

Het overlegmodel in de asielprocedure

Een onderzoek naar de werking van het overlegmodel
in het aanmeldcentrum Schiphol en de
onderzoeks- en opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar

Nijmegen, 3 februari 1997

N. Doornbos
J.P.P. Sellies

Instituut voor Rechtssociologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Katholieke Universiteit Nijmegen

Inhoud

Afkortingen.....	5
Tabellen.....	6
Voorwoord.....	7
1 Inleiding.....	10
1.1 Dilemma's.....	13
1.2 Onderzoeksvragen en methoden.....	14
1.3 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken.....	16
1.4 Opzet van het rapport.....	17
2 Het aanmeldcentrum.....	19
2.1 Besluitvorming.....	19
Criteria.....	20
2.2 De komst van het aanmeldcentrum op Schiphol.....	22
2.3 De participanten in het overlegmodel.....	24
IND.....	24
Rechtshulp.....	26
2.4 Lokatie.....	31
2.5 De procedure.....	32
Voorlichting door Vluchtelingenwerk.....	32
Het eerste gehoor.....	33
De voorbereiding op het nader gehoor.....	34
Het nader gehoor.....	34
De nabespreking van het rapport van het nader gehoor.....	35
Het overleg over een zwaarwegend advies.....	36
De beschikking.....	36
Nabespreking van de beschikking.....	37
Het 'stilzetten' en 'terugdraaien' van de klok.....	37
2.6 Het overleg tussen leidinggevenden van IND en rechtshulp.....	38
3 Asielzoekers in de AC-procedure.....	41
3.1 Aanvragen.....	42
3.2 Het AC-traject.....	44
Twijfel aan de nationaliteit.....	45
Kritiek.....	46
Aantallen.....	48
3.3 Beschikkingen.....	52
3.4 Kwaliteit, grensverkenning en de kans op fouten.....	54

4	Het overlegmodel op Schiphol	58
4.1	Het zwaarwegend advies	58
4.1.1	Inhoud van het zwaarwegend advies	59
	Tijdsdruk en de duur van de gehoren	60
	De vertrouwensband met de cliënt en het gebruik van tolken	61
	Overige onvrede	62
	Motivering	63
4.1.2	Aantallen	64
	Vorm en registratie	67
4.3	Het overleg	68
	Doelen	68
	Verloop van het overleg	69
4.4	De rol van de rechter	78
4.5	Honderd rechtshulpverleners	81
	Beroepsopvattingen	81
	Actie voeren of niet?	83
	Inzet	84
	Diversiteit	85
5	De experimenten Oisterwijk en Schalkhaar	87
5.1	Opzet en procedure van het overlegmodel	87
5.2	De lokaties en het ontstaan van de experimenten	88
5.3	Asielzoekers in de experimentele opvangcentra	90
5.4	Participanten in het overlegmodel	93
	Rechtshulp	94
	IND	96
5.5	Overlegsituaties	97
6	Van 'vijandbeeld' naar 'overlegmodel'	99
6.1	Een periode van gewenning	99
	Plezier in het werk	103
6.2	De organisatie van het kof-overleg in Oisterwijk en Schalkhaar	104
	Bereikbaarheid	105
6.3	Het verloop van het kof-overleg	106
7	Kwaliteit van de besluitvorming in de experimenten	114
7.1	Indicatoren van kwaliteit	115
7.2	Betrokkenen over kwaliteit van de besluitvorming	116
	Een snellere procedure	118
	'Inspraak' in de besluitvorming	120
7.3	Panelonderzoek: negen oordelen over vijf zaken	121
	De beslissingen van panelleden	122
	Beslissingen van de raadkamers	126

Besluitvorming in de raadkamers	127
Een vergelijking met de werkelijke beslissingen	128
Samenvatting.....	128
Kwaliteit	129
7.4 Het gebruik van argumenten in asielzaken	129
Soorten argumenten en vreemdsoortige argumenten	130
De mate waarin argumenten worden gebruikt.....	135
7.5 'Omgaan'	138
7.6 Het gebruik van rechtsmiddelen.....	142
7.7 Conclusie	144
8 Experiment en routine	146
8.1 De beslissing in eerste aanleg.....	146
8.2 De beslissing in bezwaar	148
8.3 Toetsing door de rechter	149
8.4 Meer of eerder een status?.....	151
8.5 Snelheid van de procedure	152
9 Samenvatting en conclusies	155
9.1 Het aanmeldcentrum Schiphol	155
Participanten in het overlegmodel	155
Kwaliteit van de besluitvorming.....	157
Snelheid van de procedure.....	158
Het gebruik van rechtsmiddelen	159
Asielzoekers in het AC-traject	160
9.2 De experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar.....	161
Verhouding tussen IND en rechtshulp.....	161
Uitkomst in eerste aanleg en bezwaar	162
Duur van de procedure in eerste aanleg.....	163
De kwaliteit van de besluitvorming	163
9.3 Tot slot	165
Literatuur.....	167
Bijlagen.....	169

Afkortingen

AC	aanmeldcentrum
ACV	Adviescommissie vreemdelingenzaken
ama	alleenstaande minderjarige asielzoeker
A-status	toelating als vluchteling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
kof	kernoverwegingenformulier: een formulier waarop de IND de voorgenomen beslissing aangeeft
kof-overleg	overleg tussen een rechtshulpverlener en een medewerker van de IND naar aanleiding van het kernoverwegingenformulier
mob	met onbekende bestemming vertrokken
OC	Onderzoeks- en opvangcentrum (in dit boek afgekort tot opvangcentrum)
SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
vovo	voorlopige voorziening
vtv-humanitair	vergunning tot verblijf op humanitaire gronden
vvtv	voorwaardelijke vergunning tot verblijf (gedoogden, ontheemden)
Vw	Vreemdelingenwet

Tabellen

- 3.1 Aantal aanvragen in de drie aanmeldcentra (januari tot oktober 1996)
- 3.2 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in de drie aanmeldcentra (april tot oktober 1996)
- 3.3 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers die op Schiphol in het AC-traject zijn geplaatst (januari tot oktober 1996)
- 3.4 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in het AC-traject in de drie aanmeldcentra
- 3.5 Instroom, beschikkingen en intrekkingen in de drie aanmeldcentra (januari tot oktober 1996)
- 4.1 Aantal zaken van asielzoekers die in het AC-traject zijn geplaatst, zaken waarin een zwaarwegend advies is gegeven en beschikkingen in het aanmeldcentrum Schiphol (januari tot oktober 1996)
- 4.2 Het uitbrengen van zwaarwegend advies en het opvolgen daarvan op Schiphol en Rijsbergen (januari tot oktober 1996)
- 5.1 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in Oisterwijk en Schalkhaar en in de overige centra (mei 1995 tot mei 1996)
- 7.1 De uitkomst in vijf asielzaken volgens de individuele panelleden, de raadkamers en de werkelijk genomen beslissing in eerste aanleg
- 7.2 De uitkomst in vijf asielzaken volgens de individuele panelleden, uitgesplitst naar de drie beroepsgroepen: IND-medewerkers, rechters en rechtshulpverleners
- 7.3 Argumenten in beschikkingen in eerste aanleg
- 7.4 Het gebruik van argumenten in het experiment en daarbuiten
- 7.5 Het gebruik van argumenten in Oisterwijk en Schalkhaar
- 7.6 'Omgaan' in Oisterwijk
- 7.7 'Omgaan' in Schalkhaar
- 7.8 Aantal keren dat de IND in tweede of derde instantie tot een ander oordeel komt in zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 7.9 Ingediende bezwaarschriften en verzoeken om een voorlopige voorziening in zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is gevraagd
- 8.1 Uitkomst in eerste aanleg van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.2 Uitkomst in eerste aanleg van zaken in Oisterwijk en Schalkhaar waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.3 Uitkomst in bezwaar van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.4 Uitkomst in beroep van zaken uit Oisterwijk en Schalkhaar waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.5 Uitspraken in verzoeken om een voorlopige voorziening van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.6 Statusverlening in eerste aanleg en in bezwaar opgeteld van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd
- 8.7 Percentage zaken waarin is beslist in eerste aanleg en in bezwaar
- 8.8 Gemiddeld aantal dagen tussen het aanvragen van asiel en het uitreiken van de beschikking in eerste aanleg, voor zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is

aangevraagd

Voorwoord

Dit onderzoek kent een lange voorgeschiedenis. Tijdens de voorbereiding van de experimenten met het overlegmodel in de onderzoeks- en opvangcentra (hierna: opvangcentra) Oisterwijk en Schalkhaar in het voorjaar van 1995 werd door de landelijke organisaties van (rechts)hulpverleners aangedrongen op een evaluatie van die experimenten op basis van een wetenschappelijk onderzoek. Die wens was mede ingegeven door kritiek op veronderstelde gevolgen van het overlegmodel voor de opstelling en de onafhankelijkheid van de rechtshulpverleners in de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar. Daar wordt het overlegmodel sinds het najaar 1994 toegepast. Dergelijke kritiek werd onder meer verwoord in een brief van Amnesty International aan de Tweede Kamer.

In juni 1995 vroegen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en vier organisaties van (rechts)hulpverleners (Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Landelijke Organisaties van Bureaus voor Rechtshulp en de Raden voor Rechtsbijstand) aan het Instituut voor Rechtssociologie van de KU Nijmegen een voorstel te doen voor een onderzoek ter evaluatie van het overlegmodel in de asielprocedure in de twee aanmeldcentra en in de twee opvangcentra waar de experimenten kort tevoren waren begonnen. Dat voorstel werd een maand later ingediend. In het najaar van 1995 berichtte de IND geen belangstelling voor het onderzoek te hebben, onder meer omdat de begeleidingscommissie die voor de aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar was ingesteld, de commissie-Offers, inmiddels over haar bevindingen had gerapporteerd. De rechtshulpverlenende organisaties bleven echter aandringen op een wetenschappelijk onderzoek naar het overlegmodel. Deze wens werd eind 1995 door de staatssecretaris van Justitie gehonoreerd. Inmiddels was bij de IND twijfel gerezen over de personele en organisatorische consequenties van een ruimere invoering van het overlegmodel in de asielprocedure alsmede over de invloed die rechtshulpverleners in dit model op de asielprocedure zouden kunnen uitoefenen.

Hernieuwd overleg tussen de betrokken organisaties leidde er toe dat medio maart 1996 opdracht werd verleend voor een onderzoek naar het overlegmodel in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar en het inmiddels geopende derde aanmeldcentrum op Schiphol. De aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar wilde men niet in het onderzoek betrekken, omdat daar al onderzoek had plaatsgevonden door Regioplan en de commissie-Offers. In die centra is om deze reden voor dit onderzoek alleen cijfermateriaal verzameld. Het onderzoek wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie, de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland en de Raden voor Rechtsbijstand.

Het onderzoek beoogt de effecten van het overlegmodel in kaart te brengen en zo bij te dragen aan de evaluatie van het overlegmodel in de verschillende centra. Deze evaluatie kan extra betekenis krijgen, omdat wordt overwogen ruimere toepassing te geven aan het overlegmodel. Aangezien de besluitvorming hierover aanvankelijk in het najaar van 1996 zou plaatsvinden, is ons verzocht om op korte termijn een tussentijds rapport uit te brengen dat alleen betrekking heeft op het overlegmodel in de twee opvangcentra. Dit rapport is in juli 1996 verschenen. De conclusies van dit rapport waren voorlopig van aard, omdat op dat moment nog niet alle kwantitatieve gegevens van de experimenten beschikbaar waren. Het grootste deel van het tussentijdse rapport is opgenomen in dit boek.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het Instituut voor Rechtssociologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen door mw drs N. Doornbos en drs J.P.P. Sellies. De supervisie was in handen van prof. mr C.A. Groenendijk en mw dr L.E. de Groot-van Leeuwen. Wij danken beiden voor hun inspirerende en deskundige begeleiding. Aan het dossieronderzoek, het uittypen van de interviews en de observaties in de centra is meegewerkt door Anita Argoubi, Elke Evers, Salima El Guada, Arzu Sahin en Simone van der Ven. Wij danken prof. mr R. Fernhout, dr T. Havinga, mr P.E. Minderhoud en mr E. Salverda voor hun commentaar op concepten van deze tekst.

Aan het onderzoek is een begeleidingscommissie verbonden, die als volgt is samengesteld:

- mr G.W.S. de Groot, Vice-president bij de arrondissementsrechtbank Haarlem, voorzitter;
- mr P.J.M. van den Biggelaar, Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch;
- mr J.G. Bos, ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- mr drs P.H.A. van Geel, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland;
- mr H.C.M.J. Karskens, Nederlandse Orde van Advocaten;
- dr Ph.J. Muus, Universiteit Utrecht, Ercomer;
- mw drs E.M. Naborn, ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Extern Wetenschappelijke Betrekkingen;
- mw M.C.A. Vonk, Stichting Rechtsbijstand Asiel Noord-Oost Nederland;
- mr drs P.J.J. van Voorst, ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid.

Wij danken de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle suggesties en opmerkingen naar aanleiding van de concepten van het tussentijds rapport en dit boek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit boek ligt uiteraard bij de auteurs.

Aan dit onderzoek hebben velen bijgedragen. Wij danken in het bijzonder alle respondenten: rechtshulpverleners, IND-medewerkers, rechters, medewerkers van Vluchtelingenwerk en het COA. Op het aanmeldcentrum Schiphol zijn wij gedurende een maand gastvrij ontvangen. Wij zijn het hoofd van de IND op Schiphol, mr K. de Lange en de directeur van de SRA Amsterdam, drs C.A.P. Weeda hiervoor erkentelijk. Bij de IND is op verschillende lokaties enkele weken dossieronderzoek verricht en zijn overlegsituaties bijgewoond. Dank zijn wij dan ook verschuldigd aan de medewerkers van de IND op het districtskantoor te Zwolle en aan de medewerkers en projectleiders van de IND in Oisterwijk en Schalkhaar, de heer A.G.H.J. Van Oosterhout en de heer J.J. Knoester. Zeer erkentelijk zijn wij bovendien diegenen die ons statistische gegevens hebben verschaft. Het vervaardigen van deze overzichten bleek een tijdrovende bezigheid. In het bijzonder verdienen hier vermelding P. Achterberg, A. Blok, P. Bouwman, F. van Habraken, M. Löhe, H. Mulder, G. van Raaij, A. Sewgobind en B. Udo.

Nijmegen, 3 februari 1997

1 Inleiding

De traditionele verhouding tussen de IND en de rechtshulp¹ wordt gekenmerkt door wat sommige respondenten in ons onderzoek, enigszins gechargeerd, typeren als een vijandbeeld. Het ontstaan van dat beeld houdt verband met de tegengestelde rollen die rechtshulpverleners en ambtenaren van de IND in de asielprocedure vervullen. Rechtshulpverleners beschouwen de ambtenaren van de IND als 'poortwachters', die zo min mogelijk asielzoekers in Nederland willen toelaten. Omgekeerd zien IND-medewerkers rechtshulpverleners ernaar streven zoveel mogelijk cliënten tot Nederland toegelaten te krijgen. Directe contacten tussen IND-medewerkers en rechtshulpverleners zijn uitzondering; zij vloeien vaak voort uit klachten van rechtshulpverleners over termijnoverschrijdingen, het onbeantwoord laten van verzoeken om informatie, zoekgeraakte dossiers en over beschikkingen die van onvoldoende kwaliteit zijn.

Bij de oprichting van de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar is voor het eerst een overlegmodel geïntroduceerd, waarbij rechtshulpverleners en IND-medewerkers in overleg kunnen treden over de inhoud van de asielzaak, alvorens de IND beslist op de asielaanvraag. De aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar zijn op 15 oktober 1994 geopend; in januari 1996 is een derde aanmeldcentrum op Schiphol geopend. In deze centra maakt de IND binnen 24 uur een schifting tussen de evident kansloze zaken en de andere zaken. Als de asielaanvraag niet evident kansloos is, wordt de asielzoeker voor de verdere behandeling van zijn aanvraag doorgezonden naar een opvangcentrum. In het andere geval wordt zijn aanvraag in het aanmeldcentrum afgehandeld en moet de asielzoeker het land onmiddellijk verlaten. De rechtshulpverlener kan de IND bij wijze van een 'zwaarwegend advies' verzoeken de asielzoeker alsnog naar een opvangcentrum door te zenden voor een verdere afhandeling van het verzoek. Als de IND geen gehoor geeft aan het advies van de rechtshulpverlener, kan de rechter in een voorlopige voorziening worden gevraagd uitzetting van de asielzoeker tegen te gaan (TK 1994-95, 19637, nr. 112).

Sinds mei 1995 wordt het overlegmodel bij wijze van experiment ook toegepast bij de behandeling van aanvragen van asielzoekers die in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar verblijven. Het bijzondere van de experimenten in deze opvangcentra is dat zij niet in Den Haag zijn bedacht, noch van bovenaf zijn opgelegd. Door verschillende betrokkenen zijn in de praktijk initiatieven tot overleg ontplooid, teneinde gezamenlijk het hoofd te bieden aan de problemen die binnen de uitvoeringspraktijk van de asielprocedure zijn ontstaan.

Aan de problemen binnen de asielprocedure is reeds uitvoering aandacht besteed, onder meer door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (De Kemp e.a. 1993), de Algemene Rekenkamer (1995), Bureau Berenschot (1995) en door het bureau Regioplan (Visser & Homburg 1995). Gewezen is op de toename van het aantal asielaanvragen: van 5.644 in 1985, naar 21.208 in 1990 en 29.300 in 1995. Het jaar 1994 spande de kroon met 52.576 aanvragen van asielzoekers, van wie circa een kwart geregistreerd stond als afkomstig uit het voormalige Joegoslavië (Jaarverslag IND 1994: 18-19). In navolging van de

¹ Onder rechtshulpverleners verstaan wij in dit boek advocaten en juristen in dienst van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (voor 1996 in dienst van de Bureaus voor Rechtshulp).

buurlanden Duitsland en België heeft Nederland in 1994 zijn wetgeving aangescherpt. De herziene Vreemdelingenwet trad op 1 januari 1994 in werking, een jaar later gevolgd door de Wet veilige landen van herkomst (op 1 januari 1995 in werking getreden) en de Wet veilige derde landen (op 8 februari 1995 in werking getreden). De uitvoeringsovereenkomst van Schengen werd op 26 maart 1995 effectief.

De toename van asielaanvragen heeft zowel de wetgever, de verschillende uitvoeringsorganisaties als de rechtshulp voor problemen gesteld (zie hierover met name Visser & Homburg 1995a: 25-26). Vrijwel alle, bij asielaanvragen betrokken instanties zijn in de loop van 1994 gereorganiseerd. De Directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie is per 1 januari 1994 verzelfstandigd tot het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst. Er heeft een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden plaatsgevonden naar vier nieuw gevormde districten, waarvan de geografische indeling aansluit op de politieregio's. Ook de rechtshulp kampte met problemen van organisatorische aard (De Kemp e.a. 1993: 78). Het stelsel van de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand in asielzaken is herzien na de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand per 1 januari 1994. De coördinatie van de rechtshulpverlening is ondergebracht bij drie Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA). Na de hectische jaren 1994 en 1995 is het iets rustiger geworden op asielgebied. Van diverse kanten is gewezen op de noodzaak van inhoudelijk overleg over zaken tussen de IND en de rechtshulp om onnodige procedures te voorkomen en de asielaanvragen sneller te kunnen behandelen (onder anderen door Van Dijk 1995: 43-46).

De directe aanleiding voor de opening van de aanmeldcentra vormde het grote aantal vreemdelingen dat een asielverzoek indiende, waaronder veel jongeren afkomstig uit Oost-Europa. De opvangvoorzieningen waren hierdoor overbelast geraakt. Velen zullen zich nog de beelden herinneren van asielzoekers die bij gebrek aan plek in de daarvoor bestemde opvangcentra werden ondergebracht in tenten en andere noodvoorzieningen. Asielzoekers werden daardoor slecht bereikbaar voor het ministerie van Justitie. De oprichting van de aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar was een resultaat van de in de eerste helft van 1994 door het kabinet aangekondigde extra maatregelen om de explosief gestegen instroom van asielzoekers beheersbaar te maken en waar nodig terug te dringen.

Volgens staatssecretaris Kosto moest een snelle beoordeling van het asielverzoek in een aanmeldcentrum ervoor zorgen dat asielzoekers met een flinterdun verhaal, 'asieltoeristen', en andere asielzoekers wier verzoek zonder tijdrovend onderzoek als niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond kan worden afgedaan, uit de opvang zouden worden geweerd.² Tevens zou deze snelle beoordeling van asielverzoeken een ontmoedigend effect hebben op vreemdelingen die zonder gegronde redenen overwegen in Nederland asiel aan te vragen. Een bijkomend effect zou een vermindering van het gebruik van rechtsmiddelen zijn. Het ministerie van Justitie verwachtte dat ongeveer 10 procent van de ingediende asielverzoeken binnen 24 uur in een aanmeldcentrum afgehandeld zou kunnen worden. Afspraken met de buurlanden België en Duitsland over de verantwoordelijkheid voor de behandeling van individuele asielverzoeken zou dit percentage kunnen verhogen tot 30 procent.

Dezelfde uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het overleg binnen de aanmeldcentra, hebben ook een rol gespeeld bij experimentele opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar. Ook

2 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal 7 juni 1994.

hier is het doel sneller te beslissen en het gebruik van rechtsmiddelen te beperken. Nu echter niet met het doel een drempel op te werpen voor kansloze asielaanvragen, maar om de besluitvorming over asielaanvragen te verbeteren. In het Plan van Aanpak, opgesteld door de IND in het district Zuid-Oost en de Raad voor Rechtsbijstand in 's-Hertogenbosch, is het doel van het experiment omschreven als: 'Het in goed overleg tussen de rechtsbijstandverlening en de IND verbeteren van de afhandeling van asielaanvragen, het terugbrengen van het aantal procedures en het voorkomen van toekomstige procedures (p.1).'

De uitwerking van het overlegmodel in de opvangcentra is van een andere aard dan in de aanmeldcentra. Het aantal beslissingsalternatieven in de opvangcentra is groter dan in de aanmeldcentra. In de aanmeldcentra is de keuze tussen direct negatief beslissen of doorzenden naar een opvangcentrum. Bovendien is in de opvangcentra meer tijd voor de beslissing beschikbaar: 28 dagen (in de praktijk circa 42 dagen) tegenover 24 uur (in de praktijk ongeveer 32 uur) in de aanmeldcentra. In de experimentele opvangcentra vindt het overleg plaats op basis van een formulier waarop de IND de voornaamste gronden voor de voorgenomen beslissing op het verzoek kenbaar maakt, het zogeheten kernoverwegingenformulier (kof). In de aanmeldcentra vindt overleg plaats naar aanleiding van een (voorgenomen) zwaarwegend advies van de rechtshulpverlener.

Voor de opening van het aanmeldcentrum Schiphol en de start van de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar vond overleg plaats tussen het ministerie van Justitie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, Vluchtelingenwerk Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Landelijke organisatie van Bureaus voor Rechtshulp en de Raden voor Rechtsbijstand. Daarbij kwam ook de evaluatie van deze experimenten aan de orde. Dit onderzoek beoogt de voor die evaluatie benodigde gegevens over de effecten van het overlegmodel bijeen te brengen.

1.1 Dilemma's

Het overlegmodel plaatst de rechtshulpverlener voor een aantal dilemma's in zijn relatie tot de asielzoeker, in zijn relatie tot de IND en in zijn relatie tot de rechter. Het overlegmodel brengt ook voor medewerkers van de IND een aantal nieuwe ervaringen en dilemma's met zich mee. Het voeren van overleg met de wederpartij ter behartiging van de belangen van een cliënt behoort tot de normale rol van een rechtshulpverlener. Ook in vreemdelingenzaken is een dergelijk overleg tussen een rechtshulpverlener en de plaatselijke vreemdelingendienst of de IND over een incidentele zaak niet ongebruikelijk (Van Hoof 1995). In asielzaken is echter een meer antagonistische opstelling tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers overheersend. Twee aspecten springen in het oog als de werkwijze van het overlegmodel wordt vergeleken met de tot nu toe gangbare, meer antagonistische opstelling van betrokkenen: het overleg vindt plaats vóór de eerste beslissing door de IND en niet pas na die beslissing, en de overlegpartners nemen in het overleg een expliciet - en soms ook voor buitenstaanders kenbaar - standpunt in over de gegrondheid van het asielverzoek. In hoeverre leiden deze omstandigheden tot veranderingen in het gedrag van de rechtshulpverlener en de IND-medewerker en hun relatie tot de andere actoren in de procedure?

De rechtshulpverlener participeert systematisch en zichtbaar in de besluitvormings-

procedure. Hij krijgt daardoor gelegenheid invloed uit te oefenen op de inhoud van het besluit. Het is de vraag in hoeverre de rechtshulpverlener zich gaat inleven in de positie van de IND. Het risico is gesignaleerd dat de rechtshulpverlener de rol van de IND gaat overnemen (Fetter en Bruin 1995) of op de stoel van de rechter (of overheid) gaat zitten (Claessens 1995). Gaat de rechtshulpverlener zich meer als beslisser dan als belangenbehartiger opstellen? Het overleg met de IND doet formeel niet af aan de verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Maar het structurele karakter van het overleg, de veelvuldige contacten en het werken op dezelfde plek zouden kunnen leiden tot een vorm van sociale controle, de neiging om elkaar ter wille te zijn en mogelijk een 'uitruil' van zaken. Of dat ook in de praktijk gebeurt, gaan we in dit boek na.

Wat betreft zijn relatie met de rechter kan de rechtshulpverlener zich bij zijn opstelling in het overleg met de IND beperkt voelen door gevolgen die de rechter later aan zijn opstelling kan verbinden. In de gevallen waar het tot een procedure bij de rechter komt, kan hij zich gebonden voelen door zijn eerdere opstelling in het overleg (Claessens 1995).

Mogelijk houdt de discussie rond de invoering van het overlegmodel verband met een meer algemene ontwikkeling in de opvattingen over de rol van de advocatuur. De advocaat is steeds een intermediair tussen de individuele cliënt en het rechtssysteem. Hij heeft loyaliteiten naar beide kanten. In het buitenland komt die loyaliteit ten opzichte van het rechtssysteem tot uitdrukking in traditionele aanduidingen van de advocaat als *the lawyer as officer of the Court* of *der Rechtsanwalt als Organ der Rechtspflege*.

De afgelopen decennia is in de overheersende beroepsopvatting binnen de advocatuur in Nederland de zorg voor de belangen van de cliënt steeds meer voorop komen te staan (De Groot-van Leeuwen 1995). De advocaat is meer in de richting van de cliënt opgeschoven. Deelname aan het overlegmodel kan als een stap in de tegenovergestelde richting worden gezien. Het stelt de vraag naar de mate van verantwoordelijkheid van de advocaat voor een goede asielpcedure. In hoeverre mogen advocaten (en andere rechtshulpverleners) risico's voor individuele cliënten aanvaarden voor het instandhouden van een snelle en behoorlijke asielpcedure?

Voor de IND geldt tot op zekere hoogte een soortgelijk dilemma. Enerzijds moet aan de rechtshulpverleners meer invloed worden gegeven op de inhoud van de eerste beslissing op het asielverzoek; gebeurt dat niet, dan komen er toch weer veel, soms langdurige procedures bij de rechter. Anderzijds blijft de IND verantwoordelijk voor de beslissing. Voor de beslisser kan de vraag rijzen of de invloed van de rechtshulpverleners op de beslissing niet te groot en te onstuurbaar wordt. De dilemma's aan beide kanten kunnen de feitelijke interactie tussen de rechtshulpverleners en de IND beïnvloeden. Een centrale vraag in dit boek is hoe de rechtshulpverleners en IND-medewerkers de onderlinge relaties ervaren en welke uitwerking dat heeft op het verloop van het overleg tussen beide.

1.2 Onderzoeksvragen en methoden

In overleg met de organisaties van (rechts)hulpverleners, het ministerie van Justitie en de IND zijn vier aspecten onderscheiden aan de hand waarvan de oude asielpcedure met beide nieuwe procedures volgens het overlegmodel vergeleken zal worden:

1. de verhouding tussen de voornaamste participanten in de besluitvorming;
2. de kwaliteit van de besluitvorming;
3. de snelheid van de procedure;
4. het gebruik van rechtsmiddelen.

Dit zijn ook terugkerende elementen in de literatuur (Arts & Oosterholt 1995; Claessens 1995; Van Dijk 1995; Fetter en Bruin 1995; Van Hoof 1995; Visser & Homburg 1995a).

In het onderzoek staat de vraag centraal welke invloed het overlegmodel heeft op bovengenoemde aspecten. Zijdelings wordt nagegaan of het overlegmodel ook op andere gebieden veranderingen heeft gebracht. In de afzonderlijke hoofdstukken lichten we de onderzoeksvragen nader toe. De methoden van dataverzameling worden in bijlage I toegelicht.

De criteria snelheid van de procedure en het gebruik van rechtsmiddelen zijn gekwantificeerd op basis van informatie uit bestaande registraties van de IND, de rechtshulp en de rechtbanken. Daarbij moet opgemerkt worden dat deze registraties onderling soms aanzienlijke verschillen laten zien, terwijl de oorzaken van die verschillen binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet konden worden opgespoord. Dit geldt met name voor de cijfers over het aanmeldcentrum Schiphol. Bij lezing van de gepresenteerde cijfers over het aanmeldcentrum Schiphol moet daarom rekening worden gehouden met een onbetrouwbaarheidsmarge. De gegevens over de experimentele centra Oosterwijk en Schalkhaar zijn ons inziens meer betrouwbaar. In de opvangcentra is eveneens dossieronderzoek verricht. Het dossieronderzoek is tevens als bron gebruikt voor het analyseren van de kwaliteit van de beschikkingen.

Voor de kwaliteit van de beschikkingen en de verhouding tussen de participanten in de besluitvorming is voorts gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen, observatie van overlegsituaties tussen medewerkers van de IND en rechtshulpverleners en een panelonderzoek.

Dit onderzoek gaat specifiek in op de communicatie tussen de IND en de rechtshulp en de invloed hiervan op de duur van de procedure, het gebruik van rechtsmiddelen en de kwaliteit van de beschikkingen. Het onderzoek heeft ook beperkingen. We hebben om verschillende redenen asielzoekers niet gevraagd naar hun mening over het overlegmodel. Niet alleen zou dit vanwege de taalbarrière en de beschikbare tijd veel praktische problemen opleveren, ook is het voor asielzoekers vrijwel onmogelijk om vanuit eigen ervaringen een vergelijking te maken tussen experimentele en gangbare procedures. Waarschijnlijk zouden hun antwoorden bovendien beïnvloed zijn door de uitkomst van hun zaak. Uiteraard wordt in dit boek wel ingegaan op eventuele veranderingen voor asielzoekers, die door de respondenten tijdens interviews zijn opgemerkt. Er zijn nog andere belangrijke vraagstukken onbesproken gebleven. Zo kan niet worden ingegaan op de uitzetting van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Het korte tijdsbestek waarin het onderzoek moet plaatsvinden, laat het evenmin toe de problematiek rond het horen van asielzoekers en de beschikbaarheid van tolken te bespreken (zie onder anderen Nationale Ombudsman 1996a: 218-222 en 1996b; Arts & Oosterholt 1995: 6-8 en Spijkerboer & Vermeulen 1995: 351-354).

De gegevensverzameling op het aanmeldcentrum Schiphol is afgesloten in oktober 1996. Begin december 1996 zijn tussen de rechtshulp en de IND nieuwe afspraken gemaakt over aspecten van de procedure op het aanmeldcentrum, die als knelpunten werden ervaren. Deze

nieuwe afspraken kunnen slechts zijdelings aan de orde komen. Het onderzoek in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar heeft plaatsgehad in de maanden april, mei en juni 1996. Het cijfermateriaal is in oktober 1996 geactualiseerd.

1.3 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken

De projectleiders van de IND in Oisterwijk en Schalkhaar hebben over de experimenten gerapporteerd in een tussentijdse evaluatie en in een eindrapport (Knoester & Van Oosterhout 1996). Deze rapporten geven een cijfermatig beeld van de snelheid van de procedure en het gebruik van rechtsmiddelen in de experimenten in vergelijking met de landelijke gegevens. Deze vergelijking geeft een enigszins vertekend beeld van de werkelijkheid. De gegevens betreffende de experimenten zijn opgehoogd met een geschat aantal AC-zaken en vervolgens geëxtrapoleerd naar een geschat aantal aanvragen van 30.000 per jaar. Rechtshulpverleners hebben, in afwachting van ons onderzoek, niet aan deze interne evaluatie van de IND willen meewerken.

Kort nadat ons onderzoek van start is gegaan, heeft de IND het organisatie-adviesbureau Berenschot opdracht gegeven om de experimenten Oisterwijk en Schalkhaar te evalueren. De onderzoeksopzet van Berenschot vertoonde aanvankelijk overlap met ons onderzoek. Berenschot bleek bovendien al betrokken IND-ambtenaren te hebben geïnterviewd voordat wij met onze interviews konden beginnen. Het effect hiervan op onze interviews, die korte tijd later plaatsvonden, is helaas niet vast te stellen. Het onderzoeksvoorstel van Berenschot is nadien aangepast om overlap met ons onderzoek tot het minimum te beperken. Het onderzoek van Berenschot heeft betrekking op de kosten en baten van het overlegmodel in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar en de personele, financiële en organisatorische randvoorwaarden voor een eventuele landelijke invoering van het model. Dit rapport verscheen in september 1996.

De resultaten van Berenschot, met name het cijfermateriaal, wijken aanzienlijk af van de resultaten van ons tussentijds rapport. Zo komt Berenschot tot de conclusie dat het aantal vervolprocedures aanzienlijk is verminderd en in de experimenten niet meer statussen zijn verleend dan in de normale procedure (1996: 24). Wij komen in de hoofdstukken 7 en 8 tot andere conclusies. Voor een deel komen deze verschillen voort uit de periode waarop het onderzoek betrekking heeft: ons onderzoek beslaat een periode van twaalf maanden, de cijfers van Berenschot hebben betrekking op een periode van zeven maanden. De belangrijkste oorzaak is het gebruik van een verschillende methode. Berenschot gebruikt zogenoemde produktie-cijfers: het aantal afgedane zaken, ongeacht het tijdstip van indiening van het asielverzoek. De cijfers van Berenschot bevatten dus ook asielaanvragen uit de periode voor oprichting van de aanmeldcentra. Bovendien heeft ook Berenschot gebruik gemaakt van de methode van extrapolatie, teneinde een vergelijking te kunnen maken tussen de experimentele zaken en het landelijk gemiddelde.

In ons onderzoek zijn twee groepen asielzoekers afgebakend die asiel hebben aangevraagd tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996: een groep van alle asielzoekers die in de experimentele opvangcentra zijn geplaatst en een controlegroep van alle asielzoekers die in andere opvangcentra zijn geplaatst. Beide groepen hebben wij tot november 1996 gevolgd in hun procedure. Het voordeel van onze methode is dat ook uitspraken kunnen worden gedaan over

het aantal nog openstaande procedures en dat aanvragen die zijn ingediend voordat het experiment van start ging, het beeld niet vertekenen. Door de keuze voor twee vaste groepen zijn, afgezien van de plaatsing in het experiment, de omstandigheden gelijk; dat is van belang omdat de uitkomsten van asielprocedures voor een deel afhangen van het vigerende beleid en de mensenrechtensituatie in de wereld op een bepaald moment. Zowel dat beleid als die mensenrechtensituatie is aan verandering onderhevig. Een nadeel van onze methode, althans een handicap voor de lezer, is dat die niet aansluit bij de wijze waarop de IND gegevens presenteert. De IND gaat ook uit van de produktie-cijfers. Dit vergt dus voorzichtigheid bij het lezen (zie bijlage I).

1.4 Opzet van het boek

Dit boek bestaat uit twee delen. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 staat de werkwijze in het aanmeldcentrum Schiphol centraal. Daarna wordt in de hoofdstukken 5 tot en met 8 ingegaan op de experimentele centra Oisterwijk en Schalkhaar.

Hoofdstuk 2 beschrijft de voorgeschiedenis, de opzet en organisatie, en de (uit)werking van de 24-uursprocedure van het aanmeldcentrum Schiphol. De belangrijkste participanten in het overlegmodel worden beschreven. Tevens wordt kort ingegaan op de besluitvorming rond de oprichting van de eerste aanmeldcentra in 1994. Hoofdstuk 3 behandelt het aantal asielaanvragen op Schiphol, de landen van herkomst van asielzoekers, de schifting in kansloze en niet kansloze zaken en het aantal beschikkingen. Waar mogelijk worden de kwantitatieve gegevens vergeleken met die van de twee andere aanmeldcentra. In hoofdstuk 4 gaan we in op de drie belangrijkste elementen van het overlegmodel in het aanmeldcentrum: het zwaarwegend advies, het overleg tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers en het gebruik van rechtsmiddelen en de uitkomsten daarvan.

Hoofdstuk 5 gaat over de ontstaansgeschiedenis, de opzet en organisatie van de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar en geeft een beschrijving van de belangrijkste participanten in het overlegmodel. In hoofdstuk 6 komt de verhouding tussen de IND en de rechtshulp aan de orde. De overlegsituaties tussen beide participanten staan hier centraal. Op de kwaliteit van besluitvorming in de opvangcentra wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan. De centrale vraag is of overlegmodel tot betere beschikkingen leidt en wat dat 'beter' inhoudt. Hoofdstuk 8 bevat de bevindingen van een kwantitatieve vergelijking tussen de werkwijze binnen en buiten de experimentele opvangcentra met betrekking tot de duur en de uitkomst van de asielprocedure.

Het slothoofdstuk 9 bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op Schiphol en in de experimenten en gaat meer in het algemeen in op effecten van het overlegmodel.

2 Het aanmeldcentrum

Sinds 15 januari 1996 zijn er drie aanmeldcentra in Nederland: in Rijsbergen, in Zevenaar en op de luchthaven Schiphol. De komst van het aanmeldcentrum op Schiphol hield nauw verband met het in werking treden van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen op 26 maart 1995. Die overeenkomst verplicht tot een strengere controle op vreemdelingen die via de buitengrens van het Schengengebied op de luchthaven Schiphol Nederland proberen binnen te komen.³ Dit is meteen een groot verschil tussen de twee aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar en het aanmeldcentrum Schiphol. Vreemdelingen die in Rijsbergen of Zevenaar asiel aanvragen, zijn al in het Schengengebied; hen kan de toegang tot Nederland niet meer worden geweigerd. Op Schiphol kan dit onder bepaalde voorwaarden wel. Bovendien zijn de mogelijkheden tot uitzetting op Schiphol groter, omdat er claims kunnen worden gelegd op de luchtvaartmaatschappij die de vreemdeling naar Nederland heeft vervoerd en de mogelijkheden tot detentie ruimer zijn door toepassing van de maatregel van art. 18b Vw.

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op de besluitvorming die medio 1994 over de komst van de eerste aanmeldcentra heeft plaatsgevonden. Vervolgens beschrijven we de voorgeschiedenis van het aanmeldcentrum Schiphol, de participanten in het overlegmodel en de procedure op Schiphol.

2.1 Besluitvorming

Aan de komst van de aanmeldcentra is overleg voorafgegaan tussen het ministerie van Justitie en de landelijke organisaties van (rechts)hulpverleners (Nederlandse Orde van Advocaten, Landelijke Organisatie voor de Bureaus voor Rechtshulp en Vluchtelingenwerk). De Tweede Kamer is op 22 juni 1994 akkoord gegaan met het voorstel een 24-uursprocedure te introduceren in twee aanmeldcentra.

Medewerking van de organisaties van rechtshulpverleners werd noodzakelijk geacht. Aanvankelijk verzetten die zich tegen de komst van de aanmeldcentra: de voorgestelde termijn van 24 uur zou onvoldoende ruimte bieden voor een zorgvuldige rechtshulpverlening. Zij lieten in een open brief weten geen medewerking te verlenen aan de aanmeldcentra.

Op 25 augustus 1994 bereikten de organisaties van (rechts)hulpverleners, zij het niet van harte, alsnog overeenstemming met staatssecretaris van Justitie Schmitz. De organisaties van (rechts)hulpverleners noemen de nieuwe regeling met de daarin opgenomen voorwaarden 'aanvaardbaar', maar: 'Dat betekent niet dat zij die regeling ook echt wenselijk of werkbaar achten. Zij achten die regeling met name in sociaal opzicht onwenselijk en zij twijfelen ernstig aan de werkbaarheid ervan. Deze bedenkingen zijn echter op zichzelf onvoldoende om te rechtvaardigen dat medewerking wordt onthouden aan een door regering en parlement aanvaarde regeling' (Huydecoper & Minkjan 1994: 861).

³ In artikel 29 lid 1 en 4 van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst is bepaald dat minimaal één Schengenstaat verantwoordelijk moet zijn voor de behandeling van een asielaanvraag. Is de asielaanvraag in een Schengenstaat in behandeling, dan heeft dat tot gevolg dat het asielerzoek in de andere Schengenstaten niet meer zal worden behandeld. Het verzoek aan een staat de behandeling over te nemen, wordt aangeduid als Schengenclaim.

Een nieuw element in dit compromis was het zwaarwegend advies. De staatssecretaris schrijft daarover in haar brief aan de Tweede Kamer: 'Na de in beginsel twee uur die de rechtshulp heeft [voor de nabespreking van het rapport van het nader gehoor, ND/JS], kan de rechtshulpverlener een zwaarwegend (gemotiveerd) advies uitbrengen om de cliënt toch door te laten in de procedure. Van de rechtshulpverlening wordt verwacht dat men dit serieus doet, hetgeen ook zou stroken met de huidige praktijken van de rechtshulpverlening. De IND heeft toegezegd de zwaarwegende adviezen serieus te bekijken. Ter plekke zal worden getracht overeenstemming te bereiken over het vervolg.'⁴ Met de introductie van het zwaarwegend advies werd de basis gelegd voor het overleg tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers over individuele zaken.

Een tweede element van het bereikte compromis betrof een uitbreiding van het aantal uren dat de rechtshulpverlener in de procedure ter beschikking staat. In eerste instantie was voorzien in een half uur voor de voorbereiding op het nader gehoor en een uur voor de nabespreking. Volgens de nieuwe afspraken kan de rechtshulpverlener een uur aan de voorbereiding besteden, twee uur aan de nabespreking van het rapport van het nader gehoor en een uur aan de bespreking van de beschikking.

De afspraken die midden 1994 over het AC-model zijn gemaakt, worden op Schiphol door IND-medewerkers en door rechtshulpverleners verschillend uitgelegd. Ter discussie staan onder meer de criteria waaraan getoetst moet worden of asiolverzoeken voor afdoening in het aanmeldcentrum geschikt zijn en het gewicht dat aan het zwaarwegend advies moet worden toegekend. Het zwaarwegend advies bespreken we in hoofdstuk 4.

Criteria

De aanleiding voor de ontwikkeling van het AC-model vormde de toestroom van Oost-Europeanen met 'kansloos' geachte asiolverzoeken. Vooral verzoeken van asielzoekers uit landen als Roemenië, Polen en Tsjechië werden geschikt geacht voor afdoening in het aanmeldcentrum.⁵

Het beleidsplan aanmeldcentra noemt drie categorieën asielaanvragen die in een aanmeldcentrum beoordeeld kunnen worden:

- 1) op voorhand kennelijk ongegronde aanvragen ex artikel 15c, lid 1, aanhef en onder a Vreemdelingenwet;⁶
- 2) claimzaken;⁷
- 3) andere zaken die zonder tijdrovend onderzoek als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk kunnen worden afgedaan.⁸

Staatssecretaris Schmitz lichtte enkele maanden later toe: 'In het gehoor van de asielzoekers

4 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal 25 augustus 1994.

5 Beleidsplan aanmeldcentra (Ministerie van Justitie 1994: bijlage I: 3) noemt verder Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Slovenië en Slowakije.

6 Een aanvraag om toelating als vluchteling wordt niet ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan indien zij is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zich zelf of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat.

7 Vreemdelingen die op grond van een Overname-overeenkomst met België en Luxemburg, Duitsland of Frankrijk kunnen worden geclaimd, terwijl de claim naar verwachting binnen 24 uur wordt gehonoreerd.

8 T.a.p. 1994: 2-3.

wier aanvragen niet in aanmerking komen (vermoedelijk kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk, hierna KONO genoemd) gaat de IND naast gronden voor KONO-schap tevens op gecompliceerde, doch serieuze wijze in op vluchtmotief en vluchtroute.⁹ Zaken die voorzienbaar meer onderzoek vergen of wellicht inwilligbaar zijn, moeten na de intake ter verdere behandeling naar een opvangcentrum doorgestuurd worden.

In een artikel in het *Advocatenblad* wordt over de criteria opgemerkt: 'In het kader van de zeer versnelde procedure zullen alleen die gevallen worden behandeld waarin aan de hand van gemakkelijk verifieerbare objectieve gegevens kan worden vastgesteld dat de aanvraag kennelijk niet ontvankelijk of ongegrond is.¹⁰ (...) De organisaties van rechtsbijstandverleners achten het echter onaannemelijk dat dergelijke gevallen, anders dan bij uitzondering, in het kader van een versnelde procedure adequaat kunnen worden beoordeeld. In elk geval zal in het kader van de 24-uursprocedure tevens beoordeling van de 'status' van de betreffende aanvrager moeten plaatsvinden, en in de beschikking tot uitdrukking komen' (Huydecoper & Minkjan 1994: 860).

Uit gesprekken met rechtshulpverleners en IND-medewerkers op Schiphol blijkt dat met name verschil van mening bestaat over het derde criterium dat in het beleidsplan is genoemd, namelijk de zaken die zonder tijdrovend onderzoek als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk kunnen worden afgedaan. Een aantal rechtshulpverleners betwist dat dit criterium deel uitmaakt van de afspraken en is van mening dat de IND op Schiphol ook op niet apert kansloze zaken binnen 24 uur beslist. In een overleg op 5 december 1996 tussen de IND en organisaties van (rechts)hulpverleners is afgesproken dat de IND de criteria in een eerder stadium in de procedure kenbaar maakt en zal trachten deze te objectiveren. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

2.2 De komst van het aanmeldcentrum op Schiphol

Ook voordat de 24-uursprocedure op Schiphol geïntroduceerd werd, kon op de luchthaven asiel worden aangevraagd. Het ministerie van Justitie heeft steeds de mogelijkheid willen behouden om asielzoekers na afwijzing van hun verzoek feitelijk te kunnen uitzetten. Onder druk van maatschappelijke ontwikkelingen en rechtspraak is de vorm van huisvesting en detentie van asielzoekers bij herhaling veranderd.

In de jaren zeventig werden asielzoekers regelmatig op grond van art. 7 eerste lid Vw ondergebracht in de kazerne van de marechaussee in Badhoevedorp. Nadien werden zij in afwachting van een kort geding ondergebracht in een hotel. Onder meer omdat veel asielzoekers onderdoken en de hotelkosten hoog opliepen, werd in 1985 besloten hen voortaan op Schiphol te houden om uitzetting veilig te stellen (Fernhout 1990: 215-216). De verblijfsduur in de transitruimte liep al snel op tot een à twee maanden, terwijl er nauwelijks faciliteiten waren. In het najaar van 1986 werd het verblijfscentrum Schiphol-Oost in gebruik genomen, om aan deze onwenselijke situatie een eind te maken. In de jurisprudentie werd het verblijf

9 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 25 augustus 1994.

10 'Voorbeelden zijn de gevallen genoemd in de artikelen 15b lid 1 sub b en sub c en 15c lid 1 sub b Vreemdelingenwet. Het ministerie sluit overigens toepassing van andere in artikelen 15b en 15c genoemde gevallen niet uit. Te denken valt aan het geval van artikel 15c lid 1 sub a, bij zogenaamde 'asieltoeristen' (p. 860).'

daar echter als vrijheidsberoving aangemerkt, waarvoor een wettelijke grondslag ontbrak.¹¹ Die wettelijke grondslag werd gecreëerd door een snelle invoering van een nieuw artikel 7a Vw (t.a.p. 1990: 220-222).

In 1992 is voor vreemdelingen met een kansloos geacht asielverzoek het grenshospitium opgericht. De IND op Schiphol (de 'vooruitgeschoven post') besliste of de asielzoeker op grond van artikel 7a lid 2 en 3 Vw in het grenshospitium werd geplaatst, of in een opvangcentrum. De beslissing waar de asielzoeker te plaatsen, werd onder meer ingegeven door de nationaliteit van de asielzoeker, het land waar hij bij afwijzing naar verwijderd diende te worden, de aanwezigheid van (reis)documenten, en de claim op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij (Spijkerboer & Vermeulen 1995: 468).

Na een beslissing op het asielverzoek van de vreemdeling die in het grenshospitium was geplaatst, verviel de vrijheidsontnemende maatregel en werd de asielzoeker geplaatst in het open opvangcentrum te Haarlem. De asielzoeker kon dan niet langer op grond van artikel 7a in het grenshospitium worden vastgehouden. Wanneer echter aannemelijk gemaakt kon worden dat de asielzoeker zich aan een mogelijke verwijdering zou onttrekken, kon de asielzoeker opnieuw gedetineerd worden op grond van artikel 18b Vw. De beslissing dat de aanvraag kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is, moest dan wel binnen vier weken zijn genomen (Spijkerboer & Vermeulen 1995: 470).¹² Deze versnelde procedure van het 'grenshospitium-model' is in feite de voorloper van het aanmeldcentrum Schiphol.

In april 1995 werd plotseling besloten het grenshospitium tijdelijk niet langer te gebruiken voor de detentie van asielzoekers, maar in te richten als Huis van Bewaring voor opgepakte illegalen. Als gevolg van het 'paasoffensief' van hoofdcommissaris van politie Nordholt werd de politiek onder druk gezet om meer celruimte te creëren (Kapteijn 1995). De IND zag zich echter voor een probleem gesteld: er was onvoldoende bewaringscapaciteit op de luchthaven Schiphol. Een klein aantal asielzoekers kon worden ondergebracht in het Passantenverblijf van de Marechaussee in Triport Schiphol; de meeste asielzoekers werden doorgestuurd naar het opvangcentrum Haarlem. De kanslozen werd formeel de toegang tot Nederland geweigerd, maar er waren onvoldoende mogelijkheden om hen ook daadwerkelijk vast te houden. Het gevolg was dat het merendeel van de kansloze asielzoekers (gesproken wordt van 80 à 90 procent) van hun vrijheid gebruik maakte en vanuit het opvangcentrum Haarlem met onbekende bestemming vertrok. Deze situatie bleek op termijn onhoudbaar. Het grenshospitium werd in maart 1996 heropend voor de detentie van asielzoekers.

Een aantal maanden eerder, in oktober 1995, was besloten een aanmeldcentrum te openen op Schiphol. Op 15 januari 1996 zou het aanmeldcentrum geopend worden. De voorbereidingstijd voor de opening van het aanmeldcentrum was zeer kort. De IND was echter niet verrast door dit besluit. Het lag al ten tijde van de oprichting van de aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar in de bedoeling om op Schiphol eveneens met een 24-uursmodel te gaan werken. Een verscherpt toezicht was, zoals gezegd, ook noodzakelijk geworden door de inwerkingtreding van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen.

11 Hoge Raad 9 december 1988, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 1988: 14.

12 Ingevolge artikel 18 a lid 1 en lid 3 Vw en artikel 18b lid 1 jo. artikel 18a lid 1 en lid 3 Vw kan een dergelijke vrijheidsbenemende en -beperkende maatregel alleen worden toegepast indien het asielverzoek binnen vier weken na indiening wegens kennelijk ongegrondheid of niet ontvankelijkheid is afwezen (Spijkerboer & Vermeulen 1995: 470).

2.3 De participanten in het overlegmodel

De participanten in het overlegmodel zijn enerzijds de IND en anderzijds rechtshulpverleners: advocaten en juristen in dienst van de Stichting Rechtsbijstand Asiel. Vluchtelingenwerk is formeel geen participant in het overlegmodel, maar heeft een ondersteunende taak in de procedure en is op verschillende niveaus betrokken bij overleg over het aanmeldcentrum.

IND

Bij de IND wordt in een ochtend- en avonddienst gewerkt: van 07.00 tot 15.00 uur en van 14.00 tot 23.00 uur. In de avonden is de personele bezetting het laagst. Omdat de IND zich moet houden aan de wettelijke bepalingen omtrent het werken op onregelmatige tijden, is de personele bezetting in het weekend vaak een probleem, ook omdat juist dan relatief veel asiolverzoeken worden ingediend.

In september 1996 werkten bij de IND op Schiphol 48 medewerkers onder leiding van een hoofd. Tien medewerkers houden zich bezig met het beslissen op asiolverzoeken. Drie medewerkers treden op als coördinator. Zij voerden de eerste maanden na de opening van het aanmeldcentrum het overleg met rechtshulpverleners. In de zomer van 1996 is die taak in hoofdzaak overgedragen aan drie plaatsvervangend coördinatoren. Op den duur is het de bedoeling dat alle beslismedewerkers overleg voeren. De coördinatoren en hun plaatsvervangers fungeren ook als resumptor. De resumptor controleert en ondertekent de beschikking die de beslismedewerker heeft opgesteld. Eén beslismedewerker houdt zich grotendeels bezig met de rechtspraak; hij onderhoudt bovendien de contacten met de rechtbank en met medewerkers van de Unit Procesvertegenwoordiging, die de IND vertegenwoordigt bij de rechtbank. De AC-zaken die voor de rechter komen, worden elke maandagmiddag door een medewerker van de Unit Procesvertegenwoordiging in het aanmeldcentrum voorbereid. Naast de beslismedewerkers werken op Schiphol gehoordmedewerkers en administratief personeel. Een centrale figuur is de planner: een medewerker die de termijnen bewaakt en de planning maakt voor onder meer de gehoren.

Voor de functie van coördinator en beslismedewerker zijn ervaren medewerkers aangetrokken uit het 'Schiphol-team': beslismedewerkers van de IND die zich al met asielzaken bezighielden op de luchthaven voordat er sprake was van een aanmeldcentrum. Nog steeds is op de grens een kantoor van de IND gevestigd, waar circa acht medewerkers werken. De IND heeft hier voornamelijk een toezichthoudende taak op de Marechaussee. Men is bijvoorbeeld steekproefsgewijs aanwezig bij paspoortcontroles door de Marechaussee.

De nieuw aangetrokken beslismedewerkers in het aanmeldcentrum, veelal uitzendkrachten, behandelen ter voorbereiding van hun toekomstige werkzaamheden zaken uit het opvangcentrum Haarlem. Het merendeel van de beslismedewerkers en de coördinatoren heeft een opleiding op HBO of academisch niveau. Vorige werkkringen van de medewerkers zijn Vluchtelingenwerk, de Marechaussee en het ministerie van Justitie.

De medewerkers op het aanmeldcentrum zijn in lagere salarisschalen ingedeeld dan hun collega's op de districtskantoren. Dat komt omdat de IND er aanvankelijk vanuit ging dat het werk op een aanmeldcentrum minder veeleisend is, omdat het om eenvoudige kansloze zaken gaat. Het werk zou niet passen in de zogenoemde integrale taakstelling: de werkwijze waarbij

medewerkers zowel reguliere aanvragen¹³ als asielaanvragen in eerste aanleg en in bezwaar behandelen. Volgens medewerkers van het aanmeldcentrum past hun werk juist bij uitstek binnen de integrale taakstelling, omdat zij in AC-zaken betrokken zijn bij de gehele procedure (van binnenkomst van de asielzoeker tot uitspraak door de rechter).

Sinds de opening van het aanmeldcentrum is een klein aantal medewerkers 'afgevallen', zoals de IND in het aanmeldcentrum dat omschrijft. Het gaat om medewerkers die inhoudelijk niet goed functioneerden of de werkdruk en het overleg met rechtshulpverleners onvoldoende aankonden.

Binnen de IND is veel collegiaal overleg over zaken. Een gehoordmedewerker bespreekt de inhoud van het rapport van het nader gehoor doorgaans met een beslismedewerker. Regelmatig vindt ook tijdens het gehoor overleg plaats over de vraag of het gehoor voldoende informatie oplevert, in het geval een asielzoeker niet wil meewerken of als het gehoor informatie oplevert op grond waarvan de asielzoeker naar een opvangcentrum doorgezonden moet worden. Dergelijk overleg tussen gehoordmedewerkers en beslismedewerkers is tamelijk ongebruikelijk binnen de IND. Het is voortgekomen uit onvrede met de situatie waarin een beslismedewerker in eerste aanleg een beslissing moet nemen, terwijl in het gehoor naar zijn mening op bepaalde gebeurtenissen onvoldoende is doorgevraagd. Door het overleg kunnen de gehoren meer op juridische relevante aspecten worden toegespitst. De functies van gehoordmedewerkers en beslismedewerkers zijn binnen de IND gescheiden, om te voorkomen dat een subjectieve beeldvorming over een asielzoeker de beslissing beïnvloedt. Een medewerker van de IND op Schiphol vertelde in een interview dat hij in zaken waarin aan de identiteit van de asielzoeker wordt getwijfeld wel eens aan de gehoordmedewerker vraagt wat zijn indruk van de asielzoeker is.

Intercollegiaal overleg vindt vervolgens regelmatig plaats naar aanleiding van het overleg met een rechtshulpverlener en bovendien steeds, zoals gezegd, bij de resumptie. Blijkt achteraf - bijvoorbeeld na een uitspraak van de rechtbank - dat in een bepaalde zaak een of meer fouten zijn gemaakt, dan wordt dit door een van de coördinatoren besproken met alle medewerkers die bij die zaak betrokken zijn geweest.

De werkoverdracht tussen de ochtend- en de avondploeg vindt dagelijks plaats om 14.00 uur tijdens de 'briefing'. Naast gehoor- en beslismedewerkers van de IND, is daarbij ook het administratief personeel aanwezig, alsmede vertegenwoordigers van de Vreemdelingendienst, de Marechaussee en het COA. Wij hebben elf briefings bijgewoond. Belangrijkste onderwerp van gesprek is de planning van gehoren en beslissingen. Doorgaans wordt vermeld hoeveel plaatsen er op dat moment vrij zijn in het grenshospitium. Ook meer algemene afspraken worden in de briefing gemaakt, bijvoorbeeld dat de duur van de aanwezigheid van tolken juist wordt aangetekend. Interessanter is dat wekelijks de uitspraken van de rechtbank Haarlem worden besproken. Met name als een voorlopige voorziening is toegewezen, gaat de medewerker die de zitting heeft bijgewoond, in op de overwegingen van de rechter en het verloop van de zitting. Van belangrijke uitspraken krijgen alle medewerkers een kopie. De bespreking van een toegewezen voorlopige voorziening leidt meestal tot de conclusie dat in

13 Bijvoorbeeld machtiging tot voorlopig verblijf en verzoeken tot toelating van vreemdelingen in het kader van gezinshereniging of -vorming.

het vervolg een andere werkwijze moet worden gehanteerd. Een voorbeeld. Een gehoormedewerker heeft aan een analfabete asielzoeker bij wijze van nationaliteitscheck gevraagd naar namen van kranten en dat ook opgenomen in het rapport van het nader gehoor. In de briefing wordt naar aanleiding van de zitting van de rechtbank afgesproken dergelijke vragen voortaan niet meer te stellen aan analfabete asielzoekers.

Het leereffect van uitspraken is door de directe terugkoppeling groot, met name omdat individuele medewerkers ook persoonlijk kunnen worden aangesproken op aspecten die zij over het hoofd hebben gezien. Dit motiveert om zorgvuldig te werk te gaan. Een keerzijde is dat de sfeer soms erg op 'winnen' en 'verliezen' is gericht in de poging de procedure sluitend te maken. In een briefing werden bijvoorbeeld door een coördinator zeven zaken besproken die bij de rechtbank hadden gediend. Alle zeven zaken waren 'gewonnen', zo werd gezegd, en dat was een 'mooie score'. Over oplegging van de maatregel van artikel 18b Vw werden door de rechter vrijwel geen vragen meer gesteld: 'Dus ook dat ging de goede kant uit'. Tot slot van de briefing werd vermeld dat er twaalf plaatsen vrij zijn in het grenshospitium, waarop een beslisser roept: 'Yes!'.

Rechtshulp

De organisatie van de rechtshulpverlening aan asielzoekers in de randstad is begin 1996 ingrijpend gewijzigd. Deze reorganisatie liep parallel aan de opening van het aanmeldcentrum. De asieljuristen van de Bureaus voor Rechtshulp zijn op 1 april 1996 in dienst getreden van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) Amsterdam, die voortaan de rechtshulpverlening aan asielzoekers organiseert en coördineert. Het onderscheid in werkzaamheden tussen SRA-juristen en advocaten is op asielgebied geheel verdwenen. In Noord-Oost en Zuid-West Nederland had deze reorganisatie al eerder plaatsgevonden: per 1 juli 1995 was de SRA Noord-Oost opgericht, en per 1 november 1995 de SRA 's-Hertogenbosch. De drie stichtingen bestrijken heel Nederland. Het zijn bestuurlijke samenwerkingsverbanden van de Bureaus voor Rechtshulp, de advocatuur en Vluchtelingenwerk.

Het uitgangspunt van de stichtingen is dat het werk niet langer verdeeld wordt op basis van kwantitatieve afspraken, maar op basis van de kwaliteiten en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties. Afgesproken is dat de consequenties van een eventuele daling in de werkgelegenheid (als gevolg van een dalend aantal asielverzoeken) gelijkelijk door de juristen van de stichting en de advocatuur gedragen zal worden. Voorheen gold een kwantitatieve verdeelsleutel van zaken tussen de drie 'bloedgroepen': Vluchtelingenwerk nam 50 procent van de zaken in en de Bureaus voor Rechtshulp en de advocatuur elk 25 procent. Wat als subsidiesystematiek in het leven was geroepen, werd na verloop van tijd als doel op zich beschouwd (De Kemp e.a. 1993: 78). De concurrentie- en competentiestrijd, die dat met zich meebracht is vooral op landelijk niveau gevoerd, maar heeft wel zijn weerslag op lokaal niveau gehad (zo heeft het meer dan twee jaar geduurd voordat de oprichting van de stichtingen zijn beslag kreeg).

De SRA Amsterdam is officieel op 1 april 1996 van start gegaan, maar functioneert vanaf maart 1996. De stichting houdt kantoor op het aanmeldcentrum Schiphol. Voor deze lokatie is gekozen omdat in het Triportgebouw nog ruimte vrij was. De consequentie is dat het bestuur van de stichting de ontwikkelingen op het aanmeldcentrum van nabij kan volgen. Een

juridisch coördinator van de SRA is verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de rechtshulpverlening in het aanmeldcentrum. De rechtshulpverleners werken in diensten van 7.00 tot 15.00 uur en van 15.00 tot 23.00 uur. Bovendien is er een tussendienst met een variabele begin- en eindtijd, afhankelijk van de drukte in het centrum. Meestal duurt de tussendienst van 10.00 tot 18.00 uur.

Ter voorbereiding van de opening van het aanmeldcentrum is eind 1995 een Begeleidingscommissie aanmeldcentrum Schiphol in het leven geroepen. Vertegenwoordigers van het - Bureau voor Rechtshulp, Vluchtelingenwerk, de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur kwamen in deze commissie wekelijks of een keer per twee weken bijeen. In de beginperiode stonden onderwerpen als de praktische voorbereiding op de rechtshulpverlening binnen het aanmeldcentrum, de samenwerking tussen IND en rechtshulp en juridische aspecten van het AC-model op Schiphol op de agenda.¹⁴ Na de opening van het aanmeldcentrum Schiphol is de commissie blijven functioneren om het reilen en zeilen van de rechtshulpverlening binnen het aanmeldcentrum en de samenwerking met de IND te volgen.¹⁵ Terugkerende onderwerpen zijn de werkwijze en opstelling van de IND, praktische problemen als de beschikbaarheid van tolken en het werken met strakke termijnen, en de kwaliteit van de rechtshulpverlening binnen het aanmeldcentrum.

De commissie rechtsbijstand asiel heeft criteria geformuleerd waaraan advocaten en juristen moeten voldoen om op het dienstenrooster van het aanmeldcentrum geplaatst te worden. Naast de algemene voorwaarden om in aanmerking te komen voor toevoegingen op het terrein van het asiel- en vluchtelingenrecht,¹⁶ wordt aan advocaten en juristen die in het aanmeldcentrum werkzaam zijn, een reeks aanvullende eisen gesteld. Advocaten dienen over ten minste drie jaar ervaring op het terrein van het asiel- en vluchtelingenrecht te beschikken. Voor juristen in loondienst van de SRA Amsterdam geldt een minimum van anderhalf jaar relevante werkervaring, waarvan tenminste een jaar proceservaring is opgedaan. Asiel- en vluchtelingenzaken behoren een substantieel deel (minimaal een derde) uit te maken van de praktijk van de advocaat. Zowel juristen in loondienst als advocaten moeten beschikken over 'gebleken actuele kennis' van het asiel- en vluchtelingenrecht en moeten bovendien bereid zijn om aan intercollegiale toetsing deel te nemen.¹⁷

Er bestaat geen inhoudelijk verschil tussen de werkzaamheden van juristen en advocaten. IND-medewerkers op het aanmeldcentrum weten niet wie jurist en wie advocaat is. Zaken worden behandeld door de rechtshulpverlener die op dat moment spreekuur heeft. Ook SRA-juristen treden op als procesvertegenwoordiger bij de rechtbank. De juristen hielden zich voorheen bezig met het verlenen van rechtshulp in de eerste fase van de asielprocedure in de opvangcentra. Om proceservaring op te doen, verrichten juristen hun werkzaamheden in het aanmeldcentrum tijdelijk onder begeleiding van een ervaren asieladvocaat.

14 De begeleidingscommissie heeft daartoe uit haar midden een juridische en praktische werkgroep samengesteld.

15 Er vindt overigens ook wekelijks overleg plaats tussen de SRA en Vluchtelingenwerk in het aanmeldcentrum. Dit overleg heeft als onderwerp de onderlinge samenwerking en coördinatie van werkzaamheden op de werkvloer.

16 Onder meer het gevolgd hebben van cursussen, een ervaringsvereiste (het jaar voorafgaand aan het verzoek om inschrijving dient de advocaat tenminste 12 asielzaken te hebben behandeld), en een verplicht lidmaatschap van de Landelijke Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen van de Vluchtelingenwerk Nederland. Zie over de werking van inschrijvingsvoorwaarden Van Leeuwen & Klijn 1996: 55.

17 Deskundigheidsvoorwaarden advocatuur en juristen in loondienst op het gebied van asiel- en vluchtelingenrecht Hofvreesort Amsterdam, Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam, 10 januari 1996.

In september 1996 werkten 97 rechtshulpverleners op het aanmeldcentrum Schiphol, waarvan 16 juristen in dienst van de SRA en 81 advocaten die een spreekuurcontract hebben gesloten met de stichting. Negen juristen werkten onder mentorschap van een advocaat. De juristen hebben gemiddeld een keer per twee weken dienst, advocaten gemiddeld een keer per maand. In Rijsbergen en Zevenaar is de groep rechtshulpverleners aanzienlijk kleiner. In Rijsbergen werkten eind november 1996 24 advocaten en 5 juristen en in Zevenaar 29 advocaten en 14 juristen. Vijf advocaten zijn zowel werkzaam op Schiphol als in Zevenaar. Op Schiphol heeft de commissie rechtsbijstand asiel steeds de voorkeur uitgesproken voor een grote groep rechtshulpverleners, vanwege het demotiverende karakter van het werk en ter voorkoming van een mogelijke negatieve invloed van veelvuldig persoonlijk contact tussen rechtshulpverleners en medewerkers van de IND. Er heeft een open inschrijving plaatsgevonden, waarop veel advocaten hebben gereageerd. Een onbekend aantal heeft vanwege principiële bezwaren tegen de werkwijze in een aanmeldcentrum niet gereageerd. Sinds de opening van het aanmeldcentrum is er nauwelijks verloop geweest onder rechtshulpverleners. Drie advocaten zijn gestopt: één heeft zijn medewerking opgezegd omdat hij van mening was dat het AC-model op Schiphol hem niet in staat stelde op een zorgvuldige wijze rechtshulp te verlenen, één advocaat stopte omdat hij zijn werkzaamheden in het aanmeldcentrum niet langer kon combineren met zijn overige werkzaamheden en een advocaat is door de SRA verzocht op te stappen omdat hij niet goed functioneerde in het aanmeldcentrum.

Een van de voorwaarden voor het functioneren van het overlegmodel is een goede regeling van de financiering van de rechtshulp. Het toevoegingsbeleid valt ingevolge de Wet op de Rechtsbijstand onder de verantwoordelijkheid van de Raden voor Rechtsbijstand. Volgens Kweens (1996: 199) zouden de Raden voor Rechtsbijstand sinds de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand per 1 januari 1994 een stringent vergoedingsbeleid hebben ontwikkeld. De gefinancierde rechtsbijstand zou hierdoor niet meer rendabel zijn voor een asieladvocaat. Deze ontwikkeling is van de kant van de Raden voor Rechtsbijstand bestreden (Van Opijnen 1996: 522-525).

Advocaten ontvangen voor een dienst op het aanmeldcentrum een vergoeding en een deskundigheidstoelage. Daarnaast krijgen zij reiskostenvergoeding en een toeslag voor het werken op onregelmatige uren. De vergoedingen voor een dienst van acht uur kunnen oplopen tot f 1600,- bruto. Voor de procedure bij de rechtbank en (sinds kort) voor een second opinion kan apart een toevoeging worden aangevraagd. Een vergoeding van f 1600,- bruto lijkt veel, maar omgerekend per uur is het minder dan de helft van wat gespecialiseerde advocaten met een commerciële praktijk doorgaans verdienen. Desondanks is het werken op het aanmeldcentrum financieel aantrekkelijker dan de behandeling van gewone asielzaken. Als het rustig is op het aanmeldcentrum, kunnen advocaten bovendien werken aan hun eigen dossiers. Een klein aantal advocaten geeft aan dat het werken op het aanmeldcentrum noodzakelijk is om hun kantoor draaiende te houden.

Rechtshulpverleners voeren minder vaak intercollegiaal overleg dan IND-medewerkers. Meestal blijft het bij een praatje op de gang. Er zijn niet steeds twee rechtshulpverleners tegelijkertijd op het aanmeldcentrum aanwezig. Door de overdracht van dossiers zien zij echter veel van het werk van hun collega's, meer dan in hun gewone praktijk (zeker als ze op

kleine kantoren werkzaam zijn). Over het werk van collega's zijn rechtshulpverleners geregeld niet te spreken, maar dat is juristen wel een beetje eigen. Zij zijn bijvoorbeeld van mening dat hun voorganger een argument over het hoofd heeft gezien of een zwaarwegend advies had moeten indienen (zie ook hoofdstuk 4). Dat kan ertoe leiden dat zij een andere weg inslaan dan hun voorganger. De IND kan van de ene rechtshulpverlener te horen krijgen dat de zaak kansloos is, terwijl een opvolgend rechtshulpverlener een zwaarwegend advies indient. De wens van rechtshulpverleners dit probleem te voorkomen, kan ertoe leiden dat zij zich in het overleg met de IND op de vlakte houden over de kansen van een zaak.

Intercollegiale beoordeling is bij de rechtshulp geformaliseerd in de second opinion. Men kan zich een second opinion in verschillende vormen voorstellen. De meest vergaande vorm is de beoordeling door een externe rechtshulpverlener (van buiten het centrum), die het dossier bestudeert en met de asielzoeker spreekt. De minst vergaande vorm sluit aan bij de wisseling van diensten: bij de voorbereiding op het nader gehoor laat de rechtshulpverlener de asielzoeker weten zijn aanvraag kansloos in te schatten; de nabespreking van het gehoor door een andere rechtshulpverlener wordt dan opgevat als second opinion. In Zevenaar komt deze laatste vorm van second opinion soms voor als er sprake is van manifest bedrog of van geen enkel asielmotiveel is gebleken. Meestal vindt de second opinion bij de nabespreking van de beschikking plaats.

Op Schiphol is als regel gesteld dat de second opinion plaatsvindt nadat de beschikking is uitgereikt. De rechtshulpverlener mag niet eerder bij de zaak betrokken zijn geweest. Hij bestudeert het dossier en dient met de asielzoeker te spreken. Na het uitreiken van de beschikking, rest een rechtshulpverlener nog een uur om, zo nodig, aan de IND kenbaar te maken dat een verzoek om een voorlopige voorziening zal worden ingediend bij de rechtbank. De indiening bij de rechtbank moet binnen 24 uur na uitreiking van de beschikking geschieden. Op dat moment is vaak geen tweede rechtshulpverlener aanwezig die onbevangen naar de zaak kan kijken. De begeleidingscommissie rechtshulp aanmeldcentrum Schiphol heeft als regel gesteld dat in zo'n geval steeds een verzoek om een voorlopige voorziening wordt ingediend om tijd te winnen voor een second opinion. Dat voorkomt tevens dat de IND ervan op de hoogte is dat een second opinion is gevraagd; de IND kan hieruit de conclusie trekken dat de rechtshulpverlener de zaak kansloos acht. Als het niet mogelijk is binnen de 24 uur een second opinion te geven, zal de rechtshulpverlener de asielzoeker in het grenshospitium moeten opzoeken. Sinds kort krijgt hij daarvoor een toevoeging. Ziet ook de nieuwe rechtshulpverlener geen aanknopingspunten in de zaak, dan wordt het verzoek om een voorlopige voorziening ingetrokken. Overigens wachten sommige rechtshulpverleners daarmee tot de dag van de zitting, waardoor de IND en de rechtbank de zaak vergeefs hebben voorbereid.

Sinds de opening van het aanmeldcentrum zijn de rechtshulpverleners drie keer samengekomen in het Oibibio-complex in Amsterdam. Twee keer heeft de SRA een bijeenkomst georganiseerd in een poging de werkwijze in het aanmeldcentrum te bespreken. De discussie beperkte zich echter tot de vraag of rechtshulpverleners nog wel hun medewerking aan het aanmeldcentrum moeten verlenen of dat actie moet worden gevoerd, nu een aantal rechtshulpverleners slechte ervaringen hadden opgedaan met de IND op het centrum en met de werkwijze volgens de 24-uursprocedure (zie hoofdstuk 3 en 4). Een derde bijeenkomst werd eind november 1996 georganiseerd door drie advocaten, die actie wilden ondernemen

tegen de werkwijze op het aanmeldcentrum. In een brief aan de staatssecretaris van Justitie van 22 november 1996 werd haar een ultimatum gesteld onder dreiging van een staking. De staatssecretaris antwoordde op kamervragen van D'66 dat de procedure in het aanmeldcentrum de 24 uur voortaan niet meer mag overschrijden¹⁸ (zie ook 2.5) en dat rechtshulpverleners niet langer gebruik hoeven te maken van een IND-tolk indien deze al op een eerder moment in dezelfde zaak voor de IND heeft vertaald (zie ook 4.1).

2.4 Lokatie

Het aanmeldcentrum Schiphol is gevestigd in het kantorencomplex 'Triport' dat zich op het luchthaventerrein bevindt. Op de vijfde en zesde verdieping van Triport 2 beschikken naast de IND en de rechtshulp, ook de Vreemdelingendiensten, de Marechaussee, het COA en Vluchtelingenwerk over kantoorruimte.

Voor de asielzoekers is een grote wachtruimte ingericht met een lange rechte rij stoelen en een speelgelegenheid voor kleine kinderen. Anders dan in de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar kunnen asielzoekers niet naar buiten; in de wachtruimte mag niet gerookt worden. Er is een slaapzaal met stapelbedden waar asielzoekers de nacht kunnen doorbrengen. Deze overnachtingsgelegenheid biedt ruimte aan achttien volwassenen: zes vrouwen en twaalf mannen. Gezinnen met kleine kinderen worden in een hotel ondergebracht.

Van de wachtkamer afgeschermd door met cijfercodes beveiligde deuren, hebben de rechtshulp en Vluchtelingenwerk kantoorruimte. Anders dan in Rijsbergen en Zevenaar is er geen ruimtelijke scheiding aangebracht tussen de IND en rechtshulp. Op dezelfde (vijfde) etage worden namelijk de gehoren afgenomen door ambtenaren van de IND. De inrichting en het meubilair is in alle kamers, met uitzondering van de kamer van Vluchtelingenwerk, hetzelfde. Alleen een klein naambordje met het logo van de SRA onderscheidt de kamers van rechtshulp van de kamers waar de gehoren plaatsvinden. Rechtshulp wil liever apart van de IND op de zesde etage gehuisvest worden. De IND heeft toegezegd daar aan mee te willen werken, maar om financiële redenen heeft de verhuizing nog niet plaatsgevonden (zie ook 4.1).

Op de zesde verdieping hebben de beslismedewerkers en de leiding van de IND hun werkplek. In november 1996 is besloten dat de rechtbank Haarlem een dependance krijgt op de zesde verdieping van Triport 2.

2.5 De procedure

Een vreemdeling die op Schiphol asiel aanvraagt, krijgt op de luchthaven een eerste intake door de Marechaussee. De personalia, het land van herkomst en het vluchtnummer worden genoteerd. De asielzoeker worden vingerafdrukken afgenomen, hij wordt gefotografeerd en gefouilleerd. Ook controleert de Marechaussee de bezittingen van de asielzoeker en neemt eventueel aangetroffen relevante documenten in. Daarna wordt de asielzoeker naar het aanmeldcentrum vervoerd, waar volgens het 'deurkruk criterium' de 24-uursprocedure formeel in

¹⁸ Overigens is onduidelijk of de uren van de nacht, die nu niet worden meegeteld, in de visie van de staatssecretaris tot die 24 uur gerekend moeten worden.

gang wordt gezet.¹⁹

Op het aanmeldcentrum wordt de asielzoeker door de Vreemdelingendienst opnieuw gefotografeerd, gefouilleerd en er worden vingerafdrukken afgenomen. Via een registratiesysteem kan aan de hand van de vingerafdrukken binnen een half uur worden vastgesteld of de asielzoeker bekend is bij de Centrale Recherche Informatiedienst. Er is een aparte ruimte waar de bagage van de asielzoekers kan worden bewaard. Waardevolle bezittingen en documenten kunnen in kluisjes worden opgeslagen.

Voorlichting door Vluchtelingenwerk

Vluchtelingenwerk heeft op het aanmeldcentrum Schiphol de gelegenheid asielzoekers te voorzien van informatie. Daartoe is onder meer een folder gemaakt in 26 talen, die beschikbaar is in de wachtruimte voor asielzoekers. Anders dan in de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar, hebben de medewerkers van Vluchtelingenwerk op Schiphol geen toegang tot deze wachtruimte.

Sinds eind mei 1996 heeft een medewerker van Vluchtelingenwerk een kwartier de gelegenheid om een asielzoeker te spreken voordat het eerste gehoor plaatsvindt. De voorlichting wordt bewust eenvoudig gehouden; kort wordt de procedure uitgelegd, waarbij met name de onafhankelijke rol van de rechtshulpverlener wordt benadrukt. Eventueel kan de asielzoeker bij Vluchtelingenwerk naar familieleden bellen. Als tijdens het voorlichtingsgesprek blijkt dat de asielzoeker er lichamelijk of geestelijk zo slecht aan toe is dat hij volgens de medewerker van Vluchtelingenwerk zonder meer moet worden doorgezonden naar een OC, maakt de medewerker rechtshulp daarop attent. In uitzonderlijke gevallen neemt een medewerker van Vluchtelingenwerk in dat stadium contact op met de IND.

Het eerste gehoor

In het eerste gehoor vraagt de ambtenaar van de IND onder meer naar de personalia van de asielzoeker en diens familieleden, zijn opleiding en arbeidsverleden en naar vroegere woon- of verblijfplaatsen. Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op de vluchtroute van de asielzoeker. Het is de IND niet toegestaan in dit stadium te vragen naar de vluchtmotieven.²⁰ Als de asielzoeker daar spontaan over vertelt, dient de medewerker hem erop te wijzen dat de beweegredenen later aan de orde komen. De medewerker van de IND vult ter plekke de gegevens in aan de hand van een standaard vragenlijst. Aan het eind van het eerste gehoor wordt een verslag van het gehoor uitgeprint en ter ondertekening aan de asielzoeker voorgelegd.²¹ Tevens wordt de asielzoeker op dat moment in de gelegenheid gesteld formeel asiel aan te vragen. Dit doet hij door middel van ondertekening van het zogenoemde F-formulier (verzoek om toelating als vluchteling) en A-formulier (verzoek om verlening van een vergunning tot verblijf). Het eerste gehoor duurt circa een uur. Bij het gehoor is geen rechts-

19 Rb Haarlem 2 februari 1996 AWB 96/0693: voor de vaststelling van de aanvang van de 24-uurstermijn is het moment waarop de asielzoeker zich bij de IND in het Triport-gebouw meldt bepalend.

20 Art. 52c lid 2 Vb en B7 5.2 VC.

21 Tevens ondertekent de asielzoeker op dit moment een antecedentenverklaring, een verklaring van toestemming tot inwinning van medische informatie door de Geneeskundig Inspecteur bij het ministerie van Justitie, een verklaring van geen bezwaar tegen het instellen van onderzoek naar eerder verblijf in Nederland of in het buitenland en een verklaring van geen bezwaar tegen het gehoord worden omtrent de asielmotieven.

hulpverlener of medewerker van Vluchtelingenwerk aanwezig. Het eerste gehoor wordt zo nodig afgenomen met behulp van een telefonische tolk.

Het verslag van het eerste gehoor komt vervolgens terecht bij een beslismedewerker van de IND. Deze beoordeelt, in overleg met een resumptor, of de zaak zich leent voor verdere behandeling in het aanmeldcentrum. Asielzoekers met een - naar het oordeel van de beslismedewerker - niet kansloze aanvraag worden voor verdere behandeling van het asielverzoek doorgezonden naar een opvangcentrum (meestal Haarlem). Aft de beslismedewerker de zaak geschikt voor behandeling in het aanmeldcentrum, dan wordt een kopie van het rapport van het eerste gehoor bij de administratie van de rechtshulp gedeponerd.

De voorbereiding op het nader gehoor

Op het moment dat de rechtshulpverlener het rapport van het eerste gehoor ontvangt, is duidelijk dat de IND voornemens is de betreffende asielzoeker nader te horen en het asielverzoek te behandelen via de verkorte procedure. De rechtshulpverlener wordt in de gelegenheid gesteld de asielzoeker voor te bereiden op dit nader gehoor. Hij maakt daarbij zo nodig gebruik van een telefonische tolk van het tolkencentrum Noord-Holland. Hoewel de aanvragen voor tolken vanuit het aanmeldcentrum voorrang krijgen en daartoe geput kan worden uit het landelijke tolkenbestand van de tolkencentra, is het gezien de tijdsdruk niet altijd mogelijk een tolk te krijgen. Bovendien kunnen tolken in bepaalde talen niet of nauwelijks geleverd worden door de tolkencentra. De rechtshulpverlener kan dan gebruik maken van een tolk van de IND.²²

De rechtshulpverlener bereidt naar eigen inzichten de asielzoeker voor op het komende nader gehoor. Over het algemeen wordt daarbij ingegaan op de asielprocedure (en de rol en functie van de rechtshulpverlener daarin) en het asielmotief. Het rapport van het eerste gehoor kan worden nagekeken op eventuele fouten of onduidelijkheden. De rechtshulpverlener staat een uur ter beschikking om zijn cliënt voor te bereiden op het nader gehoor. De informatie uit deze voorbereiding kan voor de rechtshulpverlener aanleiding zijn een zwaarwegend advies te geven aan de IND, waarin hij gemotiveerd aangeeft waarom het asielverzoek niet geschikt is voor afhandeling in het aanmeldcentrum.

De rechtshulpverlener zal doorgaans een verslag van de voorbereiding maken voor zijn opvolger. Het komt in de regel weinig voor dat dezelfde rechtshulpverlener zowel de voorbereiding op het nader gehoor doet, als de nabespreking van het rapport dat van dat nader gehoor is opgemaakt. Uit interviews met rechtshulpverleners blijkt dat sommige rechtshulpverleners summier te werk gaan in hun overdracht van zaken.

Het nader gehoor

Net als bij het eerste gehoor maakt de gehoormedewerker bij het nader gehoor gebruik van een gestandaardiseerde vragenlijst. Eerst geeft de gehoormedewerker nogmaals een korte uiteenzetting van de procedure en de plaats daarin van het nader gehoor. Ook de rol van de tolk en de rechten en plichten van de asielzoeker (bijvoorbeeld om aan het gehoor mee te werken) komen daarbij aan de orde. Een lijfelijk aanwezige tolk zorgt voor de vertaling van het gesprek.

22 Rb Haarlem 29 maart 1996, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, nr. 4, 1996: 338-340.

Doorgaans begint het nader gehoor met het doornemen van de informatie uit het rapport van het eerste gehoor (zoals de personalia en achtergrond van de asielzoeker en diens familieleden, en de reisroute). Vervolgens wordt uitvoerig ingegaan op de asielmotieven. De gehoordmedewerker confronteert de asielzoeker zo nodig met tegenstrijdige of ongeloofwaardige elementen in zijn asielrelaas. De duur van het nader gehoor staat niet vast. Weliswaar noemt het beleidsplan aanmeldcentra²³ een uur, maar in de praktijk nemen de nader gehoren en de uitwerking daarvan in een rapport vier à vijf uur in beslag. Volgens een IND-medewerker duurde het langste gehoor (inclusief de rapportage) tien uur; die asielzoeker is uiteindelijk in een opvangcentrum geplaatst.

In paragraaf 2.3 kwam al aan de orde dat er voor de gehoordmedewerker aanleiding kan zijn het nader gehoor tijdelijk te staken voor overleg met een beslismedewerker. Redenen hiervoor kunnen zijn dat de asielzoeker onvoldoende meewerkt aan het nader gehoor of dat informatie boven tafel komt die mogelijk aanleiding geeft de asielzoeker alsnog in een opvangcentrum te plaatsen. Na afloop van het gehoor geeft de gehoordmedewerker zo nodig een toelichting op het verloop van het gehoor aan de beslismedewerker. Een kopie van het definitieve rapport van het nader gehoor wordt aan de administratie van de rechtshulp overhandigd. Soms blijkt later in de procedure dat onvoldoende is doorgevraagd op essentiële onderdelen van het asielrelaas en wordt de asielzoeker op die onderdelen opnieuw gehoord (aanvullend nader gehoor).

Het nader gehoor kan worden bijgewoond door een rechtshulpverlener of een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk doet dat zowel op verzoek van de asielzoeker als op verzoek van een rechtshulpverlener. Van het gehoor wordt een verslag gemaakt, waarin ook aandacht wordt besteed aan non-verbale communicatie en de sfeer waarin het gehoor plaatsvond. Volgens de (niet geheel volledige) registratie van Vluchtelingenwerk is in het eerste half jaar van 1996 ongeveer 10 procent van de nader gehoren door een vrijwilliger bijgewoond. Het streven is om veel meer nader gehoren bij te wonen. Door een uitbreiding van het aantal vrijwilligers zullen naar verwachting meer gehoren kunnen worden bijgewoond.²⁴

De nabespreking van het rapport van het nader gehoor

De rechtshulpverlener staat in beginsel twee uur ter beschikking om de inhoud van het rapport met zijn cliënt te bespreken en eventuele correcties en aanvullingen aan de IND door te geven.²⁵ Dit is op Schiphol ook vaak het moment om, zo nodig, een zwaarwegend advies voor doorzending naar een opvangcentrum in te dienen. De nabespreking kan voor de rechtshulpverlener aanleiding zijn om de cliënt niet langer bij te staan, omdat hij het eens is met de

23 Beleidsplan aanmeldcentra, Ministerie van Justitie 1994.

24 In september 1996 werkten bij Vluchtelingenwerk twee betaalde werkbegeleiders, verantwoordelijk voor de begeleiding en coördinatie van de vrijwilligers, en acht vrijwilligers. Het is de bedoeling het aantal vrijwilligers uit te breiden naar zeventien aan het eind van 1996. De vrijwilligers werken zestien uur per week. Er zijn steeds een werkbegeleider en twee vrijwilligers aanwezig. Er wordt met twee diensten gewerkt. Vluchtelingenwerk is van 08.00 uur tot 22.00 uur in het aanmeldcentrum aanwezig.

25 In het beleidsplan aanmeldcentra werd een uur genoemd voor deze nabespreking. Na overleg met de staatssecretaris, zijn de rechtshulpverlenende organisaties akkoord gegaan met in 'beginsel maximaal twee uur' voor deze nabespreking. Zie hierover Huydecoper & Minkjan (1994) en de brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal van 25 augustus 1994.

voorgenomen beslissing van de IND. Hij zal dat met zijn cliënt bespreken en hem wijzen op de mogelijkheid van een second opinion. De administratie van de rechtshulp wijst hem dan een andere rechtshulpverlener toe. De second opinion vindt doorgaans plaats nadat de beschikking is uitgereikt (zie ook 2.3).

Het overleg over een zwaarwegend advies

In het zwaarwegend advies geeft de rechtshulpverlener gemotiveerd aan waarom hij van mening is dat de asielzoeker voor de verdere behandeling van zijn asielverzoek in een opvangcentrum moet worden geplaatst. In principe kan de rechtshulpverlener op elk moment in de procedure - na het eerste gehoor en vóór de beschikking - een zwaarwegend advies uitbrengen. In het aanmeldcentrum Schiphol is het gebruikelijk dat een zwaarwegend advies wordt gegeven na afloop van de nabespreking van het rapport van het nader gehoor. Dat kan zowel mondeling als schriftelijk. Naar aanleiding van het zwaarwegend advies vindt overleg plaats tussen een rechtshulpverlener en een IND-medewerker. Dat gesprek wordt doorgaans in persoon gevoerd in de kamer van de rechtshulpverlener. Als de IND het zwaarwegend advies niet opvolgt, zal de rechtshulpverlener in beginsel een verzoek om een voorlopige voorziening bij de rechtbank indienen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het zwaarwegend advies en het overleg daarover.

De IND-medewerkers maken een gespreksnotitie van elk overleg met een rechtshulpverlener. Wanneer het tot een rechtszaak komt, kan de IND hiermee aantonen dat overleg heeft plaatsgevonden. De gespreksnotitie wordt niet ter informatie naar de rechtshulpverlener gestuurd, maar wordt in het procesdossier gevoegd. Pas als het tot een rechtszaak komt krijgt de rechtshulpverlener ter voorbereiding op de zitting inzage in het procesdossier. Rechtshulpverleners maken niet altijd een gespreksnotitie van het overleg.

De beschikking

Als het overleg met een rechtshulpverlener niet heeft geleid tot doorzending van de asielzoeker naar een OC, stelt de IND-medewerker naar aanleiding van de inhoud van het rapport van het nader gehoor een afwijzende beschikking op. Een uitgebracht zwaarwegend advies dient de beslismedewerker gemotiveerd te weerleggen in de beschikking. De resumptor accordeert de beslissing. Een medewerker van de vreemdelingendienst op het aanmeldcentrum Schiphol reikt de beschikking vervolgens uit aan de asielzoeker. De asielzoeker dient de beschikking te ondertekenen voor ontvangst; een kopie van de beschikking wordt aan de administratie van de rechtshulp overhandigd. De beschikking moet uiterlijk een uur voor het verstrijken van de 24-uurstermijn zijn uitgereikt.

Tegelijkertijd met de beschikking kan een last tot uitzetting worden verstrekt met de mededeling dat de betreffende vreemdeling Nederland onmiddellijk dient te verlaten en uitzetting niet achterwege wordt gelaten. Voor het veiligstellen van de uitvoerbaarheid van de last tot uitzetting kan de maatregel van artikel 18b Vw worden opgelegd, op basis waarvan de asielzoeker in het grenshospitium wordt gedetineerd (vrijheidsontnemende maatregel). Daarvoor moet aannemelijk kunnen worden gemaakt dat - als de maatregel niet zou worden opgelegd - de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken.²⁶ Is oplegging van de maatregel

26 Zie voor de voorwaarden die aan oplegging van de maatregel ex. artikel 18b zijn gesteld de uitspraak van de

ex artikel 18b niet mogelijk, dan wordt een vrijheidsbeperkende maatregel ingevolge artikel 18a opgelegd. In dit laatste geval wordt de vreemdeling met een verscherpte meldingsplicht opvang geboden in een opvangcentrum.

Nabespreking van de beschikking

De rechtshulpverlener heeft tot slot een uur de tijd om de inhoud van de beschikking met zijn cliënt te bespreken en eventueel de IND kenbaar te maken dat hij een procedure zal aanspannen. Als de rechtshulpverlener niets in de zaak ziet en geen procedure wil aanspannen, zal - indien de cliënt dat wenst - een andere rechtshulpverlener om een second opinion worden gevraagd. In de praktijk dienen rechtshulpverleners op Schiphol vaak een verzoek om een voorlopige voorziening in, om tijd te creëren voor de second opinion (zie ook 2.3). Ziet ook de tweede rechtshulpverlener niets in de zaak, dan wordt het verzoek om een voorlopige voorziening ingetrokken. Sporadisch komt het voor dat een rechtshulpverlener, die niets in de zaak ziet, op verzoek van de asielzoeker wel een verzoekschrift indient bij de rechtbank, maar de asielzoeker ter zitting niet bijstaat.

Het 'stilzetten' en 'terugdraaien' van de klok

De bovenbeschreven procedure - van aanmelding bij het centrum tot de nabespreking van de beschikking - moet binnen 24 uur afgerond zijn. Asielzoekers waarvan het asielverzoek niet binnen deze termijn als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk kan worden afgedaan, moeten worden doorgezonden naar een opvangcentrum.²⁷ Volgens het ministerie van Justitie (1994) kan dit bijvoorbeeld het geval zijn wanneer nader onderzoek gewenst is, dan wel als gedurende de procedure blijkt dat afdoening in het aanmeldcentrum niet op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden. Huydecoper & Minkjan (1994) noemen als redenen waarom een asielaanvraag niet binnen 24 uur kan worden beoordeeld: '... dat er - summierlijk aan te duiden - aspecten van de aanvraag zijn die niet binnen de beschikbare tijd afdoende konden worden onderzocht. Dat kan zijn oorzaak vinden in de omvang of ingewikkeldheid van het noodzakelijke onderzoek, maar ook in het feit dat voor het onderzoek onvoldoende tijd, te weinig mensen, of onvoldoende faciliteiten (tolken, ondersteuning, documentatie) beschikbaar waren.'

Maar, 24 uur is niet helemaal 24 uur in de aanmeldcentra. Allereerst telt de tijd tussen 23.00 en 07.00 niet mee. Daarnaast is er de mogelijkheid van het 'stilzetten' en zelfs 'terugdraaien' van de klok. Alle participanten in het AC-model moeten werken onder tijdsdruk. Dit betekent dat niet alle onderdelen van de procedure altijd binnen de daarvoor gestelde termijnen kunnen worden afgerond. Uitstel kan dan een oplossing bieden. Op Schiphol is het vooral de rechtshulp die om uitstel vraagt en de IND die daarin toestemt. Vragen van de kant van de IND om uitstel worden vaak niet gehonoreerd door rechtshulpverleners. Het niet beschikbaar zijn van een tolk of rechtshulpverlener kunnen voor de rechtshulp reden zijn voor het vragen van uitstel. Bovendien kunnen technische problemen, zoals het defect raken van computerapparatuur, aan beide kanten aanleiding zijn voor het vragen om uitstel. Ingeval een verzoek om uitstel door de rechtshulp, vraagt de IND op Schiphol rechtshulp een uitstelbriefje

Rechtseenheidskamer van 4 juli 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* 18 juli 1996: 2-4.

²⁷ Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal van 25 augustus 1994.

in te vullen. Daarin verklaart de rechtshulpverlener dat hij in de betreffende zaak meer tijd heeft gebruikt dan hem is toegestaan en geeft hij toestemming aan de IND de proceduretijd te verlengen met de duur van het uitstel. De uitstelbriefjes worden aan de rechtshulpverlener verstrekt door de administratie van de rechtshulp en na invulling aan de IND gezonden. In een brief aan de IND van 10 oktober 1996, schrijven vertegenwoordigers van de rechtshulp in de aanmeldcentra Rijsbergen, Zevenaar en Schiphol geen gebruik meer te willen maken van uitstelbriefjes. Het gebruik van de uitstelbriefjes zou ongewenste proporties hebben aangenomen en een louter administratieve handeling zijn geworden.

Ook het terugdraaien van de klok komt voor. Dat gebeurt met name als tijdens de procedure blijkt dat een asielzoeker terugkomt op eerdere verklaringen omtrent zijn identiteit. Om niet in tijdnood te raken, stelt de IND in zo'n geval voor de klok terug te draaien en een nieuw begin te maken met het horen van de asielzoeker. De rechtshulpverlener heeft dan de mogelijkheid om de asielzoeker opnieuw voor te bereiden op het nader gehoor en opnieuw het rapport van het nader gehoor na te bespreken.

2.6 Het overleg tussen leidinggevend van IND en rechtshulp

Naast het overleg tussen medewerkers van de IND en rechtshulpverleners in individuele zaken, is er op leidinggevend niveau overleg tussen de rechtshulp en de IND over de gang van zaken op het aanmeldcentrum Schiphol. Ook Vluchtelingenwerk is daarbij vertegenwoordigd. Aanvankelijk was het de bedoeling dat dit overleg wekelijks zou plaatsvinden, maar al snel is die frequentie teruggebracht naar eens in de drie weken. Ten tijde van dit onderzoek kwamen de IND, rechtshulp en Vluchtelingenwerk eens in de vier tot zes weken bijeen. Van de kant van de (rechts)hulpverlening zijn aanwezig: de directeur en de juridisch coördinator van de SRA Amsterdam, een vertegenwoordiger van de advocatuur en een vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk. De IND wordt tijdens de vergadering vertegenwoordigd door het hoofd van de IND op Schiphol en de drie coördinatoren.

Er wordt vergaderd aan de hand van een standaardagenda. De eerste maanden werd er niet genotuleerd. Na verloop van tijd heeft men besloten om beurtelings notulen van de bijeenkomst te maken. Ook het voorzitterschap rouleert tussen de SRA en de IND. Naast de samenwerking tussen de IND en de SRA en organisatorische aspecten van het aanmeldcentrum, is er ruimte om onvrede over de werkwijze in individuele zaken aan de orde te stellen. Aan de hand van een voorval in een individuele zaak wordt zo een gedragslijn vastgesteld. Drie voorbeelden uit een door ons bijgewoond overleg kunnen dit verduidelijken.

Een medewerker van Vluchtelingenwerk stelt aan de orde dat het nader gehoor in een bepaalde zaak 7,5 uur had geduurd, terwijl het (volgens Vluchtelingenwerk) voor alle betrokkenen toch duidelijk was dat de asielzoeker in een opvangcentrum geplaatst diende te worden. De gedragslijn is volgens de IND dat de gehoormedewerker het gehoor onderbreekt en in overleg treedt met de beslissingsambtenaar. Wanneer het gehoor moet worden onderbroken, is ter beoordeling van de individuele gehoormedewerker vindt de IND.

Een advocaat heeft in een dossier een anoniem briefje van een gehoormedewerker aange troffen met daarop de mededeling: 'Deze asielzoeker voert een fantastisch toneelstuk op.' De

IND geeft aan dat dit soort briefjes (waarschijnlijk bedoeld voor beslismedewerkers) uit den boze zijn en belooft maatregelen te treffen. Inderdaad komt het voorval ter sprake tijdens een intern werkoverleg van de IND. Tussen de medewerkers ontstaat enige discussie of dit soort notities nu wel of niet geschreven mogen worden. Een coördinator kapt deze discussie af: 'Het gebeurt gewoon niet meer.'

De mannelijke gehoordmedewerkers is door de leiding van de IND op Schiphol opgedragen het gehoor te staken, als een asielzoekster daarin aangeeft verkracht te zijn. Het gehoor moet dan door een vrouwelijke medewerker worden overgenomen. Van de kant van de IND wordt nu voorgesteld in zo'n geval de 'klok stil te zetten', omdat een vrouwelijke gehoordmedewerker meestal niet onmiddellijk vrij gemaakt kan worden om het gehoor over te nemen. Dit voorstel vinden de vertegenwoordigers van rechtshulp niet onredelijk, ook omdat de IND deze nieuwe regel heeft vastgesteld naar aanleiding van een klacht van Vluchtelingenwerk. Wel hebben zij meer in het algemeen problemen met het 'stilzetten van de klok'. Het verzoek zal worden besproken in de begeleidingscommissie van rechtshulp. De begeleidingscommissie is later van mening dat rechtshulpverleners hierover van geval tot geval een beslissing moeten nemen.

De 'spelregels' op het aanmeldcentrum worden in de loop der tijd onder meer in het overleg tussen de rechtshulp en de IND vastgesteld en nader uitgewerkt. Ad hoc worden gedragslijnen vastgesteld, die bepaalde voorvallen in de toekomst dienen te voorkomen. Een belangrijk verschil tussen beide participanten in het overlegmodel tekent zich echter in bovenstaande voorbeelden af: waar de IND door de hiërarchische opbouw van de organisatie de medewerkers een bepaalde gedragslijn kan opleggen en zo daadwerkelijk afspraken met rechtshulp kan maken, ontbreekt deze mogelijkheid aan de kant van rechtshulp. De bijna honderd rechtshulpverleners hebben elk hun opvattingen en zijn zelf verantwoordelijk voor de behandeling van een zaak. De belangenbehartiging van de cliënt staat voorop en, bijvoorbeeld, het 'stilzetten van de klok' in geval van verkrachting, kan die belangenbehartiging in de weg staan. Voor de IND betekent dit dat zij in het overleg over een individuele zaak met een advocaat te maken kunnen krijgen die niet bereid is 'de klok stil te zetten', terwijl de leidinggevenden binnen de SRA daar anders over denken. Een medewerker van de IND geeft hiervan in een interview een voorbeeld:

'Er zijn advocaten die bijvoorbeeld tijdens een overleg zeggen: 'Ik vind die 24-uursprocedure niets'. (...) Maar dat is dan moeilijk overleg voeren op zo'n punt. Want dan heb je afspraken met de SRA, maar dan zegt die advocaat: 'Dat is allemaal leuk en aardig, maar daar ga ik niet mee akkoord.' Dat is gewoon jammer.'

De leidinggevenden binnen de SRA zitten echter ook in een moeilijke positie, omdat deze situatie hen in een bemiddelende rol dwingt. Een advocaat zegt hierover:

'Ik denk dat de SRA een heel lastige positie heeft. Ze moeten toch schipperen en dat merk je. Ik heb het idee dat ze niet helemaal vrij zijn om te spreken. We hebben natuurlijk eens in de zoveel tijd bijeenkomsten. (...) Het is moeizaam om dan een goed gesprek te hebben met de mensen van de stichting. Het is toch vaak zo dat er een vergadering wordt belegd, dat er van

te voren een aantal agendapunten worden vastgesteld, die vervolgens worden afgehandeld. Er is vaak weinig mogelijkheid om uit eigen beweging iets naar voren te brengen: dat je een aantal punten aan de orde stelt die rechtshulpverleners graag binnenskamers aan de orde willen stellen. En dat is heel jammer vind ik, dat zou toch ook mogelijk moeten zijn.'

3 Asielzoekers in de AC-procedure

In dit hoofdstuk bespreken we het aantal asielaanvragen, de plaatsing van asielzoekers in het AC-traject en de beschikkingen in het aanmeldcentrum. Waar mogelijk vergelijken we de cijfers van Schiphol met de aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar. De drie aanmeldcentra zijn echter niet volledig vergelijkbaar. In hoofdstuk 2 is al besproken dat de consequenties van een afwijzende beschikking voor asielzoekers op Schiphol groter zijn dan in de twee andere aanmeldcentra, omdat Schiphol een buitengrens van het Schengengebied is. Op Schiphol kunnen asielzoekers direct worden uitgezet naar het land waaruit zij gevlucht zijn. Asielzoekers wier verzoek in Rijsbergen of Zevenaar is afgedaan, worden doorgaans met een busje op een nabij gelegen station afgezet, overigens zonder geld of treinkaartje.

Daarnaast zijn er cultuurverschillen tussen de drie aanmeldcentra. De commissie-Offers wijst erop dat de samenwerking tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers, in elk geval tot begin 1995, in Rijsbergen moeilijker verliep dan in Zevenaar. Dat zou onder meer tot uiting komen in een lager percentage zwaarwegende adviezen dat de IND opvolgt en in een groter aantal verzoeken om een voorlopige voorziening in Rijsbergen (1995: 3-4). Ook Regioplan maakt melding van een aanvankelijk 'stroef' contact tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers in Rijsbergen. In Zevenaar zou de samenwerking daarentegen zo goed verlopen dat men, volgens een rechtshulpverlener, moet waken voor 'handje klap' (Visser & Homburg 1995: 51-52). Op Schiphol betitelen zowel IND-medewerkers als rechtshulpverleners de balie in de randstad als eigenwijs en hard; de IND op Schiphol en in Hoofddorp heeft dezelfde reputatie onder rechtshulpverleners.

De relatie tussen de beroepsopvattingen van participanten en de mate waarin procedures worden gevoerd, komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Die relatie belicht echter slechts één aspect van de werking van het overlegmodel. De mate waarin zwaarwegende adviezen worden uitgebracht en procedures worden gevoerd is een resultante van de wisselwerking tussen verschillende partijen: de asielzoeker, zijn rechtshulpverlener(s) en de medewerker(s) van de IND. Eventuele verschillen tussen de drie aanmeldcentra kunnen ook voortvloeien uit het aantal asielaanvragen, de aard en selectie van zaken en de landen van herkomst van asielzoekers. Ten slotte kunnen in de aanmeldcentra wettelijke regelingen (de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen, de Wet veilige derde landen of de Wet veilige landen van herkomst) in meer of mindere mate van toepassing zijn.

3.1 Aanvragen

Schiphol is het kleinste aanmeldcentrum (zie tabel 3.1). Circa 27 procent van de asielzoekers vraagt op Schiphol asiel aan, 33 procent in Rijsbergen en 40 procent in Zevenaar. Op Schiphol betreft het gemiddeld 500 asielzoekers per maand, in Rijsbergen 570 en in Zevenaar 680.²⁸ Vanaf juli stijgt het totale aantal aanvragen.

Tabel 3.1 Aantal aanvragen in de drie aanmeldcentra (januari tot oktober 1996)*

Periode	Schiphol		Rijsbergen		Zevenaar		Totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
januari	210*	13	684	41	777	46	1671	100
februari	489	30	587	36	544	34	1620	100
maart	460	28	505	31	651	40	1616	100
april	469	29	489	30	652	40	1610	100
mei	496	29	541	32	646	38	1683	100
juni	425	29	446	31	589	40	1460	100
juli	609	34	508	28	690	38	1807	100
augustus	462	25	668	36	710	39	1840	100
september	613	28	701	32	898	41	2212	100
Totaal	abs.	4233	5129	6157	15519			
	%	27	33	40	100			

* Gegevens op persoonsniveau.

Bron: IND (eigen bewerking)

Verwacht kan worden dat asielzoekers die met het vliegtuig Nederland binnenkomen uit andere landen afkomstig zijn dan asielzoekers die te voet, per auto of met het openbaar vervoer naar Rijsbergen of Zevenaar komen. Die asielzoekers zijn via België of Duitsland naar Nederland gekomen, of waren al in Nederland, bijvoorbeeld als het een herhaald asielverzoek betreft. In tabel 3.2 zijn de tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers op Schiphol vergeleken met Rijsbergen en Zevenaar. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage III.

Asielzoekers uit Afghanistan, Sri Lanka, Liberia, Sudan, Nigeria en Pakistan zijn oververtegenwoordigd op Schiphol. Met uitzondering van Nigeria en Pakistan, rekent de IND deze landen tot de moeilijke landen.²⁹ De politieke situatie in de zogenoemde moeilijke landen is onstabiel, maar de gehele situatie is niet zodanig dat asielzoekers afkomstig uit die landen volgens het beleid zonder meer voor een status in aanmerking komen. Elk asielverzoek wordt daarom toch individueel beoordeeld.

Op Schiphol is 75 procent van de asielzoekers afkomstig uit een als moeilijk aangemerkt land, in Rijsbergen 63 procent en in Zevenaar 58 procent. Onder die moeilijke landen bevinden zich er acht waarnaar in oktober 1996 niet werd uitgezet: Afghanistan, Algerije, Bosnië, Burundi, Irak, Liberia, Ruanda en Somalië. Op Schiphol is 53 procent van de

²⁹ Zie de Leidraad moeilijke landen, als bijlage gepubliceerd in de *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht* 1996, nr. 10, p. 1018-1019. Als moeilijke landen of gebieden worden verder aangemerkt: Algerije, Bosnië, Burundi, Irak, Iran, Kosovo, Servië en Montenegro, Sierra Leone, Syrië, Turkije en Zaïre. Soms geldt het beleid alleen voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld deserteurs en dienstweigeraars) of bepaalde regio's.

asielzoekers uit een van deze landen afkomstig; in Rijsbergen 50 procent en in Zevenaar 45 procent (zie ook bijlage III).³⁰

Tabel 3.2 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in de drie aanmeldcentra (april tot oktober 1996)*

Schiphol	% Rijsbergen	% Zevenaar	%
Afghanistan	23 Irak	17 Irak	20
Irak	19 Afghanistan	9 Afghanistan	11
Sri Lanka	11 Bosnië	8 Iran	8
Liberia	6 Somalië	8 Somalië	6
Sudan	6 Iran	6 Rusland	5
Iran	5 Algerije	4 Turkije	4
Nigeria	5 Ex-Joegoslavië	4 Ex-Joegoslavië	4
Somalië	4 Angola	3 Bosnië	4
Pakistan	3 Sudan	3 Sri Lanka	4
Angola	2 Liberia	3 Algerije	3
Overig	16 Overig	35 Overig	31
Totaal	% 100	100	100
personen	abs. 3098	3528	4388

* Gegevens op persoonsniveau

Bron: IND (eigen bewerking)

Asielzoekers uit voormalig Oostbloklanden zijn ondervertegenwoordigd op Schiphol. Als asielzoekers uit Bosnië, Kosovo en Servië buiten beschouwing blijven (die rekent de IND tot de moeilijke landen), komt in Zevenaar 17 procent van de asielzoekers uit een voormalig Oostblokland, in Rijsbergen 14 procent en op Schiphol slechts 1 procent.

De instroom op Schiphol verschilt dus aanzienlijk van de andere aanmeldcentra: er komen meer asielzoekers uit zogenoemde moeilijke landen en minder uit landen die mede aanleiding vormden voor de oprichting van de aanmeldcentra: het voormalige Oostblok. Een IND-medewerker op Schiphol merkte in een interview op: 'Een asieltoerist heb ik hier nog nooit gezien.'

3.2 Het AC-traject

Na het eerste gehoor bekijkt de IND of de asielaanvraag zich leent voor afdoening in het

³⁰ Burundi, Ruanda en Sierra Leone zijn niet meegerekend; deze landen worden in de overzichten van de IND onder de categorie 'overig' geschaard.

aanmeldcentrum. Als dat volgens de IND het geval is, wordt de asielzoeker in het 'AC-traject' geplaatst en krijgt hij in het aanmeldcentrum een nader gehoor. In de loop van de procedure kunnen feiten en omstandigheden naar voren komen die aanleiding geven de asielzoeker alsnog in een opvangcentrum te plaatsen.

De meest voorkomende criteria op grond waarvan de IND op Schiphol besluit de asielzoeker in het aanmeldcentrum nader te horen zijn het flinterdun asielrelaas, het zonder tijdrovend onderzoek kunnen afdoen als kennelijk ongegrond en twijfel aan de identiteit of nationaliteit van de asielzoeker. 'Asieltoeristen' doen, zoals gezegd, maar zelden Schiphol aan. Het aantal asielaanvragen dat als niet ontvankelijk wordt afgedaan is gering, evenals het aantal asielaanvragen dat op grond van de Wet veilige derde landen of op grond van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen wordt afgedaan. Het aantal 'treffers' - asielzoekers, wier vingerafdruk bekend is in de registratie van de CRI - is minimaal: 20 op meer dan 4000 aanvragen (0,5 procent).

Zoals gezegd, is het de gehoormedewerker van de IND niet toegestaan in het eerste gehoor vragen te stellen over de motieven voor de asielaanvraag. De informatie op grond waarvan een asielzoeker in het AC-traject wordt geplaatst, is dan ook summier. De beslismedewerker gaat daarbij vooral af op de geloofwaardigheid van het verhaal over de reisroute. De aanwezigheid van documenten, zoals lidmaatschapskaarten van politieke organisaties, identiteitsbewijzen en reispapieren spelen een rol bij de beslissing een asielzoeker in het AC-traject te plaatsen. Ook eventuele criminele antecedenten, een eerdere asielaanvraag of informatie over een verblijfstitel in een derde land zijn hierbij van belang.

Twijfel aan de nationaliteit

Veel aandacht krijgen recentelijk zogenoemde 'pseudo-Liberianen': veelal jongeren die stellen uit Liberia afkomstig te zijn en bovendien regelmatig zeggen minderjarig te zijn. Volgens de IND komen deze asielzoekers in werkelijkheid meestal uit landen als Ghana en Nigeria. De registratie van de IND en van rechtshulp vermeldt alleen de eerste nationaliteit, ook als later blijkt dat dit niet juist is. Ook in onze cijfers zijn deze asielzoekers derhalve onder Liberia geschaard (tabellen 3.1, 3.2 en 3.3).

'Pseudo-Liberianen' worden, net als andere asielzoekers waarbij men twijfelt aan de nationaliteit, onderworpen aan een nationaliteitenonderzoek. Dit gebeurt overigens ook in de andere aanmeldcentra en was ook voor invoering van het AC-model praktijk. Regelmatig wordt asielzoekers verzocht het volkslied ten gehore te brengen. In het nader gehoor worden zij onder meer scherp ondervraagd over hun woonsituatie, de geografische en politieke situatie, gewoontes in hun land, televisiestations en nationale gerechten. De goede antwoorden op deze vragen houdt de IND geheim om reisagenten niet in de kaart te spelen. De IND vreest dat reisagenten asielzoekers op de vragen gaan voorbereiden.

Rechtshulpverleners spreken spottend van het 'Liberia-examen'; zij vinden de wijze waarop de asielzoekers worden ondervraagd gênant. Het gehoor zorgt soms voor ongebruikelijke situaties. IND-medewerkers en rechtshulpverleners wisselen bijvoorbeeld op de gang recepten uit van het Liberiaanse equivalent van boerenkool. Het leidt tot discussies waarbij IND-medewerkers aanvoeren dat de asielzoeker tien vragen verkeerd heeft beantwoord en de rechtshulpverlener benadrukt dat vijf vragen toch goed zijn beantwoord. Rechtshulpverleners twijfelen eraan in hoeverre het 'examen' de vraag of iemand inderdaad

afkomstig is uit een bepaald land, sluitend kan beantwoorden:

'Die vragenlijst om te controleren of iemand al dan niet uit Liberia komt; dat is verschrikkelijk. Ik heb toevallig vrij veel gereisd, ook in Afrika, en de vragen die je op dat moment aan zo'n al dan niet gestelde Liberiaan voorlegt, die spelen gewoon niet zozeer in zo'n land. Het zijn Westerse vragen die wij als westerlingen over ons eigen land kunnen beoordelen, maar geen vragen die een Liberiaan of een willekeurig iemand uit West-Afrika zo een, twee, drie kan beantwoorden. Kijk, als het overduidelijk is dat iemand niet uit een bepaald land komt, dan is het wellicht een AC-zaak. Maar het zijn nou net zo vaak die grensgevallen: mensen die een aantal vragen goed beantwoorden en een aantal vragen fout beantwoorden. En daar wordt dan de conclusie aan verbonden; dus klopt het niet. Terwijl je ook kunt zeggen: 'Hij heeft een aantal vragen goed beantwoord, dus is er in ieder geval twijfel.' En laat dan uiteindelijk maar een ambassade of wie dan ook bekijken of iemand al dan niet uit dat land komt. Maar je kunt niet zo maar op zo weinig basis concluderen dat het dan maar niet klopt. En zeker bij dat soort zaken heb ik vaak het idee dat mensen teruggestuurd worden naar hun eigen land, of naar een derde land, waarvan ik denk dat het asielverhaal eigenlijk best misschien een status op had moeten leveren.'

Of op basis van het 'examen' daadwerkelijk uitspraken gedaan kunnen worden over de nationaliteit, hangt onder meer af van de leef- en woonsituatie van de betrokken asielzoeker in zijn herkomstland. De rechtbank Haarlem oordeelde in een zaak dat hoe lager het opleidingsniveau, hoe meer voorzichtigheid is geboden bij de waarde die aan de gebrekkige beantwoording van de vragen toegekend kan worden.³¹ In een zaak van een asielzoeker uit Sierra Leone oordeelde de rechter:

Voor het feit dat (-) weinig tot niets weet van Sierra Leone kan redengevend zijn dat hij als 'horige' zijn gehele leven in de binnenlanden van Sierra Leone, vanaf zijn geboorte is opgegroeid. Verweerder heeft te lichtvaardig geoordeeld dat (-) geen Sierra Leonon is.³²

Als de asielzoeker erkent inderdaad uit een ander land afkomstig te zijn dan hij eerder stelde en hij zijn asielverzoek niet intrekt, dan draait de IND in de regel de klok terug tot het moment waarop het eerste gehoor was begonnen. Het horen begint dan opnieuw. Soms heeft de asielzoeker meer meegemaakt dan uit het door de reisagent aangereikte asielrelaas blijkt. Door deze asielzoekers wordt op Schiphol een tipje van de sluier opgelicht van het netwerk van mensenhandel dat hierachter schuil gaat. Uit gesprekken met IND-medewerkers en rechtshulpverleners blijkt dat de meeste asielzoekers met hulp van een reisagent naar Nederland komen en daarvoor bedragen betalen die variëren tussen de tien en twintig duizend dollar (vgl. Doornhein & Dijkhoff 1995: 47-49; Böcker & Havinga 1996: 65-68). Voor asielzoekers wier verzoek bij voorbaat geen kans maakt - de gelukzoekers - is dit niet minder schrijnend.

31 Rb Haarlem 6 september 1996 AWB 96/7212.

32 Rb Haarlem 12 april 1996 AWB 96/2750.

Kritiek

De selectie van zaken op Schiphol wordt sterk bekritiseerd door rechtshulpverleners. Ten eerste laat de IND op Schiphol rechtshulpverleners bij de aanmelding van de asielzoeker in het ongewisse over de reden van plaatsing in het AC-traject. Rechtshulpverleners worden vervolgens bijvoorbeeld geconfronteerd met een asielzoeker afkomstig uit een gedoogdenland, waarvan men zich sterk afvraagt waarom die persoon in het AC-traject is geplaatst. Daaraan kunnen, zoals gezegd, redenen ten grondslag liggen als twijfel aan de nationaliteit, een eerder asielverzoek, criminele antecedenten of de mogelijkheid van een Schengenclaim. In juni 1996 plaatste de IND zonder overleg met rechtshulp voor het eerst verstekelingen in de AC-procedure. Het gevolg was dat rechtshulpverleners zich niet op deze nieuwe categorie asielzoekers konden voorbereiden. De SRA heeft zich hierover onmiddellijk beklaagd bij de directeur van de IND. Vervolgens heeft overleg plaatsgevonden en in oktober 1996 is overeenstemming bereikt over een procedure, die dezelfde maand is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire.

In december 1996 is tussen de IND op Schiphol en de rechtshulp afgesproken dat de IND de redenen voor plaatsing in het AC-traject in het vervolg wel aan de rechtshulpverlener kenbaar maakt. In Rijsbergen en Zevenaar gebeurt dit al in zaken die normaal gesproken niet in een aanmeldcentrum worden afgedaan, met name zaken van asielzoekers afkomstig uit gedoogdenlanden. Het inzicht bieden in de redenen van de AC-plaatsing kan de werking van het overlegmodel verbeteren en bijdragen aan een daling van het aantal procedures.

Ten tweede zijn rechtshulpverleners van mening dat de selectie van asielverzoeken te streng is: de IND zou, tegen de afspraak in, ook binnen 24 uur op niet apert kansloze asielverzoeken beslissen.

Het beginsel dat apert kansloze zaken, bijvoorbeeld asielverzoeken die op bedrog berusten of zijn ingegeven door economische motieven van de asielzoeker, in een verkorte procedure kunnen worden afgedaan, wordt niet bestreden door rechtshulpverleners. Rechtshulpverleners merken op dat verzoeken die 'met asiel niets te maken hebben' er eenvoudig uit te halen zijn. De meeste rechtshulpverleners hebben er geen moeite mee zich terug te trekken uit dergelijke zaken. Zo zegt een rechtshulpverlener:

'Op het moment dat het overduidelijk is, heb ik ook niet zoveel moeite met die 24 uur en een snelle afhandeling van de beslissing. Daar is denk ik uiteindelijk iedereen alleen maar goed mee af. Ik denk dat het in ieder geval ook duidelijkheid schept voor de persoon in kwestie.'

De kritiek van rechtshulpverleners richt zich op het zogenoemde derde criterium: asielverzoeken die zonder tijdrovend onderzoek binnen 24 uur als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk kunnen worden afgedaan. Een aantal rechtshulpverleners bestrijdt dat een afspraak over deze laatste categorie zaken is gemaakt. Een rechtshulpverlener zegt hierover:

'Er zijn destijds gewoon afspraken gemaakt en daar houdt de IND zich niet aan. Er zouden hier alleen zaken worden behandeld die niets met asiel te maken hebben. De werkelijkheid is anders. Wij krijgen binnenkort Iraniërs hier. Irakezen nog net niet. Maar er zouden hier alleen asieltoeristen en flinterdunne zaken worden afgedaan. En de rechtbank is daarin meegegaan,

door dit criterium aanzienlijk op te rekken.'

Een andere rechtshulpverlener meent dat het streven van de IND is 'dat alles wat kort kan, ook door het aanmeldcentrum moet'. Een rechtshulpverlener merkt naar aanleiding van een zaak op:

'Ik had bij mijn vorige dienst een Afghaan. Dan denk je: wat doet hij hier? Ja, er was wat twijfel aan zijn nationaliteit, maar die man had nota bene een identiteitsbewijs bij zich. Toen heb ik tijdens de voorbespreking er echt werk van gemaakt en er de hele tijd bij hem op gehamerd: de enige reden dat jij hier zit, is omdat ze twijfelen aan je nationaliteit. Het bleek dat hij een notitieboekje met allerlei telefoonnummers in Nederland bij zich had en daar heb ik een aantal mensen van gebeld en dat bleken allemaal familieleden en familieleden van vrienden en kennissen te zijn en allemaal bevestigden zij dat hij inderdaad Afghaans is. Toen heb ik gezegd: zeg nou maar tijdens het nader gehoor dat je allemaal vrienden en familie hier in Nederland hebt, die dat kunnen bevestigen, dan komt het wel goed. Want de ervaring is toch dat het indienen van een zwaarwegend advies voor het nader gehoor helemaal geen zin heeft. Die man is toen later op eigen initiatief van de IND ook naar een opvangcentrum geplaatst. Maar ja, de IND probeert het gewoon om dan alle Afghanen, waar ook maar een klein beetje twijfel is, hier in het AC-traject te plaatsen. Dat gaat gewoon te ver.'

Daarentegen zegt een rechtshulpverlener die uiterst kritisch tegenover het AC-model staat: 'Ik moet zeggen dat de IND in het algemeen goed selecteert.' Weer een andere rechtshulpverlener is de volgende mening toegedaan:

'Het gegeven van het AC-model: 'geen enkel aanknopingspunt met asiel, een flinterdun asielrelaas', dat vind ik bij lange na niet voor alle zaken gelden die hier in het aanmeldcentrum worden afgedaan. Het zijn over het algemeen niet de sterkste asielzaken, dat is een ding wat zeker is, maar dat was niet het criterium. Het criterium was dat het helemaal niets voorstelde wat op asiel leek. En dat is net even iets anders. Het zijn toch ook vaak zaken waarvan ik denk, nou zoek dit nou nog even uit. (..) Verifieerbare dingen. Dat lukt over het algemeen niet binnen die 24 uur. Nou, neem daar dan iets meer tijd voor en neem dan een weloverwogen beslissing, al dan niet negatief.'

De IND is van mening dat het derde criterium steeds deel uit heeft gemaakt van de afspraken rond de oprichting van de aanmeldcentra. De rechtbank Haarlem stelde in februari 1996 de IND in het gelijk.³³ In de schriftelijke stukken aan de Tweede Kamer is dit derde criterium steeds vermeld. Het ziet ernaar uit dat de Nederlandse Orde van Advocaten in de zomer van 1994 heeft ingestemd met een regeling, waar een groot deel van de advocaten in de Randstad zich, eenmaal terug van vakantie, niet in kon vinden. Een rechtshulpverlener merkt hierover op: 'Wij hebben daar behoorlijk wat veren moeten laten.' Een andere rechtshulpverlener zegt daarover het volgende:

'Het aanmeldcentrum moest en zou er komen. En uiteindelijk is dit een compromis. Maar het is geen fraai compromis. Ik ben er niet trots op dat de Orde akkoord is gegaan met dit compromis. (...) Ik weet ook niet waarom men uiteindelijk hiertoe besloten heeft. Ik weet niet of dat zo'n verstandige zet is geweest om op deze wijze akkoord te gaan. Maar ik weet ook niet of er een ander onderhandelingsresultaat te bereiken was geweest.'

Aantallen

Op grond van de van de kritiek van rechtshulpverleners dat de IND op Schiphol te streng selecteert, kan verwacht worden dat de IND op Schiphol minder asielzoekers - nadat zij in het AC-traject zijn geplaatst - doorzendt naar een opvangcentrum. Bovendien kan verwacht worden dat asielzoekers, wier aanvragen op Schiphol worden afgedaan, uit andere, 'moeilijker', landen afkomstig zijn dan asielzoekers in Rijsbergen en Zevenaar.

De toetsing van beide vooronderstellingen wordt beperkt door de wijze van registratie in de aanmeldcentra. Het is niet goed na te gaan uit welke landen de asielzoekers afkomstig zijn die de IND in het AC-traject plaatst. De IND registreert dit wel, maar daar kan achteraf geen overzicht van worden verkregen.³⁴ Wij hebben daarom gebruik gemaakt van de registratie van rechtshulp. De IND meldt daar alleen asielzoekers aan die in het AC-traject worden geplaatst. In tabel 3.3 is het aantal zaken van asielzoekers die in het AC-traject zijn geplaatst (de aanmeldingen bij rechtshulp) weergegeven, alsmede het aantal zaken van asielzoekers die daadwerkelijk in het aanmeldcentrum een afwijzende beschikking hebben gekregen. Het verschil tussen beide cijfers geeft aan het aantal zaken van asielzoekers die de IND op eigen gelegenheid of naar aanleiding van een zwaarwegend advies in een opvangcentrum heeft geplaatst. Het blijkt dat sinds de opening van het aanmeldcentrum 455 zaken van asielzoekers, wier aanvragen aanvankelijk in het aanmeldcentrum zouden worden afgedaan, doorgezonden zijn naar een opvangcentrum (51 procent). Die plaatsing heeft niet altijd met de inhoud van de zaak te maken; regelmatig worden asielzoekers vanwege capaciteitsproblemen bij de IND doorgezonden naar een opvangcentrum.

³⁴ De IND registreert deze gegevens in een logistiek computerprogramma *Acclis*, dat voornamelijk dient om de termijnen binnen de 24-uursprocedure te bewaken. Dit programma is niet geschikt om overzichten te vervaardigen. Binnen het programma 'Indis' kunnen wel dergelijke overzichten gemaakt worden, maar is het niet mogelijk om een uitsplitsing te maken naar de verschillende aanmeld- en opvangcentra.

Tabel 3.3 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers die op Schiphol in het AC-traject zijn geplaatst (januari tot oktober 1996)

Land van herkomst	Instroom		Waarvan in AC-traject		Waarvan beslist in AC	
	abs. personen	% personen	abs. zaken	% zaken	abs. zaken	% van in AC-traject geplaatste zaken
Nigeria	298	7	233	26	124	56
Liberia	204	5	122	14	72	59
Pakistan	137	3	81	9	53	65
Sudan	296	7	51	6	17	33
Iran	245	6	41	5	10	24
Angola	82	2	27	3	14	52
Ghana	*	*	27	3	22	81
Zare	59	1	27	3	10	37
Sierra Leone	*	*	25	3	7	28
Sri Lanka	552	13	25	3	10	40
Overig	*	*	239	25	94	39
Totaal**	abs. 4369		888		433	
	%	100		100		49

* geen gegevens beschikbaar, omdat de IND asielzoekers uit deze landen onder de categorie 'overig' schaaft; de totalen zijn wel steeds bekend.

** de gegevens wijken af van tabel 3.2, omdat hier de gegevens over een drie maanden langere periode konden worden beschouwd. Zij wijken eveneens af van tabel 3.1, omdat hier, in tegenstelling tot in tabel 3.1, de weekcijfers niet exact konden worden omgezet naar maandcijfers.

Bron: IND, Rechtshulp Schiphol (eigen bewerking)

Ter indicatie zijn in tabel 3.3 ook de aanvragen van alle asielzoekers vermeld (dus ook van de asielzoekers die meteen in een opvangcentrum worden geplaatst). Die instroomcijfers zijn van de IND afkomstig en zijn moeilijk te vergelijken met de cijfers van rechtshulp, omdat de IND personen registreert en de rechtshulp zaken.³⁵ Om dit verschil enigszins te ondervangen zijn de instroomcijfers en de aanmeldingen bij de rechtshulp ook weergegeven in percentages van

35 Rechtshulp registreert alleen hoofdaanvragers en niet eventuele kinderen. Echtgenoten worden soms wel, soms niet apart geregistreerd. Zie ook bijlage I.

het totaal.³⁶ Een uitgebreid overzicht van alle aanmeldingen bij de rechtshulp op Schiphol, de zwaarwegende adviezen en AC-beschikkingen is opgenomen in bijlage IV.

De lijst van landen in tabel 3.3 bevat voornamelijk door de IND als moeilijk gekenmerkte landen: Sudan, Iran, Zaïre, Sierra Leone en Sri Lanka en één land waar volgens het huidige beleid niet naartoe wordt uitgezet: Liberia. Uit bijlagen IV en V blijkt dat de IND soms ook asielzoekers uit andere landen waarheen niet kan worden uitgezet in het AC-traject plaatst (Afghanistan, Irak). De redenen van plaatsing van deze asielzoekers in het AC-traject zijn niet bekend. Uit interviews met IND-medewerkers blijkt dat in het merendeel van deze zaken de IND aan de nationaliteit van de asielzoeker twijfelt.

In tabel 3.4 zijn de tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers die in het AC-traject op Schiphol zijn geplaatst vergeleken met die in Rijsbergen en Zevenaar (de gegevens over Zevenaar hebben betrekking op een langere periode). Bijlage V bevat een uitgebreide vergelijking van de drie aanmeldcentra van de landen van herkomst van asielzoekers in het AC-traject. Daaruit blijkt dat in de drie aanmeldcentra te zamen, asielzoekers uit 113 verschillende landen in het AC-traject zijn geplaatst. Het gaat soms om hele kleine aantallen, bijvoorbeeld twee asielzoekers uit Mozambique. De behandeling van deze aanvragen vereist van IND-medewerkers en rechthulpverleners specifieke kennis en vaardigheden, zoals het omgaan met cultuurverschillen. De lijst van nationaliteiten geeft bovendien aan dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van de zaken die voor afdoening in het aanmeldcentrum geschikt worden geacht. Ging men bij de opening van de aanmeldcentra nog uit van zaken van asielzoekers uit landen als Roemenië, Polen en Tsjechië, in de praktijk worden ook asielzoekers uit bijvoorbeeld Japan of Centraal Afrika in het AC-traject geplaatst.³⁷

De IND op Schiphol plaatst tussen de 21 en 27 procent van de asielzoekers in het AC-traject.³⁸ Deze schatting komt overeen met de situatie in Zevenaar.³⁹ In Rijsbergen plaatst de IND naar verhouding meer asielzoekers in het AC-traject: tussen 25 en 33 procent.⁴⁰

36 In de gewone asielprocedure wordt wel een omrekeningsfactor van 1,3 gebruikt voor de omzetting van gegevens op dossierniveau naar gegevens op persoonsniveau. Die factor kan hier echter niet goed worden toegepast, omdat de aantallen te klein zijn en bovendien het aantal gezinnen dat in het AC-traject wordt geplaatst vermoedelijk lager is dan in de gewone procedure.

37 We weten van de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar niet of ze daar ook in het aanmeldcentrum zijn afgedaan; zie voor Schiphol bijlage IV.

38 Er zijn 888 dossiers aangemeld bij de rechtshulp op 4233 personen bij de IND in de periode van januari tot oktober 1996 (zie tabel 3.1). Het minimum van 21 procent gaat ervan uit dat de 888 dossiers bij de rechtshulp geen gezinnen bevat (hetgeen niet het geval is); bij het maximum is de omrekeningsfactor van 1,3 gebruikt (die waarschijnlijk iets te hoog is).

39 Over de (langere) periode van januari 1995 tot oktober 1996 zijn 3535 dossiers aangemeld bij de rechtshulp op een totale instroom van 17.332 personen. Zie voor de berekening noot 38.

40 In de periode januari tot oktober 1996 zijn 1300 dossiers aangemeld op 5129 personen (zie tabel 3.1). Zie voor de berekening noot 38.

Tabel 3.4 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in het AC-traject in de drie aanmeldcentra

Schiphol (15 januari tot 1 oktober 1996)	Rijsbergen % (1 januari tot 1 oktober 1996)	Zevenaar % (1 januari 1995 tot 1 oktober 1996)	%
Nigeria	26 Ex-Joegoslavië	9 Rusland	9
Liberia	14 Algerije	6 Roemenië	7
Pakistan	9 Rusland	6 Ex-Joegoslavië	6
Sudan	6 Zaïre	5 Armenië	5
Iran	5 Irak	5 China	4
Angola	3 Angola	4 Georgië	4
Ghana	3 Liberia	4 Oekraïne	4
Zaïre	3 China	4 Turkije	4
Sierra Leone	3 Turkije	4 Algerije	3
Sri Lanka	3 Staatloze	3 Staatloze	3
Overig	25 Overig	50 Overig	51
Totaal	100 Totaal	100 Totaal	100

* Gegevens op dossierniveau (in Zevenaar alleen kinderen niet meegerekend)

Bron: Rechtshulp (eigen bewerking)

De verschillen in instroom tussen de drie aanmeldcentra, zetten zich voort in het AC-traject. Schiphol wijkt in de landen van herkomst van asielzoekers af van de twee andere aanmeldcentra. Zo vormen asielzoekers uit Nigeria de grootste categorie in het aanmeldcentrum Schiphol, een land dat in de andere aanmeldcentra in de 'top tien' niet eens voorkomt. Hetzelfde geldt voor asielzoekers uit Pakistan, Sudan, Ghana, Sierra Leone en Sri Lanka. In Rijsbergen en Zevenaar zijn de landen van herkomst van asielzoekers meer gevarieerd dan op Schiphol. De asielzoekers uit de tien meest voorkomende landen maken op Schiphol 75 procent van het totaal uit, in Rijsbergen en Zevenaar betreft het de helft van de asielzoekers in het AC-traject.

Asielzoekers uit landen waarheen niet kan worden uitgezet, worden op Schiphol naar verhouding nagenoeg evenveel in het AC-traject geplaatst als in Rijsbergen. Zevenaar plaatst deze asielzoekers naar verhouding iets minder vaak in het AC-traject. De instroom uit die landen is, zoals in paragraaf 3.1 bleek, op Schiphol 53 procent van de totale instroom, in Rijsbergen 50 procent en in Zevenaar 45 procent. Het aandeel van asielzoekers uit landen waarheen niet kan worden uitgezet op het totaal aantal asielzoekers in het AC-traject, is op Schiphol 20 procent, in Rijsbergen 18 procent en in Zevenaar 12 procent (zie ook bijlage V).

3.3 Beschikkingen

Op grond van de verschillen in landen van herkomst van asielzoekers kan verwacht worden dat het percentage asielzoekers, wier verzoek in het aanmeldcentrum als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk wordt afgedaan, op Schiphol het laagste is van de drie aanmeldcentra en in Zevenaar het hoogst. Op Schiphol zijn immers meer asielzoekers afkomstig uit 'moeilijke landen' en uit de vorige paragraaf kwam naar voren dat op Schiphol niet wezenlijk vaker aan de identiteit van asielzoekers wordt getwijfeld dan in Rijsbergen en (zij het in mindere mate) Zevenaar. In werkelijkheid is dat echter niet het geval. Over negen maanden beschouwd (januari tot oktober 1996) is het percentage zaken met een afwijzende beschikking in Schiphol en Zevenaar gelijk, namelijk 10 procent en in Rijsbergen betreft het 8 procent van de aanvragen (zie tabel 3.5). Als ook de ingetrokken aanvragen worden meegerekend, dan zijn de percentages voor Schiphol, Rijsbergen en Zevenaar respectievelijk 13, 14 en 13 procent. In 1995 werd in Rijsbergen op 8 procent van de aanvragen binnen de 24-uursprocedure negatief beslist en trok 5 procent zijn asielaanvraag in (samen 13 procent); in Zevenaar werd 12 procent negatief beslist en 2 procent trok zijn aanvraag in (samen 14 procent). Er is echter reden te vooronderstellen dat op Schiphol meer beschikkingen zijn gegeven dan de IND heeft geregistreerd. Volgens de IND hebben tot oktober 1996 423 personen een afwijzende beschikking gehad, rechtshulp telde in diezelfde periode 427 zaken. Hoewel rechtshulp kinderen (en soms ook echtgenoten) niet meetelt, komt rechtshulp dus tot een hoger aantal beschikkingen. De cijfers in tabel 3.5 geven dan ook niet meer dan een indicatie.

Dat de percentages van zaken die in de drie aanmeldcentra afgedaan zijn over een langere termijn en over een groot aantal asielzoekers beschouwd constant zijn, is niet zo verwonderlijk. De voorafgestelde verwachting dat circa 10 procent van de asielaanvragen in de aanmeldcentra zou kunnen worden afgedaan, was ook gebaseerd op ervaringen over een langere termijn en daar is vervolgens de capaciteit van de centra en de personeelsomvang op afgestemd. Overigens was naar de mening van IND-medewerkers op Schiphol de personele bezetting, met name in de weekeinden, onvoldoende. Met een voorgenomen uitbreiding van personeel verwacht men meer zaken in het aanmeldcentrum te kunnen afdoen. Ten tijde van het onderzoek werden asielzoekers, zoals gezegd, regelmatig enkel vanwege capaciteitsproblemen in een opvangcentrum geplaatst. Ons is niet gebleken dat de IND op Schiphol naar een bepaald percentage streeft en daar bij de beoordeling van individuele zaken rekening mee zou houden; dat is gezien de dagelijks wisselende instroom van asielzoekers ook niet goed mogelijk. Als het rustig is, werken de beslissers aan zaken uit het opvangcentrum Haarlem. Uit tabel 3.5 blijkt dat de instroom en de percentages AC-afgedane zaken, per maand verschillen. Zo waren er in juli 43 procent meer asielaanvragen op Schiphol dan in de voorgaande maand. In maanden met een gelijk aantal aanvragen (bijvoorbeeld maart en augustus op Schiphol) varieert het percentage afgedane zaken.

Tabel 3.5 Instroom, beschikkingen en intrekkingen in de drie aanmeldcentra (januari tot oktober 1996)

Periode	Schiphol			Rijsbergen			Zevenaar		
	ins- troom	waar- van be- schikt	waarvan ingetrok- ken	inst- room	waar- van besch- ikt	waarvan ingetrok- ken	in- stroom	waar- van besch- ikt	waarvan ingetrok- ken
	abs.	%	%	abs.	%	%	abs.	%	%
januari	210*	8*	0	684	7	5	777	8	2
februari	489	11	3	587	12	6	544	9	3
maart	460	11	2	505	10	8	651	15	2
april	469	14	4	489	6	7	652	9	2
mei	496	9	5	541	6	5	646	11	1
juni	425	9	2	446	10	5	589	10	2
juli	609	7	2	508	6	3	690	10	3
augustus	462	16	4	668	10	9	710	11	4
september	613	10	2	701	7	4	898	7	4
Totaalabs	4233	423	123	5129	418	294	6157	618	163
%	100	10	3	100	8	6	100	10	3

* Gegevens op persoonsniveau.

Bron: IND (eigen bewerking)

In tabel 3.5 valt op dat in Rijsbergen twee keer zoveel asielzoekers hun aanvraag intrekken als op Schiphol en in Zevenaar. Ook in 1995 werden in Rijsbergen meer asielaanvragen ingetrokken dan in Zevenaar (respectievelijk 5 en 2 procent). Een mogelijke verklaring is dat rechtshulpverleners in Rijsbergen er bij asielzoekers meer op aandringen kansloze aanvragen in te trekken. Rechtshulp registreerde in 1995 echter slechts 238 intrekkingen in Rijsbergen, terwijl de IND 611 intrekkingen registreerde. Ook op Schiphol noteerde rechtshulp minder intrekkingen dan de IND (respectievelijk 70 en 123).⁴¹ Deze verschillen kunnen met een andere registratiewijze te maken hebben (registratie op dossier- of persoonsniveau; geen of gebrekkige registratie); maar ook is mogelijk dat bij intrekkingen niet steeds een rechtshulpverlener wordt betrokken.

Het percentage zaken dat in het aanmeldcentrum Schiphol wordt afgedaan wijkt al met al niet sterk af van dat in de andere aanmeldcentra. Bovendien lijkt dat percentage eerder bepaald door de capaciteit van het centrum en de personeelsomvang dan door de verschillen in landen van herkomst van asielzoekers.

41 In Zevenaar komen de aantallen intrekkingen meer overeen. Rechtshulp noteert over de periode van januari 1995 tot oktober 1996 296 intrekkingen (kinderen niet meegerekend) en de IND 390 (kinderen wel meegerekend).

3.4 Kwaliteit, grensverkenning en de kans op fouten

Volgens IND-medewerkers is de kans dat een asielzoeker in het aanmeldcentrum onterecht uitgeprocedeerd raakt uitgesloten. Naar hun mening zijn de eisen die aan de AC-procedure op Schiphol worden gesteld zo hoog dat het niet voorkomt dat een asielzoeker ten onrechte wordt uitgezet. De gehoren en de beschikkingen zijn volgens de IND op Schiphol beter dan elders. Een IND-medewerker is van mening:

'De procedure is zo zorgvuldig dat ik durf te stellen dat er geen risico's voor de uitgeprocedeerde asielzoeker aan kleven. Want bij ook maar de minste of geringste twijfel, dan geldt het voordeel van de twijfel. Dan wordt de asielzoeker uitgeplaatst naar een opvangcentrum en vindt er nader onderzoek plaats.'

Soms zoekt de IND bewust de confrontatie met rechtshulp. Met name in de beginperiode van het aanmeldcentrum werden uitspraken van de rechter uitgelokt om duidelijkheid te krijgen over de grenzen van het eigen handelen. Hieronder volgen twee citaten uit interviews met twee IND-medewerkers over deze gang van zaken:

'Ik denk dat in de beginperiode door beide partijen de grenzen afgetast zijn. (..) De rechter heeft ook heel duidelijk aanwijzingen gegeven. Die grensverkenning is nog een beetje bezig. (..) Het is ook een beetje een kwestie van uittesten. Niet inhoudelijk, maar puur procedureel. (..) Bijvoorbeeld met betrekking tot de ama's [alleenstaande minderjarige asielzoekers, ND/JS]; toen hebben wij gezegd 'nou, laten we dat dan maar eens toetsen.' En de rechter heeft dat gehonoreerd. (..) Dat zijn zaken die natuurlijk best wel eens uitgeprobeerd worden. Wij zijn beslissers, maar wij zijn natuurlijk ook juristen. En de hele procedure is natuurlijk ook een juridisch spel, wat natuurlijk meeweegt in de hele besluitvorming ... zolang de humanitaire aspecten wel de overhand houden.'

'Wanneer we geconfronteerd worden met een nieuwe trend gaan we daar eerst intern over praten om tot een standpunt te komen. Dan komt er een moment waarop dat standpunt aan een rechtshulpverlener wordt voorgelegd. De rechtshulpverlener gaat daar tegenin, dat zou ik ook doen. Dan willen we op een gegeven moment een principiële uitspraak van de rechter. Omdat op het moment dat wij zo'n zaak doorzenden naar een opvangcentrum de aanzuigende werking natuurlijk groot kan zijn. (..) Want het is een bepaalde trend. (..) Als je niet op een gegeven moment daar een uitspraak over uitlokt, dan weet je ook niet hoe je kunt en mag handelen binnen de rechterlijke lijnen binnen het AC-model. Dat is voor ons ook spannend. (..) Dan tast je grenzen af.'

De IND erkent dat met name het eerste half jaar na opening van het aanmeldcentrum, grenzen zijn verkend op een manier die achteraf 'minder gelukkig' was. In de rechtspraak is iets zichtbaar van die grensverkenningen. De rechtbank Haarlem oordeelde onder meer:

De AC-voorlopige voorzieningprocedure leent zich niet voor een met de vereiste grondige

voorbereiding, behandeling en beoordeling uitgevoerde rechterlijke toetsing van de recente omslag in verwijderingsbeleid ten aanzien van uit Sudan afkomstige asielzoekers.⁴²

AC-procedure leent zich in beginsel niet voor afhandeling van asielverzoeken van Zaïrezen behorend tot risicogroepen (onder andere actieve tegenstanders regime (UDPS-leden), kritische journalisten en deserteurs).⁴³

[De redenering] dat als een asielzoeker onjuiste informatie verstrekt over zijn land van herkomst ook op het punt van de gestelde minderjarigheid niet de waarheid zal spreken, terwijl op grond van optische waarneming aan de minderjarigheid in redelijkheid niet kan worden getwijfeld [kan niet worden toegelaten]. Het komt erop neer dat personen van wie de minderjarigheid prima facie evident is, gelet op de strekking van het AMA-beleid, niet in de AC-procedure thuishoren, ongeacht wat ze aanvoeren.⁴⁴

In april 1996 heeft de IND een verwijderde asielzoeker moeten terughalen, omdat deze ontijdig uitgezet was, namelijk voordat voorbereiding en behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening had plaatsgevonden.⁴⁵

Ook de meeste rechtshulpverleners zijn van mening dat de beschikkingen op Schiphol beter zijn dan elders en dat asielzoekers ook uitgebreider worden gehoord. Toch zijn zij bezorgd over de kwaliteit van de besluitvorming in aanmeldcentra in het algemeen, en in het aanmeldcentrum Schiphol in het bijzonder. In gesprekken met 24 rechtshulpverleners legden wij hen de vraag voor of zij op Schiphol een zaak hebben behandeld waarin de IND ten onrechte het zwaarwegend advies niet overnam en de zaak ook later voor de rechter niet is toegewezen. Vijf rechtshulpverleners beantwoordden deze vraag bevestigend, waarvan er vier een concreet voorbeeld noemden. Een rechtshulpverlener vertelde ons over een zaak van een verstekeling, waarbij aan de nationaliteit werd getwijfeld. Hij stelde uit Angola afkomstig te zijn. De IND meende dat de man Engels sprak, terwijl hij volgens de rechtshulpverlener een analfabeet uit een klein dorp was. De rechtshulpverlener:

'Hij sprak helemaal geen Engels. Hij verstond 'drink', 'eat', 'sleep' en 'yes' en 'no'. Ongeveer tien woorden, maar inderdaad genoeg om te kunnen verstaan 'wil je een kopje koffie?' en 'heb je lekker geslapen?' Hij had drie weken op een schip gezeten, dat vanaf Zuid-Afrika naar Nederland was gekomen, en daar hadden ze Engels tegen hem gesproken. Zo had hij wat woorden opgepikt; dat was zijn verklaring. Ook op andere punten had hij een hele plausibele verklaring. Daarmee ben ik teruggedaan naar de IND. (...) Nee hoor, niet geïnteresseerd: het was nu eenmaal geen Angolees. Ja, wat moet ik dan verder? Vovo vragen natuurlijk [verzoek om een voorlopige voorziening, ND/JS]. Die heb ik niet gewonnen, wat ik zeer onterecht vond. (...) Ik was ervan overtuigd dat ie uit Angola kwam. (...) Ik heb toevallig een collega die Portugees spreekt. En zij heeft veel Angolese cliënten. (...) Die had mij een aantal vragen meegegeven, om te checken of hij uit Angola kwam en daar scoorde hij voor honderd procent

42 Rb Haarlem 10 mei 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* nr. 11, 21 juni 1996, p. 15-17.

43 Rb Haarlem 14 juni 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* nr. 12, 4 juli 1996, p. 21-23.

44 Rb Haarlem 9 september 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* 17 oktober 1996, p. 25-27.

45 Rb Haarlem 4 april 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* nr. 10, 6 juni 1996, p. 43-44.

mee. Die jongen die wist het gewoon: wanneer de oorlog begonnen is, of er VN-troepen waren en wanneer, dat soort dingen. En hij had ook zulke antwoorden waarvan ik dacht: dat is zo authentiek... Maar de IND zei: ja hij heeft met een paar Angolezen op die boot gezeten, die hebben hem dat allemaal verteld. Nou, en de rechter heeft dat overgenomen. De volgende dag zat ie alweer op diezelfde boot terug naar Afrika. (..) Ik weet niet of ie Zuid-Afrika gehaald heeft. Die reder van dat schip was er niet blij mee en de kapitein ook niet.'

In een zaak, waarvan het verzoek om een voorlopige voorziening was afgewezen, zou een meisje worden uitgezet, dat in eerste instantie niet verteld had dat haar vader politiek actief was. Rechtshulp heeft vervolgens nog getracht de uitzetting tegen te gaan, maar zonder resultaat. Zij heeft zich echter bij haar uitzetting zo verzet, dat ze wel naar een opvangcentrum gestuurd moest worden. Later is ze ondergedoken.

De meeste rechtshulpverleners sluiten het risico dat asielzoekers onterecht uitgeprocedeerd raken in het aanmeldcentrum niet uit. Een advocaat geeft hiervan het volgende voorbeeld:

'Ik denk dat er wel risico's aan het AC-model zitten. (..) Er kwamen op een gegeven moment twee Afghaanse jongens tegelijkertijd in het aanmeldcentrum. Van beiden werd niet geloofd dat ze Afghaan waren, omdat ze een 'echt' Indiaas paspoort bij zich hadden. Er werd gedacht dat ze uit India kwamen. Eén van de twee jongens bleek een broer in Nederland te hebben; een Afghaan met een A-status. Uiteindelijk werd van hem daarom aangenomen dat hij wel Afghaan was. De andere jongen die gewoon samen met hem had gereisd, die had geen broer in Nederland en die wordt dan linea recta teruggestuurd naar India. Nou, bij die jongen twijfel ik of hij inderdaad uit India kwam. Ik denk het niet. Er waren hele concrete aanwijzingen, ook bijvoorbeeld de taal die hij al dan niet sprak, dat hij toch wel degelijk uit Afghanistan kwam.'

Een andere rechtshulpverlener herkent in een asielzoeker een schizofreen en zet (met succes) in korte tijd alles in het werk om een geneeskundig onderzoek bij Amnesty International te regelen, een verzoek dat Amnesty niet snel honoreert. De rechter is echter niet onder de indruk van de toezegging door Amnesty en wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af. De rechtshulpverlener vertelt een schizofrene zoon te hebben en daarom oog te hebben voor psychische stoornissen.

Ook komt het voor dat bij de nabespreking van het nader gehoor of pas bij de second opinion feiten of omstandigheden naar voren komen, die voordien door alle betrokkenen onopgemerkt waren gebleven. Een rechtshulpverlener noemt het voorbeeld van een Iraanse asielzoeker. Tijdens het nader gehoor was hem gevraagd of hij homoseksueel is, waarop de man in woede ontstak. De derde rechtshulpverlener met wie de asielzoeker te maken kreeg, zei tegen hem: 'Kijk, als het zo is, dan heeft u natuurlijk toch een probleem in Iran.' De man kreeg een huilbui en de rechtshulpverlener bleek het bij het rechte eind te hebben.

Een rechtshulpverlener ontdekte bij een second opinion dat zijn cliënt een spraakgebrek had, waardoor er fouten in het gehoor waren geslopen. Drie voorgangers hadden dit niet opgemerkt en ook in het rapport van het nader gehoor was hier niets over te vinden. Het verzoek om een voorlopige voorziening wijst de rechtbank Haarlem later toe. De rechtshulpverlener vertelt een cursus gebarentaal te hebben gevolgd en regelmatig op een doven-ontmoetingscentrum te zijn geweest en het daardoor makkelijker te kunnen herkennen

als iemand een spraakgebrek heeft.

De rol die 'toeval' speelt in dergelijke situaties is opvallend. De second opinion is bedoeld om fouten te voorkomen; desalniettemin schokt het rechtshulpverleners als pas bij de second opinion blijkt - nadat al twee of drie rechthulpverleners de zaak hebben bestudeerd - dat de aanvraag meer kans maakt dan aanvankelijk gedacht werd. Vooral als daarbij kennis aan te pas komt waarover een rechtshulpverlener niet hoeft te beschikken, maar die hij toevallig heeft opgedaan, omdat zijn zoon schizofreen is, hij gewend is om te gaan met mensen met een spraakgebrek, zijn dochter in Jemen woont etcetera. Het grote aantal participanten op Schiphol beschikt over uiteenlopende kennis en ervaring. Uit bovenbeschreven zaken wordt duidelijk dat voor een rechtshulpverlener op het aanmeldcentrum - en dat geldt uiteraard ook voor medewerkers van de IND - juridische kennis en vaardigheden alleen niet volstaan; ook sociale vaardigheden en oog voor de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de asielzoeker zijn van groot belang, soms van doorslaggevend belang. Dit pleit ervoor het een asielzoeker niet (te snel) tegen te werpen als lichamelijke of psychische problemen pas bij de nabespreking van het nader gehoor of in een nog later stadium aan het licht komen.

Voor de vraag hoe de selectie op Schiphol verloopt, is niet alleen de wijze van selecteren van de IND relevant, maar ook de criteria die rechtshulpverleners hanteren en de wijze waarop zij met asielzoekers spreken. Die criteria variëren van de beoordeling of een asielzoeker kans maakt op een status tot lichter dan het Mosa-criterium.⁴⁶ De gesprekken met cliënten lopen uiteen van een zeer open gesprek tot een tweede gehoor. In paragraaf 4.5 komen we terug op deze verschillende beroepsopvattingen en de consequenties daarvan voor de mate waarin rechtsmiddelen worden aangewend.

⁴⁶ Het Mosa-criterium (HR 22 juni 1984, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 1984, 11) houdt in dat hangende het onderzoek uitzetting achterwege moet blijven, tenzij er tussen redelijk denkende mensen geen twijfel over kan bestaan dat geen gevaar bestaat voor vervolging als omschreven in artikel 15 Vw (zie Spijkerboer & Vermeulen 1995: 72-76).

4 Het overlegmodel op Schiphol

De mogelijkheid tot overleg tussen rechtshulpverleners en medewerkers van de IND is geheel nieuw in de randstad. In de normale asielpcedure vinden de contacten tussen rechtshulpverleners en medewerkers van de IND in eerste aanleg vooral schriftelijk plaats. De rechtshulpverlener plaatst zijn correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor. De medewerker van de IND beslist op de asielaanvraag. Vervolgens stelt de rechtshulpverlener zo nodig een bezwaarschrift op. Doorgaans worden pas in de bezwaarfase, en vooral bij de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening door de rechter, argumenten uitgewisseld. Het ministerie wordt daar echter meestal vertegenwoordigd door andere personen (de landsadvocaat of medewerkers van de Unit Procesvertegenwoordiging van de IND) dan de medewerkers die de beslissing hebben genomen. Die beslismedewerkers spreken de rechtshulpverleners dus slechts bij uitzondering.

In de IND-districten Zuid-Oost en Noord-Oost is men iets langer met het overleg vertrouwd, in de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar vanaf het najaar van 1994 en in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar vanaf mei 1995. In de randstad was het overleg tot voor kort beperkt tot specifieke groepen vreemdelingen, bijvoorbeeld illegalen die al geruime tijd in Nederland verbleven en hier arbeidsongeschikt werden (het regularisatieproject voor WAO-slachtoffers). Dat overleg vond overigens plaats aan de hand van geanonimiseerde dossiers.

Op verschillende momenten in de procedure kan op Schiphol overleg plaatsvinden, zowel op initiatief van rechtshulpverleners als op initiatief van IND-medewerkers. Meestal vindt het overleg plaats in zaken waarin een zwaarwegend advies is ingediend of de rechtshulpverlener dat voornemen heeft. Neemt de IND het zwaarwegend advies niet over, dan zal de rechtshulpverlener doorgaans, namens zijn cliënt, een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. Dit hoofdstuk behandelt deze drie fasen in de procedure: het zwaarwegend advies, het overleg en de procedure bij de rechtbank.

4.1 Het zwaarwegend advies

Rechtshulpverleners op Schiphol kijken verschillend tegen het zwaarwegend advies aan. De een vindt het een geschikt instrument voor de behartiging van de belangen van zijn cliënt, de ander is van mening dat het de vertrouwensband met de cliënt in de weg staat. Het maakt voor de IND inzichtelijk in welke zaak wel en in welke zaak niet een zwaarwegend advies wordt ingediend. De meeste advocaten zijn van mening dat de IND te weinig zwaarwegende adviezen overneemt. De verschillende opvattingen zijn zichtbaar in de inhoud en toonzetting van de zwaarwegende adviezen.

4.1.1 Inhoud van het zwaarwegend advies

De administratie van rechtshulp bewaart alle zwaarwegende adviezen in ordners, gerangschikt naar land van herkomst van de asielzoeker. Daarin wordt tevens aangegeven of de IND het

zwaarwegend advies heeft overgenomen.

Uit bestudering van de zwaarwegende adviezen⁴⁷ blijkt het verzoek om nader onderzoek het meest gebruikte argument te zijn om voor plaatsing van de asielzoeker in een opvangcentrum te pleiten. Nader onderzoek kan volgens de rechtshulpverlener vereist zijn omdat het asielrelaas aannemelijk is, althans de asielzoeker het voordeel van de twijfel verdient, en verificatie van de gestelde feiten of van bepaalde documenten niet binnen 24 uur kan plaatsvinden. Ook wordt verzocht om nader onderzoek vanwege de (gestelde) minderjarigheid van de asielzoeker of omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is over het land van herkomst. Enkele fragmenten ter illustratie:⁴⁸

In een zaak waarin een Irakese vrouw maar weinig kan verklaren over haar woonplaats en de gehele situatie in Irak en Koerdistan wordt in het zwaarwegend advies opgemerkt: 'Als reden voor dit gebrek aan wetenschap geeft zij op dat zij altijd binnenshuis bleef en alleen via haar man, die een jaar geleden werd gedood in verband met zijn lidmaatschap van de partij van Talibani door aanhangers van de partij van Barazani, vernam van de strijd tussen deze partijen. Overigens had zij geen enkele politieke of maatschappelijke kennis of belangstelling.'

In een zaak van een Liberiaanse asielzoeker: 'Naar mijn mening is er slechts één mogelijkheid om met zekerheid vast te kunnen stellen of cliënt al dan niet de Liberiaanse nationaliteit heeft. Cliënt heeft een geboorte-certificaat overgelegd, waarvan hij onomwonden stelt dat het authentiek is. Namens cliënt verzoek ik u om dit document aan een authenticiteitsonderzoek te doen onderwerpen en cliënt in afwachting van de resultaten van dat onderzoek in de gewone asielprocedure op te willen nemen.'

'Er kan zonder nader onderzoek niet zomaar worden aangenomen, dat (-) niet minderjarig is. Er zijn daarvoor speciale onderzoeksmogelijkheden gecreëerd. De IND mag in het kader van haar eigen beleid het risico niet nemen, dat zij een minderjarige Liberiaanse uitzet.'

Andere veel voorkomende argumenten zijn dat het lot van de asielzoeker bij uitzetting onzeker is, dat betrokkene te lang in de transitruimte heeft verbleven⁴⁹ en dat plaatsing in een opvangcentrum geïndiceerd is vanwege de lichamelijke of psychische gesteldheid van de asielzoeker.

47 De zwaarwegende adviezen konden alleen steekproefsgewijs worden doorgenomen; de tijd voor een systematische analyse ontbrak. In totaal zijn 377 zwaarwegende adviezen uitgebracht, daarvan is circa een kwart bestudeerd. Bij veel voorkomende nationaliteiten is een op de tien zwaarwegende adviezen bestudeerd.

48 Bij de fragmenten is niet vermeld of de zwaarwegende adviezen zijn overgenomen door de IND. Dat zou een vertekend beeld geven, omdat de besluitvorming van de IND op andere argumenten betrekking kan hebben dan de argumenten die de rechtshulpverlener aanvoert.

49 De rechtbank Haarlem (Rb Haarlem, 25 oktober 1996, *Jurisprudentiebijlage Vreemdelingenbulletin* 14 november 1996: 24-28) acht een oponthoud in de Lounge van 26,5 uur wegens plaatsgebrek in het aanmeldcentrum toelaatbaar. (...) De vertraging van 26,5 uur was 'niet onacceptabel' omdat die dag zich 46 asielzoekers, waaronder 4 gezinnen hadden gemeld. Op dezelfde dag diende overigens bij de rechtbank Haarlem een zaak van een 'Liberiaanse ama' waar een zelfde vertraging was ontstaan. Dit lange verblijf werd ter zitting niet door de rechtshulpverlener aangevoerd en ook in de uitspraak - die een week eerder werd gedaan dan in de andere zaak, omdat daarin de IND om een beleidsstandpunt was gevraagd - is er niet op ingegaan (Rb Haarlem 18 oktober 1996 AWB 96/8435).

Tijdsdruk en de duur van de gehoren

Regelmatig treft men in de zwaarwegende adviezen - naast argumenten die betrekking hebben op de inhoud van de zaak - klachten aan dat de rechtshulpverlener onvoldoende tijd heeft kunnen besteden aan de nabespreking met de cliënt van het rapport van het nader gehoor of voor het opstellen van het zwaarwegend advies. Enkele voorbeelden:

'Gezien de beperkte tijd heb ik alleen de naar mijn idee belangrijkste punten vermeld. Het is mogelijk dat er onjuistheden in het verslag staan die ik niet heb opgemerkt.'

Onvoldoende tijd 'wegens het ontbreken van voldoende faciliteiten teneinde rechtshulpverlening te kunnen geven die die naam verdient.'

'Betrokkene is terwijl advocaat met cliënt bezig was door de IND weggeroepen. Voorts moet ik tussentijds voor de IND een andere zaak doen. Bovendien is het telkens onder tijdsdruk een deel doen niet bevorderlijk voor een zorgvuldige afwerking van deze zaak. Eens te meer redenen een OC-traject te volgen.'

Regelmatig moeten rechtshulpverleners op het aanmeldcentrum onder tijdsdruk werken. Dat geldt ook voor de beslissers bij de IND; de beschikking moet uiterlijk op het 23ste uur gereed zijn om te worden uitgereikt, zodat de asielzoeker nog een uur de gelegenheid heeft om zich met zijn rechtshulpverlener te beraden op een eventuele vervolprocedure. Dat is de enige termijn waar de IND zich strikt aan moet houden. Het tijdstip en de duur van de gehoren staan niet vast; die kunnen variëren, zolang gewaarborgd blijft dat rechtshulp voldoende tijd rest voor de voorbereiding (een uur) en nabespreking van het nader gehoor (twee uur).

Een aantal rechtshulpverleners heeft de indruk dat beschikkingen soms stipt op het 23ste uur worden uitgereikt, terwijl dat ook eerder had gekund. Het voordeel van een eerdere uitreiking is, dat eventueel nog binnen de 24 uur een second opinion kan worden gegeven. Wij hebben deze klacht niet kunnen onderzoeken. Het is ons gebleken dat het voor beslissingsambtenaren soms een gevecht tegen de klok is om op tijd een beschikking af te hebben.

Rechtshulpverleners vinden de tijd voor de nabespreking van het nader gehoor erg kort. De twee uur die hen ter beschikking staat, kunnen zij niet geheel aan een gesprek met de asielzoeker besteden; ook het maken van de correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor en het raadplegen van landeninformatie of jurisprudentie valt binnen die termijn. In ingewikkelde zaken (met name zaken met een langdurig nader gehoor) is een zorgvuldige rechtshulpverlening binnen deze tijd volgens rechtshulpverleners niet mogelijk. Voor één advocaat is dit aanleiding geweest zijn medewerking aan de spreekuurvoorziening in het aanmeldcentrum op te zeggen.

De duur van het nader gehoor is regelmatig onderwerp van een zwaarwegend advies. Het horen neemt soms meer dan vier uur in beslag; de asielzoeker is dan vermoeid en er ligt een uitgebreid rapport ter nabespreking. In één zwaarwegend advies werd gesproken van een rapport van negentien pagina's. Het langste gehoor nam zoals gezegd tien uur in beslag, de rapportage meegerekend. De IND streeft ernaar de duur van de nader gehoren te beperken tot twee à drie uur.

De vertrouwensband met de cliënt en het gebruik van tolken

In een zwaarwegend advies troffen wij het volgende fragment aan:

'[Ik meen] dat de bijstand van een en dezelfde tolk gedurende de gehele AC-procedure door zowel het ministerie van justitie als de rechtsbijstand niet acceptabel is. Het is bepaald niet onaannemelijk dat door de betrokken asielzoeker de tolk vereenzelvigd wordt met het ministerie van justitie hetgeen het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de rechtsbijstandverlener in de weg staat. Een wantrouwen kan niet met hulp van de oorzaak van dat wantrouwen worden weggehaald en zeker niet binnen de tijd die daarvoor in de AC-procedure ter beschikking staat. Dat er in principe van moet worden uitgegaan dat een tolk onafhankelijk is doet daaraan niet af. Van tolken kan overigens gezien de naar moet worden aangenomen ook bij u bekende Ombudsmanrapportage niet zonder meer worden gesteld dat hun tolkkwaliteiten per definitie niet ter discussie staan. Maar dit terzijde.'

In interviews en gesprekken wijzen vrijwel alle rechtshulpverleners erop dat het op Schiphol niet of nauwelijks mogelijk is een vertrouwensband op te bouwen met de asielzoeker. Voor alle aanmeldcentra geldt dat asielzoekers in korte tijd met veel personen van uiteenlopende organisaties (Marechaussee, Vreemdelingendiensten, IND, SRA, Vluchtelingenwerk) te maken krijgen en regelmatig ook nog met verschillende personen binnen die organisaties. Zij komen vaak uit landen waar rechtshulpverleners en tolken niet met recht onafhankelijk genoemd kunnen worden. Een rechtshulpverlener zegt in een interview:

'Ik heb het idee dat mensen vaak erg moe zijn, geen idee hebben van hoe de procedure nu werkt, wie nu wie is en welke functie heeft in de procedure. Ik heb dat nooit uit hun mond vernomen, hoor. Ik heb ze dat ook nooit concreet gevraagd, er is hier te weinig tijd voor dat soort uitstapjes. Maar als je ziet hoe ze teneergeslagen hier gaan zitten en de volgende stroom van vragen maar over zich heen laten komen, dan kan ik geen andere conclusie trekken.'

Op Schiphol wordt het opbouwen van een vertrouwensband extra bemoeilijkt, omdat rechtshulpverleners en gehoormedewerkers van de IND op dezelfde gang werkzaam zijn. Een rechtshulpverlener merkt hierover op:

'Die asielzoeker ziet echt het verschil niet tussen mij en de contactambtenaar. Als die tegenover mij zijn hart lucht, doet hij dat net zo goed drie kamers verderop. Over het opbouwen van een vertrouwensband met een cliënt hoef je geen enkele illusie te hebben. Daarvoor is de tijd gewoon te kort.'

Men vreest dat als rechtshulp gebruik maakt van een IND-tolk - en met name als deze tolk ook in een eerder of later stadium bij de zaak betrokken is - de asielzoeker geen vertrouwen in de rechtshulpverlener stelt. De staatssecretaris heeft, zoals gezegd, de toezegging gedaan dat van de diensten van een tolk die al in een eerder stadium van de procedure voor de IND heeft getolkt, door rechtshulpverleners niet langer gebruik hoeft worden gemaakt.

Ook de IND onderschrijft dat het opbouwen van een vertrouwensband tussen de

rechtshulpverlener en de asielzoeker op Schiphol niet goed mogelijk is. Al geruime tijd staat de verhuizing van rechtshulp naar een eigen ruimte op de zesde etage op het programma; om financiële redenen is deze verhuizing echter voor onbepaalde tijd opgeschort.

Rechtshulpverleners vrezen dat de verwarring bij asielzoekers nog groter wordt, als in de nabije toekomst ook de rechtbank zitting zal houden op de zesde etage in het Triportgebouw. De rechtbank is zich van de problemen van de huisvesting op Schiphol bewust en tracht de mogelijke verwarring te beperken door in toga zitting te houden en een geüniformeerde bode bij de deur te plaatsen. De reden voor deze verhuizing is ons overigens niet duidelijk. Als reden wordt ruimtegebrek in Haarlem genoemd, maar ook dat het vervoer van asielzoekers van en naar Haarlem een probleem vormt, omdat er maar één busje beschikbaar is. Dat vervoer is in handen van de Marechaussee. Als de rechtbank op Schiphol zitting houdt, moeten asielzoekers echter nog steeds opgehaald worden uit het grenshospitium; dat vervoer zal de IND ter hand nemen. Maar het kan toch niet zo zijn dat de rechtbank naar de duurste kantoorlokatie in Nederland verhuist, omdat de Marechaussee niet in staat zou zijn een extra busje in te zetten?

Overige onvrede

Lieten de voorgaande fragmenten uit zwaarwegende adviezen al soms een scherpe toonzetting zien, sommige bevatten gratis advies aan de IND. Enkele fragmenten:

'In het algemeen zou het wenselijk zijn als de IND gemotiveerd aangeeft waarom een asielverzoek geschikt wordt geacht voor behandeling binnen het AC-model. De rechtshulpverlener kan dan gericht een advies geven. Thans moet naar de beweegredenen worden geraden.'

'Zou de zaak mondeling willen toelichten: mocht de IND weer eens niet te overtuigen zijn, dan ben ik zeker bereid betrokkene bij het verzoek VOVO bij te staan.'

'Aan een bespreking van dit zwaarwegend advies bestaat slechts behoefte indien dit advies serieus genomen wordt en gedachtenuitwisseling mogelijk is.'

Motivering

In de eerste maanden na opening van het aanmeldcentrum waren IND-medewerkers van mening (en de rechtshulp moest hen daarin deels gelijk geven) dat zwaarwegende adviezen soms onvoldoende gemotiveerd worden. Een IND-medewerker vertelt:

'In het begin verbaasde het me dat sommige advocaten niet in staat bleken (want zij zitten ook onder tijdsdruk) om in zo'n korte tijd tot de essentie van de zaak te komen en er eigenlijk een beetje omheen draaiden. Dat vind ik wel een beetje vreemd. Het gaat nu ook wel weer ietsje beter, maar je kreeg stukjes tekst die vol met typefouten zaten en dan ook nog niet eens de kern van de zaak raakten. Dat viel mij toen heel erg tegen.'

Na de klachten van de IND hebben een medewerker van de IND en de juridisch coördinator

van rechtshulp gezamenlijk een steekproef van zestien zwaarwegende adviezen bestudeerd. Met de motivering van die zwaarwegende adviezen bleek het mee te vallen.

In de zwaarwegende adviezen valt op dat soms één argument voor plaatsing van een asielzoeker in een opvangcentrum genoemd wordt, terwijl soms twee kantjes zijn volgeschreven en achtergrondinformatie over de situatie in het land van herkomst is bijgevoegd. De meeste zwaarwegende adviezen zien er (voor zover dat aan de buitenkant kon worden bekeken) redelijk verzorgd en gemotiveerd uit. Een enkele keer is het zwaarwegend advies niet gemotiveerd, maar bevat het alleen de mededeling dat nader onderzoek vereist is of dat betrokkene niet in het aanmeldcentrum thuishoort. Bij sommige zwaarwegende adviezen (maar dit zijn uitzonderingen) kan men zich voorstellen dat IND-medewerkers raar staan te kijken. Zo troffen wij het volgende zwaarwegend advies aan (inclusief typefouten):

'Zwaarwegend advies met bereidverklaring vovo, tevens aanvullingen en correcties voorzover van toepassing : [naam cliënt] geboren dd. [...] 1971 te Zaire, van Angolese nationaliteit ex afstammingsbeginsel.

opleiding electrotechnicus op HBO-niveau; spreekt zeer beschaafd Frans

in januari 1996 verhuisd naar Angola op grond van economische lotsverbetering

laatste weken naar ZA gevlucht waar teveel vluchtelingen al wonen en waar betrokkene de talen niet spreekt.

ZA als doorgangsland te beschouwen.

In Angola uit solidariteit lid geworden van de PDP-ANA; op [datum] 1996 demonstratie n.a.v. arrestatie leider [moeilijkheden/grapjes met het vereiste ledenaantal].

betrokkene wordt niet meer geaccepteerd in Zaire i.v.m. nationaliteit.

bij terugzending naar Angola schending van art 3 EVRM etc.

[dag] september 1996'

4.1.2 Aantallen

Op Schiphol hebben medewerkers van de IND en rechtshulpverleners de indruk dat het aantal zwaarwegende adviezen in de loop der tijd is verminderd. Volgens IND-medewerkers werd de eerste tijd na de opening van het aanmeldcentrum in nagenoeg elke zaak een zwaarwegend advies gegeven en soms werden in één zaak twee zwaarwegende adviezen gegeven. Dit zou sinds de zomer niet meer voorkomen. Dit beeld klopt slechts gedeeltelijk. Uit tabel 4.1 blijkt dat in gemiddeld 42 procent van de zaken een zwaarwegend advies wordt uitgebracht; het is nooit in alle zaken uitgebracht. Mogelijk is dit beeld ontstaan doordat in de zaken waarin geen zwaarwegend advies is gegeven, de IND al zelfstandig besloten had de asielzoeker in een opvangcentrum te plaatsen.

Tabel 4.1 Aantal zaken van asielzoekers die in het AC-traject zijn geplaatst, zaken waarin een zwaarwegend advies is gegeven en beschikkingen in het aanmeldcentrum Schiphol (januari tot oktober 1996)

Maand	In AC-traject geplaatst	Zwaarwegend advies uitgebracht		In AC beschikt	
		abs.	in % van aanmeldingen	abs.	in % van aanmeldingen
<i>zaken</i>	abs.	abs.		abs.	
januari	65	31	48	19	29
februari	104	47	45	45	43
maart	101	44	33	46	46
april	118	60	51	62	53
mei	116	58	50	50	43
juni	83	30	36	44	53
juli	88	42	48	41	47
augustus	110	34	31	61	55
september	106	31	29	59	56
Totaal abs.	891	377		427	
%			42		48

* Gegevens op dossierniveau.

Bron: Rechtshulp Schiphol (eigen bewerking)

De cijfers bevestigen wel het beeld dat het aantal zwaarwegende adviezen afneemt, al is het te vroeg om van een trend te spreken (tabel 4.1). In de maanden april en mei werden er relatief veel zwaarwegende adviezen gegeven, namelijk in de helft van de bij rechtshulp aangemelde zaken; in augustus en september was dat in 30 procent van de aanmeldingen. Bijlage IV geeft het aantal zwaarwegende adviezen naar land van herkomst van de asielzoekers weer.⁵⁰

Naar verwachting zal de vermindering van het aantal zwaarwegende adviezen blijvend zijn. Rechtshulpverleners geven aan in de loop der tijd anders te zijn gaan denken over het uitbrengen van zwaarwegende adviezen. Gaven zij in het begin naar eigen zeggen in elke zaak een zwaarwegend advies, tegenwoordig hebben zij er minder moeite mee zich terug te trekken uit kansloze zaken.

Schiphol staat bekend om zijn grote aantal zwaarwegende adviezen en het geringe

⁵⁰ De aantallen in de tabellen 3.3, 4.1 en bijlage IV wijken op een paar zaken af, omdat de computeruitdraaien op verschillende tijdstippen zijn gemaakt en procedures (die overigens wel binnen de aangegeven periode zijn behandeld) soms later worden ingevoerd.

percentage dat de IND opvolgt. Het zwaarwegend advies wordt door rechtshulpverleners als een soort veto beschouwd, maar de praktijk is anders. Een rechtshulpverlener merkt op:

'Het zwaarwegend advies is een door inflatie geteisterd begrip. Het is geen zwaarwegend advies, maar een zinledig advies. De afspraak was dat bij een zwaarwegend advies de cliënt altijd door zou gaan naar een opvangcentrum.'

Rechtshulpverleners en IND-medewerkers signaleren een ontwikkeling in de loop der tijd met betrekking tot het opvolgen van zwaarwegende adviezen. Een rechtshulpverlener relateert die ontwikkeling aan de mate waarin rechtshulpverleners gebruik maken van de mogelijkheid een zwaarwegend advies te geven:

'In het begin ging de IND heel serieus naar de zwaarwegende adviezen kijken. Maar toen werden er zoveel zwaarwegende adviezen gegeven, dat dat minder werd. Van beide kanten vond men het een puinhoop. De IND vond de zwaarwegende adviezen van te weinig kwaliteit (en dat was soms ook echt zo) en wij vonden dat er te weinig werd overgenomen.'

Ook een IND-medewerker legt de relatie met het aantal zwaarwegende adviezen:

'Nu er niet meer te pas en te onpas zwaarwegende adviezen worden uitgebracht, wordt er door de IND ook serieuzer naar de zwaarwegende adviezen gekeken. In het begin kwam het soms voor dat er meerdere zwaarwegende adviezen in één zaak werden uitgebracht. Wij waren van mening dat er te makkelijk zwaarwegende adviezen werden uitgebracht en wij voelden ons daarin ook gesteund door de rechter.'

Uit tabel 4.2 blijkt de reputatie van Schiphol op te gaan voor wat betreft het aantal zwaarwegende adviezen. Op Schiphol worden meer zwaarwegende adviezen gegeven dan in Rijsbergen, zeker als men bedenkt dat in de onderscheiden periode in Rijsbergen bijna 900 meer asielzoekers asiel hebben gevraagd. Gerelateerd aan het aantal aanmeldingen bij rechtshulp, geven rechtshulpverleners op Schiphol in 42 procent van de aangemelde zaken een zwaarwegend advies en in Rijsbergen in circa 13 procent.⁵¹ De reputatie gaat echter niet op wat betreft het overnemen van zwaarwegende adviezen. Het percentage opgevolgde zwaarwegende adviezen op Schiphol mag ten opzichte van Rijsbergen dan laag zijn, in absolute aantallen worden er meer opgevolgd dan in Rijsbergen, terwijl de instroom van asielzoekers in Rijsbergen hoger is. De door rechtshulpverleners en IND-medewerkers gesignaleerde ontwikkeling dat de IND de laatste tijd zwaarwegende adviezen 'serieuzer bekijkt', is in de cijfers (nog) niet vertaald in een hoger aantal of een hoger percentage opgevolgde zwaarwegende adviezen (tabel 4.2). Zowel het aantal als het percentage opgevolgde zwaarwegende adviezen is juist sinds de zomermaanden gedaald.

51 Op Schiphol zijn in de periode van 15 januari tot 1 oktober 377 zwaarwegende adviezen gegeven op 888 bij de rechtshulp aangemelde zaken. In Rijsbergen zijn in de periode januari tot en met oktober 1996 149 zwaarwegende adviezen gegeven. Het aantal bij de rechtshulp aangemelde zaken bedroeg eind november 1300.

Tabel 4.2 Het uitbrengen van zwaarwegend advies (z.a.) en het opvolgen daarvan op Schiphol en Rijsbergen (januari tot oktober 1996)

maand <i>zaken</i>	Schiphol			Rijsbergen		
	z.a. abs.	opgevolgd abs.	<i>opgevolgd</i> %	z.a. abs.	opgevolgd abs.	<i>opgevolgd</i> %
januari	31	11	35	19	10	53
februari	47	20	43	13	4	31
maart	44	11	25	18	14	78
april	60	16	27	10	6	60
mei	58	20	34	11	3	27
juni	30	7	23	14	4	29
juli	42	7	17	12	3	25
augustus	34	4	12	23	6	26
september	31	7	23	17	11	65
Totaal abs. %	377	103	27	137	61	45

* Gegevens op dossierniveau

Bron: Rechtshulp (eigen bewerking)

Over het aanmeldcentrum in Zevenaar zijn alleen gegevens bekend over een langere periode van januari 1995 tot oktober 1996. In die periode zijn 3535 zaken bij de rechtshulp aangemeld; in 877 zaken is een zwaarwegend advies gegeven (25 procent). De IND volgde 765 adviezen op (87 procent).

Beschouwd tegen de totale instroom in de drie aanmeldcentra en het aantal zaken van asielzoekers die in het AC-traject worden geplaatst, worden in Zevenaar de meeste zwaarwegende adviezen overgenomen door de IND, vervolgens op Schiphol en tenslotte in Rijsbergen. Zoals we hieronder zullen zien, is dit deels te herleiden tot verschillen in definitie van het begrip zwaarwegend advies en tot verschillen in registratie. De aantallen zwaarwegende adviezen en het opvolgen daarvan in de drie aanmeldcentra wijken echter onderling zozeer af, dat die verschillen niet geheel verklaard kunnen worden uit de registratiewijze en de definitie van begrippen. Uit paragraaf 4.4 zal blijken dat zich bij de drie aanmeldcentra dezelfde verschillen voordoen met betrekking tot het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening.

Vorm en registratie

Zwaarwegende adviezen worden op Schiphol nagenoeg altijd op schrift gesteld. Van de geregistreerde adviezen is 6 procent mondeling gegeven. Dit percentage zal in werkelijkheid iets hoger zijn, omdat sommige rechtshulpverleners ook voordat een zwaarwegend advies wordt gegeven, aan de IND kenbaar maken waarom naar hun mening de asielzoeker in een opvangcentrum geplaatst moet worden. Als de IND die mening deelt blijft het advies achterwege. Het percentage overgenomen zwaarwegende adviezen is bij de geregistreerde mondelinge adviezen bovendien drie keer zo hoog; dat kan erop wijzen dat rechtshulpverleners vooral dan geneigd zijn een gesprek bij de balie te melden als de uitkomst voor hen positief is.

In Zevenaar worden veel meer zwaarwegende adviezen mondeling gegeven (78 procent). Rechtshulp verstaat onder een zwaarwegend advies: elke interventie van de rechtshulpverlener met het doel de asielzoeker in een opvangcentrum geplaatst te krijgen. De IND in Zevenaar is echter van mening dat alleen de schriftelijke adviezen hiertoe gerekend kunnen worden, omdat de IND regelmatig ook zelfstandig besluit tot plaatsing in een opvangcentrum en het zwaarwegend advies in die zaken niet doorslaggevend is geweest. Wij houden in dit boek de definitie van rechtshulp aan, omdat die ons inziens de kern van het zwaarwegend advies weergeeft. Het is voor buitenstaanders (en ook vaak voor rechtshulpverleners) niet kenbaar in welke zaken het zwaarwegend advies de doorslag geeft tot plaatsing in een opvangcentrum en in welke zaken de IND dat ook zonder het zwaarwegend advies gedaan zou hebben.

In Rijsbergen moeten zwaarwegende adviezen in beginsel op schrift worden gesteld en worden gemeld aan de balie van rechtshulp, maar naast deze adviezen vindt ook veel mondelinge overleg plaats. Dat mondelinge overleg is vaak niet in de cijfers terug te vinden. Zwaarwegende adviezen worden met name op schrift gesteld als de IND heeft aangegeven de mening van de rechtshulpverlener niet te delen.

4.3 Het overleg

Het initiatief voor het overleg ligt in beginsel bij de rechtshulpverlener. Die geeft aan de administratie door dat overleg gewenst is en de administratie vraagt de IND-medewerker die op dat moment aanspreekpunt is, contact op te nemen met de rechtshulpverlener. Het overleg vindt vervolgens plaats in de kamer van de rechtshulpverlener. Sinds september 1996 vraagt de IND-medewerker in de regel in alle zaken aan de rechtshulpverlener, nadat deze het rapport van het nader gehoor met de cliënt heeft besproken, of overleg gewenst is en of een zwaarwegend advies zal volgen. Dit zogeheten 'vooroverleg' vindt vaak of op de gang of in de deuropening plaats. Soms blijft het beperkt tot de mededeling dat er (al dan niet) een zwaarwegend advies wordt gegeven, soms wordt de inhoud van de zaak al uitgebreid besproken. Als een zwaarwegend advies volgt, vindt vervolgens het 'eigenlijke overleg' plaats, waarin meestal het zwaarwegend advies puntsgewijs wordt doorgenomen.

Het initiatief van de IND om in alle zaken contact op te nemen, wordt door sommige rechtshulpverleners als te opdringerig ervaren: de IND-medewerker staat volgens deze rechtshulpverleners 'opeens' in de deuropening op een moment dat de rechtshulpverlener het eventuele zwaarwegend advies nog niet goed heeft overdacht en op schrift heeft gesteld. Mogelijk speelt ook mee dat rechtshulpverleners liever niet hardop zeggen dat zij de zaak kansloos beoordelen en geen aanleiding zien een zwaarwegend advies in te dienen; een opvolgend raadsman kan daar immers weer anders over denken. Het initiatief voor het overleg zal in de nabije toekomst weer bij rechtshulpverleners komen te liggen.

Doelen

Het doel van het overleg kan op twee manieren worden opgevat. De gesprekspartners kunnen streven naar onderlinge overeenstemming met betrekking tot de uitkomst van de zaak. In deze betekenis wordt het overlegmodel ook wel consensusmodel genoemd. De gesprekspartners kunnen ook voorop stellen dat in het overleg zoveel mogelijk onduidelijkheden over de asielaanvraag worden opgehelderd en de standpunten van de IND-medewerker en de rechtshulpverlener voor elkaar kenbaar zijn. In de eerste visie ligt de nadruk meer op het voorkomen van procedures, in de tweede meer op de kwaliteit van de besluitvorming. Het één sluit het ander natuurlijk niet uit. Op Schiphol zijn echter de meeste betrokkenen gericht op het bereiken van overeenstemming. Het functioneren van het overlegmodel wordt grotendeels afgemeten aan het aantal zwaarwegende adviezen en het aantal procedures bij de rechtbank.

De IND op Schiphol wil door middel van het overleg met rechtshulp bereiken dat alle relevante informatie over een zaak binnen de 24-uursprocedure kan worden meegewogen. De meeste IND-medewerkers streven een consensusmodel na, om vervolgpcedures tot een minimum te beperken. Een IND-medewerker merkt in een interview op:

'Wij willen natuurlijk echt tot overeenstemming komen in het overleg. Die instelling moet je ook hebben.'

Een andere medewerker van de IND denkt hier anders over:

'Ik denk dat het doel niet overeenstemming is, maar een kwalitatief goede beslissing. Dus dat je de juiste beslissing neemt, en dan hoef je niet tot overeenstemming te komen met een aardige advocaat of met een vervelende advocaat (...) Ik denk niet dat wij ons zodanig door de advocatuur moeten laten leiden dat we altijd tot overeenstemming zouden moeten komen. Je moet de juiste beslissing nemen. (...) Daar kan een advocaat een goede bijdrage toe leveren.'

Uit interviews blijkt dat het overleg op Schiphol in de meeste gevallen niet tot overeenstemming leidt. De IND-medewerker tracht dan de argumenten van de rechtshulpverlener in de beschikking zo goed mogelijk te weerleggen. Een medewerker van de IND beantwoordt de vraag wat een beschikking goed of slecht maakt:

'Ingaan op alles wat er gezegd wordt. (...) Je moet uitgaan van de bonafide asielzoeker, dat betekent dat je alle gronden die hij aanvoert serieus moet nemen. (...) Ik sluit echt niet uit dat wij ook wel eens een elementje vergeten. Maar het streven is hier echt om alle elementen die wij tegen kunnen werpen, ook tegen te werpen. Daar heeft de asielzoeker recht op.'

Het overleg met rechtshulp kan nog andere doelen hebben. Ook als zich bijzonderheden voordoen - de asielzoeker werkt bijvoorbeeld niet mee aan het nader gehoor of blijkt uit een ander land afkomstig te zijn dan eerst gesteld en de IND wil het gehoor uitstellen of de klok 'terugdraaien' of 'stilzetten' - neemt een medewerker contact op met de rechtshulpverlener.

Ook rechtshulpverleners trachten zich een zo volledig mogelijk beeld te vormen van de zaak en de overwegingen van de IND om de asielzoeker in het AC-traject te plaatsen en afwijzend op het verzoek te beslissen. Zij streven in het overleg doorgaans naar plaatsing van de asielzoeker in een opvangcentrum. Soms willen zij met het overleg voorkomen dat een asielzoeker in het aanmeldcentrum wordt gehoord, om gezondheidsredenen of omdat het de rechtshulpverlener bij de voorbereiding op het nader gehoor is gebleken dat het geen kansloos asielverzoek betreft. Soms ook vragen zij juist om een aanvullend nader gehoor. Het overleg wordt voorts aangegrepen om ervoor te pleiten dat de asielzoeker niet in het grenshospitium wordt geplaatst of dat de asielzoeker een medisch onderzoek ondergaat.

Verloop van het overleg

Hoe verloopt nu het overleg tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers? Wij hebben slechts zes overleggen kunnen bijwonen; voor de beantwoording van deze vraag zijn wij dan ook voor een deel aangewezen op de ervaringen van rechtshulpverleners en IND-medewerkers.⁵²

52 Aanvankelijk dachten wij gedurende een aanwezigheid van drie weken op het aanmeldcentrum tussen de tien en twintig overleggen te kunnen bijwonen. In de praktijk viel dit tegen; ook een extra week op het aanmeldcentrum en het

Vier van de zes bijgewoonde overleggen verliepen in een gespannen sfeer. Zo vertelde een rechtshulpverlener ons vooraf niet meer te willen overleggen met een bepaalde medewerker van de IND vanwege slechte eerdere ervaringen, en bleek juist die medewerker het overleg te voeren. In een ander overleg werd een rechtshulpverlener boos, omdat naar zijn mening de IND in een eerdere zaak niet bereid was achtergrondinformatie te verschaffen, terwijl dit omgekeerd nu wel het geval was. De rechtshulpverleners hadden alle de zaak vlak voor het overleg plaatsvond overgenomen van een voorganger en hadden door tijdgebrek het dossier slechts oppervlakkig bestudeerd en de asielzoeker nog niet gesproken. In één zaak vond het overleg plaats waar de asielzoeker bij zat. Een voorbeeld van zo'n overleg:

In een zaak van een Bengaal die politiek actief is voor de BNP is een zwaarwegend advies uitgebracht door een advocaat, die ook de procedure voor de rechtbank zal voeren. Het overleg wordt gevoerd door zijn opvolger, die de cliënt niet heeft gesproken. De asielzoeker is legaal uitgereisd; tijdens de AC-procedure heeft hij verklaard met een vals paspoort via Costa Rica naar Nederland te zijn gekomen. Over de huidige politieke verhoudingen in Bangladesh hebben zowel de rechtshulpverlener als de IND-medewerker weinig informatie kunnen vinden. Enkele fragmenten uit het overleg:

Rh: De kern van het zwaarwegend advies is dat er te weinig informatie is over de verhouding tussen die partijen; we kunnen de mogelijkheid van vervolging niet uitsluiten.

IND: Ja, maar dan krijg je dus dat prima facie het enkele feit van het lidmaatschap van de partij aanleiding geeft tot...

Rh: Deze man is wel politiek actief geweest, dat blijkt uit verklaringen van X.

IND: Het lidmaatschap staat ook niet ter discussie, maar wat wel heel erg tegen hem spreekt is die verklaring over dat paspoort.

Rh: Nou, ja, ik kan me dat wel voorstellen; daar kom je natuurlijk niet snel mee, want je denkt: ik zit fout met een vals paspoort. Het gaat om het vluchtverhaal. Hij geeft ook toe dat het paspoort vals is. Maar hoe is dat gegaan? Heeft hij mensen omgekocht? Is dat ook gevraagd aan hem?

IND: Hij zegt dat hij gecontroleerd is. (..) De BNP is de regerende partij.

Rh: Niet meer. [Begint een langdurige verhandeling over de politieke situatie in Bangladesh.] Het feit dat er te weinig bekend is over de onderlinge verhoudingen tussen partijen is de kern van het zwaarwegend advies en de wijze waarop hij is uitgereisd is geen contra-indicatie.

IND: Het heeft voor ons wel meegespeeld in de besluitvorming; en ook het feit dat hij zes maanden vrij heeft kunnen verblijven in Bangladesh.

verleggen van de werktijden bood weinig soelaas. Deels kwam dit omdat er in de periode van onze aanwezigheid op het aanmeldcentrum maar weinig AC-zaken met een zwaarwegend advies waren; deels omdat de overleggen 's avonds plaatsvonden en wij overwegend overdag aanwezig waren. Een aantal gesprekken hebben wij niet kunnen bijwonen, omdat wij bijvoorbeeld net een interview afnamen of omdat wij geen seintje kregen dat het overleg zou plaatsvinden. Dat laatste gold met name voor de vooroverleggen, die, zoals gezegd, tussen de bedrijven door en vaak op de gang plaatsvonden. Zie ook bijlage I.

- Rh: Maar zijn daar ook vragen over gesteld in het nader gehoor. [bladert in rapport] Okee, hij heeft gezegd dat hij zes maanden thuis heeft gewoond zonder problemen. Maar je moet ook kijken wat er met hem gebeurt als hij wordt uitgezet. Want wat gebeurt er met mensen die terugmoeten naar Bangladesh? Er is een claim op Costa Rica, maar die accepteert hem niet.
- IND: Er gebeurt hem niets, want hij is legaal uitgereisd. Bovendien heeft hij zes maanden zonder problemen daar verbleven.
- Rh: Waarom is hem dat niet gevraagd, hoe hij dat verklaart? Het is lastig dat ik hem niet zelf heb gesproken.
- IND: Ja, het is altijd lastig om een zaak over te nemen.
- Rh: Maar ik denk dat het toch wel het standpunt van de rechtshulp in het algemeen is, dat als er te weinig informatie is, er nader onderzoek moet plaatsvinden.
- IND: Daar kan ik me op zich in vinden als de feiten en omstandigheden van dien aard zouden zijn dat ik twijfel. Maar die zes maanden pleiten toch wel erg tegen hem.
- Rh: Maar daarbij moet je ook naar de voorgeschiedenis kijken.
- IND: Eerlijk gezegd lees ik tussen de regels door, op pagina 5 van het rapport van het nader gehoor, dat de algemene situatie en het feit dat hij geen baan heeft kunnen krijgen de aanleiding is geweest om naar Nederland te komen.
- Rh: Je moet niet alleen naar de voorgeschiedenis kijken, maar ook naar de situatie als hij nu terug gaat en kijken naar artikel 3 EVRM, het Anti-folteringsverdrag etc.
- Beiden concluderen: We komen er niet uit. Bedankt voor het gesprek.

In de bijgewoonde overleggen namen zowel de medewerkers van de IND als de rechtshulpverleners vrijwel meteen hun standpunt in en bleven daarbij. Ook in het boven beschreven overleg is dat het geval; steeds doen de gesprekspartners er een schepje bovenop om de ander te overtuigen. De rechtshulpverlener heeft de strategie om steeds te benadrukken dat in het nader gehoor beter doorgevraagd had moeten worden op aspecten van het verhaal die de IND de asielzoeker tegenwerpt. De conclusie van het gesprek is: afwachten wat de rechter ervan zegt. De betrokkenen maakten de indruk of vertelden ons na afloop niet anders te hebben verwacht.

In één bijgewoond overleg werd wel overeenstemming bereikt, maar het ging hier niet om een pleidooi de asielzoeker in een opvangcentrum te plaatsen. De rechtshulpverlener was van mening dat een nader medisch onderzoek diende plaats te vinden, maar wilde voorkomen dat de asielzoeker met een 18b-maatregel in het grenshospitium zou worden geplaatst. Hij deed daarom een tamelijk ongebruikelijk voorstel.

Het betreft een zaak van een asielzoeker, wiens identiteit de IND niet aannemelijk acht. De asielzoeker stelt uit Liberia afkomstig te zijn en 17 jaar te zijn. De voorganger van de rechtshulpverlener die later het overleg voert (rechtshulpverlener I) schatte de zaak naar eigen zeggen voor 99 procent kansloos in, maar hij wilde de mogelijkheid uitsluiten dat hij hier te maken heeft met een minderjarige asielzoeker met een shock. De jongen maakte namelijk een afwezige indruk; zijn antwoorden op vragen over Liberia waren warrig. Rechtshulpverlener I verzoekt daarom om een medisch onderzoek en de IND stemt hierin toe. De arts kan de leeftijd van betrokkene niet goed beoordelen en vindt dat er een psychiatrisch onderzoek moet komen. Dit psychiatrisch onderzoek vindt plaats, maar levert geen duidelijkheid op of er sprake is van psychische stoornissen; volgens de psychiater heeft de asielzoeker last van migraine. Rechtshulpverlener II neemt de zaak over van zijn voorganger; hij heeft het dossier nog niet gelezen. Het overleg met twee medewerkers van de IND verloopt als volgt:

Rh: [leest ter plekke psychiatrisch rapport] Wat is jullie gedachtengang in deze?

IND: Op basis van deze bevindingen, blijven wij er toch bij dat de AC-procedure doorgang moet vinden en dat betekent dat betrokkene in het grenshospitium zal worden geplaatst. Wij vinden het ongeloofwaardig dat hij minderjarig is en ook de psychiater twijfelt over de leeftijd.

Rh: Dan wil ik toch eerst met de cliënt praten [vraagt kopie psychiatrisch rapport].

IND: Dan moet de tijd stop worden gezet, dat is ook met rechtshulpverlener I afgesproken [heeft daarvoor een brief die de advocaat moet ondertekenen].

Rh: Nee, joh, dat is geen probleem [ondertekent en vraagt kopie]. En wat is jullie indruk van de rest van het verhaal?

IND: Wij vinden het ongeloofwaardig dat hij uit Liberia komt. Hij kan zich niets van de laatste maand herinneren. De vraag is waarom niet? Simuleert hij of heeft hij traumatische ervaringen? Volgens de psychiater is de kans op een post traumatische stressstoornis (hierna: PTS) klein. Verder spreekt hij slecht Engels, hij heeft een beperkte woordenschat. Hij ziet volgens de arts slecht en heeft last van hoofdpijn/migraine. Ook zou er sprake zijn van depersonalisatie.

Rh: Ja, de vraag waar ik nu voor sta is: kan het zijn dat hij iets heeft meegemaakt? Is verder onderzoek mogelijk? Nu staat in het rapport: het *kan* een PTS zijn. Ik zou graag willen weten of verder onderzoek mogelijk is. En als dat niet het geval is, of verder onderzoek niet leidt tot een ander resultaat, dan zal ik kijken of het naar de rechter moet of niet. Maar als ik dit lees, kan ik me al ongeveer voorstellen hoe mijn gesprek met de cliënt gaat lopen. [afgesproken wordt dat de IND contact opneemt met de psychiater en hem zal doorverbinden met de advocaat].

De rechtshulpverlener haalt de asielzoeker op uit de wachtkamer; vervolgens neemt hij gedurende een kwartier in stilte het dossier door. De rechtshulpverlener legt hem in Oxford English de AC-procedure uit en wat zijn positie is op het aanmeldcentrum, onder meer dat hij onafhankelijk is van de overheid. De jongen blijkt inderdaad een beperkte woordenschat te hebben, zo weet hij niet wat een 'lawyer' is, noch een 'attorney', maar de 'judge' kent hij wel. De advocaat stelt hem vier vragen: 'Do you know what a lawyer is?', 'What did the psychiatrist tell you?', 'Do you remember how and when you left your country?' en 'What was the reason to leave your country?' De antwoorden zijn kort; betrokkene geeft aan dat hij vanwege de oorlog uit Liberia is vertrokken, dat zijn moeder dood is, zijn huis is verwoest en dat hij een maand geleden zelfmoord wilde plegen. Op dat moment belt de psychiater. De rechtshulpverlener legt hem de vraag voor of verder onderzoek geïndiceerd is. De psychiater zegt een betere diagnose te kunnen stellen als hij betrokkene de volgende dag nog een keer kan onderzoeken. De indruk van de psychiater is dat betrokkene geen simulant is. Ook de rechtshulpverlener veronderstelt dat hij anders wel pogingen zou ondernemen de IND of de rechtshulpverlener op het verkeerde been te zetten, bijvoorbeeld door zich erg aan te stellen. Dat is niet het geval: de asielzoeker zit rustig en weinig spraakzaam voor zich uit te staren en laat alles over zich heen komen. De rechtshulpverlener legt de asielzoeker voor dat zijn zaak staat of valt met de bevindingen van de psychiater. De twee IND-medewerkers worden erbij geroepen, waar de cliënt bij zit. Hem wordt overigens niets meer gevraagd.

Rh: [Stelt een 'praktische oplossing' voor:] Het liefst zie ik hem niet in het grenshospitium, maar hou ik hem hier tot de psychiater morgen opnieuw naar hem heeft gekeken.

IND: Maar dan zit hij hier langer dan 24 uur.

Rh: Ja, maar ik denk dat deze oplossing in het belang van mijn cliënt is. Hier in het aanmeldcentrum zit er stante pede een rechtshulpverlener op. En de psychiater zei dat voor hem die tijdspanne tussen vandaag en morgen heel belangrijk is.

IND: Dit alles is pas bij de nabespreking van het nader gehoor boven tafel gekomen.

Rh: Ja, maar als hij simulant was, zou hij ons wel op de een of andere manier willen overtuigen. Maar hij zit hier heel mat. Het grenshospitium: dat wordt de lange termijn. Mijn voorkeur gaat er naar uit hem hier in het aanmeldcentrum te houden.

IND: Dan zouden we de klok moeten stilzetten, daar zou ik in mee kunnen gaan. Maar ik wil dit wel nog even intern bespreken. Dit hangt er gewoon vanaf wat de psychiater gaat zeggen.

Rh: Het is in zijn belang dat er zo snel mogelijk een psychiater nog eens naar kijkt.

IND: Hij heeft zelf ook gezegd: laat mij eerst maar een dag slapen, dan gaat het wel beter. Dan stel ik voor de klok om 12 uur stil te zetten. Ik wil dit wel eerst intern bespreken, want dit is nog niet eerder voorgekomen. Maar wat ik niet begrijp: negen van de tien advocaten zouden zeggen: nader onderzoek? Door naar het opvangcentrum.

Rh: Ja, maar ik ben bang dat jullie zeggen: grenshospitium. Als ik een zwaarwegend advies uitbreng, dan impliceert dat dat ik aan hem gekoppeld ben en ik ben er morgen niet. Laten we maar kiezen voor de praktische oplossing.

IND: Dat dit niet bij de voorbereiding al is opgevallen. Er is wel een uitspraak van de rechtbank Haarlem waarin wordt gesteld dat psychiatrische problemen tijdens de voorbereiding aan de orde moeten worden gesteld.

Rh: Ja, nou ja, dat kan ik mijn collega natuurlijk ook niet kwalijk nemen. Het moet je ook maar net opvallen.

Na intern overleg gaat de IND akkoord met het voorstel de asielzoeker nog een nacht in het aanmeldcentrum te laten verblijven, zodat de volgende dag een nader psychiatrisch onderzoek kan plaatsvinden. Dat onderzoek gaf geen aanleiding tot een heroverweging van de beslissing en de IND plaatst de asielzoeker in het grenshospitium. Door een opvolgend advocaat is vervolgens een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Ter zitting voert de rechtshulpverlener aan dat het afnemen van een nader gehoor vanwege de geestelijke gesteldheid van betrokkene niet verantwoord was en dat hij bovendien niet in de AC-procedure thuishoort omdat hij minderjarig is. De asielzoeker maakt ter zitting een gedesoriënteerde indruk, op vragen van de rechter antwoordt hij nauwelijks. Nadat de rechter er bij herhaling op aandringt dat de asielzoeker hem aankijkt, zegt hij last te hebben van zijn ogen en de rechter niet goed te kunnen zien. De zaak wordt hierna gesloten; het verzoek om de voorlopige voorziening wordt afgewezen. De president deelt de mening van de IND dat de asielzoeker niet aannemelijk heeft gemaakt de Liberiaanse nationaliteit te hebben. Het onderzoek van de arts en de twee onderzoeken van de psychiater hebben niet aangetoond dat de asielzoeker zich in een shocktoestand bevindt, evenmin dat hij aan een stressstoornis zou lijden. Twijfel aan de juistheid van de opgegeven leeftijd acht de president gerechtvaardigd.⁵³

In interviews met rechtshulpverleners en IND-medewerkers bevestigen zij het beeld dat uit de bijgewoonde gesprekken naar voren komt dat men in de meeste gevallen vasthoudt aan het eerder ingenomen standpunt. Twee rechtshulpverleners zeggen over het overleg:

'Het is een uitwisseling van standpunten. Maar ja, ik durf ook niets in te geven. Hoe zou het moeten zijn? Het zou mooi zijn als je er samen uit zou kunnen komen, maar dat is onmogelijk. Het zijn zulke belangrijke zaken en alles moet in zo korte tijd plaatsvinden. Maar het is wel goed dat er een gedachtenwisseling plaatsvindt, dus het heeft wel nut. Op de zitting ben je dan al een stapje verder. Je kunt misverstanden uit de weg ruimen voordat je bij de rechter staat. Je kunt dat noemen het vaststellen van de rechtsstrijd, maar daar heb ik nooit over nagedacht. Het overleg geeft je inzicht in de achterliggende motieven en het standpunt van de staatssecretaris.'

'Over het algemeen zijn de standpunten duidelijk. Een enkele keer ging men toch op mijn verzoek nog iets uitzoeken dat tot een ander resultaat leidde. Maar overigens zit je een beetje tegenover of naast elkaar met het idee van ja, wij komen dus geen stap verder tot elkaar. De stellingen zijn betrokken en daar blijft het bij. (...) Ik heb ook wel eens het idee dat de IND na een zwaarwegend advies binnen stapt met het idee: 'Wij moeten nog even binnenstappen om te zeggen dat wij bij ons standpunt blijven', en dan verwijst men naar hetgeen je eigenlijk al weet.'

53 Rb Haarlem 11 oktober 1996 AWB 96/8341: 'Ook indien verzoeker minderjarig zou zijn, hetgeen niet valt uit te sluiten, komt hij voor een vergunning tot verblijf als AMA niet in aanmerking, nu verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat hij door het verschaffen van onjuiste althans ongeloofwaardige informatie omtrent zijn identiteit en herkomstland een onderzoek naar opvangmogelijkheden aldaar aanrekenbaar frustreert.'

En twee IND-medewerkers merken op:

'[Overeenstemming] is het doel wat ingebouwd is in het model. En ja, als dat doel er niet is, dan heeft het denk ik ook geen zin om overleg te voeren. Want als het antwoord er al ligt, heeft het mijns inziens geen zin om in overleg te treden. Zelf ga ik keer op keer toch naar de advocatuur toe en al weet ik dat sommige advocaten principieel zijn - principieel zijn in de zin van: ik breng een zwaarwegend advies uit, ik vraag een voorlopige voorziening aan - toch treed ik met hen in contact en probeer ik tot overeenstemming te komen, al weet ik dat het bij die betreffende advocaten kansloos is.'

'In het algemeen vind ik het overleg zeker nuttig. Een onafhankelijk partij die toch een andere invalshoek heeft en andere belangen behartigt. (..) Die kan toch een bepaalde invalshoek hebben die jij misschien over het hoofd hebt gezien. (..) Dan kun je zeggen: 'Daar kom ik nog even op terug, dat zoek ik nog even uit.' Ik vind dat heel nuttig.'

Maar zelden wordt in een overleg ter plekke uitgesproken dat men het met de ander eens is. Als de IND het zwaarwegend advies overneemt, hoort de rechtshulpverlener dat meestal telefonisch, een uurtje na het overleg. Bij rechtshulpverleners ontstaat hierdoor het beeld dat de IND alleen komt om te vertellen dat het advies niet wordt overgenomen.

Rechtshulpverleners geven aan dat zij in veel zaken betwijfelen of een zaak zonder risico voor de asielzoeker in het aanmeldcentrum kan worden afgedaan. Het verbaast hen dat medewerkers van de IND vrijwel geen twijfel hebben. Zo merkt een rechtshulpverlener op:

'Het valt me op dat mensen van de IND heel vaak heel zeker van hun zaak zijn. En dat kan volgens mij niet. Als je ook echt goed gaat doorvragen, met een open vizier en niet voorin genomen van 'nou, dat is wel weer kansloos', dan krijg je vaak toch redelijke verklaringen van asielzoekers. En het valt mij op dat er nog een behoorlijke groep asielzoekers gehoord wordt en als kansloos wordt betiteld. Terwijl ik denk dat het nog maar de vraag is of het kansloos is. Alleen moet je dat in verschrikkelijk korte tijd even aantonen. Dat is het probleem. Maar aan de andere kant zitten er ook kanslozen tussen. En die heb ik ook wel gehad. Dan is het natuurlijk niet zo moeilijk. Mensen die gewoon binnenkomen en zeggen: 'Ja, ik wil hier komen werken.' Uit Roemenië, en ook wel eens uit Afrikaanse landen. En als mensen zo binnenkomen, dan heb ik er niet zoveel moeite mee. Want daar is die procedure voor. Maar, ik vind dat de IND dat iets te ver doorvoert.'

Vrijwel alle rechtshulpverleners op Schiphol kunnen zich niet voorstellen dat zij in een overleg met de IND meegaan. Een aantal wijst erop dat een IND-medewerker hen trachtte over te halen het zwaarwegend advies in te trekken, overigens zonder succes. Naar hun mening kan echter alleen de IND 'omgaan' in een overleg, omgekeerd achten de meeste rechtshulpverleners het ondenkbaar dat zij hun eerder ingenomen standpunt dat de cliënt in een opvangcentrum moet worden geplaatst, zouden wijzigen. De vertrouwensband met de cliënt staat dat in de weg. 'Omgaan' kan zo alleen eenzijdig en in één richting: richting opvangcentrum.

Vanuit de situatie waarin de rechtshulpverlener verkeert is dit wel begrijpelijk. De rechtshulpverlener heeft net een gesprek met de cliënt gehad, waarin is besloten een zwaarwegend advies te geven. De consequentie daarvan is dat de rechtshulpverlener de cliënt zo nodig ook bijstaat in de procedure bij de rechtbank. Met deze afwegingen in het achterhoofd gaan rechtshulpverleners het overleg in. Als de IND vervolgens met goede argumenten komt, kunnen rechtshulpverleners naar hun idee niet meer terug. De meeste rechtshulpverleners zijn van mening dat - als zij naar aanleiding van een overleg met de IND de zaak bij nader inzien kansloos achten - zij dit niet zonder overleg met hun cliënt aan de IND kenbaar kunnen maken. Onder meer om deze reden wordt in het overleg over het algemeen vastgehouden aan de overwegingen in het zwaarwegend advies.

Rechtshulpverleners kunnen zich ook ten opzichte van collega's verplicht voelen om een zwaarwegend advies te 'verdedigen'. Dit kan het geval zijn als het zwaarwegend advies door een voorganger is ingediend, of een opvolgende rechtshulpverlener nog een second opinion moet geven. Voor bepaalde categorieën asielzoekers is met zoveel woorden afgesproken dat altijd een zwaarwegend advies moet worden gegeven. Een fragment uit een interview met een rechtshulpverlener:

'Of je een zwaarwegend advies geeft is natuurlijk ook vaak een kwestie van: 'Zal ik het doen, of zal ik het laten?' Laten we eerlijk zijn. Ik heb ook wel eens gevraagd aan de opvolgende advocaat of hij iets met een zaak zou gaan doen, omdat ik hem niet in de wielen wilde rijden door geen zwaarwegend advies te geven. Want mijn dienst zit er op een gegeven moment op en dan komt natuurlijk pas de beschikking. Dat is misschien wel niet zuiver, maar ... Er was bijvoorbeeld een categorie van asielzoekers, de Ahmadya's, waarvan het standpunt van de rechtshulpverlening was om daarvoor standaard een zwaarwegend advies in te dienen. De zaken werden overigens vrijwel allemaal verloren en ik heb het meestal ook niet gedaan, ook niet voor Ahmadya's. Maar ik denk dat we toch wel een beetje onder druk staan om in dat soort zaken een zwaarwegend advies te geven omdat 'men' het doet.'

Het probleem dat de rechtshulpverlener zich verplicht voelt vast te houden aan het zwaarwegend advies, zou zich niet of in mindere mate voordoen als het overleg zou plaatsvinden voordat het zwaarwegend advies wordt gegeven. Dat maakt een meer open discussie mogelijk, waarbij de argumenten van de IND ook inhoudelijk een rol kunnen spelen bij de inschatting van de zaak door de rechtshulpverlener en bij de vraag of verder procederen zinvol of wenselijk is. Ten tijde van het onderzoek gaven rechtshulpverleners een zwaarwegend advies, zonder te weten wat de argumenten van de IND zijn om de asielzoeker in het AC-traject te plaatsen. Een belangrijke klacht van rechtshulpverleners is dat de IND onvoldoende inzicht biedt in de criteria die worden gehanteerd voor afdoening in het aanmeldcentrum. De IND is na een overleg met de organisaties van (rechts)hulpverleners op 5 december 1996 aan deze kritiek tegemoet gekomen door in het vervolg de overwegingen tot plaatsing in het AC-traject kort schriftelijk weer te geven op een formulier (een format) ten behoeve van rechtshulp.

Ten tijde van het onderzoek werden dergelijke formulieren nog niet gebruikt. De idee is vergelijkbaar met het kernoverwegingenformulier (kof), waarmee in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar wordt gewerkt (zie hoofdstuk 5 en verder). Op het kof geeft de IND beknopt de overwegingen voor een voorgenomen beslissing weer. Het kof vormt het uitgangspunt voor het overleg met rechtshulp. De rechtshulpverlener neemt na dit overleg vervolgens met de cliënt de beslissing of verder geprocedeerd zal worden.

In de loop der tijd zijn IND-medewerkers volgens rechtshulpverleners wel iets meer gaan vertellen over de redenen om een asielzoeker in het AC-traject te plaatsen, maar daarvoor moeten rechtshulpverleners wel steeds doorvragen. In Rijsbergen en Zevenaar geeft de IND het aan de administratie van rechtshulp door als er een bijzondere reden is om de asielzoeker in het AC-traject te plaatsen (bijvoorbeeld criminele antecedenten, twijfel aan de nationaliteit of een tweede asielverzoek). IND-medewerkers op Schiphol wachten bij voorkeur eerst de argumenten van rechtshulp af. Het overlegmoment vindt op deze wijze vrij laat in de procedure plaats. Wellicht zijn die criteria voor plaatsing in het AC-traject ook niet altijd duidelijk aan te geven. Regelmatig speelt echter een rol dat IND-medewerkers niet te veel weg willen geven in een overleg. Een IND-medewerker legt uit hoe hij zich opstelt ten aanzien van rechtshulpverleners:

'Bij de een moet je heel diplomatiek en tactisch zijn en niet zo heel veel prijs geven, want daarmee voed je toch iemand. Is het niet nu, dan is het wel in een voorlopige voorziening. Het lijkt nu, zoals ik het beschrijf alsof het een spel is, maar het gaat nog altijd over mensen en daar ben ik mij ook heel goed van bewust. Het gaat ook om een zorgvuldige afwerking, een zorgvuldige motivering van de beschikking. En laat die dan maar door een onafhankelijke rechter worden getoetst.'

Een rechtshulpverlener merkt hierover op:

'De sfeer tijdens die overleggen is toch dat de IND'er met zijn armen over elkaar zit, zo van: laat maar zien waar je mee komt, maar ze houden erg voet bij stuk. Ik wil wel in alle openheid praten, maar dan moet de IND ook over de brug komen.'

De afwachtende houding van IND-medewerkers wordt ook ingegeven door wantrouwen en klachten ten opzichte van sommige rechtshulpverleners. Wij hebben niet alle klachten in het onderzoek kunnen betrekken. Rechtshulpverleners zouden, volgens IND-medewerkers, cliënten op ideeën brengen hoe zij uit de AC-procedure kunnen komen en cliënten adviseren onder te duiken als ze met een afwijzende beschikking in een open opvangcentrum worden geplaatst. Eén advocaat, die niet meer op het aanmeldcentrum werkt, zou niet bereid zijn geweest in overleg te treden. Een aantal rechtshulpverleners heeft in het begin geweigerd zich te legitimeren bij de receptie. Bovendien verdenken IND-medewerkers sommige advocaten ervan dat geld een rol speelt bij de overweging een procedure bij de rechtbank aan te spannen. Een opmerking van een rechtshulpverlener tegenover een journalist dat zijn cliënt bij een nationaliteitscheck van de IND door de mand was gevallen, terwijl hij hem nog zo had voorgezegd wie de belangrijkste politieke leiders zijn, maakt de achterdocht natuurlijk alleen nog maar groter.⁵⁴

Omgekeerd stellen ook rechtshulpverleners weinig vertrouwen in sommige IND-medewerkers. Volgens rechtshulpverleners hebben sommige IND-medewerkers zich een slechte gesprekspartner getoond door het overleg in een gespreksnotitie verdraaid weer te geven. Bij de rechtbank werd een aantal rechtshulpverleners in verlegenheid gebracht door een gespreksnotitie van uitlatingen van collega's, die dezen bij navraag ontkenden gedaan te hebben. Sommige IND-medewerkers zouden zonder te kloppen of 'goededag' te zeggen een kamer van een rechtshulpverlener binnenstuiven of zich in een overleg gesloten opstellen. Een rechtshulpverlener merkte in een interview op dat het hem soms voorkwam dat gehoormedewerkers opzettelijk niet doorvragen, om zo het asielverhaal vaag en ongeloofwaardig te laten lijken. Rechtshulpverleners klagen erover dat op rustige dagen ook niet kansloze asielzoekers in het aanmeldcentrum worden gehoord. Bovendien hebben zij het idee dat IND-medewerkers alleen op afwijzing van het asielverzoek zijn gericht en niet open staan voor argumenten die tot een andere conclusie kunnen leiden. Zo merkt een rechtshulpverlener op:

'Ik denk dat IND-medewerkers vooringenomen zijn en dat de doelstelling is zo min mogelijk mensen toe te laten. En ook dat ze, doordat ze allerlei verhalen tegenkomen, die ik ook zie en waarvan ik ook denk dat is onzin, door de bomen het bos niet meer kunnen zien en niets meer binnen willen laten en niets meer serieus willen nemen. (..) Ik zit er natuurlijk niet om op hun nee-zeggen te zeggen: 'U hebt gelijk.' (..) En er is nooit een zwart-wit situatie: het is zo of het is niet zo. Dus zowel de rechtshulpverlener als de IND-medewerker kan natuurlijk eendeloos blijven volhouden dat hij gelijk heeft.'

4.4 De rol van de rechter

Op diverse plaatsen in dit boek is al naar voren gekomen dat de uitspraken van de rechtbank Haarlem een grote rol spelen in het aanmeldcentrum Schiphol. Kenmerkend is dat het *Vreemdelingenbulletin* het afgelopen jaar 26 uitspraken publiceerde van zaken uit het aanmeldcentrum Schiphol, terwijl Rijsbergen en Zevenaar daarin slechts met respectievelijk twee en één uitspraak was vertegenwoordigd.

54 Parool, 16 november 1996.

De jurisprudentie wordt op Schiphol op de voet gevolgd en als uitspraken daartoe aanleiding geven, wordt de procedure terstond aangepast door de IND (zie 2.3). Door het grote aantal zwaarwegende adviezen, waarmee rechtshulp in de ogen van de IND geen 'redelijke' overlegpartner is gebleken, is de IND zich bij de uitwerking van beleidsregels meer en meer gaan richten op de uitspraken van de rechtbank Haarlem. De uitspraken van de rechtbank Haarlem werden een richtsnoer voor de juridische invulling van een zorgvuldige procedure en met name voor de vraag welke zaken zich nu wel en niet lenen voor afdoening binnen het aanmeldcentrum. Daarbij zijn grenzen verkend, bijvoorbeeld bij het direct in de praktijk brengen van het nieuwe ambtsbericht over Sudanese asielzoekers (zie 3.4). De rechtbank Haarlem is op deze wijze de rol van scheidsrechter gaan vervullen, terwijl de bedoeling van het overlegmodel nu juist is dat de participanten onderling in overleg treden. Als dat overleg niet tot overeenstemming leidt, is de zaak kennelijk te ingewikkeld om in het aanmeldcentrum te kunnen worden afgedaan. In het aanmeldcentrum is een sfeer ontstaan waarin 'winnen' en 'verliezen' en 'scoren' bij de rechtbank zeer belangrijk is geworden. De rol van de rechtbank als scheidsrechter zal zo mogelijk nog groter worden, als de rechtbank binnenkort de zaken op het aanmeldcentrum gaat behandelen. Die voorgenomen verhuizing zou de nu al verwarrende situatie voor de asielzoeker en de problemen die rechtshulpverleners ondervinden met het opbouwen van een vertrouwensband niet ten goede komen (zie 4.1).

De cijfers over de aantallen verzoeken om een voorlopige voorziening en de uitkomst daarvan laten, bij vergelijking van verschillende bronnen, geen eenduidig beeld zien. Op het eerste gezicht zijn de cijfers van de rechtbank Haarlem het meest betrouwbaar, de rechtbank zit immers het dichtst bij de bron. De rechtbank Haarlem heeft 464 aanvragen om een voorlopige voorziening geregistreerd in de periode van 15 januari 1996 tot 1 oktober 1996. Dat aantal is echter hoger dan het aantal beschikkingen, die door de IND en door de rechtshulp in dezelfde periode zijn geregistreerd, waarvan wij in paragraaf 3.3 al constateerden dat die onderling afwijken (respectievelijk 423 personen en 427 zaken). De IND op Schiphol heeft in de onderscheiden periode 319 aanvragen om een voorlopige voorziening geteld en de rechtshulp 329. In de twee andere aanmeldcentra verschillen de cijfers tussen de drie bronnen eveneens, maar komen in elk geval de cijfers van de rechtbank redelijk overeen met die van rechtshulp. In Rijsbergen registreerde de rechtbank 102 aanvragen om een voorlopige voorziening in de periode januari tot oktober 1996⁵⁵ en in Zevenaar 52.⁵⁶

55 Rechtshulp registreerde in dezelfde periode 103 aanvragen om voorlopige voorzieningen en de IND 148 (de IND heeft vermoedelijk ook een aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen in Schengenzaken meegeteld).

56 Van rechtshulp is alleen een cijfer bekend over een langere periode, namelijk van januari 1995 tot oktober 1996, waarin 106 aanvragen werden geteld. De rechtbank registreerde over dezelfde periode 119 aanvragen en de IND 97.

Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek is het niet mogelijk de oorzaak van de verschillen tussen de drie registraties op te sporen. Daarvoor zou een intensief dossieronderzoek op verschillende lokaties nodig zijn. De trend is echter ook zo wel duidelijk: in Rijsbergen worden circa twee keer zoveel verzoeken om een voorlopige voorziening gedaan als in Zevenaar en op Schiphol circa vier keer zoveel als in Rijsbergen, terwijl Zevenaar het grootste centrum is en Schiphol het kleinste. Op Schiphol wordt tussen de 35 en 40 procent van de aanvragen ingetrokken.⁵⁷ De rechtbank noteerde 20 toewijzingen, rechtshulp 25. De rechtbank Haarlem doet niet alleen een uitspraak op het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, maar beoordeelt doorgaans tevens het asielverzoek ten gronde. Sinds de herfst van 1996 worden op Schiphol per maand gemiddeld dertig verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Ruim een derde van die verzoeken wordt weer ingetrokken. Gezien het aantal van vijftig AC-beschikkingen per maand op een totale instroom van ruim vijfhonderd asielzoekers per maand, is het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening niet groot.

IND-medewerkers en rechtshulpverleners waarderen de uitspraken van de rechter verschillend. Over één ding zijn beiden het eens: de rechtbank Haarlem wordt als 'streng' en 'formalistisch' getypeerd. De IND is van mening dat de beslissingen die in het aanmeldcentrum Schiphol worden genomen, door de rechter kritischer worden beoordeeld dan beslissingen die elders worden genomen. Het voordeel daarvan is volgens de geïnterviewde IND-medewerkers, dat het duidelijkheid schept en dat men weet waar men aan toe is. Een IND-medewerker zegt hier het volgende over:

'De rechter stelt strengere eisen aan een AC-beschikking dan aan een OC-beschikking, vanwege de consequentie die er aan vastzit. Dus aan het zorgvuldigheidsbeginsel wordt echt heel streng getoetst door de rechter. Dat zul je ook zien aan de beschikkingen van ons; hoe uitgebreid die zijn in vergelijking met een OC-beschikking uit een willekeurig district. (...) De rechter verwacht gewoon van Schiphol een betere beschikking dan van de rest omdat de consequentie van verwijdering van de asielzoeker er direct aan vast zit, en hij ook meteen doorpakt in bezwaar. Hij moet dus gewoon een goede beslissing van ons hebben. En als je dan ook ziet hoe zwaar die toets is en hoe lang die vonnissen zijn, hoe uitputtend, en dat vergelijkt bijvoorbeeld met de vonnissen van Zwolle, dan worden wij toch wel heel streng aangepakt, en terecht.'

Ook de meeste rechtshulpverleners vinden de rechtbank Haarlem streng, niet ten opzichte van de IND, maar tegenover de asielzoeker. Rechtshulpverleners zijn teleurgesteld over het naar hun mening lage aantal toewijzingen. De idee leeft dat de rechtbank Haarlem de IND teveel ruimte geeft. Volgens een rechtshulpverlener:

57 De rechtbank Haarlem noteerde 168 intrekkingen (38 procent).

'Het valt mij toch erg tegen dat de rechter veel stellingen van de IND gewoon overneemt. Maar goed, het is natuurlijk een toetsing waarbij men niet heel erg diep op de zaak zou moeten ingaan, maar dat doen ze toch wel hoor. Maar ze accepteren veel van de IND vind ik. (...) Wat me tegenvalt van de rechtbank is, dat er teveel inhoudelijk getoetst wordt. En dat te weinig gekeken wordt of er überhaupt twijfel is, of meer onderzoek zou moeten plaatsvinden. Er wordt teveel gekeken of iemand vluchteling is of niet.'

Een klein aantal rechtshulpverleners reageert laconiek op het feit dat de rechtbank Haarlem veel verzoeken om een voorlopige voorziening afwijst. Door het grote aantal rechtshulpverleners zijn er ook nog maar weinig rechtshulpverleners die dit drie of vier keer is overkomen. Een aantal liet ons echter hun frustratie over het grote aantal afwijzingen blijken en zei het pertinent oneens te zijn met uitspraken en te vrezen voor de risico's van uitzetting van asielzoekers. Negatieve jurisprudentie wordt door hen niet altijd als richtlijn geaccepteerd. Bij twijfel of een zaak wel in het aanmeldcentrum kan worden afgedaan, maken ze een eigen afweging in de zaak en spannen ze procedures aan, hoewel ze vrijwel zeker weten dat de rechter hun mening niet zal delen. Over de reputatie die zij daarmee bij de rechter opbouwen, proberen zij zich geen zorgen te maken. Andere rechtshulpverleners hebben er naar eigen zeggen juist een hekel aan om met een 'kletsverhaal' voor de rechter te staan en maken minder gebruik van rechtsmiddelen.

Het feit dat de IND in de grote meerderheid van de gevallen door de rechter in het gelijk wordt gesteld, heeft de IND op Schiphol gesterkt in zijn opvatting dat de steeds terugkerende kritiek van rechtshulpverleners op de beslissingen van de IND niet terecht is. Volgens veel rechtshulpverleners leidt dit bij IND-medewerkers tot een arrogante en starre houding in hun contacten met rechtshulpverleners. Zo zegt een rechtshulpverlener:

'De rechtbank Haarlem staat toch wel erg aan de kant van de IND. Met de uitspraken van de rechtbank wordt je door de IND grijnzend om de oren geslagen.'

De IND gebruikt uitspraken van de rechter als referentie en past zijn gedrag hieraan aan. De rechterlijke uitspraken bieden de IND duidelijkheid. Deze duidelijkheid wordt gewaardeerd, met name omdat men het gevoel heeft dat de rechter het beleid van de IND in het aanmeldcentrum onderschrijft. Op rechtshulpverleners hebben uitspraken van de rechter een ander effect. Ze leiden regelmatig tot frustratie en lang niet altijd tot aanpassing van gedrag. De bijna honderd rechtshulpverleners die op het aanmeldcentrum Schiphol werkzaam zijn, vormen echter een divers gezelschap.

4.5 Honderd rechtshulpverleners

In september 1996 werkten zoals gezegd 97 rechtshulpverleners op het aanmeldcentrum Schiphol, waarvan 16 juristen in dienst van de SRA, en 81 advocaten die een spreekuurcontract zijn aangegaan met de stichting (zie 2.3).

Uit gesprekken⁵⁸ met 24 rechtshulpverleners, waaronder 8 juristen blijkt dat de diversiteit onder de rechtshulpverleners groot is. Zij verschillen met name op drie aspecten: in hun beroepsopvattingen, in de mate waarin zij bezwaren tegen het aanmeldcentrum hebben en die ook uiten (vrijwel alle rechtshulpverleners hebben bezwaren, dus in dat opzicht verschillen zij niet zozeer) en tot slot de mate waarin zij zich inzetten voor hun cliënten.

Beroepsopvattingen

Op Schiphol leeft bij rechtshulpverleners de idee dat goede rechtshulpverleners 'vreselijk eigenwijs' zijn. Degenen die veel zwaarwegende adviezen geven worden als goede rechtshulpverleners betiteld, terwijl rechtshulpverleners die weinig zwaarwegende adviezen uitbrengen, met bezorgdheid in de gaten worden gehouden. Vanuit de beroepsethiek van de advocatuur is dit strikt genomen niet goed te begrijpen. 'De advocaat dient zich voor ogen te houden dat een regeling in der minne vaak de voorkeur verdient boven een proces', luidt gedragsregel 3 voor advocaten. Maar geldt dit ook voor het asielrecht? De kans op een status voor een asielzoeker wordt groter met het verstrijken van de tijd; veel asielzoekers krijgen immers pas na bezwaar of beroep een status, of na het verlopen van de drie jaren termijn.

Rechtshulpverleners op Schiphol geven - soms ook in kansloze zaken - vrijwel allemaal voorrang aan het belang van de cliënt boven het belang van het voorkomen van procedures, omdat de gevolgen van een afwijzende beschikking zo groot zijn (detentie, uitzetting). De consequentie daarvan is dat er een groter aantal zwaarwegende adviezen dan in Rijsbergen of Zevenaar wordt uitgebracht (zie 4.1.2). In de volgende fragmenten geven drie rechtshulpverleners aan waar voor hun de grens ligt bij het behartigen van het belang van de cliënt:

'Kijk het is niet in het belang van de cliënt om uitgezet te worden. Dus dan spant de advocaat een voorlopige voorziening aan, dan gaat de cliënt naar een OC, waar hij bewegingsvrijheid heeft.'

'Dat zogenaamde maatschappelijke belang [van het aanmeldcentrum, ND/JS], dat kan me niet schelen, daar heb ik geen boodschap aan. Ik kijk puur naar de cliënt die er zit, of hij een verhaal heeft of niet. En als hij naar mijn mening een verhaal heeft, dan zal ik ervoor zorgen dat hij uiteindelijk uit die procedure gaat. Op wat voor een manier dan ook. Met ook zijn begrenzingen overigens, ik zal hem niet in mijn tas verstoppen. En als ik vind dat de zaak wel gewoon in het aanmeldcentrum kan worden afgedaan, dan geef ik daar mijn medewerking aan. Heb ik twijfel, dan ga ik ook procederen. Dan leg ik toch de beslissing bij de rechter neer. Daar heb ik geen problemen mee. Maar ja, dan kun je zeggen: 'Goed als die persoon toch onterecht uitgeprocedeerd raakt, dus dat hem datgene overkomt wat hij vreesde, dan is dat natuurlijk afschuwelijk. Maar, ik betwijfel of dat voorkomt.'

58 Acht keer betrof dit een interview van circa twee uur; de overige gesprekken vonden plaats tussen de bedrijven van rechtshulpverleners door en duurden gemiddeld een half uur (echter soms ook tien minuten en soms twee uur).

'Het blijft een lastig dilemma. Als ik echt helemaal niets in een zaak zou zien, dan denk ik ten eerste dat het je taak is om dat aan je cliënt uit te leggen. Om te vertellen hoe en wat, wat zijn kansen zijn. Meestal lukt het ook wel om dat duidelijk te maken, eventueel nog met een second opinion als dat nodig is. (...) Op het moment dat iemand heel halsstarrig blijft en perse en voorlopige voorziening ingediend wil hebben, dan denk ik dat ik dat wel zal doen. Uiteindelijk ben ik toch zijn of haar advocaat.'

Met name de meer ervaren advocaten en juristen van de SRA benadrukken dat een asielerzoek dat op het eerste gezicht kansloos lijkt, dat bij nader inzien niet hoeft te zijn. Ook deze opvatting leidt ertoe dat de grens voor het geven van zwaarwegende adviezen laag wordt gelegd. Zij wijzen erop dat het van belang is dat een asielzoeker de ruimte wordt geboden zijn verhaal te doen. Een advocaat legt zijn aanpak uit:

'Ik bespreek met de mensen het rapport van het nader gehoor en dan zeg ik bijvoorbeeld: 'Justitie zal op dit punt moeite hebben met uw verhaal. Kunt u mij hier iets meer over vertellen?' Zo'n open houding nodigt veel meer uit dan een kritische houding, waarin een advocaat een cliënt benadert met: 'U zegt dit nu wel, maar is dat ook echt gebeurd?' Je wekt geen vertrouwen door een tweede gehoor af te nemen. Je moet ervan uitgaan dat die mensen niet zomaar iets vertellen, anders ben je niet geschikt voor het vak.'

Advocaten met een in het bovengenoemde fragment beschreven kritische aanpak, werken ook op Schiphol. Opvallend in gesprekken met deze advocaten is, dat zij net als de IND spreken in termen van 'pseudo-Liberianen', 'Pakistanen die zeggen Amadyia te zijn'. Een advocaat aan het woord:

'Ik breng niet zo snel een zwaarwegend advies uit, hoor, ik ben heel kritisch tegenover cliënten.'

Vraag: 'Betekent dat dat u alleen een zwaarwegend advies uitbrengt als u daar honderd procent achter staat?'

'Nee, hoor. Ik had laatst een zaak van een asielzoeker en die had een vreselijk kletsverhaal, maar hij noemde ook zo veel details die wellicht wel klopten. Dat kon niet binnen de 24-uursprocedure worden uitgezocht. Dat zwaarwegend advies is ook opgevolgd. Maar over die zaken heb ik geen overleg gevoerd, die zijn gewoon opgevolgd. Want als ik een zwaarwegend advies opstel, doe ik het ook uitgebreid (anderhalf, twee kantjes).'

Vraag: 'Neemt u wel eens zaken over, waarbij u u afvraagt waarom er geen zwaarwegend advies is uitgebracht?'

'Nee, eerder andersom, dat rechtshulpverleners zich dat van mij afvragen. (...) Ja, kijk, ik heb er ook een hekel aan om met een kletsverhaal voor de rechter te staan. Maar ik breng alleen een zwaarwegend advies uit op concrete gronden en niet op ideologische. Er zijn advocaten die in elke zaak een zwaarwegend advies uitbrengen op ideologische gronden. Naar mijn mening kun je dan net zo goed op kantoor blijven en een paar faxjes met zwaarwegende adviezen sturen. Overleg heeft eigenlijk alleen maar zin als het een grensgeval is, maar dat is niet vaak het geval.'

De advocaat uit het volgende fragment, heeft naar eigen zeggen een hele specifieke 'spelopvatting':

'Ik controleer de IND, ik ben geen advocaat, maar deskundige. Ik toets het besluit van Justitie. Ik zeg dat ook tegen de cliënt: dat ik geen advocaat ben, maar deskundige. Het is mijn cliënt niet, het is een betrokkene. Ik heb bijvoorbeeld geen speciale vertrouwensband met de persoon. Bovendien sta ik hem in een partje bij. Normaal bepaal ik hoe lang ik de cliënt wil zien of de cliënt bepaalt dat, maar niemand anders. Hier bepaalt de IND dat.'

De meeste rechtshulpverleners gaan vrij ver in het behartigen van de belangen van hun cliënt. Voor asielzoekers die ook met een illegale status genoeg nemen, is het primair zaak in een opvangcentrum geplaatst te worden, waar de weg naar de illegaliteit vrij ligt. In de eerste twee maanden na de opening van het aanmeldcentrum werden alle asielzoekers (diegenen met een afwijzende beschikking, op grond van artikel 18a Vw) in een opvangcentrum geplaatst, vanaf maart 1996 worden veel asielzoekers in het grenshospitium gedetineerd. Volgens een rechtshulpverlener procedeerden rechtshulpverleners in de maanden voor de heropening van het grenshospitium in minstens de helft van de zaken uitsluitend met het doel asielzoekers in een opvangcentrum geplaatst te krijgen, van waaruit zij vervolgens kunnen onderduiken. Ook een IND-medewerker meent rechtshulpverleners goed genoeg te kennen om te weten dat zij cliënten adviseren onder te duiken.

Actie voeren of niet?

Vrijwel alle rechtshulpverleners zien nadelen aan het werken volgens het AC-model. Bezwaren richten zich met name op het ontbreken van de mogelijkheid een vertrouwensband met de cliënt aan te gaan, het ontbreken van de mogelijkheid om binnen 24 uur een second opinion te kunnen geven en op 'grensverkenning' van de IND, waardoor volgens rechtshulpverleners ook niet kansloze zaken in het AC-traject verzeild raken. Een paar uitspraken van rechtshulpverleners:

'Dat hele AC-model vind ik echt verschrikkelijk. Ja, je hebt echt wel eens van die flinterdunne zaken, die pik je er ook zo uit. Maar de IND probeert echt dingen uit, hoor, ze verkennen echt de grenzen.'

'In de 24-uursprocedure probeert de IND dat te doen, waar ze anders 2 jaar de tijd voor nemen, en daar komt dus geen klap van terecht.'

'Eigenlijk wil ik dit helemaal niet. Ik wil niet naast een contactambtenaar, een tolk en tussen de IND moeten werken. Dat leidt volgens mij tot vervlaking. Van Zevenaar roept iedereen altijd: 'Dat loopt daar zo fantastisch.' Nou, ik weet het niet, hoor...'

Voor sommige advocaten zijn dergelijke bezwaren aanleiding om actie te ondernemen. Dat is ook gebeurd in de vorm van een brief naar de staatssecretaris van Justitie op 22 november 1996 (zie ook 2.3). Daarin gingen de initiatiefnemers overigens zo ver dat de namen van alle 35 rechtshulpverleners die op de bijeenkomst in Oibibio aanwezig waren onder de brief zijn geplaatst, terwijl een aantal had aangegeven daar niet achter te staan. De brief is ook ondertekend door een klein aantal advocaten die niet of niet meer werkzaam zijn op Schiphol.

Sommige rechtshulpverleners zijn zo negatief over het AC-model en de uitwerking van het overlegmodel op Schiphol, dat het voor de hand ligt te vragen waarom zij in het aanmeldcentrum blijven werken. Juristen in dienst van de SRA hebben minder keuzevrijheid dan advocaten. Het werken in het aanmeldcentrum behoort nu eenmaal tot hun taak. In paragraaf 2.3 kwam al aan de orde dat het werken op het aanmeldcentrum voor sommige advocaten noodzakelijk is om het kantoor draaiende te houden. De advocaat die in het vorige fragment erop wees dat het aanmeldcentrum mogelijk kan leiden tot vervlaking, antwoordt op de vraag waarom hij toch op het aanmeldcentrum blijft werken:

'Ik wil een vinger aan de pols houden, de ontwikkelingen kunnen volgen. Maar eigenlijk wil ik hier niet werken.'

Andere advocaten antwoorden op deze vraag dat zij diep in hun hart het werken op het aanmeldcentrum eigenlijk heel leuk vinden:

'Ik vind het enig, het is allemaal keurig voor elkaar. Als je zaken moet doen, moet het allemaal snel. Anders heb je wel eens dat een zaak jaren in de kast blijft liggen. Hier zit het allemaal vers in het geheugen. Ook is het leuk dat je collega's treft hier, je hoort nog eens wat.'

Vraag: 'Wat bedoelt u met keurig voor elkaar?'

'Je kunt hier als het rustig is dubbel werken, je hebt een leeg bureau en geen telefoon.'

'Toch vind ik het wel leuk om hier te werken. Normaal spreek je je collega's niet zo vaak en die kom je hier wel tegen. En je kunt je hier vreselijk boos maken.'

Inzet

Nog een verschil tussen rechtshulpverleners is de manier waarop zij zich inzetten op het aanmeldcentrum. Onder advocaten is een grotere diversiteit aan inzet en de manier waarop zij de zaak aanpakken, dan onder juristen. Sommige advocaten besteden minder tijd aan hun zaken dan juristen. Juristen zijn in het algemeen eerder bereid (en hebben daartoe ook de mogelijkheid) om veel tijd en energie in zaken te steken en bepaalde aspecten tot op de bodem uit te zoeken. Zij raadplegen vaker informatiebronnen en besteden meer aandacht aan de overdracht van zaken. Uiteraard hoeft dit niet te betekenen dat zij betere resultaten boeken dan advocaten. Juristen besteden ook meer tijd aan zaken, omdat zij nog vrijwel geen proceservaring hebben. Een jurist vertelt:

'Juristen staan dicht bij de cliënt, zijn eerder geneigd om verder te gaan met een zaak. Advocaten hebben meer ervaring; als je bezwaarschriften vergelijkt, dan tellen die van advocaten maar twee of drie pagina's, terwijl de juristen alles erbij slepen. Maar ik kan niet beoordelen wat beter is.'

De inzet van de meerderheid van de advocaten verschilt niet van die van de juristen. Over sommige advocaten is echter een reeks van voorvallen genoteerd. Het betreft overigens steeds incidenten:

- sommige advocaten vinden het te veel 'gedoe' om voor een second opinion naar het grenshospitium te gaan om de cliënt te spreken;
- een advocaat die anderhalf uur voordat zijn dienst afloopt op een verzoek van een administratief medewerker om een nader gehoor na te bespreken zegt: 'Vraag dat maar aan mijn collega';
- een advocaat die een zwaarwegend advies uitbrengt: 'die hoort hier niet thuis' (de asielzoeker) zonder enige verdere motivering;
- een advocaat die een zwaarwegend advies indient, maar vervolgens niet op de zitting verschijnt en ook geen kantoorgenoot heeft inschakeld;
- sommige advocaten dienen een zwaarwegend advies in of menen dat dat noodzakelijk is, maar geven aan de procedure voor de rechtbank niet te willen voeren.

Door vier rechtshulpverleners, zowel juristen als advocaten, wordt opgemerkt:

'Er zijn echt advocaten die het voor het geld doen.'

En een rechtshulpverlener merkt op:

'Ik verdenk sommigen er zelfs van dat ze geen zwaarwegend advies indienen, omdat ze die zelf moeten verantwoorden bij de rechter. Dat kun je niet op je collega afschuiven en het is lastig om weer naar Haarlem te komen als je 150 kilometer verderop woont.'

Dit soort incidenten zijn voor de SRA aanleiding geweest een reglement op te stellen, met daarin regels over onder meer het aanvragen van een voorlopige voorziening, het geven van een second opinion en de tijden waarop men aanwezig moet zijn op het aanmeldcentrum. De SRA zoekt naar mogelijkheden advocaten die zich niet aan deze regels houden van het dienstenrooster te kunnen verwijderen.

Diversiteit

De gesprekken met rechtshulpverleners laten zien dat er verschillende 'typen' advocaten op Schiphol werken. Er werken 'principiële tegenstanders', 'regelaars', 'waarnemers', 'controleurs' en advocaten die op een snelle manier geld willen verdienen.

Bij de opening van het aanmeldcentrum is, zoals gezegd, bewust gekozen voor een groot aantal rechtshulpverleners, vanwege het demotiverende karakter van het werk en ter voorkoming van een mogelijke negatieve invloed van veelvuldig persoonlijk contact tussen rechtshulpverleners en medewerkers (zie 2.3). Die eerste reden geven met name juristen aan om niet meer dan eens in de twee weken op het aanmeldcentrum te willen werken, ook omdat het voorbereiden van een eventueel aangevraagde voorlopige voorziening veel tijd vergt. De tweede reden (het zogenoemde 'knuffeleffect') is komen te vervallen. De opstelling van rechtshulpverleners en IND-medewerkers is veel te antagonistisch om te vrezen voor 'handje klap'. Het aanmeldcentrum kan in dat opzicht ook met minder rechtshulpverleners toe. De SRA overweegt uit kwaliteitsoverwegingen het aantal advocaten te verminderen.

5 De experimenten Oisterwijk en Schalkhaar

Sinds mei 1995 wordt het overlegmodel bij wijze van experiment ook toegepast bij de behandeling van aanvragen van asielzoekers die in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar verblijven. Hoewel wij hier voor de eenvoud de term experiment gebruiken, kan daarvan eigenlijk niet meer gesproken worden. In eerste instantie zou het experiment drie maanden duren. Deze periode bleek te krap bemeten voor een evaluatie van de experimenten. De experimenten zijn nadien herhaaldelijk verlengd. Nu, in februari 1997, wordt in beide opvangcentra nog steeds volgens het overlegmodel gewerkt. Een formele besluitvorming over verlenging van het experiment of een landelijke invoering van het overlegmodel heeft nog niet plaatsgevonden.

5.1 Opzet en procedure van het overlegmodel **Error! Bookmark not defined.**

In de experimentele opvangcentra is er doorgaans in alle zaken overleg tussen een rechtshulpverlener en een medewerker van de IND alvorens in eerste aanleg wordt beslist op een asielaanvraag. Eerst plaatst de rechtshulpverlener zijn aanvullingen en correcties op het rapport van gehoor (hiervoor geldt een termijn van zeven dagen). Vervolgens geeft de IND op een zogeheten kernoverwegingenformulier (kof) de voorgenomen beslissing op de asielaanvraag weer. Het formulier bevat een reeks van mogelijke beslissingen op de asielaanvraag, waarvan de beslisser er één aankruist. Ook worden op het formulier de overwegingen aangegeven op grond waarvan de beslismedewerker tot zijn standpunt is gekomen. Doorgaans bespreekt de rechtshulpverlener het kof met zijn cliënt. De rechtshulpverlener kan binnen zeven dagen schriftelijk reageren op het kernoverwegingenformulier.

Aan de hand van het kof vindt vervolgens overleg plaats, telefonisch of in persoon. Dit overleg is in de wandelgangen tot 'kof-overleg' gedoopt (het 'koffen' laat zich overigens tot alle uitgangen vervoegen). In het kof-overleg bespreken de rechtshulpverlener en de medewerker van de IND de feiten die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en de merites van de zaak. Verschillen in inzicht worden geïnventariseerd en bediscussieerd. Vervolgens 'slaat' een IND-medewerker de beschikking.

De opzet van de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar verschilt op een aantal punten. In de loop van het boek wordt hierop uitvoerig ingegaan, maar hier sommen we ze alvast op. Overigens zijn de verschillen tussen de experimenten niet bewust ingebouwd om een vergelijkende evaluatie mogelijk te maken. Zij zijn in de praktijk gegroeid en houden verband met de capaciteit van de centra en de inzet van personeel. Er is een verschil in het aantal asielzoekers dat in de beide opvangcentra is geplaatst, de termijnen waarbinnen beslist dient te worden en de vorm van het kof-overleg.

In Schalkhaar was de instroom van zaken tot februari 1996 gereguleerd tot maximaal honderd dossiers per maand (vijf per dag). In Oisterwijk heeft geen gereguleerde instroom in het experiment plaatsgevonden (zie 5.3).

In eerste instantie is in het experiment vastgehouden aan de termijnen van het zogeheten nieuwe toelatings- en opvangmodel. Dat betekent dat binnen 28 dagen op de aanvraag beslist dient te worden. Deze termijn bleek niet te kunnen worden gehaald. In januari 1996 is de termijn in Schalkhaar opgerekt naar 42 dagen. In Oisterwijk was dat al vanaf juni 1995 het geval.

In Schalkhaar worden de meeste kof-overleggen telefonisch gevoerd; in Oisterwijk doorgaans in persoon. In Oisterwijk worden afspraken gemaakt over de dag en het tijdstip waarop het kof-overleg plaatsvindt. In Schalkhaar ontbreken deze afspraken meestal. In Oisterwijk zijn het opstellen van het kof en het overleggen daarover gescheiden taken. Een meer ervaren medewerker, die niet zelf het kof heeft opgesteld, voert meestal het overleg. In Schalkhaar verricht dezelfde persoon beide taken. In Schalkhaar reageren advocaten doorgaans voorafgaand aan het overleg schriftelijk op het kof. In Oisterwijk heeft de IND vanaf het begin herhaaldelijk een beroep gedaan op rechtshulpverleners om schriftelijk te reageren, maar dat gebeurt lang niet in alle gevallen.

5.2 De lokaties en het ontstaan van de experimenten

Zoals al in de inleiding naar voren is gekomen, zijn de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar geïnitieerd door betrokkenen bij de praktijk van de behandeling van asielaanvragen. Bij het begin van het experiment in Schalkhaar heeft de toenmalige vice-president van de arrondissementsrechtbank te Zwolle, een belangrijke rol vervuld. Hij benadrukte het belang van overleg tussen de IND en de rechtshulp in asielzaken (Van Dijk 1995). Dit onderlinge overleg tussen de IND en de rechtshulp was de betrokkenen in Schalkhaar overigens niet vreemd. Het opvangcentrum Schalkhaar was de lokatie waar in de zomer van 1994 in het kader van de 'operatie rugzak' de asielzaken van zogenoemde asieltoeristen werden behandeld. Op de asielaanvragen van deze jongeren uit het voormalige Oostblok, die ervan verdacht werden slechts te willen profiteren van voorzieningen voor asielzoekers, werd binnen 24 uur beslist om snel tot uitzetting over te kunnen gaan.

Het opvangcentrum Schalkhaar is per 1 januari 1994 ingericht als opvangcentrum. Daarvoor fungeerde het als asielzoekerscentrum. Het opvangcentrum is gevestigd in een oude kazerne, die bij veel Nederlanders nog berucht is vanwege de politie-opleiding onder direct Duits toezicht die hier in de oorlogsjaren was ondergebracht.

Het opvangcentrum Oisterwijk is een voormalig recreatiepark en maakt een veel vriendelijker indruk dan de strenge kazerne in Schalkhaar. De mensen verblijven er in 24 bungalows, in stacaravans en in een aantal gebouwen. Bij tijd en wijle doen geruchten de ronde dat het centrum tot asielzoekerscentrum moet worden omgevormd. Het centrum zou 'te mooi' zijn voor een opvangcentrum en te hoge verwachtingen scheppen bij asielzoekers. In het centrum loopt naast het experiment met het overlegmodel, sinds 1 april 1996 ook een experiment naar leeftijdvaststelling van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

In het IND-district Zuid-Oost is de werkwijze binnen het aanmeldcentrum te Rijsbergen een belangrijke reden geweest het overlegmodel bij wijze van experiment ook in een opvangcentrum te hanteren. In het in oktober 1994 geopende aanmeldcentrum Rijsbergen hadden de IND en de rechtshulp in dit district ervaring opgedaan met het onderling overleg in asielzaken. Met name de IND zag een aantal voordelen van deze manier van werken. Werken via een overlegmodel zou tot snellere behandeling van asielverzoeken en een vermindering van het aantal vervolgpcedures kunnen leiden. Voorheen was er eveneens overleg geweest tussen de IND en enkele rechtshulpverleners over een aantal langlopende bezwaarzaken. In januari 1995 is besloten het overlegmodel in het opvangcentrum Oisterwijk en in het asielzoekerscentrum 's-Hertogenbosch (de Isabellakazerne) te introduceren.

Onder verantwoordelijkheid van de hoofden van de IND districten Zuid-Oost en Noord-Oost begonnen twee projectleiders van de IND in Oisterwijk en Schalkhaar met de voorbereidingen voor de invoering van de experimentele werkwijze. Op 21 april 1995 wordt het groene licht gegeven tijdens een bijeenkomst van vertegenwoordigers van de Raden voor de Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch en Zwolle, de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, de Landelijk Organisatie van de Bureaus voor Rechtshulp, de Nederlandse Orde van Advocaten, het ministerie van Justitie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Op 15 mei 1995 start het experiment in Oisterwijk en Schalkhaar. Vervolgens worden de onderlinge afspraken tussen de participanten in het overlegmodel praktisch uitgewerkt. In Oisterwijk zijn vanaf het begin van de voorbereiding van de invoering van het overlegmodel, behalve op lokaal niveau, ook betrokken organisaties op landelijk niveau bij de opzet van het experiment betrokken. De betrokken partijen stellen een 'Plan van Aanpak experiment overlegmodel' op. Daarin worden onder meer het doel, de reikwijdte, de duur en de evaluatie van het experiment vastgelegd. Daarnaast bevat het Plan van Aanpak de voorgestelde werkwijze binnen het experiment, die eveneens in een 'stappenplan' voor nieuwe en oude zaken tot uiting komt. Over het experiment in Schalkhaar is vooraf geen overleg op landelijk niveau geweest. Daar worden door de IND, Vluchtelingenwerk, het Bureau voor Rechtshulp, het COA, de Vreemdelingendienst en de rechtbank Zwolle de onderlinge afspraken neergelegd in een 'Stappenplan experiment OC Schalkhaar' en een 'Afsprakenlijst'. Het asielzoekerscentrum 's-Hertogenbosch (de Isabellakazerne) heeft tot december 1995 deel uitgemaakt van het experiment. Het voornemen om de zaken van asielzoekers die op grond van de Rijksopvangregeling asielzoekers in panden van de gemeente Tilburg verblijven in het experiment te betrekken, is niet uitgevoerd.

Zowel op landelijk niveau als binnen de beide centra vindt voortdurend overleg plaats over de voortgang van het experiment tussen de bij het overlegmodel betrokken organisaties. Omdat gedurende de voorbereiding van de invoering van het overlegmodel in beide centra geen formele afstemming tussen Oisterwijk en Schalkhaar plaatsvond, verschillen de afspraken die tussen de betrokken partijen gemaakt zijn op onderdelen van elkaar. Daarnaast hebben de betrokken partijen in beide centra bij aanvang van het experiment met verschillende omstandigheden te maken. Elders in dit boek komen deze verschillen uitgebreider aan de orde.

5.3 Asielzoekers in de experimentele opvangcentra

Bookmark not defined.

De afdeling Spreiding en Plaatsing van het COA te Rijswijk is verantwoordelijk voor de plaatsing van asielzoekers vanuit de aanmeldcentra in de verschillende opvangcentra. Het COA tracht de asielzoekers evenredig te verdelen over de veertien opvangcentra in Nederland en tegelijkertijd de asielzoekers zo efficiënt en goedkoop mogelijk te vervoeren. Dat laatste houdt in dat asielzoekers vanuit het aanmeldcentrum doorgaans per bus naar een opvangcentrum binnen de regio gebracht worden. Het COA houdt bij de plaatsing geen rekening met de nationaliteit van asielzoekers, in die zin dat asielzoekers met dezelfde nationaliteit in hetzelfde opvangcentrum ondergebracht zouden worden. Wel tracht het COA gehoor te geven aan verzoeken om hereniging van familieleden in de eerste graad.

Het opvangcentrum Schalkhaar biedt officieel plaats aan 600 asielzoekers. In 1994 is dit aantal wel eens opgelopen naar 780. In mei 1996 bedroeg het aantal asielzoekers 486, waaronder 45 alleenstaande minderjarigen (ama's).⁵⁹ In Oisterwijk kunnen maximaal 425 asielzoekers verblijven. Het centrum herbergt in juni 1996 357 asielzoekers, waaronder 100 ama's.⁶⁰ De asielaanvragen van ama's zijn in beide centra buiten het experiment behandeld.

De gemiddelde verblijfsduur in beide centra lag in mei 1996 boven de drie maanden, maar dat kan sterk variëren van persoon tot persoon. Statushouders verlaten het centrum eerder, maar krijgen niet, zoals men zou verwachten, meteen een plaats in de reguliere huisvesting. Ten tijde van dit onderzoek moesten ook zij eerst naar een asielzoekerscentrum. In Schalkhaar is de gemiddelde verblijfsduur 100 dagen.⁶¹ Vijf personen van verschillende nationaliteiten⁶² verbleven langer dan 200 dagen in het centrum. Het langst geregistreerde⁶³ verblijf is van een Liberiaan die 260 dagen in het centrum is verbleven. Vijftien personen hebben het centrum binnen twintig dagen verlaten, waaronder negen binnen tien dagen. Het kortste verblijf bedroeg zes dagen; het betrof een Somalische asielzoeker. Over de verblijfsduur van de asielzoekers in Oisterwijk zijn ons geen gegevens bekend. In het kader van het experiment is tussen het COA en de IND afgesproken dat een asielzoeker ten minste 40 dagen in het centrum verblijft in plaats van de gebruikelijke 30 dagen.

Het uitgangspunt is steeds geweest dat de instroom in de experimenten een getrouwe afspiegeling zou vormen van de landelijke instroom. De betrokken partijen achten dit van belang voor de evaluatie van de experimenten. Toch is in een aantal opzichten afgeweken van dit uitgangspunt. De behandeling van zaken waarin een Schengenclaim is gelegd en de behandeling van zaken van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) zijn van begin af aan buiten het experiment gehouden. Ook zogenoemde mob'ers (asielzoekers die eerder uit een opvangcentrum 'met onbekende bestemming' zijn vertrokken) zijn uit het experiment geweerd. Dat Schengenzaken, zaken van ama's en mob'ers niet in het experiment zijn behandeld, bemoeilijkt en beperkt de vergelijking met de situatie buiten de experimenten. Het is immers achteraf niet mogelijk precies aan te geven welke effecten aan de experimentele werkwijze kunnen worden toegeschreven en welke aan de afwijkende instroom.

59 Volgens gegevens COA Schalkhaar.

60 Volgens gegevens COA Oisterwijk.

61 Volgens gegevens rechtshulp, gerekend over aanvragen in de periode 1 mei 1995 tot 1 januari 1996.

62 Eén asielzoeker uit Iran, één uit Sri Lanka, één uit Irak, één uit Liberia en één uit Somalië.

63 Van de mensen die nu nog in het centrum verblijven, zijn geen gegevens bekend.

In Schalkhaar is bij aanvang van het experiment bovendien met het COA afgesproken dat de instroom niet meer dan vijf aanvragen per dag zou zijn. Dit stelde het COA echter voor een probleem: door de snellere behandeling van zaken in het experiment en omdat in het begin van het experiment relatief veel statussen zijn verleend, dienden mensen sneller naar een asielzoekerscentrum overgeplaatst te worden. Dit leidde tot een onderbezetting van het centrum. Om het aantal te behandelen asielaanvragen beperkt te houden en tegelijkertijd de opvangcapaciteit van het centrum zo goed mogelijk te benutten, is in overleg met de IND, de rechtshulp en het COA afgesproken grote gezinnen in Schalkhaar te plaatsen. Het aantal aanvragen kon daarmee constant gehouden worden, terwijl er meer personen werden gehuisvest (gezinsleden hoeven geen aparte aanvraag in te dienen). In oktober 1995 is deze praktijk beëindigd. Indirect kan de plaatsing van grote gezinnen van invloed zijn op de statusverlening, namelijk als het specifieke nationaliteiten betreft. Eveneens is in overleg met de rechtshulp, de IND en het COA afgesproken dat asielzoekers zoveel mogelijk binnen de regio in asielzoekerscentra worden geplaatst, zodat zij dezelfde rechtshulpverlener houden.

Een niet willekeurige selectie van de instroom zou kunnen voortvloeien uit de ligging van de opvangcentra ten opzichte van de aanmeldcentra. In paragraaf 3.1 kwam aan de orde dat de nationaliteiten van de asielzoekers in het aanmeldcentrum Schiphol afwijken van Zevenaar of Rijsbergen. Asielzoekers die op Schiphol aankomen, worden sinds de opening van het aanmeldcentrum in januari 1996 in de regel niet meer in Oisterwijk en Schalkhaar geplaatst, maar in opvangcentra in Haarlem, Den Haag en Leiden. Nagenoeg alle asielzoekers in het opvangcentrum Schalkhaar hebben aanvraag in het aanmeldcentrum Zevenaar ingediend; de bewoners van het opvangcentrum Oisterwijk deden dat overwegend in het aanmeldcentrum Rijsbergen. Overigens is interessant te vermelden dat in 4 procent van de aanvragen in Schalkhaar door rechtshulpverleners een zwaarwegend advies was uitgebracht en dat in twee zaken met een zwaarwegend advies een A-status is verleend.⁶⁴

Ondanks de afspraak dat met de instroom in de experimenten geen kunstgrepen zouden worden uitgehaald, hebben IND-medewerkers (met name in het aanmeldcentrum Rijsbergen) herhaaldelijk een verzoek gericht aan het COA om bepaalde asielzoekers in Oisterwijk te plaatsen. Het ging daarbij om asielzoekers, die met 'de hakken over de sloot' (na een genegeerd zwaarwegend advies en een voorlopige voorziening) zijn toegelaten tot de uitgebreide asielprocedure. De IND wilde de aanvragen van deze asielzoekers versneld afdoen in het opvangcentrum Oisterwijk. Het COA heeft deze verzoeken van de IND afgewezen. Kennelijk ziet de IND alleen binnen de kleinschaligheid van het experiment de mogelijkheid om dergelijk kansloos geachte zaken versneld te behandelen.

In Nederland zijn in de periode van 1 mei 1995 tot 1 mei 1996⁶⁵ in totaal 18.866 aanvragen ingediend. Daarbij zijn eventuele echtgenotes en kinderen niet meegerekend. In totaal ging het om circa 25.500 personen. In het vervolg zullen wij steeds van zaken of dossiers spreken (zie ook bijlage I). Het aantal behandelde zaken in de periode van 1 mei 1995 tot 1 mei 1996 bedroeg in Oisterwijk 663 (3,5 procent van het totaal aantal zaken) en in Schalkhaar 990 (5,2 procent). In beide experimenten tezamen is 8,7 procent van alle asielzaken in Nederland behandeld.

64 In zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd (volgens gegevens rechtshulp Schalkhaar).

65 Voor deze periode is gekozen om gegevens te kunnen verschaffen over één jaar dat het experiment loopt.

De verhouding mannen en vrouwen is binnen en buiten experiment gelijk. Mannen vormen 65 procent van de asielzoekers en vrouwen 35 procent.⁶⁶

In tabel 5.1 is een vergelijking gemaakt van het aantal aanvragen van de tien meest voorkomende nationaliteiten in het experiment met de overige opvangcentra. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage VI.

Tabel 5.1 De tien meest voorkomende landen van herkomst van asielzoekers in Oisterwijk en Schalkhaar en in de overige centra (mei 1995 tot mei 1996)

Nationaliteit zaken	Oisterwijk %	Schalkhaar %	Totaal experi- ment %	Overige centra %	
Somalië	19,6	14,1	16,0	12,4	
Irak	9,5	17,8	14,5	8,8	
Bosnië	18,3	9,7	13,1	9,6	
Iran	9,8	11,0	10,5	7,1	
Afghanistan	4,5	8,9	7,1	5,6	
Ex-Joegoslavië	3,9	4,2	4,1	4,2	
Turkije	2,1	4,3	3,4	2,2	
Algerije	3,5	3,0	3,2	2,6	
Sri Lanka	3,2	3,1	3,1	6,8	
Sudan	2,7	3,1	3,0	4,1	
Overig	22,9	20,6	21,5	36,7	
Totaal	% abs.	100 663	100 990	100 1.653	100 17.213

* Gegevens op dossierniveau; de gegevens over de niet-experimentele opvangcentra zijn inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's.

Bron: IND (eigen bewerking)

Met name Iraakse en Somalische asielzoekers zijn in het experiment oververtegenwoordigd. De eerste vier weergegeven nationaliteiten vormen te zamen meer dan de helft (54 procent) van het totale aantal asielzoekers in het experiment. Op Somalische asielzoekers na, worden juist aan deze nationaliteiten relatief veel statussen verleend, zij het lang niet altijd een A-status (zie 8.1). In paragraaf 8.1 komen we hier op terug.

66 Volgens gegevens IND en volgens gegevens rechtshulp Oisterwijk en Schalkhaar.

5.4 Participanten in het overlegmodel **Error! Bookmark not defined.**

De participanten in het overlegmodel zijn enerzijds de IND en anderzijds rechtshulpverleners: advocaten en SRA-juristen (voorheen 'bureau-juristen'). Vluchtelingenwerk vervult een belangrijke ondersteunende rol bij het voorbereiden en bijstaan van asielzoekers bij het gehoor en bij het verschaffen van informatie aan rechtshulpverleners, maar treedt niet zelf in overleg met de IND.

Doorgaans zijn in de opvangcentra van de zijde van de IND alleen contactambtenaren aanwezig om de asielzoekers te horen. In het kader van het experiment werken in Oisterwijk en Schalkhaar ook beslismedewerkers 'op lokatie'. In beide centra zijn de IND, de rechtshulp en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in aparte gebouwen gehuisvest. De IND is in beide centra ondergebracht in een apart compartiment van het gebouw van de Vreemdelingendienst.

Rechtshulp **Error! Bookmark not defined.**

In Schalkhaar werken in juni 1996 vijf juridische medewerkers van de SRA, waaronder een 'teamvoorzitter' (juridisch coördinator). Er staan zes juristen en vijftien advocaten op het beschikbaarheidsrooster. In Oisterwijk staan vijf juridische medewerkers van de SRA op het beschikbaarheidsrooster, maar voor slechts een van hen is Oisterwijk de vaste werkplek. Er zijn daar zeventien advocaten binnen het experiment werkzaam.

De Raden voor Rechtsbijstand hebben spreekuurcontracten afgesloten met rechtshulpverleners. De advocaten ontvangen een vaste vergoeding per dagdeel. Voor een beschikbaarheidsdienst in het experiment geldt ten opzichte van de andere opvangcentra een verhoogd tarief van f 480,- per dagdeel. Voor eventuele extra werkzaamheden die voortvloeien uit een spreekuur, kan een toevoeging worden aangevraagd. Deze aanvraag dient wel onderbouwd te zijn. Daarnaast kunnen aparte toevoegingen worden aangevraagd voor bezwaar, beroep en verzoeken om een voorlopige voorziening. De toevoeging geschiedt op basis van een gemiddeld aantal uren dat aan een zaak wordt besteed. Extra gedeclareerde uren moeten verantwoord worden.

De Raden voor Rechtsbijstand hanteren inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten om in aanmerking te komen voor toevoegingszaken. Voor het werken in het experiment zijn aanvullende deskundigheidsvoorwaarden gesteld, omdat men van mening is dat het werken in de experimenten enige jaren werkervaring vereist. Zo moeten de advocaten in het ressort Den Bosch minimaal drie jaar werkzaam zijn binnen het asielrecht en een substantieel aantal zaken behandelen. Er is geen minimumgrens gesteld aan het aantal zaken. Zowel het behandelen van te weinig als van te veel zaken wordt beschouwd als een indicatie van onvoldoende kwaliteitswaarborg. Het maximum aantal toevoegingen is gesteld op 250 per jaar, met een onthefingsmogelijkheid tot 300 indien een praktijk overwegend uit straf- of asielzaken bestaat. Er zijn advocaten die dit maximum met asielzaken halen. Voor het experiment in Oisterwijk hebben advocaten zich kunnen inschrijven, waarna de aanvraag door de begeleidingscommissie is getoetst. De begeleidingscommissie heeft één advocaat geweerd die voldeed aan bovenstaande eisen, maar waar desondanks aan zijn kwaliteiten werd getwijfeld. De deskundigheidscriteria worden geherformuleerd; het voornemen is ze beter toetsbaar te maken. De meeste rechtshulpverleners houden behalve in Schalkhaar of Oisterwijk ook spreekuren in de

aanmeldcentra Zevenaar en Rijsbergen of in een ander opvangcentrum. Voor juristen was het actief zijn in de meldcentra een vereiste voor deelname aan het experiment.

De oprichting van de SRA heeft veranderingen gebracht in de werkverdeling tussen juristen en advocaten, alsmede in de samenwerking met Vluchtelingenwerk. In Schalkhaar liep de start van het experiment vrijwel parallel aan de oprichting van de SRA; in Den Bosch is de SRA een paar maanden na aanvang van het experiment in het leven geroepen. De juristen hielden zich voorheen met name bezig met het voorbereiden van asielzoekers op het nader gehoor, het nabespreken van het nader gehoor en, zo nodig, het opstellen van correcties en aanvullingen op het gehoor. Deze werkzaamheden worden nu voornamelijk verricht door vrijwilligers van Vluchtelingenwerk, onder begeleiding van een 'werkbegeleider' van Vluchtelingenwerk. In Schalkhaar wordt het gehoor door een rechtshulpverlener nabesproken met de asielzoeker. In Oisterwijk wordt het gehoor in de regel twee keer nabesproken: een keer door de vrijwilliger van Vluchtelingenwerk en een keer door de rechtshulpverlener. De vrijwilliger van Vluchtelingenwerk maakt het concept van de correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor. Vervolgens bespreekt de rechtshulpverlener de juridische aspecten van de zaak met de asielzoeker.

Een asielzoeker wordt bij binnenkomst in beide centra 'gekoppeld' aan een rechtshulpverlener en een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk. Tussen de SRA-juristen en advocaten vindt geen verdeling van zaken plaats op basis van complexiteit of op grond van andere afspraken. Zaken worden ingenomen door de rechtshulpverlener die op dat moment spreekuur houdt. De rechtshulpverlener is 'procesverantwoordelijke' en blijft dat in beginsel gedurende de gehele procedure. Ook de SRA-juristen treden op als procesvertegenwoordiger in de bezwaarschriftprocedure en bij de rechtbank.

Uit gesprekken met verschillende betrokkenen komt naar voren dat de oprichting van de stichtingen met nogal wat kinderziektes gepaard is gegaan. Met name in Den Bosch was dat het geval. De medewerkers hebben lange tijd in onzekerheid verkeerd omtrent hun arbeidspositie en -voorwaarden. De stichting is bezig haar vaste personeelsbestand te verminderen; sinds 1995 is er een vacaturestop. Binnen de SRA Den Bosch is in tegenstelling tot de SRA Noord-Oost geen juridisch coördinator werkzaam. In april 1996 is een klankbordgroep in het leven geroepen om voorstellen te doen over de structuur en organisatie van de SRA Den Bosch. Door verschillende betrokkenen is er op gewezen dat begeleiding in hun nieuwe werkzaamheden, met name in het procederen, slechts in beperkte mate aanwezig was. Inmiddels is dat verbeterd. Er zijn aan de juristen verschillende cursussen aangeboden, waaronder 'optreden ter terechtzitting' en... 'onderhandeling'.

//NDError! Bookmark not defined.

In tegenstelling tot de rechtshulp zijn binnen de IND de medewerkers op verschillende functieniveaus werkzaam. In beide centra fungeert een 'projectleider' als coördinator van het team en als aanspreekpunt voor onder andere rechtshulpverleners over algemene zaken. In Schalkhaar werkten tijdens het onderzoek vier beslismedewerkers, waaronder een resumptor.⁶⁷ Hoewel het opvangcentrum Oisterwijk minder asielzoekers telt, werkten daar ten

⁶⁷ De resumptor is, zoals gezegd, doorgaans een meer ervaren medewerker, die de beschikking - opgesteld door de 'concipiënt' (beslismedewerker) - controleert en ondertekent.

tijde van het onderzoek meer mensen: naast de projectleider vier beslismedewerkers, die tevens als resumptor optreden en twee medewerkers die uitsluitend beslissen. In Oisterwijk is in het experiment voor een opzet gekozen waarbij het overleg met de rechtshulpverlener meestal wordt gevoerd door een andere, meer ervaren medewerker dan de beslismedewerker die het kernoverwegingenformulier heeft opgesteld.

Evenals bij de rechtshulp zijn bij de IND relatief ervaren medewerkers ingezet in het experiment. Twee jaar werkervaring wordt als minimumvereiste beschouwd. In het district Noord-Oost is de beschikbaarheid van voldoende ervaren personeel een probleem; er zijn maar weinig IND-medewerkers met meer dan twee jaar werkervaring beschikbaar. Bij de laatste reorganisatie van de IND, waarbij een decentralisatie naar vier districten heeft plaatsgevonden, bleek Zwolle de minst aantrekkelijke verhuisoortie vanuit het hoofdkantoor in Den Haag te zijn. Bovendien kon voor het experiment in Schalkhaar niet uit alle werknemers in het district geput te worden, maar slechts uit een unit met 25 beslismedewerkers. In Oisterwijk kon wel uit alle medewerkers van het district worden geselecteerd.

Een ander verschil met de rechtshulp is het verschil in opleidingsniveau bij de IND. Zijn de contactambtenaren doorgaans op MBO-niveau geschoold, de meeste beslissers hebben een HBO-opleiding en een handvol medewerkers (meestal de resumptoren) zijn academisch geschoold. In Schalkhaar werkte ten tijde van het onderzoek één medewerker met een academische opleiding, zij het geen rechten-studie. De overige medewerkers hebben de HEAO doorlopen of zijn na de middelbare school intern opgeleid. In Oisterwijk werkte één jurist. Vorige werkkringen van de medewerkers zijn de Vreemdelingendienst of andere werkerterreinen binnen het ministerie van Justitie en Vluchtelingenwerk. Dat de IND om juristen verlegen zit, blijkt wel uit het feit dat de IND de SRA Noord-Oost gevraagd heeft juristen 'uit te lenen'. De SRA heeft dit verzoek afgewezen.

Binnen de IND rouleren de medewerkers tussen het districtskantoor en de experimentele opvangcentra. In Oisterwijk werken beslismedewerkers die geen overleg voeren, circa vier maanden binnen het experiment. De medewerkers die wel kof-overleg voeren werken ten minste een half jaar en ten hoogste een jaar binnen het experiment. Dit systeem van roulatie is opgezet om zo veel mogelijk medewerkers ervaring te laten opdoen met het overlegmodel. Een andere belangrijke overweging is geweest dat de IND door roulatie een verlies aan objectiviteit bij de medewerkers wil voorkomen. De roulatie beperkt het risico dat op enigerlei wijze een binding ontstaat met rechtshulpverleners. In Schalkhaar werken de medewerkers minimaal een half jaar en maximaal tien maanden binnen het experiment. Aan deze roulatie liggen persoonlijke redenen van de medewerkers ten grondslag: de reistijd van Zwolle naar Schalkhaar vormt een belasting. Daarnaast spelen organisatorische redenen een rol: de IND vindt het vanuit de integrale taakstelling niet wenselijk dat de medewerkers zich langer dan tien maanden met alleen asielzaken bezighouden.

Bij de IND-medewerkers zit de laatste reorganisatie in 1994 nog hoog. Met name de zogeheten 'integrale taakstelling' en de laatste achterstandsoperatie is onderwerp van kritiek. De integrale taakstelling stelt naar hun mening te hoge eisen aan een beslissingsambtenaar: de medewerkers dienen zowel asielaanvragen in eerste aanleg en in bezwaar als 'reguliere' aanvragen te kunnen behandelen (zie ook 2.3). Daarnaast zijn er nog werkzaamheden die doorgaans als storend worden ervaren, zoals het beantwoorden van klachten en zogenoemde

'koninginnebrieven'.⁶⁸ Omdat de medewerkers in het experiment uitsluitend asielzaken behandelen, ervaart een aantal van hen het werken binnen de kleinschaligheid van de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar als een adempauze. Als positieve elementen worden voorts genoemd de verantwoordelijkheid van het team voor de behandeling van een overzichtelijke voorraad zaken en het contact met rechtshulpverleners, waardoor de medewerkers meer feedback krijgen op hun werk.

5.5 Overlegsituaties **Error! Bookmark not defined.**

Naast het kof-overleg ontmoeten vertegenwoordigers van de IND en de rechtshulp elkaar in besprekingen op verschillende niveaus en met een verschillende regelmaat. Zowel in Oisterwijk als in Schalkhaar is er een regulier overleg tussen alle organisaties die op het centrum vertegenwoordigd zijn (IND, SRA, advocatuur, Vluchtelingenwerk, COA en Vreemdelingendienst). Dit zogenoemde afstemmingsoverleg is voor het experiment in het leven geroepen. Voor aanvang van het experiment vond ook overleg plaats tussen deze organisaties, maar minder frequent en daar werden vrijwel uitsluitend organisatorische kwesties besproken (zoals de instroom van asielzoekers tijdens feestdagen). In de beginperiode van het experiment vond het afstemmingsoverleg in Oisterwijk wekelijks plaats. Ten tijde van het onderzoek kwamen de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties ongeveer een keer per maand bijeen. In Schalkhaar vergadert men eens in de twee weken. In het afstemmingsoverleg komt onder meer het aantal asielzoekers dat zich in het centrum bevindt aan de orde, de gang van zaken rond het 'uitreiken' van het kof en termijnen (bijvoorbeeld het streven dat de beschikking twee weken na het kof-overleg wordt uitgereikt). Naar aanleiding van vragen van de rechtshulp geeft de IND een toelichting op het beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de verlening van vtv's aan asielzoekers van Bosnische nationaliteit. Indien een asielzoeker buiten het experiment geplaatst wordt, bijvoorbeeld omdat er een Schengenclaim wordt gelegd, komt dit eveneens in het afstemmingsoverleg ter sprake (zie paragraaf 5.3). In het overleg wordt niet inhoudelijk ingegaan op individuele zaken.

Voor beleidsmatige aangelegenheden van het experiment is in Oisterwijk een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Hierin hebben twee vertegenwoordigers van landelijke organisaties (Vluchtelingenwerk en de Nederlandse Orde van Advocaten) plaats, die zelf niet werkzaam zijn in het experiment. De commissie is verder samengesteld uit vertegenwoordigers van de IND in Oisterwijk, de SRA Den Bosch en de advocatuur en telt in totaal zes leden. De commissie komt eens per twee maanden bijeen (in de beginperiode van het experiment was dat circa een keer per maand). Er wordt vooraf geen agenda opgesteld en er worden geen notulen van de vergaderingen gemaakt. In het overleg staat de voortgang van het experiment centraal. Aan de orde komen onderwerpen als de verlenging van het experiment, verschillen tussen de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar en de aspecten die overleg met landelijke organisaties vereisen. Ook wordt gediscussieerd over de status van het kof, de wijze waarop de IND de kernoverwegingen weergeeft en rechtshulpverleners reageren op het kof. Het experiment in Schalkhaar kent geen begeleidingscommissie.

68 Dit zijn brieven aan de koningin waarin haar aandacht voor een bepaalde zaak wordt gevraagd. Het Kabinet van de Koningin stuurt deze brieven als regel naar het ministerie met het verzoek om de zaak te onderzoeken en zo nodig actie te ondernemen.

Met betrekking tot het experiment in Oisterwijk vindt regelmatig overleg plaats tussen de projectleider van de IND en de directeur van de SRA over de planning van de kof-overleggen. Volgens de SRA heeft de IND in het begin van het experiment een paar keer de gang van zaken rond het kof-overleg in individuele zaken willen bespreken. Zo stelde de IND aan de orde dat een rechtshulpverlener zich niet houdt aan een (volgens de IND) gemaakte afspraak. Naar de mening van de SRA moeten dit soort kwesties met individuele rechtshulpverleners besproken worden. In Schalkhaar komen de projectleider van de IND en de juridisch coördinator van de SRA eens in de vier tot zes weken bijeen. In dit overleg bespreken zij, behalve organisatorische aspecten, ook beleidsmatige aspecten van het overlegmodel, zoals termijnoverschrijdingen en het buiten het experiment plaatsen van asielzoekers. De IND stelt bijvoorbeeld in dit overleg ook aan de orde dat een rechtshulpverlener niet of nauwelijks op het kof reageert of dat een rechtshulpverlener in zijn correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor vooruit loopt op het overleg door al een standpunt in te nemen over de gegrondheid van de asielaanvraag. Noch in Oisterwijk, noch in Schalkhaar worden notulen van deze besprekingen gemaakt.

6 Van 'vijandbeeld' naar 'overlegmodel'

Eerder in dit boek zijn de dilemma's geschetst waar rechtshulpverleners en IND-medewerkers in het overlegmodel (mogelijk) mee te maken hebben (zie 1.1 en hoofdstuk 4). In de woorden van een rechter is met name voor rechtshulpverleners een dilemma 'dat men een deel wordt van de procedure: dat men zich teveel medeplichtig zou maken aan het institutionaliseren van een manier van afdoen die in eerste instantie gericht is op snelheid en stroomlijnen.'

In hoofdstuk 4 zagen we dat rechtshulpverleners en IND-medewerkers op het aanmeldcentrum Schiphol hun van oudsher antagonistische houding, ondanks het overleg, niet of nauwelijks hebben verlaten. In dit hoofdstuk gaan we na hoe de overgang van een 'vijandbeeld' naar een 'overlegmodel' in de opvangcentra Oosterwijk en Schalkhaar is verlopen.

6.1 Een periode van **gewinning**! **Bookmark not defined.**

Het overlegmodel heeft er toe bijgedragen dat het beeld dat de participanten op basis van hun eerdere ervaringen van elkaar hadden, is bijgesteld. In deze paragraaf zal blijken dat dit niet zonder slag of stoot is gegaan.

Een respondent van de kant van de IND laat zien dat het beeld dat de participanten van elkaar hadden, bijstelling behoefde. Bij de IND leeft zijns inziens sterk de idee dat rechtshulpverleners altijd het onderste uit de kan willen halen, ook al betreft het een volstrekt kansloze zaak. Het overleg heeft dat beeld bij IND-medewerkers in het experiment veranderd.

'Mensen zijn zich toen [in het begin van het experiment, ND/JS] gaan realiseren dat het niet altijd zo was dat rechtshulpverleners zaken aanpakten alleen maar om door te gaan tot het gaatje. Dat ze ook vaak best wel inhoudelijke argumenten hadden, waar we wellicht nog niet zo goed bij stilgestaan hadden en feitenmateriaal ter beschikking hadden waar de IND nog niet mee geconfronteerd was tot dan toe. (...) Men heeft zich toen gerealiseerd: hé, je kunt ook anders tegen zo'n zaak aankijken.'

Ook rechtshulpverleners hebben hun beeld bijgesteld. Zij hebben ondervonden dat 'je best kunt praten met de IND' en 'dat IND-ers ook mensen zijn'. Een respondent van de kant van de rechtshulp merkt op dat de roulatie van personeel bij de IND soms lastig is voor de rechtshulp:

'Niet zozeer omdat je dan niet goed weet wat je moet verwachten. Het zit 'm meer in die houdingsaspecten. Je hebt te maken met een nieuwe lichting. Voor zo'n IND'er is het natuurlijk toch raar dat je die andere kant au sérieux moet nemen en daar een serieus gesprek mee moet aangaan. En dat je niet moet kijken van: waar kan ik hem op afvangen of hoe krijg ik hem nou zo gauw mogelijk in die valkuil? Want dat is toch heel vaak het uitgangspunt, omdat dat een houding is die elders in de IND-organisatie in de loop der tijd tot routine is geworden. Die routine moet men dan afleren. Hetzelfde geldt voor rechtsbijstandverleners, maar daar is weinig aan gewisseld.'

Rechtshulpverleners hebben op hun beurt de neiging moeten onderdrukken om een belerende houding aan te nemen ten opzichte van de medewerkers van de IND. Door

rechtshulpverleners is er, met name in het begin van het experiment, op gewezen dat de medewerkers van de IND over onvoldoende juridische kennis en vaardigheden beschikken om een zaak diepgaand te bespreken. Het overleg draagt er toe bij dat de feitelijke grondslag van het asielverzoek wordt verhelderd en dat misverstanden uit de weg worden geruimd. Juridische argumenten met betrekking tot de interpretatie van jurisprudentie en wetgeving, kunnen volgens een aantal rechtshulpverleners echter niet goed aan bod komen. Een respondent vanuit de rechtshulp merkt op:

'Een echt juridische discussie is niet mogelijk. Dan worden stellingen betrokken en daar gaat men niet van af. Dan blijft het hangen op feitelijkheden en zegt men: 'Ga maar in bezwaar.'

Rechtshulpverleners zeggen bij de IND regelmatig op opmerkingen te stuiten als 'daar zijn we niet toe bevoegd', 'dat moet ik navragen' of 'dat is nu eenmaal beleid'. De eerste twee opmerkingen roepen gelatenheid op bij rechtshulpverleners. Het afwijzen of aanhouden van zaken om beleidsmatige redenen is voor rechtshulpverleners een bron van ergernis, met name als de IND-medewerker er niet in slaagt om de achtergrond van het beleid te verduidelijken. De ratio achter het beleid is ook lang niet altijd duidelijk. Een voorbeeld. Asielaanvragen van Algerijnse asielzoekers worden aangehouden, omdat naar Algerije op dit moment niet kan worden uitgezet. Een fragment⁶⁹ uit een telefonisch kof-overleg over een Algerijnse asielzoeker:

IND: Het is IND-beleid om Algerijnse zaken nu niet inhoudelijk te toetsen.

Rh: Dat strookt niet met de doelstelling zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen in asielzaken. Het is geen glasharde zaak, maar gezien de achtergrond is toch een beslissing mogelijk.

IND: De redenen om dit soort zaken aan te houden ken ik niet.

Rh: Dit soort situaties moet juist door middel van verlening van een vtv voorkomen worden.

IND: Ik kan dit doorgeven aan de beleidsmakers en navragen of er binnenkort weer inhoudelijke beslissingen genomen kunnen worden. Ik neem hierover volgende week weer contact met u op. (De zaak wordt inhoudelijk besproken. De IND-medewerker geeft aan de aanvraag als ongegrond te willen afwijzen, omdat de asielzoeker niet kan worden beschouwd als een prominent aanhanger van de FIS. Hij is weliswaar twee keer gearresteerd, maar snel weer vrijgelaten).

Rh: Als je de aanvraag toch ongegrond wilt verklaren, waarom hou je de beslissing dan aan?

IND: (stilte)

Rechtshulpverleners trachten in het kof-overleg beleidsmatig ingegeven argumenten van de IND te weerleggen, om toch een status voor hun cliënt te bemachtigen. Dat lukt zelden of nooit. Voor de cliënt en diens rechtshulpverlener is dat ergerniswekkend. Tegelijkertijd geeft het echter aan dat de IND-medewerker op dit punt zijn verantwoordelijkheid en loyaliteit ten aanzien van de organisatie, niet uit het oog verliest. Die loyaliteit neemt echter af, naarmate het beleid voor de medewerkers moeilijker is uit te leggen aan de buitenwacht. In kof-overleggen komt het voor dat een individuele IND-medewerker aangeeft het met de rechtshulpverlener eens te zijn, maar vanwege beleidsinstructies niet anders kan handelen. In de

⁶⁹ Dit fragment is een ingekorte weergave van de strekking van het overleg. De kof-overleggen zijn niet op band opgenomen.

loop van het experiment hebben rechtshulpverleners meer begrip gekregen voor dit standpunt, al blijven zij hun bezwaren tegen het beleid houden en achten zij het overleg in zaken waarin dit speelt, niet zo zinvol.

Een vergelijkbare situatie doet zich bij de rechtshulp voor. Rechtshulpverleners hebben immers loyaliteiten ten aanzien van de cliënt. Een aantal IND-medewerkers begrijpt niet, of betreurt het, dat rechtshulpverleners doorgaans weigeren af te zien van het indienen van een bezwaarschrift in zaken die de rechtshulpverlener kansloos acht. IND-medewerkers stellen aan het slot van een kof-overleg regelmatig de vraag of de rechtshulpverlener van plan is een bezwaarschrift in te dienen (de antwoorden van rechtshulpverleners op deze vraag komen in paragraaf 6.3 aan de orde). Ook in overlegsituaties tussen IND en de rechtshulp heeft de IND - in elk geval in Oisterwijk - de kwestie van het afzien van het indienen van bezwaar keer op keer aan de orde gesteld. Zo is in de notulen van het afstemmingsoverleg in Oisterwijk van juni 1995 te lezen:

'De IND is van mening dat de rechtsbijstandverlener nogal snel besluit om te gaan procederen. Volgens de IND moet het mogelijk zijn na het overleg de cliënt te overtuigen. Over dit punt ontstaat enige discussie, waarbij de standpunten niet gelijklopend blijken te zijn.'

En een half jaar later (notulen januari 1996):

'De IND heeft problemen met advocaten die op het IND/kof-overleg akkoord gaan met het feit dat hun cliënt niet wordt erkend als vluchteling, maar later wel doorprocederen voor een A-status.'

Uiteindelijk heeft de IND het opgegeven met rechtshulpverleners afspraken te willen maken over het al dan niet in bezwaar gaan. Ook is er nu wat meer begrip voor de positie waarin de rechtshulpverlener zich bevindt.

Behalve met betrekking tot het indienen van bezwaar, heeft de IND in Oisterwijk ook op andere aspecten getracht afspraken met advocaten te maken of deze zwart op wit te stellen. In Schalkhaar is dit minder aan de orde geweest, omdat daar van begin af aan door rechtshulpverleners schriftelijk op het kof wordt gereageerd, alvorens het overleg plaatsvindt. In Oisterwijk ligt de nadruk op het mondelinge overleg, dat steeds op het kantoor van de IND plaatsvindt. In Oisterwijk heeft de IND rechtshulpverleners vanaf het begin van het experiment verzocht schriftelijk op het kof te reageren, om zich beter op het kof-overleg te kunnen voorbereiden en om in het overleg niet voor verrassingen te worden gesteld. Een belangrijke reden is echter ook geweest om in een later stadium sterker te staan in de procedure voor de rechtbank. Bij de behandeling van verzoeken om een voorlopige voorziening is een aantal keren gebleken dat de IND en de rechtshulpverlener van mening verschilden over hetgeen in het overleg ter sprake was gekomen. Niet alle advocaten geven gehoor aan het verzoek schriftelijk te reageren op het kof. In maart 1996 is aan het kof de zinsnede toegevoegd:

'De gemachtigde van betrokkene dient vóór bovenvermelde datum [doorgaans wordt een termijn van zeven dagen gesteld, ND/JS] schriftelijk te reageren op het kof. Een schriftelijke reactie wordt - in het kader van een effectief afdoeningsoverleg - in ieder geval verwacht, indien de gemachtigde van mening is dat het feitencomplex aanvullingen en/of correcties behoeft. Ook indien de gemachtigde het

oneens is met het afdoeningsvoorstel wordt een schriftelijke reactie vóór bovenvermelde datum verwacht, waarin de voorlopige zienswijze van gemachtigde naar voren komt, zo mogelijk met verwijzing naar relevante documentatie en/of jurisprudentie.'

In maart 1996 is de IND in Oisterwijk gespreksnotities gaan maken van het kof-overleg. Dit gebeurde al eerder in Schalkhaar. Deze notities worden niet ter verificatie aan de rechtshulpverlener toegezonden. Zij worden echter wel in het openbare dossier gevoegd en komen derhalve ter kennis van de rechter. Dit is opmerkelijk, aangezien overleg tussen wederpartijen doorgaans vertrouwelijk is. Zo is het advocaten, zonder toestemming van de wederpartij, niet toegestaan in rechte een beroep te doen op confraternele correspondentie of aan de rechter mededelingen te doen over de inhoud van gevoerde schikkingsonderhandelingen.⁷⁰ Dat de notities over het kof-overleg wel ter kennis van de rechter komen, kan de opstelling van de rechtshulpverlener in het overleg beïnvloeden. Bijvoorbeeld een eerdere uitspraak van de rechtshulpverlener dat de aanvraag zwak is of een uitspraak over het al dan niet instellen van bezwaar, kan hem later worden tegengeworpen. De gespreksnotities zijn vaak summier. Een voorbeeld:

'De advocaat ging akkoord met een k.o.-4 weken [kennelijk ongegrond met een vertrektermijn van vier weken, ND/JS] en heeft toegezegd hier tegen geen bezwaar in te dienen.'

In Schalkhaar zijn de gespreksnotities in de loop van het experiment uitgebreider geworden. In een halve pagina wordt weergegeven of de rechtshulpverlener heeft aangegeven te zullen doorprocederen en welke aspecten in de zaak volgens de IND-medewerker tot verschil en overeenstemming hebben geleid.

In bezwaar gaat de IND na of nieuwe feiten of omstandigheden zijn aangevoerd, die niet in het overleg ter sprake zijn gekomen. Met name in Oisterwijk heeft de IND beslissingen op asielaanvragen in bezwaar niet of nauwelijks gemotiveerd, met een verwijzing naar het kof-overleg. In paragraaf 7.4 komen wij hierop terug.

De periode van gewenning in het experiment overziend, onderscheidt het experiment zich niet van andere situaties waarin twee partijen met elkaar in contact treden. Kort samengevat laat deze periode zich typeren door verschillende stadia die zijn doorlopen: in het begin is er de spanning van de eerste ontmoeting en de verrassing over de zienswijze en de standpunten van de ander. Vervolgens zijn langdurig wederzijds de grenzen van de ander afgetast. De IND heeft pogingen gedaan rechtshulpverleners er toe te bewegen schriftelijk op het kof te reageren en af te zien van het indienen van een bezwaarschrift in zaken die de rechtshulpverlener kansloos inschat. In Oisterwijk heeft dit meer gespeeld dan in Schalkhaar. Omgekeerd proberen rechtshulpverleners IND-medewerkers zo ver te krijgen dat zij ten aanzien van hun cliënt een uitzondering maken op het beleid. Na verloop van tijd zijn beide pogingen vergeefs gebleken en is er een evenwicht gevonden in de omgang tot elkaar. De verhoudingen normaliseren zich. Daarnaast treedt aan beide kanten een zekere laksheid op (aan termijnen wordt niet steeds strak de hand gehouden, rechtshulpverleners zeggen soms op het laatste moment afspraken af). De periode van gewenning in het experiment heeft circa zes maanden geduurd.

70 Zie gedragsregels 12 en 13 (gedragsregels voor advocaten 1992).

*Plezier in het werk***Error! Bookmark not defined.**

Wat betekent het overlegmodel voor de wijze waarop IND-medewerkers en rechtshulpverleners hun werk ervaren? De medewerkers van de IND zijn zonder uitzondering van mening dat het werken in het experiment hun werkzaamheden leuker en interessanter maakt, al hadden ze (naar eigen zeggen) vooraf bedenkingen over het werken met het overlegmodel. Zij beschouwen het overleg met rechtshulpverleners als een uitdaging en zijn van mening dat het overleg hen 'dwingt' tot een verdieping in de zaak en een betere motivatie van de beschikking.

Ook sommige rechtshulpverleners vinden hun werk er leuker op geworden, maar zij zijn wat voorzichtiger in hun oordeel. Met name de SRA-juristen vinden hun werk interessanter geworden. Hierbij speelt ook een rol dat juristen tegenwoordig een 'eigen' voorraad zaken hebben, waar zij van begin tot eind verantwoordelijk voor zijn. Als voordelen van het overlegmodel worden genoemd: een intensiever contact met de cliënt in een vroeg stadium, een snellere beslissing (waardoor het niet meer voorkomt dat het soms een jaar duurt voordat men zich opnieuw in het dossier moet verdiepen) en het feit dat de IND een 'gezicht' heeft gekregen.

Rechtshulpverleners die participeren in het overlegmodel noemen in het algemeen de contacten met medewerkers van de IND (zowel binnen als buiten het experiment) 'redelijk' of 'goed'. Ook medewerkers van de IND zijn in het algemeen te spreken over de contacten met rechtshulpverleners. Tijdens het eerste jaar van het experiment zijn er geen formele klachten (bijvoorbeeld over het uitblijven van beschikkingen) ingediend bij de Nationale ombudsman of bij het districtshoofd van de IND, noch is geklaagd over individuele rechtshulpverleners. Bij aanvang van het experiment is afgesproken dat bij eventuele klachten getracht wordt in onderling overleg tot een oplossing te komen. Dat is ook steeds gebeurd.

6.2 De organisatie van het kof-overleg in Oisterwijk en Schalkhaar**Error! Bookmark not defined.**

In de maanden mei en juni 1996 zijn 21 kof-overleggen bijgewoond: 10 in Oisterwijk en 11 in Schalkhaar. Telefonische gesprekken zijn via de speaker gevolgd. In de kof-overleggen hebben we met name gelet op de setting en het verloop van het gesprek, waarbij we ons de vraag hebben gesteld in hoeverre hier sprake is van een onderhandelings situatie (zie hierover paragraaf 6.3). Van tevoren en na afloop van het kof-overleg is met de medewerker van de IND en/of met de rechtshulpverlener afzonderlijk over het overleg gesproken. De betrokkene is naar zijn mening gevraagd over het verloop van het gesprek, de uitkomst daarvan, het nut van het gesprek en de houding van de gesprekspartner. Van de kof-overleggen zijn verslagen gemaakt en de bijbehorende dossiers zijn bestudeerd.

Het kof-overleg vindt in beginsel in alle zaken plaats, tenzij een A-status is verleend (dan wordt geen kof gemaakt, maar meteen de beschikking). In de praktijk blijft het overleg ook achterwege in zaken waarin de rechtshulpverlener instemt met de voorgestelde wijze van afdoening. Dat kan zijn als een status is verleend (een vtv of vvtv), of in zaken waarin de rechtshulpverlener van overleg afziet omdat hij de zaak kansloos acht (zie 6.3). In Schalkhaar overlegt men doorgaans telefonisch, in Oisterwijk in persoon. In Schalkhaar reageren

advocaten doorgaans schriftelijk op het kof.

In Oisterwijk is gekozen voor een opzet, waarin het opstellen van het kof en het voeren van het overleg door verschillende medewerkers wordt gedaan. Twee medewerkers houden zich uitsluitend bezig met het opstellen van het kof en de beschikking. Vier meer ervaren medewerkers voeren het overleg over het kof dat door henzelf of door de twee beslismedewerkers is opgesteld. In Schalkhaar worden beide taken door één persoon verricht. Ook in Schalkhaar heeft de IND een voorkeur voor een scheiding van taken, maar daarvoor is te weinig personeel op het centrum beschikbaar. De scheiding van taken in Oisterwijk is tot stand gekomen vanuit de idee dat een ervaren medewerker beter opgewassen is tegen de advocaat, die - in elk geval bij aanvang van het experiment - in verbaal opzicht als meerdere werd beschouwd. Maar ook vanuit een oogpunt van interne scholing vindt men dit interessant. Het voeren van het kof-overleg wordt daarmee een nieuwe laag in de hiërarchische structuur van de IND. Een effect van de scheiding van taken kan zijn dat de overlegmedewerker 'losser' het overleg ingaat. Een mogelijke neiging het kof te 'verdedigen' zal in deze situatie minder aanwezig zijn. Het aantal bijgewoonde kof-overleggen is te klein om de centra onderling te vergelijken op dit punt. Zowel in Oisterwijk als in Schalkhaar kwam het voor dat medewerkers van de IND afstand namen van een aantal argumenten in het kof. Ook rechtshulpverleners nemen soms afstand van argumenten in hun schriftelijke reactie.

Bereikbaarheid **Error! Bookmark not defined.**

Doorgaans neemt de medewerker van de IND het initiatief tot het kof-overleg. In de praktijk blijkt het lastig te zijn advocaten te bereiken. Met name in Schalkhaar is dat een probleem, omdat vooraf meestal geen duidelijke afspraak wordt gemaakt over de dag en het tijdstip waarop het gesprek plaatsvindt. De rechtshulpverlener wordt in zijn dagelijkse werkzaamheden 'gestoord' door het telefoontje van de IND en dat komt bij de eerste poging maar zelden goed uit. De rechtshulpverlener heeft op deze wijze bovendien niet de mogelijkheid zich vlak voor het overleg nog voor te bereiden op de zaak. Ook in Oisterwijk klagen de IND-medewerkers over de bereikbaarheid van advocaten, maar daar speelt dit probleem minder, omdat hier vooraf wel afspraken worden gemaakt over dag en tijd waarop het overleg gevoerd wordt. De afspraken met juristen en advocaten worden daar via de administratie van de SRA op het centrum gemaakt.

Over de bereikbaarheid van de IND is jarenlang veel te doen geweest; het is een terugkerend thema in de jaarverslagen van de Nationale ombudsman. In de interviews zijn elf rechtshulpverleners gevraagd naar hun ervaringen met de bereikbaarheid van de IND in het experiment en daarbuiten. Allemaal zijn ze van mening dat in het experiment de IND goed te bereiken is. Het is steeds duidelijk welke beslismedewerker de zaak in behandeling heeft, omdat op het kof de naam van de beslismedewerker vermeld staat. Een aantal rechtshulpverleners geeft aan dat de bereikbaarheid van de IND als geheel, dus ook buiten het experiment is verbeterd. Vroeger was het volgens een rechtshulpverlener 'een sport om de doorkiesnummers van de beslisambtenaren te pakken te krijgen'. De algemene ervaring was dat 'door de info-lijn niet heen te komen was'. Ook medewerkers van de IND erkennen dat in het verleden bij het doorverbinden regelmatig telefoontjes werden afgehouden door beslismedewerkers of eenvoudig werden afgedaan met de mededeling 'de beschikking komt eraan', of dat nu het geval was of niet. Een aantal rechtshulpverleners geeft aan dat het ook buiten het experiment

nu geen probleem meer oplevert met de betreffende beslismedewerker in contact te treden, de ervaring blijft echter dat de medewerkers zich niet vastleggen op termijnen. In het experiment geven de medewerkers een indicatie van de termijn waarbinnen de asielzoeker de beschikking kan verwachten.

6.3 Het verloop van het kof-overleg **Error! Bookmark not defined.**

De vraag of het kof-overleg een onderhandelingsituatie is, beantwoorden de meeste medewerkers van de IND in interviews ontkennend en de meeste rechtshulpverleners bevestigend. Het begrip onderhandeling roept associaties op met koehandel en uitruil van zaken. Over mensen onderhandel je niet, zo is de norm. Naar aanleiding van het advies van de commissie-Offers zijn hierover negatieve berichten in de media verschenen. Zo kopte *de Volkskrant* van 1 september 1995: 'Over asielzoekers wordt stevig onderhandeld; werkwijze in aanmeldcentra leidt tot pittige discussies en gevaar van handjeklap'.

Onderhandeling kan echter ook anders opgevat worden. Van een onderhandelingsituatie is ons inziens sprake als men met een vooraf gesteld doel het overleg ingaat en een of meer strategieën hanteert om dat doel te verwezenlijken. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre dit gebeurt.

Het doel dat IND-medewerkers en advocaten in het kof-overleg voor ogen hebben, betreft de uitkomst van de zaak. Daarnaast heeft de rechtshulpverlener, namens diens cliënt, soms andere doelen, zoals een tweede gehoor van de cliënt of uitstel van de vertrektermijn, zodat de cliënt zich in geestelijk of materieel opzicht beter op de uitzetting kan voorbereiden. De rechtshulpverlener kan pleiten voor een A-status (in plaats van een vergunning tot verblijf), niet zozeer omdat hij van mening is dat zijn cliënt als vluchteling dient te worden aangemerkt, maar omdat met het bezit van de A-status gezinshereniging gemakkelijker te realiseren is. Het uitstellen van de beschikking om nadere informatie te verkrijgen kan ook een doel zijn. Regelmatig wordt een verzoek om uitstel van de beslissing gehonoreerd, omdat de cliënt wacht op toezending van documenten die relevant zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag. Hierbij waakt de IND overigens voor mogelijk misbruik. De documenten moeten echt de doorslag kunnen geven in de beslissing en moeten niet al te lang (hooguit vier tot zes weken) op zich laten wachten. IND-medewerkers hebben niet de indruk dat rechtshulpverleners het middel van uitstel aangrijpen enkel om de behandeling van de zaak te vertragen.

Maar, zoals gezegd, hebben de doelen van rechtshulpverleners en medewerkers van de IND vooral betrekking op de uitkomst van de zaak. De positie van beide gesprekspartners in het kof-overleg is wat dit betreft niet geheel gelijkwaardig: de medewerker van de IND neemt immers uiteindelijk de beslissing. Een rechtshulpverlener (die er geen moeite mee heeft het overleg een onderhandelingsituatie te noemen) typeert de sfeer in het overleg als:

'Vriendelijk, maar zakelijk... en weinig rekbaar. (...) Ik kom niet zo vaak tot zaken. Het is vaak een uitwisseling van argumenten en uiteindelijk blijft ieder veelal toch op zijn standpunt staan. En dan bedoel ik natuurlijk vooral de IND.'

Dezelfde rechtshulpverlener geeft aan in de onderhandeling 'met lege handen te staan':

'Het enige wat ik heb weg te geven in de onderhandelingen is afzien van bezwaar. Dan kun je zeggen: als jullie een C-status of een vvtv geven, en aldus gaan beschikken, dan zie ik geen aanleiding om een bezwaarschrift in te dienen. Want dat is inderdaad het maximaal haalbare en dat heb je eerder zo met je cliënt afgesproken.'

Met het afzien van het instellen van bezwaar of juist met het dreigen in bezwaar te gaan (al kan nauwelijks gesproken worden van dreigen: het is vaak wel duidelijk dat in bezwaar zal worden gegaan) kan worden getracht de medewerker van de IND op andere gedachten te brengen. Deze situatie lijkt op die in de aanmeldcentra, waar rechtshulpverleners een 'zwaarwegend advies' kunnen geven. Volgt de IND dat advies niet op, dan zal de zaak doorgaans aan de rechter worden voorgelegd. Het afzien van bezwaar in het kof-overleg heeft geen juridische consequentie. De cliënt staat steeds de mogelijkheid van een second opinion ter beschikking. Een aantal IND-medewerkers is van mening dat rechtshulpverleners, die namens hun cliënt toezeggen geen bezwaarschrift in te zullen dienen, zich ongeloofwaardig maken als vervolgens toch een paar keer bezwaar wordt gemaakt.

Het is van essentieel belang dat de advocaat het afzien van het instellen van bezwaar vooraf goed met zijn cliënt bespreekt, zonder daarbij op enigerlei wijze druk uit te oefenen op de cliënt. De beroepsethiek van de advocatuur brengt met zich mee dat de advocaat geen handeling verricht tegen de kennelijke wil van zijn cliënt. Daarentegen is de advocaat verantwoordelijk voor de behandeling van de zaak. Hij kan zich niet aan deze verantwoordelijkheid onttrekken met een beroep op de van zijn cliënt verkregen opdracht.⁷¹ Een rechter merkt hier in een interview over op:

'Wat een rechtshulpverlener niet mag doen, is tegen de zin van zijn cliënt toezeggingen doen aan de IND, of zonder instemming van zijn cliënt.'

Ook al heeft de rechtshulpverlener vooraf de haalbaarheid van de zaak met zijn cliënt besproken, dan kan het natuurlijk voorkomen dat de rechtshulpverlener een verkeerde inschatting van de zaak maakt. Het kof-overleg mondt dan bijvoorbeeld uit in een verlening van een vergunning tot verblijf, terwijl een A-status ook tot de mogelijkheden behoorde. Aan IND-medewerkers is de vraag gesteld of dat wel eens is voorgekomen en hoe zij handelen in een dergelijke situatie. Verlenen zij in deze situatie zelfstandig een A-status of blijft het bij de verblijfsvergunning? Dit is immers net zo goed een beroepsethische kwestie, maar nu bezien vanuit het gezichtspunt van een IND-medewerker: stelt de medewerker zich primair op als onderhandelaar of als uitvoerder van de overheid die zich als taak stelt asielaanvragen objectief te behandelen?

Volgens IND-medewerkers komt het sporadisch voor dat een rechtshulpverlener niet refereert aan de mogelijkheid van toelating als vluchteling, terwijl toelating als vluchteling wel in de lijn der verwachting zou liggen. Eén medewerker merkt hierover op het niet 'als zijn taak te zien een advocaat op die mogelijkheid te wijzen'. Een ander is van mening dat hij wel degelijk gehouden is die A-status zelfstandig te verlenen, ook al wordt daar door de rechtshulpverlener niet aan gerefereerd; deze medewerker zegt dat in één zaak ook gedaan te hebben. Een andere IND-medewerker merkt op:

71 Gedragsregel 9 (gedragsregels voor advocaten 1992).

'Je hebt uiteindelijk wel je eigen verantwoordelijkheid, je probeert zo objectief mogelijk te zijn. Dat soort dingen kun je niet van het overleg laten hangen.'

Tijdens het onderzoek kwam het in twee van de 21 bijgewoonde kof-overleggen voor dat de rechtshulpverlener niet of nauwelijks namens zijn cliënt aanspraken maakte op de A-status, terwijl dit intern bij de IND sterk ter discussie stond en in elk geval een aantal medewerkers van mening was dat een A-status verleend diende te worden. In beide zaken is uiteindelijk een vtv-humanitair verleend. Hoe verliep het kof-overleg in deze zaken? Vooropgesteld moet worden dat het naar onze mening niet aan slordigheid of gebrek aan inzet van de betreffende rechtshulpverleners te wijten is dat deze zaken zo gelopen zijn, maar dat de rechtshulpverleners op basis van hun inschatting oprecht in de veronderstelling verkeerden dat er niet meer in de zaak zat.

Eén zaak betrof een Iraakse asielzoeker, die zijn asielaanvraag baseert op het feit dat een familielid een leider is van een verboden organisatie. De asielzoeker en zijn familie zouden daardoor sterk in de belangstelling van de autoriteiten staan. De IND twijfelt in eerste instantie aan de identiteit van betrokkene. In het kof wordt verlening van een vtv voorgesteld, maar gezien de geestelijke gesteldheid van de asielzoeker wordt een vtv overwogen. Tien minuten voor het kof-overleg plaatsvindt, arriveert per fax een bevestiging van de betreffende verboden organisatie dat betrokkene inderdaad een familielid is van een van de leiders. De IND-medewerker raadpleegt snel een collega, die echter op het punt staat te vertrekken. De collega, die de zaak ook kent, werpt een half oog op de verklaring en roept: 'A-status, kan niet anders; dit is gewoon een A-status!' Vervolgens wordt een tweede collega geraadpleegd, die de medewerker aanraadt het overleg open in te gaan. 'Kijk maar hoe het overleg verloopt. Die verklaring kunnen we hem niet tegenwerpen⁷², wel moet hij nog wat concreter maken dat hij vanwege die familiebanden ook persoonlijk gevaar loopt.' Deze laatste raad volgt de medewerker in het kof-overleg op. De overwegingen in het kof worden in het overleg met de advocaat stuk voor stuk doorlopen en de IND-medewerker wil over gaan tot verlening van een vergunning tot verblijf. De advocaat benadrukt in het gesprek dat het niet goed gaat met zijn cliënt. Over een eventuele toelating als vluchteling merkt hij op dat het verhaal weliswaar 'dichtgespijkerd' zou kunnen worden met 'die en die redenering' (hij noemt die redenering ook), maar hij geeft aan daar zelf niet veel van te verwachten. Als de cliënt echter door wenst te procederen voor een A-status, zal hij een bezwaarschrift indienen. Direct na het overleg stelt de medewerker van de IND de beschikking op: in de zaak wordt een vtv-humanitair verleend. De volgende morgen is de besluitvorming in deze zaak nog uitgebreid intern besproken; daarbij waren uiteindelijk alle IND-medewerkers van mening dat verlening van een vtv-humanitair de beste beslissing is.

In de tweede zaak, van een Somalische asielzoeker, wordt in het kof de aanvraag om toelating als vluchteling als kennelijk ongegrond van de hand gewezen en stelt de beslissingsambtenaar voor een vtv-humanitair te verlenen. Binnen de IND hebben drie verschillende medewerkers zich langdurig over de zaak gebogen en de meningen verschillen over de vraag of de asielzoeker recht heeft op een A-status: het is een duidelijk twijfelgeval. In het kof-overleg zegt de advocaat echter direct het asielrelaas niet 'zwaar genoeg' te vinden voor een verlening van een A-status, maar dat 'kennelijk ongegrond' wel het andere uiterste is. De advocaat is van

72 Er werd getwijfeld aan de authenticiteit van de verklaring, maar in Irak kan Buitenlandse Zaken geen onderzoek verrichten naar documenten.

mening dat 'ongegrond' meer op zijn plaats is en geeft aan dat als de afwijzing van het vluchtelingenschap goed gemotiveerd wordt, er geen procedure zal volgen. In de zaak wordt een vtv verleend.

Een eenvoudige strategie van rechtshulpverleners om dit soort situaties te voorkomen is 'hoog inzetten': in eerste instantie pleiten voor toelating als vluchteling en vervolgens afwachten hoe de IND-medewerker hierop reageert. Vaker dan om een verkeerde inschatting te voorkomen, hanteren rechtshulpverleners deze strategie om op de gewenste (en 'haalbare') uitkomst uit te komen. Op de vraag of hij wel eens 'hoog inzet', antwoordt een advocaat:

'Ja, natuurlijk komt dat voor. Maar je kunt niet altijd voor de A-status pleiten. (...) Dat kan overigens in het overlegmodel minder dan daarbuiten. Wil een gesprek resultaat hebben en je voert dat overleg met iemand waarmee je eerder onderhandeld hebt, dan ken je elkaar en die persoon kent mij. Dat betekent dat als hij kan denken: dat meent (...) toch niet, dan heeft het helemaal geen zin om hoger in te zetten dan aan de bovenkant van het realistische.'

Macaulay (1979) wijst er op dat het lange termijn belang van een advocaat niet altijd overeenkomt met dat van de cliënt. Wil de advocaat na verloop van tijd nog geloofwaardig overkomen, dan kan hij niet steeds tot het uiterste gaan, terwijl een individuele cliënt dat wel van zijn advocaat verlangt. Binnen het asielrecht is het evident dat dit conflicterende belangen en tegenstrijdige verwachtingen met zich meebrengt. De cliënt is immers altijd het meest gebaat bij de verkrijging van een A-status. In het overlegmodel werken een paar advocaten die volgens de medewerkers van de IND steeds voor een A-status pleiten. Een IND-medewerker constateert:

'In het algemeen is de kwaliteit van vreemdelingenrechtadvocaten redelijk goed. Een goede advocaat kan nuances aanbrengen. Sommige advocaten kunnen dat niet: die gaan altijd voor de volle honderd procent, ongeacht hoe sterk ze staan. Dan maak je niet optimaal gebruik van het overlegmodel. Een advocaat die nuances kan aanbrengen, neem je eerder serieus.'

De meeste advocaten kiezen voor de 'genuanceerde' aanpak. In kansloze zaken schromen zij niet tegen de IND te zeggen dat zij ook niets in de zaak zien, waarbij dan voor de cliënt het voorbehoud van de second opinion wordt gemaakt. In de twijfelgevallen laten zij in het midden of de cliënt in bezwaar zal gaan. Maar in zaken waarin het naar hun mening evident is dat een A-status verleend dient te worden, laten zij geen middel onbenut om voor toelating als vluchteling te pleiten.

Een 'genuanceerde' opstelling stellen medewerkers van de IND op prijs. Zij hechten meer waarde aan het oordeel van rechtshulpverleners die zo te werk gaan. Als bepaalde aspecten in het asielrelaas onderbelicht zijn gebleven in het gehoor, komt het wel eens voor dat die rechtshulpverleners wordt gevraagd nog eens met de cliënt te spreken. Een medewerker van de IND zegt hierover:

'Het gaat in het [kof-]gesprek om de waardering van overwegingen. Soms is alleen het gesprek doorslaggevend. Het komt bijvoorbeeld voor dat bepaalde zaken onopgehelderd zijn. Dan zeg ik tegen zo'n advocaat: 'praat jij nog eens met de cliënt' en dan wordt de beschikking uitgesteld. De ene advocaat laat je dat sneller doen dan de andere. Het is ook lastig, want je hebt een hoorplicht en in

zo'n geval neemt een advocaat echt een gehoor af. Dat heeft wel eens tot een A-status geleid.'

Welke opstelling verkiezen IND-medewerkers in het kof-overleg? Zij hebben in veel mindere mate dan rechtshulpverleners te maken met effecten van hun gedrag op de wederzijdse relatie op de lange termijn. Zij nemen immers steeds de beslissing en hoeven niet iets van de rechtshulpverlener gedaan te krijgen. Bovendien behartigen IND-medewerkers, in tegenstelling tot rechtshulpverleners, niet een individueel belang van een asielzoeker; hooguit een collectief belang dat wetgeving correct wordt uitgevoerd. In theorie is het voor de IND minder noodzakelijk om bepaalde onderhandelingsstrategieën te hanteren. De praktijk is echter anders. Zoals rechtshulpverleners 'hoog inzetten' om tot de gewenste uitkomst te komen, zo zetten IND-medewerkers regelmatig 'laag' in.

In zes van de 21 bijgewoonde kof-overleggen ging de medewerker van de IND met een andere doel ten aanzien van de uitkomst het gesprek in dan uit het kof naar voren kwam. In alle gevallen werd in het gesprek voorgesteld een vtv-humanitair te verlenen, terwijl in eerste instantie de aanvraag als kennelijk ongegrond of ongegrond van de hand was gewezen of verlening van een vtv werd voorgesteld. Het 'laag inzetten' vloeit soms voort uit beleid. Bij landen waarnaar volgens beleidsinstructies niet kan worden uitgezet (bijvoorbeeld Afghanistan), is in het Plan van Aanpak van het experiment (p.5) aangegeven dat de IND deze zaken afwijst, maar een vtv verstrekt als de rechtshulpverlener bezwaar maakt op nader aan te voeren gronden. Dergelijke beleidsinstructies genereren procedures.

Het kof van een Afghaanse asielzoeker vermeldt als afdoening kennelijk ongegrond met een vertrektermijn van vier weken. De (enige) overweging is: 'Zijn hoge positie en het feit dat hij in verband hiermee vervolgd zou worden heeft (-) niet aannemelijk gemaakt. In bezwaar: vtv.'

In het kof-overleg wordt regelmatig besloten die status toch meteen te verlenen. Andere redenen om al vóór het overleg tot een andere uitkomst te besluiten, komen voort uit intern overleg (vaak naar aanleiding van een schriftelijke reactie van een rechtshulpverlener) of uit het feit dat de IND-medewerker bij een nadere bestudering van de zaak tot een andere conclusie komt. In beide centra leidt het gegeven dát er overleg met een rechtshulpverlener zal plaatsvinden er toe dat zaken twee of drie keer bestudeerd worden. Dat kan een andere uitkomst opleveren. De IND-medewerker beoordeelt de zaak bij het opstellen van het kof en een tweede keer vlak voordat het overleg plaatsvindt. Veel zaken worden bovendien voor het overleg besproken met de resumptor.

Het 'laag inzetten' kan worden aangewend om rechtshulpverleners indirect te raadplegen. In een interview met een rechter merkt deze daarover op:

'Ik heb wel eens het gevoel dat de IND denkt niet helemaal zeker van de zaak te zijn, en denkt: 'Laten we het maar opschrijven en zien wat er tegenin wordt gebracht'. Dat is hun inzet en dat vind ik ook legitiem. (...) In de ene zaak zijn de argumenten natuurlijk sprekender dan in de andere. Maar dat geldt voor alle zaken natuurlijk.'

Naar aanleiding van een kof-overleg merkt een medewerker van de IND op:

'Het komt wel eens voor dat er door ons bewust lager wordt ingezet of dat we een zaak zwaarder

'koffen' dan nodig is, om meer argumenten of informatie op tafel te krijgen. Daar moet de advocaat dan voor zorgen.'

Het volgende fragment uit een kof-gesprek heeft betrekking op een zaak, waarin door de IND-medewerker 'laag' wordt ingezet om tot een bepaalde uitkomst te komen. Het betreft een asielaanvraag van een Afghaanse vrouw, een voorvechtster van mensenrechten in haar land. De advocaat is ervan overtuigd dat deze vrouw recht heeft op een A-status. Het kof vermeldt echter een verlening van een vtv; de aanvraag om toelating als vluchteling wordt als ongegrond aangemerkt. Na intern overleg en na betere bestudering van de zaak is de IND-medewerker van mening veranderd: er dient een vtv verstrekt te worden. Op de vraag of dat de rechtshulpverlener al bekend is, antwoordt de IND-medewerker dat hij in het kof-overleg de vtv-verlening in eerste instantie voor zich wil houden. Hij wil 'eerst de toelating als vluchteling bespreken, om op een vtv uit te komen'. Een verkorte weergave van het kof-overleg:

- IND: 'Wat betreft de A-status wil ik bij ongegrond blijven.' [gaat in op feiten en omstandigheden die naar voren zijn gebracht door de asielzoeker, onder meer dat zij beschoten zou zijn] 'De vraag blijft: waarom is zij later teruggekeerd naar haar woonplaats als zij daar gevaar zou lopen?'
- Rh: 'Dit zijn juist de mensen die hun nek uitsteken. Ik vind haar verhaal heel geloofwaardig'. [gaat in op de situatie waarin de vrouw verkeerde] 'Dan is het juist zo jammer om te zeggen: 'had dat maar niet gedaan!'' [aan de hand van gesprekken met de cliënt tracht de advocaat een aantal onduidelijkheden te verklaren; ook refereert de advocaat aan landeninformatie van Vluchtelingenwerk]
- IND: 'De vaagheden blijven overeind, ik zou wel willen kijken of in bezwaar meer boven tafel komt.'
- Rh: 'Dat zou ik toch heel jammer vinden, het is een typische A-status en dat zou nu al boven tafel moeten komen.' [wijst opnieuw op landeninformatie Vluchtelingenwerk]
- IND: 'Ik heb eerst 'kennelijk ongegrond' en 'onge grond' overwogen.'
- Rh: 'Kennelijk ongegrond had ik helemaal raar gevonden. Zouden jullie niet bij Buitenlandse zaken kunnen navragen hoe het zit met het opvragen van die documenten?'
- IND: 'Dat zou ik intern nog kunnen overleggen. (...) Een VTV-humanitair kunnen we haar alvast verlenen.'
- Rh: 'Ik weet zeker dat ze door wil voor een A-status. Dan moet ik die documenten anders maar zelf opvragen. Ik wil er best zelf ook achteraan gaan.'
- IND: 'Als je de zaak concreter kunt maken met meer bewijs op specifieke punten, dan zit ze dicht bij de A-status.'
- Rh: [vraagt om paar weken uitstel van de beslissing om documenten af te wachten en geeft aan voor de cliënt in bezwaar te zullen gaan als het niet lukt die documenten te bemachtigen]
- IND: [gaat akkoord] 'We zitten hier tenslotte ook om bezwaarzaken te voorkomen. De vtv blijft staan, daar kan ik mee leven.'

De IND-medewerker is er na afloop van het gesprek niet zo tevreden over dat hij gezegd heeft dat betrokkene dicht bij een A-status zou zitten.

Behalve het afzien van bezwaar, juist het dreigen met bezwaar of het 'hoog' of 'laag inzetten' in een zaak, zijn nog tal van andere strategieën denkbaar. Een strategie zou bijvoorbeeld kunnen zijn: het achter de hand houden van argumenten om in een later stadium de ander voor verrassingen te stellen. Een stafjurist van de rechtbank kan zich voorstellen dat rechtshulpverleners om deze reden moeite hebben met de procedure volgens het

overlegmodel:

'Het is de taak van de advocaat om alles naar voren te brengen wat in het belang van zijn cliënt is. (...) Maar advocaten hebben natuurlijk ook een bepaalde procedurele tactiek, denk ik. Dus die hebben misschien de neiging om iets achter de hand te houden voor de volgende ronde als ze het in eerste instantie niet redden. Dat gevoel kan ik me wel voorstellen; (...) in feite moeten ze hun kruis dan op tafel leggen terwijl ze graag nog iets achter willen houden voor een eventuele bezwaarfase, of hoorzitting of noem maar op. En dat ligt natuurlijk gevoelig, dat begrijp ik wel.'

Hoewel het volgens diverse respondenten in het begin van het experiment wel is voorgekomen dat rechtshulpverleners of IND-medewerkers argumenten achter de hand hielden, is hier tijdens ons verblijf in de centra niets van gebleken. De respondenten zeggen in interviews de kof-overleggen juist als open te ervaren. Er zijn wel enkele kleine incidenten geweest, 'maar over het algemeen gaat het met open vizier', aldus een rechtshulpverlener.

Een gesprekstechniek die van beide zijden - in vrijwel elk gesprek - wordt toegepast is het gelijk geven van de gesprekspartner op ondergeschikte punten, maar vasthouden aan aspecten van de zaak die in de ogen van de IND-medewerker of de rechtshulpverlener van wezenlijk belang zijn. Het op ondergeschikte punten afstand nemen van een eerder ingenomen standpunt kan de positie in het overleg versterken. Door zo'n 'gebaar' komen de overige argumenten sterker over. Een andere strategie die zowel door rechtshulpverleners als IND-medewerkers wordt toegepast, is voortdurend wijzen op de zwakheden in de argumentatie van de gesprekspartner en er een optelsom van maken door te spreken van 'een cumulatie van factoren' die het asielaanvraag al dan niet aannemelijk maakt.

Alle respondenten zijn van mening dat het niet van belang is tot overeenstemming te komen in het overleg over de uitkomst van de zaak. Diverse respondenten merken op dat het overleg ook kan leiden tot een 'agree to disagree'. Het uitwisselen van informatie en argumenten wordt belangrijker gevonden dan het met elkaar eens worden over de uitkomst van de zaak. In 16 van de 21 bijgewoonde kof-overleggen bleven de rechtshulpverlener en de IND-medewerker over de uitkomst van de zaak van mening verschillen. In twee bijgewoonde overleggen werd het bereiken van overeenstemming kennelijk toch van belang geacht: argumenten werden tot vijf, zes keer toe herhaald, terwijl al vrij snel duidelijk was dat de gesprekspartners niet nader tot elkaar zouden komen en beiden dat ook tijdens het overleg een paar keer constateerden. Mogelijk leidt een mondeling kof-overleg (zoals in Oisterwijk plaatsvindt) eerder tot een herhaling van zetten dan een telefonisch overleg. De rechtshulpverlener neemt immers helemaal de moeite om naar het kantoor van de IND te komen. Dat kan de neiging om enig concreet resultaat te willen zien vergroten. In het bijwonen van de kof-overleggen is van een dergelijk verschil tussen Oisterwijk en Schalkhaar in de opstelling van de participanten niet gebleken.

7 Kwaliteit van de besluitvorming in de experimenten

Een doel van het overlegmodel is het verbeteren van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg. De verwachting is dat het kof-overleg zal leiden tot betere beslissingen en daarmee bijdraagt tot een vermindering van het gebruik van rechtsmiddelen. Enerzijds zouden er als gevolg van het overleg minder onvoldoende gefundeerde afwijzende beslissingen zijn. Anderzijds zouden de rechtshulpverleners beter in staat zijn om hun cliënten uit te leggen waarom verder procederen in hun ogen kansloos is (Claessens, 1995: 532-533).

Kwaliteit is een complex en poly-interpretabel begrip. Binnen het bestek van dit onderzoek is het slechts gedeeltelijk mogelijk uitspraken te doen over de inhoudelijke kwaliteit van de beslissingen. Een minimum-eis waaraan de beslissingen moeten voldoen, is dat wordt voorkomen dat een asielzoeker wordt verwijderd naar een land waar hij voor vervolging heeft te vrezen. In dit onderzoek kan niet worden nagegaan of een asielzoeker, nadat zijn verzoek is afgewezen en hij vervolgens is uitgezet, in zijn herkomstland is vervolgd of alsnog in een ander land bescherming heeft gevonden.

Welke criteria worden in de literatuur genoemd met betrekking tot het begrip kwaliteit? De Nationale ombudsman toetst bij de behandeling van klachten aan drie kwaliteitscriteria: het democratisch gehalte, rechtsstatelijkheid en doelmatigheid. Deze begrippen worden samengevat onder de noemer 'vereisten van behoorlijkheid' (Oosting, 1996: 55-57). De Algemene Rekenkamer hanteert de criteria rechtmatigheid, effectiviteit, efficiëntie en democratie (Winters e.a., 1996: 69-70). Ook bij de IND heeft een verbetering van de kwaliteit de aandacht. Zo is in 1995 bij de IND een projectleider, ondersteund door drie medewerkers, aan de slag gegaan met het project *kwaliteit*. In eerste instantie heeft men zich gericht op de kwaliteit van de postverwerking, de telefoonbehandeling, beschikkingen en het horen van asielzoekers. Over de resultaten is deze projectleider zeer te spreken. Wat betreft de beschikkingen wordt opgemerkt dat 'alle kennis van de regelgeving en jurisprudentie wordt benut om de beschikkingen optimaal te formuleren'. De volgende stap zal zijn 'de implementatie van 'zelfcontrole' en 'verliesreductie'', aldus projectleider Houthoff (in Fijn, 1996: 28).

Het moge duidelijk zijn dat kwaliteit geen eenduidig begrip is. Bovengenoemde criteria roepen stuk voor stuk evenveel vragen op als het begrip kwaliteit zelf. Kwaliteit impliceert het voldoen aan bepaalde normen. Er zijn echter expliciete normen en verborgen normen, formele en informele normen, politieke, maatschappelijke en juridische normen. De normen verschillen per organisatie en worden vaak vertaald naar productie-eisen of doorlooptijden, die vaak meer over het personeelsbeleid van de betreffende organisatie zeggen dan over de kwaliteit van de besluitvorming.

In dit onderzoek formuleren wij geen normen waaraan de behandeling van asielaanvragen moet voldoen. De enige norm die er immers echt toe doet, vloeit voort uit het non-refoulementbeginsel en daarover kunnen wij binnen het tijdsbestek van dit onderzoek geen uitspraken doen. Wel hanteren we indicatoren van kwaliteit (zie paragraaf 7.1). Die indicatoren hebben weliswaar elk afzonderlijk niet zo veel zeggingskracht, maar te zamen

geven ze een behoorlijk beeld van de kwaliteit van de besluitvorming. Steeds staan de verschillen tussen de experimentele en niet-experimentele werkwijze centraal.

7.1 Indicatoren van kwaliteit **Error! Bookmark not defined.**

In de literatuur wordt ten aanzien van het begrip kwaliteit van besluitvorming doorgaans een onderscheid gemaakt in de *uitkomst* van de besluitvorming en de *procedure* (het besluitvormingsproces). Men kan asielzoekers rechtstreeks naar hun oordeel over beide aspecten vragen. Uit onderzoek komt echter naar voren dat er een sterke samenhang bestaat tussen de uitkomst van de besluitvorming en de waardering daarvan. Negatieve uitkomsten worden negatief beoordeeld en positieve uitkomsten positief. De uitkomst heeft ook zijn weerslag op de waardering van de procedure. Er is echter steeds een categorie personen die toch een positief oordeel heeft, terwijl de uitkomst negatief is (zie onder meer Schuyt, Jettinghof & Lambregs, 1978; Timmer & Niemeijer, 1994 en Doornbos & De Groot-van Leeuwen, 1997). Om deze redenen - en de redenen die reeds in paragraaf 1.2 ter sprake kwamen - hebben we asielzoekers niet naar hun mening gevraagd. In interviews met rechtshulpverleners en IND-medewerkers is hun perceptie van de kwaliteit van de besluitvorming wel aan de orde gekomen.

Naast de interviews, kan in dit stadium van het onderzoek worden geput uit het dossieronderzoek en de kwantitatieve gegevens. In dit onderzoek hanteren wij de volgende indicatoren voor kwaliteit van de besluitvorming:

1. Waardering van betrokkenen: wat vinden rechtshulpverleners en IND-medewerkers van de kwaliteit van de besluitvorming in het experiment en daarbuiten? Wat verstaan zij onder kwaliteit? Hoe kijken rechters hier tegenaan?
2. Het gebruik van argumenten in de besluitvorming: zijn er verschillen in het gebruik van argumenten in dossierstukken van experimentele en niet-experimentele zaken? Worden in het experiment meer argumenten of andere argumenten gebruikt dan buiten het experiment? In welk stadium van de procedure worden argumenten gewisseld?
3. Het gebruik van rechtsmiddelen: in de literatuur is als indicatie voor de kwaliteit van de besluitvorming gesuggereerd de mate van acceptatie van afwijzende beslissingen (Claessens, 1995: 532; Knoester & Van Oosterhout, 1996: 10). Worden in het experiment meer of minder rechtsmiddelen gebruikt dan buiten het experiment?
4. 'Omgaan': niet zelden wordt pas in tweede of derde instantie een asielaanvraag gehonoreerd. In deze zaken schortte er mogelijk iets aan de eerste beslissing. Wordt in het experiment door de IND in meer of mindere mate 'omgegaan' dan buiten het experiment? Komt de rechter in experimentele zaken in meer of mindere mate tot een ander oordeel dan de IND?
5. Uitkomsten van een panelonderzoek: een panel van niet direct betrokken deskundigen wordt een aantal reeds afgewikkelde zaken voorgelegd. Vervolgens wordt nagegaan in welke mate de oordelen van het panel afwijken van de werkelijke beslissingen en in welke mate de oordelen van de leden van het panel onderling verschillen.

In de afzonderlijke paragrafen worden deze indicatoren nader toegelicht.

7.2 Betrokkenen over kwaliteit van de besluitvorming

Bookmark not defined.

De medewerkers van de IND zijn zonder uitzondering van mening dat de beschikkingen in eerste aanleg in het experiment van een hoger niveau zijn dan de beschikkingen buiten het experiment. Een respondent vanuit de IND is van mening dat het overlegmodel de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt en leidt dat af uit zijn inschatting dat in bezwaar minder vaak tot een ander oordeel wordt gekomen dan buiten het experiment het geval is. Naar zijn mening worden binnen het experiment de overwegingen meer op het individu toegespitst. De medewerkers van de IND zijn van mening dat de feitelijke grondslag van de beschikkingen verbeterd is. Een medewerker antwoordt op de vraag in hoeverre de werkwijze in het experiment van invloed is op de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg:

'Echt heel veel. In de huidige werkwijze [buiten het experiment, ND/JS] kun je je gemakkelijk verschuilen achter de onvolledigheid, omdat je de rugdekking hebt van een bezwaarprocedure en een rechterlijke procedure. Dat kan hier dus niet. De insteek is hier: 'we nemen een beslissing die in feite in bezwaar precies dezelfde moet zijn en bij de rechterlijke macht goedkeuring moet kunnen krijgen van de rechter.'

Binnen het overlegmodel is er meer collegiaal overleg bij de IND. Het overleg geeft vaak aanleiding tot (informeel) overleg met directe collega's, bijvoorbeeld als in de schriftelijke reactie op het kof van de rechtshulpverlener nieuwe feiten en omstandigheden naar voren worden gebracht. Daarnaast is er meer formeel overleg binnen de IND, omdat behalve de beschikking (bij medewerkers met nog weinig ervaring met het werken volgens het overlegmodel) ook het kof wordt 'geresumpteerd'. Dat wil zeggen dat een meer ervaren collega het kof controleert en mede ondertekent.

Ook rechtshulpverleners en rechters merken op dat de beschikkingen in eerste aanleg 'beter' zijn geworden. Zij zijn 'uitgebreider', 'feitelijk beter onderbouwd', en 'ze raken veel meer de kern en ketsen niet af op van die flauwe dingen' dan buiten het experiment. 'Fouten komen sneller aan het licht en kunnen eruit gehaald worden', aldus een rechtshulpverlener. Een rechter antwoordt op de vraag naar de kwaliteit van beschikkingen in het experiment:

'De beschikkingen zijn uitvoeriger, je kunt zien dat er meer dan in andere opvangcentra op bepaalde aspecten is ingegaan. Ze zijn duidelijker en van een betere kwaliteit.'

Een andere rechter zegt:

'Argumenten hebben wat beter over tafel kunnen gaan. Er is minder risico dat bijvoorbeeld verkeerd geïnterpreteerde passages uit het rapport van het nader gehoor een eigen leven gaan leiden. Je ziet bijvoorbeeld nog wel eens beschikkingen waarbij ontstellend verstrekkende conclusies worden getrokken uit delen van het rapport van het nader gehoor die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Het overleg vermindert het risico dat dat soort dingen plaatsvinden substantieel.'

Een rechter maakt echter een voorbehoud:

'Ik heb de indruk dat de kwaliteit van de beschikkingen in Oisterwijk ten gevolge van het overleg door de bank genomen iets beter is dan buiten het experiment. Dat geldt zeker niet voor de beschikkingen in bezwaar. Men heeft zich geconcentreerd op de beschikkingen in eerste aanleg. De beschikkingen in bezwaar zijn waardeloos. (...) Dat was gewoon een kwestie van een druk op de knop; volgens mij werd er niet eens naar het dossier gekeken.'

Ook rechtshulpverleners hebben veel kritiek op de summiere motivatie van beslissingen in bezwaar Oisterwijk. In paragraaf 7.4 komen we hierop terug.

Eén rechtshulpverlener ziet geen verschil in kwaliteit tussen experimentele en niet-experimentele beschikkingen. Hij zegt dat overwegingen als 'ongeloofwaardig' en 'onvoldoende aannemelijk gemaakt' nog steeds veel voorkomen in beschikkingen. Ook in het afstemmingsoverleg in Oisterwijk is dit een paar keer aan de orde gesteld.

Hoewel ook rechters en rechtshulpverleners vooruitgang bespeuren in de motivering van beschikkingen, zijn zij aanzienlijk voorzichtiger in hun oordeel dan IND-medewerkers. Die gereserveerdheid van rechtshulpverleners komt voort uit het feit dat zij in de loop der jaren hun verwachtingen hebben bijgesteld. Een rechtshulpverlener constateert:

'Ik zie in elk geval nooit meer van die flutbeschikkingen, waar twee losse pollen uit een grasveld zijn gerukt om te gebruiken om een zaak af te doen.'

Volgens deze rechtshulpverlener kwam dit zes, zeven jaar geleden 'meer dan incidenteel' voor. Een rechter merkt op:

'Het was toch in ieder geval ook een tijd zo dat het gewoon beleid was van de IND om in eerste instantie af te wijzen en dan verder in bezwaar maar eens verder te kijken.'

Een aantal respondenten zegt dat de kwaliteit van de beschikkingen en van de gehoren binnen de IND als geheel vooruit is gegaan. Een rechtshulpverlener vat samen:

'Vroeger had je geen kwaliteit, dus alles wat meer is, is beter.'

Respondenten noemen twee belangrijke aspecten van de besluitvorming, waarin het overlegmodel verschilt van de werkwijze buiten het experiment: de besluitvorming vindt in een *kortere tijd* plaats en rechtshulpverleners hebben *meer 'inspraak'* in de besluitvorming. In hoeverre zijn beide aspecten van invloed op de uitkomst van asielzaken? We willen erop wijzen dat van de IND en de rechtshulp alleen personen zijn geïnterviewd die in het experiment werkzaam zijn of daar vanuit een coördinerende of leidinggevende functie direct bij zijn betrokken. De geïnterviewde rechtshulpverleners en IND-medewerkers hebben ook ervaring met de behandeling van niet-experimentele zaken. De medewerkers van de IND - en in mindere mate ook rechtshulpverleners - hebben aangegeven dat zij door het experiment meer plezier in hun werk hebben gekregen. We mogen verwachten dat hierdoor hun perceptie van de kwaliteit van de besluitvorming enigszins wordt gekleurd.

Een snellere procedure **Error! Bookmark not defined.**

De snelheid van de procedure is een ambivalente variabele: een te snelle procedure kan met zich meebrengen dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om tot een zorgvuldige afweging te komen, terwijl een te trage procedure asielzoekers lange tijd in onzekerheid laat.

In eerste instantie gold in het experiment de formele termijn van 28 dagen, waarbinnen op de asielaanvraag beslist dient te worden. Vanuit de rechtshulp is kritiek geuit op deze termijn. Voor één geïnterviewde rechtshulpverlener is dit de reden geweest om niet langer in het experiment te participeren. Naar zijn mening wordt structureel te weinig tijd en aandacht besteed aan asielzaken, niet alleen door IND-medewerkers, maar ook door advocaten en rechters. Een termijn van drie of vier maanden zou zijns inziens meer in de rede liggen. De termijn waarbinnen beslist moet worden, is in Oisterwijk in juni 1995 en in Schalkhaar in januari 1996 opgerekt naar 42 dagen.

Vrijwel alle respondenten zien in de kortere duur van de procedure een voordeel voor asielzoekers. Zij zijn van mening dat asielzoekers erbij gebaat zijn dat zo snel mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over de gegrondheid van het asielverzoek. Een rechter merkt hier over op:

'Kijk, er wordt natuurlijk ook altijd geklaagd over dat het allemaal zo lang duurt, en dat de vreemdeling zo lang in onzekerheid verkeert. Ik heb natuurlijk ook procedures die al heel lang spelen, en dan zie ik toch vaak dat er na een jaar toch niet meer boven water is gekomen dan er in een maand boven tafel kan komen. Op zich vind ik de druk die erop staat wel goed, denk ik. Je krijgt, hoe langer een procedure duurt, ook hoe langer hoe meer vervuilende factoren, zoals een steeds wisselende situatie in het land van herkomst en het feit dat vreemdelingen hier bepaalde banden aangaan. Enfin, dat zijn dingen die er in het algemeen toch voor pleiten om de zaken snel te behandelen.'

Niet alle asielzoekers zijn gebaat bij een snelle procedure. In de Isabellakazerne heeft een groep Russische asielzoekers nadrukkelijk verzocht van het experiment uitgezonderd te worden. Zij hadden op een langer verblijf in Nederland gerekend. Volgens de SRA werd het echter door de meeste asielzoekers in de Isabellakazerne betreurd dat het experiment werd stopgezet. De IND in Oisterwijk en Schalkhaar heeft verzoeken van asielzoekers uit andere opvangcentra gekregen om in het experiment geplaatst te worden, juist vanwege de snelheid van de procedure. Deze verzoeken zijn niet gehonoreerd.

Rechtshulpverleners zien ook voor hun werkzaamheden voordelen aan de snellere procedure. In niet-experimentele zaken duurt het vaak maanden voordat er nieuwe ontwikkelingen zijn in een zaak. De rechtshulpverlener moet zich dan steeds opnieuw verdiepen in het dossier. De procedure in het experiment biedt de rechtshulpverlener de mogelijkheid zich sneller en beter in een zaak te verdiepen. Ook IND-medewerkers zeggen zich in het experiment meer in zaken te verdiepen, alleen al omdat er overleg plaatsvindt. Een IND-medewerker merkt op:

'Als ik naar mezelf kijk, zijn de beschikkingen beter geworden. Er zijn veel meer punten over en weer, die al in een eerder stadium duidelijk worden. Als de advocaat bijvoorbeeld namens zijn cliënt iets inbrengt, waar wij het niet mee eens zijn, dan zet je dat in de beschikking. Je neemt meer aspecten mee in je beslissing dan voorheen, omdat je weet dat de advocaat er anders in de reactie op het kof toch wel op ingaat.'

Het werken volgens het overlegmodel is in de eerste fase van de procedure voor beide participanten arbeidsintensiever. Het voeren van het overleg is immers een nieuw element dat voorbereiding vergt en bovendien reistijd opeist. Voor de IND-medewerker komt daar het opstellen van het kof bij en voor de rechtshulpverlener het bespreken van het kof met de cliënt en eventueel het opstellen van een schriftelijke reactie op het kof. Van alle geïnterviewden heeft slechts één rechtshulpverlener zich hierover beklagd. Naar zijn mening wegen de in het overlegmodel uitgespaarde procedures niet op tegen de extra tijdsinvestering in zaken en leidt het overlegmodel ook niet tot een kwaliteitsverbetering die de extra bestede tijd kan rechtvaardigen. Alle andere respondenten zijn van mening dat de extra tijdsinvestering in de eerste fase van de procedure de moeite waard is en zich bovendien in een later stadium terugverdient. Rechtshulpverleners zeggen daardoor minder tijd aan het opstellen van een bezwaarschrift te besteden en IND-medewerkers minder tijd aan de beschikking in bezwaar.

Enkele rechtshulpverleners uiten kritiek op de korte termijn (van zeven dagen) waarbinnen op het kof gereageerd moet worden. Het wordt onmogelijk geacht om binnen zeven dagen zowel met de cliënt te spreken, als een schriftelijke reactie op te stellen, terwijl bovendien nog andere cliënten de aandacht van de rechtshulpverlener opeisen. In Oisterwijk klagen rechtshulpverleners er over dat termijnen niet gehaald worden: zowel het kof als de beschikking laat te lang op zich wachten. Voor een rechtshulpverlener vormt dit aanleiding om te spreken van 'een stroperig geheel'. De IND in Oisterwijk geeft aan dat termijnen in het vervolg beter bewaakt moeten worden. Ook rechtshulpverleners zeggen echter wel eens op het laatste moment afspraken af.

De keerzijde van een snelle procedure kan zijn dat er onvoldoende tijd beschikbaar is voor het verzamelen van aanvullende informatie. Geen van de geïnterviewde rechtshulpverleners heeft op dit punt tegen ons een klacht geuit. Als de rechtshulpverlener aannemelijk maakt meer tijd nodig te hebben om bepaalde, essentiële informatie te verzamelen, dan verleent de IND in de regel een paar weken uitstel. De IND is hier, volgens rechtshulpverleners, soepel in.

'Inpraak' in de besluitvorming **Error! Bookmark not defined.**

Een rechtshulpverlener antwoordt op de vraag of het overlegmodel het werk interessanter maakt:

'In die zin is het interessanter dat je een aantal dingen [elementen in het kof of in de beslissing, ND/JS], die gewoon vervelend zijn en die je kunt en moet weerleggen, nu ter plekke kunt afvoeren. Je kunt je met de kern van de zaak bezighouden. De frustratie is er wat uit, dat je belt en schrijft en faxt naar een bolwerk dat taal noch teken geeft. Het zijn gewoon redelijke mensen, waar je gewoon mee kunt overleggen en die een redelijk antwoord geven. Dat maakt uiteraard het werk prettiger, al wil dat niet zeggen dat alle frustratie er uit is.'

De besluitvorming in niet-experimentele zaken wordt door rechtshulpverleners vaak ervaren als 'een-richtingsverkeer'. Het 'bellen, schrijven en faxen' en de info-lijn waar in het verleden 'niet doorheen te komen was', geeft aan dat rechtshulpverleners niet of nauwelijks invloed konden uitoefenen op de besluitvorming in eerste aanleg. Doorgaans kregen zij pas gehoor als de rechter er aan te pas kwam. Het overlegmodel heeft hier verandering in gebracht. Rechtshulpverleners hebben in het kof-overleg ruimschoots de gelegenheid hun zienswijze op

de zaak te geven. Maar heeft dat ook daadwerkelijk invloed? Wat zien rechtshulpverleners van hun opmerkingen terug in de beschikking?

De rechtshulpverleners die werkzaam zijn binnen het experiment in Schalkhaar zijn hierover meer te spreken dan hun 'Oisterwijkse' collega's. Een 'Schalkhaarse' rechtshulpverlener merkt op:

'Ik zie in Schalkhaar dat het hele uitgebreide beschikkingen zijn. Dat ze bijna op alle facetten die naar voren worden gebracht ook een reactie geven.'

En een andere rechtshulpverlener constateert met betrekking tot de beschikkingen van de IND in Schalkhaar:

'Je ziet er de gedachtenwisseling in terug met de vluchteling, via diens rechtshulpverlener.'

In Oisterwijk hebben de rechtshulpverleners die wij hebben gesproken, allemaal een aantal slechte ervaringen op dit gebied. Zo zond een 'Oisterwijkse' rechtshulpverlener na een kof-overleg nog richtlijnen van de UNHCR aan de IND, maar vond daar niets van terug in de beschikking. Dezelfde rechtshulpverlener heeft een paar keer schriftelijk op het kof gereageerd, maar ook op die schriftelijke reactie werd naar zijn mening onvoldoende ingegaan. De rechtshulpverleners die in Oisterwijk een paar keer telefonisch op het kof hebben gereageerd, zeggen dit niet weer te zullen doen, omdat zij in de beschikking onvoldoende van hun opmerkingen terugzagen.

7.3 Panelonderzoek: negen oordelen over vijf zaken **Bookmark not defined.**

In de praktijk worden beoordelaars van asielzaken regelmatig 'gecontroleerd': bij de IND treedt de resumptor op als tweede beoordelaar, bij de rechtshulp is er de mogelijkheid van een second opinion. Zowel IND-medewerkers als rechtshulpverleners hebben rekening te houden met toetsing door de rechter. De mate van overeenstemming tussen verschillende beoordelaars geeft een indicatie van de kwaliteit van de besluitvorming. De beslissing op het asielverzoek is een beslissing over een complexe situatie. Complexe situaties en veel uiteenlopende, soms strijdige informatie brengen interpretatieproblemen met zich mee. Om te ontdekken of deze interpretatieproblemen ook tot interpretatieverschillen leiden, wordt in onderzoek wel gebruik gemaakt van 'panels van deskundigen' (zie bijvoorbeeld Bruinsma 1995: 119-126; Ipso Facto 1993). Aan deze panels worden dezelfde zaken voorgelegd. Een grote mate van overeenstemming kan duiden op een kwalitatief betere besluitvorming; er is immers niet veel discussie over zaken (daarvoor is echter ook van belang hoe men tot overeenstemming is gekomen). Als bij voorlegging van dezelfde zaken beoordelaars echter onderling sterk verschillen, kan dit wijzen op een dusdanig ingewikkelde keuzesituatie dat rechtsongelijkheid kan ontstaan. Het kan tevens een indicatie geven van de invloed van persoonlijke opvattingen of de functie die men in de procedure heeft, op de beslissing.

Om na te gaan in hoeverre deze verschijnselen zich ook voordoen in de besluitvorming op asielverzoeken in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar heeft in november 1996 een

'panelonderzoek' plaatsgevonden. Negen deskundigen (drie rechters, drie IND-medewerkers en drie rechtshulpverleners) zijn vijf geanonimiseerde dossiers van asielzoekers voorgelegd met het verzoek daarin een beslissing te nemen bij een juiste toepassing van het Vluchtelingenverdrag en de Vreemdelingenwet. Het betreft asielzaken die behandeld zijn in de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar. De beschikking was niet bijgevoegd. Bijlage I bevat een toelichting op de selectie van zaken en van panelleden.

De panelleden is verzocht ons de beslissingen en drie 'kernoverwegingen' per zaak toe te sturen. Vervolgens zijn de panelleden een middag bijeengekomen in groepjes van drie (bestaande uit een rechter, een IND-medewerker en een rechtshulpverlener). Men is gevraagd een unaniem standpunt in te nemen over de uitkomst in de vijf zaken alsmede de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze beoordelingssituatie houdt het midden tussen het 'raadkameren' bij een meervoudige kamer bij de rechtbank en een 'kof-gesprek'. Wij noemen het hier 'raadkameren', maar de situatie is anders: onder meer door de interdisciplinaire samenstelling van het panel, de aanwezigheid van onderzoekers en het doorbreken van het 'raadkamergeheim'. De rol van de onderzoekers was overigens beperkt tot het observeren en vastleggen van de argumentatie van de verschillende leden en van de besluitvormingsprocedure. De situatie verschilt eveneens van een kof-overleg tussen een IND-medewerker en een rechtshulpverlener, aangezien zij niet tot overeenstemming hoeven te komen. Onze 'raadkamers' boden de gelegenheid na te gaan op welke wijze overeenstemming werd bereikt: op basis van het uitwisselen van argumenten of omdat een van de leden zich neerlegt bij een meerderheidsstandpunt. Na het 'raadkameren' zijn de uitkomsten en overwegingen in de vijf zaken plenair besproken en zijn de individuele bijdragen vergeleken met de standpunten van de drie 'raadkamers' en met de werkelijk genomen beschikking. De 'echte' beslissingen zijn na afloop besproken door prof. mr R. Fernhout, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, gespecialiseerd op het gebied van het vreemdelingenrecht.

De beslissingen van panelleden **Error! Bookmark not defined.**

In tabel 7.1 zijn de (ons vooraf toegezonden) individuele beslissingen van de panelleden vergeleken met de beslissingen van de drie raadkamers en met de werkelijke beslissingen. Wij bespreken nu eerst de beslissingen van de individuele panelleden en vervolgens gaan we in op die van de panels en de in werkelijkheid genomen beslissingen.

Tabel 7.1 De uitkomst in vijf asielzaken volgens de individuele panelleden*, de raadkamers en de werkelijk genomen beslissing in eerste aanleg

Zaken	k.o.	ongegr.	uitkomst		A-status
			vvtv	vtv	
zaak 1					
individuele leden	5		2	1	
raadkamers	2		1		
echte beschikking				1	
zaak 2					
individuele leden		4			4
raadkamers		3**			
echte beschikking		1			
zaak 3					
individuele leden	4	1	2		1
raadkamers	2	1			
echte beschikking	1				
zaak 4					
individuele leden			2		6
raadkamers					3
echte beschikking					1
zaak 5					
individuele leden	2	1		4	
raadkamers		2***		1	
echte beschikking				1	

* Een rechter heeft vooraf geen bijdrage ingeleverd. In zaak 5 heeft een IND-medewerker geen beslissing gegeven, omdat hij van mening is dat betrokkenen (het betrof een gezin) aanvullend gehoord zouden moeten worden.

** In deze zaak zou volgens twee panels betrokkene aanvullend gehoord moeten worden en één panel wilde de zaak, na afwijzing, voorleggen aan de ambtelijke commissie van de IND.

*** In deze zaak zou volgens één panel de aanvraag, na afwijzing, moeten worden voorgelegd aan de ambtelijke commissie van de IND.

Bij de beoordeling van de vijf zaken konden de panelleden, overeenkomstig de werkelijke situatie, kiezen uit zes mogelijke uitkomsten (kennelijk ongegrond, niet ontvankelijk, ongegrond, en verlening van een vvtv, vtv of A-status). Geen van de panelleden verklaarde de aanvraag niet ontvankelijk. Omdat het aantal keuzemogelijkheden groot is, gebruiken wij in het onderstaande ook de termen toewijzingen (de categorieën A-status, vtv en vvtv samengevoegd) en afwijzingen (de categorieën kennelijk ongegrond en ongegrond samengevoegd).

Als we de beslissingen van de panelleden verdelen in toewijzingen en afwijzingen, dan is er één zaak waarin alle panelleden van mening waren dat een status verleend moest worden: zes panelleden besloten tot verlening van een A-status en twee tot verlening van een vvtv. De twee panelleden (IND-medewerkers) die een vvtv verleenden, deden dit echter niet op grond van de inhoud van de zaak, maar uitsluitend op grond van het vigerende beleid ten aanzien van het land van herkomst van de asielzoekers. Beiden vonden het asielrelaas onvoldoende aannemelijk om in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling.

In de overige vier zaken lopen de meningen meer uiteen. In de tweede voorgelegde zaak is de verdeling tussen toewijzing en afwijzing precies in evenwicht. In de eerste en de derde zaak zijn vijf panelleden overgegaan tot afwijzing en drie tot statusverlening. In de vijfde zaak verlenen drie panelleden een status en wijzen vier het asielverzoek af (één panellid was van mening dat op basis van de beschikbare informatie geen beslissing kon worden genomen en stelde voor betrokkene aanvullend te laten horen). Uit deze uitkomsten blijkt niet alleen dat dezelfde informatie kan leiden tot interpretatieverschillen, maar ook tot tegenovergestelde beslissingen. In de derde zaak, van een Iraanse asielzoeker, liep dat uiteen van kennelijk ongegrond naar een A-status. Het (enige) panellid dat besloot tot een A-status gaf later aan enkele onwaarschijnlijke verklaringen van de asielzoeker (onder meer dat hij nog niet zo lang geleden pamfletten ronddeelde met de tekst 'Dood aan Khomeiny', terwijl die al in 1989 is overleden) over het hoofd te hebben gezien.⁷³ Hier is niet zozeer sprake van een interpretatieverschil, maar meer een misser.

In de tweede zaak - wederom een aanvraag van een Iraniër - speelden interpretatieverschillen van de panelleden een belangrijke rol. Een panellid (een rechter) merkte bij zijn beslissing op: 'Of het is een zeer goed voorbereid verzonden verhaal, of hij is zo fanatiek daarin omdat het waar is.' De asielzoeker had naar voren gebracht dat hij problemen ondervond vanwege zijn lidmaatschap van de Tudeh-partij, terwijl sommige panelleden vermoedden dat hij juist agent was voor de Iraanse Veiligheidsdienst en leden van de Tudeh-partij had vervolgd. Vrijwel alle panelleden waren van mening dat - als betrokkene de waarheid spreekt - een A-status verleend dient te worden; een aantal gaf aan dat in het nader gehoor onvoldoende is doorgevraagd. Dit stelde de panelleden voor een probleem, immers, de opdracht was een beslissing te geven. Een IND-medewerker lost dat op door te beslissen: 'ongegrond, voorleggen aan de ACV'.⁷⁴ Een rechter schrijft:

73 Overigens waren twee andere panelleden van mening dat een vvtv verleend zou moeten worden, maar dat is volgens het huidige beleid niet mogelijk.

74 Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

'Als rechter zou ik nu wel weten wat te doen: schorsing toewijzen en aanbevelen dat meneer door de ACV wordt gehoord. Als beslissingsambtenaar vind ik het moeilijker; ik denk dat ik toch zou afwijzen op grond van de niet voldoende aannemelijkheid van het verhaal. Dan zou er in een eventueel bezwaar schorsende werking moeten volgen.'

Ook in het experiment komt het blijkbaar voor dat er nog onvoldoende informatie beschikbaar is voor het nemen van de eerste beslissing, terwijl toch wordt beslist. In werkelijkheid is de aanvraag ongegrond verklaard en is betrokkene in bezwaar gehoord door de ambtelijke commissie van de IND. Vervolgens is de zaak aangehouden in afwachting van een nadere standpuntbepaling van de staatssecretaris van Justitie.

In de bovenbeschreven zaak merkte de rechter op dat de beslissing afhankelijk kan zijn van de rol die men in de procedure vervult (rechter, IND-medewerker of rechtshulpverlener). In het panelonderzoek hebben de leden een rol die normaal gesproken alleen door beslissingsambtenaren van de IND vervuld wordt; wij hadden ze immers gevraagd een beslissing in eerste aanleg te nemen. Zijn er verschillen in beoordeling tussen de drie beroepsgroepen? In hoeverre is de beroepsgroep waar men deel van uitmaakt, bepalend voor de beslissing?

Tabel 7.2 De uitkomst in vijf asielzaken volgens de individuele panelleden, uitgesplitst naar de drie beroepsgroepen: IND-medewerkers, rechters en rechtshulpverleners*

	k.o.	ongegr.	vvtv	vtv	A-status
IND-medewerkers	7	3	1	1	2
rechters	1	3	3	1	2
rechtshulpverleners	3		2	3	7

* Een rechter heeft vooraf geen bijdrage ingeleverd. In één zaak heeft een IND-medewerker geen beslissing gegeven, omdat hij van mening is dat betrokkenen (het betrof een gezin) aanvullend gehoord zouden moeten worden.

De drie IND-medewerkers gingen in de vijf voorgelegde zaken vier keer over tot toewijzing van het verzoek en wezen tien keer het verzoek af. Het beeld bij de rechtshulpverleners is nagenoeg omgekeerd: twaalf keer een statusverlening en drie keer een afwijzing. De twee rechters die vooraf een bijdrage hadden ingeleverd namen een tussenpositie in: zij besloten vier keer tot een afwijzing en zes keer tot verlening van een status. Zouden de 'raadkamers' naar beroepsgroep zijn ingedeeld, dan zouden de IND-medewerkers in één zaak unaniem tot een A-status hebben besloten en in twee zaken tot een afwijzing en de overige aanvragen zouden zij op grond van een meerderheidsoordeel hebben afgewezen. Rechtshulpverleners zouden unaniem in twee zaken een A-status hebben verleend, in één zaak een vtv, één zaak zouden zij op grond van een meerderheidsoordeel als kennelijk ongegrond hebben afgewezen en in één zaak kwam men tot drie verschillende beslissingen: een A-status, een vvtv en

kennelijk ongegrond. De twee rechters waren het in alle zaken met elkaar oneens; alleen in de vierde zaak waren zij beide van mening dat de asielzoekers een status moest worden verleend, zij het dat één rechter een vtv zou opleggen en de ander een A-status.

De vijfde voorgelegde zaak illustreert de verschillen tussen de drie beroepsgroepen. Het betrof een aanvraag van een Turks echtpaar met zes kinderen (drie andere kinderen verbleven al in Nederland en in Zweden). Het echtpaar kampte met gezondheidsproblemen, de man vanwege zijn hoge leeftijd en de vrouw omdat ze doofstom is. Kortom, een schrijnend geval. Een rechter merkte na afloop van het 'raadkameren' op dat rechters doorgaans geen rekening kunnen houden met, wat hij noemde de 'algemene zieligheidsexceptie'; IND-medewerkers zouden daarin meer beleidsruimte hebben. In het panel waren het echter juist de IND-medewerkers die het verzoek afwezen,⁷⁵ terwijl de rechtshulpverleners unaniem tot verlening van een vtv beslisten en ook één rechter van mening was dat een vtv verleend zou moeten worden. De IND-medewerkers wezen het verzoek op formele gronden af (naar hun mening had het gezin zich ook elders in Turkije kunnen vestigen en bovendien betrof het een verkapt verzoek om gezinshereniging), terwijl de rechtshulpverleners en de rechter de humanitaire omstandigheden voorop stelden. In werkelijkheid is een vtv verleend. In deze zaak wordt ook duidelijk dat niet steeds één beslissing in juridisch opzicht de juiste hoeft te zijn. Verschillende beslissingen zijn goed verdedigbaar, afhankelijk van de betekenis die aan bepaalde feiten wordt toegekend. In de ene visie oriënteert men zich meer op algemene beleidsregels, in de andere ligt de nadruk op het nemen van een voor de betrokken persoon aanvaardbare beslissing.

Beslissingen van de raadkamers **Error! Bookmark not defined.**

De beslissingen van de raadkamers zijn weergegeven in tabel 7.1. De drie panels waren het over twee zaken eens. Over een derde zaak (nummer 2) was men het in feite ook eens: men had onvoldoende informatie om tot een beslissing te komen, maar maakte vervolgens verschillende keuzes (aanvullend nader horen of na afwijzing het verzoek voorleggen aan de ambtelijke commissie). In vier zaken was de beslissing van de panels in lijn met de meerderheid van de beslissingen van de individuele panelleden. Slechts in één zaak (de vijfde) was dit niet het geval: de panelleden gingen in meerderheid over tot statusverlening, terwijl twee van de drie raadkamers tot een afwijzing besloten.

Als we alle beslissingen van de individuele panelleden bij elkaar optellen en vergelijken met die van de drie raadkamers, dan blijkt bovendien dat de raadkamers minder vaak tot toewijzing overgaan. Van de 39 individuele beslissingen, waren er 17 afwijzingen en 22 toewijzingen (meer dan de helft van de beslissingen betrof een toewijzing). Van de dertien beslissingen van de raadkamers, waren er acht afwijzingen en vijf toewijzingen (ruim eenderde van de beslissingen betrof een toewijzing).

Besluitvorming in de raadkamers **Error! Bookmark not defined.**

De panelleden hadden de taak om tijdens het raadkameren in korte tijd en in een paritaire samenstelling tot één oordeel te komen. We hebben al gezien dat de drie raadkamers relatief vaker tot een afwijzing van het asielverzoek besloten dan de individuele panelleden. De

75

Eén medewerker was echter van mening dat betrokkenen opnieuw gehoord moesten worden en nam geen beslissing.

verandering was meestal ten nadele van de asielzoeker: acht keer veranderde tijdens het raadkameren een beslissing van een individueel panellid om een status te verlenen in een afwijzing. Slechts één keer veranderde het voornemen om af te wijzen in de beslissing een status te verlenen. Hoe verliep de besluitvorming binnen de verschillende panels?

Tijdens het raadkameren bleek dat iedereen aanvankelijk vasthield aan de vooraf gegeven argumenten. In de meeste gevallen werd men overtuigd door de argumenten van de andere panelleden: het eerder ingenomen standpunt bleek niet langer te handhaven. Met name de IND-medewerkers hadden over het algemeen een dominante rol in de discussie. Zij beschikten in vergelijking met de andere panelleden over specifieke kennis, die zij met grote stelligheid uitdroegen (bijvoorbeeld dat een bepaalde groep al dan niet in aanmerking komt voor een vtv of dat een bepaalde stam wel of niet in een bepaalde streek in Somalië woont).

Drie panelleden gingen overstap onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld dat er een nader onderzoek zou plaatsvinden of dat er aanvullend gehoord zou worden (na afwijzing van het asielverzoek in eerste instantie). In die zaken werd dus een compromis bereikt. In twee gevallen bleek de voorgenomen beslissing bij nader inzien niet te handhaven omdat het in tegenspraak was met het vigerende beleid. Twee panelleden legden zich uiteindelijk neer bij het meerderheidsstandpunt binnen het panel, onder druk van de overige panelleden. Eén panellid liet zich van een andere beslissing overtuigen omdat hij toch al uitging van de beslissing van de raadkamer, maar pas als mogelijke uitkomst in de bezwaarfase (daarbij ging het om een statusverlening).

*Een vergelijking met de werkelijke beslissingen***Error! Bookmark not defined.**

Uit tabel 7.1 blijkt dat, op twee zaken na, de beslissingen van de meeste panelleden en de meeste 'raadkamers' overeenkomen met de werkelijk genomen beslissing. In de andere twee zaken was de werkelijke beslissing meer in het voordeel van de asielzoeker dan de beslissingen van de raadkamers (zaak 1 en 5) en de individuele leden (zaak 1); in beide zaken werd in werkelijkheid een vtv verleend.

In twee zaken, zaak 3 en 4, is in werkelijkheid dezelfde beslissing genomen als door de raadkamers en de meerderheid van de individuele panelleden. In zaak 4, waarin een A-status is verleend, besliste men unaniem. In zaak 3 werd in werkelijkheid het asielverzoek kennelijk ongegrond verklaard. Twee van de drie raadkamers kwamen tot dezelfde conclusie, één raadkamer besliste ongegrond. Drie van de acht panelleden hadden aanvankelijk tot statusverlening besloten. Zaak 2 werd in werkelijkheid ongegrond verklaard. De mening van de drie raadkamers was dat in deze zaak meer informatie nodig was, alvorens beslist kon worden. Eén raadkamer besliste desondanks tot ongegrond verklaring. Vier van de individuele panelleden deden dat eveneens. De andere vier beslisten tot verlening van een A-status. In zaak 1 werd in werkelijkheid een vtv verleend. Twee raadkamers kwamen tot het oordeel kennelijk ongegrond, één raadkamer verleende een vtv. Vijf individuele panelleden beslisten eveneens kennelijk ongegrond. Drie panelleden verleenden een status: twee vtv's en één vtv. In werkelijkheid werd in zaak 5 een vtv verleend. Eén raadkamer kwam tot dezelfde conclusie, de andere twee beslisten ongegrond. Vier individuele panelleden beslisten eveneens tot verlening van een vtv, één wenste meer informatie alvorens te beslissen en de overige drie beslisten afwijzend (één ongegrond en twee kennelijk ongegrond).

Samenvatting **Error! Bookmark not defined.**

Samengevat zijn de belangrijkste uitkomsten van het panelonderzoek:

- de meningen van de individuele panelleden zijn, met uitzondering van één zaak, sterk verdeeld. Die verdeeldheid neemt af, althans binnen twee beroepsgroepen, als alleen onderscheid tussen toewijzing en afwijzing wordt gemaakt;
- IND-medewerkers en rechtshulpverleners verschillen onderling het sterkst; de rechters nemen een tussenpositie in. De wijze van beslissen binnen de beroepsgroepen weerspiegelt het algemene beeld dat daarover bestaat;
- de drie raadkamers zijn het in de meerderheid van de zaken onderling met elkaar eens. Het raadkameren leidt tot grotere eensgezindheid;
- de drie raadkamers beslissen vaker afwijzend dan de individuele panelleden;
- in vier van de vijf zaken namen de raadkamers dezelfde beslissing als de meerderheid van de individuele panelleden;
- tijdens het raadkameren verandert het merendeel van de panelleden van mening op basis van argumenten. Slechts een klein aantal panelleden verandert een aanvankelijke afwijzing in een statusverlening. Men verandert het meest in omgekeerde richting: van statusverlening naar afwijzing. Dit geldt met name voor rechtshulpverleners. In paragraaf 7.5 zal aan de orde komen dat, als in de experimenten wordt omgegaan, meestal alsnog een status wordt verleend;
- in twee van de vijf zaken nam de meerderheid van de raadkamers een andere beslissing dan in werkelijkheid was genomen: de raadkamers wezen het verzoek af, terwijl in werkelijkheid een vtv was verleend.

Kwaliteit **Error! Bookmark not defined.**

Wat zegt het panelonderzoek over de kwaliteit van beslissingen? Op basis van vijf zaken is het niet mogelijk hier vergaande uitspraken over te doen; wel kunnen enige indicaties worden gegeven.

In twee zaken zijn de meeste panelleden en de drie raadkamers het eens met de 'werkelijke' beslissing: volgens de meerderheid van de deskundigen een goede beslissing, volgens de anderen een beslissing die niet hun eerste keuze was, maar waarmee ze konden leven. Aanvankelijk waken de beslissingen van de panelleden onderling sterk af. Het raadkameren leidde tot meer eensgezindheid. Overeenstemming werd bereikt doordat men elkaar wist te overtuigen op basis van argumenten en slechts bij uitzondering doordat een lid zich neerlegde bij een meerderheidsstandpunt. In de experimenten hoeven IND-medewerkers en rechtshulpverleners, zoals gezegd, niet tot overeenstemming te komen.

Gezien de grote diversiteit aan relevante feiten, de algemene formulering van de regels ('gegronde vrees voor vervolging', 'omstandigheden van humanitaire aard') en de variatie van beslissingsmogelijkheden, zijn verscheidene beslissingen goed te beargumenteren, in elk geval in twee van de door ons voorgelegde zaken. De ene beslissing is niet bij voorbaat beter dan de andere. Met name IND-medewerkers en rechtshulpverlener hebben een duidelijk antagonistisch eerste oordeel, passend bij hun beroepsrol. Maar ook tussen de panelleden uit dezelfde beroepsgroep wordt soms verschillend over zaken geoordeeld. Dit pleit ervoor dat voorzichtig wordt omgesprongen met het 'omgaan' als kwaliteitsmaatstaf.

In verschillende zaken hadden panelleden behoefte aan meer informatie, alvorens een

beslissing te geven. In de opzet van het panelonderzoek was dat niet mogelijk. Men nam dan een provisorische beslissing: de aanvraag wordt ongegrond verklaard, met de toevoeging dat in bezwaar de zaak aan de adviescommissie vreemdelingenzaken of aan de ambtelijke commissie moet worden voorgelegd. Hiermee wordt de spanning zichtbaar tussen de snelheid van de procedure en de kwaliteit van de beslissing.

7.4 Het gebruik van argumenten in asielzaken**Error! Bookmark not defined.**

In deze paragraaf gaan we na of het veronderstelde verschil in kwaliteit in experimentele en niet-experimentele zaken ook tot uiting komt in de dossiers van asielzoekers. Om deze vraag te beantwoorden hebben we dossiers van asielzoekers geanalyseerd op eventuele verschillen binnen en buiten het experiment met betrekking tot het *soort* argumenten dat door de verschillende participanten gebruikt wordt en *de mate waarin* die argumenten gebruikt worden. We hebben gebruik gemaakt van de dossiers van de IND (en niet van de rechtshulp), omdat de IND-dossiers de basis voor de beslissing vormen. In totaal zijn 251 dossiers bestudeerd: 120 dossiers van zaken die buiten het experiment zijn behandeld (op het kantoor van het IND-district Noord-Oost te Zwolle) en 131 dossiers van zaken die in het experiment zijn behandeld (63 in Oisterwijk en 68 in Schalkhaar). In bijlage I is de methode van steekproeftrekking en de representativiteit van de steekproef toegelicht.

Ter voorbereiding op het dossieronderzoek is binnen het experiment een vooronderzoek verricht, waarbij vijftien dossiers zijn bestudeerd. In dit vooronderzoek is geïnventariseerd welke argumenten IND-medewerkers en rechtshulpverleners gebruiken in het kof, de reactie op het kof en de beslissingen in eerste aanleg, in bezwaar en in beroep. Er is een lijst van argumenten opgesteld, die later waar nodig nog is uitgebreid. Dit resulteerde in een lijst van 63 argumenten, die we na het bestuderen van de dossiers tot negen categorieën hebben teruggebracht. Behalve de argumenten hebben we ook persoonsgegevens van de asielzoeker genoteerd (onder meer geslacht en nationaliteit) en gegevens over het verloop en de uitkomst van de procedure.

De beschikbaarheid van de dossiers bleek op alle drie lokaties een probleem te zijn. In totaal waren 39 dossiers onvindbaar of niet op tijd leverbaar (een aantal dossiers bevond zich in het archief of op een lokatie buiten het district). In Zwolle ontbraken twintig dossiers, in Schalkhaar zes en in Oisterwijk dertien (waaronder tien dossiers die zich volgens het registratiesysteem wel in Oisterwijk moesten bevinden, maar niet op de juiste plek lagen). Aan de hand van de datum van de asielaanvraag, de nationaliteit en de beslissing in eerste aanleg, zijn voor deze ontbrekende dossiers vergelijkbare dossiers opgespoord en bestudeerd.

Ook waren niet alle dossiers volledig. Met name het kof ontbrak regelmatig in de dossiers: in Oisterwijk miste het kof veertien keer en in Schalkhaar achttien keer. In Schalkhaar bleken bovendien drie beschikkingen zich niet in het dossier te bevinden, ook in Zwolle ontbraken twee beschikkingen.

*Soorten argumenten en vreemdsoortige argumenten***Error! Bookmark not defined.**

Bij het inventariseren van de argumenten is gebleken dat IND-medewerkers en rechtshulpverleners soortgelijke argumenten aandragen. Zij geven echter elk vanuit hun positie

verschillende betekenissen aan die argumenten. De dossierstukken hebben soms iets weg van een 'welles/nietes-discussie'. Een argument dat voor de IND reden is het asielverzoek af te wijzen, kan voor de rechtshulpverlener - maar dan in ontkennende of juist bevestigende zin - aanleiding zijn om te pleiten voor toelating als vluchteling. Zo motiveren rechtshulpverleners asielaanvragen van Somalische asielzoekers vaak met een verwijzing naar de algemene onveilige situatie in dat land. De IND wijst deze aanvragen juist af met het argument dat onvrede met de algemene situatie in het land van herkomst geen grond vormt om in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling in Nederland.

In paragraaf 7.2 kwam aan de orde dat rechtshulpverleners kritiek hebben op het gebruik door de IND van kwalificaties als ongeloofwaardig en onaannemelijk. Spijkerboer & Vermeulen (1995: 68) wijzen er op dat het gebruik van deze termen ten onrechte de bewijslast bij de asielzoeker legt en een drempel opwerpt tot de asielprocedure. Deze termen hebben wij inderdaad in de meerderheid van de dossiers aangetroffen. Een citaat uit een beschikking:

'Er zou in juni 1994 ook een poging zijn gedaan om betrokkene te arresteren. Betrokkene zou zich echter tegen deze arrestatie hebben verzet. Hij zou vervolgens met een geweer op zijn hoofd en lichaam zijn geslagen. (...) Betrokkene heeft geenszins aannemelijk gemaakt dat hij persoonlijk gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging. (...) Betrokkene heeft verklaard nimmer te zijn gearresteerd of gedetineerd. Tevens verklaarde hij nimmer te zijn mishandeld of gemarteld. (...) Voorts wordt overwogen dat betrokkene niet aannemelijk heeft gemaakt dat het gevaar bestaat dat hij in de toekomst voor problemen van de kant van de autoriteiten heeft te vrezen.'

Niet alleen door het gebruik van de term 'niet aannemelijk' plaatst de IND in dit citaat vraagtekens bij de gegrondheid van de asielaanvraag. De IND somt een aantal gebeurtenissen op, maar lijkt door de wijze van formuleren ('betrokkene *zou* zijn geslagen') te betwijfelen of deze gebeurtenissen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de IND vaak een dergelijke opsomming van feiten of omstandigheden laat volgen door de toevoeging 'wat hier ook van zij', zonder op de feiten en omstandigheden later nog terug te komen. In het vervolg van deze paragraaf wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

Hoewel rechtshulpverleners kritiek hebben op de genoemde formuleringen van de IND, maken zij soms eveneens gebruik van deze formuleringen om toelating als vluchteling te bepleiten. Een advocaat schrijft bijvoorbeeld in een bezwaarschrift:

'Bezwaarhebbende heeft ten overstaan van een contactambtenaar een gedetailleerd en niet kennelijk onbetrouwbaar beeld gegeven van hetgeen hem uit Somalië heeft doen vluchten. Zijn verklaringen gaan niet mank aan innerlijke tegenstrijdigheden. Er zijn ook geen redenen om te twijfelen aan zijn geloofwaardigheid. Bezwaarhebbende heeft dan ook daarmee tot op zekere hoogte aannemelijk gemaakt dat hij vluchteling is.'

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de IND naast het criterium 'gegronde vrees voor vervolging' soms aanvullende criteria hanteert bij de beoordeling van asielverzoeken. Zo bekijkt de IND of de asielzoeker zich aan de (mogelijke) vervolging had kunnen onttrekken, bijvoorbeeld door zich elders in het land te vestigen of door de bescherming van autoriteiten in te roepen. Opmerkelijk in dit verband is, dat het een asielzoeker kan worden tegengehouden dat hij zich, door onder te duiken, daadwerkelijk aan een (mogelijke) vervolging heeft

weten te onttrekken. In een paar zaken verbindt de IND aan het onderduiken van de asielzoeker de conclusie dat deze zich niet in een onveilige situatie bevond. Een citaat uit de beschikking:

'..waarna betrokkene is ondergedoken van december 1994 tot april 1995. Gedurende deze periode heeft betrokkene geen problemen van enige zijde ondervonden.'

De rechtshulpverlener van deze asielzoeker ziet het onderduiken juist als een bevestiging van de ernst van de situatie:

'Gezien het bovenstaande is het derhalve onbegrijpelijk dat in de voorliggende beschikking wordt geconcludeerd dat klager gedurende die periode geen problemen van de zijde van de Iraanse autoriteiten heeft ondervonden. Nota bene waren de problemen voor klager dermate groot dat hij, om zijn leven te redden en daden van vervolging jegens hem te ontlopen, heeft moeten onderduiken.'

Welke invloed heeft nu de werkwijze binnen het experiment op het gebruik van argumenten door de IND en de rechtshulp? Leidt het overleg tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers tot andere argumenten in beschikkingen dan buiten het experiment? Door de kritiek van rechtshulpverleners kan men veronderstellen dat in het experiment termen als 'onaanmemelijk' en 'ongeloofwaardig' minder vaak voorkomen dan buiten het experiment. Tabel 7.3 geeft een beeld van de argumentatie in beschikkingen in eerste aanleg in experimentele en niet-experimentele zaken. De volledige lijst met argumenten van de IND en de rechtshulp in asielzaken is opgenomen in bijlage II. Door het samenvoegen van argumenten treedt onvermijdelijk verlies van informatie op. De argumenten in tabel 7.3 kunnen de indruk wekken dat uitsluitend zogenoemde 'standaardoverwegingen' (overwegingen die niet op het individuele asielrelaas betrekking hebben) worden gebruikt door de IND. Dat is niet het geval. Enige uitleg over de wijze waarop de beschikkingen zijn bestudeerd, is hier op zijn plaats.

Bij het coderen van de argumenten is zoveel mogelijk de lijn van de beschikking gevolgd. We hebben steeds getracht te voorkomen een eigen interpretatie te geven aan de argumenten van de IND en de rechtshulp. Alleen onderbouwde argumenten zijn gecodeerd. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Beschikkingen, waarin geen status wordt verleend, bevatten steeds de zinsnede: 'er zijn geen feiten en omstandigheden naar voren gekomen op basis waarvan een verblijfsvergunning op gronden van humanitaire aard verleend kan worden.' Deze standaardoverweging hebben wij in het dossieronderzoek niet gecodeerd, omdat niet verwezen wordt naar individuele omstandigheden van de asielzoeker. Als hier wel naar wordt verwezen, is dit argument wel gecodeerd. Zo wordt in een beschikking overwogen dat het feit dat voor de ogen van de asielzoeker twee ooms zijn gedood, onvoldoende grond vormt om te spreken van een traumatische ervaring op grond waarvan een vtv moet worden verleend. Dit argument is gecodeerd als 'onvoldoende grond voor toelating/vtv'.

Beschikkingen waarin een A-status is verleend zijn in tabel 7.3 buiten beschouwing gelaten, omdat de IND inwilligingen niet motiveert. In onze steekproef zijn in het experiment aanzienlijk meer A-statusen verleend dan daarbuiten. In het experiment zijn 24 A-statusen verleend (twaalf in Oisterwijk en twaalf in Schalkhaar) en buiten het experiment vier. Het

cijfermateriaal met betrekking tot de uitkomst van zaken bespreken we in hoofdstuk 5. In tabel 7.3 is van belang dat de gegevens over experimentele zaken op minder beschikkingen berusten dan de gegevens over niet-experimentele zaken.

In tabel 7.3 valt op dat de argumenten die rechtshulpverleners een doorn in het oog zijn, tegen de verwachting in, meer gebruikt worden in het experiment dan daarbuiten. Zo voert de IND in 56 procent van de experimentele zaken aan dat de asielzoeker onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hij te vrezen heeft voor vervolging en in 51 procent van de zaken dat het asielrelaas ongeloofwaardig is. In 33 procent van de zaken trekt de IND bovendien de vluchtmotieven in twijfel. Buiten het experiment worden deze argumenten in respectievelijk 45, 39 en 15 procent van de zaken gebruikt. De term 'onaannemelijk' valt overigens in Schalkhaar vaker dan in Oisterwijk (namelijk in 64 procent van 42 zaken, tegenover 43 procent van 30 zaken in Oisterwijk). Verder ontlopen de gegevens van de beide centra elkaar niet veel of is het aantal zaken te klein om daar uitspraken over te doen. Het gegeven dat juist de gewraakte argumenten in het experiment vaker gebruikt worden dan daarbuiten, roept een aantal vragen op. In interviews geven betrokkenen aan dat in het kof-overleg onduidelijkheden opgehelderd worden.

Blijkt nu dat die onduidelijkheden eenvoudigweg niet op te helderen zijn? Trekt de IND-medewerker zich niet zo veel aan van hetgeen de rechtshulpverlener inbrengt? Volgens rechtshulpverleners is dat laatste soms het geval (zie 7.2). Belangrijker is dat in het experiment misverstanden en onduidelijkheden in het overleg kunnen worden opgehelderd. In die zaken wordt vervolgens doorgaans een status verleend. Blijven deze misverstanden en onduidelijkheden bestaan, dan wordt daar juist in de beschikking meer nadruk op gelegd.

Tabel 7.3 Argumenten in beschikkingen in eerste aanleg*

Argument	Binnen het experiment			Buiten het experiment		
	aantal keren argu- ment ge- bruikt	aantal zaken met dit argu- ment (N=72)	<i>in % van totaal aantal zaken</i>	aantal keren argu- ment ge- bruikt	aantal zaken met dit argu- ment (N=91)	<i>in % van totaal aan- tal zaken</i>
(On)voldoende grond voor toelating/vtv	80	47	65	73	45	50
Vrees voor vervolging (on)aannemelijk	69	40	56	70	41	45
Asielrelaas (on)geloof- waardig	70	37	51	51	35	39
(Geen) zuivere vluchtmotieven	29	24	33	14	14	15
(Niet) politiek, reli- gieus of maatschappe- lijk actief	52	23	32	61	29	32
Algemene situatie land van herkomst (on)veilig	29	21	29	33	27	30
Formeel-juridische argumenten	23	19	26	40	33	36
(On)rechtmatig ge- handeld t.a.v. betrokke- ne	20	13	18	14	8	9
Door tijdsverloop vluchtverhaal onaan- nemelijk	14	13	18	16	15	17

- * Beschikkingen waarin een A-status is verleend zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet worden gemotiveerd

Het verschil in de mate waarin de IND 'formeel-juridische argumenten' aanvoert, wordt grotendeels verklaard doordat in onze steekproef buiten het experiment relatief veel asielzoekers met onbekende bestemming uit een opvangcentrum of een asielzoekerscentrum zijn vertrokken. De asielaanvraag wordt dan afgedaan met het argument dat betrokkene zich heeft onttrokken aan de meldingsplicht. Buiten het experiment zijn 31 zaken op deze wijze afgedaan en in het experiment elf (vijf in Oisterwijk en zes in Schalkhaar). Het is niet na te gaan of onze steekproef in dit opzicht representatief is, omdat gegevens over mob'ers schaars zijn en niet worden uitgesplitst naar opvanglocatie. Respondenten schatten het aantal mob'ers in het experiment niet hoger of lager dan buiten het experiment. De rechtshulp in Schalkhaar telde in de periode 1 mei '95 - 1 mei '96 126 mob'ers.

Een aantal respondenten heeft erop gewezen dat evidente onzorgvuldigheden - een advocaat sprak van 'losse pollen uit een grasveld' - in het experiment nagenoeg niet meer zouden voorkomen. In de bestudeerde dossiers van experimentele zaken zijn wij inderdaad niet gestuit op beschikkingen die de genoemde kwalificatie zouden verdienen. Buiten het experiment hebben wij één dergelijke zaak aangetroffen. In de beschikking in eerste aanleg werd daarin de volgende opmerkelijke argumentatie gebruikt:

'Betrokkene heeft verklaard meerdere keren te zijn opgepakt en gedetineerd omdat hij muziek zou maken. Voorts heeft betrokkene verklaard bij zijn laatste detentie, in juni 1993, 80 zweepslagen te hebben gehad. Hiertoe wordt overwogen dat betrokkene niet nader heeft kunnen onderbouwen dat het maken van muziek de reden van zijn detentie is geweest. Wat hier ook van zij, overwogen wordt dat de gestelde problemen niet zijn terug te voeren op één van de gronden van het Verdrag. Niet is gebleken dat het leven van betrokkene onhoudbaar is geworden. Hierbij wordt nog overwogen dat betrokkene eerst in januari 1995 uit Iran is gevlucht, hetgeen niet duidt op een actieve vervolging door de Franse (sic!) autoriteiten.'

Zowel binnen als buiten het experiment worden in beschikkingen soms argumenten gebruikt, die vragen oproepen. Zo wordt in het experiment in een zaak van een Somalische asielzoeker overwogen:

'.. dat de verklaring van betrokkene dat hij eerst zijn land kon verlaten nadat hij genoeg geld had ontvangen van zijn in Amerika wonende familieleden, geenszins duidt op een acute vluchtsituatie.'

Bij het gebruik van dit argument gaat de IND immers voorbij aan het feit dat je zonder geld nu eenmaal niet van Somalië naar Nederland kunt vluchten. In een Iraanse zaak wordt, onder meer, opgemerkt dat:

'Betrokkene na zijn arrestatie (..) *slechts* (curs. ND/JS) drie maanden heeft vastgezeten. (..) Dit duidt er niet op dat hij als belangrijk opposant van het regime wordt gezien.'

De advocaat van deze asielzoeker merkt in het bezwaarschrift op, dat zijn cliënt in de meest beruchte gevangenis van Iran heeft gezeten (waar regelmatig gevangenen worden gemarteld) en dat het niet past het verblijf van drie maanden in die gevangenis met de toevoeging 'slechts' aan te duiden.

De mate waarin argumenten worden gebruikt **Error! Bookmark not defined.**

Uit tabel 7.3 kan worden afgeleid dat in het experiment meer argumenten in de beschikking in eerste aanleg worden gebruikt dan buiten het experiment (binnen het experiment worden 386 argumenten gebruikt in 72 zaken en buiten het experiment 372 in 91 zaken). Hoewel kwantiteit lang niet altijd hand in hand gaat met kwaliteit, is het interessant om na te gaan of in het experiment ook in andere dossierstukken meer argumenten worden gebruikt. Tabel 7.4 bevat het gemiddeld aantal gebruikte argumenten in de beschikking in eerste aanleg, het bezwaarschrift van de rechtshulpverlener en in de beschikking in bezwaar (verderop in deze paragraaf bespreken we de fase vóór de eerste beschikking in het experiment). Zaken waarin een A-status is verleend, zijn ook hier buiten beschouwing gelaten. We wijzen erop dat het aantal beschikkingen in bezwaar in onze steekproef te klein is om daar harde conclusies aan te verbinden. Een nog kleiner aantal zaken bevindt zich in de beroepsfase. De gegevens over beroepszaken hebben we om deze reden buiten beschouwing gelaten.

Tabel 7.4 Het gebruik van argumenten in het experiment en daarbuiten

Dossierstuk	Binnen het experiment			Buiten het experiment		
	aantal argumenten	aantal dossierstukken	gem. aantal argumenten per dossierstuk	aantal argumenten	aantal dossierstukken	gem. aantal argumenten per dossierstuk
beschikking eerste aanleg	386	72	5,4	372	91	4,1
bezwaarschrift	317	50	6,3	219	41	5,3
beschikking in bezwaar	19	10	1,9	41	12	3,4

Het gebruik van argumenten volgt de lijn der verwachting. In het experiment worden iets meer argumenten gebruikt in beschikkingen in eerste aanleg en in bezwaarschriften, dan buiten het experiment het geval is. Dit is in overeenstemming met de algemene indruk uit het dossieronderzoek dat beschikkingen in het experiment uitvoeriger gemotiveerd worden met verwijzingen naar feitelijkheden en ambtsberichten.

Hoewel het aantal beschikkingen in bezwaar in onze steekproef gering is, lijkt het erop dat beschikkingen in bezwaar in het experiment minder uitvoerig gemotiveerd worden dan

daarbuiten. Volgens betrokken rechtshulpverleners en IND-medewerkers is dat ook het geval. Bij de IND in het experiment leeft de gedachte dat het overlegmodel de bezwaarfase gedeeltelijk overbodig maakt. Het kof zou in de loop van het experiment steeds uitgebreider en beter onderbouwd zijn, dat deze de beschikking in eerste aanleg zou kunnen vervangen.⁷⁶ Onder de (rechts)hulpverleners bestaat hiertegen veel weerstand, zeker nu het hoger beroep in asielzaken is uitgesloten. In Oisterwijk heeft de IND over deze gedachtengang jurisprudentie uitgelokt door een deel van de bezwaarzaken, naar eigen zeggen, 'kort door de bocht' af te doen. Er is bewust voor gekozen dit in Oisterwijk te doen, omdat daar afspraken zijn gemaakt over een versnelde behandeling van experimentele zaken door de rechtbank.⁷⁷ De IND in Oisterwijk heeft in die bezwaarzaken de volgende formulering gebruikt:

'Aangezien in het bezwaarschrift door de gemachtigde van betrokkene geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn aangevoerd en de zienswijze van de gemachtigde, die op dat moment de belangen van betrokkene behartigde, niet essentieel afwijkt van de zienswijze zoals deze is ingebracht in het overleg en dat heeft geleid tot de bestreden beslissing, en ook overigens niet is gebleken van feiten en omstandigheden die tot een andere beslissing behoren te leiden, moet worden geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het bezwaarschrift en instandhouding van de bestreden beschikking.'

De Vreemdelingenkamer van de rechtbank Haarlem kon zich echter niet vinden in deze motivering en heeft de zaken die op deze wijze zijn afgedaan, terugverwezen met de opdracht opnieuw op het bezwaarschrift te beslissen.⁷⁸

In het dossieronderzoek troffen wij de bovenstaande motivering ook aan in een zaak, waarin een advocaat in het kof-overleg zonder nadere uitleg te kennen had gegeven geen bezwaren te hebben tegen de voorgestelde wijze van afdoening (kennelijk ongegrond) en vervolgens via een second opinion door een tweede advocaat een uitgebreid bezwaarschrift werd ingediend. Uiteindelijk is in deze zaak een vvtv verleend.

Tabel 7.5 bevat het aantal argumenten, het aantal dossierstukken en het gemiddeld aantal argumenten per dossierstuk in Oisterwijk en Schalkhaar. Wederom zijn zaken waarin een A-status is verleend buiten beschouwing gelaten.

Bij vergelijking van de twee experimentele centra, valt op dat in Oisterwijk over de hele linie minder argumenten worden gebruikt dan in Schalkhaar. In Oisterwijk bevat het kof de helft van het aantal argumenten dat in Schalkhaar wordt gebruikt. In Oisterwijk zijn kopieën van alle kernoverwegingenformulieren die in de loop van het experiment zijn opgesteld, in chronologische volgorde in twee ordners gevoegd. In de eerste zes maanden van het experiment is het kof in Oisterwijk overwegend met de hand geschreven en worden maar weinig argumenten gebruikt.

76 In art. 6:3 Awb wordt echter bepaald dat 'een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar is voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft' (zie hierover Fetter & Bruin, 1995: 545).

77 In het kader van het experiment is tussen de IND in Oisterwijk en de Vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Bosch afgesproken dat binnen een termijn van zes weken uitspraak wordt gedaan in verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening. Vanwege capaciteitsproblemen bij de rechtbank Den Bosch heeft de rechtbank Haarlem de behandeling van voorlopige voorzieningen in experimentele zaken overgenomen. Ook daar kampt de rechtbank nu met achterstanden.

78 Rb Haarlem 22 maart 1996, *Bijlage Vreemdelingen Bulletin* nr. 8, 1996: 32.

Tabel 7.5 Het gebruik van argumenten in Oisterwijk en Schalkhaar

Dossierstuk	Oisterwijk			Schalkhaar		
	aantal argu- men- ten	aantal dos- sier- stuk- ken	gem. aantal argumenten per dossier- stuk	aantal argu- men- ten	aantal dos- sier- stuk- ken	gem. aantal argumenten per dossier- stuk
kof	122	38	3,2	305	45	6,8
reactie op kof	18	7	2,6	197	38	5,2
beschikking eerste aanleg	136	30	4,5	250	42	6,0
bezwaar- schrift	134	22	6,1	183	28	6,6
beschikking in bezwaar	5	5	1,0	14	5	2,8

Het kof geeft in die maanden nauwelijks inzicht in de overwegingen die bij de beoordeling van de aanvraag een rol hebben gespeeld. Zo wijst de IND in een kof een aanvraag van een Iraanse asielzoeker als kennelijk ongegrond van de hand met als enige motivering:

'De door (-) geschetste problemen zijn niet van die aard en omvang dat op grond hiervan tot vluchtelingenschap moet worden geconcludeerd.'

In de loop der tijd wordt het kof uitgebreider beargumenteerd en verbetert ook het uiterlijk van het formulier.

In paragraaf 6.2 kwam al aan de orde dat rechtshulpverleners in Schalkhaar voorafgaand aan het overleg doorgaans schriftelijk reageren op het kof. In Schalkhaar hebben wij 38 schriftelijke reacties in de dossiers aangetroffen en in Oisterwijk slechts zeven. De IND in Oisterwijk heeft een beroep gedaan op rechtshulpverleners om in alle zaken schriftelijk op het kof te reageren. In Oisterwijk ligt de nadruk op het overleg, terwijl in Schalkhaar, naast het overleg, ook de schriftelijke reactie van de advocaat een belangrijke rol speelt in de besluitvorming. Wellicht kan dit verklaren dat in Schalkhaar in de schriftelijke stukken meer argumenten zijn terug te vinden.

7.5 'Omgaan' **Error! Bookmark not defined.**

Regelmatig komt de IND in tweede of derde instantie tot een andere beoordeling van asielaanvragen of wordt de IND daartoe gedwongen door de rechter. Het 'omgaan' in de besluitvorming is volgens sommigen een indicator voor kwaliteit (zie ook Knoester en Van Oosterhout, 1996), maar het blijkt beslist geen eenduidige indicator te zijn. Aan de ene kant

kan het veelvuldig voorkomen van 'omgaan' op een mindere kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg duiden. In goede beslissingen hoeft de IND of de rechter dan immers niet tot een andere uitkomst te komen. Maar deze conclusie is wat te snel getrokken. Het kan namelijk ook zo zijn dat pas na de eerste beslissing nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die aanleiding geven tot een ander oordeel, of dat de rechtshulp pas in tweede of derde instantie nieuwe argumenten aandraagt. Het 'omgaan' kan dus eveneens veroorzaakt worden doordat de onderbouwing van de aanvraag door de asielzoeker of zijn rechtshulpverlener in eerste instantie te mager is geweest (zie paragraaf 6.3) of doordat verschillende goede beslissingen mogelijk zijn (zie ook paragraaf 7.3).

In één opzicht is de IND in het begin van het experiment in alle zaken 'omgegaan'. De buiten het experiment gangbare vertrektermijnen van nul en zeven dagen waarbinnen een asielzoeker het land moet verlaten, zijn na opmerkingen van rechtshulpverleners verruild voor een termijn van vier weken. De IND heeft in het experiment ondervonden dat de nul en zeven dagen termijnen procedures uitlokken, omdat de rechtshulpverlener (bij gebrek aan tijd om het dossier goed te bestuderen) maar vast een bezwaarschrift op nader aan te voeren gronden indient.

In de tabellen 7.6 en 7.7 is van de beslissingen in eerste aanleg van beide experimenten weergegeven in welk percentage de IND is 'omgegaan' ten opzichte van de vermelde uitkomst op het kof (zie ook bijlage VII). De zaken waarin de IND in de beslissing niet is afgeweken van het kof, zijn geaccentueerd. Een voorbeeld: in Oisterwijk is in 2 procent van alle beslissingen in eerste aanleg 'omgegaan' van een vvtv naar een A-status en in 1 procent van een vvtv naar een vtv. In drie procent van alle beslissingen bleef het voorstel op het kof om een vvtv te verlenen ongewijzigd. In totaal werd in 37 van de 564 beslissingen op het kof voorgesteld een vvtv te verlenen (6,56 procent, afgerond 7 procent).

Uit vergelijking tussen de beide centra valt op dat de IND in Schalkhaar minder vaak 'omgaat' dan in Oisterwijk. In Schalkhaar is 25 procent van de beschikkingen gewijzigd ten opzichte van het kof, in Oisterwijk is dit 37 procent. Alleen in de zaken waarin in eerste aanleg een A-status is verleend, is vaker omgegaan dan in Oisterwijk. De IND in Schalkhaar stelt dan ook in vergelijking met Oisterwijk in het kof minder vaak voor meteen een A-status te verlenen, terwijl de IND in Schalkhaar aanzienlijk vaker voorstelt een vvtv of een vtv te verlenen. In Oisterwijk geeft de IND in een kwart van de beslissingen al in het kof aan dat een status zal worden verleend en in Schalkhaar doet de IND dat in ruim een derde van de beslissingen. Opvallend is bovendien dat twee zaken waarin de IND in het kof voornemens was een vvtv te verlenen, in eerste aanleg niet ontvankelijk zijn

Tabel 7.6 'Omgaan' in Oisterwijk*

Inhoud kof	Uitkomst in eerste aanleg								totaal abs.
	A-status %	vt v %	vvtv %	ongeg- grond %	k.o. %	n.o. %	intrek- king %	%	
A-status	18							18	103
vvtv		1						1	4
vvtv	2	1	3					7	37
ongeg- grond	1	1			1			2	14
k.o.	3	6	4	2	37	1		54	302
n.o.		1				4		6	32
overig**	1	1	3		5	3	1	13	72
Totaal%	26	10	10	2	43	9	1	100	
abs.	146	55	56	13	241	49	4		564

* Door afronding tellen de percentages niet steeds op tot het totaal

** Geen kof of in kof voorstel tot aanhouden of plaatsing buiten het experiment

Bron: IND (eigen bewerking)

Tabel 7.7 'Omgaan' in Schalkhaar*

Inhoud kof	Uitkomst in eerste aanleg							%	totaal abs.
	A-status %	vvtv %	vvtv %	ongeg- grond %	k.o. %	n.o. %	intrek- king %		
A-status	16							16	139
vvtv	1	5						5	45
vvtv	3	2	12					17	153
ongeground	1			3				4	35
k.o.	1	2	1	5	30	1		42	366
n.o.						9		9	75
overig**	3				2	2		8	68
Totaal%	23	10	13	9	32	12	0	100	
abs.	207	89	117	80	283	105	0		881

* Door afronding tellen de percentages niet steeds op tot het totaal

** Geen kof of in kof voorstel tot aanhouden of plaatsing buiten het experiment

Bron: IND (eigen bewerking)

bevonden (zie bijlage VII). Ook kwam twee keer voor dat een voornemen de aanvraag ongegrond te verklaren veranderde in een beslissing tot kennelijk ongegrondverklaring. In vier aantal zaken is de IND dus omgegaan ten nadele van de asielzoeker.

Het 'omgaan' na het kof-overleg in de experimenten kan worden vergeleken met het omgaan in de bezwaarfase in de gewone procedure. In beide gevallen is het de eerste gelegenheid voor de IND om een standpunt te herzien. In tabel 7.8 is een vergelijking gemaakt tussen de experimentele en niet-experimentele centra. Deze vergelijking is niet geheel zuiver, aangezien in de experimenten in 477 zaken al in het kof was voorgesteld een status te verlenen, het percentage 'ongewijzigd' in eerste aanleg is daarom hoog.

Tabel 7.8 Aantal keren dat de IND in tweede of derde instantie tot een ander oordeel komt in zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd

Uitkomst zaken	Oisterwijk en Schalkhaar				Overige centra*	
	eerste aanleg		bezwaar		bezwaar	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Geen wijziging t.o.v. kof of beslissing in eerste aanleg	1218**	84	255	66	4.254	70
Alsnog A-status verleend	91	6	47	12	566	9
Alsnog vtv verleend	96	7	18	5	261	4
Alsnog vvtv verleend	36	2	55	14	529	9
Ingetrokken	4	0	13	3	499	8
Totaal	1445	100	388	100	6.109	100

* Inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's. Er zijn 70 zaken buiten beschouwing gelaten (fictieve weigeringen in bezwaar en vervallen procedures).

** In 447 zaken was in het kof al voorgesteld een status te verlenen.

Bron: IND (eigen bewerking)

Tabel 7.8 laat zien dat de IND na het kof-overleg minder vaak 'omgaat' dan in de bezwaarfase. Zoals gezegd, kunnen deze gegevens niet los van de uitkomst van de zaken worden beschouwd. In het experiment werd in 31 procent van alle zaken in het kof verlening van een status voorgesteld; buiten het experiment is in eerste aanleg in 28 procent van de zaken (AC-zaken niet meegerekend) een status verleend. De uitkomst in eerste aanleg en in bezwaar bespreken we in hoofdstuk 8 en in bijlage X.

Tabel 7.8 laat zien dat de IND buiten het experiment in 22 procent van de bezwaarzaken alsnog een status verleent. Men zou verwachten dat het overleg in het experiment ertoe leidt dat de beschikking in eerste aanleg vaker in stand blijft. In dat licht is het verrassend dat de IND in de experimenten in 31 procent van de bezwaarzaken tot een andere conclusie komt. Het verschil zit met name in de intrekkingen. Uit bijlage VIII blijkt dat buiten het experiment uitsluitend in zaken waarin in eerste aanleg een vvtv is verstrekt, vaker een A-status wordt verleend dan in Oisterwijk en Schalkhaar. Ingeval in eerste aanleg de aanvraag niet is ingewilligd of een vtv is verleend, worden juist in de experimenten meer asielzoekers alsnog toegelaten als vluchteling.

Het 'omgaan' is geen zuivere indicator voor de kwaliteit van de besluitvorming. Het kan immers ingegeven zijn door andere redenen dan correctie van de eerste beslissing. In paragraaf 6.3 kwam aan de orde dat de IND in het experiment het 'laag inzetten' soms bewust

gebruikt als onderhandelingsstrategie in het overleg met de rechtshulpverlener. Als de IND vervolgens in het overleg 'omgaat', wordt een eerste inschatting van de zaak (de vermelde uitkomst op het kof) gecorrigeerd, waarvan bij voorbaat al duidelijk was dat deze niet stand kon houden. In dezelfde paragraaf is een voorbeeld gegeven van een zaak waarin om beleidsmatige redenen de aanvraag wordt afgewezen, met de vermelding dat in bezwaar een vtv zal worden verleend. Er is geen reden te veronderstellen dat de werkwijze buiten het experiment wezenlijk anders is in dit opzicht. Visser & Homburg (1995: vi) wijzen er op dat binnen de IND als geheel een neiging bestaat eerst snel een afwijzende beschikking te geven en pas in tweede instantie inhoudelijk goed naar de zaak te kijken. Respondenten in ons onderzoek - waaronder ook een aantal medewerkers van de IND - bevestigen dit beeld. Een rechtshulpverlener merkt op dat de IND in het experiment 'omgaat' in zaken waarin ze al jaren in eerste aanleg (en niet pas in bezwaar) om hadden behoren te gaan.

7.6 Het gebruik van rechtsmiddelen

In de literatuur is als indicator voor de kwaliteit van de besluitvorming gesuggereerd de mate van acceptatie van afwijzende beslissingen: betere beslissingen zouden tot minder rechtsmiddelen leiden (Claessens, 1995: 532; Knoester & Van Oosterhout, 1996: 10). Knoester & Van Oosterhout spreken van het berusten van de asielzoeker in een afwijzende beslissing. In de literatuur wordt ten onrechte het afzien van bezwaar gelijkgesteld aan het berusten van de asielzoeker.⁷⁹ Het berusten van de asielzoeker veronderstelt een psychologische toestand. Het afzien van bezwaar is echter het resultaat van een proces waarin ten minste twee en vaak drie actoren een rol spelen, namelijk de asielzoeker, diens rechtshulpverlener en eventueel een rechtshulpverlener die om een second opinion is gevraagd. De rechtshulpverleners kunnen besluiten de cliënt niet bij te staan in de bezwaarprocedure, omdat zij de zaak kansloos achten. Men kan daaraan niet de conclusie verbinden dat de asielzoeker berust of de afwijzende beslissing aanvaardt. Een afwijzende beslissing kan voor de asielzoeker reden zijn om onder te duiken, teneinde uitzetting te voorkomen. Ook dan kan men niet zeggen dat de asielzoeker berust. Ondergedoken asielzoekers worden in het cijfermatig materiaal doorgaans meegeteld bij het aantal zaken waarin is afgezien van het indienen van bezwaar. Dit kan ook haast niet anders, omdat maar weinig gegevens bekend zijn over deze categorie. Op basis van inschattingen van respondenten in het onderzoek, gaan we er hier vanuit dat het aantal asielzoekers dat met onbekende bestemming vertrekt in het experiment niet afwijkt van het aantal buiten het experiment, zodat de gegevens in gelijke mate hierdoor worden beïnvloed (zie ook 7.4). De mate waarin rechtsmiddelen worden gebruikt, geeft niet meer dan een indicatie van de acceptatie van afwijzende beslissingen en daarmee van de kwaliteit van de besluitvorming.⁸⁰

In tabel 7.9 zijn de aantallen ingediende bezwaarschriften en de verzoeken om een voorlopige voorziening gerelateerd aan de instroom en aan het aantal beslissingen waartegen

79 Wij gaan ervan uit dat deze en andere auteurs het woord berusten gebruiken in de betekenis van het dagelijks spraakgebruik en niet in de technische betekenis van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

80 Een rechtshulpverlener zegt in een interview het te betreuren dat de IND inwillingen niet motiveert. Als dit wel zou gebeuren, zou een rechtshulpverlener beter in staat zijn andere cliënten voor te bereiden op een afwijzende beslissing.

procedures kunnen worden aangespannen (zie voor de absolute cijfers bijlage X).⁸¹ Over het aantal beroepszaken kunnen op het moment van verschijnen van dit boek nog geen uitspraken worden gedaan. De helft tot een kwart van de bezwaarzaken moet in de verschillende centra nog worden behandeld (zie 8.5), derhalve is het te vroeg om uitspraken te doen over het instellen van beroep.

Bezien tegen de instroomcijfers - het totale aantal aanvragen in de verschillende centra - is het aantal vervolgpcedures in de experimenten lager dan daarbuiten. In de experimentele centra gaat 45 procent van de asielzoekers in bezwaar en vraagt 21 procent aan de rechter een voorlopige voorziening te treffen. Buiten het experiment zijn die percentages respectievelijk 48 en 29 procent, maar die omvatten ook procedures vanuit de aanmeldcentra.

Dat in de experimenten - gezien tegen de instroomcijfers - minder procedures worden gevoerd dan daarbuiten, komt in de eerste plaats doordat in de experimenten statussen zijn verleend in eerste aanleg (zie 8.1). Bovendien wordt het de asielzoeker vaker toegestaan de behandeling van zijn bezwaar in Nederland af te wachten.

Het aantal vervolgpcedures kan ook beschouwd worden tegen het aantal beslissingen in eerste aanleg waartegen een procedure kan worden aangespannen. Verleende A-statussen, intrekkingen en vervallen procedures worden dan buiten beschouwing gelaten, omdat daartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Zo beschouwd, is het aantal vervolgpcedures in de experimentele centra, tegen de verwachting in, hoger dan in de andere centra. Enige winst is weliswaar geboekt met het percentage verzoeken om een voorlopige voorziening: dat ligt in de experimenten op 31 procent en buiten de experimenten op 37 procent (zie tabel 7.9). Het percentage bezwaarzaken is echter in de experimenten hoger dan daarbuiten (respectievelijk 68 en 60 procent).

Tabel 7.9 Ingediende bezwaarschriften en verzoeken om een voorlopige voorziening in zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is gevraagd

Procedures	Oisterwijk		Schalkhaar		Totaal experiment		Overige centra**	
	% van be-slist*	% van instroom	% van be-slist*	% van instroom	% van be-slist*	% van instroom	% van be-slist*	% van instroom
bezwaar	74	46	65	44	68	45	60	48
vovo	37	23	28	19	31	21	37	29

* In eerste aanleg; verleende A-statussen, ingetrokken en vervallen asielaanvragen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat daartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend.

** Inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's.

81 In veel zaken wordt zowel een bezwaarschrift ingediend als een verzoek om een voorlopige voorziening. Dat gebeurde in Oisterwijk 151 keer, in Schalkhaar 180 keer en in de andere centra 4.948 keer.

Bron: IND (eigen bewerking)

In de experimenten wordt met name meer bezwaar gemaakt tegen afwijzende beslissingen in eerste aanleg. In de experimentele centra wordt in 72 procent van de afwijzende beslissingen in eerste aanleg een bezwaarschrift ingediend; in de overige centra is dat 57 procent (zie bijlage X). Buiten het experiment worden juist meer procedures aangespannen tegen beslissingen tot verlening van een vtv of vvtv in eerste aanleg. Blijkbaar leidt het overleg in de experimenten ertoe dat asielzoekers eerder genoeg nemen met een status, ook al is dat geen A-status. De asielzoeker en diens rechtshulpverlener zien als gevolg van het overleg in dat er niet meer in de zaak zit. Daarentegen neemt bij een afwijzende beslissing de neiging om te procederen juist toe.

7.7 Conclusie

Wanneer we de verschillende indicatoren van kwaliteit overzien, blijkt dat twee indicatoren wijzen in de richting van een betere kwaliteit van de beschikking in eerste aanleg in vergelijking met de besluitvorming buiten het experiment. Vrijwel alle betrokkenen zijn van mening dat het overleg doorgaans een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de besluitvorming. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de beschikkingen in het experiment iets uitvoeriger gemotiveerd zijn.

In het panelonderzoek hebben we de vergelijking tussen de besluitvorming in het experiment en daarbuiten niet kunnen maken. Uit het panelonderzoek komt naar voren dat de uitkomsten van de vijf voorgelegde zaken uit het experiment in elk geval niet ten nadele van de asielzoeker afwijken van de beoordeling door de panelleden. De beoordeling van de panelleden laat in eerste instantie een grote variatie zien; enerzijds wijst dit op de invloed van de beroepsrol, anderzijds laat het zien dat beslissen in asielzaken lastig is. Door het uitwisselen van argumenten in kleine, paritair samengestelde groepjes wordt die variatie minder.

Het gebruik van rechtsmiddelen wijst niet eenduidig in de richting van een betere besluitvorming. Bezien tegen het aantal aanvragen van asielzoekers, zijn in het experiment minder vervolgpcedures. Dit komt vooral doordat de IND zijn opstelling heeft gewijzigd in vergelijking met de situatie buiten het experiment: uit paragraaf 8.1 zal blijken dat in het experiment in eerste aanleg meer statussen worden verleend. Bezien tegen het aantal beslissingen waartegen een procedure kan worden aangespannen, is het aantal vervolgpcedures iets hoger dan buiten het experiment. Asielzoekers en hun rechtshulpverleners nemen in de experimenten eerder genoeg met een vtv of vvtv, maar bij afwijzingen is het aantal vervolgpcedures juist groter.

De uitkomsten van twee andere indicatoren (het soort argumenten en het 'omgaan') blijken achteraf voor verschillende interpretaties vatbaar. Daaraan kunnen dan ook geen aanwijzingen over veranderingen in kwaliteit worden ontleend.

8 Experiment en routine

In dit hoofdstuk gaan we na of de experimentele centra verschillen van de overige centra met betrekking tot de uitkomst van zaken en de duur van de procedure. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het onderzoek anderhalf jaar na aanvang van het experiment heeft plaatsgevonden en betrekking heeft op asielverzoeken die zijn ingediend in de periode van mei 1995 tot mei 1996. In dit stadium kunnen wij slechts beperkt uitspraken doen over de uitkomst en duur van procedures in bezwaar en beroep.

In bijlage I is toegelicht op welke wijze de gegevens over het experiment worden vergeleken met de gegevens buiten het experiment. De belangrijkste beperking hierbij is, dat de gegevens buiten het experiment ook Schengenzaken en zaken die in de aanmeldcentra zijn beslist, omvatten. Of Schengenzaken de gegevens vertekenen, in welke richting zij die vertekenen, en welke nationaliteiten het betreft, is niet of nauwelijks aan te geven. In de periode 26 maart 1995 - 1 april 1996 is in 2143 zaken een Schengenclaim gelegd. Circa 1700 zaken zijn in de aanmeldcentra afgedaan in de periode waar het onderzoek betrekking op heeft (mei 1995 tot mei 1996). Deze zaken vertekenen de cijfers over de niet-experimentele zaken met betrekking tot de uitkomst (een beslissing in een aanmeldcentrum betekent immers steeds een kennelijk ongegrond of niet ontvankelijkverklaring van de aanvraag) en met betrekking tot de snelheid van de procedure (in de aanmeldcentra wordt binnen 24 uur beslist). Bij de bespreking van de beslissingen in eerste aanleg kan hiermee rekening worden gehouden, maar dat wordt moeilijker naarmate de procedure vordert.

Voor een goed begrip van de instroomcijfers die wij in dit hoofdstuk gebruiken, is het nodig om terug te keren naar het totale aantal asielaanvragen in Nederland (zie ook 5.3). In de periode tussen mei 1995 en mei 1996 heeft de IND 18.866 aanvragen (dossiers) geregistreerd. Daarvan zijn 1653 in de experimentele opvangcentra behandeld en 17.213 in de andere centra. Onder de 17.213 aanvragen in de niet-experimentele centra bevinden zich circa 2000 Schengenzaken en een onbekend aantal zaken van alleenstaande minderjarigen. Deze zaken hadden wij buiten beschouwing willen laten, maar dat is niet mogelijk, omdat over deze zaken weinig bekend is. Dat vertroebelt echter de vergelijking met de werkwijze in het experiment. Bij de instroomcijfers kunnen wij wel de zaken die in de aanmeldcentra zijn afgedaan buiten beschouwing laten. Naar schatting 1700 zaken hebben een afwijzende beslissing in een aanmeldcentrum gekregen. Bovendien laten wij 650 ingetrokken en vervallen procedures buiten beschouwing (vrijwel alle intrekkingen zijn in de aanmeldcentra gedaan). Het totale instroomcijfer voor de niet-experimentele centra komt daarmee op 14.860. Bij het instroomcijfer van de twee experimentele centra zijn alleen 55 ingetrokken en vervallen aanvragen buiten beschouwing gelaten. Het instroomcijfer in die twee centra komt daarmee op 1598.

8.1 De beslissing in eerste aanleg

In het experiment zijn naar verhouding meer statussen verleend in eerste aanleg dan buiten het experiment, met name meer A-statussen (zie tabel 8.1). Het aandeel verleende A-statussen is

24 procent in de experimentele centra en 10 procent in de overige centra (AC-afgedane zaken buiten beschouwing gelaten). Het aandeel vtv's en vvtv's verschilt niet wezenlijk binnen en buiten het experiment. De verlening van vvtv's wordt vooral beleidsmatig bepaald en is in hoofdzaak tot drie nationaliteiten beperkt (Bosniërs, Irakezen en Afghanen). In totaal heeft 42 procent van de asielzoekers die in de experimenten zijn geplaatst een status gekregen, tegenover 26 procent van de asielzoekers in de andere centra. Het naar verhouding grote aantal verleende statussen in het experiment omvat nagenoeg alle nationaliteiten (zie bijlage X).

Tabel 8.1 Uitkomst in eerste aanleg van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd*

Beslissing eerste aanleg <i>zaken</i>	Oisterwijk en Schalkhaar			Overige centra**		
	absoluut	% van tot- taal	% van instr- oom***	absoluut	% van totaal	% van instr- oom***
A-status	352	24	22	1.343	10	9
vtv	144	10	9	1.013	8	7
vvtv	172	12	11	1.501	11	10
afwijzing (incl. AC-zaken) (excl. AC-zaken)****	773	54	48	11.234 ±9500	71	64
totaal (incl. AC-zaken) (excl. AC-zaken)****	1.441	100	90	15.091 ±13.400	100	90

* Ingetrokken aanvragen en vervallen aanvragen buiten beschouwing gelaten.

** Inclusief Schengenzaken en ama's.

*** Deze percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat nog niet op alle aanvragen is beslist.

**** Uitgaande dat 10 procent van de 17.213 aanvragen in de aanmeldcentra wordt afgewezen, zijn er afgerond circa 1700 AC-zaken.

Bron: IND (eigen bewerking)

In paragraaf 5.3 bleek dat het aandeel van de zaken van Irakezen, Iraniërs en Bosniërs oververtegenwoordigd is in het experiment. Aan asielzoekers van deze nationaliteiten zijn in het experiment naar verhouding meer statussen verleend in eerste aanleg dan buiten het experiment. In het experiment werd aan deze drie nationaliteiten te zamen in 74 procent van de beslissingen een status verleend, buiten het experiment gebeurde dat in 58 procent. De oververtegenwoordiging van deze nationaliteiten zou het verschil in statusverlening binnen en

buiten het experiment kunnen verklaren. Het effect van dit verschil op de totale verdeling van statussen is echter gering. De vertekening van de cijfers buiten het experiment door de zaken die in het aanmeldcentrum afwijzend zijn beslist, heft namelijk de oververtegenwoordiging in het experiment van nationaliteiten die naar verhouding veel statussen krijgen, grotendeels op. We gaan er dan vanuit dat aanvragen van de drie genoemde nationaliteiten niet binnen de aanmeldcentra worden afgedaan.⁸² Als we de aanvragen van Irakezen, Iraniërs en Bosniërs buiten beschouwing laten, wordt het verschil in statusverlening in absolute cijfers kleiner. De verhouding tussen het aandeel verleende statussen binnen en buiten experiment verandert echter nauwelijks.

Vooraf in de eerste maanden na aanvang van het experiment zijn relatief veel A-statussen verleend. Overigens laat de statusverlening in de loop van het experiment geen eenduidige ontwikkeling zien (zie tabel 8.2). Het percentage afwijzingen is in Oisterwijk in de loop der tijd vrij constant, terwijl dat in Schalkhaar meer varieert.

82 Deze aanname zal met name voor Iraanse asielzoekers met een tweede of derde asielaanvraag niet opgaan. Het is echter niet mogelijk om hier precieze uitspraken over te doen, omdat de registratie van de nationaliteiten van asielzoekers die in het aanmeldcentrum een afwijzende beslissing krijgen, gebrekkig is.

Tabel 8.2 Uitkomst in eerste aanleg van zaken in Oisterwijk en Schalkhaar waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd*

<i>zaken</i>		A-status %	vttv %	vvtv %	afwijzing %	totaal %	abs.
Oisterwijk							
aanvraag in:							
mei - aug '95		27	10	12	50	100	215
sep - dec '95		26	11	5	58	100	227
jan - apr '96		23	7	14	56	100	118
Totaal	abs.	145	55	55	305		560
	%	26	10	10	54	100	
Schalkhaar							
aanvraag in:							
mei - aug '95		27	11	11	52	100	331
sep - dec '95		20	8	12	60	100	354
jan - apr '96		23	14	19	43	100	196
Totaal	abs.	207	89	117	468		881
	%	23	10	13	53	100	

* Vier ingetrokken aanvragen en 51 vervallen aanvragen (waaronder 47 buiten het experiment geplaatst) buiten beschouwing gelaten.

Bron: IND (eigen bewerking)

In zaken waar een inhoudelijke toetsing plaatsvindt en niet, zoals bij de verlening van een vvtv, de beslissing beleidsmatig wordt bepaald, worden in het experiment duidelijk meer A-statussen verleend. Dat is niet uitsluitend het gevolg van het enkele optreden van de rechtshulpverlener, maar heeft ook te maken met een betere voorbereiding van beide kanten voorafgaande aan het kof-overleg en met een toename van het intercollegiaal overleg binnen de IND. Verondersteld kan worden dat er niet zozeer sprake is van een toename van statussen, maar dat statussen in het experiment in een eerder stadium, en niet pas in bezwaar of in beroep, worden verleend. Deze gedachtengang lijkt echter vooralsnog niet op te gaan met betrekking tot de beslissing in bezwaar.

8.2 De beslissing in bezwaar

In paragraaf 7.6 kwam al ter sprake dat in Oisterwijk en Schalkhaar minder bezwaarzaken op het totaal aantal aanvragen worden ingediend dan buiten het experiment, omdat in de twee experimentele opvangcentra in eerste aanleg meer statussen worden verleend. Ook in bezwaar verleent de IND in de experimentele opvangcentra meer statussen dan in de overige opvangcentra (zie tabel 8.3). Met name in Schalkhaar worden in bezwaar naar verhouding veel asielzoekers alsnog als vluchteling erkend en in Oisterwijk worden in bezwaar relatief veel vvtv's verleend. Opvallend is bovendien dat in het experiment naar verhouding weinig bezwaarschriften worden ingetrokken. Vermoedelijk vindt dat zijn oorzaak in het gegeven dat in het experiment zelden beslissingen worden gegeven met een korte vertrektermijn (van nul of zeven dagen). Rechtshulpverleners hebben daardoor de gelegenheid een dossier goed te bestuderen en met de cliënt te spreken, alvorens te besluiten in bezwaar te gaan of een verzoek om een voorlopige voorziening te vragen. Rechtsmiddelen kunnen zo doeltreffender gebruikt worden. Met een nul of zeven dagen termijn voelen rechtshulpverleners zich genoodzaakt om een procedure aan te spannen op nader aan te voeren gronden. Als de ingetrokken bezwaarzaken niet worden meegeteld, wordt in het experiment 68 procent van de bezwaarzaken afgewezen en buiten het experiment 76 procent. In bijlage VIII is de uitkomst in bezwaar gerelateerd aan de uitkomst in eerste aanleg.

Tabel 8.3 Uitkomst in bezwaar van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd

Beslissing in bezwaar <i>zaken</i>	Oisterwijk		Schalkhaar		Totaal experiment		Overige cen- tra*	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
A-status	10	6	37	17	47	12	566	9
vvtv	6	4	12	6	18	5	261	4
vvtv	30	18	25	11	55	14	529	9
afwijzing	123	73	132	60	255	66	4254	69
bezwaar ingetrokken	-	-	13	6	13	3	499	8
Totaal	169	100	219	100	388	100	6109	100

* Inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's. Zeventig vervallen zaken zijn buiten beschouwing gelaten

Bron: IND (eigen bewerking)

De experimentele centra verschillen onderling aanzienlijk met betrekking tot de uitkomsten in bezwaarzaken. In Oisterwijk zijn meer bezwaarzaken afgewezen dan in Schalkhaar. Het aanvankelijk door de IND in Oisterwijk gehanteerde beleid om bezwaarzaken summier

gemotiveerd af te doen, komt in deze cijfers tot uitdrukking.

8.3 Toetsing door de rechter

Over de uitkomst van zaken in beroep kunnen we slechts beperkt uitspraken doen, aangezien in november 1996 in het experiment pas in 53 zaken en buiten het experiment in 356 zaken is beslist. In Schalkhaar is slechts in twee zaken in beroep uitspraak gedaan. Precieze gegevens ontbreken, maar naar schatting was in november 1996 in 10 procent van de zaken beslist. In de niet-experimentele centra gaat het daarbij vermoedelijk vrijwel uitsluitend om AC-zaken. Wij maken in tabel 8.4 dan ook geen vergelijking met de zaken uit de niet-experimentele opvangcentra, maar geven alleen de uitkomsten van de tot nog toe behandelde zaken uit Oisterwijk en Schalkhaar weer.

Tabel 8.4 Uitkomst in beroep van zaken uit Oisterwijk en Schalkhaar waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd

Beslissing in beroep <i>zaken</i>	Oisterwijk en Schalkhaar	
	abs.	%
gegrond	14	26
ongeground	23	43
niet ontvankelijk	4	8
ingetrokken	12	23
Totaal	53	100

Bron: IND (eigen bewerking)

Over de behandeling van de verzoeken om een voorlopige voorziening kunnen wel uitspraken gedaan worden: in Oisterwijk is in 68 procent van de tot nog toe aangevraagde voorlopige voorzieningen uitspraak gedaan en in Schalkhaar in 58 procent. De cijfers van de overige centra worden echter wederom vertroebeld door de verzoeken om een voorlopige voorziening uit de aanmeldcentra: naar schatting zijn 600 verzoeken om een voorlopige voorziening van asielzoekers uit de aanmeldcentra afkomstig (zie ook 4.4).

Tabel 8.5 Uitspraken in verzoeken om een voorlopige voorziening van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd

Uitspraak <i>zaken</i>	Oisterwijk en Schalkhaar		Overige centra*	
	abs.	%	abs.	%
toewijzing	27	13	327	10
afwijzing	108	51	1314	39
niet ontvankelijk	5	2	230	7
ingetrokken	72	34	1502	45
Totaal	212	100	3373	100

* Inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's. Onder 'overige centra' zijn 89 vervallen zaken buiten beschouwing gelaten

Bron: IND (eigen bewerking)

Bij de verzoeken om een voorlopige voorziening ontlopen de uitkomsten van zaken uit het experiment en zaken uit de overige centra elkaar niet veel. Verschillen doen zich met name voor bij de categorieën 'niet ontvankelijk' en 'ingetrokken'. Als we deze buiten beschouwing laten, zijn de percentages precies gelijk: 20 procent wordt toegewezen en 80 procent wordt afgewezen. Dat in de experimenten minder verzoeken om een voorlopige voorziening worden ingetrokken of niet ontvankelijk worden verklaard, duidt wederom op een bewuster gebruik van rechtsmiddelen. Intrekkingen hebben vaak als achtergrond dat de asielzoeker is ondergedoken, rechtshulpverleners bij nader inzien de zaak kansloos achten of dat de IND alsnog uitstel van vertrek verleend (Visser & Homburg 1995: 74-75). Het niet ontvankelijk verklaren van aanvragen wordt dikwijls veroorzaakt doordat rechtshulpverleners nalaten de gronden in het verzoekschrift aan te vullen. Dat kan er onder meer op wijzen dat ze geen contact meer hebben met hun cliënt of dat zij geen nieuwe relevante informatie tot hun beschikking hebben.

8.4 Meer of eerder een status? **Error! Bookmark not defined.**

Om de vraag te beantwoorden of aan asielzoekers in het experiment meer statussen zijn verleend of dat dit alleen in een eerder stadium van de procedure gebeurt, kan niet alleen naar het percentage toe- en afwijzingen worden gekeken in de verschillende fasen van de procedure. Weliswaar is in het experiment in bezwaar het percentage toewijzingen hoger dan buiten het experiment en wordt ook in beroep nog meer dan een kwart toegewezen, per saldo kan het verschil gering zijn, als alleen in echte twijfelgevallen procedures worden aangespannen. We moeten daarom ook kijken naar de absolute aantallen over de gehele procedure en deze relateren aan de instroom in het experiment en daarbuiten.

De vraag of in het experiment meer statussen worden verleend of dat dit alleen in een eerder stadium gebeurt, kan in dit stadium nog niet volledig beantwoord worden. Het aantal beroepszaken is immers te gering om uitspraken over te doen. Doornhein & Dijkhoff (1995: 68-77) hebben over een langere periode bekeken hoeveel asielzoekers uiteindelijk een verblijfstatus hebben gekregen. Uit een steekproef van asielaanvragen tussen 1983 en 1992 bleek dat in eerste aanleg 16 procent van de asielzoekers een status werd toegekend en dat uiteindelijk 43 procent van de asielzoekers een status heeft gekregen. Pas twee of drie jaar na indiening van asielverzoeken kunnen de uitkomsten daarvan goed bekeken worden. De genoemde percentages uit het onderzoek van Doornhein & Dijkhoff kunnen overigens niet vergeleken worden met ons onderzoek, daar zowel de instroom als de wet- en regelgeving sinds 1983 voortdurend veranderd is.

In tabel 8.6 is een optelsom gemaakt van de statusverlening in eerste aanleg en in bezwaar. De 'hoogste' status is daarbij geteld. Een asielzoeker aan wie in eerste aanleg bijvoorbeeld een vtv is verleend en in bezwaar een A-status, is alleen in de categorie A-status opgenomen (zie ook bijlage VIII).

*Tabel 8.6 Statusverlening in eerste aanleg en in bezwaar opgeteld van zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd**

Beslissing	Oisterwijk en Schalkhaar		Overige centra** (AC-zaken niet meegerekend)	
	abs.	% van instroom	abs.	% van instroom
A-status	399	25	1910	13
vtv	155	10	1215	8
vvtv	196	12	1521	10
Totaal				
	%	47		31
	abs.	750	1598	±14.860

* Ingetrokken en vervallen procedures zijn buiten beschouwing gelaten (en tellen bij de berekening van de percentages van de instroom in het totaal ook niet mee).

** Inclusief Schengenzaken en ama's. Bij de instroom zijn 1700 AC-afgedane zaken (10 procent) niet meegerekend. Omdat dit aantal een schatting is, is het instroomcijfer afgerond op honderdtallen.

Bron: IND (eigen bewerking)

Indien het aantal verleende A-statussen in eerste aanleg en in bezwaar bij elkaar worden opgeteld, dan blijkt dat in het experiment 399 A-statussen zijn verleend en buiten het experiment 1910. Gerelateerd aan de instroom betekent dit dat in het experiment het

percentage verleende A-statussen bijna twee keer zo groot is als buiten het experiment: respectievelijk 25 procent en 13 procent van de instroom. Ook het percentage asielzoekers met een vtv en een vvtv is in de experimentele centra hoger dan in de overige centra. In totaal is in de experimenten in 47 procent van de aanvragen een verblijfstatus verleend en buiten de experimenten in 31 procent.

8.5 Duur van de procedure **Error! Bookmark not defined.**

Voor de duur van de procedure zijn twee aspecten van belang. Ten eerste is de snelheid waarmee op de asielaanvraag is beslist relevant. Daarbij kan gekeken worden naar het gemiddeld aantal dagen dat de IND nodig heeft om op asielaanvragen te beslissen. Dit cijfer zegt echter alleen iets over zaken die reeds zijn beslist. Sommige zaken worden aangehouden in afwachting van onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken of om beleidsmatige redenen. Zo worden aanvragen van Algerijnse asielzoekers om beleidsmatige redenen aangehouden, omdat naar Algerije op dit moment niet kan worden uitgezet. Naast de snelheid van de procedure, is het van belang om op verschillende momenten in de procedure na te gaan in welk percentage van de aanvragen een beslissing is genomen.

In tabel 8.7 is het gemiddeld aantal dagen weergegeven dat de IND nodig heeft gehad voor de eerste beslissing op het asielverzoek. Het blijkt dat de IND in de experimenten gemiddeld twee en een halve maand eerder een beslissing op de aanvraag neemt dan landelijk het geval is. In werkelijkheid zal dit verschil nog groter zijn, nu de cijfers over alle centra in Nederland vertekend worden door de snelle beslissingen in de aanmeldcentra en door de beslissingen die in het experiment zijn genomen. De cijfers kunnen hiervoor helaas niet gecorrigeerd worden.

Tabel 8.7 Gemiddeld aantal dagen tussen het aanvragen van asiel en het uitreiken van de beschikking in eerste aanleg, voor zaken waarin tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel is aangevraagd

Aanvraag in:	Oisterwijk	Schalkhaar	Nederland*
mei-aug '95	95	73	229
sep-dec '95	95	90	149
jan-apr '96	100	93	128
Totaal	99	84	170

* Inclusief experimentzaken, AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's

Bron: IND (eigen bewerking)

In de experimentele centra heeft de IND aanzienlijk minder tijd nodig om op een asielverzoek te beslissen, ondanks het feit dat het opstellen van het kof en het overleg met de rechtshulp - in

vergelijking met de normale procedure - extra tijd en aandacht vergt. Overigens wordt het verschil in de loop der tijd kleiner; er is een duidelijk tendens dat de IND landelijk sneller gaat beslissen op aanvragen. Dit heeft gedeeltelijk ermee te maken dat de IND in 1996 grote achterstanden in de beslissing op asielaanvragen heeft weggewerkt. De cijfers uit tabel 8.7 worden daar niet direct door beïnvloed. De inhaalslag betreft immers voornamelijk zaken uit 1994, terwijl onze cijfers betrekking hebben op zaken waarin tussen mei 1995 en mei 1996 asiel is gevraagd. Wel geldt dat naarmate meer achterstanden zijn ingelopen, meer aandacht kan uitgaan naar een snellere afhandeling van recente aanvragen. Bovendien zijn ten behoeve van de inhaalslag mensen en middelen aan het experiment onttrokken. Een aantal ervaren IND-medewerkers is vanuit het experiment naar elders overgeplaatst om achterstandszaken te behandelen. De cijfers voor Oisterwijk en Schalkhaar geven aan dat de IND bij de meer recente aanvragen iets meer tijd heeft gebruikt om een beslissing te nemen dan bij de aanvragen uit de eerste acht maanden van het experiment.

Tabel 8.8 geeft de stand van de procedure weer in de zaken, waarin tussen mei 1995 en mei 1996 asiel is aangevraagd. De gegevens over de experimenten geven de stand van zaken medio oktober 1996 weer; de gegevens over de niet-experimentele centra de stand van zaken medio december 1996.⁸³ Mede door dit verschil staan in de experimentele opvangcentra nog iets meer procedures open dan in de niet-experimentele centra. De verschillen zijn echter gering, of beslissingen die in de aanmeldcentra zijn genomen nu niet worden meegeteld of niet

.⁸⁴ Medio juli 1996 was in de experimentele opvangcentra 79 procent van de aanvragen in eerste aanleg beslist en in de andere opvangcentra 83 procent (AC-zaken niet meegerekend).⁸⁵ Uit tabel 8.8 blijkt dat in de experimentele opvangcentra minder zaken in bezwaar zijn beslist dan in de overige centra.⁸⁶

83 Ons streven deze perioden gelijk te houden mislukte, omdat bij de IND op het hoofdkantoor vertraging was ontstaan bij het verschaffen van de gegevens.

84 Buiten de experimentele centra is op 15.791 van de 17.213 aanvragen beslist. Als we ervan uitgaan dat in de aanmeldcentra op circa 10 procent van de aanvragen afwijzend wordt beslist en dat daar circa 4 procent van de asielzoekers zijn asielaanvraag intrekt, dan dienen we ongeveer 2410 aanvragen buiten beschouwing te laten (14 procent). AC-zaken buiten beschouwing gelaten, zijn er 13.381 beslissingen genomen op een totaal van 14.803 aanvragen: 90 procent is beslist. De zaken van ama's zullen de duur van de zaken buiten het experiment verhogen, omdat het beleid van de IND is om op deze zaken na zes maanden te beslissen. De invloed van de Schengenzaken op de snelheid van de procedure valt moeilijk in te schatten.

85 Tussentijds rapport bijlage IV.

86 Ook in bezwaar bevatten de percentages in de overige centra AC-zaken (bezwaar tegen niet verlening van een vergunning tot verblijf); deze krijgen echter geen voorrang ten opzichte van OC-zaken en zullen derhalve het beeld niet vertekenen.

Tabel 8.8 Percentage zaken waarin is beslist in eerste aanleg en in bezwaar**

Aanvraag in:	Oisterwijk		Schalkhaar		Overige centra	
	eerste aanleg	bezwaar	eerste aanleg	bezwaar	eerste aanleg	bezwaar
mei-aug '95	91	67	93	62	95*	81*
sep-dec '95	86	60	91	44	92*	74*
jan-apr '96	76	22	81	34	87*	64*
Totaal(incl. AC-zake	86	55	89	50	92*	74*
(excl. AC-zaken)	86	55	89	50	90	?

* Inclusief AC-afgedane zaken, Schengenzaken en ama's

** In eerste aanleg gaat het hier om het percentage afgedane beslissingen op het totaal aantal aanvragen; in bezwaar om het percentage beslissingen in bezwaar op het totaal aantal ingediende bezwaarschriften

Bron: IND (eigen bewerking)

In de experimenten worden iets meer zaken aangehouden. Naast aanhoudingen in afwachting van onderzoek door Buitenlandse Zaken of om beleidsmatige redenen, worden in het experiment ook regelmatig zaken aangehouden op verzoek van de asielzoeker. Als de asielzoeker aannemelijk kan maken dat aanvullende informatie of bepaalde documenten essentieel zijn voor de beoordeling van zijn asielaanvraag, wordt hem de gelegenheid geboden die te verzamelen. Deze grond voor uitstel van de beslissing zal buiten het experiment minder vaak voorkomen. Uit gesprekken met IND-medewerkers in het experiment blijkt dat buiten het experiment in dit soort zaken doorgaans afwijzend wordt beslist. Daar anticipeert de IND erop dat aanvullende informatie in de bezwaarfase naar voren wordt gebracht.

9 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste bevindingen met betrekking tot onze onderzoeksvragen. Wij wijzen er met nadruk op dat deze conclusies alleen betrekking hebben op het overlegmodel in het aanmeldcentrum Schiphol en de opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar. Op basis van de bevindingen van het onderzoek in het aanmeldcentrum Schiphol kunnen geen uitspraken worden gedaan over de twee andere aanmeldcentra in Rijsbergen en Zevenaar. De praktische uitwerking van het overlegmodel verschilt in de drie aanmeldcentra. De consequentie van een afwijzende beslissing is voor asielzoekers op Schiphol anders. Daar worden zij immers met een directe uitzetting bedreigd. In Rijsbergen en Zevenaar worden asielzoekers, na afwijzing van hun verzoek, vaak op straat gezet.

Een tweede voorbehoud moet worden gemaakt ten aanzien van de gepresenteerde cijfers. Bij de verschillende organisaties (de IND, de rechtshulp en de rechtbanken) worden gegevens over asielprocedures voor andere doelen geregistreerd dan voor onderzoek. Het asielbeleid is voortdurend in beweging. Aanpassingen van de wijze van registreren lopen meestal achter op de ontwikkelingen. Zo is de registratie van Schengenzaken en van zaken die in het aanmeldcentrum zijn afgedaan gebrekkig. Onder meer in *Indis*, het algemene registratiesysteem van de IND, zijn dit soort zaken (nog) niet te herkennen. Elke organisatie verbindt aan een asielaanvraag een eigen nummer, soms meer dan één. Over de wijze van registreren bestaat onderling geen afstemming. Dat gebeurt dan ook niet op uniforme wijze. Dit maakt het asielgebied een moeilijk terrein voor onderzoek. Het noopt tot voorzichtigheid met uitspraken alleen op basis van cijfers.

9.1 Het aanmeldcentrum Schiphol

Participanten in het overlegmodel

De uitgangspositie voor een overlegmodel op Schiphol was niet gunstig. De IND en de rechtshulp hebben, al zolang er op Schiphol asiel kan worden gevraagd, een antagonistische opstelling. IND-medewerkers typeren advocaten in de randstad als eigenwijs en hard, en veel advocaten denken omgekeerd net zo over de IND-medewerkers die op Schiphol en Hoofddorp werkzaam zijn. De geschiedenis van Schiphol laat verschillende varianten van detentie van asielzoekers zien. Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen (een toename van asielzoekers, uitspraken van de rechter, politieke druk) moest Justitie voortdurend andere varianten van detentie toepassen. Over de invoering daarvan werd vaak op korte termijn beslist, bijvoorbeeld op basis van een spoedwetje of met een noodoplossing voor een acute probleemsituatie. Ook het aanmeldcentrum moest binnen zes weken tijd worden geopend. In de besluitvorming rond de komst van de eerste aanmeldcentra, die een jaar eerder (eind 1994) plaatsvond, heeft rechtshulp bovendien vaak aan het kortste eind getrokken. Ondanks het bezwaar van rechtshulpverleners dat binnen een tijdsbestek van 24 uur een zorgvuldige procedure niet is gewaarborgd, werd de opening van de aanmeldcentra een feit. Het bereikte compromis is achteraf voor rechtshulpverleners minder gunstig gebleken dan zij, met name

advocaten in de randstad, zich hadden voorgesteld.

Gezien deze uitgangssituatie is het niet vreemd dat het overleg in individuele zaken op Schiphol, met name in de begintijd, stroef verloopt. Zowel rechtshulpverleners als IND-medewerkers houden in het overleg meestal vast aan hun eerder ingenomen standpunt. Maar zelden wordt in een overleg uitgesproken dat men het met elkaar eens is, een doel dat de meeste participanten op Schiphol nastreven. In de praktijk leidt men uit de mededeling van de IND dat de asielzoeker in een opvangcentrum is geplaatst of uit het gegeven dat een verzoek om een voorlopige voorziening wordt ingetrokken, af dat overeenstemming is bereikt. Uit interviews blijkt echter dat de IND en de rechtshulp het in de meerderheid van zaken niet eens worden. Sommige rechtshulpverleners en IND-medewerkers vinden het overleg daarom niet zinvol. Anderen zijn echter van mening dat het overleg ertoe bijdraagt dat de standpunten helder op tafel komen, hetgeen de kwaliteit van de beschikkingen ten goede komt. Vrijwel alle participanten zijn van mening dat het overlegmodel op Schiphol niet goed, althans niet optimaal functioneert. Zij meten dat met name af aan de - in vergelijking met de andere aanmeldcentra - grote aantallen zwaarwegende adviezen en verzoeken om een voorlopige voorziening (zie onder 'rechtsmiddelen').

Door het grote aantal aangespannen procedures is de rechtbank Haarlem in zekere zin ook participant in het overlegmodel geworden. De uitspraken van de rechtbank Haarlem zijn voor de IND een richtsnoer voor de invulling van een zorgvuldige procedure en met name voor de vraag welke zaken zich lenen voor afdoening binnen het aanmeldcentrum. De IND heeft grenzen verkend op een manier die zij achteraf als 'minder gelukkig' typeert (bijvoorbeeld het direct in de praktijk brengen van het nieuwe ambtsbericht over Sudanese asielzoekers). De rechtbank Haarlem is op deze wijze de rol van scheidsrechter gaan vervullen, terwijl de kern van het overlegmodel nu juist is dat de participanten onderling in overleg treden. Als dat niet tot overeenstemming leidt, is de zaak kennelijk te ingewikkeld om in het aanmeldcentrum te kunnen afdoen. In het aanmeldcentrum is een sfeer ontstaan waarin 'winnen' en 'verliezen' en zelfs 'scoren' bij de rechtbank zeer belangrijk is geworden.

De rol van de rechtbank als scheidsrechter zou zo mogelijk nog groter kunnen worden, als de rechtbank haar zaken in het aanmeldcentrum zelf gaat behandelen. Die voorgenomen verhuizing kan bovendien de verwarrende situatie voor de asielzoeker verergeren. Rechtshulpverleners ondervinden nu al problemen met het opbouwen van een vertrouwensband met cliënten, onder meer omdat zij op dezelfde gang werkzaam zijn als de gehoormedewerkers van de IND.

Als de IND zich minder op het aftasten van de grenzen van het overlegmodel bij de rechter zou richten en meer op het overleg met rechtshulpverleners, kan dat leiden tot een verdere afname van het aantal zwaarwegende adviezen en verzoeken om een voorlopige voorziening. Meer aandacht en tijd voor dat overleg, bijvoorbeeld door in een eerder stadium de redenen voor plaatsing van de asielzoeker in de AC-procedure aan de rechtshulp kenbaar te maken en ruimte te scheppen voor een second opinion, zal de behoefte verminderen om een zwaarwegend advies te geven of een voorlopige voorziening te vragen alleen om tijd te winnen voor onderling overleg of om het standpunt van de rechtshulpverlener (nog) niet bloot te geven.

Bij de opzet van het aanmeldcentrum heeft de rechtshulp bewust gekozen voor een groot aantal deelnemende rechtshulpverleners. In vergelijking met de andere aanmeldcentra, werken op Schiphol drie keer zoveel advocaten. De bijna honderd rechtshulpverleners op Schiphol

hebben elk hun opvattingen en manier van aanpak. Aan de kant van de IND is het door de hiërarchische opbouw van de organisatie mogelijk om een nieuwe gedragslijn aan medewerkers op te leggen; die mogelijkheid ontbreekt aan de kant van rechtshulp. Zo kan het voorkomen dat de IND bij de leidinggevenden van de SRA een 'redelijk' standpunt aantreft, terwijl een individuele rechtshulpverlener - die zich niet gebonden acht aan de SRA en zich evenmin laat leiden door een beleid op de lange termijn - een tegengesteld standpunt inneemt. Een vermindering van het aantal deelnemende rechtshulpverleners zal ten koste gaan van de diversiteit. Meer zaken per rechtshulpverlener leidt echter tot meer ervaring bij de rechtshulpverlener met het model en met eventuele veranderingen in de praktijk en de procedureregels. Als ook rekening wordt gehouden met klachten over het optreden van sommige rechtshulpverleners, zou die vermindering tevens tot verhoging van de kwaliteit van de rechtshulpverlening kunnen leiden.

Kwaliteit van de besluitvorming **Error! Bookmark not defined.**

De IND acht de kans dat asielzoekers in het aanmeldcentrum onterecht uitgeprocedeerd raken, uitgesloten. Aan beschikkingen op Schiphol stelt de IND - gedeeltelijk daartoe gedwongen door de rechtbank Haarlem - hoge eisen. Ook de meeste rechtshulpverleners zijn van mening dat de beschikkingen op Schiphol beter zijn dan elders en dat asielzoekers uitgebreider worden gehoord. Toch zijn zij bezorgd over de kwaliteit van de besluitvorming in aanmeldcentra in het algemeen, en in het aanmeldcentrum Schiphol in het bijzonder.

Vier van de 24 rechtshulpverleners die wij hebben gesproken, noemden een incidenteel geval waarin zij van oordeel waren dat het asielverzoek van hun cliënt ten onrechte in het aanmeldcentrum was afgedaan en ook het verzoek om een voorlopige voorziening was afgewezen. Zij spraken de vrees uit dat de asielzoeker het risico van vervolging of onmenselijke behandeling had gelopen. Verschillende respondenten noemden een zaak waarin een asielzoeker als gevolg van heftig verzet niet kon worden uitgezet en achteraf in het opvangcentrum bleek dat er grond was voor nader onderzoek wegens politieke activiteiten van zijn vader. Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt nog een geval waarin een asielzoeker als gevolg van een procedurefout ten onrechte werd uitgezet vóór de behandeling van zijn verzoek om een voorlopige voorziening. Het is een aantal keren voorgekomen dat achteraf bleek dat het onderzoek in het aanmeldcentrum te snel was afgesloten. Tijdens de second opinion of de behandeling van de voorlopige voorziening kwamen nieuwe feiten naar voren die verder onderzoek van het asielverzoek noodzakelijk maakten. In dit onderzoek hebben wij niet kunnen nagaan of afgewezen en uitgezette asielzoekers vervolgd zijn of elders wel bescherming hebben gekregen.

Eén advocaat heeft zijn medewerking aan de spreekuurvoorziening in het aanmeldcentrum opgezegd, omdat hij van mening is dat een zorgvuldige rechtshulpverlening binnen 24 uur op Schiphol niet mogelijk is. Om dezelfde reden hebben rechtshulpverleners in een brief aan de staatssecretaris hun bezorgdheid geuit.

Snelheid van de procedure **Error! Bookmark not defined.**

Snelheid staat op gespannen voet met kwaliteit. De keerzijde van een snelle beslissing kan immers zijn dat onvoldoende tijd beschikbaar is voor verzameling van informatie. Zowel IND-medewerkers als rechtshulpverleners werken in het aanmeldcentrum regelmatig onder

tijdsdruk. Een zorgvuldige rechtshulpverlening is naar de mening van een aantal rechtshulpverleners niet goed mogelijk binnen de korte duur van de AC-procedure, ook omdat die rechtshulpverlening in partjes is opgedeeld over verschillende rechtshulpverleners. Het komt voor dat rechtshulpverleners in overleg treden met IND-medewerkers zonder te hebben gesproken met de cliënt of het dossier te hebben bestudeerd. De tijdsdruk is een terugkerend thema in zwaarwegende adviezen. Na het uitreiken van de beschikking is meestal onvoldoende tijd beschikbaar voor een second opinion; rechtshulpverleners spannen regelmatig procedures aan enkel om tijd te winnen voor een second opinion.

Omdat de 24-uurstermijn door verschillende betrokkenen als 'knellend' wordt ervaren, wordt in sommige zaken de klok 'stilgezet' of zelfs 'teruggedraaid'. Daaraan kunnen uiteenlopende redenen ten grondslag liggen: het niet beschikbaar zijn van een tolk of een rechtshulpverlener, nieuwe informatie waaruit blijkt dat de asielzoeker een andere nationaliteit heeft dan hij eerder heeft opgegeven, of het defect raken van computerapparatuur. In een door ons bijgewoond overleg werd de procedure met ongeveer 18 uur verlengd om de asielzoeker een psychiatrisch onderzoek te laten ondergaan. Die asielzoeker was overigens al twee keer in het aanmeldcentrum door een arts onderzocht.

Een aantal respondenten oppert de duur van de AC-procedure te verlengen naar bijvoorbeeld 48 uur. De asielzoeker kan dan iets meer tot rust komen na zijn reis en het zal voor IND-medewerkers en rechtshulpverleners het werken onder tijdsdruk verminderen. Een dergelijke uitbreiding zou ingrijpende gevolgen hebben. De personeelscapaciteit van de IND en van de rechtshulp zal moeten worden uitgebreid. De opvangfaciliteiten zullen aanzienlijk verbeterd moeten worden. Belangrijker nog is dat uitbreiding ertoe zal leiden dat alle betrokken asielzoekers langer hun bewegingsvrijheid wordt ontnomen en dat meer zaken in het aanmeldcentrum worden afgedaan: niet alleen van asielzoekers die nu om capaciteitsredenen in een opvangcentrum worden geplaatst, maar ook zaken waarin het onderzoek niet in 24 uur, maar wel in 48 uur kan worden afgerond. De afweging zal zich dan meer gaan richten op de vraag of de asielzoeker recht heeft op een status, in plaats van op de vraag of zijn verzoek evident kansloos is. De snelle schifting tussen evident kansloze zaken en andere zaken zal met andere woorden plaats maken voor een beoordeling van het verzoek ten gronde. Een dergelijke ingrijpende verlenging van de AC-procedure verdient ons inziens om deze reden geen aanbeveling. Wel zou kunnen worden overwogen de rechtshulp meer tijd ter beschikking te stellen binnen de 24-uursprocedure. Dat is mogelijk als de gehoren op een eerder moment in de procedure plaatsvinden en in duur worden beperkt.

Het gebruik van rechtsmiddelen **Error! Bookmark not defined.**

Vanuit het aanmeldcentrum Schiphol worden circa vier keer zoveel verzoeken om een voorlopige voorziening bij de rechtbank ingediend dan in Rijsbergen. In Rijsbergen is het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening twee keer zo groot als in Zevenaar. Ook worden op Schiphol aanzienlijk meer zwaarwegende adviezen gegeven dan in Rijsbergen en Zevenaar, terwijl Schiphol het kleinste centrum is.

Rechtshulpverleners en IND-medewerkers op Schiphol signaleren een vermindering in de loop der tijd van het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening. Die vermindering komt ook in de cijfers tot uitdrukking. Sinds de herfst van 1996 worden per maand circa 30 verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Ruim een derde van die verzoeken wordt weer

ingetrokken. Gezien het aantal van 50 AC-beschikkingen per maand op een totale instroom van ruim 500 asielzoekers per maand, is het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening waarover de rechter uitspraak moet doen (circa 20 per maand) niet groot. Ook signaleren rechtshulpverleners en IND-medewerkers dat zwaarwegende adviezen de laatste tijd 'serieuzer' worden bekeken. Dat kan worden vertaald naar een hoger percentage zwaarwegende adviezen dat de IND opvolgt. Die laatste ontwikkeling is (nog) niet in de cijfers terug te vinden.

Het verschil in het gebruik van rechtsmiddelen tussen de drie aanmeldcentra heeft vier oorzaken. Ten eerste geven IND-medewerkers op Schiphol - anders dan in Rijsbergen en Zevenaar - pas in een laat stadium van de procedure aan welke overwegingen ten grondslag liggen aan een beslissing om een asielzoeker in het AC-traject te plaatsen. Veelal geven zij daarin pas inzicht nadat de rechtshulpverlener een zwaarwegend advies heeft uitgebracht. Met een zwaarwegend advies hebben rechtshulpverleners echter een standpunt ingenomen, dat zij blijven verdedigen, ook al blijkt tijdens het gesprek dat de IND-medewerker goede argumenten heeft om de aanvraag als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk af te doen. Rechtshulpverleners houden aan het zwaarwegend advies vast uit loyaliteit met de cliënt en eventueel ook uit loyaliteit met een collega die het zwaarwegend advies heeft ingediend of nog een second opinion moet geven.

Een tweede oorzaak is gelegen in de bezwaren die rechtshulpverleners hebben tegen het AC-model in het algemeen en de uitwerking daarvan op Schiphol. IND-medewerkers en rechtshulpverleners verschillen van mening over de interpretatie van de basisafspraken over de AC-procedure uit 1994. De bezwaren van rechtshulpverleners richten zich op het ontbreken van de mogelijkheid een vertrouwensband met de cliënt aan te gaan, op de praktische problemen om, nadat de beschikking is uitgereikt, nog binnen de 24 uur een second opinion te kunnen geven en op de 'grensverkenning' van de IND, waardoor rechtshulpverleners van mening zijn dat ook niet kansloze zaken in het AC-traject verzeild raken. Door deze bezwaren zijn rechtshulpverleners geneigd de grens voor het bijstaan van een cliënt laag te stellen. Het feitelijk ontbreken van de mogelijkheid tot het geven van een second opinion binnen 24 uur, leidt op Schiphol tot meer gebruik van rechtsmiddelen. De rechtshulpverleners hebben onderling afgesproken om, als dat nodig is, steeds een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen om tijd te creëren voor de second opinion.

Een derde oorzaak vindt zijn oorsprong in de jarenlange strijd die - ook al voor de opening van het aanmeldcentrum - gaande is geweest over de huisvesting en detentie van asielzoekers op Schiphol. De antagonistische verhouding van rechtshulpverleners en IND-medewerkers moest bij de komst van het aanmeldcentrum in zes weken tijd worden omgevormd tot een overlegmodel. Dat was al veel gevraagd, maar het gebeurde bovendien op een tijdstip dat met name rechtshulpverleners bij zichzelf te rade gingen of zij het overlegmodel eigenlijk wel prefereerden boven een antagonistisch model. Een aantal rechtshulpverleners heeft met name in de beginperiode het zwaarwegend advies en de voorlopige voorziening aangewend als instrument om stelling te nemen tegen de werkwijze in een aanmeldcentrum. Dergelijke de individuele zaak overstijgende overwegingen hebben zo mede een rol gespeeld bij het grote aantal zwaarwegende adviezen en procedures. In de optiek van de leidinggevenden bij de SRA zijn deze rechtshulpverleners uitsluitend op het aanmeldcentrum komen werken om het systeem onderuit te halen.

Tot slot leidt de dreiging van de directe uitzetting ertoe dat een aantal rechtshulpverleners 'op zeker speelt'. Zij willen niet op de stoel van de rechter gaan zitten. Door het indienen van zwaarwegende adviezen en verzoeken om een voorlopige voorziening, proberen zij risico's zoveel mogelijk uit te sluiten.

*Asielzoekers in het AC-traject***Error! Bookmark not defined.**

Eén uitkomst van ons onderzoek relateert de nadruk in de discussies op de verschillen tussen de aanmeldcentra. Ondanks de verschillen in het aantal aanvragen, de verschillen in herkomstlanden van de asielzoekers, de verschillende opstelling van rechtshulpverleners en IND-medewerkers, de verschillen in gebruik van zwaarwegende adviezen, de reactie daarop en het beroep op de rechter, blijkt het aandeel van de asielverzoeken dat in het aanmeldcentrum wordt afgedaan in de drie centra over langere tijd nauwelijks te variëren. Steeds krijgt circa 10 procent van de asielzoekers een afwijzende beslissing in het aanmeldcentrum en trekt circa 4 procent zijn aanvraag in. Ook het aandeel van asielzoekers die in het AC-traject zijn geplaatst en die aangeven afkomstig te zijn uit landen waarheen niet wordt uitgezet, verschilt nauwelijks tussen Schiphol en Rijsbergen; dat aandeel ligt in Zevenaar iets lager. Kennelijk worden deze percentages mede door andere factoren (met name de personeelscapaciteit) bepaald. Op Schiphol zijn regelmatig asielzoekers vanwege capaciteitsproblemen doorgezonden naar een opvangcentrum.

In de drie aanmeldcentra zijn asielzoekers van 113 verschillende nationaliteiten in het AC-traject geplaatst. De behandeling van aanvragen van asielzoekers uit veel verschillende landen vereist specifieke kennis of vaardigheden van IND-medewerkers en rechtshulpverleners. Juridische kennis en vaardigheden alleen volstaan niet; ook sociale vaardigheden en oog voor de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de asielzoeker zijn van groot belang. Het grote aantal nationaliteiten geeft bovendien aan dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van de zaken die voor afdoening in het aanmeldcentrum geschikt worden geacht. Ging men bij de opening van de aanmeldcentra nog uit van zaken van asielzoekers uit landen als Roemenië, Polen en Tsjechië, in de praktijk worden ook asielzoekers uit bijvoorbeeld Japan of Centraal Afrika in het AC-traject geplaatst.

9.2 De experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar**Error! Bookmark not defined.**

*Verhouding tussen de IND en de rechtshulp***Error! Bookmark not defined.**

De verhouding tussen de IND en de rechtshulp wordt, zowel binnen als buiten het experiment, door betrokken als 'redelijk' of 'goed' getypeerd. Binnen het experiment zijn geen formele klachten ingediend, wel is de omgang tussen IND-medewerkers en rechtshulpverleners verscheidene malen onderwerp van gesprek geweest. In het experiment zijn wederzijds de grenzen in het overlegmodel verkend. De IND heeft herhaaldelijk getracht met rechtshulpverleners afspraken te maken over het al dan niet instellen van rechtsmiddelen. IND-medewerkers vragen in het kof-overleg aan rechtshulpverleners om uitspraken op dat punt te doen. Omgekeerd hebben rechtshulpverleners getracht de IND te bewegen ten aanzien van hun cliënt een uitzondering te maken op het beleid. Beide pogingen zijn tevergeefs gebleken. Die grensverkenning speelde met name in Oisterwijk, in de eerste zes maanden van het

experiment.

Hoewel een aantal respondenten betwist dat het kof-gesprek een onderhandelings situatie is, geven dezelfde personen aan dat zij met een vooraf gesteld doel het overleg instappen en diverse strategieën hanteren om dat doel te verwezenlijken. Een onderhandelings situatie roept associaties op met een 'uitruil' van zaken. Dat is niet gebleken. De setting van het opvangcentrum leent zich hier niet voor, omdat het maar een paar keer per jaar voorkomt dat een rechtshulpverlener en een IND-medewerker elkaar voor een tweede of een derde keer ontmoeten. Bovendien vindt het overleg doorgaans steeds over één zaak plaats; er is dus voor beide partijen weinig te ruilen. Uit het onderzoek komt wel naar voren dat rechtshulpverleners meer in het algemeen een 'lange termijnstrategie' hanteren bij de kof-gesprekken. Bij hun opstelling houden ze rekening met mogelijk volgende contacten. Een rechtshulpverlener die altijd voor een A-status pleit, komt niet geloofwaardig over. Dat vinden zowel rechtshulpverleners als IND-medewerkers. Rechtshulpverleners schromen niet de IND ervan in kennis te stellen dat zij een zaak kansloos achten. Het is niet gebleken dat daar een andere overweging aan ten grondslag ligt dan de vaste overtuiging van de rechtshulpverlener dat de zaak inderdaad kansloos is. Die inschatting van de rechtshulpverlener wijkt soms ten nadele van de cliënt af van de inschatting van de IND. In het onderzoek zijn wij op twee zaken gestuit waarin de rechtshulpverlener tijdens het kof-overleg niet aandrong op verlening van een A-status, terwijl dit intern bij de IND ter discussie stond.

Statusverlening **Error! Bookmark not defined.**

In de periode van mei 1995 tot mei 1996 registreerde de IND landelijk 18.866 asielaanvragen (dossiers). Daarvan zijn 1653 in de experimentele centra behandeld en 17.213 in de overige centra. Dat laatste cijfer omvat ongeveer 2.000 Schengenzaken, een onbekend aantal zaken van minderjarige asielzoekers, ongeveer 1.700 zaken met een afwijzende beslissing in een aanmeldcentrum en circa 650 ingetrokken en vervallen procedures (vrijwel alle intrekkingen zijn in een aanmeldcentrum gedaan). Door gebrekkige registratie kunnen wij alleen AC-afgedane zaken (ingetrokken en afwijzend beslist) en vervallen aanvragen buiten beschouwing laten. Het aantal aanvragen komt daarmee op 14.860 buiten het experiment en op 1.598 in het experiment. Ons onderzoek betreft ook aanvragen die betrekkelijk recent zijn ingediend, bijvoorbeeld in april 1996. Op een groot deel van de aanvragen is nog niet definitief beslist, dat geldt zowel binnen als buiten het experiment. Naar schatting is 10 procent van de aanvragen nog niet beslist in eerste aanleg, 50 procent in bezwaar en 80 à 90 procent in beroep.

Hoeveel aanvragen zijn in oktober 1996, anderhalf jaar na aanvang van het experiment, ingewilligd? In het experiment is in 25 procent van de zaken een A-status verleend, in 10 procent een vtv en in 12 procent een vvtv. Buiten het experiment zijn deze percentages: 13 procent A-status, 8 procent vtv en 10 procent een vvtv. In het experiment zijn naar verhouding aanzienlijk meer statussen verleend, in totaal 750 (47 procent van de instroom), tegenover 4646 (31 procent van de instroom) buiten het experiment.

De grotere mate van statusverlening in het experiment strekt zich uit over nagenoeg alle nationaliteiten. Zaken van Bosniërs, Irakezen en Iraniërs, die naar verhouding vaak een verblijfstatus krijgen, zijn in het experiment oververtegenwoordigd. Toch kan dit maar zeer ten delen het naar verhouding grotere aantal statussen in het experiment verklaren; het effect

op de totale verdeling is gering. Het grotere aantal statussen in het experiment is niet alleen het gevolg van het optreden van de rechtshulpverlener. Het heeft ook te maken met een betere voorbereiding van beide kanten voorafgaande aan het kof-overleg en met een toename van het intercollegiaal overleg binnen de IND. Het is mogelijk dat in het experiment niet zozeer meer statussen worden verleend, maar dat dit alleen in een eerder stadium van de procedure gebeurt. Omdat zowel binnen als buiten het experiment nog veel zaken in bezwaar en in beroep behandeld moeten worden, kunnen hier op dit moment nog geen uitspraken over worden gedaan. Eerst twee of drie jaar na indiening van de asielverzoeken kan hier uitsluitend over worden gegeven.

Duur van de procedure in eerste aanleg **Error! Bookmark not defined.**

In de experimenten beslist de IND gemiddeld twee en een halve maand eerder op de aanvraag dan landelijk het geval is, terwijl het opstellen van het kof en het overleg met de rechtshulpverlener extra tijd vergt. Zowel binnen als buiten het experiment moeten, zoals gezegd, nog veel zaken beslist worden in bezwaar en beroep (zie 'statusverlening'). Ook in eerste aanleg staat in oktober 1996 nog 10 procent open van de aanvragen tussen mei 1995 en mei 1996. In het experiment worden, ten gevolge van het overleg, meer zaken aangehouden. Die aanhoudingen vinden niet alleen plaats om beleidsmatige redenen, maar ook op verzoek van de asielzoeker. Als deze aannemelijk maakt meer tijd nodig te hebben om bepaalde informatie te verzamelen, verleent de IND in de regel een paar weken uitstel. De IND is er immers ook bij gebaat dat relevante informatie niet pas in de bezwaarschriftfase boven tafel komt. Deze grond voor uitstel van de eerste beslissing zal buiten het experiment minder vaak voorkomen. Uit interviews met IND-medewerkers in het experiment komt naar voren dat in de normale procedure dit soort zaken doorgaans afwijzend beslist worden. Daar anticipeert de IND erop dat aanvullende informatie in de bezwaarfase naar voren wordt gebracht.

De kwaliteit van de besluitvorming **Error! Bookmark not defined.**

Om de kwaliteit van besluitvorming te kunnen meten, zijn vijf indicatoren gebruikt.

1. Betrokkenen over kwaliteit

Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat de beschikkingen in het experiment van een hoger niveau zijn dan in de gangbare procedure. Met name de feitelijke grondslag van de beschikkingen is naar hun oordeel verbeterd. Deze uitspraak moet echter in de juiste context worden gezien: rechtshulpverleners en rechters wijzen erop dat in het verleden de beschikkingen van onvoldoende kwaliteit waren, zodat elke verbetering een grote sprong vooruit is. Binnen de IND als geheel is naar de mening van rechtshulpverleners de kwaliteit van de gehoren en de beschikkingen de laatste jaren iets verbeterd. Ook moet worden aangetekend dat alle ondervraagde rechtshulpverleners, op een na, werkzaam zijn binnen het experiment. Uiteraard behandelen zij ook zaken buiten het experiment.

2. Argumenten in beschikkingen

In het overlegmodel zijn beide partijen gedwongen in een eerder stadium asielaanvragen te bestuderen en hun standpunt te beargumenteren. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de beschikkingen in het experiment iets uitvoeriger gemotiveerd zijn. De algemene indruk is dat

de argumenten in de beschikkingen binnen het experiment preciezer onderbouwd zijn. In het experiment maakt de IND in meer zaken gebruik van argumenten die refereren aan de on geloofwaardigheid en de onaannemelijkheid van het asielrelaas. Als in het overleg onduidelijkheden worden opgehelderd, wordt in die zaken doorgaans een status verleend. In de overige zaken komen dergelijke argumenten dan juist sterker naar voren.

3. Gebruik van rechtsmiddelen

Bezien tegen het totale aantal asielverzoeken in de verschillende centra, is het aantal ingestelde rechtsmiddelen in het experiment kleiner dan daarbuiten. Beroepszaken laten wij, om bovenbeschreven redenen (zie 'statusverlening'), buiten beschouwing. In de experimentele centra vormt het aandeel bezwaarzaken 45 procent van het totaal aantal aanvragen in die centra, in de niet-experimentele centra is dat 48 procent. De percentages zaken waarin om een voorlopige voorziening is gevraagd, zijn respectievelijk 21 en 29 procent. Deze verschillen komen vooral omdat de IND in de experimenten in eerste aanleg meer statussen verleent en, in geval van een afwijzing, het de asielzoeker vaker wordt toegestaan de behandeling van zijn bezwaarzaak in Nederland af te wachten.

Bezien tegen het aantal beslissingen waartegen een procedure kan worden aangespannen (inwilligingen, intrekkingen en vervallen procedures derhalve niet meegerekend), is het aantal bezwaarzaken in de experimentele centra juist hoger dan in de andere centra. Dit betreft met name zaken waarin het verzoek in eerste aanleg is afgewezen. Tegen een afwijzing gaat in het experiment 72 procent in bezwaar en buiten het experiment 57 procent. Als in eerste aanleg echter een vtv of een vtv is verleend, is het aantal vervolgpcedures in het experiment lager dan buiten het experiment. De asielzoeker en diens rechtshulpverlener zien als gevolg van het overleg in dat er niet meer in de zaak zit.

4. 'Omgaan'

Een vergelijking tussen het 'omgaan' door de IND na het kof-overleg in de experimentele opvangcentra en in bezwaar buiten het experiment, maakt duidelijk dat na het kof-overleg minder vaak wordt omgegaan. Dit komt omdat de IND in het experiment in een eerder stadium voorstelt om een status te verlenen. Tegen de verwachting in, komt de IND binnen het experiment naar verhouding vaker tot een andere beslissing in de bezwaarfase dan buiten het experiment. Dit verschil wordt met name veroorzaakt doordat buiten het experiment minder bezwaarzaken worden ingetrokken. Als we intrekkingen buiten beschouwing laten, dan wordt in het experiment in bezwaar in 32 procent van de zaken een status verleend, terwijl buiten het experiment dat in 24 procent van de zaken gebeurt. Voor beide situaties is het aandeel van de zaken waar het indienen van bezwaar tot een andere beslissing leidt, aanzienlijk. Een andere uitkomst in bezwaar hoeft niet te betekenen dat de eerste beslissing van een mindere kwaliteit was. De gewijzigde uitkomst kan ook het gevolg van nieuwe informatie of nieuwe argumenten zijn.

5. Panelonderzoek

Aan een panel van negen deskundigen uit verschillende beroepsgroepen zijn vijf zaken uit de experimentele opvangcentra voorgelegd. De in werkelijkheid genomen beslissingen wijken in ieder geval niet ten nadele van de asielzoeker af van de beoordeling door de panelleden. De

beoordeling van de panelleden laat in eerste instantie een grote variatie zien. Daarbij is de beroepsrol van de panelleden en de complexiteit van het beslissen op asielaanvragen van invloed. Het uitwisselen van argumenten in kleine, paritair samengestelde groepjes vermindert die variatie.

Twee geselecteerde indicatoren van kwaliteit, de mening van betrokkenen en het aantal gebruikte argumenten, wijzen op een kwalitatief betere besluitvorming in het experiment. Die mogelijk betere besluitvorming heeft echter niet tot gevolg dat bij afwijzende beslissingen minder vaak gebruik wordt gemaakt van rechtsmiddelen. Het soort argumenten dat wordt gebruikt en het 'omgaan' blijken voor verscheidene interpretaties vatbaar en zijn daarom niet geschikt als indicatoren voor kwaliteit. De uitkomst van het panelonderzoek geeft inzicht in de besluitvorming over asielzaken. Soms kunnen verschillende beslissingen op hetzelfde asielerzoek goed beargumenteerd worden.

9.3 Tot slotError! Bookmark not defined.

Belangrijke elementen van het overlegmodel zijn de bereikbaarheid van de IND en de mogelijkheid om individuele medewerkers direct op hun werk aan te spreken. Dat overleg gevoerd kan worden, vinden met name rechtshulpverleners belangrijker dan de vorm waarin, de vraag wie het initiatief neemt en de frequentie waarmee overleg gevoerd wordt. Essentieel daarbij is dat beide partijen openheid van zaken geven, zonder dat dit de gesprekspartner meteen tegengeworpen wordt. Dit geldt in sterkere mate voor IND-medewerkers, die immers niet - zoals rechtshulpverleners - een individueel belang behartigen.

Het doel van het overleg kan op twee manieren worden opgevat. De gesprekspartners kunnen streven naar onderlinge overeenstemming met betrekking tot de uitkomst van de zaak. In deze betekenis wordt het overlegmodel ook wel consensusmodel genoemd. De gesprekspartners kunnen echter ook voorop stellen dat in het overleg zoveel mogelijk onduidelijkheden over de asielaanvraag worden opgehelderd en de standpunten van de IND-medewerker en de rechtshulpverlener voor elkaar kenbaar zijn. In de eerste visie ligt de nadruk meer op het voorkomen van procedures, in de tweede meer op de kwaliteit van de besluitvorming. Het één sluit het ander natuurlijk niet uit. Op Schiphol hebben de meeste betrokkenen het bereiken van overeenstemming als doel voor ogen. In de praktijk blijken zij echter meestal vast te houden aan hun eigen standpunt. In de experimentele opvangcentra zijn de betrokkenen meer gericht op het ophelderen van onduidelijkheden. In de opvangcentra is daarvoor ook meer tijd beschikbaar dan in het aanmeldcentrum.

Voor het goed functioneren van een overlegmodel met participanten die jarenlang een antagonistische opstelling hebben gehad is tijd nodig en overleg vooraf. Deze 'open deur' is op Schiphol gesloten gebleven. Meer tijd en overleg vooraf vermindert 'grensverkenning' aan beide zijden en de duur van de gewenningsperiode. Voor een deel verklaart dit de verschillen in uitwerking van het overlegmodel en de opstelling van de participanten tussen de experimentele opvangcentra onderling en het aanmeldcentrum Schiphol.

Een opvallend effect van het overlegmodel is, dat IND-medewerkers en in mindere mate ook rechtshulpverleners zeggen hun werk in asielzaken met meer plezier te verrichten. Voor de IND-medewerkers heeft dat onder meer te maken met de afwezigheid van de constante

druk van grote achterstanden, de feedback van collega's en rechtshulpverleners, en een beter inzicht in de volgende fasen in de behandeling van de zaak, bijvoorbeeld door de confrontatie met de gevolgen van gemaakte fouten. De behandeling van asielzaken is sterk afhankelijk van de kwaliteit van IND-medewerkers en rechtshulpverleners. Het overlegmodel maakt dit meer zichtbaar.

De opdracht voor ons onderzoek werd mede ingegeven door de angst dat frequent direct contact tussen IND-medewerkers en rechtshulpverleners tot een minder onafhankelijke opstelling van de laatsten zou leiden. Er werd gesproken van vrees voor 'uitruil' van individuele zaken en 'handje klap'. Wij hebben geen aanwijzing voor een dergelijke ontwikkeling gevonden. In het aanmeldcentrum Schiphol is duidelijk sprake van een antagonistische opstelling van IND-medewerkers en rechtshulpverleners. Rechtshulpverleners zijn te incidenteel op het aanmeldcentrum om vaste contacten met IND-medewerkers op te bouwen. Ook in de experimentele opvangcentra is geen sprake van een symbiotische relatie. In de drie in ons onderzoek betrokken centra zijn weliswaar van beide zijden grenzen verkend, maar de participanten hebben steeds vastgehouden aan hun uitgangspunten en loyaliteiten. Sommige rechtshulpverleners houden echter wel meer in het algemeen rekening met de lange termijn in hun contacten met de IND en de rechtbank. De werkwijze van het overlegmodel leidt ertoe dat meer informatie en geschilpunten in een eerder stadium naar voren worden gebracht.

LiteratuurError! Bookmark not defined.

- Algemene Rekenkamer (1995), *Asielbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 440, nrs 1-2.
- Arts, T. & G. Oosterholt (1995), *Verslag rechtsbijstand aanmeldcentrum Zevenaar*.
- Berenschot (1995), *Onderzoek beleid en uitvoering asielzoekers*.
- Berenschot (1996), *Deeëvaluatie experimenten Oisterwijk en Schalkhaar*.
- Böcker, A. & T. Havinga (1996), *Asylum Migration to the European Union: Patterns of origin and destination*, Nijmegen, Institute for Sociology of Law.
- Bruinsma, F. (1995), *Korte Gedingen, een rechtssociologisch verslag*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Claessens, T.M.A. (1995), Overleg in asielprocedures, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 531-536.
- COA (1996), *Vele stappen vooruit*, Jaarverslag 1995, Rijswijk.
- Dijk, D.J. van (1995), Een vreemde(lingen)procedure; Enige gedachten over de nieuwe vreemdelingenprocedure en hoe deze vereenvoudigd zou kunnen worden. *Nederlands Juristenblad*, p. 43-46.
- Doornbos, N. & L.E. de Groot-van Leeuwen (1997), *Klachten op orde; de behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer.
- Doornhein, L. & N. Dijkhoff (1995), *Toezicht zoeken in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint, WODC nr. 148.
- Fernhout, R. (1990), *Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland* (diss.), Deventer: Kluwer.
- Fetter, C. & R. Bruin (1995), Een goed voornemen? *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 542-549.
- Fijn, H.J.R. (1996), Kwaliteitszorg bij Justitie; veranderingen binnen de uitvoeringsorganisaties. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, nr. 2, p. 25-41.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de (1995), De advocaat tussen cliënt en samenleving, *Justitiële Verkenningen*, jrg. 21, nr. 4, p. 107-119.
- Hoof, A.W.M. van (1995), Eerst praten, dan procederen, *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 536-541.
- Huydecoper, J.L.R.A. & E.E. Minkjan (1994), Rechtsbijstandverlening in aanmeldcentra. *Advocatenblad*, jrg. 74, nr. 19, p. 360-361.
- IND (1995), *Jaarverslag 1994*.
- IND (1995), *Tussenevaluatie OC-experimenten Oisterwijk en Schalkhaar*.
- Ipsa Facto (1993), *Regels en realiteit*, Den Haag: Vuga.
- Kapteijn, P. (1995), Lot Grenshospitium toont janboel asielbeleid, *de Volkskrant*, 17 oktober 1995.
- Kemp, A.A. de, C.G.M. van Oosteren, E.B.M. Schoenmakers & P.H.J. Vrancken (1993), *Rechtshulp aan asielzoekers; evaluatie van de doelmatigheid en organisatie-advies*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Onderzoekreeks nr. 49, 's-Gravenhage.
- Knoester, J.J. & A.G.H.J. van Oosterhout (1996), *OC-experiment Oisterwijk en Schalkhaar (concept) eindevaluatie*.

- Kweens, W. (1996), Raad voor Rechtsbijstand uit de steigers, de asieladvocaat in de afgrond. *Advocatenblad*, nr. 5, p. 195-199.
- Leeuwen, S. van, A. Klijn & G. Paulides (1996), *De toegevoegde kwaliteit; een ex ante evaluatie van de werking van inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand*, Arnhem: Gouda Quint.
- Macaulay, S. (1979), Lawyers and consumer protection laws. *Law & Society Review*, vol. 14, p. 115-171.
- Ministerie van Justitie (1994), *Beleidsplan aanmeldcentra*.
- Minkjan, E.E. (1994), Akkoord over rechtshulp in aanmeldcentra, *Advocatenblad*, jrg. 74, nr. 16, p. 699.
- Nationale Ombudsman (1996a), *Jaarverslag 1995*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 635, nrs. 1-2.
- Nationale Ombudsman (1996b), *Rapport nr. 96/600*.
- Oosting, M. (1996), Hoe behoorlijk is Justitie? Het gezichtspunt van de Nationale ombudsman, *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, nr. 2, p. 51-67.
- Opijnen, M. van (1996), Asielrechtsbijstand; een reactie van de Raad voor Rechtsbijstand Arnhem, *Advocatenblad*, nr. 12, p. 522-525.
- Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (1995), *Jaarverslag 1994*.
- Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (1996), *Jaarverslag 1995*.
- Schuyt, C.J.M., A. Jettinghof, E. Lambregs & F. Zwart (1978), *Een beroep op de rechter*, Deventer.
- Spijkerboer, T.P. & B.P. Vermeulen (1995), *Vluchtelingenrecht*, Nederlands Centrum Buitenlanders, Serie Migratierecht III.
- Timmer, J. & B. Niemeijer (1994), *Burger, overheid en Nationale ombudsman; evaluatie van het instituut Nationale ombudsman*, 's-Gravenhage: SDU.
- Visser, T. & G. Homburg (1995a), *Evaluatie Herziane Vreemdelingenwet*, Regioplan, nr. 186.
- Visser, T. & G. Homburg (1995b), De binnenkant van het nieuwe Vreemdelingenrecht. *Migrantenrecht*, nr. 10, p. 223-227.
- Winters, M.J., G.A.C. Alders & J.M.J. van den Berg (1996), Kwaliteitsmaatstaven voor Justitiediensten. Beschouwing vanuit de Algemene Rekenkamer. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, nr. 2, p. 68-80.

Methodische verantwoording*Error! Bookmark not defined.*

*Kwantitatieve gegevensverzameling**Error! Bookmark not defined.*

Bij de IND, de rechtshulp en bij de rechtbanken zijn op verschillende lokaties gegevens verzameld over de duur van de procedure, over de uitkomsten in eerste aanleg, in bezwaar en beroep en over het gebruik van rechtsmiddelen. De gegevens zijn zoveel mogelijk op dossierniveau verzameld. Dat wil zeggen dat steeds over zaken wordt gesproken. De procedures van kinderen en eventuele echtgenoten - die doorgaans de zaak van de 'hoofdaanvrager' (de vader of moeder) volgen - blijven zo buiten beschouwing. Voor het tussentijdse rapport waren de gegevens juist zoveel mogelijk op persoonsniveau verzameld, maar dat bleek problemen op te leveren voor de vergelijking tussen verschillende bronnen. Bij de IND in de aanmeldcentra konden de gegevens alleen op persoonsniveau aangeleverd worden; alle andere gegevens betreffen zaken.

*Aanmeldcentra**Error! Bookmark not defined.*

Voor de aanmeldcentra is gebruik gemaakt van dag- en weekoverzichten, die de IND met behulp van het programma *Acclis* maakt. *Acclis* is een logistiek programma dat voornamelijk bedoeld is om de termijnen van de 24-uursprocedure te bewaken. Echte overzichten kunnen er niet of nauwelijks mee gemaakt worden. Zo is het - zonder kunstgrepen en binnen een redelijke termijn - niet mogelijk om een overzicht te krijgen van de nationaliteit van de asielzoekers die in het aanmeldcentrum een afwijzende beschikking hebben gekregen. Dergelijke overzichten konden wel bij de rechtshulp verkregen worden. Daar maakt men gebruik van het programma *ARS-2*, waarmee kruistabellen gemaakt kunnen worden. In de aanmeldcentra zijn vooral gegevens verzameld over de periode januari tot oktober 1996, dus vanaf de opening van het aanmeldcentrum Schiphol. Aanvankelijk wilden wij een vergelijking maken tussen de beginperiode op Schiphol en de beginperiode in de aanmeldcentra Rijsbergen en Zevenaar. Zo hoopten wij te kunnen nagaan of zich daar ontwikkelingen in de loop der tijd hebben voorgedaan, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van rechtsmiddelen. Het is ons gebleken dat in de eerste periode na opening van de centra de registratie er regelmatig bij ingeschoten is (dit geldt in mindere mate ook voor Schiphol). De gegevens uit die eerste periode zijn daardoor niet betrouwbaar. Voor een deel kon dit probleem achteraf nog worden verholpen. Zo heeft de rechtshulp in Zevenaar op ons verzoek alle dossiers van 1995 nagelopen op onder meer de zwaarwegende adviezen, een zeer tijdrovende bezigheid.

Vergelijkingen tussen de registraties van de IND, de rechtshulp en de rechtbanken laten onderling soms aanzienlijke verschillen zien, terwijl de oorzaken van die verschillen binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet konden worden opgespoord. Dit geldt met name voor de cijfers over het aanmeldcentrum Schiphol. Bij lezing van de gepresenteerde cijfers over het aanmeldcentrum Schiphol moet dan ook rekening worden gehouden met een onbetrouwbaarheidsmarge.

*Opvangcentra**Error! Bookmark not defined.*

De methode van gegevensverzameling in de opvangcentra vergt iets meer uitleg. Daar is niet, zoals bij de IND gangbaar is, gebruik gemaakt van 'productiecijfers' (de totalen afgesloten procedures per maand). Enerzijds omdat wij ook geïnteresseerd waren in openstaande procedures en anderzijds omdat deze cijfers veelal betrekking hebben op aanvragen die zijn ingediend voordat de experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar van start gingen. Wij hadden ons ten doel gesteld een vergelijking te maken tussen de werkwijze in het experiment en daarbuiten.

In onze methode zijn twee groepen asielzoekers afgebakend die asiel hebben aangevraagd tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996: een groep van alle asielzoekers die in de experimentele opvangcentra zijn geplaatst en een controlegroep van alle asielzoekers die in andere opvangcentra zijn geplaatst. Beide groepen hebben wij tot eind november 1996 gevolgd in hun procedure. Door de keuze voor twee vaste groepen zijn, afgezien van de plaatsing in het experiment, de omstandigheden gelijk; dat is van belang omdat de uitkomsten van asielprocedures voor een deel afhangen van het vigerende beleid en de mensenrechtensituatie in de wereld op een bepaald moment en die veranderen in de loop der tijd. De gegevens zijn gegroepeerd naar drie perioden: mei tot en met augustus 1995, september tot en met december 1995 en januari tot en met april 1996. Voor deze wat ongebruikelijke indeling van maanden is gekozen om gegevens te kunnen verschaffen over een geheel jaar dat het experiment loopt.

Deze methode was alleen mogelijk omdat de IND in Oisterwijk en Schalkhaar een apart registratiesysteem, *Hermes*, heeft bijgehouden van de zaken van asielzoekers die in het experiment zijn geplaatst. Alle procedures (ook die in aanmeldcentra of in asielzoekerscentra worden behandeld) worden ook steeds in het programma *Indis* geregistreerd. Door nu de Hermes-cijfers van de Indis-cijfers af te trekken, kon een vergelijking gemaakt worden tussen de experimentele zaken en de overige zaken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Uit de landelijke Indis-cijfers blijkt dat 2402 zaken van Somalische asielzoekers zijn geregistreerd in de periode van 1 mei 1995 tot 1 mei 1996. Hiervan is bekend dat 270 zaken behandeld zijn in het experiment (130 in Oisterwijk en 140 in Schalkhaar). In bijlage VI staat voor de gegevens van de 'overige centra' het verschil (2132 zaken) vermeld bij de Somalische asielzoekers. Op deze wijze is voor elk overzicht afzonderlijk - en voor elke categorie afzonderlijk - het verschil tussen de landelijke Indis-cijfers en de cijfers van de experimenten uit het Hermesbestand aangeduid als 'overige centra'. Deze cijfers zijn ook steeds vergeleken met cijfers uit andere bronnen (rechtshulp, rechtbanken).

Onze methode heeft echter ook beperkingen. De belangrijkste beperking is dat de cijfers over de niet-experimentele centra ook zaken bevatten van asielzoekers die in de aanmeldcentra al een afwijzende beschikking hebben gekregen. De AC-zaken vertekenen de gegevens over de niet-experimentele centra met betrekking tot de uitkomst (het betreft steeds afwijzingen: kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk) en met betrekking tot de snelheid van de procedure (de procedure duurt 24 uur). In de gegevens van de 'overige centra' wordt het aantal afgewezen asielaanvragen daardoor hoger voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is, en de duur van de procedure wordt daar korter voorgesteld dan in werkelijkheid buiten het experiment het geval is. De AC-zaken kunnen niet uit de cijfers gehaald worden, omdat ze niet als zodanig in de Indis-registratie kenbaar zijn. We weten niet van elke categorie asielzoekers afzonderlijk (bijvoorbeeld het aantal zaken van Somaliërs waarin een bezwaarschrift is ingediend tegen een afwijzende beslissing) welk deel de beschikking in het

aanmeldcentrum heeft gekregen en welk deel niet. In een aantal gevallen is het wel mogelijk om over de totalen (dus niet uitgesplitst naar nationaliteit en niet uitgesplitst naar verschillende perioden) uitspraken te doen over de vertekening door de AC-zaken. Dit kan bijvoorbeeld met betrekking tot de uitkomst, omdat bekend is dat grofweg 10 procent van de asielzoekers in een aanmeldcentrum een afwijzende beschikking krijgt en dat circa 4 procent daar zijn aanvraag intrekt. In de tekst en in de tabellen is steeds aangegeven of AC-zaken in de cijfers zijn meegeteld.

Het gegeven dat Schengenzaken, zaken van alleenstaande minderjarigen en zaken van asielzoekers die eerder zijn ondergedoken en vervolgens opnieuw asiel aanvragen niet in het experiment zijn behandeld, bemoeilijkt en beperkt bovendien de vergelijking met de situatie buiten de experimenten. Het is immers achteraf niet mogelijk precies aan te geven welke effecten aan de experimentele werkwijze kunnen worden toegeschreven en welke aan de afwijkende instroom. Alleen van zaken van minderjarigen is bekend dat deze een vertragend effect hebben, omdat de procedure is dat binnen zes maanden wordt beslist op deze aanvragen.

Daarnaast vergroot het aftrekken van de gegevens uit het Hermes-bestand van de landelijke Indis-cijfers de onbetrouwbaarheidsmarge. Als in Hermes een aantal zaken verkeerd is ingevoerd, dan beïnvloedt dit ook de gegevens over de 'overige centra'. Overigens zijn de experimentele zaken naar onze inschatting, in elk geval het eerste jaar, zorgvuldig geregistreerd. Medio 1996 werd dit minder toen, onder meer vanwege de achterstandsoperatie van de IND, de animo afnam om steeds alle zaken in twee systemen te registreren. De cijfers van de IND over de experimenten zijn doorgaans vollediger dan die van de rechtshulp. De administratie van de rechtshulp is namelijk afhankelijk van hetgeen rechtshulpverleners aan informatie doorgeven. Met name wanneer cliënten het opvangcentrum hebben verlaten, wil het nog wel eens voorkomen dat rechtshulpverleners de administratie niet meer voorzien van informatie over het verloop van de procedure. In Schalkhaar is overigens de geautomatiseerde administratie nauwkeuriger bijgehouden dan in Oisterwijk: in Schalkhaar worden meer gegevens bijgehouden en is het bestand vollediger.

Al met al is de kwantitatieve gegevensverzameling - zowel in de aanmeldcentra als in de opvangcentra - niet zonder problemen verlopen. Een voordeel is dat de gegevens uit verschillende bronnen onderling konden worden vergeleken en steeds kon worden gekozen voor de meest betrouwbare bron. Onbevredigend is, dat verschillen tussen bronnen, binnen de beperkte tijd slechts gedeeltelijk verklaard konden worden. Een moeilijke factor daarbij is dat elke organisatie een eigen registratiesysteem heeft (soms verscheidene, verspreid over verschillende lokaties) en aan de asielzoeker een eigen nummer geeft.

Interviews **Error! Bookmark not defined.**

Tussen midden april en midden juni 1996 zijn 29 gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de experimenten Oisterwijk en Schalkhaar. Met betrekking tot het aanmeldcentrum Schiphol zijn tussen september en december 1996 twintig personen van verschillende organisaties geïnterviewd. Het betrof personen die op leidinggevend op uitvoerend niveau met het overlegmodel te maken hebben. De gesprekken namen gemiddeld anderhalf uur in beslag. Met de direct leidinggevenden is twee of drie keer gesproken.

Van de zijde van de IND zijn geïnterviewd:

- drie districtshoofden;
- een unithoofd;
- twee teamcoördinatoren/projectleiders;
- zeven coördinatoren/resumptoren⁸⁷;
- zes plaatsvervangende coördinatoren/concipiënten.

Van de zijde van de rechtshulp zijn geïnterviewd:

- twee directeuren van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA);
- twee juridisch coördinatoren SRA;
- vijf juristen van de SRA;
- een hoofd administratie SRA;
- twaalf advocaten, waaronder een advocaat die in een vroeg stadium uit het experiment in een van de opvangcentra is gestapt;
- hoofd juridische zaken van het Bureau van de Nederlandse Orde van Advocaten.

Voorts zijn de volgende personen uit andere organisaties geïnterviewd:

- twee werkbegeleiders/coördinatoren van Vluchtelingenwerk;
- twee directeuren van het COA in de experimentele opvangcentra;
- drie rechters;
- een stafjurist van de rechtbank.

In de gesprekken zijn vragen gesteld over de organisatie van de centra en de ervaringen met de werkwijze volgens het overlegmodel. Met rechtshulpverleners en IND-medewerkers die overleg voeren in individuele zaken is ingegaan op het verloop en de uitkomst van die overleggen aan de hand van concrete situaties ('bent u wel eens teleurgesteld geraakt naar aanleiding van het resultaat van een overleg'; 'hoe gaat u om met een asielaanvraag die evident op bedrog berust?'). Ook is in de interviews ingegaan op de verhouding en het contact tussen rechtshulpverleners en IND-medewerkers en op de interne werksituatie van de verschillende organisaties.

Aangezien bij de IND in de experimentele opvangcentra dossiers zijn bestudeerd en kof-overleggen zijn bijgewoond, is met medewerkers van de IND frequenter gesproken dan met rechtshulpverleners. Twee keer is na afloop van een kof-overleg gesproken met de rechtshulpverlener, terwijl vrijwel in alle gevallen het kof-overleg is nabesproken met de medewerker van de IND. De meeste gesprekken zijn op band opgenomen en zijn integraal uitgetypt of er is een verslag van gemaakt.

Op het aanmeldcentrum Schiphol is juist meer met rechtshulpverleners gesproken dan met IND-medewerkers, omdat de groep rechtshulpverleners en de verscheidenheid aan opvattingen over het aanmeldcentrum onder rechtshulpverleners groter is. Naast bovengenoemde interviews zijn op Schiphol gesprekken gevoerd met zestien rechtshulpverleners en vier medewerkers van de IND. De duur van die gesprekken varieerde van tien minuten tot anderhalf uur. Meestal duurden zij circa een half uur.

87 De concipiënt stelt de beschikking op. De resumptor, doorgaans een wat meer ervaren medewerker, controleert en ondertekent de beschikking. De geïnterviewden zijn zowel concipiënt als resumptor/coördinator.

*Observatie***Error! Bookmark not defined.**

In de experimenten zijn vanaf de laatste week van april tot en met juni 1996 zijn 21 kof-overleggen bijgewoond. Er heeft van de kant van de onderzoekers geen selectie van zaken plaatsgevonden. De betrokkenen zijn vooraf op de hoogte gesteld van het onderzoek. De gesprekken zijn bijgewoond in de kantoren van de IND in Oisterwijk en Schalkhaar. Als het kof-overleg telefonisch plaatsvond, is het gesprek via de speaker gevolgd. Tijdens de kof-overleggen hebben wij getracht zo min mogelijk aandacht te vestigen op onze aanwezigheid. Uiteraard is het niet uit te sluiten dat onze aanwezigheid van invloed is geweest op het verloop of de uitkomst van de kof-overleggen.

Vooraf zijn de dossiers van de betreffende asielzaken bestudeerd. Daarbij is het kof en de schriftelijke reactie op het kof geanalyseerd. De uitkomst van de beslissing in eerste aanleg is naderhand genoteerd. Indien mogelijk zijn met de deelnemers aan het overleg afzonderlijk gesprekken gevoerd. Daarbij is onder meer gevraagd naar de mening over het verloop en de uitkomst van het overleg. Ook algemene aspecten van het overlegmodel en de verschillen met de niet-experimentele werkwijze kwamen daarbij aan de orde.

In de experimentele opvangcentra was ons gebleken dat het bijwonen van kof-gesprekken goed inzicht bood in de werkwijze en opstelling van rechtshulpverleners en IND-medewerkers. Daarom wilden wij ook graag op het aanmeldcentrum een groot aantal overlegsituaties bijwonen. Wij dachten met een aanwezigheid van drie weken op het aanmeldcentrum tussen de tien en twintig overleggen te kunnen bijwonen. In de praktijk viel dat tegen: wij hebben 'slechts' zes overleggen kunnen bijwonen. Een verlenging van onze aanwezigheid van een week en ook het variëren van de werktijden mocht niet baten. In de periode van onze aanwezigheid werd in maar weinig AC-zaken een zwaarwegend advies gegeven; meestal blijft dan het overleg achterwege. Een moeilijkheid was dat de overleggen vaak 's avonds plaatsvonden en voorts dat met name de 'vooroverleggen' dikwijls tussen de bedrijven door, vaak op de gang plaatsvonden. Met IND-medewerkers was afgesproken dat wij een seintje zouden krijgen als er overleg zou zijn en in de meeste gevallen is dat ook gebeurd. Bij de vooroverleggen is het echter een paar keer vergeten of waren wij niet in de gelegenheid om het overleg bij te wonen (bijvoorbeeld omdat wij net een interview afnamen). Bij de observatie is op dezelfde zaken gelet als bij de kof-overleggen (zie hierboven).

Op Schiphol is - naast de observaties van overlegsituaties in individuele zaken - één overleg op leidinggevend niveau bijgewoond, waar de IND, de SRA, de advocatuur en Vluchtelingenwerk vertegenwoordigd waren en één vergadering van de begeleidingscommissie rechtshulp Schiphol. Bij de IND zijn elf interne werkoverleggen bijgewoond ('briefings'). Voorts zijn een eerste gehoor, een nader gehoor en twee gesprekken tussen rechtshulpverleners en hun cliënt bijgewoond. Tot slot zijn wij aanwezig geweest bij twee zittingen van de Vreemdelingenkamer van de rechtbank Haarlem. Voor een goed begrip van de procedure en werkwijze in het aanmeldcentrum was het raadzaam geweest meer zaken te volgen door bijvoorbeeld gehoren bij te wonen. Aangezien de tijd hiervoor ontbrak, hebben wij prioriteit gelegd bij de overleggen die meer specifiek inzicht bieden in het overlegmodel en de interviews ook daarop toespitst.

*Dossier- en documentonderzoek***Error! Bookmark not defined.**

In de maanden april, mei en juni 1996 is dossieronderzoek verricht in de centra Oisterwijk en Schalkhaar en in Zwolle, op het kantoor van de IND district Noord-Oost. Er zijn in totaal 251 dossiers van asielzaken bestudeerd. Het gaat om 131 dossiers van zaken die in het experiment zijn behandeld (63 in Oisterwijk en 68 in Schalkhaar) en 120 dossiers van niet-experimentele zaken. Voor de drie lokaties zijn steekproeven getrokken van dossiers van asielzoekers die tussen 1 mei 1995 en 1 mei 1996 asiel hebben aangevraagd. Het dossiernummer van de IND is daarbij als uitgangspunt genomen. Verscheidene personen, voornamelijk gezinsleden, kunnen eenzelfde dossiernummer hebben. In het onderzoek is een dossiernummer als één zaak behandeld, waarvoor dus bijvoorbeeld ook maar één beslissing in eerste aanleg gecodeerd is. Per dossiernummer zijn gegevens over de nationaliteit, de beslissing in eerste aanleg, de ingestelde rechtsmiddelen en de uitkomst van de ingestelde rechtsmiddelen opgevraagd. Voor het experiment is hiervoor gebruik gemaakt van het Hermes-bestand. Voor de zaken die in het IND-district Noord-Oost zijn behandeld is een uitdraai van het INDIS-bestand opgevraagd.

In het dossieronderzoek is van elke zaak een aantal variabelen gecodeerd. Die variabelen hebben betrekking op een aantal persoonlijke gegevens van de aanvrager en op gegevens van de asielprocedure. Daarnaast zijn, afhankelijk van de wijze van behandeling van het asielverzoek en hoe ver de procedure gevorderd is, het kof, de reactie op het kof van de rechtshulpverlener, beschikkingen en bezwaar- en beroepschriften geanalyseerd. Daarbij is gelet op de aantallen en soorten argumenten die door ambtenaren van de IND en de rechtshulpverleners worden gebruikt.

Op basis van de variabelen nationaliteit en de beslissing in eerste aanleg is de representativiteit van de steekproeven onder de loep genomen. De steekproeven van zaken in het experiment wijken met betrekking tot de verdeling naar nationaliteit niet noemenswaardig af van de totale instroom. De vier meest voorkomende nationaliteiten (Somalische, Bosnische, Iraakse en Iraanse) vormen te zamen 53 procent van onze steekproef. Binnen het experiment als geheel is dat 55 procent. Buiten het experiment vormen deze nationaliteiten te zamen 33 procent in onze steekproef en 40 procent van de totale instroom buiten het experiment. Uit bijlage VI blijkt dat het percentage zaken waarin is beslist, in onze steekproef van experimentele zaken overeenkomt met de percentages die uit andere bronnen naar voren komen. De steekproef van zaken in het experiment wijkt wat betreft de uitkomst van de beslissingen in eerste aanleg niet wezenlijk af van andere bronnen. Onze steekproef van zaken buiten het experiment wijkt hiervan wel af: onze steekproef bevat slechts 4 procent A-statussen tegenover 11 procent van het totaal aantal beslissingen buiten het experiment. Een aantal dossiers van zaken waarin een A-status is verleend in eerste aanleg was voor ons niet beschikbaar. Deze dossiers waren reeds in het archief buiten het district opgeslagen en konden binnen de beschikbare tijd niet allemaal worden opgevraagd.

In de experimentele opvangcentra en op het aanmeldcentrum Schiphol zijn tal van schriftelijke stukken bestudeerd, met name notulen van vergaderingen en (op het aanmeldcentrum) zwaarwegende adviezen. De zwaarwegende adviezen konden alleen steekproefsgewijs worden doorgenomen; de tijd voor een systematische analyse ontbrak. In totaal zijn 377 zwaarwegende adviezen uitgebracht, daarvan is circa een kwart bestudeerd (bij veel voorkomende nationaliteiten is een op de tien zwaarwegende adviezen bestudeerd). Met name is gelet op de inhoud en toonzetting van de adviezen.

Panelonderzoek **Error! Bookmark not defined.**

Aan een panel van negen leden, bestaande uit drie rechters, drie IND-medewerkers en drie rechtshulpverleners (twee advocaten en een jurist van de SRA), zijn vijf dossiers van asielzoekers voorgelegd met het verzoek daarin een beslissing te nemen bij een juiste toepassing van het Vluchtelingenverdrag en de Vreemdelingenwet. Het betrof dossiers van zaken die begin 1995 in de opvangcentra Schalkhaar en Oisterwijk in eerste aanleg zijn beslist. Het dossier bevatte de rapporten van eerste gehoor en nader gehoor, de correcties en aanvullingen daarop, het kof en (in de 'Schalkhaarse' zaken) de schriftelijke reactie van de rechtshulpverlener op het kof. De beschikking was niet bijgevoegd. Ook waren standaardformulieren, zoals A- en F-formulieren en de antecedentenverklaring, niet bijgevoegd. De dossiers zijn geanonimiseerd: zowel de namen van de asielzoekers, als de namen van de IND-medewerkers en rechtshulpverleners die bij de zaken betrokken waren, zijn weggelaten.

Aan professor R. Fernhout, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, is gevraagd zijn visie op de in werkelijkheid genomen beslissingen te geven. Professor Fernhout is niet aanwezig geweest bij het raadkameren.

Alle panelleden hebben in hun werkzaamheden dagelijks te maken met asielzaken. Een advocaat en een jurist van de SRA zijn willekeurig gekozen uit een lijst van rechtshulpverleners die op het aanmeldcentrum Schiphol werkzaam zijn. Daarnaast is een advocaat gevraagd, die om principiële redenen geen spreekuur houdt binnen het aanmeldcentrum. Voor de selectie van rechters is de laatste jaargang van het jurisprudentieregister van het Vreemdelingenbulletin doorgenomen, om zo te achterhalen welke rechters regelmatig uitspraken doen in asielzaken. De drie IND-medewerkers zijn allen werkzaam als resumptor; twee zijn werkzaam geweest in de experimenten Oisterwijk en Schalkhaar, één is werkzaam op het aanmeldcentrum Schiphol.

Voor de selectie van de vijf zaken zijn op het hoofdkantoor van de IND twintig dossiers opgevraagd; de dossiernummers waren ons al bekend in verband met het dossieronderzoek. We hebben gekozen voor zaken uit de beginperiode van het experiment, enerzijds omdat onze voorkeur uitging naar afgedane zaken, anderzijds om te voorkomen dat de zaken nog te zeer in het geheugen zouden zitten. Om deze reden zijn ook zaken geselecteerd uit een periode waarin de beide resumptoren van de IND nog niet in het experiment werkten. Tegen onze verwachting in, zijn we er toch niet geheel in geslaagd zaken te selecteren waarbij ook in de vervolgpcedures geen van de panelleden betrokken is geweest. Eén zaak had zowel een IND-medewerker als een rechter een zaak eerder onder ogen gehad, daarnaast kende diezelfde IND-medewerker de uitkomst van een andere zaak (ondanks het feit dat hier al meer dan een jaar geleden in was beslist). De selectie van zaken uit de beginperiode had als nadeel dat de kernoverwegingenformulieren in die periode nog niet zo uitgebreid waren en de overige panelleden derhalve een wat vertekend beeld zouden krijgen van de kwaliteit van de kernoverwegingenformulieren. Bij de selectie van zaken is ten slotte gelet op de uitkomst in eerste aanleg: deze moest voldoende gevarieerd zijn, maar niet voorspelbaar. In één zaak was een A-status verleend, in twee zaken een vtv-humanitair verleend, in één zaak was de aanvraag ongegrond bevonden en in één zaak kennelijk ongegrond.

Argumenten van de IND en de rechtshulp in asielzaken
Bookmark not defined.

Error! Bookmark not defined.

1 Gronden om voor toelating in aanmerking te komen

- Het behoren tot een bepaalde (bevolkings)groep vormt (on)voldoende grond om in aanmerking te komen voor de status van vluchteling
- Het enkele feit lid of sympathisant te zijn van een politieke beweging, sluit gegronde vrees voor vervolging (niet) uit
- De (al dan niet) discriminatoire bejegening vormt (on)voldoende grond om in aanmerking te komen voor de status van vluchteling
- Het aangevoerde feit of de aangevoerde omstandigheid is van (on)voldoende gewicht
- De traumatische ervaringen van betrokkene zijn (on)voldoende om voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden in aanmerking te komen
- (Niet) het feit op zich, (noch) de cumulatie/samenloop van feiten en omstandigheden is doorslaggevend
- Er is (niet) een verband tussen de aangevoerde feiten en omstandigheden en gegronde vrees voor vervolging
- Op medische gronden zal uitzetting (niet) achterwege moeten blijven
- De genoemde agressie is (niet) op de persoon zelf gericht

2 De aannemelijkheid van de vrees voor vervolging

- Er is (geen) sprake van voortzetting van verboden activiteiten na een bepaalde datum of gebeurtenis
- Betrokkene is in vrijheid gesteld na detentie: er is (geen) sprake van voortdurende problemen
- Na de aangevoerde feiten en omstandigheden heeft betrokkene (geen) problemen ondervonden van de kant van de agressor
- De vrees voor persoonlijke vervolging is (on)voldoende aannemelijk gemaakt
- Betrokkene heeft (niet) aannemelijk kunnen maken dat de autoriteiten/agressor op de hoogte waren van of belangstelling hadden voor diens activiteiten
- Betrokkene heeft een toekomstige vrees voor vervolging in het land van herkomst (niet) voldoende aannemelijk kunnen maken
- Betrokkene is (nooit) ondergedoken
- Gedurende de periode dat betrokkene is ondergedoken, heeft deze (geen) problemen ondervonden; dit wijst (niet) op vrees voor vervolging

3 De geloofwaardigheid van het asielrelaas

- De verleende informatie is (niet) plausibel/(on)waarschijnlijk
- Betrokkene spreekt zichzelf (niet) tegen
- Betrokkene heeft zijn identiteit (on)voldoende aannemelijk kunnen maken

- Betrokkene geeft (niet) te weinig en/of ondeugdelijke informatie over het land van herkomst
- Er is (geen) sprake van dossieropbouw: de voorbereiding op het asielverzoek maakt het verzoek van betrokkene (niet) ongeloofwaardig
- Uit verklaringen van familieleden en/of direct betrokkenen zijn de door betrokkene aangevoerde feiten en omstandigheden (niet) gebleken: de verklaringen komen (niet) overeen
- Er is (geen) sprake van misbruik van de asielprocedure

4 Politieke, religieuze en maatschappelijke activiteiten

- Betrokkene was (geen) lid of sympathisant van een politieke partij of beweging: was (geen) belangrijk politiek tegenstander van de agressor
- Betrokkene is (nooit) actief geweest voor een politieke partij of beweging/verrichtte (geen) politieke activiteiten
- Betrokkene is (nooit) actief geweest op godsdienstig gebied
- Betrokkene is (nooit) actief geweest op maatschappelijk gebied
- Er is (geen) sprake van gegronde vrees voor vervolging vanwege politieke, religieuze of maatschappelijke activiteiten en/of vervolging van familie- en/of groepsleden

5 Formeel-juridische aspecten

- Er zijn (geen) nieuwe feiten en omstandigheden aangevoerd, of de aangevoerde feiten en omstandigheden voegen (niet) iets wezenlijk toe aan het asielrelaas: er bestaat (geen) grond de beslissing te herzien
- Betrokkene werkt (on)voldoende mee aan het nader gehoor/onderzoek
- Betrokkene heeft zich (niet) onttrokken aan de meldingsplicht
- Een ander land is (niet) verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek
- Er is (geen) sprake van onvolkomenheden in het gehoor van de asielzoeker door de IND
- Het beleid van de IND doet (geen) recht aan betrokkene
- De asielaanvraag is (niet) afhankelijk van een ander asielverzoek
- Er is (geen) nader onderzoek vereist, nader horen is (niet) noodzakelijk
- Betrokkene komt (niet) in aanmerking voor de AMA-regeling
- Het gelijkheidsbeginsel is (niet) in acht genomen
- Het motiveringsbeginsel is (niet) in acht genomen
- Er is (geen) sprake van opgewekt vertrouwen
- Het zorgvuldigheidsbeginsel is (niet) in acht genomen
- Een eerdere asielaanvraag onder een andere naam kan betrokkene (niet) worden tegengeworpen
- Er is (niet) voldaan aan de wettelijke vereisten voor bezwaar en beroep
- Er is (geen) sprake van een commuun delict
- Er is (geen) sprake van een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid

6 De algemene situatie in het herkomstland

- Het herkomstland is (niet) veilig

- Er is (geen) sprake van een binnenlands vluchtalternatief
- Er bestaat (geen) centraal gezag dat betrokkene bescherming kan bieden
- De algemene situatie in land van herkomst is (niet) van dien aard dat er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard dan wel vluchtelingenschap
- Betrokkene behoort (niet) tot een kwetsbare groep
- Vanwege de voor betrokkene (on)veilige situatie in (delen van) het herkomstland kan terugzending (niet) plaatsvinden

7 Motieven voor een asielverzoek

- De motieven van betrokkene zijn (niet) van economische aard/onzuiver
- Betrokkene is (niet) gevlucht vanwege onvrede met de algemene situatie in het land van herkomst, en dat vormt (geen) grond om in aanmerking te komen voor toelating als vluchteling
- Betrokkene had (niet) de intentie om in Nederland asiel aan te vragen
- De aangevoerde feiten en omstandigheden vormen (niet) het motief voor de asielaanvraag

8 Het handelen van de agressor

- Betrokkene heeft (nooit) problemen ondervonden van de kant van de agressor
- Betrokkene is (nooit) gearresteerd/opgepakt
- Betrokkene is (nooit) gedetineerd geweest
- Betrokkene is (nooit) mishandeld
- Betrokkene is (niet) veroordeeld tot gevangenisstraf

9 Tijdsverloop

- Gezien (ondanks) het tijdsverloop tussen het gebeurde en het moment van de vlucht is (on)voldoende aannemelijk dat de aangevoerde feiten en omstandigheden aanleiding zijn geweest voor de vlucht van betrokkene