

Praktijk Asieladvocatuur gekneveld

Tegen de achtergrond van de nieuwe Vreemdelingenwet ziet Frits Koers een bureaucratisering opdoemen die het recht van de asielzoeker op fatsoenlijke rechtsbijstand bedreigt. De Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's) versterken die ontwikkeling. Koers stuurde asieladvocaten een brief¹ en licht hier een en ander voor buitenstaanders toe. Namens de SRA's reageert Peter Benders, directeur van de SRA Den Bosch.

mr. Frits Koers
advocaat te Amsterdam

Foto: Piet den Biemken / Hollandse Hoogte



Aangehouden asielzoekers

Een asielzoeker die in Nederland aankomt dient zich op de kortst mogelijke termijn aan te melden op een van de aanmeldcentra van de immigratie- en naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, IND). Daar wordt een eerste intake gedaan door een contactambtenaar van de IND. Het gaat daarbij om de personalia van de asielzoeker en van zijn of haar familieleden, zijn of haar land van herkomst, het reisverhaal, en de documenten die een en ander ondersteunen. Aan de hand van die intake beslist de IND of de procedure verder kan worden vervolgd in het aanmeldcentrum – in de zogenoemde AC-procedure die maximaal 48 uur mag duren – dan wel wordt voortgezet in de zogenoemde OC-(Opvangcentrum)procedure.

In beide procedures is de volgende stap het zogenoemde nader gehoor, waarin de asielzoeker de gelegenheid krijgt zijn of haar asielmotie-

ven naar voren te brengen. Aan de hand van het nader gehoor in combinatie met de gegevens van de intake en met beschikbare informatie over het land van herkomst wordt de (eerste) beslissing op de asielaanvraag gegeven.

Rechtshulp in eerste fase

De rechtshulp in deze eerste fase van de procedure concentreert zich op twee momenten: de voorbereiding op het nader gehoor en de nabespreking van het rapport van nader gehoor. Bij de voorbereiding van het nader gehoor gaat het in de eerste plaats om voorlichting, zodat de asielzoeker zo veel mogelijk duidelijkheid krijgt over wat er van hem of haar bij het nader gehoor wordt verwacht en hij of zij de asielmotieven zo goed mogelijk naar voren kan brengen.

Bij die voorbereiding hoort ook een kritische beschouwing en bespreking van het intake-rapport om vast te stellen of dat geen aanleiding

1 Zie voor een selectie daaruit het kader op p. 95.

Steeds vaker is de rechtshulp in het begin van de procedure niet in staat elementaire gebreken te signaleren die fatale gevolgen kunnen hebben voor de afloop

geeft voor vragen en of daarin geen vergissingen zijn geslopen.

Bij de nabespreking van het rapport van nader gehoor gaat het erom dat eventuele vergissingen worden opgespoord en gecorrigeerd maar ook en vooral om te controleren of de asielmotieven daarin volledig en in juist verband op begrijpelijke en voldoende overtuigende wijze tot uitdrukking zijn gekomen. De advocaat/rechtshulpverlener heeft gedurende een door de IND bepaalde termijn de gelegenheid om die nabespreking te doen en naar aanleiding daarvan correcties en aanvullingen op het rapport in te zenden. Bij termijnoverschrijding kan er niet op gerekend worden dat bij de beslissing met correcties en aanvullingen rekening wordt gehouden.

In de asielrechtspraak blijkt het vaak onmogelijk en altijd minstens zeer problematisch om nog naderhand – nadat de beslissing is gegeven, in een latere fase van de procedure – vergissingen in de intake en in het rapport van nader gehoor te corrigeren of aanvullingen op het asielrelaas te geven. Wanneer de rechtshulpverlener bij de genoemde twee rechtshulpmomenten steken liet vallen, wordt dit aan de asielzoeker tegengeworpen. De rechter gaat ervan uit dat de rechtshulpverlener zijn werk optimaal doet en kan doen.

Tijdgebrek

De realiteit is anders. Steeds vaker blijkt dat de rechtshulp niet in staat is geweest elementaire gebreken van de intake of onvolkomenheden in het rapport van nader gehoor te signaleren en te rapporteren. Dat dit fatale gevolgen voor de afloop van de procedure kan hebben en vaak heeft zal duidelijk zijn.

Wat is de oorzaak van deze alarmerende situatie? Al vaak genoeg is gewezen op de matige kwaliteit van de IND-rapporten. Hoe meer onvolkomenheden daarin verschijnen, des te groter de kans dat daarvan een deel blijft hangen. Het blijft natuurlijk de taak van de rechtshulp om die kans uit te sluiten, maar die taak wordt bemoeilijkt doordat de nabespreking van een minder goed rapport extra tijd vergt.

En daarmee kom ik op de cruciale factor: het tijdgebrek, of, voorzichtiger uitgedrukt, de permanente tijdsdruk waaronder moet worden gewerkt en die door verschillende oorzaken in de hand wordt gewerkt.

Organisatie rechtshulp

In het verleden werd de rechtshulp aan asielzoekers geheel verzorgd door de advocatuur. De asielzoeker zocht, vaak begeleid door een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk, een advocaat. Daar was gelegenheid voor omdat destijds de meeste asielzoekers zich niet meteen aanmeldden bij justitie, maar eerst bij een vluchtelingenorganisatie en via deze bij een advocaat. De grote toename van de vluchtelingenstroom in de jaren tachtig leidde er om te beginnen toe dat de asielzoekers in steeds meer georganiseerd en gecoördineerd verband werden opgevangen. Er ontstonden asielzoekerscentra (AZC's), opvangcentra (OC's) en ten slotte ook aanmeldcentra (AC's).

Het OC had voor de IND het voordeel dat de behandeling van asielaanvragen daar geconcentreerd kon worden. Het AC zorgde voor verdere concentratie doordat elke asielaanvraag op een AC moet worden ingediend en op het AC een eerste schifting van kansloze, ongegronde zaken kan plaatsvinden. Bij deze ontwikkelingen leek het voor de hand te liggen dat ook de rechtshulp zich rond die centra ging organiseren en concentreren. Dit leidde tot de oprichting van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's).

De aanvankelijke taak van deze stichtingen was ervoor te zorgen dat iedere asielzoeker een advocaat toegewezen zou krijgen. Daarnaast kwamen bij de SRA's ook juristen in dienst die zich met de rechtshulp in de asielprocedure gingen bezighouden.

Al bij het begin ontstond er gesteggel tussen advocatuur en SRA's over de verdeling van de werkzaamheden. Bij de advocatuur bestond enige angst dat de SRA's de neiging zouden hebben om de rechtshulp aan asielzoekers steeds meer aan zich te trekken. Een echt conflict werd het niet doordat over de verdeling van de zaken afspraken gemaakt konden worden, die overigens vaag waren en inmiddels nauwelijks meer functioneren.

Dat de SRA's in menig opzicht een buitengewoon nuttige functie vervullen staat wat mij betreft buiten kijf. De grote aantallen asielzoekers maken het zonder meer noodzakelijk dat de rechtshulp gecoördineerd wordt.

Het overleg tussen SRA en IND ging zich uitstrekken tot het spanningsveld tussen de belangen van de IND en die van de asielzoekers

Management- en overlegcultuur

Toch is er door de structuur van de SRA's – bestuur, directeur, enkele stafmedewerkers en juristen in dienst – van meet af aan sprake van een tendens naar bureaucrativering, waarbij het management een doel op zich dreigt te worden. In bijvoorbeeld de gezondheidszorg is datzelfde verschijnsel gesignaleerd. De organisatie moet 'draaien', het personeel moet produceren, de managers moeten wat te doen hebben. Daarbij komt het volgende.

Het hiervoor beschreven asielproces in de eerste fase wordt beheerst door de IND. Het lag voor de SRA's voor de hand om te streven naar overleg met de IND om in dat asielproces de voor de rechtshulp noodzakelijke ruimte te claimen. Tot zover prima. Maar ook de IND zag voordeel in het overleg. Nieuwe procedurele modellen, zoals de AC-procedure (aanvankelijk bedoeld als middel tegen zogenoemde rugzak-asieltoeristen) konden slechts verdedigd worden – bijvoorbeeld in de Tweede Kamer – als gegarandeerd kon worden dat rechtshulp binnen dat model zeker gesteld was. Zo ging het overleg tussen de SRA's en de IND zich mede uitstrekken tot het spanningsveld tussen de belangen van de IND en die van de asielzoekers.

Daarmee zien de individuele advocaten en asieljuristen zich geconfronteerd met een organisatie die niet alleen coördineert, maar ook afspraken maakt met de IND over de procedurele randvoorwaarden waarbinnen de rechtshulp gegeven kan/moet worden.

Bij de instelling van de AC-procedure leidde dat tot een eerste openlijk geschil tussen de individuele advocaten en de SRA's. Toen de AC-procedure werd uitgebreid van 24 naar 48 uur was er opnieuw heftige discussie tussen de SRA's en de advocaten en asieljuristen over de vraag op welke wijze en in hoeverre aan de wensen van de IND tegemoet kon worden gekomen. In dat debat raakten overigens ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en Vluchtelingenwerk betrokken.

Burgemeester in oorlogstijd

De positie van de SRA's in deze discussies, die zowel de IND als de SRA's hardnekkig 'overleg' blijven noemen, heeft veel weg van die van de burgemeester in oorlogstijd. Ter wille van het voortgaande overleg en van het eigen voortbestaan wordt, ongetwijfeld met de beste bedoelingen, de ene concessie na de andere aan de IND gedaan. De enkele concessies die daartegenover van de IND worden verkregen gelden daarbij als verschoningsgrond.

Het belangrijkste euvel bij dit alles is dat de SRA's voor de centrale rol die zij vervullen in het onderhandelingsproces met de IND, geen enkel (democratisch) mandaat hebben van de advocaten en asieljuristen die de feitelijke rechtshulp aan de asielzoekers moeten verlenen en zich ook niet voor hen behoeven te verantwoorden. De SRA's ontlenuen hun onderhandelingspositie uitsluitend aan de in de statuten omschreven doelstelling en aan hun – door het ministerie van Justitie gefinancierde – centrale rol. Daar komt nog bij dat de SRA's door de greep op de asieljuristen in eigen dienst, die als werknemers immers gebonden zijn aan de opdrachten die zij krijgen, de advocaten het ultieme middel van weigering van medewerking goeddeels uit handen kunnen slaan.

Verantwoording zijn de SRA's slechts schuldig aan de besturen die, als in de oude regententijd, worden benoemd door coöptatie. De besturen worden dan ook gevormd

door leden van de rechterlijke macht en (andere) min of meer notabele lieden die van besturen hun hobby maken. Nu wil ik van deze bestuurders niets kwaads zeggen, het zijn natuurlijk allemaal mensen van zeer goede wil. Maar het moet wel netjes blijven, overleg is het poldermotto: 'We komen er samen – met de IND – wel uit'!

Hoe verkeerd dit kan gaan blijkt uit het feit dat de rechter in asielzaken de uitkomsten van overleg met de IND als norm hanteert voor een individuele asielzaak. Recentelijk werd een asielzaak zelfs verloren op grond van door de IND overgelegde notulen van een overleg waarvan de asieladvocaat in het geheel niet op de hoogte was terwijl die notulen bovendien de gemaakte afspraken niet juist weergaven.

Cultuur van oppervlakkigheid

Op de werkvloer, in de concrete rechtsbijstand aan asielzoekers, wordt meer en meer duidelijk dat de kwaliteit van de rechtshulpverlening hard achteruitgaat. Die achteruitgang is vooral zichtbaar in de te beperkte aandacht die advocaten en asieljuristen slechts (kunnen) besteden aan asielzaken, vooral waar het de eerste fase betreft waarin het gaat om de vaststelling van de feiten, het volledig en helder in beeld brengen van het asielrelaas.

Steeds vaker blijkt dat op dit onderdeel de rechtshulp heeft gefaald. Daarbij is de enorme tijdsdruk een overwegende factor. Die tijdsdruk is geen probleem van vandaag of gisteren. Tijdsdruk, omzetsdruk, grote aantallen en bureaucrativering: deze samenhangende factoren hebben ertoe geleid dat de asielzoekers verscholen raken in asielzaken, dossiers, nummers, toevoegingen. Zo ontstond een cultuur van oppervlakkigheid en routine in de rechtshulp aan asielzoekers, een cultuur waarin – het mag niet verbloemd worden – ook advocaten floreren die er dankzij de oppervlakkigheid nog een aardige omzet mee weten te draaien, een cultuur waarin de asieljuristen bij de SRA's worden beoordeeld op kwantitatieve output. Een cultuur waarbij het voor de IND vanzelfsprekend wordt om nog verder te gaan met de bureaucrativering van het asielproces en waarbij de IND in overleg met de SRA's kan besluiten hoeveel tijd nodig is voor de rechtshulp in de eerste fase.

**Het doet denken
aan de
ziekenhuismanager
die 's ochtends
vroeg alle
operatiepatiënten
onder narcose wilde
brengen zodat de
chirurgen flink
konden doorwerken**

Asieladvocatuur gekneveld

(Een selectie uit Koers' brief aan asieladvocaten; de auteur meldt dat de 130 advocaten die reageerden met de essentie ervan instemden. red.)

Met de Vreemdelingenwet 2000 zal de asielpcedure nog maar één feitelijke instantie kennen. Het bezwaar wordt afgeschaft. Het belang van het nader gehoor en de daarop te geven correcties en aanvullingen wordt daarmee, nog meer dan thans, bepalend voor de uitslag van de zaak. Het gelijktijdig in te voeren nieuwe Vreemdelingenbesluit bepaalt dat de asielzoeker minimaal twee dagen tijd krijgt voor de correcties en aanvullingen op het nader gehoor. De IND zal ernaar streven de reactietermijn zo dicht mogelijk bij dat minimum te leggen.

De bedoeling van de SRA's is dat de rechtshulpverlener op basis van inroostering een dag in het rechtsbijstandskantoor aanwezig is en aldaar met vier cliënten de nabespreking van het nader gehoor doet. De planning daarvan willen de SRA's doen in direct overleg met de IND. (Met deze gezamenlijke planning is op 25 september jl. door de SRA Noordoost Nederland al een begin gemaakt.) De gezamenlijke planning zal de IND de mogelijkheid bieden de reactietermijn te minimaliseren. Omdat bij die planning met de individueel-inhoudelijke kant van een zaak geen rekening zal worden gehouden zullen er voor de rechtshulpverlener termijnproblemen ontstaan.

Onder de Vreemdelingenwet 2000 zal het aantal procedures per asielzoeker verminderen. Dus ook het aantal te declareren toevoegingen zal verminderen. Alleen daardoor al zullen de inkomsten voor de asieladvocaat achteruitgaan. Daarbij komt dan het verlies aan reistijd voor de reis naar het rechtsbijstandskantoor. Ook als er een reistijdvergoeding

komt is er sprake van omzetverlies omdat die vergoeding conform het huidige vergoedingenbesluit lager zal zijn dan de vergoeding voor werktijd.

De inroostering op een rechtsbijstandskantoor heeft voor de advocaat ten eerste het nadelige gevolg dat een deel van zijn/haar agendaplanning hem/haar uit handen wordt genomen. Dat geldt niet alleen voor de roosterdag zelf, maar ook voor de dag(en) erna waarop hij/zij de correcties en aanvullingen zal moeten opstellen. In dit verband is van belang op te merken dat onder de Vreemdelingenwet 2000 alle termijnen in de asielpcedure worden verkort, zodat de agendering van werkzaamheden toch al lastiger wordt dan thans.

Nog meer dan thans zal de omzetdruk de kwaliteit van de rechtsbijstand negatief beïnvloeden.

De SRA-plannen vormen een nieuwe, forse stap op de al eerder ingeslagen weg naar bureaucrativering van de rechtsbijstand aan asielzoekers. Een van de twee – uitgesproken – argumenten voor deze stap is 'het tolkenprobleem'. Is er een tolkenprobleem? Soms is een tolk niet beschikbaar binnen de termijn die door de IND gesteld wordt. Dat dwingt de IND soms tot een geringe verlenging van de gestelde termijn. Dat is dus het probleem. Om daaraan tegemoet te komen gaan de SRA's voort met de bureaucrativering in eendrachtige samenwerking met de IND.

Het andere argument is het schaarser wordende rechtsbijstands aanbod. Dat argument is onjuist. De capaciteit van – kwalitatief behoorlijke – rechtshulpverlening zal juist verminderen als gevolg van tijdverlies c.q. omzetverlies, verlies van onafhankelijkheid en verlies van motivatie.

(Frits Koers)

En zo is bedacht dat alle zaken die niet in het AC kunnen worden afgedaan door de IND geconcentreerd behandeld zullen worden in een beperkt aantal behandelkantoren. En daarbij in de buurt zou rechtsbijstand moeten worden verleend in *rechtsbijstandskantoren*. Samen met de SRA's kan dan de IND het gehele proces in de eerste fase managen; bepalen wanneer de advocaat of asieljurist met de asielzoeker spreekt en wanneer deze de correcties en aanvullingen bij de IND kan inleveren.

De advocaat wordt aan de lopende band gezet, de asielzoeker erop. Het doet me denken aan de ziekenhuismanager die voorstelde om 's ochtends vroeg alle patiënten alvast onder narcose te brengen die die dag moesten worden geopereerd, zodat de chirurgen de hele dag flink zouden kunnen doorwerken. De rechtsbijstand verwordt – ook nu al – meer en meer tot een rituele wassen neus. Dat proces dient gekeerd te worden. n