.000) en het niet te verwachten is dat dit binnen een jaar is opgelost. Derhalve is het onnavolgbaar om de rechtsbijstand op dit moment verder af te zwakken door de advocatuur in de eerste fase weg te halen.

5. Vereisten beroepsfase

5.1 Aanpassingen beroepsfase die invloed hebben op rechtsbijstand

Het recht op een effectief rechtsmiddel volgt uit artikel 47 Handvest en is net als in de Procedurerichtlijn (art. 46 Pri) en Dublinverordening (art. 27 Dvo) uitgewerkt in artikel 67 Procedureverordening en artikel 43 AMMVo. Een rechtsmiddel moet openstaan tegen alle type afwijzing of intrekking van internationale bescherming en moet een volledig en ex nunc onderzoek omvatten van zowel de feitelijke als juridische gronden (art. 67(1) en (3) APVo). Nieuw is de expliciete bepaling dat asielzoekers die subsidiaire bescherming verkrijgen, het recht hebben om te procederen tegen de afwijzing als verdragsvluchteling (art. 67(2) APVo). Dit zal leiden tot meer beroepsprocedures dan voorheen, zeker indien op basis van het wetsvoorstel invoering twee statusstelsel er verschil wordt gemaakt in de inhoud van de bescherming tussen subsidiair beschermden en verdragsvluchtelingen. De Raad voor de Rechtspraak heeft hieromtrent al een inschatting gegeven van de toegenomen kosten.¹⁶ Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand bij het advies van de Raad voor de Rechtspraak aan te sluiten.

Ook wijzen wij op een mogelijke toename van verzoeken om voorlopige voorzieningen, aangezien de Asielprocedureverordening geen schorsende werking van een beroepsschrift toekent aan asielverzoeken die zijn afgewezen in een versnelde asielprocedure of

¹⁶ Aanvullend advies 20 januari 2025, 'Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nameis', <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Ook-in-aanvullend-advies-uit-Rechtspraak-zorgen-over-wetgeving-asielmaatregelen.aspx>.

asielgrensprocedure, die niet ontvankelijk zijn, impliciet zijn ingetrokken, volgende verzoeken en intrekkingen wegens openbare orde kwesties (art. 67(4) en (5) APVo).

De beroepstermijnen zijn kort: 5 tot 10 dagen voor niet-ontvankelijke, impliciet ingetrokken en afwijzingen in de versnelde asielprocedure en 2 tot 4 weken voor de overige asielverzoeken. Voor de asielgrensprocedure zal een kortere termijn gelden, aangezien die inclusief rechtbankuitspraak in totaal niet langer dan 12 weken mag duren. Voor Dublinprocedures geldt een termijn tussen een en drie weken (art. 43(2) AMMVo). Steeds zal de rechtsbijstandverlener in die korte periode cliëntgesprekken moeten houden, processtukken schrijven en indien noodzakelijk aanvullende elementen en onderbouwing moeten aanvoeren.

De reikwijdte van het recht om in beroep te gaan tegen een overdrachtsbesluit wordt beperkt tot: risico op onmenselijke of vernederende behandeling; “omstandigheden na het overdrachtsbesluit die bepalend zijn voor de correcte toepassing” van de verordening; en onjuiste toepassing van de gezinscriteria (Art 43(1) AMMVo, vgl art 27 Dublin III.)

Voor opvangvoorzieningen geldt dat rechtsmiddelen mogelijk moeten zijn tegen beslissingen over toekenning, intrekking of beperking van voorzieningen, beslissingen over weigering van toestemming of vrijheidsbeperking (Art. 9) en beslissingen over maatregelen van bewaring (Art. 11 Ori) en dat daarbij gratis rechtsbijstand moet worden verleend (art. 11(4) en art. 29 Opvangrichtlijn 2024/1346). De opvangvoorzieningen voor asielzoekers aan wie een overdrachtsbesluit is uitgereikt wordt beperkt. De verwachting is dat het aantal procedures over opvangvoorzieningen hierdoor zal toenemen. Wij adviseren om deze juridische bijstand te laten uitvoeren door de rechtsbijstandverlener die ook de asielprocedure begeleidt. De samenhang met de asielprocedure vraagt om een geïntegreerde benadering van rechtsbijstand. Dat komt niet alleen de rechtsbescherming van de individuele asielzoeker ten goede maar ook de organisatie van rechtsbijstandverlening.

5.2 Vereisten rechtsbijstand beroepsfase

De rechtsbijstand bij overdrachtsprocedures omvat tenminste het voorbereiden van vereiste processtukken (art. 43(5) AMMVo). Op grond van de Asielprocedureverordening omvat de rechtsbijstand naast het voorbereiden van de processtukken ook de voorbereiding van het beroep en de deelname aan een zitting (art. 17(1) APVo).

De rechtsbijstand tijdens de beroepsfase moet kosteloos zijn, al zijn beperkingen mogelijk voor asielzoekers die over voldoende middelen beschikt, van wie het beroep geen reële kans van slagen heeft, en bij beroepen om herziening in tweede of hogere instantie (Art. 17(2) APVo). Ook in overdrachtsprocedures geldt de uitzonderingsmogelijkheid voor het rechtsmiddel dat geen reële kans van slagen heeft, mits de toegang tot rechtsbijstand daardoor niet wordt beperkt (art. 43(5) AMMVo).

6. De Nederlandse praktijk: lessen uit het verleden

In het verleden is het systeem voor rechtsbijstand aan asielzoekers en het geven van voorlichting meerdere malen herzien. Ten behoeve van dit advies lichten wij de afschaffing

van de Stichting Rechtsbijstand Asiel, de continuïteit van rechtsbijstand bij de herziene asielprocedure en de ontwikkeling van kwaliteitseisen uit.

6.1 Stichting Rechtsbijstand Asiel

Allereerst wijzen wij op de afschaffing van de Stichting Rechtsbijstand Asiel in 2008. Bij de invoering van de 24-uurs asielprocedure in 1994 werd in 1996 de Stichting Rechtsbijstand Asiel opgericht om asielrechtsbijstand te verlenen. Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd deze publieke basisvoorziening behouden, naast de asielrechtsbijstand door de advocatuur. In 2008 werd deze voorziening afgeschaft en werd de organisatie van de rechtsbijstand belegd bij de Raad voor Rechtsbijstand en de verlening van de rechtsbijstand volledig bij de advocatuur. In een brief van de Minister van Justitie van 6 december 2006 wordt dit als volgt verwoord:

‘In 2003 viel de vergelijking tussen een beperkte publieke basisvoorziening en een volledig private voorziening uit in het voordeel van de eerste variant. Hierbij was vooral van belang dat de advocatuur geen voldoende en tijdig aanbod van rechtsbijstandverleners kon garanderen. Bovendien bestond er onvoldoende vertrouwen dat de beroepsgroep zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening door de advocatuur volledig zou nemen. Ook zou een beperkte publieke basis[1]voorziening beter in staat zijn de noodzakelijke flexibiliteit in het aanbod van rechtsbijstand aan te brengen. Uit een nieuwe evaluatie, die mede is ingegeven door een substantiële daling van de asielinstroom sinds 2003, blijkt dat overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een beperkte publieke basisvoorziening niet langer houdbaar zijn. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met de Orde en de afspraken die zijn gemaakt, zijn zodanige randvoorwaarden geschapen dat een volledige positionering van de rechtsbijstandverlening bij de advocatuur thans verantwoord is. Ik heb daarom besloten tot een herinrichting van de asielrechtsbijstand. De organisatie van de rechtsbijstand wordt ondergebracht bij de Raden, terwijl de verlening van de rechtsbijstand volledig zal worden verzorgd door de advocatuur. Dat de meest betrokken partijen in meerderheid positief staan ten opzichte van deze herinrichting versterkt mijn overtuiging dat ook het nieuwe stelsel garant staat voor een tijdige, adequate, efficiënte en kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand aan asielzoekers.’¹⁷

De kosten waren indertijd een belangrijk argument om van de rechtsbijstandverlening door deze publieke basisvoorziening af te stappen. De kosten voor overhead waren hoog en er was geregeld sprake van overcapaciteit van juristen, die voor rekening van de overheid kwam. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand de staatssecretaris voor rechtsbescherming en de minister voor asiel en migratie te wijzen op deze overweging in het verleden.

6.2 Herziene asielprocedure 2010

Op 1 juli 2010 zijn onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) maatregelen ingevoerd om de asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken. De algemene

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 19 637, nr. 1108.

asielprocedure met een rust- en voorbereidingstijd werd ingevoerd. VluchtelingenWerk kreeg een formele rol in de informatieverstrekking aan asielzoekers.. In het evaluatierapport over de herziene asielprocedure valt hierover te lezen:

"De RVT wordt grotendeels positief beoordeeld. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de asielzoekers dankzij de voorlichting door VluchtelingenWerk en de voorbereiding door de advocaat op 'dag -1' beter zijn voorbereid op het moment dat de AA begint."¹⁸

Continuïteit in rechtsbijstand werd gezien als speerpunt van de zorgvuldige asielprocedure: de advocaat werd al in de rust- en voorbereidingstijd gekoppeld aan een cliënt. Ook hierover is het evaluatierapport positief:

"Vrijwel iedereen is tevreden over de continuïteit van de rechtsbijstand: de continuïteit vergroot de vertrouwensband tussen de asielzoeker en de advocaat, de advocaat is beter op de hoogte van alle facetten van de betreffende asielzaak en alle ketenorganisaties weten welke advocaat aanspreekbaar is op een bepaalde zaak."¹⁹

Deze achtergrond is van belang voor de eventuele beslissing om de juridische bijstand op te splitsen in juridische counseling (voor de bestuurlijke fase) en rechtsbijstand (voor de beroepsfase). De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over de Asielnoodmaatregelenwet van 10 februari 2025 gewezen op het risico van het ontbreken van een filter in de bestuurlijke fase als reactie op de voorgenomen afschaffing van de voornemenfase. Ditzelfde geldt voor het afschaffen van rechtsbijstand in de bestuurlijke fase. De evaluatie van de herziene asielprocedure laten zien dat juist die continuïteit van rechtsbijstand essentieel is voor een zorgvuldige asielprocedure.

6.3 Best Practices leidraad asieladvocatuur

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in samenwerking met de advocatuur in 2024 de Best Practices leidraad voor de asieladvocatuur opgesteld.²⁰ Dit document biedt een zelfstandige instructie voor asieladvocaten en dient daarnaast als onderdeel van de kwaliteitsborging. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daarmee in de loop der jaren een belangrijk kader ontwikkeld voor kwaliteitsborging en toetsing van kwaliteit.²¹ Om te voldoen aan de verplichting die volgt uit artikelen 14 en 15 van de Wet op de Rechtsbijstand heeft de Raad voor Rechtsbijstand deskundigheidseisen opgenomen in de inschrijvingsvoorwaarden.²² In die eisen wordt expliciet verwezen naar de Best Practices Leidraad voor asieladvocaten. Asieladvocaten zijn verplicht door de Raad goedgekeurde cursussen met succes te voltooien. Sinds maart 2021 moet de leerpraktijk Migratierecht worden gevolgd. Daarnaast is een

¹⁸ A. Böcker e.a., 'Evaluatie van de herziene asielprocedure. Eindrapport', WODC december 2014, p. 7.

¹⁹ A. Böcker e.a., 'Evaluatie van de herziene asielprocedure. Eindrapport', WODC december 2014, p. 180.

²⁰ <https://www.bestpracticesleidraad.nl/leidraad/>.

²¹ Toetsing vindt plaats door het Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en vreemdelingenbewaring (KRAV) en Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT).

²² Art. 6.23 Regeling van de Raad voor Rechtsbijstand over de voorwaarden tot inschrijving van advocaten 2025.

systeem van collegiale toetsing in het leven geroepen en moeten advocaten lid zijn van de Landelijke Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen.

Naast deze specifieke eisen voor de asieladvocatuur gelden uiteraard de voorwaarden uit de Advocatenwet, waaronder de geheimhoudingsplicht. De Asielprocedureverordening wijst op het belang van vertrouwelijkheid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de asielzoeker (par. 15 Preambule en art. 7 APVo). Advocaten hebben vanuit hun beroep automatisch een geheimhoudingsplicht.

7. Twee scenario's voor rechtsbijstand

Het bestuur heeft de LARAV gevraagd te adviseren over de invulling van juridische counseling en rechtsbijstand in de toekomstige asielprocedure specifiek voor twee scenario's:

1. De advocatuur heeft een rol na het persoonlijk onderhoud in de administratieve procedure (vanaf het indienen van de correcties en aanvullingen) en
2. De advocatuur enkel wordt behouden in de beroepsfase.

Voor beide scenario's is gevraagd een inschatting te geven Ingeschat vanuit de minimale invulling op basis van de normen van juridische counseling zoals geformuleerd in het migratiepact, met daarbij een inschatting van de consequenties voor het aantal af te geven toevoegingen en een inschatting van het aantal uren (en daarmee punten) per toevoeging in het forfait aan de hand van de opgestelde *best practices* leidraad voor asieladvocaten.

7.1 Gevolgen scenario 1 (advocatuur vanaf indienen correcties en aanvullingen)

In dit scenario wordt de verplichting tot het bieden van juridische counseling tijdens de bestuurlijke fase opgeknipt in de fase vanaf registratie van het verzoek tot het persoonlijk onderhoud en de fase na het persoonlijk onderhoud tot aan het besluit. De wetgever wordt dan geacht juridische begeleiding te organiseren door een andere beroepsgroep dan de asieladvocaat voor de eerste fase. Dit zal extra kosten met zich meebrengen.

Wanneer de advocaat pas na het persoonlijk onderhoud in de administratieve procedure in beeld komt bestaat het reële risico dat elementen pas na het persoonlijk onderhoud naar voren worden gebracht. De advocaat moet extra tijd inruimen om zowel een vertrouwensband op te bouwen als het gehoor na te bespreken. Op grond van de APVo moeten later naar voren gebrachte elementen nog wel bij de beoordeling worden betrokken. Dit zal de beslispraktijk onnodig vertragen. Concrete voorbeelden uit de rechtspraktijk die dit illustreren zijn bijvoorbeeld dat veel Eritreeërs vergeten uit zichzelf te melden dat zij illegaal zijn uitgereisd en om die reden bij een eventuele terugkeer bestraft zullen worden. Asielzoekers die vrezen vanwege hun seksuele geaardheid maar dat vanwege schaamte niet durven te benoemen hebben baat bij hun vertrouwensband met een onafhankelijk rechtsbijstandsverlener, zodat een dergelijk element vroeg naar voren wordt gebracht, en niet pas nadat het gehoor heeft plaatsgevonden. Kwalitatief hoogwaardige juridische begeleiding in deze fase van de procedure neemt uiteindelijk veel werk weg bij de uitvoeringsorganisatie. Om die reden is recentelijk ook de vroegkoppeling met de advocaat vanuit de Raad voor Rechtsbijstand ingevoerd. Bij het wegvallen van de Rust en voorbereidingstijd is juridische voorbereiding

helemaal cruciaal.

Als de advocaat niet bij de voorbereiding is betrokken, zal het meer tijd kosten juridisch kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand te verlenen. Als het voornemen inderdaad wordt afgeschaft, zal de betekenis van de correcties en aanvullingen toenemen. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.1 volgt uit het Unierecht dat een bestuursorgaan een aanvrager in staat moet stellen om zijn of haar standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop het bestuursorgaan het besluit wil baseren. Bij afschaffing van het voornemen, lijkt de indiening van de correcties en aanvullingen daarvoor het aangewezen moment.

7.1.2 aantal toevoegingen

Het is moeilijk een inschatting te geven van het aantal toevoegingen. Voor de advocatuur zal dit aantal gelijk zijn aan het aantal eerste asielverzoeken. De vraag is wel hoe de eerstelijnsvoorziening voorafgaand aan het persoonlijk onderhoud zal worden geregeld en of de Raad voor Rechtsbijstand een rol moet spelen bij de erkenning en kwaliteitswaarborging van de juridische counseling. Als voor de juridische counseling vanaf het moment van registratie van het asielverzoek tot een aparte toevoeging moet worden toegekend, zal het totaal aantal toevoegingen toenemen.

Voorts geldt de kanttekening dat als de eerstelijnsvoorziening niet voldoende is geregeld, de Raad voor Rechtsbijstand het verzoek kan krijgen om toekenning van een RATZ- toevoeging.

7.1.3 aantal punten

In het huidige model krijgen advocaten 8 punten voor de bestuurlijke fase van de asielprocedure, eventueel 10 punten als ook een zienswijze moet worden geschreven en 10 punten voor de beroepsfase.

De werkzaamheden zullen voor scenario 1 niet afwijken van het huidige model, omdat de advocaat het gehoor moet bespreken en schriftelijk de correcties en aanvullingen moet indienen. Die zullen bij afschaffing van de voornemenfase meer tijd vragen. Ook moet de advocaat beschikbaar zijn om aanvullende elementen naar voren te brengen. Vanwege de korte termijnen die volgen uit de Asielprocedureverordening zal de tijdsdruk hierbij groot zijn. De nadruk die zal komen te liggen op de correcties en aanvullingen vraagt om een herijking van de puntentoekening, zeker in relatie tot de Best Practices Leidraad voor Asieladvocaten.

7.2 Gevolgen scenario 2 (advocatuur in beroepsfase)

In dit scenario wordt de advocatuur niet ingezet om te voldoen aan de wettelijke verplichting tot het bieden van juridische counseling tijdens de bestuurlijke fase. De wetgever is bij dit scenario verplicht een nieuwe beroepsgroep verantwoordelijk te maken voor de bestuurlijke fase, aangezien kosteloze juridische counseling een verplichting is waarvan niet kan worden afgeweken. Als de Raad voor Rechtsbijstand een rol zou vervullen bij de kwaliteitswaarborging en accreditatie van juridische counseling brengt dit aanzienlijke kosten met zich mee. Deze beroepsgroep moet apart gefinancierd worden, voor werkzaamheden die de advocatuur in de beroepsfase opnieuw moet doen (zoals gesprekken met cliënten,

nabespreken gehoor). Ook zou moeten worden onderzocht hoe rechtsbijstand wordt verleend in de situatie dat een beroepschrift gegrond wordt verklaard en het asielverzoek weer in de bestuurlijke fase terugvalt. Voor de continuïteit van de rechtsbijstand adviseren wij om de advocaat betrokken te houden bij het asielverzoek. Dat geeft niet alleen duidelijkheid aan de asielzoeker, maar ook aan de IND.

7.2.1 aantal toevoegingen

Bij dit scenario zal het aantal af te geven toevoegingen stijgen, nu het aantal onzorgvuldige (afwijzings)besluiten naar verwachting zal toenemen. Dit is reeds onderbouwd door de Raad voor de Rechtspraak en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.²³ De druk op alle ketenpartners zal toenemen: rechtspraak, advocatuur, IND en COA (nu opvang langer zal moeten duren als gevolg van de procedures). Beslistermijnen van de IND zijn al gemiddeld 15 maanden en bij de rechtspraak duurt het ook veel langer voordat een zaak op zitting kan worden behandeld (6 tot 12 maanden is al geruime tijd geen uitzondering). Dit zal leiden tot nog meer druk op de coa-voorzieningen en uiteindelijk hogere kosten met zich meebrengen.

Het risico dat de bestuurlijke fase onzorgvuldigheden kent, leidt ook tot de kans dat beroepschriften vaker gegrond worden verklaard vanwege onzorgvuldigheden. Voor gegronde beroepen wordt een hogere vergoeding vastgesteld dan ongegronde beroepen. Dit aspect heeft daardoor een risico van kostenstijging.

7.2.2 aantal punten

In het huidige model ontvangt een advocaat 10 punten voor de beroepsfase. Als de advocaat niet bij de bestuurlijke fase is betrokken, is de advocaat meer tijd kwijt. Wij adviseren bij een dergelijk scenario de punten te verhogen. Advocaten zullen het gehele dossier eerst moeten doornemen (afluisteren met opname persoonlijk onderhoud), mogelijk gehoren (opnieuw) nabespreken om relevante informatie los te krijgen en opdracht aan hun cliënten geven om meer documentatie te verzamelen die weer vertaald en bestudeerd moeten worden. Met het oog op de plannen om de termijnen te verkorten is dit allesbehalve realistisch om uit te voeren.

8. Advies

De LARAV adviseert het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand het belang van de asieladvocatuur in alle fasen van de asielprocedure te onderschrijven, niet alleen vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, maar ook vanuit het oogpunt van efficiëntie en kostenbesparing.

²³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Brief-verzoek-advies-wetsvoorstellen-tweestatusstelsel-asielnoodmaatregelen2.pdf>
[Wetgevingsadvies 2025 | Raad voor de rechtspraak | Rechtspraak](#)

<https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wetsvoorstellen-tweestatusstelsel-en/>

- Uitgaande van efficiëntie en kwaliteit van rechtsbescherming, en op grond van EU recht, adviseert de LARAV de asieladvocatuur aan te wijzen als juridische counselors en rechtsbijstandverleners tijdens de bestuurlijke en beroepsfase.
- Als ervoor gekozen wordt advocaat pas toe te voegen in fase van de correcties en aanvullingen heeft dat als consequentie dat de asielzoeker minder goed wordt voorbereid, de advocaat veel tijd moet besteden aan de nabespreking van het gehoor en het opbouwen van een vertrouwensband en de besluitvorming mogelijk vertraagt vanwege late verduidelijking van elementen uit het relaas. Het aantal punten zal moeten worden aangepast aan de toegenomen werkzaamheden. Daarnaast moet een andere aanbieder dan de advocatuur voorzien in de juridische counseling vanaf het moment van registratie van het asielverzoek tot aan de correcties en aanvullingen.
- Als ervoor gekozen wordt advocaat pas toe te voegen in fase van beroep gelden dezelfde bezwaren als bij het scenario dat de advocaat pas vanaf de correcties en aanvullingen is betrokken. Het risico van een onzorgvuldige bestuurlijke fase is in dit scenario nog groter en zal gevolgen hebben voor het aantal beroepszaken.
- Het invoeren van juridische counseling door een andere aanbieder dan de advocatuur zal in beide gevallen dwingen tot het oprichten van een instelling zoals voorheen de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel, wat hoge kosten met zich zal brengen zowel incidenteel als structureel.