

De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland

Tilburg, mei 2006

M.J.G. Jacobs

M.Y. Bruinsma

J. van Haaf

IVA Beleidsonderzoek en advies

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de raden voor rechtsbijstand. Het project werd begeleid door:

Prof. mr. P. Boeles (voorzitter)

Mr. P. Baudoin

Mr. P.H.A. Knol

Universiteit Leiden

Baudoin Advocaten, 's-Hertogenbosch

Rechtbank Amsterdam

© 2006 IVA Beleidsonderzoek en Advies.

ISBN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van Justitie. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk is vermeld.

Voorwoord

De vreemdeling die in bewaring is gesteld, verkeert in een kwetsbare positie. Tijdens en na de inbewaringstelling is een adequate vorm van rechtsbijstand niet alleen een recht, het is ook onmisbaar bij een correcte juridische afwikkeling van de inbewaringstelling. Het initiatief van de raden voor rechtsbijstand om onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van die rechtsbijstand maakt het mogelijk om inadequate vormen daarvan tegen te gaan en draagt zodoende bij aan een gelijkwaardige, maar ook waardige behandeling van de in bewaring gestelde vreemdeling.

IVA Beleidsonderzoek en Advies kreeg van de raden voor rechtsbijstand de opdracht het onderzoek uit te voeren. Het had nooit voltooid kunnen worden zonder de welwillende medewerking van zeer velen.

Allereerst zijn wij veel dank verschuldigd aan alle respondenten die hun medewerking aan het onderzoek hebben gegeven: rechtsbijstandverleners, vreemdelingenrechters, medewerkers van de vreemdelingenpolitie, medewerkers van de bezochte penitentiaire inrichtingen en van de raden voor rechtsbijstand. Een woord van dank ook gaat uit naar de raad voor de rechtspraak die ons bijzonder voortvarend ter zijde heeft gestaan.

Daarnaast zijn de onderzoekers de leden van de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor de zorgvuldige en constructieve wijze waarop zij aan het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport hebben bijgedragen.

Tilburg, mei 2006

Menno Jacobs
Monique Bruinsma
Jolijn van Haaf

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1. Inleiding 13

- 1.1. Achtergrond 13
 - 1.1.1. Vreemdelingen en illegalen 13
 - 1.1.2. Aanleiding voor het onderzoek 14
- 1.2. Doel- en vraagstelling van het onderzoek 15
 - 1.2.1. Doelstelling 15
 - 1.2.2. Onderzoeksvragen 16
- 1.3. Methode en uitvoering van onderzoek 16

2. Een kwaliteitscriterium 19

- 2.1. Inleiding 19
- 2.2. De rechtsbijstand zoals hij zou moeten zijn 20
- 2.3. Recent geconstateerde knelpunten 20
 - 2.3.1. Oriënterend onderzoek naar het imago van en klachten over de rechtsbijstandverlening in asielzaken 20
 - 2.3.2. Verkenningsonderzoek rechtsbijstand in bewaringszaken 's-Hertogenbosch 22
 - 2.3.3. Aanbevelingen adviescommissie naar aanleiding van het onderzoek 23
- 2.4. De mening van de vreemdelingen zelf 24
- 2.5. De rol van de Orde van Advocaten 28
- 2.6. De rol van de Raden voor Rechtsbijstand 29
 - 2.6.1. Inleiding 29
 - 2.6.2. Knelpunten 29
 - 2.6.3. Initiatieven van de raden ter verbetering van de uitvoeringspraktijk 31
- 2.7. De uitvoeringspraktijk 33
- 2.8. Van kwaliteitscriterium naar kwaliteitsmodel 33

3. De praktijk van de rechtsbijstandverlening 37

- 3.1. Inleiding 37
- 3.2. De Vreemdelingenpolitie in Nederland 37
- 3.3. De advocatuur 42
- 3.4. De penitentiaire inrichtingen 57
- 3.5. Het oordeel van de rechterlijke macht 65

4. Achtergronden van gebrekkige rechtsbijstand 73

- 4.1. Inleiding 73
- 4.2. De geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand aan cliënten in vreemdelingenbewaring 75
- 4.3. Het moreel argument - affiniteit en verantwoordelijkheidsbesef 76
- 4.4. Het wettelijk argument - wetten, regels en gedragscodes 77
- 4.5. Het motivationeel argument - beloning, prestige en status 80
- 4.6. Belemmeringen die een goede rechtsbijstand mogelijk in de weg staan 81

5. Conclusie en aanbevelingen 87

- 5.1. Beantwoording van de onderzoeksvragen 87
- 5.2. Van aandachtspunt naar aanbeveling 90
 - 5.2.1. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het moreel argument 91
 - 5.2.2. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het wettelijk argument 91
 - 5.2.3. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het motivationeel argument 94
- 5.4. Aanbevelingen 95

Geraadpleegde literatuur 99

Bijlagen 101

- Bijlage 1: Vragenlijst vreemdelingenpolitie 103
- Bijlage 2: Vragenlijst rechtsbijstandverleners 107
- Bijlage 3: Interviewschema vreemdelingenrechters 115
- Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde vreemdelingenrechters 117

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek, doelstelling en onderzoeksvragen

De kwaliteit van rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring is al geruime tijd onderwerp van discussie. Na een reeks van klachten die de Raad voor Rechtsbijstand in 's-Hertogenbosch bereikte onder andere via de Commissie van Toezicht van het Justitieel complex Koning Willem II te Tilburg besloot de Raad een verkenningsonderzoek in het eigen hofressort te laten uitvoeren. Het verkenningsonderzoek toonde verscheidene problemen aan op vier onderzochte terreinen, te weten het piketbezoek, de kwaliteit van de rechtsbijstand zelf, de informatievoorziening tussen de verschillende betrokken actoren en het aanbod van de rechtsbijstandverlening dat onvoldoende was afgestemd op de vraag (Van den Elshout, 2000). Het onderzoek van Van Kalmthout et al. uit 2004 naar terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring toonde andermaal de noodzaak van een uitgebreid en landelijk onderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen aan. De raden voor rechtsbijstand hebben daarop besloten IVA Beleidsonderzoek en Advies te vragen dit onderzoek uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek worden in dit rapport beschreven.

Leidraad voor het onderzoek vormen de twee hoofddoelstellingen ervan, zoals die zijn geformuleerd door de raden:

- a. Het geven van een landelijk beeld van de kwaliteit van de rechtsbijstand in de vreemdelingenbewaring.
- b. Het formuleren van mogelijkheden voor de raden om de kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen te kunnen bevorderen.

Meer specifiek vragen de raden om een beantwoording van een reeks onderzoeksvragen, te weten:

Ten aanzien van de ondersteuning in de piketfase:

1. in hoeverre worden cliënten (tijdig) bezocht en effectief ondersteund in de piketfase en, indien dat niet gebeurt, welke redenen zijn daarvoor aan te wijzen;
2. hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten wel (tijdig) worden bezocht en effectief worden ondersteund in de piketfase.

Ten aanzien van de ondersteuning in de bewaringsfase:

3. in hoeverre worden cliënten bezocht en ondersteund tijdens de bewaringsfase;

4. is de ondersteuning van een rechtsbijstandverlener aan cliënten die zich in bewaring bevinden adequaat (wat betreft houding, kennis, vaardigheden);
5. indien de ondersteuning niet als adequaat valt aan te merken, welke zaken belemmeren een adequate ondersteuning van de cliënt;
6. hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten adequater worden ondersteund, en in hoeverre kan een spreekuurvoorziening op de bewaringslocaties daarbij helpen?

Methode

Teneinde aan de onderzoeksdoelstelling te voldoen en de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn diverse bronnen geraadpleegd. In de eerste plaats is er een *literatuurstudie* verricht naar bestaande kennis over de kwaliteit van rechtsbijstand in het algemeen en naar die aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in het bijzonder. Er is een *secundaire analyse* verricht op de gegevens zoals die door Van Kalmthout en zijn team zijn verzameld ten behoeve van zijn onderzoek naar terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Het ging er hierbij in de eerste plaats om ook de vreemdeling zelf een plaats in het rapport te kunnen geven. Er is een *rondgang langs de raden voor rechtsbijstand* gemaakt om te inventariseren wat hun bekend was over klachten over en tekortkomingen aan de kwaliteit van rechtsbijstand aan vreemdelingen en ook welke initiatieven zij mogelijk al genomen hadden om die kwaliteit te bevorderen. Vervolgens is de *vreemdelingenpolitie* benaderd met de vraag een zogenoemde schaduwboekhouding bij te houden van vreemdelingen die zij gedurende een maand kregen aangeboden. Het ging om de gang van zaken tijdens de piketfase, tijdstippen van de diverse handelingen en het optreden van de rechtsbijstandverlener daarbij. De vreemdelingenpolitie is na het invullen van de vragenlijsten ten behoeve van de schaduwboekhouding in de gelegenheid gesteld hun bevindingen mondeling toe te lichten en eventuele knelpunten kenbaar te maken. Vervolgens is de advocatuur benaderd met een schriftelijke enquête. Ook rechtsbijstandverleners van de Stichting Rechtsbijstand Asiel, van wie een aantal ten tijde van het onderzoek nog vreemdelingenbewaringszaken voor hun rekening nam, zijn op deze wijze bevraagd over hun bedrijfsvoering, hun affiniteit met het werkveld, hun praktijk van bezoeken en de knelpunten daarbij, de communicatie met de vreemdeling, collega-advocaten en andere betrokken partijen, kortom, feitelijk alles wat met de uitoefening van hun vak, het verlenen van rechtsbijstand aan vreemdelingen, te maken heeft. Met een selectie van de geënquêteerde advocaten is een aanvullend telefonisch interview gehouden. Penitentiaire inrichtingen zijn bezocht met de vraag in hoeverre zij de rechtsbijstand (kunnen) belemmeren of juist bevorderen. De spreekuurvoorziening die sommige penitentiaire inrichtingen kennen, kreeg daarbij speciale aandacht. Ten slotte is een groep vreemdelingenrechtters geïnterviewd over hun visie op de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen en de rol van de vreemdelingenpolitie en de advocatuur daarbij. De gegevensverzameling heeft gefaseerd plaatsgevonden. De literatuurstudie, de secundaire analyse en de rondgang van de raden gingen vooraf aan het deelonderzoek bij de vreemdelingenpolitie. Daarna zijn de rechtsbijstandverleners ondervraagd en ten slotte de penitentiaire inrichtingen en de vreemdelingenrechtters. Belangrijk is het zich te realiseren dat de ondervraagde

advocaten niet als representatief voor de gehele beroepsgroep kunnen worden gezien. De nonrespons onder advocaten bedroeg 58%. Het lijkt redelijk te veronderstellen dat minder goed presterende of gemotiveerde advocaten zich vooral zullen bevinden onder degenen die niet op de enquête hebben gereageerd.

De literatuurstudie, de secundaire analyse op de gegevens van het onderzoek van Van Kalmthout c.s. en de interviews bij de raden voor rechtsbijstand hebben geresulteerd in een *kwaliteitsmodel*. Het kwaliteitsmodel vormt het kader waarbinnen de onderzoeksdoelstellingen en –vragen te lijf zijn gegaan. Het model bevat drie ‘argumenten’ die goede, adequate rechtsbijstand bevorderen: een moreel argument, een wettelijk argument en een motivationeel argument.

1. Het moreel argument is individueel van aard en wordt bepaald door beroepseer en verantwoordelijkheidsbesef en kan worden omschreven als een ‘hoge norm’ die rechtsbijstandverleners kunnen stellen aan de kwaliteit van hun rechtsbijstandverlening.
2. Het wettelijk argument is collectief van aard en wordt bepaald door de (van toepassing zijnde) wetten, de gedragscodes van de beroepsgroep en de afgelegde eed en kan worden omschreven als een ‘lage norm’, of ‘minimale norm’.
3. Het motivationeel argument is gedeeltelijk individueel en gedeeltelijk collectief van aard en wordt bepaald door prestige en beloning. Prestige en beloning worden collectief vastgesteld, maar kennen uiteraard een individuele waardering.

De argumenten kunnen in hun effectiviteit worden gehinderd door belemmeringen, praktische moeilijkheden, knelpunten die een goede kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand in de weg staan. Alle onderzochte betrokken partijen hebben zo hun rol in dit model, in faciliterende dan wel in uitvoerende zin.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

De gang van zaken tijdens de piketfase

1. In hoeverre worden cliënten (tijdig) bezocht en effectief ondersteund in de piketfase en welke redenen zijn daarvoor aan te geven?

Het blijkt dat bezoek van de rechtsbijstandverlener tijdens het eerste gehoor van de vreemdeling door de vreemdelingenpolitie maar weinig voorkomt: 38% van de vreemdelingen die zeiden rechtsbijstand te wensen, heeft bezoek van een rechtsbijstandverlener voor of tijdens het gehoor gekregen. Circa 20% van alle gehoren vond in aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener plaats. Een meerderheid (55%) van de vreemdelingen zou overigens te kennen hebben gegeven volgens opgave van de politie geen rechtsbijstand bij het gehoor te wensen. Het blijkt echter dat hen nogal eens niet de vraag is gesteld of zij rechtsbijstand bij het gehoor *wensen*, maar of zij er *bezwaar* tegen zouden hebben als het gehoor zonder aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener zou plaatsvinden. In sommige regio's heeft de vreemdelingenpolitie weinig zicht op het al of niet verschijnen van een rechtsbijstandverlener binnen 24 uur na

staandehouding van de vreemdeling. In die gevallen waar de vreemdelingenpolitie er wel met zekerheid informatie over kon verschaffen bleek circa een vijfde van de vreemdelingen *niet* binnen 24 uur te zijn bezocht. De meest aangevoerde reden door de rechtsbijstandverlener aan de vreemdelingenpolitie voor het niet binnen 24 uur verschijnen is 'geen tijd'.

Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat een derde van hen aanwezigheid bij het gehoor niet noodzakelijk acht, omdat het 'niets toevoegt'. De bezoektijden van het politiebureau of het cellencomplex blijken de grootste hindernis te vormen bij het willen bezoeken van de cliënt binnen 24 uur na staandehouding.

2. Hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten wel (tijdig) worden bezocht en effectief ondersteund in de piketfase?

Effectieve ondersteuning tijdens de piketfase kan worden bevorderd door de vreemdeling direct na zijn staandehouding goed te informeren over zijn rechten en plichten, bijvoorbeeld door middel van een informatiefolder in de eigen taal, met name waar het het recht op rechtsbijstand betreft. Persoonlijk telefonisch contact tussen vreemdelingenpolitie en piketadvocaat of rechtsbijstandverlener kan helpen om afspraken te maken over tijdstip en locatie van bezoeken en om daarvoor een zekere commitment te verkrijgen. Een piketcentrale werkt in dat opzicht duidelijk belemmerend. Kortdurende piketroosters ingericht op minimale reisafstanden voor de piketadvocaten kunnen het hen gemakkelijker maken om een tijdig bezoek te arrangeren. Daar waar persoonlijk contact tussen vreemdelingenpolitie en piketadvocaat niet mogelijk is kan een centraal (regionaal) informatiepunt over bewaringslocatie van de vreemdeling de rechtsbijstandverleners goede diensten bewijzen.

De gang van zaken tijdens de bewaringsfase

3. In hoeverre cliënten worden bezocht en ondersteund tijdens de bewaringsfase?

De communicatie tussen rechtsbijstandverlener en vreemdeling gedurende de bewaringsfase verloopt in de meeste gevallen schriftelijk. Exacte cijfers over bezoeken van rechtsbijstandverleners aan penitentiaire inrichtingen zijn niet verkregen, maar het lijkt niet veel voor te komen. Zo kan het gebeuren dat cliënt en rechtsbijstandverlener elkaar tijdens het eerste beroep voor het eerst ontmoeten. Het komt echter ook veelvuldig voor dat de cliënt bij het eerste beroep een andere dan zijn piketadvocaat naast zich ziet, doordat de zaak is overgedragen. Een meerderheid van de advocaten draagt zelf zaken over, of krijgt ze van collega's overgedragen. Gemiddeld genomen wordt, volgens opgave van de advocaten, 10% van de zaken binnen 10 dagen overgedragen aan een collega. Vreemdelingenrechters spreken overigens van 'veel' overdrachten. Overdrachten zijn in de meeste gevallen bedoeld om aanwezigheid bij eerste en/of vervolgberoepen gemakkelijker, of bij verhindering van de oorspronkelijke advocaat, mogelijk te maken. Overdrachten op verzoek van de cliënt komen uiteraard ook voor, waarbij er in een klein aantal

zaken sprake lijkt te zijn van ronselpraktijken, waarbij cliënten, soms met valse voorwendselen, actief worden geworven.

Vier van de dertien ondervraagde rechtbanken constateren dat er bij 10% of meer van de eerste beroepen geen rechtsbijstandverlener komt opdagen. Slechts twee rechtbanken schatten het absentiepercentage op minder dan één. De afwezigheid van op zitting behandelde vervolggeroepen is duidelijk hoger. Schattingen lopen uiteen van 20 tot 50%, met een zwaartepunt van rond de 30% afwezigheid.

4. Is de ondersteuning van een rechtsbijstandverlener aan cliënten die zich in bewaring bevinden adequaat (wat betreft houding, kennis, vaardigheden)?

De praktijk van het overdragen maakt het mogelijk dat volkomen ondeskundige advocaten de belangen van de vreemdelingen behartigen. Schattingen van de vreemdelingenrechters over het aantal 'wanpresteerders' lopen uiteen van 0 tot 25%, met een zwaartepunt van rond de 10 à 15%. Er is voorts een praktijk geconstateerd van het overdragen of waarnemen van zaken die het mogelijk maakt ondeskundige advocaten de belangen van de vreemdelingen behartigen. Er is een grote groep 'gewoon' of 'middelmatic' presterende advocaten. Een goede kennis van relevante en met name recente jurisprudentie moet men daarbij niet verwachten. Ten slotte is er een kleine groep van excellente advocaten, ongeveer even groot als de groep wanpresteerders, die hun vak goed verstaan. Het komt geregeld voor dat advocaten op zitting 'niet uit een zaak halen wat erin zit'. Schattingen van vreemdelingenrechters variëren van 'het komt wel eens voor' tot 75%, met een zwaartepunt van rond de 50%. Overigens zou het wél aanvoeren van alle relevante bepleitbare argumenten uit een zaak tijdens de zitting lang niet altijd hebben geleid tot opheffing van de bewaring. De voorbereiding van de advocaten op een zitting is over het algemeen voldoende, waarbij opgemerkt dient te worden dat de dossiers over het algemeen dun zijn.

5. Welke zaken belemmeren een adequate ondersteuning van de cliënt?

Als belemmerende factoren voor een adequate ondersteuning zijn aan te wijzen:

- a. Een gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners;
- b. Een gebrek aan controle op het overtreden door rechtsbijstandverleners van in wetten, regels en codes vastgelegde gedragsaanwijzingen;
- c. Een bezoldigingssysteem dat geen onderscheid maakt op kwaliteit.

Het gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van externe prikkels die het 'moreel argument' van de rechtsbijstandverlener hoog zouden moeten houden. Aan de ene kant komt het maar weinig voor dat het lukt om een cliënt vrij te krijgen, waardoor de beroepsuitoefening weinig inhoudelijke bevrediging biedt in termen van concreet resultaat, aan de andere kant bestaat er geen goed functionerend klachtenstelsel waardoor rechtsbijstandverleners niet worden aangesproken op ondermaatse prestaties. Hierdoor kan een houding ontstaan dat het 'er niet toe doet' wat men doet of laat, die, dat is duidelijk, allerminst bevorderlijk is voor de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand.

Het gebrek aan controle op het overtreden van wetten, regels en codes maakt dat advocaten met kwade bedoelingen hun gang kunnen gaan. Niet verschijnen bij eerste beroepen of volkomen ondeskundig ter zitting verschijnen worden niet gesanctioneerd, sterker, deze wanprestaties worden in gelijke mate beloond als de wel adequate vormen van geleverde rechtsbijstand.

6. Hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten adequater worden ondersteund, en in hoeverre kan een spreekuurvoorziening op de bewaringslocaties daarbij helpen?

De kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen kan worden bevorderd door, naast de al eerder genoemde ingrepen, de belemmeringen die bij punt vijf zijn genoemd uit de weg te ruimen. Dat betekent dat cliënten goed op de hoogte moeten worden gebracht van hun rechten en hun mogelijkheden voor het indienen van een klacht over het functioneren van de rechtsbijstand. De raden zouden daartoe foldermateriaal, in verscheidene talen, kunnen uitgeven dat op het politiebureau aan de vreemdeling wordt uitgereikt. Een spreekuurvoorziening op de penitentiaire inrichtingen zou de cliënt kunnen helpen bij het op de juiste wijze indienen van zijn klacht met inachtneming van de klachtwaardigheid ervan en met een open oog voor het zoeken naar alternatieve oplossingen voor het geconstateerde probleem. De raden zouden controle kunnen uitvoeren op een aantal taken en rechtshandelingen van de rechtsbijstandverleners, te weten piketbezoek binnen 24 uur, verschijnen bij eerste beroepen en bij op zitting behandelde vervolgeroepen. De raden zouden aan *alle* rechtsbijstandverleners die vreemdelingen in vreemdelingenbewaring juridisch willen bijstaan dezelfde eisen kunnen stellen als aan degenen die zijn ingeschreven voor het vreemdelingenpiket, conform de voor die inschrijving bestaande inschrijvingsvoorwaarden. De raden zouden kunnen controleren op het volgen van vervolgcursussen. De raden zouden een zekere mate van specialisatie onder rechtsbijstandverleners kunnen waarborgen door een minimum aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring per jaar van hen te verlangen. Zij zouden de piketroosters daarop kunnen aanpassen. De raden zouden sancties kunnen toepassen bij het door rechtsbijstandverleners in gebreke blijven op voornoemde controlegebieden, door middel van een lagere vergoeding en/of ontneming van het recht vreemdelingenbewaringszaken te mogen behartigen. De raden zouden een vergoeding kunnen verstrekken voor bepaalde handelingen die de kwaliteit van de rechtsbijstand dienen, zoals het bezoeken van een cliënt in een penitentiaire inrichting en het begeleiden van de cliënt bij presentaties aan ambassades of consulaten. Ten slotte zouden de raden kunnen proberen de Nederlandse Orde van Advocaten directer aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid bij het bewaken van het adequaat functioneren van de beroepsgroep.

Aan het slot van hoofdstuk vijf staan elf aanbevelingen geformuleerd die naar het oordeel van de onderzoekers de meeste aandacht van alle hier genoemde mogelijkheden voor verbetering verdienen.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1. Achtergrond

1.1.1. Vreemdelingen en illegalen

Over het aantal vreemdelingen en vooral het aantal illegalen in Nederland wordt van oudsher veel gespeculeerd. Een vreemdeling is iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Een illegaal is een vreemdeling die in Nederland verblijft zonder toestemming van de overheid. Het is moeilijk om een betrouwbare schatting te maken van een groep wiens voornaamste doel het is zich schuil te houden, althans buiten het bereik van politie en justitie te blijven. Tussen 1997 en 2000 werden in Nederland ruim 53.000 staandehoudingen van vreemdelingen verricht waarvan er ruim 47.000 betrekking hadden op vreemdelingen zonder tijdelijke of permanente verblijfsvergunning, ofwel illegalen. De omvang van het werkelijk aantal zich in Nederland bevindende illegalen wordt veel hoger ingeschat, namelijk tussen 112.000 en 163.000 (Van Kalmthout et al., 2004; zie ook Engbersen et al., 2002). Een recente schatting (Leerkes et al., 2004 in ACVZ, 2005) gaat uit van 125.000 à 225.000 illegalen. Gezien de ruime marges die (noodzakelijkerwijs) in de schattingen worden aangehouden, is het moeilijk te zeggen wat de effecten zijn van het restrictievere beleid ten aanzien van asielzoekers op het aantal illegalen in Nederland. Aangenomen mag echter worden dat hun aantal eerder stijgt dan daalt.

Als een illegale vreemdeling is staandegehouden, volgt na verhoor meestal een inbewaringstelling om de uitzetting van de illegaal voor te bereiden. Van de eerder genoemde staandehoudingen in 1997-2000 werd 37% uiteindelijk effectief het land uitgezet. Na invoering van de *Vreemdelingenwet 2000* in 2001 is dit percentage iets opgelopen tot circa 40% in 2003. Uit het onderzoek van Van Kalmthout et al. (2004) bleek dat de verblijfsduur in vreemdelingenbewaring gemiddeld 80 dagen telt. De omvang van vreemdelingenbewaring is de laatste jaren toegenomen tot een totale capaciteit van 2.091 plaatsen (TK 2004-05, 29 344, nr.39).

Voorafgaand aan en tijdens de inbewaringstelling heeft de vreemdeling recht op rechtsbijstand. De verlening van deze rechtsbijstand wordt georganiseerd door de raden voor de rechtsbijstand, waarvan elk hofressort er één heeft (Leeuwarden, Amsterdam, Arnhem, 's-Gravenhage en 's-Hertogenbosch). Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004 blijkt dat er de laatste jaren een grote fluctuatie bestaat in aantal toevoegingen die betrekking hebben op het vreemdelingenrecht. In het jaar 2000 waren er 21.293 toevoegingen, in 2001 15.844, in 2002 24.133, in 2003 28.746 en in 2004 22.984 (Jungmann & Combrink-Kuiters, 2005, p.20). Overigens is het totaal aantal toevoegingen, op alle rechtsgebieden tezamen, van 2000-2004 gestegen met 17% tot 343.716. Niet alleen de toename van het aantal toevoegingen, maar ook van het aantal

locaties en plaatsen van vreemdelingenbewaring in Nederland maakt de taak van de raden wat betreft het coördineren van rechtsbijstand aan vreemdelingen omvangrijker en gecompliceerder.

In mei 2000 verschenen de resultaten van een verkenningsonderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen, zoals die werd verleend binnen het hofressort 's-Hertogenbosch (Van den Elshout, 2000). Het onderzoek kwam voort uit een reeks van klachten die de Stichting Rechtsbijstand Asiel bereikte via hun wekelijkse spreekuur in Justitieel Complex Koning Willem II te Tilburg. Daarnaast was door de directie en de Commissie van Toezicht van het Justitieel Complex Koning Willem II een brief uitgegaan naar de Orde van Advocaten over gesignaleerde knelpunten bij de rechtsbijstandverlening aan gedetineerde vreemdelingen. Op grond van deze beide impulsen gaf de Raad voor de Rechtsbijstand aan de Stichting Rechtsbijstand Asiel de opdracht een onderzoek naar de rechtsbijstandverlening in bewaringszaken uit te voeren binnen het ressort 's-Hertogenbosch.

De knelpunten die in het onderzoek naar voren komen zijn te verdelen in vier verschillende onderwerpen, te weten het piketbezoek, de kwaliteit van de rechtsbijstand zelf, de informatievoorziening tussen de verschillende actoren en het aanbod van rechtsbijstandverlening. Op al deze terreinen deden zich verschillende problemen voor. Zij komen in paragraaf 2.3.2 verder aan de orde.

Naar aanleiding van de resultaten van het verkenningsonderzoek heeft de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch een commissie ingesteld voor het doen van voorstellen voor het oplossen van de gesignaleerde knelpunten. De door haar geformuleerde voorstellen zijn zeer concreet en op de uitvoeringspraktijk gericht. De voorstellen zijn gepubliceerd net na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet, d.d. 1 april 2001. De bevindingen van de commissie waren echter al eerder aan de betrokken partijen bekendgemaakt waardoor de aanbeveling ook SRA-juristen rechtsbijstand te laten verlenen aan personen in vreemdelingenbewaring reeds in de nieuwe Vreemdelingenwet kon worden opgenomen. Sommige van de genoemde knelpunten zijn met de komst van de nieuwe wet ondervangen, maar, constateert de commissie, er zijn ook enkele nieuwe bijgekomen. De commissie acht de problemen dan ook onverminderd van toepassing op de huidige situatie.

1.1.2. Aanleiding voor het onderzoek

Problemen met de kwaliteit van de rechtsbijstand zijn ook in ander onderzoek gesignaleerd. Recent verschenen de eerste deelrapporten van een door het Schoordijk instituut in samenwerking met de universiteit van Tilburg ter hand genomen onderzoeksprogramma "Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring" onder leiding van professor Van Kalmthout en gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en het Europees Vluchtelingenfonds. Op basis van de gegevens verzameld in dit onderzoek stelt Van Kalmthout dat het dringend aanbeveling verdient nader onderzoek te doen naar de kwaliteit van de rechtsbijstand door

advocaten en rechtsbijstandverleners van de Stichting Rechtsbijstand Asiel en te bezien welke verbeteringen in de kwaliteit kunnen worden aangebracht. Bij de aanbidding van het rapport aan de Tweede Kamer geven de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie en van Justitie in een reactie te kennen van mening te zijn dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in het algemeen in voldoende mate geborgd is (TK 2004-05, 29 344, nr.39). Zij wijzen op een aantal maatregelen die recent zijn ingevoerd. Zo wordt sedert 2003 de praktijkuitoefening van advocaten door middel van een audit aan een aantal gestandaardiseerde normen getoetst. De uitvoering van het systeem van kwaliteitsborging is ondergebracht bij de Nederlandse Orde van Advocaten, waarbij is afgesproken dat het systeem onderworpen is aan *een metatoetsing* door de raden voor rechtsbijstand. De ministers erkennen echter dat op het terrein van de rechtsbijstand in de vreemdelingenbewaring verdere kwaliteitsimpulsen noodzakelijk kunnen zijn. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen welke maatregelen daartoe het meest geëigend zijn.

1.2. Doel- en vraagstelling van het onderzoek

1.2.1. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig.

- 1. Het geven van een landelijk beeld van de kwaliteit van de rechtsbijstand in de vreemdelingenbewaring.*

Het verkenningsonderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand in het hofressort 's-Hertogenbosch in 2000 toonde aan dat de verleende hulp op een aantal terreinen tekortschoot. Het vermoeden bestaat dat dit zich niet beperkt tot 's-Hertogenbosch, maar een landelijk fenomeen is. Onbekend is welke specifieke vormen het probleem in andere ressorten kent en wat de ernst ervan zal zijn. Een belangrijke factor hierbij is dat het onderwerp van onderzoek sterk in beweging is, en is geweest de afgelopen jaren, onder meer door de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet, de toename van het aantal vreemdelingenzaken en de sterkere nadruk die het terugkeerbeleid heeft gekregen in de Vreemdelingenwet. Het is daarom van belang om opnieuw een inventarisatie te maken van het probleem, inclusief het ressort 's-Hertogenbosch, en de knelpunten aan het licht te brengen.

- 2. Het formuleren van mogelijkheden voor de raden om de kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen te kunnen bevorderen.*

Naast een inventarisatie van de kwaliteit van de rechtsbijstand richt het onderzoek zich nadrukkelijk op de mechanismen die ten grondslag liggen aan de mate van geleverde kwaliteit. De gedachte is dat daar de sleutels liggen tot structurele verbetering van de huidige praktijk. De bevindingen zullen, voor zover van toepassing, gespiegeld worden aan de eerdere bevindingen en aanbevelingen die zijn gedaan op basis van het verkenningsonderzoek in 's-Hertogenbosch.

1.2.2. Onderzoeksvragen

De raden voor rechtsbijstand willen de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring nader (laten) onderzoeken. Het gaat hierbij om de geboden rechtsbijstand aan vreemdelingen zowel in de piketfase als in de bewaringsfase. Met name de operationalisering van het begrip 'kwaliteit' is bepalend voor een uiteindelijke opbouw van het onderzoek. De raden zelf geven in de notitie 'Voorlopige opzet onderzoek kwaliteit rechtsbijstand vreemdelingenbewaring' aan dat in het onderzoek een aantal aspecten in ieder geval dient te worden meegenomen.

Ten aanzien van de ondersteuning in de piketfase formuleerden zij de volgende vragen:

1. in hoeverre worden cliënten (tijdig) bezocht en effectief ondersteund in de piketfase, en, indien de cliënt niet (tijdig) wordt bezocht en effectief ondersteund, welke redenen zijn daarvoor aan te wijzen;
2. hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten wel (tijdig) worden bezocht en effectief ondersteund in de piketfase.

Ten aanzien van de ondersteuning in de bewaringsfase dient te worden onderzocht:

3. in hoeverre cliënten worden bezocht en ondersteund tijdens de bewaringsfase;
4. of de ondersteuning van een rechtsbijstandverlener aan cliënten die zich in bewaring bevinden adequaat is (wat betreft houding, kennis, vaardigheden);
5. indien de ondersteuning niet als adequaat valt aan te merken, welke zaken een adequate ondersteuning van de cliënt belemmeren;
6. hoe de raden kunnen bevorderen dat cliënten adequater worden ondersteund. Waarbij de raad specifiek ook vraagt om een evaluatie van ingevoerde spreekuurvoorzieningen op de bewaringslocaties.

Samengevat gaat het - bij beide fasen - om vier verschillende onderzoekselementen:

- a. een analyse en beschrijving van de praktijk;
- b. een kwaliteitsbeoordeling ten aanzien van de geboden ondersteuning;
- c. het achterhalen van achtergronden van gebrekkige rechtsbijstand;
- d. het benoemen van verbetermogelijkheden.

1.3. Methode en uitvoering van onderzoek

Bij een onderzoek naar kwaliteit ontstaat onmiddellijk de behoefte om die kwaliteit ergens aan te kunnen relateren of op zijn minst een plaats te kunnen geven binnen een stelsel van maatschappelijk geaccepteerde normen daarover. Om aan die behoefte tegemoet te komen wordt in dit onderzoek een model ontwikkeld dat zo goed als mogelijk alle variabelen omvat die van invloed zouden kunnen zijn op de kwaliteit van de rechtsbijstand. De eerste fase van het onderzoek, beschreven in hoofdstuk twee, wordt benut om dat model vorm te geven. In deze eerste fase wordt er een literatuurstudie verricht naar bestaande kennis over de kwaliteit van rechtsbijstand in

het algemeen en naar die aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in het bijzonder. Er wordt een secundaire analyse verricht op de gegevens zoals die door Van Kalmthout en zijn team zijn verzameld ten behoeve van zijn onderzoek naar terugkeer mogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Het gaat er hierbij in de eerste plaats om ook de vreemdeling zelf een plaats in het rapport te kunnen geven. Er zal een rondgang langs de raden voor rechtsbijstand worden gemaakt om te inventariseren wat hun bekend is over klachten over en tekortkomingen aan de kwaliteit van rechtsbijstand aan vreemdelingen en ook welke initiatieven zij mogelijk al genomen hebben om die kwaliteit te bevorderen.

In de tweede fase van het onderzoek, beschreven in hoofdstuk drie, wordt de vreemdelingenpolitie benaderd met de vraag een zogenoemde schaduwboekhouding bij te houden van vreemdelingen die zij gedurende een maand krijgen aangeboden. Het gaat om de gang van zaken tijdens de piketfase, tijdstippen van de diverse handelingen en het optreden van de rechtsbijstandverlener daarbij. De vreemdelingenpolitie zal na het invullen van de vragenlijsten ten behoeve van de schaduwboekhouding in de gelegenheid worden gesteld om de bevindingen mondeling toe te lichten en eventuele knelpunten kenbaar te maken.

De derde fase van het onderzoek omvat een schriftelijke enquête bij de advocatuur alsmede bij een aantal juristen van de Stichting Rechtsbijstand Asiel benaderd. Zij worden bevraagd over hun bedrijfsvoering, hun affiniteit met het werkveld, hun praktijk van bezoeken en de knelpunten daarbij, de communicatie met de vreemdeling, collega-advocaten en andere betrokken partijen, kortom, feitelijk alles wat met de uitoefening van hun vak, het verlenen van rechtsbijstand aan vreemdelingen, te maken heeft. Met een selectie van de geënquêteerde advocaten zal een aanvullend telefonisch interview worden gehouden. Penitentiaire inrichtingen zullen worden bezocht met de vraag in hoeverre zij de rechtsbijstand (kunnen) belemmeren of juist bevorderen. De spreekuurvoorziening die sommige penitentiaire inrichtingen kennen, zal daarbij speciale aandacht krijgen.

Ten slotte, in de vierde fase van het onderzoek, wordt een groep vreemdelingenrechters geïnterviewd over hun visie op de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen en de rol van de vreemdelingenpolitie en de advocatuur daarbij.

In het vierde hoofdstuk worden de resultaten zoals die in hoofdstuk drie zijn beschreven, toegepast op het kwaliteitsmodel uit hoofdstuk twee. Bevorderende en belemmerende aspecten zullen apart van elkaar worden beschreven. In het slothoofdstuk zullen de mogelijkheden voor verbetering van de uitvoeringspraktijk en (hopelijk dientengevolge) van de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden behandeld. Het hoofdstuk sluit af met een reeks van aanbevelingen die naar het oordeel van de onderzoekers de meeste prioriteit verdienen.

Hoofdstuk 2

Een kwaliteitscriterium

2.1. Inleiding

De beeldvorming over de advocatuur in Nederland is, haars ondanks misschien, niet vrij van smetten. Nog onlangs diende een groep letselschadeadvocaten een klacht in tegen een persiflerend reclamespotje waarin advocaten werden afgeschilderd als luie veelverdieners, die met traineren en golf spelen min of meer slapend rijk werden. Laemers en De Groot-Van Leeuwen noemen het beeld van de advocatuur, waaronder de asieladvocatuur, in hun onderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in asielzaken (2004) 'divers' en 'dubbelzinnig'. Ook constateren zij dat het beeld er in de loop der tijd 'niet beter' op is geworden. De kwalificatie 'geldwolf' wordt zelfs genoemd, overigens zonder die direct te verbinden aan de geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand.

Hoe die geleverde kwaliteit moet worden omschreven, of aan welke eisen die kwaliteit zou moeten voldoen is een moeilijk en tegelijkertijd onontkoombaar probleem. Veel is in wetten, regels en codes omschreven, maar zich daaraan strikt houden lijkt een welhaast onmogelijke opgave te zijn. Laemers en De Groot-Van Leeuwen noemen in dat verband artikel 8 van de gedragsregels voor advocaten dat voorschrijft dat de cliënt op de hoogte moet worden gebracht van alle belangrijke informatie, feiten en afspraken en dat die zonodig schriftelijk moeten worden bevestigd. Het blijkt in de praktijk vaak niet haalbaar om hieraan te voldoen, zonder daarmee zand in de machine te strooien. Het mechanisme is enigszins vergelijkbaar met de zogenoemde 'stiptheidsacties' die in de jaren tachtig opgeld deden, waarbij grote delen van het openbare leven stil kwamen te liggen als iedereen zich strikt aan de geldende regels zou houden.

In het algemeen zal men zich beroepen op wat men "in gemoede geloove rechtvaardig te zijn", zoals het voorschrift voor het al of niet aangaan van een zaak luidt in de eed die elke advocaat dient af te leggen voordat hij zijn beroep mag uitoefenen. Wat men in gemoede geloove rechtvaardig te zijn, kent natuurlijk vele interpretaties. Men kan stellen dat het hele recht draait om wat men in gemoede geloof rechtvaardig te zijn. Men acht het rechtvaardig dat een door de politie vanwege 'een redelijk vermoeden van illegaal verblijf' staandegehouden mens weet krijgt van zijn rechten en plichten en dat hij bij zijn rechtszaak wordt bijgestaan door een vakkundig persoon. Men acht het ook rechtvaardig dat hij 'indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert' daarvoor een tijd wordt op- of vastgehouden. Wat 'goede rechtsbijstand' is en wat niet, wordt binnen de grenzen die de wet eraan stelt voornamelijk bepaald door individuele oordelen. De één vindt het misschien noodzakelijk dat een rechtsbijstandverlener voor of bij het eerste gehoor van de vreemdeling aanwezig is, een ander zal daaraan wellicht minder waarde hechten.

2.2. De rechtsbijstand zoals hij zou moeten zijn

De onontkoombaarheid van de noodzaak een omschrijving van het kwaliteitsbegrip te geven, is met het voorgaande niet weggenomen, evenmin als de mogelijke behoefte om daaraan ook een hard criterium, een standaard te verbinden. We willen zowel het kwaliteitsbegrip als de kwaliteitsstandaard opstellen aan de hand van de praktijk. Aan bod komen respectievelijk eerdere onderzoeken naar de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen en aan asielzoekers, de aanbevelingen van de commissie die naar aanleiding van het onderzoek in 's-Hertogenbosch naar de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in het jaar 2000 werd ingesteld, de mening van de vreemdelingen zelf en de visie van de raden voor rechtsbijstand. Door het weergeven van vermeende en geconstateerde knelpunten ontstaat een beeld van hoe de kwaliteit van de rechtsbijstand idealiter zou moeten zijn, namelijk in de denkbeeldige situatie dat al die knelpunten zouden zijn opgelost.

Het streven is om op inductieve wijze een model te construeren dat de elementen die de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand beïnvloeden in voldoende mate bevat en beschrijft. Als standaard voor de mate van kwaliteit geldt vooralsnog de *communis opinio*, verwoord door zoveel mogelijk partijen, met uitzondering van de belanghebbende uitvoerende partijen, te weten de vreemdelingenpolitie en de rechtsbijstandverleners. Deze twee beroepsgroepen vormen de elementen van onderzoek, die in volgende hoofdstukken uitgebreid aan bod zullen komen. Hun prestaties en verrichtingen inzake de vreemdelingenrechtsbijstand zullen gerelateerd worden aan de in dit hoofdstuk beschreven pragmatisch-empirische kwaliteitsnorm, met het kwaliteitsmodel als leidraad.

2.3. Recent geconstateerde knelpunten

2.3.1. Oriënterend onderzoek naar het imago van en klachten over de rechtsbijstandverlening in asielzaken

In 2004 werd door de Radboud Universiteit Nijmegen een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar het imago van en klachten over de rechtsbijstandverlening in *asielzaken* (Laemers & De Groot-Van Leeuwen, 2004). Op basis van interviews met een handvol 'insiders' komen de onderzoekers tot de slotsom dat er een 'kleine groep' zeer goede asieladvocaten is, een groep redelijk functionerenden en een groep 'slechte' advocaten. Over de grootte van de verscheidene groepen lopen de meningen van de ondervraagden nogal uiteen. Een probleem zouden de zogenoemde één-pitters vormen, advocaten die de praktijk in een éénmanskantoor uitoefenen. Zij zouden soms tot wel 500 zaken per jaar voor hun rekening nemen, wat als erg veel wordt gezien. Laemers en De Groot-Van Leeuwen noemen een aantal 'misslagen' die sommige rechtsbijstandverleners in asielzaken begaan. Ofschoon niet allemaal van toepassing op bewaringszaken, geven zij een goede indicatie van wat er ook bij bewaringszaken aan de hand zou kunnen zijn:

- Beroepen of voorlopige voorzieningen niet intrekken omwille van een hogere vergoeding
- Reiskosten dubbel of zelfs driedubbel declareren

- Niet betalen griffierechten
- Niet aanvullen van gronden
- Niet stellen als gemachtigde
- Alleen algemene, geen specifieke gronden aanvoeren (indicatie dat advocaat zich mogelijk niet in de zaak heeft verdiept)
- Geen samenhang aangeven
- Magere beroepsgronden aangeven.

De factoren die hieraan debet zijn volgens het Nijmeegse onderzoek:

- Gebrek aan kwaliteitseisen
- Geen uniformiteit bij de raden
- Te weinig strafmaatregelen
- Te hoge drempel om klacht in te dienen
- Slordig werken
- Onervarenheid
- Ondeskundigheid
- Voortdurende wijziging wet- en regelgeving
- Niet voldoende bijhouden van jurisprudentie
- Beroepsgroep is niet voldoende georganiseerd (zoals letselschadeadvocaten)
- Kantjes eraf lopen
- Veel termijnen
- Weinig contact met cliënt
- Taalbarrière
- Zwakke broeders
- Zakenoverschot.

Uit het klachtenonderzoek van Laemers en De Groot-Van Leeuwen blijkt dat maar weinig klachten worden ingediend. Klachtwaardig wordt geacht 'elk handelen of nalaten van een rechtsbijstandverlener waarvan in redelijkheid gezegd kan worden dat dit in strijd is met een behoorlijke asielrechtsbijstand' (ibid., p. 34) Cliënten en rechtsbijstandverleners blijken beide terughoudend met het indienen van klachten. In de periode 2001-2003 zijn voor zover men kon nagaan vijftien klachten door de Raden van Discipline en twee door het Hof van Discipline behandeld die betrekking hadden op vreemdelingenadvocaten. De geregistreerde klachten waren niet specifiek voor asielrechtsbijstandverlening en hadden betrekking op onder andere gebrekkige communicatie, het niet nakomen van toezeggingen, slechte bereikbaarheid, termijnoverschrijding en onvoldoende kwaliteit van de belangenbehartiging.

In hoeverre deze bevindingen van toepassing zijn op vreemdelingenbewaringzaken is natuurlijk de vraag. De onderzoekers merken echter wel op dat het onderscheid tussen asiel- en vreemdelingenrechtsbijstand 'moeilijk te maken' is. Veel advocaten combineren asielzaken met een

vreemdelingenbewaringspraktijk. Aangetoond zal moeten worden of hun werkwijze in het ene type zaken zal afwijken van het andere type.

In vervolg op het hier genoemde onderzoek hebben de raden voor rechtsbijstand opdracht gegeven een *Guide of good practice* op te stellen. Deze 'Leidraad voor de asieladvocaat'¹ heeft in de eerste plaats, zoals de titel al aangeeft, betrekking op asieladvocaten. Veel van de meer algemene vuistregels, over de positionering van de advocaat, de communicatie met de cliënt, de communicatie via tolken en de kantoororganisatie bijvoorbeeld, zijn echter zonder meer ook van toepassing op vreemdelingenbewaringsadvocaten. Daarnaast bevat het document een passage die speciaal van toepassing is op vreemdelingenbewaring. De in het stuk vervatte 'minimum-normen' sluiten in de eerste plaats aan bij de Vreemdelingenwet en –circulaire, maar geven daarnaast ook een aantal regels van fatsoen en goede gewoonte. Zo vinden we bijvoorbeeld het advies aan de advocaat om de cliënt bij langdurige detentie 'met enige regelmaat' te bezoeken. Het is hier niet de plaats om dit *vademecum* in extenso te bespreken. Wel illustreert het aardig de wijze waarop kwaliteit zich laat beoordelen. Enerzijds op het nakomen van (wettelijke) plichten, anderzijds op het doen van dingen die daar boven uitstijgen, die daadwerkelijk verwijzen naar *good practice*. Zo lezen we ten aanzien van het piketbezoek: "Indien u een piketmelding krijgt over een cliënt in vreemdelingenbewaring, heeft u in beginsel twee uur de tijd om naar de inbewaringstelling van uw cliënt te reizen. Mocht u dit niet redden, dan dient u uw cliënt in ieder geval binnen 24 uur daarna te bezoeken." (p.138). Met deze richtlijn wordt de rechtsbijstandverleners in feite meteen al de mogelijkheid geboden zich van het ene, hoge niveau van kwaliteit te begeven op het andere, lagere niveau. Een advocaat die 'de kantjes eraf loopt' zal proberen die weg te bewandelen die zich nog net binnen de grenzen bevindt van wat men redelijk, billijk, rechtvaardig, etcetera, vindt. Dat criterium wordt uiteindelijk bepaald door de samenleving, of door de mate van beschaving zo men wil, en is daardoor per definitie veranderlijk.

2.3.2. Verkenningsonderzoek rechtsbijstand in bewaringszaken 's-Hertogenbosch

In mei 2000 verschenen de resultaten van een verkenningsonderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen binnen het hofressort 's-Hertogenbosch (Van den Elshout, 2000). De genoemde knelpunten in dit onderzoek zijn te verdelen in vier verschillende onderwerpen:

1. Piketbezoek

De piketmelding vindt veelal in een laat stadium plaats, de bereikbaarheid van piketadvocaten is niet optimaal waardoor sommige vreemdelingen pas zeer laat piketbezoek krijgen of helemaal niet worden bezocht door een rechtsbijstandverlener. Er is slechts zelden een rechtsbijstandverlener aanwezig bij het gehoor.

¹ Doombos, N., F. Koers & Th. Wijngaard (2005). *Bij de hand in asielzaken; Leidraad voor de asieladvocaat*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

2. Kwaliteit van de verleende rechtsbijstand

De kwaliteit van de rechtsbijstand loopt sterk uiteen. Dit geldt voor wat betreft de *kennis* en *affiniteit* van relevante wet- regelgeving, maar ook voor de *inzet* die wordt getoond. Er zou sprake zijn van 'een kleine groep' goede gespecialiseerde advocaten en van een 'grote groep' advocaten die de bewaringszaken 'erbij doen'.

3. Informatie-uitwisseling

De informatievoorziening tussen de verschillende actoren laat te wensen over. De informatie- verstreking van vreemdelingendiensten aan rechtsbijstandverleners, van penitentiaire inrichtingen aan rechtsbijstandverleners, maar ook van rechtsbijstandverleners aan cliënten is onder de maat.

4. Het aanbod van de rechtsbijstand

Het aanbod van rechtsbijstand staat niet in verhouding tot de vraag, waardoor de roosters soms moeilijk gevuld kunnen worden en sommige rechtsbijstandverleners zich voor lange reistijden geplaatst zien om een cliënt te bezoeken.

2.3.3. Aanbevelingen adviescommissie naar aanleiding van het onderzoek

Naar aanleiding van de bevindingen van het verkenningsonderzoek heeft de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch een commissie ingesteld voor het doen van voorstellen voor het oplossen van de gesignaleerde knelpunten. Het advies onderzoek vreemdelingenbewaring is in juni 2001 gepubliceerd net na invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001. Waar knelpunten door de invoering van de nieuwe wet lijken te worden opgelost (bijvoorbeeld in het kader van de wachttijd van het gehoor), dreigen daarnaast door de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 nieuwe knelpunten te ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de kennis en vertrouwdheid met de nieuwe wetten en regels en hoe deze in de praktijk uitwerken. Naar het oordeel van de commissie kunnen belangrijke verbeteringen worden aangebracht in het verlenen van de rechtsbijstand aan vreemdelingen. De commissie stelt in juni 2001 de volgende oplossingen voor:

1. Contact met de vreemdeling dient bij voorkeur voorafgaand aan het gehoor plaats te vinden.
2. Meldingen van de vreemdelingendienst aan de rechtsbijstandverlener dienen minimaal 2 uur voor het gehoor plaats te vinden.
3. Er dient in ieder geval contact te zijn geweest van de rechtsbijstandverlener met de cliënt maximaal 24 uur na gehoor.
4. De melding door de vreemdelingendienst aan de rechtsbijstandverlener dient bij voorkeur telefonisch te geschieden, geen meldingen meer na 22:00 uur.
5. Het piketrooster dient zodanig ingericht te worden dat de rechtsbijstandverlener daadwerkelijk in staat wordt gesteld om tijdig aanwezig te kunnen zijn.
6. Afhandeling van piket en beroep dient door een en dezelfde rechtsbijstandverlener te gebeuren.
7. Rechtsbijstandverleners dienen affiniteit te hebben met asielrecht en strafrecht.

8. Toezending PV van verhoor; PV van staandhouding en bevel van bewaring aan rechtsbijstandverlener dient altijd en ambtshalve te geschieden.
9. Bij verhindering dient de rechtsbijstandverlener zelf voor vervanging te zorgen.
10. Er moet een spreekuurvoorziening komen in huizen van bewaring.
11. De Raad dient goed op de hoogte te zijn van de knelpunten (de lijnen moeten kort zijn).

Knelpunten en aanbevelingen zijn belangrijke criteria bij de bepaling van de kwaliteit van de thans geleverde rechtsbijstand aan vreemdelingen. Zij bevatten zowel pragmatische handvatten als morele ijkpunten om de bekommernis met de vreemdeling in vreemdelingenbewaring van de betrokken partijen aan te toetsen.

2.4. De mening van de vreemdelingen zelf

Bij het Bossche onderzoek zijn veel mensen uit het werkveld betrokken geweest, maar niet de vreemdelingen zelf. Onderzoek onder vreemdelingen is lastig uitvoerbaar vanwege taalproblemen en de soms maar korte beschikbaarheid van de vreemdeling. Overplaatsingen, uitzettingen en vrijlatingen maken het moeilijk om op afspraak een interview te organiseren.

Uniek aan het onderzoek 'Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring' (Van Kalmthout c.s., 2004) is dat het vreemdelingenperspectief er ruim in aan bod komt. Er zijn gegevens verzameld die gedetailleerde informatie bevatten over onder meer de geboden rechtsbijstand aan 400 vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. De informatie is afkomstig uit stukken uit het dossier van de vreemdelingen en uit interviews die met hen zijn gehouden, waarbij onder andere werd ingegaan op de waardering van de rechtsbijstand zoals die door de vreemdeling zelf is geuit. Van de 400 personen in het onderzoek hebben 276 vreemdelingen meegewerkt aan het zogeheten screeningsinterview, een respons van 69%. Dit interview werd kort na binnenkomst van de vreemdeling in de penitentiaire inrichting afgenomen. Het gaat om twee penitentiaire inrichtingen, te weten de PI Tilburg en de PI Ter Apel. Na het screeningsinterview is van 47 personen die intussen al geruime tijd (sommigen meer dan een half jaar) in bewaring zaten een diepte-interview afgenomen². Mede dankzij de bereidwillige hulp van de onderzoeksgroep van Van Kalmthout zijn wij in staat een verdiepende secundaire analyse op het materiaal uit te voeren.

Van de 276 ondervraagde vreemdelingen zeiden er 267 (96%) rechtsbijstand te hebben of te hebben gehad. Vijf personen geven aan geen rechtsbijstand te hebben gekregen (1,8%) en van vier personen is dit onbekend.

Bijna de helft van degenen die zeiden enige vorm van rechtsbijstand te hebben gekregen, kon met zekerheid zeggen zijn of haar advocaat of rechtsbijstandverlener³ voor of tijdens het gehoor voor de inbewaringstelling te hebben gezien of te hebben gezien en gesproken. Van een vrij groot aantal vreemdelingen is niet bekend of zij hun advocaat hebben gezien. Zij herinneren zich het

² In totaal zijn 61 interviews afgenomen. Hierbij zaten ook personen die niet aan het screeningsinterview hadden meegedaan.

³ In het vervolg spreken we korthedshalve van 'advocaat'.

mogelijk niet meer, of het is hun ontgaan dat zij een advocaat tegenover zich hebben gehad. Van degenen die met zekerheid iets kunnen zeggen over de situatie voor of tijdens het gehoor, heeft ruim zeventig procent zijn of haar advocaat gezien. Tabel 2.1 geeft een overzicht.

Tabel 2.1 - Contact van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring met rechtsbijstandverlening tijdens gehoor, N=267

	Aantal	Percentage	Percentage excl. cat. 'onbekend'
Advocaat gezien	19	7,1	10,8
Advocaat gezien en gesproken	107	40,1	60,8
Advocaat niet gezien	50	18,7	28,4
Onbekend	91	34,1	
Totaal	267	100	100

Van degenen die met zekerheid hun advocaat voor of tijdens het gehoor hebben gezien (126 personen) is 39% daarover tevreden, 43% is ontevreden en 15% weet het niet. Van de overige 3% is hierover niets bekend. Van de 50 personen die hun advocaat *niet* hebben gezien voor of tijdens het gehoor is 34% tevreden, 52% ontevreden en 14% weet het niet.

Uit de analyse van de geleidebrieven en processen-verbaal komen geheel andere cijfers naar voren. Van 82% van de 400 vreemdelingen werden gegevens gevonden en bij 14% van hen (N=326) zou de vreemdeling niet beschikken over rechtsbijstand. Volgens opgave van de politie zou er in 82,6% van de gevallen (N=380) *geen* advocaat bij het gehoor aanwezig zijn geweest. Bij een kleine zestig procent hiervan zou de cliënt daar geen behoefte aan hebben gehad. Bij ruim dertig procent ervan zou de advocaat hebben gemeld niet bij het gehoor aanwezig te kunnen of willen zijn. De cliënten zeggen dus veel vaker dan de documenten suggereren *wel* rechtsbijstand te hebben gehad, ook bij het gehoor.

Het verschil is mogelijk te verklaren door een selectie-effect. Dat wil zeggen dat er bij degenen die instemden met een interview verhoudingsgewijs meer personen zaten die een advocaat bij het gehoor wensten en kregen. Ook is het mogelijk dat er onduidelijkheid bestond over wie wanneer rechtsbijstand verleende. De interviews zijn gehouden met vreemdelingen die inmiddels waren overgebracht naar een penitentiaire inrichting. Het is mogelijk dat zij hun advocaat *na* het gehoor hebben gezien, zonder te beseffen dat het gehoor zelf formeel al achter de rug was.

Het blijkt dat sommige vreemdelingen aanvankelijk helemaal niet wisten dat zij recht op rechtsbijstand hadden.

“Op de vierde dag is er een advocaat gekomen. Hij heeft gezegd dat hij me wilde helpen. Ik heb meteen verteld dat ik het niet kan betalen, maar hij wilde me toch helpen. Dat was aardig, ik had geen geld, maar hij wilde me helpen. Ik wist niet dat dat normaal was. Ik wist niet dat ik daar recht op had.”

Velen zijn onbekend met het Nederlandse rechtssysteem. Advocaten die 'gratis' hun werk doen zijn niet altijd even goed herkenbaar, zeker niet in de enigszins verwarrende situatie waarin een net staandegehouden vreemdeling zich bevindt.

Verschillende vreemdelingen geven aan dat zij nauwelijks of helemaal geen contact hebben met hun advocaat in de bewaringsfase. Het komt voor dat een vreemdeling zijn advocaat alleen bij een zitting op de rechtbank heeft gezien. De grote afstand tussen de PI en de standplaats van de advocaat kan een reden zijn waardoor een advocaat zijn cliënt niet bezoekt in de bewaringsfase.

*"Ik ben één keer naar de rechtbank geweest helemaal in het begin en toen heb ik daar een advocaat gezien. Dat was alles. Nu krijg ik iedere maand een brief. [...] In die brief staat wat hij heeft gedaan, enzovoort"*⁴.

Slechts weinigen proberen zelf contact op te nemen met hun advocaat. Soms omdat ze er sowieso geen vertrouwen in hebben, soms omdat het praktisch gezien moeilijk te regelen is. Eén vreemdeling probeerde het een keer *collect-call*, maar kreeg de wind van voren. Een ander lukte het niet om op een afgesproken tijdstip de advocaat aan de telefoon te krijgen en raakte daarop zo gefrustreerd dat hij de assistent uitschold.

"Ze heeft de telefoon neergegooid. Voor mij hoeft ik nu geen contact meer met mijn advocaat".

Het lijkt voor de vreemdeling niet altijd duidelijk te zijn wie zijn advocaat is. Een oorzaak die hieraan ten grondslag ligt, is dat de afhandeling van piket en beroep niet altijd door dezelfde rechtsbijstandverlener wordt afgehandeld.

"Ik heb op het politiebureau een man ontmoet en die zei dat hij mijn advocaat was, maar tijdens de zitting was er weer iemand anders aanwezig. Ik moest naast die man gaan zitten. Ik had die man nog nooit eerder gezien of gesproken en na de zitting zag ik hem ook niet meer."

Een wellicht voor de hand liggende conclusie die sommige vreemdelingen trekken is dat de 'advocaat' die zij krijgen helemaal geen advocaat is, maar een medewerker of handlanger van de politie. Die conclusie kan ontstaan doordat men niet gewend is een advocaat te krijgen zonder ervoor te moeten betalen, door de wisseling van advocaat tussen piket en bewaring, of door de in hun ogen onduidelijke rol die de raadsman in het geheel speelt.

"Ik zag daar een man zitten, die beweerde dat hij mijn advocaat was. Hij heeft geen woord gezegd tegen de rechter, hoe kan hij zich een advocaat noemen? Hij heeft mij nooit gezien of gesproken en in mijn ogen werkt hij gewoon voor de politie".

Taalproblemen bemoeilijken het contact. Soms blijkt er geen tolk bij de gesprekken beschikbaar te zijn geweest. Ook komt het nogal eens voor dat de vreemdeling niet in staat is om brieven te lezen waardoor hij soms niet op de hoogte is van voor zijn zaak relevante feiten.

⁴ Alle hier vermelde citaten van vreemdelingen zijn afkomstig uit het onderzoeksmateriaal van Van Kalmthout c.s. (2004).

“Ik verblijf al ruim vier maanden hier, en ik kan niet begrijpen waarom ik de brieven die ik van de advocaat ontvang niet in het Chinees vertaald krijg. Ik begrijp de Nederlandse taal niet en daarom ben ik niet op de hoogte van de beslissingen van de rechter.”

Sommige vreemdelingen hebben zo hun eigen oplossingen om toch achter de inhoud van de brieven te komen.

“Ik heb mijn advocaat op de zitting gezien, maar hij heeft mij zelfs niet aangesproken. Hij is ook nooit op bezoek geweest. Ik heb wel brieven van hem ontvangen. Ik heb de brieven door een vreemdelingenbegeleider laten lezen en die vertelde mij wat er in de brief stond.”

“Ik heb toen wel een brief gekregen, maar ik weet niet precies wat daarin stond. Wel heb ik een beetje uitleg gekregen van een landgenoot, die met het personeel kon praten.”

Niet alle vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn ontevreden. Er zijn ook positieve geluiden te horen, zij het mondjesmaat.

“De advocaat is goed. Ik zie haar soms, ik bel haar ook wel. Ze is goed, ze doet haar best voor me.”

“Ik heb geen contact met mijn advocaat. Als hij iets kon doen deed hij het wel, maar hij kan niets doen. Wat kan hij doen? Als hij mij vrij kon krijgen dan had hij dat al lang gedaan.”

Samenvattend kunnen we vaststellen dat er nogal eens verwarring heerst bij de vreemdeling over de persoon en de rol van de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstand wordt over het algemeen wel verleend, alleen is het voor de cliënt lang niet altijd duidelijk door wie en op welk moment en wat hij ervan mag verwachten. Dit kan uiteindelijk leiden tot wantrouwen of onverschilligheid bij de betrokkene. Taalproblemen bemoeilijken het contact. Brieven worden om die reden soms niet eens meer geopend.

Het is belangrijk zich te realiseren dat de geïnterviewden die hier worden gepresenteerd allen al maanden in vreemdelingenbewaring zaten. Het is in dat licht niet verwonderlijk dat men wantrouwig, onverschillig of negatief wordt ten aanzien van de verleende rechtsbijstand. Dat neemt niet weg dat er met zo'n groot percentage ontevredenen (bijna de helft) en met zulke duidelijk omschreven gronden voor die ontevredenheid sprake is van een probleem. De interviews laten zien dat het vooral ontbreekt aan heldere communicatie tussen advocaat en cliënt. Veel is er gewonnen als er van het begin af aan één persoon optreedt die zich duidelijk profileert en die snel het vertrouwen van zijn cliënt weet te winnen.

Een tevreden cliënt is allerminst een garantie voor een goede rechtsbijstandverlening. Het is goed mogelijk dat de cliënten die hun advocaat niet vertrouwden wél goede rechtsbijstand hebben gekregen, evenals het omgekeerde mogelijk is. Niettemin is klanttevredenheid een belangrijk

aspect van de rechtshulp, dat niet alleen bepaald wordt door de uitkomst van het juridische proces.

2.5. De rol van de Orde van Advocaten

Sinds 1993 zijn 'kwaliteit' en 'kwaliteitszorg' door de Algemene Raad, het bestuur van de Nederlandse Orde van Advocaten, tot onderwerp van het beleid gemaakt. Men benadert de kwaliteit en kwaliteitszorg vanuit een vakinhoudelijk perspectief, vanuit de integriteit van de advocaat en de dienstverlenende aspecten in brede zin. Twee maatregelen die een voortvloeisel zijn van dit beleid worden hier besproken, te weten de Kwaliteitsstandaard 2004 en het onderzoek *De kwaliteit van de Advocatuur* dat in 2005 is uitgevoerd onder circa 8000 advocaten en de Raad voor de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de raden voor rechtsbijstand als ketenpartners (Vogels, 2006).

De Kwaliteitsstandaard 2004 heeft betrekking op de gedragsregels, richtlijnen en minimumnormen die de Nederlandse Orde van Advocaten aan intake van een cliënt, en aan uitvoering en afsluiting van een zaak stelt. De kwaliteitsstandaard is bedoeld voor advocatenkantoren en geldt als leidraad voor de audits, die sinds 2001 worden uitgevoerd. Veel van de kwaliteitseisen hebben betrekking op dossierbeheer; voor het onderhavige onderzoek zijn vooral de paragrafen 2.4 en 3.6 van belang waarin respectievelijk een 'inschatting van de haalbaarheid van hetgeen de cliënt verlangt' en de communicatie met de cliënt worden behandeld. Bij de inschatting van de haalbaarheid van hetgeen de cliënt verlangt, worden tijdens een gesprek verwachtingen en haalbaarheid op elkaar afgestemd. De (verdere) communicatie dient ingevolge paragraaf 3.6 'zorgvuldig, begrijpelijk en tijdig' te geschieden.

Het onderzoek naar de kwaliteit van de advocatuur van Vogels (2006) laat zien dat 56% van de ondervraagde advocaten⁵ meent dat er nieuwe maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van de advocatuur te verbeteren. Het onderzoek maakt weinig of geen onderscheid tussen straf-, civiel- en bestuursrecht. Veertig procent van de ondervraagde advocaten vindt dat de pleitvaardigheid en het zich voldoende verdiepen in de zaak 'regelmatig of vaak' tekortschieten. Kennis van de meest recente jurisprudentie schiet volgens ruim 90% van de ondervraagden 'soms', 'regelmatig' of 'vaak' tekort. De bereikbaarheid voor de cliënt, het nakomen van afspraken, de informatievoorziening over de voortgang, duidelijkheid over de kosten, getoonde betrokkenheid, snelheid van handelen en prijs-kwaliteitverhouding schieten volgens driekwart van de ondervraagden allemaal soms, regelmatig of vaak tekort. Advocaten is gevraagd een 'misstand' te beschrijven die zich in de afgelopen drie jaar voordeed. Zeventien procent van de ondervraagden noemt een voorbeeld waarbij 'onvoldoende kennis' van de advocaat aan de orde was, waaronder het 'aannemen van zaken waarop aantoonbaar geen enkele expertise is terwijl dat voor de zaak essentieel is'. Verder worden het verkeerd inzetten van rechtsmiddelen genoemd (9%), het gebrekkig informeren van de cliënt (7%) en onprofessioneel gedrag (7%), waaronder het 'inpijken' van cliënten van andere advocaten of het niet meewerken aan het overdragen van

⁵ Een vragenlijst is via internet uitgezet bij advocaten van wie bij de Orde een e-mailadres bekend was. De respons bedroeg 34%. Daarnaast hebben 115 rechters, 122 officieren van justitie en 24 medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand een internetvragenlijst ingevuld.

dossiers. De rechterlijke macht onderstreept in zijn antwoorden de door de advocatuur zelf aangedragen problematiek: 95% van de ondervraagde rechters noemt het zich onvoldoende verdiepen in een zaak als probleem, waarbij de helft aangeeft dit 'regelmatig' dan wel 'vaak' te ondervinden. Ruim 85% noemt 'kennis jurisprudentie' en 'pleitvaardigheid' als probleem. Als oplossingen voor de geconstateerde problemen noemt de advocatuur het ophogen van de toetredingsdrempels, meer opleiding en vormen van toezicht op de kwaliteit, onder andere door intervisie, intercollegiale toetsing, externe audits en cliënttevredenheidsonderzoeken, en het invoeren van een certificaat of keurmerk om in bepaalde zaken te mogen optreden.

2.6. De rol van de raden voor rechtsbijstand

2.6.1. Inleiding

Aan vertegenwoordigers van de vijf raden voor rechtsbijstand (Amsterdam, Arnhem, 's-Hertogenbosch, 's-Gravenhage en Leeuwarden) is gevraagd of de knelpunten zoals die in 2001 in 's-Hertogenbosch speelden ook anno 2005 geldig zijn voor hun ressort, of er mogelijk andere zaken spelen die nadelig zouden kunnen zijn voor de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand en wat er wordt gedaan om de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening te bewaken en/of te bevorderen.

2.6.2. Knelpunten

Uit de gehouden interviews met vertegenwoordigers van de raden blijkt dat men goed op de hoogte is van de problemen in algemene zin, maar dat men vaak niet weet of en in welke mate die problemen ook in het eigen ressort spelen. Hoe verder het praktijkveld afstaat van de kernactiviteit van de raden, namelijk de organisatie van de uitvoering van de wet op rechtsbijstand, hoe minder men ervan afweet.

Er is bij de raden weinig bekend over de *tijdigheid* van het piketbezoek. De Raad voor Rechtsbijstand in Arnhem uit een vermoeden dat de knelpunten ten aanzien van de tijdigheid van het piketbezoek, zoals die in 2001 in het Bossche verkenningsonderzoek aan het licht kwamen, ook thans van toepassing zijn binnen het eigen hofressort. In het hofressort Leeuwarden zouden de knelpunten ten aanzien van het tijdig bezoeken van cliënten in het geheel niet aan de orde zijn.

Ook op de juridisch-inhoudelijke *kwaliteit* van de geboden rechtsbijstand bestaat over het algemeen weinig zicht, of men ziet geen reden om te twifelen aan die kwaliteit. Klachten bereiken de raden over het algemeen niet. Niet alle raden beschikken overigens over een klachtencommissie voor vreemdelingen, maar die raden die wel een klachtencommissie hebben voor vreemdelingenzaken registreren nagenoeg geen klachten. Ook klachtencommissies voor asiel krijgen overigens slechts sporadisch klachten binnen. Dat de klachten de raden niet bereiken, wil niet zeggen dat deze er in de praktijk niet zouden kunnen zijn, zo wordt benadrukt. De enige raad die van oordeel

is dat het knelpunt van de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand ook anno 2005 aan de orde zou kunnen zijn in het eigen ressort, is de Raad voor Rechtsbijstand Arnhem. De raad in 's-Hertogenbosch meet de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand af aan het functioneren van de keten als geheel. Wanneer de randvoorwaarden niet goed zijn georganiseerd voor de rechtsbijstandverleners dan beïnvloedt dat rechtstreeks het functioneren van de rechtsbijstandverleners, bijvoorbeeld als vreemdelingen door de vreemdelingenpolitie worden overgeplaatst en de rechtsbijstandverlener daarvan niet op de hoogte wordt gesteld. De raden verlaten zich waar het gaat om de kwaliteit van de rechtsbijstand voor een belangrijk deel op de inschrijvingsvoorwaarden en de daarin vervatte opleidingsvereisten voor de rechtsbijstandverleners en de auditverplichting. De raden zien de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand primair vallen onder de verantwoordelijkheid van de Raden van Toezicht van de Orde van Advocaten.

Informatie-uitwisseling is een aspect dat in een aantal hofressorten duidelijk beter kan. In Amsterdam bestaat een vermoeden dat de informatie-uitwisseling tussen politie, piketcentrale en rechtsbijstandverleners niet optimaal verloopt. De politie zou volstaan met een eerste melding aan de piketcentrale en zich verder nauwelijks bemoeien met het al of niet verschijnen van de rechtsbijstandverlener. De raden in 's-Hertogenbosch en 's-Gravenhage noemen in dit verband de in hun ogen veelvuldige wisselingen van advocaat tussen piket- en bewaringsfase. Hoe meer schakels er in het traject zitten, hoe groter de kans is op informatieverlies bij overdracht. Arnhem refereert andermaal aan het Bossche onderzoek. Vanuit Leeuwarden en Den Haag worden geen bijzonderheden gemeld omtrent informatie-uitwisseling.

Het knelpunt van het te geringe *aanbod* van rechtsbijstand in relatie tot de vraag is in geen enkel ressort van toepassing. De problemen rond het aanbod van rechtsbijstand zijn door de sterk afgenomen vraag van met name asielzaken opgelost.

Aan de raden is de vraag voorgelegd of er naast bovenstaande knelpunten andere knelpunten in de praktijk bestaan die nadelig zouden kunnen zijn voor de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Zowel de Raad voor Rechtsbijstand in Amsterdam als die in Arnhem geven te kennen dat de *reisafstanden* van de rechtsbijstandverleners nogal eens voor problemen zorgen. De plaatsen waar de maatregel van bewaring wordt opgelegd (veelal op een politiebureau), waar deze ten uitvoer wordt gelegd (de penitentiaire inrichting, detentiecentra), en waar de behandelingen van de beroepen plaatsvinden (de rechtbank), kunnen ver uiteen liggen.

Het was de Raad in Amsterdam bekend dat de logistieke afstemming bij een grootschalige voorbereide actie tot staandehoudingen, een zogenaemde veegactie, in de praktijk chaotisch was verlopen. De Raad heeft daarop afspraken met betrokkenen gemaakt om dat in het vervolg te voorkomen.

2.6.3. Initiatieven van de raden ter verbetering van de uitvoeringspraktijk

De raden hebben, veelal afzonderlijk van elkaar, verschillende initiatieven ontplooid om te trachten de kwaliteit van de rechtsbijstand, in de brede zin van het woord, te verbeteren, of in faciliterende zin bij te dragen aan mogelijke verbetering.

In de eerste plaats dient het zogeheten maximumbeleid onder de aandacht te worden gebracht. Krachtens artikel 15 van de Wet op de Rechtsbijstand hebben de raden de bevoegdheid om een maximum te stellen aan het aantal toevoegingen dat een advocaat per jaar krijgt. Het maximumbeleid wordt door de raden gezien als een vorm van kwaliteitsbeleid. De raden (Leeuwarden uitgezonderd) rekenen bij de vaststelling van dat maximum in eenheden. Een zaak van 6 punten of meer geldt als één eenheid, waarbij een punt gelijkstaat aan ongeveer een uur werktijd. Een zaak van minder dan 6 maar meer dan 2 punten geldt als tweederde eenheid en een zaak van 2 punten, een lichte adviestoevoeging, geldt voor eenderde eenheid. Er worden niet meer toevoegingen (inclusief lasten tot toevoeging) afgegeven dan het equivalent van 250 eenheden. Dit betekent dat voor vreemdelingenbewaringszaken, die gemiddeld vier punten hebben, het maximum aantal toevoegingen per advocaat op 375 kan komen te liggen.

In Den Haag heeft men een 'protocol rechtsbijstand vreemdelingenpiket' opgesteld. Hierin wordt de gang van zaken gedurende de piketfase nauwkeurig omschreven. Het protocol is opgesteld in samenspraak met alle betrokken partijen, de Raad van Toezicht, de Raad voor Rechtsbijstand en de vreemdelingenpolitie, en ook door hen ondertekend. Speciale aandacht wordt besteed aan wat men noemt *charter-acties*, vergelijkbaar met de eerder genoemde 'veegacties'. De Raad voor Rechtsbijstand wil op de hoogte worden gesteld van het voornemen tot dergelijke acties om vervolgens zelf zorg te kunnen dragen voor voldoende rechtsbijstand ter plaatse. De Raad in 's-Hertogenbosch heeft een protocol gedragsregels vreemdelingenbewaring opgesteld in samenspraak met alle ketenpartners.

Alle raden, behalve die in Leeuwarden, hebben inspanningen verricht om de piketroosters aan te passen en te optimaliseren. Van oudsher golden piketroosters van een week of langer. In regio's met een beperkt aanbod van vreemdelingenzaken kan men in redelijkheid niet verwachten dat een rechtsbijstandverlener gedurende een hele week of langer altijd *à la minute* beschikbaar is. De reguliere werkzaamheden verhinderen dat soms. Bij een kortdurend rooster ligt dit anders. Als meer rechtsbijstandverleners vaker kortere diensten draaien, worden zij in staat gesteld hun beschikbaarheid beter te organiseren. Behalve de lengte van de roosters heeft de raad in Arnhem ook het aantal roosters herzien. Bij de herindeling heeft men getracht de bezettingsgraad per regio en daarmee de reisafstanden tussen de kantoren van rechtsbijstandverleners en de bewaringslocaties te minimaliseren. Alleen de regio Zutphen/Almelo blijft door de grote geografische spreiding en het geringe aanbod van rechtsbijstandverleners nog voor problemen zorgen met reistijden van soms meer dan een uur. Ook in 's-Hertogenbosch heeft men een kortdurend (tweedaags) piketrooster ingevoerd. In Amsterdam heeft men zowel dag- als weekroosters,

afhankelijk van de drukte en bezettingsgraad van de regio. Den Haag maakt voor alle arrondissementen gebruik van een dagrooster. In Leeuwarden hanteert men een uniek systeem waarbij rechtsbijstandverleners die piketdienst hebben periodiek *zelf* de vreemdelingenpolitie bellen met de vraag of er bewaringszaken zijn waarbij rechtsbijstand gewenst is. Dit systeem werkt in de noordelijke provincies goed, maar zou in randstedelijke gebieden, waar het aanbod van zaken veel groter is, vermoedelijk niet uitvoerbaar zijn.

In de penitentiaire inrichtingen in Ter Apel en (tot voor 1 april 2006) in Tilburg heeft men een spreekuurvoorziening voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. De spreekuurvoorziening houdt in dat een medewerker van *Legal Aid* (de Engelse benaming voor de Stichting Rechtsbijstand Asiel) of van een juridisch loket regelmatig een bepaalde tijd beschikbaar is voor het geven van informatie aan de gedetineerden en het beantwoorden van vragen. In het Rijnmondgebied is op initiatief van de gezamenlijke raden een experiment opgezet met een spreekuurvoorziening in de vorm van een juridisch loket in de penitentiaire inrichtingen. Het is niet speciaal bedoeld voor vreemdelingen, maar zij kunnen er wel met vragen terecht.

Een mogelijkheid om de inhoudelijke kwaliteit van de rechtsbijstandverlening enigszins te waarborgen is de intercollegiale toets. In het hofressort Leeuwarden bestaat er een vreemdelingenwerkgroep die op gezette tijden bijeenkomt. Het is een initiatief van de advocaten zelf. Het doel is niet zozeer elkaar kritisch te beoordelen, als wel om ervaringen uit te wisselen en gezamenlijk oplossingen te vinden voor mogelijke problemen. Intercollegiale toetsing is moeilijk van buitenaf te organiseren. De beroepsgroep staat er niet om bekend elkaar onderling gemakkelijk te compromitteren.

Het afschaffen van de piketcentrale wordt door de ressorten die niet (meer) met een meldkamer werken genoemd als mogelijkheid om goed grip op het toewijzingsproces te houden. Om de controle ook op andere wijze te kunnen vergroten, heeft men in het hofressort Arnhem de vreemdelingenpolitie gevraagd het tijdstip van verschijnen van de piketadvocaat op het declaratieformulier aan te geven.

Teneinde de wisselingen van advocaten tussen piket- en bewaringsfase tegen te gaan, zou het naar het oordeel van sommige respondenten aanbeveling verdienen ook aan de rechtbanken een lijst of rooster te verstrekken op basis waarvan zij hun lasten tot toevoeging kunnen baseren. Nu wil het volgens de geïnterviewden nog wel eens voorkomen dat advocaten die helemaal niet bij de raden staan ingeschreven de last tot toevoeging krijgen toebedeeld.

Als laatste vermeldenswaard initiatief van de raden om de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening te verhogen dan wel knelpunten weg te nemen, gelden de klanttevredenheidsonderzoeken die de raden voor rechtsbijstand laten uitvoeren onder de bij hen ingeschreven rechtsbijstandverleners. Op die manier wordt een goede samenwerking bevorderd en zijn de raden bovendien beter in staat (langlopende) onvrede bij de raadslieden ten aanzien van het optreden van de raden weg te nemen. Het tevredenheidsonderzoek beslaat *alle* bij de Raad ingeschreven rechtsbijstandverleners en is dus niet specifiek van toepassing op asiel- en vreemdelingenadvocaten. In een recent

klanttevredenheidsonderzoek in Arnhem (2004) kreeg de Raad van de meerderheid van de ondervraagden over het geheel genomen een ruime voldoende. Overigens blijkt dat men meer tevreden is over de dienstverlening dan over de regelgeving.

2.7. De uitvoeringspraktijk

Met de hier beschreven informatie mag verondersteld worden een redelijk beeld te zijn gegeven van de bestaande kennis omtrent feiten en verwachtingen ten aanzien van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland.

Het systeem functioneert duidelijk niet optimaal. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring behoren tot de groep meest kwetsbare rechtzoekenden. Door taalproblemen, onkunde met het rechtssysteem, cultuurverschillen en uitzettingen zal deze groep niet snel geneigd zijn of in de gelegenheid zijn om een klacht in te dienen. De rechtsbijstandverlener, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand, heeft daardoor van de kant van zijn cliënten weinig te duchten. De raden, primair belast met de organisatorische kanten van de rechtsbijstandverlening, rekenen het niet tot hun taken zich nadrukkelijk met de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening te bemoeien, of daarop een controle uit te oefenen. Hun kwaliteitsbemoeienis begeeft zich op een 'metaniveau'. Zodoende is het eerst en vooral aan de beroepsgroep zelf om zich over die kwaliteit te bekommeren.

Raden, vreemdelingenpolitie alsook de penitentiaire inrichtingen vervullen primair een faciliterende rol voor de rechtsbijstandverleners. De raden lijken daarin niet tekort te schieten. In hoeverre de vreemdelingenpolitie en de penitentiaire inrichtingen het werk van de rechtsbijstandverleners voldoende mogelijk maken, zal in het volgende hoofdstuk blijken. Pas dan zal ook duidelijk kunnen worden hoeveel verantwoordelijkheid de betrokken partijen precies naar zich toetrekken, tot waar die verantwoordelijkheden reiken en in hoeverre zij op elkaar aansluiten.

2.8. Van kwaliteitscriterium naar kwaliteitsmodel

De kwaliteit van de rechtsbijstand wordt bepaald door organisatorische en juridisch–inhoudelijke aspecten. Voor wat betreft dat laatste is intussen duidelijk dat het geheel aan de rechtsbijstandverleners is om te bepalen wat voor hen een aanvaardbare kwaliteit is, al naar gelang wat zij in gemoede geloven rechtvaardig te zijn. Waar de kwaliteit evident onder de maat is, dat wil zeggen dat hij niet meer voldoet aan de wettelijk daarvoor gestelde eisen, is een klachtenprocedure mogelijk. Echter, de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring klagen niet snel, terwijl ook de collega's onderling niet erg geneigd zijn elkaar voor de tuchtrechter te slepen.

Bij een goede kwaliteit van de rechtsbijstand zijn de belangen van de cliënten gewaarborgd, *inclusief* zijn psychisch welbevinden. Hij voelt zich gehoord, gezien en hij heeft een vertrouwensrelatie met zijn raadsman.

Kern van het kwaliteitscriterium vormt echter de mate van *verantwoordelijkheid* die de betrokken partijen zich toerekenen: in hoeverre bekommert men zich daadwerkelijk om de belangen en het

welzijn van de cliënt en in hoeverre is men ook bereid anderen daarop aan te spreken? Wetten, regels en codes staan in theorie toe dat een vreemdeling wordt vastgezet en uitgezet zonder ooit ook maar één raadsman te hebben gezien. De vraag is wie een dergelijke gang van zaken nog gelooft rechtvaardig te zijn, maar vooral ook wat er gedaan zou kunnen worden om zulks in het vervolg te voorkomen.

De specifieke onderzoeksvragen zoals die in paragraaf 1.2.2 zijn geformuleerd zullen worden beantwoord aan de hand van een kwaliteitsmodel. Op die manier kan namelijk eveneens aan de doelstelling van het onderzoek worden tegemoetgekomen, namelijk het geven van een landelijk beeld van de kwaliteit van de rechtsbijstand in de vreemdelingenbewaring en het formuleren van mogelijkheden om die kwaliteit te verbeteren. Het model gaat uit van bevorderende en belemmerende factoren, meer precies van een aantal variabelen die de kwaliteit van de rechtsbijstand beïnvloeden. De onderzoeksvragen zullen als *operationalisering* van die variabelen in de vragenlijsten en interviewschema's terugkomen, en als zodanig ook in de resultaten en conclusies verderop in het rapport.

Beschouwen we de geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand als *afhankelijke variabele* dan biedt ons dat de mogelijkheid *onafhankelijke variabelen* te formuleren die daarop, in oorzakelijk verband, van invloed zijn. De afhankelijke variabele, de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening, wordt *bepaald* door twee aspecten, namelijk de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de rechtsbijstand (later te bepalen door vertegenwoordigers van de rechterlijke macht) en het (psychisch) welbevinden van de cliënt (reeds geïndiceerd in paragraaf 2.4 en nader te beoordelen door medewerkers van de penitentiaire inrichtingen). De kwaliteit wordt *beïnvloed* door drie aspecten die de rechtsbijstandverleners betreffen, te weten een moreel argument, een wettelijk argument en een motivationeel argument.

1. Het moreel argument is individueel van aard en wordt bepaald door beroepseer en verantwoordelijkheidsbesef en kan worden omschreven als een 'hoge norm' die rechtsbijstandverleners kunnen stellen aan de kwaliteit van hun rechtsbijstandverlening. Praktische problemen (werkdruk bijvoorbeeld) kunnen de 'hoge norm' negatief beïnvloeden.
2. Het wettelijk argument is collectief van aard en wordt bepaald door de (van toepassing zijnde) wetten, de gedragscodes van de beroepsgroep en de afgelegde eed en kan worden omschreven als een 'lage norm', of 'minimale norm'. De invloed van het wettelijk argument op de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening wordt gehinderd door de afwezigheid van een goed functionerend klachteninstituut. Daarnaast zijn de interpretatiemogelijkheden van de eed op zijn zachtst gezegd ruim te noemen.
3. Het motivationeel argument is gedeeltelijk individueel en gedeeltelijk collectief van aard en wordt bepaald door prestige en beloning. Prestige en beloning worden collectief vastgesteld, maar kennen uiteraard een individuele waardering. De een vindt vreemdelingenzaken 'niet interessant', de ander ziet daarin juist een uitdaging. De een acht de beloning mogelijk billijk, de ander vergelijkt deze wellicht met het 'grote geld' elders in de branche en past zijn dienstverlening naar rato aan.

Bovenstaand model voor de kwaliteit van de rechtsbijstand wordt geacht van toepassing te zijn voor zover er voldaan is aan de randvoorwaarden. Het is vooral de vreemdelingenpolitie die verantwoordelijk is voor het voldoen aan deze randvoorwaarden. Zo moet de advocaat tijdig zijn ingelicht, moet hij kunnen beschikken over de noodzakelijke bescheiden en moet hij in de gelegenheid worden gesteld om vertrouwelijk met zijn cliënt te kunnen spreken.

In het volgende hoofdstuk komt de huidige praktijk van de rechtsbijstandverlening meer uitgebreid en in detail ter sprake. De in dit hoofdstuk genoemde knelpunten alsook de voorgestelde en reeds geïnitieerde oplossingen zullen daarbij aan bod komen. Bijzondere aandacht gaat uit naar de mate waarin de reikwijdten van de diverse verantwoordelijkheidsgevoelens elkaar overlappen en op elkaar inhaken en in hoeverre het hier beschreven kwaliteitsmodel verder kan worden gespecificeerd en gekwantificeerd.

Hoofdstuk 3

De praktijk van de rechtsbijstandverlening

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten beschreven. Deze onderzoeksresultaten zijn afkomstig van vier partijen die allen een rol spelen bij de vreemdelingenbewaring: de vreemdelingenpolitie, de advocatuur/rechtsbijstandverlening, de penitentiaire inrichtingen en de rechterlijke macht. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is het de advocatuur/rechtsbijstandverlening die geheel verantwoordelijk kan worden geacht voor de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring door middel van drie 'argumenten'.

Deze drie argumenten worden in het volgende hoofdstuk afzonderlijk getoetst. Ook de randvoorwaarden en het uiteindelijke resultaat ten aanzien van de geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen komen dan, in meer beschouwende zin, aan bod.

Alvorens met deze thematische aanpak te beginnen, lijkt het zinnig de uitvoeringspraktijk eerst vanuit de verscheidene beroepsgroepen afzonderlijk te beschrijven. Op die manier krijgt men *en passant* zicht op de belangenstructuur, die bij een systeem waarbij zoveel partijen betrokken zijn, een grote rol speelt.

3.2. De Vreemdelingenpolitie in Nederland

In het vorige hoofdstuk werd aan de vreemdelingenpolitie primair een faciliterende rol toegedicht bij de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen. Om het mogelijk te maken dat een advocaat tijdig bij zijn cliënt kan verschijnen, dient de vreemdelingenpolitie de cliënt te vragen of hij rechtsbijstandverlening wenst, zo ja, of hij een voorkeur heeft voor een bepaalde rechtsbijstandverlener, de rechtsbijstandverlener moet tijdig worden ingelicht en hem moeten ruimte, tijd en mogelijkheden worden geboden om de cliënt te spreken. Als aan die voorwaarden wordt voldaan, staat aan de rechtsbijstandverlener in beginsel niets een goede dienstverlening in de weg.

Het onderzoek bij de vreemdelingenpolitie wordt gesplitst in twee delen. Deel één omvat de gestelde vraag aan de vreemdeling naar de wens voor rechtsbijstand en de melding aan de piketcentrale of piketadvocaat. Deel twee omvat de belofte van de advocaat over diens verschijnen tijdens de piketfase en het feitelijke bezoek.

Methode

Om zicht te krijgen op de werkwijze van de vreemdelingenpolitie zijn alle regio's benaderd met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. De meeste aangezochte regio's zegden hun medewerking toe. Zij kregen een twintigtal vragenlijsten toegestuurd (zie bijlage 1) tezamen met een instructie. Het verzoek was om gedurende een maand voor elke nieuw binnengekomen vreemdeling een exemplaar van de vragenlijst in te vullen. Met de vragenlijst wordt gepoogd door middel van een nauwkeurige datum- en tijdregistratie inzicht te krijgen in de volgorde en fasering van handelingen, te weten de mededeling van het recht op rechtsbijstand, het activeren van de rechtsbijstandverlening, het gehoor, de inbewaringstelling en de eventuele overplaatsing van de vreemdeling naar een huis van bewaring of cellencomplex. Daarnaast wordt getracht knelpunten aan het licht te krijgen door middel van het stellen van een paar open vragen omtrent de gang van zaken. Naar het optreden van de (dienstdoende) rechtsbijstandverlener wordt expliciet gevraagd: op welk moment komt hij zijn cliënt bezoeken, wat zijn mogelijke redenen van vertraging of verhindering, draagt hij zijn zaak eventueel over aan een collega?

Een belangrijk doel van het onderzoek is om knelpunten en obstructies bloot te leggen, ofwel zaken die de rechtsbijstandverlening belemmeren. Om die reden is met degenen die de vragenlijsten hebben ingevuld een open interview gehouden. In dat interview kwamen in ieder geval vier thema's aan de orde:

- heeft men problemen ervaren met het invullen van de vragenlijsten;
- heeft men klachten over het optreden van de raadslieden;
- ervaart men bepaalde moeilijkheden bij het uitvoeren van de taken en wat zou daaraan gedaan kunnen worden;
- hoe staat men tegenover rechtsbijstandverlening voor of tijdens het gehoor?

Deze laatste vraag is bedoeld om inzicht te krijgen in de mate waarin men zich een moreel oordeel aanmeet ten aanzien van de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen. De achtergrond daarbij is het peilen van de gevoelens van verantwoordelijkheid ten aanzien van rechtsbijstandverlening. Of het 'oordeel' positief of negatief is, doet daarbij nog niet eens zozeer ter zake. De vraag is of men er vanuit een moreel oogpunt iets van vindt.

Respons

De bereidheid om aan het onderzoek mee te werken is over het algemeen groot, al is de respons enigszins teleurstellend. Dat ligt enerzijds aan het aantal vreemdelingen dat sommige regio's gedurende de onderzoeksmaand binnenkregen, anderzijds blijken de hulpofficieren en andere medewerkers van de vreemdelingenpolitie soms maar matig zicht te hebben op het advocatenbezoek, waardoor nogal wat vragen uit de enquête onbeantwoord bleven.

In totaal zijn van zestien regio's⁶ 197 ingevulde vragenlijsten retour gekomen. Bij ruim driekwart van de bewaringszaken ging het om een man. Turken voeren de boventoon (met 10,7%), gevolgd door Bulgaren (9,6%) en Chinezen (6,6%).

⁶ Amsterdam-Amstelland (16), Brabant-Noord (10), Brabant-Zuid-Oost (20), Friesland (12), Gelderland-Midden (18), Gooi- en Vechtstreek (6), Groningen (10), Haaglanden (7), Kennemerland (12), Limburg-Noord (11), Limburg-Zuid (17), Rotterdam-Rijnmond (10), Utrecht (14), Zaanstreek-Waterland (5), Zeeland (11) en Zuid-Holland-Zuid (18).

In de verschillende gesprekken geeft men aan over het algemeen geen problemen te hebben ervaren met het invullen van de vragenlijsten. Een aantal keer wordt vermeld dat niet alle vragen beantwoord konden worden doordat het zicht op de rechtsbijstandverlening verloren gaat, bijvoorbeeld door overplaatsing. Bijna geen van de regio's behaalde de beoogde twintig zaken in de daarvoor beschikbaar gestelde tijd van vier weken.

Vraag en melding

Ongeveer de helft van de bij de vreemdelingenpolitie binnengekomen vreemdelingen blijkt te zijn staandegehouden. Circa een vijfde is overgedragen na een strafrechtelijke detentie en een derde is overgedragen na het plegen van een strafbaar feit.

Ruim 15% van de vreemdelingen geeft te kennen (volgens opgave van de vreemdelingenpolitie) in het geheel geen rechtsbijstand te willen, 40% zegt geen rechtsbijstand bij het gehoor te willen, maar wel daarna, 36% zegt prijs te stellen op rechtsbijstand, zonder specificatie, en 9% wenst rechtsbijstand van een bij naam genoemde raadsman.

In ongeveer een derde van de gevallen wordt er persoonlijk contact gezocht met de (piket) advocaat. In de regio's waar er geen piketcentrale aan te pas komt, wordt er in ruim de helft van de gevallen persoonlijk (telefonisch) contact gezocht. De mobiele telefoon wordt daarbij verhoudingsgewijs weinig gebruikt. In een op de tien gevallen tracht men op die wijze de advocaat te bereiken.

In driekwart van de gevallen gaat er een melding uit naar de piketadvocaat (of naar de piketcentrale) binnen twee uur na binnenkomst van de vreemdeling. In 97,5% van de gevallen is de melding binnen zes uur na binnenkomst rond (de tijd tussen 22:00 uur 's avonds en 9:00 uur 's ochtends is daarbij niet meegeteld). Soms vindt de melding ook al vóór de binnenkomst van de vreemdeling plaats. Deze vroegmeldingen betreffen overdrachten van vreemdelingen na detentie of (het overgrote deel) na (verdenking van) het plegen van een strafbaar feit.

Het komt voor dat gehoor en inbewaringstelling al vóór de melding aan de piketadvocaat of –centrale hebben plaatsgehad. In 11% van de gevallen geschiedt de piketmelding *na* de inbewaringstelling en in 24% van de gevallen min of meer gelijktijdig ermee. In totaal krijgt de rechtsbijstandverlener in 61% van de gevallen geen twee uur de tijd om eventueel bij het gehoor van zijn cliënt aanwezig te kunnen zijn. Overigens heeft 62% van de vreemdelingen die dat betreft volgens opgave van de vreemdelingenpolitie opgegeven geen prijs te stellen op rechtsbijstand bij het gehoor. Bij 47% van de vreemdelingen die zeiden wel rechtsbijstand bij het gehoor te wensen zat er minder dan twee uur tussen melding en inbewaringstelling. 38% van de vreemdelingen die zeiden rechtsbijstand te wensen heeft bezoek van een rechtsbijstandverlener voor of tijdens het gehoor gekregen. Bij degenen die niet zijn bezocht, was de meest gehoorde reden van de kant van de rechtsbijstandverleners 'geen tijd' (57%). De reistijd werd in slechts 4% van de gevallen genoemd.

Bij meldingen via een piketcentrale wordt er in 23% van de gevallen doorgegeven dat de cliënt helemaal geen rechtsbijstand wil en in 56% dat hij wel rechtsbijstand wil maar niet bij het gehoor, samen 79%. Bij meldingen die *niet* via een piketcentrale geschieden wordt er in 9% van de

gevallen doorgegeven dat de cliënt helemaal geen rechtsbijstand wil en in 23% dat hij wel rechtsbijstand wil maar niet bij het gehoor, samen 32%. In regio's die met een piketcentrale werken wordt de melding dat de cliënt geen rechtsbijstand bij het gehoor wil kennelijk veel vaker gedaan dan in andere regio's, een verschil van 47%⁷.

Inbewaringstellingen geschieden in ruim de helft van de gevallen (53,3%) binnen twee uur. Binnen zes uur is 96,7% van de inbewaringstellingen gerealiseerd. Bij circa 10% van de inbewaringstellingen valt deze min of meer samen met het tijdstip van het in kennis stellen van het recht op rechtsbijstand en de vraag naar de behoefte daaraan bij de vreemdeling.

Uit de gesprekken blijkt dat de vreemdelingendiensten *neutraal* staan tegenover aanwezigheid van een advocaat bij het gehoor. Men heeft er geen uitgesproken mening over. Niettemin kan men in sommige gevallen uit de wijze van vraagstelling aan de vreemdeling of hij rechtsbijstand wenst, opmaken dat sommigen het een lage prioriteit toekennen. Het komt geregeld voor dat aan de vreemdeling wordt gevraagd of hij er *bezwaar* tegen heeft als er bij het eerste gehoor geen rechtsbijstandverlener aanwezig is. Een ontkennend antwoord wordt op de daartoe bestemde formulieren geregistreerd alsof de vreemdeling zich geen rechtsbijstand wenst. De uitdrukkelijke wens om rechtsbijstand zou dan ook, volgens één der ondervraagden, in slechts 'één op de honderd' gevallen voorkomen. Eén respondent vraagt zich openlijk af of de vreemdeling wel altijd begrijpt wat er wordt gezegd wanneer hij in kennis wordt gesteld van het feit dat hij recht heeft op rechtsbijstand.

Het komt voor dat vanuit het oogpunt van efficiency de inbewaringstelling vóór de piketmelding plaatsvindt. Men wikkelt de inbewaringstelling zodoende snel en efficiënt af.

Belofte en bezoek

Bij 45% van de zaken worden geen beloften gedaan (meestal omdat er geen rechtstreeks contact is geweest tussen de vreemdelingenpolitie en de rechtsbijstandverlener) over een al of niet binnen 24 uur verschijnen van de raadsman. Van de zaken waarbij er wel persoonlijk (telefonisch) contact is geweest (ruim de helft van de meldingen, N=100) zegt 47% van de rechtsbijstandverleners *niet* binnen 24 uur aanwezig te zullen zijn (en dus ook niet bij het gehoor). 29% van de rechtsbijstandverleners met wie persoonlijk contact is geweest zegt toe bij het gehoor aanwezig te zullen zijn. In 7 van deze 28 zaken handelt men daarbij *tegen* de volgens de vreemdelingenpolitie geuite wens van de cliënt in. 16% zegt een bezoek binnen 24 uur toe, maar niet bij het gehoor, 8% doet geen mededelingen.

De reden die het meest wordt opgegeven door de advocaten met wie persoonlijk door de vreemdelingenpolitie is gesproken voor het niet zullen verschijnen is 'geen tijd' (68%), 13% acht het 'niet

⁷ Laten we de verzoeken om een voorkeursadvocaat buiten de berekeningen dan wordt er in 81% van de piketmeldingen aangegeven dat de cliënt geen rechtsbijstand bij het gehoor wil tegen 39% van de rechtstreekse meldingen. Het *verschil* komt dan iets lager uit: 42%.

nodig', 5% noemt de reistijd als probleem en 13% noemt een 'ander probleem'. Soms gaat het daarbij om overdrachten, soms om hele specifieke incidentele problemen.

Het is de vreemdelingenpolitie vaak niet bekend of en wanneer de piketadvocaat bij zijn cliënt verschijnt. Bij 49,2% van de zaken geeft zij aan er geen zicht op te hebben, of heeft zij de betreffende vraag in de vragenlijst eenvoudigweg niet ingevuld. Van de 93 zaken waarbij er wel gegevens over het bezoeken bekend zijn, blijkt 4,3% van de cliënten nog voor het gehoor bezocht te zijn, 33,3% tijdens het gehoor⁸, 40,9% binnen 24 uur na het gehoor, 2,2% na 24 uur na het gehoor. De resterende 19,4% van de cliënten is zeker niet bezocht. De advocaten die telefonisch een toezegging deden over hun verschijnen, komen die belofte over het algemeen goed na.

Uit de gevoerde gesprekken met de vreemdelingenpolitie blijkt dat zij geen noemenswaardige moeilijkheden ervaart bij de uitvoering van haar taken. Ook de zogenoemde veeg- en charteracties verlopen naar eigen zeggen goed. Deze worden goed voorbereid en men zorgt dat men een rechtsbijstandverlener paraat heeft. Reguliere bewaringszaken kennen over het algemeen een duidelijk uitvoeringskader. Efficiency voert bij sommige vreemdelingendiensten de boventoon. Soms wordt de in bewaring gestelde vreemdeling direct overgeplaatst naar een verderop gelegen cellencomplex (Amsterdam, Utrecht, Zeeland), waardoor men er geen zicht op heeft of de vreemdeling wordt bezocht door een advocaat of niet.

De vreemdelingendiensten hebben over het algemeen weinig klachten over het optreden van rechtsbijstandverleners. Een enkele regio heeft wel eens klachten over de bereikbaarheid van de advocaten. Een andere regio geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat de piketadvocaten die dienst hebben geen vervanger regelen indien ze niet aanwezig kunnen zijn. Twee vreemdelingendiensten vragen zich openlijk af waarom sommige advocaten beroep instellen tegen bewaringszaken waarin de vreemdeling zelf aangeeft geen rechtsbijstand te willen, graag meewerkt aan zijn uitzetting of al het land uit is, waarbij immers op voorhand overduidelijk is dat het aantekenen van beroep geen zin heeft.

Men is zelden specifiek over de verleende rechtsbijstand. Over de inhoudelijke kwaliteit van de verleende rechtsbijstand laat de vreemdelingenpolitie zich niet uit. Men heeft er geen zicht op, of laat het over aan de beroepsgroep.

Er blijken grote regionale verschillen te bestaan tussen de verschillende regio's ten aanzien van het contact met de rechtsbijstandverlener en de kennis over en de betrokkenheid bij diens verschijnen. Dit heeft voornamelijk te maken met de aanwezigheid van een piketcentrale en het aanbod van zaken. In sommige regio's zijn de contacten met de dienstdoende rechtsbijstandverleners persoonlijker waardoor het verloop van het proces van inbewaringstelling veel zichtbaarder is.

⁸ Als we ervan uitgaan dat een politiefunctionaris moet kunnen weten of er bij het gehoor een raadsman aanwezig is geweest of niet (het antwoord 'onbekend' daarmee dus interpreterend als 'niet aanwezig'), dan kunnen we vaststellen dat er in 19% van alle onderzochte gevallen met zekerheid een raadsman bij het gehoor aanwezig is geweest.

Concluderend kunnen we vaststellen dat de vreemdelingenpolitie weinig zicht heeft op de mate waarin en de manier waarop er tijdens de piketfase rechtsbijstand wordt verleend. Er gaan altijd meldingen uit naar de rechtsbijstandverlening en men houdt zich over het algemeen aan de daarvoor gestelde termijnen, maar wat er daarna gebeurt, of en wanneer de vreemdeling rechtsbijstand krijgt, ontrekt zich, zeker in randstedelijke gebieden, nogal eens aan het zicht van de vreemdelingenpolitie. De rechtsbijstandverlening wordt over het algemeen voldoende gefaciliteerd, al laat men het belang van efficiency daarmee soms wel interfereren. Ook kan men zich afvragen of het stellen van de vraag naar de behoefte aan rechtsbijstand in de vorm van er bezwaar tegen hebben als het niet gebeurt, te rechtvaardigen is. Deze praktijk wordt in de hand gewerkt door het feit dat de vreemdelingenpolitie zich niet sterk maakt voor aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener voor of tijdens het gehoor. Het verschil in vermeende behoefte aan rechtsbijstand van cliënten tussen meldingen via de piketcentrale en meldingen via persoonlijke contacten doet vermoeden dat een piketcentrale de vreemdelingenpolitie veel ruimte geeft om 'efficiënt' op te treden.

3.3. De advocatuur

Method

Om zicht te krijgen op de ervaringen en wensen van advocaten en rechtsbijstandverleners met betrekking tot de rechtsbijstand aan vreemdelingen zijn in december 2005 in totaal 182 advocaten en 23 SRA-juristen benaderd met een schriftelijke vragenlijst. De 182 benaderde advocaten vormden een random selectie uit de 555 personen die in de ressorten Amsterdam, Arnhem, Den Haag, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden op de piketlijst vreemdelingenrecht stonden. In januari 2006 is een schriftelijke reminder verstuurd naar respondenten die de vragenlijst nog niet hadden geretourneerd of dit anoniem hadden gedaan. Naast deze standaard reminder hebben de SRA-juristen, gezien een primaire zeer geringe respons vanuit deze groep, in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand via hun eigen directie een tweede reminder ontvangen. Het totaal aantal aangeschreven personen bedraagt 205.

De belangrijkste thema's die in de vragenlijst (zie bijlage 2) aan de orde worden gesteld, zijn het piketbezoek, de kwaliteit van de rechtsbijstand en de informatievoorziening tussen de verschillende actoren die bij vreemdelingenzaken betrokken zijn.

Respons

In totaal hebben 76 advocaten (41,8%) en 15 SRA-juristen (65,2%) de vragenlijst geretourneerd, resulterend in een totale respons van 44%. Van de advocaten en rechtsbijstandjuristen die gerespondeerd hebben is 13% werkzaam in het hofressort Leeuwarden, 22% in Arnhem, 22% in 's-Hertogenbosch, 21% in 's-Gravenhage en 20% in Amsterdam. Van 2% is het onbekend in welk hofressort de respondenten resideerden.

Tabel 3.1 - Respons op schriftelijke enquête onder advocaten en rechtsbijstandjuristen per hofressort

Hofressort	Aantal benaderd	Respons per ressort	Aandeel in onderzoeksbestand
Leeuwarden	30	40% (N=12)	13%
Arnhem, waarvan	35, waarvan	57% (N=20)	22%
- advocaten	- 20	- 50% (N=10)	
- SRA-juristen	- 15	- 67% (N=10)	
's-Hertogenbosch, waarvan	45, waarvan	44% (N=20)	22%
- advocaten	- 37	- 41% (N=15)	
- SRA-juristen	- 8	- 63% (N=5)	
's-Gravenhage	47	40% (N=19)	21%
Amsterdam	48	38% (N=18)	20%
Onbekend		N=2	2%
Totaal	205	44%	100%

Van de 91 respondenten hebben er 12, waarvan 0 SRA-juristen, aangegeven graag een aanvullend telefonisch gesprek met een van de onderzoekers te hebben. Er hebben 15 interviews plaatsgevonden. Twee advocaten en één SRA-jurist meldden zich spontaan, dat wil zeggen zonder het vooraf invullen van de vragenlijst, aan voor een telefonisch interview. Tijdens deze gesprekken is ingegaan op onderwerpen waarvan de rechtsbijstandverleners zelf – in de vragenlijsten of tijdens het telefonisch interview – aangaven dat zij hierover meer informatie wilden verschaffen dan zij in de schriftelijke vragenlijst kwijt konden. Onderwerpen die daarnaast door de onderzoekers bij de gesprekken zijn aangedragen, betreffen de communicatie met cliënten tijdens de bewaringsfase, de implementatie van de aanbevelingen uit het verkenningsonderzoek in 's-Hertogenbosch en de vraag welke actie(s) rechtsbijstandverleners ondernemen wanneer zij misstanden constateren.

Representativiteit

Ondanks het feit dat een aanzienlijk aantal rechtsbijstandverleners uit het hele land op de enquête heeft gereageerd, lijkt het niet juist de steekproef representatief te noemen voor de beroepsgroep. Zoals uit de verderop te beschrijven onderzoeksresultaten zal blijken, kent de beroepsgroep een te grote diversiteit om zich weerspiegeld te weten in de respondenten van de in het kader van dit onderzoek uitgezette enquête. Met name de volgens minder hoge maatstaven functionerende rechtsbijstandverleners zullen niet geneigd zijn om in de vragenlijst aan te geven dat zij zelden hun cliënt bezoeken en/of zelden of nooit een vaktijdschrift inzien, om maar enkele voorbeelden van mogelijk 'pijnlijke vragen' te noemen. Dit overigens vanuit de gedachte dat men doorgaans wel weet dat men niet aan bepaalde minimumnormen voldoet en zich daarom maar beter stil kan houden. De mensen die prijs stelden op een telefonisch onderhoud leken over het algemeen tot een categorie 'bevlogenen' te behoren, een kwalificatie die blijkens de schriftelijke antwoorden en de mate van het invullen van een aantal open vragen, lang niet voor iedereen lijkt op te gaan. Belangrijk is het te benadrukken dat met het uitsturen van de enquête niet zozeer representativiteit werd beoogd, als wel het in kaart krijgen van de uitvoeringspraktijk, de knelpunten daarbij en de ruimte die 'het systeem' laat aan vormen van disfunctioneren dan wel kwaadwillendheid van rechtsbijstandverleners in de vreemdelingensector.

Resultaten

De beschrijving van de beroepspraktijk van rechtsbijstandverleners wordt breed opgevat en gerangschikt volgens een aantal onderwerpen. Per onderwerp worden cijfers en percentages afkomstig uit het vragenlijstonderzoek gepresenteerd. Deze worden, voor zover van toepassing, aangevuld met (kwalitatieve) toelichtingen die in de telefoongesprekken zijn gegeven. Waar relevant wordt een onderscheid gemaakt tussen advocaten en rechtsbijstandjuristen van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA).

1. Allereerst bekijken we de *ervaring en bedrijfsvoering* van de bevroagden: hoe lang werkt men in het vreemdelingenrecht, hoeveel toevoegingen doet men gemiddeld per maand, hoeveel tijd besteedt men daaraan en wat vindt men van de vergoeding die er tegenover staat?
2. Dan wordt de *affiniteit* van rechtsbijstandverleners met het werkveld bekeken. Gevraagd wordt naar gelezen vaktijdschriften, gevolgde cursussen en deelname aan intervisieoverleggen. Na deze meer algemene beschrijving van de beroepsgroep gaan we in op de gang van zaken tijdens de inbewaringstellingen.
3. We beschouwen de *gang van zaken tijdens de piketfase*, te beginnen met de communicatie tussen de vreemdelingenpolitie en de cliënt, in casu de wijze waarop de cliënt wordt ingelicht over zijn recht op rechtsbijstand. Vervolgens worden de handelingen die voorafgaand aan een inbewaringstelling worden verricht (mededeling recht op bijstand, melding piket) tegen het licht gehouden. Tot slot bekijken we de communicatie tussen vreemdelingenpolitie en rechtsbijstandverlener tijdens de piketfase.
4. Daarna wordt het *piketbezoek* geanalyseerd. Komt de rechtsbijstandverlener naar het politiebureau, en zo ja wanneer? Wat zijn redenen om het mogelijk niet te doen?
5. Als vijfde onderwerp bekijken we kort de *bewaringsfase*. Het overdragen van zaken en de praktijk van het instellen van beroepen zijn de hoofdthema's bij dit onderwerp.
6. Vervolgens komt *communicatie met de cliënt* aan de orde. Er wordt ingegaan op de wijze waarop de rechtsbijstandverlener communiceert met zijn cliënt. Een van de vragen daarbij is of de cliënt naar het oordeel van de rechtsbijstandverlener tevreden is over de aan hem verleende rechtsbijstand.
7. Als laatste onderwerp komen de *mogelijkheden voor verbetering van de rechtsbijstandverlening* aan de orde. Hierbij wordt onder meer ingegaan op het functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand zoals beoordeeld door de rechtsbijstandverleners en wordt een inventarisatie gemaakt van alle door de rechtsbijstandverleners zelf aangedragen mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening en de uitvoeringspraktijk.

1. Ervaring en bedrijfsvoering

Het aantal jaren dat men werkzaam is als advocaat/rechtsbijstandjurist op het gebied van vreemdelingenzaken loopt uiteen van 1 tot 33 jaar. Gemiddeld genomen zijn de respondenten 12 jaar op dit terrein werkzaam. Het aantal werkdagen per week loopt uiteen van 2,5 tot 7, het gemiddelde is een kleine vijf.

Het aandeel van vreemdelingenzaken op het totaal aantal zaken dat men doet schommelt tussen 5% en 100%. De helft van de advocaten en driekwart van de SRA-juristen houdt zich voornamelijk met vreemdelingenzaken bezig (meer dan 50% van het totaal aantal zaken) en de andere helft houdt zich vooral bezig met andere zaken dan vreemdelingenzaken. Gemiddeld genomen betreft 62% van de door de rechtsbijstandverleners behandelde zaken een vreemdelingenzaak.

Het aantal bewaringszaken binnen de vreemdelingenzaken bedraagt gemiddeld 24% en varieert tussen 1% en 100%.

Het aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring dat men gemiddeld genomen per maand doet is ongeveer vijf. De uitersten zijn 0 (voor sommige SRA-juristen) en 25. Iets meer dan de helft van de respondenten (51%) vindt het aantal toevoegingen te weinig en 49% acht dit aantal voldoende. Ongeveer 30% van de respondenten is niet tevreden over de vergoeding die men krijgt per toevoeging, gemeten naar het aantal uren werk dat men daaraan besteedt, 69% is tevreden en 1% toont zich zeer tevreden over deze vergoeding.

Aan de respondenten is gevraagd om aan te geven hoeveel uur men gemiddeld genomen aan een bewaringszaak besteedt. Het aantal uren loopt uiteen van 1 tot 15 uur. Tweederde van de respondenten is tussen de 3 en 6 uur bezig met een zaak. Gemiddeld vergt een zaak zowel bij de advocaten als bij de SRA-juristen ongeveer 5 uur. Naarmate men meer uren moet besteden aan een zaak is men minder tevreden over de vergoeding die men per toevoeging krijgt.

Tabel 3.2 - Ervaring van rechtsbijstandverleners met vreemdelingenbewaring (N=71)

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Aantal jaar werkzaam in vreemdelingenzaken	12	1	33
Aantal dagen per week werkzaam	4,7	2,5	7
Percentage vreemdelingenzaken	62	5	100
Percentage vreemdelingenbewaringszaken	24	1	100
Aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring per maand	4,8	0	25
Bestede tijd in uren per toevoeging	5	1	15

De variatie die het vragenlijstonderzoek laat zien in de mate van tevredenheid met de vergoeding komt ook tijdens de telefonische interviews naar voren. Eén rechtsbijstandverlener noemt de vergoeding hoog en zegt er 'een aardig zakcentje' mee te verdienen, terwijl een aantal andere rechtsbijstandverleners duidelijk ontevreden is. De ontevredenheid heeft veelal betrekking op de lange reistijden (zowel in uren als de kilometervergoeding) waarvoor de vergoeding ontoereikend zou zijn. Eén rechtsbijstandverlener plaatst een kanttekening bij het feit dat de Raad voor Rechtsbijstand alleen vergoedingen verstrekt voor piketdiensten en toevoegingen voor beroep. Het leveren van andere diensten moet dan 'op eigen kosten' van de rechtsbijstandverlener geschieden. Als voorbeeld van zo'n andere ('extra') dienst noemt de rechtsbijstandverlener het bijstaan van een cliënt als deze een klacht wil indienen, bijvoorbeeld tegen de manier waarop hij door de vreemdelingenpolitie is behandeld. Het uitzetten van de klacht en doorlopen van het traject tot aan de klachtencommissie vraagt een flinke (tijds)investering.

2. Affiniteit

Teneinde zicht te krijgen op de affiniteit van de rechtsbijstandverlener met de vreemdelingenbewaring is gevraagd aan te geven welke vaktijdschriften men interessant vindt. Daarnaast is geïnformeerd aan welke cursussen, buiten de voor inschrijving verplichte cursussen, men heeft deelgenomen waarvan men vindt dat “elke vreemdelingenadvocaat deze zou moeten volgen”. Ten slotte is gevraagd naar deelname aan intervisie-overleggen met collega’s buiten de werkgroepen van Forum.

Ongeveer 4% van de respondenten zegt geen enkel vaktijdschrift interessant te vinden, 15% noemt één vaktijdschrift, 44% twee, 31% drie en 6% vier tijdschriften. Advocaten vinden significant meer vaktijdschriften interessant dan SRA-juristen. Meest interessante vaktijdschriften vindt men de Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht, Jurisprudentie Vreemdelingenrecht, Migrantenrecht, Journaal Vreemdelingenrecht en het Nederlands Juristenblad. Sommigen noemen ook Het Migratieweb als interessante bron van informatie. Van de respondenten die een of meer tijdschriften interessant vinden zegt iets meer dan 70% deze meestal wel te raadplegen en de resterende 30% doet dit soms.

Tabel 3.3 - Door rechtsbijstandverleners interessant bevonden tijdschriften en websites

Tijdschriften/websites	Percentage genoemd
Jurisprudentie Vreemdelingenrecht	65 %
Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht	51 %
Migrantenrecht	48 %
Journaal Vreemdelingenrecht	11 %
Mirgratieweb/vluchtweb	6 %
Nederlands Juristenblad	4 %

Naast de interessante tijdschriften is de rechtsbijstandverleners gevraagd naar gevolgde cursussen. Ongeveer 44% van de respondenten heeft in het afgelopen jaar een buiten de voor inschrijving verplichte en aan te raden cursus gevolgd, 2% heeft wel een cursus gevolgd maar vond deze niet om aan te raden en 54% heeft geen enkele cursus gevolgd. SRA-juristen blijken iets vaker dan advocaten in het afgelopen jaar een cursus te hebben gevolgd (57 tegen 41%). De meeste gevolgde cursussen zijn afkomstig uit het cluster “Vreemdelingen- en vluchtelingenrecht” van de OSR Juridische Opleidingen. Vier rechtsbijstandverleners vermelden de Forum werkgroep als cursus en een enkeling noemt een op vaardigheden gerichte cursus zoals de Socratische methode of juridisch argumenteren. Tabel 3.4 biedt een overzicht van de cursussen die meer dan eens genoemd zijn.

Tabel 3.4 - Aantal maal dat een cursus door een respondent wordt benoemd als 'interessant en aan te raden voor elke vreemdelingenadvocaat'

Cursus	Genoemd
Actualiteiten (niet verder gespecificeerd)	16
Actualiteiten vrijheidsontneming van vreemdelingen	5
Actualiteiten vreemdelingenprocesrecht	2
Actualiteiten vluchtelingenrecht	2
Mensenhandel	3
Werkgroep Forum	4
Europees immigratierecht	2

Iets meer dan de helft van de respondenten zegt deel te nemen aan een of meerdere periodieke intervisie-overleggen met collega's buiten de werkgroepen van Forum. Van degenen die deelnemen aan dergelijke overleggen doet 56% dit met collega's van het eigen kantoor en de overige 44% met collega's van andere kantoren.

Bij het bespreken tijdens de telefonische interviews van de affiniteit met het werkveld kwam veeleer ook de *attitude* die men erover had aan de orde. Zo werd regelmatig verwezen naar een gevoel van moedeloosheid dat sommige advocaten bekroop. Het vak zou in de afgelopen jaren sterk veranderd zijn, in die zin dat het steeds moeilijker is geworden om in bepleitbare zaken nog daadwerkelijk iemand vrij te krijgen. Dit zou komen door 'een andere wind' die er waait, waarbij men expliciet verwijst naar het politieke tij en de jurisprudentie van de Raad van State. Hoewel de omstandigheden waarbinnen gewerkt moet worden de beroepsgroep als geheel van tijd tot tijd lijken te ontmoedigen, ontnemen deze de geïnterviewde rechtsbijstandverleners de aardigheid in hun vak toch niet. Het is meer iets dat de geïnterviewden constateren bij anderen dan dat zij er zelf onder lijden.

3. Gang van zaken tijdens de piketfase

Een van de eerste handelingen die de vreemdelingenpolitie verricht nadat een persoon op verdenking van illegaal verblijf is staandegehouden of aan haar is overgedragen is hem wijzen op diens recht op rechtsbijstand. Eerder werd gewezen op het verschil in de wijze waarop de vraag soms wordt gesteld. Nogal eens vraagt de vreemdelingenpolitie of de cliënt er bezwaar tegen heeft als deze niet tijdens het gehoor wordt bijgestaan door een rechtsbijstandverlener. Veel cliënten zeggen daarop daartegen geen bezwaar te hebben. Aan de rechtsbijstandverleners is gevraagd of zij het terecht vinden dat cliënten de rechtsbijstand afwijzen.

De respondenten vinden het in grote meerderheid (92%) 'onterecht' dat cliënten nogal eens zouden melden geen prijs te stellen op rechtsbijstand gedurende de piketfase. De meest genoemde reden daarvoor is dat de cliënten vaak geen weet hebben van wat zij precies weigeren. Daarnaast melden veel rechtsbijstandverleners dat cliënten achterdochtig zijn ten aanzien van de (gratis) rechtsbijstandverlening of dat zij er geen enkele verwachting van hebben. In tabel 3.5 staan de antwoordmogelijkheden opgesomd.

Tabel 3.5 - Door rechtsbijstandverleners genoemde mogelijke redenen waarom cliënten rechtsbijstand afwijzen.

Reden	Genoemd
Cliënten weten niet wat zij weigeren	59%
Cliënten zijn achterdochtig ten aanzien van gratis rechtsbijstand	42%
Cliënten hebben geen enkele verwachting van de rechtsbijstand	41%
De vraag wordt verkeerd gesteld	40%
Cliënten hebben geen of weinig vertrouwen in het rechtssysteem	31%
Cliënten hebben werkelijk geen behoefte aan rechtsbijstand	19%
Cliënten denken dat zij daarvoor moeten betalen	13%
Cliënten zijn verkeerd voorgelicht door de vreemdelingendienst	8%

Tijdens de telefonische interviews geven enkele rechtsbijstandverleners aan dat vreemdelingen achteraf wel eens zeggen eigenlijk wel rechtsbijstand te hebben gewild, maar hier niet om durfden

te vragen vanwege de wijze van vragen door de vreemdelingenpolitie. Eén rechtsbijstandverlener merkt op dat de vreemdelingenpolitie niet altijd moeite doet om contact op te nemen met een eventuele voorkeursadvocaat van de vreemdeling. Als het visitekaartje met de naam en contactgegevens van de advocaat tijdens fouillering ontnomen zijn en de vreemdeling kent de naam van de advocaat niet uit zijn hoofd, dan wordt de piketadvocaat in plaats van de voorkeursadvocaat ingelicht.

De rechtsbijstandverleners is gevraagd hoe zij *bij voorkeur* op de hoogte worden gebracht van een nieuwe cliënt. Een grote groep respondenten (64%) geeft de voorkeur aan rechtstreeks contact met de vreemdelingenpolitie, 24% ontvangt een melding het liefst via de piketcentrale en 12% heeft geen voorkeur voor een van beiden.

Behalve naar de voorkeur van de rechtsbijstandverlener is ook naar de huidige praktijk gevraagd. Bijna de helft van de respondenten (47%) zegt altijd met of via de piketcentrale te werken, 14% meestal, 8% soms en 31% nooit. In twee hofressorten wordt niet met een piketcentrale gewerkt: de vreemdelingenpolitie belt rechtstreeks met de rechtsbijstandverlener of de rechtsbijstandverlener belt de vreemdelingenpolitie met de vraag of er inbewaringstellingen te melden zijn. Over het functioneren van het systeem van piket is een ruime meerderheid (80%) van de respondenten tevreden. De belangrijkste reden waarom respondenten niet tevreden zijn over het functioneren van het piketsysteem is het te laat doorgeven van de melding: 9% zegt 'meestal niet' tijdig te worden ingelicht, 2% 'vrijwel nooit'. Daartegenover staat een meerderheid (53%) die 'vrijwel altijd' en circa een derde (36%) die 'meestal wel' tijdig wordt ingelicht. Gevraagd naar de reden voor een verlate melding noemen vijf respondenten het tijdstip van bellen van de vreemdelingenpolitie terwijl drie respondenten aangeven dat de piketcentrale de meldingen te laat zou doorgeven. Eén rechtsbijstandverlener steekt de hand in eigen boezem en zoekt de oorzaak in de eigen bereikbaarheid.

Ook uit de telefonische interviews blijkt dat er een grote verscheidenheid bestaat in de mate waarin rechtsbijstandverleners tijdig geïnformeerd worden over nieuwe cliënten. Sommige vreemdelingendiensten nemen volgens de rechtsbijstandverleners standaard *na* het gehoor contact met hen op. Maar het kan ook anders. Eén vreemdelingendienst neemt voor het gehoor contact met de rechtsbijstandverlener op om afspraken te maken over diens aanwezigheid en vast inhoudelijk informatie over de zaak te verschaffen (bijvoorbeeld een toelichting op de omstandigheden waaronder de cliënt is staandegehouden).

Naast het melden van een nieuwe cliënt dient de vreemdelingenpolitie ook inhoudelijke informatie over de zaak aan de rechtsbijstandverlener te verschaffen. Het blijkt dat 32% van de rechtsbijstandverleners vindt dat zij altijd voldoende informatie van de vreemdelingenpolitie ter beschikking krijgen gesteld om een zaak naar behoren te kunnen behandelen. Nog eens 28% moet er soms achteraan. Rechtsbijstandverleners zeggen ook *niet* altijd over voldoende informatie te beschikken: 18% zegt dat er 'soms' stukken ontbreken, 22% meldt dat dit 'vaak' het geval is. De ontbrekende informatie heeft meestal betrekking op de achterliggende gegevens en procedures

die gevolgd zijn. Dossierstukken die ontbreken zijn met name de processen-verbaal van het gehoor en van de standhouding.

Eén van de rechtsbijstandverleners merkt tijdens een telefonisch interview op dat de informatie die aangeleverd wordt in vreemdelingenbewaringszaken 'zeer summier' is. De vreemdelingenpolitie werkt met standaardformulieren waarop een aantal zaken aangekruist kan worden. De meer gedetailleerde informatie ontbreekt daardoor vaak. De mate waarin rechtsbijstandverleners de beschikking krijgen over relevante informatie verschilt per vreemdelingendienst maar ook per rechtsbijstandverlener. Een aantal rechtsbijstandverleners onderhoudt goede persoonlijke contacten met andere betrokken partijen, investeert daar ook in en ondervindt geen problemen bij het verkrijgen van de benodigde informatie. Zonder piketcentrale verloopt het contact tussen vreemdelingenpolitie en rechtsbijstandverlener directer. Een rechtsbijstandverlener uit een andere regio meent dat het soms moeilijk is om een goede verstandhouding op te bouwen. Als een rechtsbijstandverlener de naam heeft cliënten regelmatig vrij te krijgen, beschouwen sommige partijen of individuen hem als 'lastig'. Het spel met de tegengestelde belangen (de rechtsbijstandverlener wil de cliënt vrij krijgen terwijl de vreemdelingenpolitie deze juist van de straat wil hebben en houden) lijken sommigen graag persoonlijk te spelen, terwijl anderen juist graag wat meer afstand houden.

Kennis over de verblijfplaats van de cliënt blijkt niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Van de respondenten zegt 13% voldoende op de hoogte gehouden te worden van de locatie van de cliënt. Voor 29% van de respondenten is het tijdens de piketfase niet duidelijk waar de cliënt zich bevindt, terwijl 63% van de respondenten hier tijdens de overgang van piket naar de bewaringsfase problemen bij ondervindt en 64% tijdens de bewaringsfase.

4. Piketbezoek

Aan de respondenten is gevraagd of zij het noodzakelijk vinden om bij het eerste gehoor aanwezig te zijn. Ongeveer 11% van de advocaten acht het in alle gevallen noodzakelijk om hierbij aanwezig te zijn, 22% acht dit noodzakelijk tenzij de cliënt dit uitdrukkelijk weigert, 37% vindt het noodzakelijk wanneer de cliënt aangeeft daar prijs op te stellen en 30% vindt de aanwezigheid om diverse redenen niet noodzakelijk. De belangrijkste reden waarom men het niet noodzakelijk vindt om aanwezig te zijn, is dat het 'niets toevoegt'. Andere genoemde redenen zijn dat de beslissing om tot inbewaringstelling over te gaan toch al is genomen, dat het verhoor inhoudelijk weinig voorstelt en dat de informatie kan worden teruggevonden in het dossier of kan worden ingewonnen tijdens een gesprek met de cliënt. Twee rechtsbijstandverleners merken op dat aanwezigheid van de rechtsbijstandverlener bij het gehoor tegen de cliënt gebruikt kan worden of diens rechtspositie zou ondergraven.

Zoals vermeld is een meerderheid van de respondenten in beginsel bereid aanwezig te zijn bij het gehoor. Drie rechtsbijstandverleners wijzen in de telefonische interviews op een grote meerwaarde van aanwezigheid voor of tijdens het gehoor, onder andere doordat de vreemdeling

gedetailleerde informatie kan verschaffen over bijvoorbeeld de omstandigheden van staandehouding omdat het zich allemaal zeer recent heeft afgespeeld. Een eventuele onrechtmatigheid daarvan kan onmiddellijk aan de vreemdelingenpolitie worden duidelijk gemaakt door de rechtsbijstandverlener waardoor mogelijk geen inbewaringstelling meer zou hoeven plaatsvinden. Een tweede reden voor aanwezigheid van de rechtsbijstandverlener bij het gehoor is dat deze de vreemdeling kan informeren over de (juridische) mogelijkheden die er zijn en de consequenties van keuzes die hij hierin maakt door de verklaring die hij aflegt. Een belangrijk aangrijpingspunt wordt gemist als de rechtsbijstandverlener pas na het keuzemoment (bijvoorbeeld het overleggen van een vals paspoort of het indienen van een asielaanvraag) contact heeft met de vreemdeling.

Naast de vraag of men het *wenselijk* vindt om bij het eerste gehoor aanwezig te zijn, is met behulp van de vragenlijst ook nagegaan in hoeverre het rechtsbijstandverleners lukt om daadwerkelijk voor of tijdens het gehoor aanwezig te zijn. Vrijwel alle respondenten geven aan dat het niet altijd mogelijk is om bij het eerste gehoor aanwezig te zijn. In gemiddeld 50% van de gevallen waarin zij wel bij het gehoor zouden willen zijn, lukt het hen niet om er ook daadwerkelijk bij aanwezig te zijn.

Meest genoemde redenen waarom het niet mogelijk blijkt om het gehoor bij te wonen zijn andere verplichtingen op dat moment (51%), waaronder het hebben van zitting (13%), te grote reisafstand om tijdig aanwezig te zijn (21%), de piketmelding pas na het gehoor binnenkomt (6%), te laat binnenkomt (24%), of de cliënt volgens de politie hier geen behoefte aan zou hebben (4%). Een enkeling geeft aan er 'geen zin' in te hebben vanwege onvoldoende medewerking van de vreemdelingenpolitie.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan altijd binnen 24 uur na het gehoor de cliënt te bezoeken, 43% zegt dat 'vrijwel altijd' te doen en 6% zegt dit 'meestal wel' te doen.

Rechtsbijstandverleners rapporteren soms niet voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om hun cliënt te bezoeken en te spreken. De meeste moeilijkheden ervaart deze groep met het tijdstip van bezoeken en de tolkenvoorziening. Ook tijdens de telefonische interviews wordt dit punt door rechtsbijstandverleners aangehaald. Met name op tijdstippen dat de rechtsbijstandverlener zelf niet achter zijn bureau of op zitting hoeft te zijn, tijdens de lunch en na 17.00 uur, mogen cliënten vaak geen bezoek ontvangen.

5. De bewaringsfase

Het komt nogal eens voor dat een piketadvocaat zijn cliënt na de inbewaringstelling overdraagt aan een collega. In de vragenlijst is geïnformeerd naar de overdracht van zaken van en naar collega's. Ongeveer 58% van de respondenten heeft aangegeven zaken overgedragen te krijgen van collega's. Bij advocaten (61%) is dat meer het geval dan bij SRA-juristen (40%). Gemiddeld genomen is iets meer dan 10% van de vreemdelingenzaken in de bewaringsfase door collega's overgedragen aan de respondent. In 60% van de gevallen is dat gebeurd op verzoek van de cliënt, in 33% van de gevallen op initiatief van de behandelende advocaat en in 8% van de

gevallen op last tot toevoeging door de rechter. Volgens het merendeel van de betreffende respondenten (85%) verloopt de overdracht naar tevredenheid. Wanneer dat niet het geval is, is dat vooral te wijten aan onvolledigheid van het dossier.

Bijna 55% van de respondenten zegt zelf zaken over te dragen aan collega's. Gemiddeld genomen wordt ongeveer 10% van de zaken door de respondenten binnen 10 dagen overgedragen aan een collega. Bij advocaten (60%) is dat meer het geval dan bij SRA-juristen (33%). In 46% van de gevallen vindt overdracht plaats op verzoek van de cliënt, in iets meer dan de helft van de gevallen op initiatief van de behandelende advocaat en in 2% van de gevallen op last tot toevoeging door de rechter. Ook dergelijke overdrachten verlopen volgens het merendeel van de betreffende respondenten (90%) naar tevredenheid. Wanneer dat niet het geval is, is dat vooral te wijten aan problemen met de verrekening.

De activiteiten van de rechtsbijstandverlener tijdens de bewaringsfase komt het sterkst tot uitdrukking in de praktijk van de vervolgeroepen. Na het eerste beroep wordt het indienen van vervolgeroepen door veel rechtsbijstandverleners als enige mogelijkheid gezien om informatie over de voortgang van de zaak te verkrijgen. Als de vreemdeling bijvoorbeeld aan de ambassade wordt 'gepresenteerd' ten behoeve van het verkrijgen van een *laissez-passer* wat benodigd is om de vreemdeling uitgezet te krijgen, dan wordt dit niet automatisch aan de rechtsbijstandverlener gemeld. In voortgangsrapportages, die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar aanleiding van het instellen van een beroep door de rechtsbijstandverlener worden verstrekt, is informatie over een dergelijke gebeurtenis terug te vinden. Naast het verkrijgen van informatie over de voortgang van de zaak is een tweede belangrijke reden om vervolgeroepen aan te tekenen het 'druk op de ketel houden', zoals menigeen het uitdrukt. Als de IND gedwongen wordt te rapporteren over de voortgang in een zaak, zet zij op haar beurt de vreemdelingenpolitie aan het werk en wordt voorkomen dat de vreemdeling onnodig lang vastzit.

Vrijwel alle persoonlijk geïnterviewde rechtsbijstandverleners melden dat dossierstukken die de procesvertegenwoordiger van de IND naar aanleiding van een vervolgeroep behoort aan te leveren vaak laat, meestal een paar dagen of soms slechts uren voor de zitting, worden geleverd. De genoemde mogelijke oorzaken hiervan lopen uiteen. Een aantal rechtsbijstandverleners denkt dat de IND hiermee een strategisch belang dient. Andere rechtsbijstandverleners vermoeden geen kwade bedoelingen maar veeleer organisatorische problemen (de vele schakels) die de doorlooptijden belemmeren. Een derde geopperde oorzaak is een zekere mate van nonchalance die volgens een aantal rechtsbijstandverleners in de hele vreemdelingenpraktijk is terug te zien. Men lijkt nogal eens geneigd zich er met minimale inspanning vanaf te maken, tenzij dit 'niet anders kan'. Eén rechtsbijstandverlener vertelt bijvoorbeeld dat er bij de IND een lijst zou bestaan waarop namen staan van rechtsbijstandverleners waarop men alert moet zijn en in wiens zaken extra secuur met termijnen en stukken omgegaan moet worden.

6. Communicatie met de cliënt

Ruim de helft (55%) van de rechtsbijstandverleners is tevreden over het verloop van de communicatie met hun cliënt. In de gevallen dat de communicatie niet goed verloopt, heeft dat vooral te maken met taalproblemen, de moeilijke telefonische bereikbaarheid van de cliënt, het ontbreken van tolkentelefoon, de beperkte bezoektijden of een grote reisafstand. In de optiek van de respondenten zou de communicatie verbeterd kunnen worden door cliënten meer mogelijkheden te bieden om contact met de advocaat op te nemen (telefoonkaart, inschakelen tolk) en de bezoekmogelijkheden te verruimen.

Tijdens de telefonische interviews is meer diepgaand ingegaan op de wijze waarop rechtsbijstandverleners met hun cliënten communiceren. De rechtsbijstandverleners stellen hun cliënten doorgaans per brief op de hoogte van de voortgang in hun zaak. Brieven worden opgesteld in een taal die soms, en voor zover mogelijk, is toegespitst op de taal die de vreemdeling spreekt. Iemand die Arabisch spreekt bijvoorbeeld, ontvangt een Franstalige brief in de hoop dat hij ook die taal machtig is, of dat hij in het huis van bewaring contact heeft met iemand die de brief voor hem kan vertalen. De inhoud van de brief vormt echter vaak een obstakel bij de communicatie. Er worden juridische gronden genoemd en een terminologie gebruikt die soms niet begrepen worden. Het gebruik van brieven biedt volgens sommigen echter wel de beste waarborg dat de vreemdeling tenminste over de relevante informatie kan beschikken.

Naast het versturen van brieven wordt ook gebruik gemaakt van telefonisch contact. Ook hierbij spelen de taalproblemen een rol. Ook met een tolk is het soms moeilijk communiceren omdat er in het driehoeksgesprek snel verwarring ontstaat over wie wanneer aan het woord is of mag zijn. Cliënten zijn niet altijd in de gelegenheid om te bellen. Zij zijn hiervoor afhankelijk van de welwillendheid van het personeel van het huis van bewaring. Een cliënt die niet (meer) over een telefoonkaart beschikt, moet een beroep doen op een maatschappelijk werker of terugkeerfunctionaris om te mogen bellen. Rechtsbijstandverleners zelf kunnen meestal niet rechtstreeks contact opnemen met hun cliënt. Als zij bellen, worden ze niet doorverbonden maar wordt er een boodschap aan de cliënt doorgegeven. Een aantal rechtsbijstandverleners onderhoudt daarom contact met vrienden of familie van de cliënt. Deze mensen zijn eenvoudiger te bereiken en hebben zelf vaker telefonisch of persoonlijk contact met de cliënt. Momenten waarop rechtsbijstandverleners graag contact met de cliënt hebben, zijn onder andere bij gebeurtenissen als het presenteren van de cliënt aan de ambassade in verband met een *laissez-passer* of in het kader van het verschaffen van een overzicht van de stand van zaken.

Een aantal van de geïnterviewde rechtsbijstandverleners meldt regelmatig persoonlijk bij hun cliënt langs te gaan. Hierbij wordt een aantal knelpunten ondervonden: (i) grote spreiding van cliënten over het land en daarmee gepaard gaande lange reistijden; (ii) bezoektijden; (iii) de soms beperkte medewerking van het personeel in huizen van bewaring.

Volgens 36% van de respondenten zijn de cliënten over het algemeen 'vrijwel altijd' tevreden over de verleende rechtsbijstand en 57% denkt dat dit 'meestal wel' het geval is. Ongeveer 7% denkt

dat de cliënten niet tevreden zijn over de rechtsbijstand. Die ontevredenheid is volgens de betreffende respondenten te wijten aan het feit dat voor de cliënt alleen het directe resultaat telt en de bewaring soms lang duurt.

De tevredenheid over de verleende rechtsbijstand zou volgens de respondenten verbeterd kunnen worden door de cliënt beter te informeren, vaker bij de cliënt op bezoek te gaan en meer aandacht te besteden aan de cliënt.

7. Mogelijkheden voor verbetering van de rechtsbijstandverlening

De Raad voor Rechtsbijstand heeft drie belangrijke taken bij de uitvoering van de rechtsbijstand aan vreemdelingen: de inrichting van de piketroosters en de afwikkeling van de declaraties. Daarnaast voert de Raad een vorm van kwaliteitsbeleid. Aan de respondenten is gevraagd een oordeel te vellen over deze drie kerntaken. Tabel 3.6 geeft een overzicht van de genoemde antwoorden.

Tabel 3.6 – Beoordeling van drie kerntaken van de Raad voor Rechtsbijstand inzake de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

Kerntaak	Oordeel				
	Goed	Voldoende	Matig	Slecht	Geen opgave
Inrichting van piketroosters	46%	34%	10%	3%	7%
Afwikkeling van declaraties	55%	32%	3%	1%	9%
Kwaliteitsbeleid	25%	42%	19%	3%	11%

De inrichting van de piketroosters wordt door ongeveer de helft (46%) als goed beoordeeld, 34% vindt deze voldoende, 10% matig en 3% slecht. Ruim de helft (55%) vindt de wijze waarop declaraties afgewikkeld worden goed, 32% voldoende, 3% matig en 1% slecht. Over het kwaliteitsbeleid is men het minst te spreken: een kwart beoordeelt het als goed, 42% als voldoende, 19% als matig en 3% als slecht. Opmerkelijk is het verhoudingsgewijs hoge aantal respondenten dat zich onthoudt van een oordeel op dit punt.

Opmerkingen die rechtsbijstandverleners met betrekking tot de inrichting van piketroosters plaatsen, verwijzen in de meeste gevallen naar de reisafstanden. Ook noemt een enkeling het feit dat er te veel advocaten op de piketroosters staan waardoor men te weinig toevoegingen krijgt.

Over het kwaliteitsbeleid van de Raad zijn de respondenten redelijk tevreden. Tijdens de telefonische interviews blijkt dat de meeste geïnterviewde rechtsbijstandverleners de rol van de Raad voor de Rechtsbijstand op het terrein van kwaliteit als marginaal beschouwen. De meeste opmerkingen die ten aanzien van het kwaliteitsbeleid worden gemaakt hebben betrekking op een onvoldoende controle op scholing en bijscholing, waardoor er 'te veel' slechte bewaringsadvocaten zijn. Sommigen zeggen niets van een kwaliteitsbeleid te merken.

Verbeteringen van de kwaliteit van de rechtsbijstand kunnen in de eerste plaats worden bereikt door het elimineren van kwalijke praktijken. Men is echter voorzichtig met het benoemen van misstanden, omdat het voor een buitenstaander soms moeilijk is om te beoordelen wat een misstand is en wat niet. Soms kiest men bewust voor een strategie waarvan het nut voor buiten-

staanders misschien niet direct duidelijk is. Sommige rechtsbijstandverleners echter benoemen zonder scrupules enkele in hun ogen zeer onwenselijke verschijnselen, zoals het niet aanwezig zijn bij de zitting van het eerste beroep, het tijdens een zaak aanhalen van verouderde jurisprudentie, cliënten die al maanden in bewaring zitten en al die tijd niets van hun rechtsbijstandverlener vernomen hebben en het onder valse voorwendselen 'ronselen' van cliënten in penitentiaire inrichtingen.

Ter afsluiting van deze paragraaf wordt ingegaan op mogelijkheden voor verbetering van de uitvoeringspraktijk, zoals die door rechtsbijstandverleners zelf zijn aangedragen. De genoemde mogelijkheden voor verbetering richten zich over het algemeen op door hen gesignaleerde knelpunten. We benoemen de knelpunten en de terreinen waarop die zich afspelen zoals die in het voorgaande door de rechtsbijstandverleners zijn genoemd:

1. Met betrekking tot de rechtsbijstandverleners:
 - het niet kunnen afleggen van piketbezoeken
 - ondeskundigheid
 - gebrek aan juridisch-inhoudelijke mogelijkheden
2. Met betrekking tot de vreemdelingenpolitie:
 - wijze van vraagstelling aan vreemdeling
 - tijdigheid en wijze van piketmelding
 - informatieverschaffing: dossierstukken en locatie waar cliënt zich bevindt
 - reisafstand
 - gelegenheid om cliënt te bezoeken en te spreken (tijd, ruimte, toek)
3. Met betrekking tot de penitentiaire inrichtingen:
 - reisafstand
 - bezoektijden en medewerking tijdens bezoek
 - telefonische bereikbaarheid cliënt
4. Met betrekking tot de Raad voor Rechtsbijstand:
 - controle op kennisniveau
 - aantal personen op de piketlijst
 - lage (reiskosten)vergoeding

In de vragenlijst is op verschillende momenten aan de rechtsbijstandverleners gevraagd aan te geven waar zij mogelijkheden voor verbetering zien ten aanzien van de rechtsbijstandverlening in vreemdelingenbewaringszaken. In totaal zijn 222 suggesties gedaan. In tabel 3.7 is weergegeven op welke van bovengenoemde knelpunten de suggesties betrekking hebben.

Tabel 3.7 – Betrokken partijen bij genoemde suggesties voor verbetering van de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen

Betrokken partij	Aantal genoemde suggesties voor verbetering
Rechtsbijstandverleners	21
Vreemdelingenpolitie	111
Penitentiaire inrichtingen	27
Raad voor de Rechtsbijstand	34
Overig	26

Veruit de meeste suggesties voor verbetering die rechtsbijstandverleners doen, hebben betrekking op de samenwerking met de vreemdelingenpolitie. De belangrijkste zijn (tussen haakjes het aantal maal dat de suggestie wordt gedaan)⁹:

- De rechtsbijstandverlener automatisch informeren over verplaatsing van zijn cliënt of een centraal meldpunt inrichten waar de locatie van de cliënt tijdens de piketfase opgevraagd kan worden (30)
- De rechtsbijstandverlener automatisch informeren over uitzetting, voorgeleiding e.d. (16)
- Betere tolkvoorzieningen (10)
- Piketmeldingen sneller doorgeven en rechtsbijstandverlener beter in staat stellen daadwerkelijk aanwezig te zijn voor of tijdens gehoor (10)
- Direct bij piket alle relevante stukken meegeven aan rechtsbijstandverlener (10)
- Persoonlijk contact en een direct aanspreekpunt bij vreemdelingenpolitie (8)

Twee interessante suggesties die niet vaak worden genoemd:

- het plannen van gehoren op een vast tijdstip¹⁰
- het beter voorlichten van vreemdelingen door de vreemdelingenpolitie over de rol van de rechtsbijstandverlener in vreemdelingenbewaringszaken.

De meest genoemde suggestie aan het adres van de Raad voor de Rechtsbijstand betreft het uitbreiden van de cursusverplichting. Het wordt vijftien keer genoemd. Vijf rechtsbijstandverleners verwijzen hiermee expliciet naar de cursus Actualiteiten Vreemdelingenbewaringszaken, drie rechtsbijstandverleners raden “een jaarlijkse opfriscursus” aan. Met betrekking tot de scholingsverplichting wordt opgemerkt dat de handhaving hiervan strikter zou moeten. De genoemde suggesties ten aanzien van de Raad voor Rechtsbijstand zijn:

- Uitbreiden van en beter controleren op cursusverplichting (15)
- Hogere vergoeding (3)
- Differentiatie in vergoeding (wel/niet verschijnen ter zitting, premie op vrij krijgen) (2)
- Instellen van ‘toevoegingen advies’ voor werkzaamheden buiten de beroepen (1)

⁹ Als criterium voor ‘belangrijk’ gelden haalbaarheid en realiteitsgehalte van de suggestie voor verbetering.

¹⁰ De suggestie lijkt eenvoudig, maar wordt bemoeilijkt door het gegeven dat de vreemdeling, krachtens art. 50 lid 3 van de Vreemdelingenwet 2000, binnen zes uur na binnenkomst op het politiebureau in bewaring moet worden gesteld (de tijd tussen middernacht en 9 uur ‘s ochtends daarbij niet meegeteld). Bovendien moet worden voorkomen dat een advocaat niet op één tijdstip op meerdere bureaus tegelijkertijd zou worden geacht aanwezig te zijn. De ‘eenvoudige’ suggestie is derhalve logistiek uiterst ingewikkeld te realiseren.

- Het opnemen van minimumeisen in een te ontwikkelen *guide of good practice* (vergelijkbaar met die voor asieladvocaten¹¹) (1)

Met betrekking tot de penitentiaire inrichtingen worden de volgende suggesties gedaan:

- De gelegenheid creëren om rechtsbijstandverleners hun cliënt te laten bellen (10)
- Cliënten de gelegenheid geven om zelf contact op te nemen met hun rechtsbijstandverlener (8)

Suggesties voor verbetering met betrekking tot de eigen beroepsgroep worden verhoudingsgewijs weinig gegeven. Genoemd worden:

- Cliënten vaker bezoeken (6)
- Meer aandacht besteden aan/beter communiceren met de cliënt (3)
- Opstellen van een “guide of good practice”, vergelijkbaar met die voor asieladvocaten (1)
- Verplichte intervisie (1).

Twee suggesties tot verbetering die vallen onder de titel ‘overig’ zijn (i) een dagje meelopen met ketenpartners of het organiseren van regionale bijeenkomsten waarvoor ook de ketenpartners worden uitgenodigd om wederzijds inzicht te krijgen in de werkwijze en (ii) het opstellen van informatiefolders in de taal van cliënten.

Behalve in de vragenlijst is ook in de telefonische interviews ingegaan op mogelijkheden ter verbetering van de kwaliteit. Over het algemeen vindt men dat de beroepsgroep zich weinig moeite getroost om de minder goede praktijken en knelpunten systematisch in beeld te brengen en hier wat aan te doen. De hoge mate van onderlinge solidariteit onder de amici, draagt ook niet bij aan het elimineren van wanpraktijken. Men is sterk geneigd elkaar de hand boven het hoofd te houden.

Bij de vraag wie (dan) verantwoordelijk is voor het aan de kaak stellen van misstanden wijzen de meeste rechtsbijstandverleners naar de cliënt. Indien deze niet tevreden is met de geboden rechtsbijstand kan hij zich in zijn zaak door een andere rechtsbijstandverlener laten bijstaan en eventueel een klacht indienen tegen de eerste. Eén van de geïnterviewde rechtsbijstandverleners dringt er bij zijn cliënten op aan een klacht in te dienen als zij misstanden constateren. Dit gebeurt maar zelden. De meesten zijn blij dat er zich iemand om hun zaak bekommert en denken er niet over om te klagen. Bovendien verblijven sommigen maar kort, te kort, in Nederland om de klachtenprocedure te kunnen afwachten.

Aspecten die genoemd worden waarop de Raad voor de Rechtsbijstand kan ingrijpen, zijn vergelijkbaar met de suggesties uit de vragenlijsten. Eén van de rechtsbijstandverleners meent dat door de Raad voor de Rechtsbijstand naast het stellen van inschrijvingsvoorwaarden als

¹¹ Doornbos, Koers & Wijngaard (2005). *Bij de hand in asielzaken: Leidraad voor de asieladvocaat*. Nijmegen: Wolff Legal Publishers

cursussen en een audit van het kantoor ook kwaliteitswinst geboekt kan worden door een logistieke verandering door te voeren. In zijn ressort staan zo veel rechtsbijstandverleners op de piketlijst dat elk van hen maar een aantal keer per jaar zaken krijgt. Hierdoor is de praktijkervaring beperkt en ebben kennis en kunde langzaam weg. Ook het systeem van vergoedingen wordt genoemd. Voor verstekberoepen zou bijvoorbeeld niet de volledige vergoeding uitbetaald moeten worden. Om te kunnen beoordelen waar de kwaliteit daadwerkelijk in het geding is, moet de Raad meer controle uitoefenen. Om vervolgens bij het vaststellen van kwalijke praktijken over te gaan tot daadwerkelijke sanctiëring.

De Orde van Advocaten zou de ontwikkeling van een Guide of Best Practice, vergelijkbaar met degene die is opgesteld voor asielzaken, op zich kunnen nemen. Als een rechtsbijstandverlener dan niet voldoet aan de minimumvoorwaarden die genoemd worden, is hij klachtwaardig. Dit geeft een duidelijke richtlijn die op dit moment ontbreekt. De grond op basis waarvan nu een klacht ingediend kan worden over rechtsbijstand in vreemdelingenbewaringszaken is schadelijkheid voor de cliënt terwijl je met minimumvoorwaarden nog concreter aangeeft wat je precies verlangt in het kader van rechtsbijstandverlening. Naast sanctiëring ziet een aantal geïnterviewde rechtsbijstandverleners wel wat in intervisie. Het voordeel hiervan is dat slordigheden waarvoor disciplinering een te zware reactie is op deze manier wel benoemd kunnen worden en de praktijk van de rechtsbijstandverlener daardoor op een kwalitatief hoger niveau gebracht kan worden.

3.4. De penitentiaire inrichtingen

Op basis van de spreiding van de in bewaring gestelde vreemdelingen in Nederland zijn zes penitentiaire inrichtingen geselecteerd waar in 2005 het grootste aandeel van de vreemdelingen in bewaring zat. Dit zijn de PI Ter Apel, het Uitzetcentrum Zestienhoven, het Detentiecentrum Zeist, de PI Tilburg, het Uitzetcentrum Schiphol-Oost en de Detentieboten in Rotterdam. Deze inrichtingen zijn benaderd met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek, met name ten aanzien van hun betrokkenheid bij het faciliteren van rechtsbijstandverlening en bij de positie van de vreemdeling hierin. Waar mogelijk werd gesproken met zowel de locatiedirecteur, met de voorzitter van de Commissie van Toezicht, met een van de unithoofden en met een van de terugkeerfunctionarissen. Dit om de betrokkenheid met rechtsbijstand vanuit de verschillende invalshoeken te kunnen bevragen.

De terugkeerfunctionarissen hebben vanuit hun functie verhoudingsgewijs het meeste zicht op de juridische situatie van de vreemdeling. De functionarissen hebben echter als hoofdtaak het faciliteren van een soepele terugkeer naar het land van herkomst. Vreemdelingen kunnen bij de terugkeerfunctionaris terecht voor onder andere hulp bij vermiste eigendommen, met vragen over de procedure waarin zij zitten, om een fax naar de eigen ambassade te laten sturen zodat zij op de hoogte zijn van hun verblijfplaats, het laten opzoeken van de naam van de eigen advocaat en het aanvragen van nieuwe kleren. De terugkeerfunctionarissen zijn voornamelijk geïnterviewd

over de ervaringen die zij hebben met rechtsbijstandverleners en de signalen die zij van de vreemdelingen krijgen over de kwaliteit van verleende rechtsbijstand.

Bij het gesprek met de locatiedirecteuren werd de nadruk gelegd op het helder krijgen van de grenzen van de verantwoordelijkheid van de organisatie ten aanzien van het - met de gehele keten - realiseren van goede rechtsbijstand.

De voorzitter van de Commissie van Toezicht werd gevraagd of, en zo ja hoe, de commissie de kwaliteit van verleende rechtsbijstand binnen de organisatie bewaakt of zou kunnen bewaken. Met de unithoofden is in het bijzonder gesproken over de invulling van hun betrokkenheid bij de rechtssituatie van de vreemdelingen, de inbedding van de terugkeerfunctionarissen in de organisatie en over de wijze waarop de organisatie steun biedt bij ervaren problemen met rechtsbijstand(verleners).

De resultaatbeschrijving is gebaseerd op 15 gevoerde gesprekken. Er is gesproken met 5 locatiedirecteuren (PI Ter Apel, UC Zestienhoven, UC Schiphol Oost, PI Zeist en PI Tilburg), 2 voorzitters van Commissies van Toezicht (PI Ter Apel en PI Tilburg), 3 unithoofden (PI Ter Apel en PI Tilburg) en 5 terugkeerfunctionarissen (PI Ter Apel, UC Zestienhoven, UC Schiphol Oost, PI Zeist en PI Tilburg)¹².

Rolopvatting van de penitentiaire inrichting

De locatiedirecteuren geven aan dat hun organisatie duidelijke grenzen trekt ten aanzien van de betrokkenheid bij verleende rechtsbijstand aan vreemdelingen. Men ziet voor de penitentiaire inrichting primair een *faciliterende* rol voor het contact tussen vreemdeling en advocaat, en is terughoudend in het aangaan van een *begeleidende* rol daarbij. Dit betekent in de dagelijkse gang van zaken dat wel wordt geïnvesteerd in het mogelijk maken van (telefonisch) contact tussen de vreemdeling en zijn rechtsbijstandverlener (onder andere door het verstrekken van een telefoonkaart bij binnenkomst, door de inzet van terugkeerfunctionarissen die kunnen helpen bij het contact tussen vreemdeling en advocaat en door het voldoende beschikbaar stellen van voldoende geoutilleerde spreekruimten voor advocaten en hun cliënten), maar dat niet wordt bijgehouden of beloofde gesprekken ook tot stand zijn gekomen en of contact op een bepaald moment wenselijk zou zijn met het oog op de voortgang van het proces van de vreemdeling.

Naast het faciliteren van het contact tussen rechtsbijstandverleners en vreemdelingen wordt ook het opvangen van signalen van onvrede over rechtsbijstandverlening door de locatiedirecteuren als taak voor de inrichting gezien. Deze taak neemt men waar door vreemdelingen te wijzen op de procedures die er zijn binnen de inrichting wanneer men een klacht heeft. Daarnaast geven verschillende unithoofden en locatiedirecteuren aan dat het opvangen van signalen van onvrede over rechtsbijstand een taak is voor de gehele werkvloer, uitgaande van de doelstelling dat de periode van bewaring zo humaan mogelijk dient te verlopen. Het creëren en behouden van rust is daarbij erg belangrijk en dit betekent ook het wegnemen van twijfels en het beantwoorden van

¹² Een geplande afspraak met de detentieboten in Rotterdam kon vanwege andere prioriteiten bij de betrokken personen van de detentieboten op het laatste moment niet doorgaan. Het lukte vervolgens niet meer om op tijd een nieuwe afspraak te arrangeren.

vragen. Gesproken wordt van 'penitentiaire scherpte' en van 'alertheid' ten aanzien van individuele problemen.

Het informeren en adviseren van vreemdelingen ten aanzien van juridische kwesties is volgens de respondenten primair de verantwoordelijkheid van de advocaat van de vreemdeling en van de IND. De medewerkers van de inrichting staan op dit vlak aan de zijlijn; wanneer de vreemdeling inhoudelijke vragen voorlegt aan de terugkeerfunctionaris wordt deze doorverwezen, voornamelijk richting advocaat, IND of ambassade. De terugkeerfunctionaris verstrekt dan op aanvraag de benodigde telefoonnummers of helpt met het versturen of vertalen van een brief.

Klachtenkanalen voor cliënten

Klachten over advocaten en over de door hen verleende rechtsbijstand komen 'overal' terecht en laten zich moeilijk kanaliseren, zo is de ervaring van de respondenten. Juist vanwege de onzekerheid van de vreemdeling over wat hij mag verwachten, maar soms ook om opzettelijk onrust te veroorzaken in de inrichting, worden vragen en klachten breed geuit: richting andere vreemdelingen, de geestelijke, de dokter, de vreemdelingenbegeleider, de terugkeerfunctionaris, de directie, het unithoofd, de Commissie van Toezicht, *Legal Aid*, etcetera.

De vreemdelingen wordt geadviseerd in eerste instantie de stap richting de terugkeerfunctionaris te zetten of richting het eventueel aanwezig onafhankelijke juridische steunpunt (*Legal Aid* in PI Tilburg, de onafhankelijke juridisch adviseur in PI Ter Apel) en deze om advies te vragen over te volgen stappen. Daarnaast worden breder opgevangen signalen veelal in het wekelijkse teamoverleg (per unit) besproken, waarbij wordt bepaald hoe de betreffende vreemdeling het best kan worden doorverwezen. Bij ernstige misstanden wordt de vreemdeling gevraagd deze met een sprekersbrief kenbaar te maken aan de Commissie van Toezicht. De Commissie van Toezicht maakt vervolgens de afweging bij wie de klacht het best kan worden neergelegd en adviseert de inrichting en/of de vreemdeling hoe deze zou kunnen handelen om de problemen op te lossen.

Wanneer problemen met advocaten aan de orde zijn worden deze veelal opgelost door het intensiveren van de intermediaire rol van de terugkeerfunctionaris of de onafhankelijke juridische medewerker in het contact tussen vreemdeling en advocaat. Echter ook locatiedirecteuren, unithoofden en leden van Commissies van Toezicht geven aan dat zij in het verleden incidenteel en ten aanzien van specifieke individuele probleemsituaties zo'n intermediaire rol op zich hebben genomen. In de gesprekken wordt het belang dat de inrichting heeft bij het oplossen van problemen benadrukt. Men wil de rust in de inrichting bewaren om de detentieperiode nietodeloos te verzwaren voor de vreemdelingen. De insteek die men kiest is een pragmatische, de procesgang bij klachten verloopt niet per se volgens vaste lijnen, maar heeft als insteek het oplossen van individuele problemen.

Het doorverwijzen van klachten naar de Raad voor de Rechtsbijstand of naar de Orde van Advocaten komt volgens de respondenten nauwelijks voor. Wanneer een advocaat naar het

oordeel van de vreemdeling onvoldoende functioneert, wordt allereerst gepoogd het contact tussen vreemdeling en advocaat te verbeteren. Bij onvoldoende verbetering wordt de vreemdeling op de mogelijkheid gewezen om van advocaat te wisselen en wordt de vreemdeling hierin, overigens zonder concreet advies, begeleid.

De spreekuurvoorziening

Bij de penitentiaire inrichtingen van Tilburg en Ter Apel hebben vreemdelingen de mogelijkheid om met juridische vragen of problemen aan te kloppen bij een onafhankelijk juridisch adviesorgaan binnen de muren van de inrichting. In Tilburg wordt deze spreekuurvoorziening verzorgd door *Legal Aid*, ofwel de Stichting Rechtsbijstand Asiel. Vreemdelingen kunnen er een dag in de week terecht met vragen. In Ter Apel is een dag in de week een onafhankelijk juridisch adviseur van het Juridisch Loket aanwezig voor vragen. De beschikbaarheid van deze juridisch adviseurs wordt door de betrokken penitentiaire inrichtingen gezien als een extra service voor de vreemdeling, aanhakend op de behoefte van velen van hen om zaken aan een onafhankelijk persoon voor te kunnen leggen. Deze extra juridische service (de inrichtingen zijn er niet toe verplicht) willen de inrichtingen wel faciliteren, en vandaar dat men externe instanties heeft binnengelaten voor de uitvoering ervan, maar voor de kwaliteit ervan nemen zij geen verantwoordelijkheid. Per 1 april 2006 is het inloopspreekuur van *Legal Aid* evenwel opgeheven. Primair vanwege de bestemmingswijziging van de PI Tilburg, die vanaf juli 2006 geen vreemdelingenbewaring meer zal verzorgen. Daarnaast speelt voor de SRA naar eigen zeggen ook een kostenafweging: het bieden van de spreekuurvoorziening wordt niet vergoed en kan om die reden niet in deze vorm gehandhaafd blijven.

Klachten over verleende rechtsbijstand

Het bundelen van klachten over advocaten heeft binnen de inrichtingen geen aandacht. *Legal Aid* heeft wel een overzicht bijgehouden van vragen en klachten waarmee vreemdelingen niet konden of wilden aankloppen bij hun advocaat, de terugkeerfunctionaris, de commissie van toezicht of anderen, of daarbij onvoldoende weerklank ondervonden.

Over het jaar 2005 en over het eerste kwartaal van 2006 heeft *Legal Aid* Tilburg bijgehouden welke vragen en klachten via het spreekuur in de PI Tilburg zijn binnengekomen. Een dag per week konden de vreemdelingen bij het spreekuur van *Legal Aid* terecht. In 2005 maakten daar 704 personen gebruik van en in de eerste drie maanden van 2006 164 personen. Per week waren er gemiddeld steeds 9 gespreksaanvragen (aanmeldingen). Ter vergelijking bij voornoemde getallen: de PI Tilburg heeft een maximale bezetting van 681 gedetineerden, met een doorstroom van ongeveer 10 personen per dag.

Tabel 3.8 - Overzicht van het aantal bezoekers, aanmeldingen voor bezoeken en het aantal gerealiseerde spreekuren bij het inloopspreekuur voor vreemdelingen in de PI Tilburg, alsmede een typering van de aard van de binnengekomen vragen bij het spreekuur; gegevens over 2005 en het eerste kwartaal van 2006

	2005	Eerste kwartaal 2006
Aantal bezoeken	704	164
Aantal aanmeldingen	792	181
Aantal spreekuren	88	215
Gemiddeld aantal aanmeldingen per spreekuur	9	9
Inhoud vraag	Aantal	
1. Vreemdelingenbewaring algemeen, w.o. vragen als: waarom zit ik hier, hoe lang moet ik nog zitten	310	77
2. Penitentiair recht algemeen, w.o. bezoekersregeling, geldzaken, medische verzorging	7	3
3. Asielprocedure algemeen	60	12
4. Toelating algemeen, w.o. vragen over verblijfsvergunning, ongewenstverklaring (i.v.m. nieuwe aanvraag)	41	10
5. Contact met advocatuur, w.o. bezoeken	432	91
6. Uitleg correspondentie advocatuur/ rechtbank	180	37
7. Klacht advocatuur [zie toelichting in tekst]	55	12
8. Klacht medische behandeling, w.o. geen tolk bij bezoek dokter, onvoldoende behandeling	37	11
9. Klacht overige behandeling in inrichting, w.o. toepassen disciplinaire straffen, arbeid, eten	11	2
10. Klacht politie	0	3
11. Verzoek ondersteuning in beklagzaken	4	3
12. Verzoek tot wijzigen advocaat	65	15
13. Overplaatsing	2	1
14. Bagage, w.o. kleding, geld, papieren die door de politie in beslag zijn genomen	12	1
15. Terugkeer, w.o. mogelijkheden voor terugkeer, contact met ambassade, IND en vreemdelingendienst	48	11
16. Ondersteunende informatie, w.o. adressen ambassades, belangengroeperingen	52	13
17. Vaststellen identiteit	18	5
18. Overig	48	8
<i>Totaal aantal vragen</i>	<i>1382</i>	<i>315</i>

Over het 'contact met de advocatuur' (onderwerp 5) worden de meeste vragen gesteld aan de medewerkers van *Legal Aid*. Veel bezoekers van het spreekuur blijken onzeker over wat zij van

hun advocaat mogen verwachten. Veelvoorkomende vragen en/of klachten (onderdeel 7) betreffen:

- het uitblijven van een vervolcontact met de advocaat na het eerste gesprek,
- onduidelijkheid over wie de advocaat nu eigenlijk is (bij toewijzing via piket),
- het niet ontvangen hebben van stukken over de procesgang,
- het uitblijven van bezoek door de advocaat,
- het ontberen van informatie over de stand van zaken van het eigen proces en
- onbereikbaarheid van de advocaat.

Ook krijgen de juridisch adviseurs van het inloopspreekuur veel vragen over hoe de vreemdelingenbewaring in Nederland in elkaar steekt. Daarnaast bieden zij regelmatig ondersteuning bij het overbrengen van de inhoud van brieven van advocaten en rechters. Vooral op deze punten blijkt onder de vreemdelingen in bewaring een behoefte te bestaan aan onafhankelijke steun en advies.

De terugkeerfunctionarissen die zijn geïnterviewd bevestigen de constatering van het inloopspreekuur. Ook zij constateren dat het contact met de advocaat niet altijd soepel verloopt en verzorgen vaak op de voornoemde punten een intermediaire rol. Geconstateerd wordt dat veel advocaten niet bij de inbewaringstelling aanwezig zijn, waardoor de vreemdeling bij binnenkomst van de inrichting zijn advocaat nog niet heeft gezien. Een van de terugkeerfunctionarissen schat dat zeker 50% van de vreemdelingen op het moment van inbewaringstelling niet weet wie de eigen advocaat is. Een belangrijke taak van de terugkeerfunctionarissen is dan ook het achterhalen van de naam van de betrokken advocaten.

Het feit dat veel vreemdelingen in de eerste fase van hun bewaring hun advocaat niet kennen, zegt zowel iets over de betrokkenheid van advocaten, als over de houding van sommige vreemdelingen, zo geven respondenten desgevraagd aan. Voor een aantal vreemdelingen heeft een verdediging geen waarde: men verzet zich niet tegen uitzetting, want men heeft immers bewust het risico genomen om illegaal in Nederland te verblijven en wanneer men meewerkt aan de uitzettingsprocedure is men zo snel mogelijk weer vrij. Dit zijn de zaken die advocaten regelmatig telefonisch afhandelen. Ook personen die echter wel tegen de inbewaringstelling en/of de uitzetting in verweer komen, weten soms bij binnenkomst niet wie hun advocaat is. Dit wordt als onwenselijk gezien. Verder wordt door een van de respondenten ingeschat dat zo'n 80 tot 95 procent van het persoonlijk contact tussen advocaat en vreemdelingen telefonisch verloopt.

Net als de juridisch adviseurs van het inloopspreekuur van *Legal Aid* in de PI Tilburg constateren de geïnterviewde terugkeerfunctionarissen dat niet voor alle vreemdelingen duidelijk is waarom zij worden vastgehouden of wat zij moeten doen om vrij te kunnen komen. Een citaat van een van de respondenten hierover: "Advocaten zijn niet in staat om bij de vreemdeling een gevoel te kweken van 'zo gaan we het doen, dit is onze strategie'; de terugkeerfunctionaris moet dit opvangen, maar eigenlijk zou dat niet nodig moeten zijn". Ook het succes van het onafhankelijk juridisch advies toont aan dat veel vreemdelingen ondanks de steun van hun advocaat en de

terugkeerfunctionaris met vragen zitten. De agenda voor *Legal Aid* in PI Tilburg zit meestal al voor twee weken vooruit vol gepland. Volgens respondenten van deze inrichting bewijst dit succes dat vreemdelingen voor rechtsbijstand niet uitsluitend willen en kunnen varen op een advocaat of op een aan de inrichting gebonden dienstverlener zoals de terugkeerfunctionaris.

Dat het realiseren van een persoonlijk contact met een advocaat voor vreemdelingen niet eenvoudig is en veel van hen vraagt, bevestigen de terugkeerfunctionarissen eveneens. Regelmatig wordt geklaagd over een slechte bereikbaarheid van de advocatuur. Vreemdelingen geven bijvoorbeeld aan dat zij hebben gebeld met hun advocaat maar dat zij niet worden teruggebeld. De ervaring leert dat veel vreemdelingen moeite hebben met het aan de secretaresse doorspelen van de vraag (mede door moeite met de taal), waardoor berichten slecht doorkomen. Dit kan mede oorzaak zijn van mogelijk slecht contact. Ook de terugkeerfunctionarissen zelf ervaren, wanneer zij advocaten bellen, hoe moeilijk het soms is om hen te spreken te krijgen.

De betrokkenheid van de terugkeerfunctionaris bij de verleende rechtsbijstand aan vreemdelingen varieert per inrichting. Wel heeft in alle inrichtingen de afgelopen jaren eenzelfde verschuiving plaatsgevonden ten aanzien van het takenpakket van de terugkeerfunctionaris, waarbij deze is geëvolueerd van breed betrokken 'sociaal werker' voor de vreemdeling naar wat zijn benaming al suggereert: een functionaris ten behoeve van de terugkeer.¹³

Voor de invulling van de functie van 'terugkeer-ondersteuner' blijkt met name de *caseload* van de betreffende functionaris bepalend. Een *caseload* van 100-120 vreemdelingen per terugkeerfunctionaris wordt door de functionarissen als redelijk ervaren. Bij zoveel 'cliënten' komt men toe aan ondersteuning van de vreemdeling op aangevraagde punten, onder andere met betrekking tot de rechtsbijstand. De werkwijze hierin is bij alle inrichtingen dezelfde: de vreemdeling kan via een sprekersbriefje met de terugkeerfunctionaris een gesprek aanvragen. Hij moet daarbij zijn aanvraag voor het gesprek motiveren. Het belangrijkste criterium voor het in behandeling nemen van binnengekomen vragen is dat deze alleen betrekking mogen hebben op het realiseren van terugkeer. "Wij kunnen niets voor u betekenen als u in Nederland wilt blijven", staat op het intakeformulier van UC Rotterdam en dit beginsel wordt strikt gehanteerd door alle terugkeerfunctionarissen. Bij overige vragen verwijst men door naar anderen.

Daar waar de doorstroom van vreemdelingen relatief gering is en de *caseload* van terugkeerfunctionarissen relatief laag, komen terugkeerfunctionarissen eraan toe om met alle nieuwe vreemdelingen intakegesprekken te houden. Dit beleid wordt bijvoorbeeld gehanteerd in PI Ter Apel, PI Tilburg. Rechtstreeks van het politiebureau wordt de vreemdeling in dit intakegesprek gevraagd (naast het bespreken van allerlei andere praktische zaken) of hij weet waarom hij wordt vastgezet, of hij zijn advocaat kent en wat zijn houding is in de procesgang. De

¹³ Deze ontwikkeling druist in tegen een van de aanbevelingen die zijn gedaan door Van Kalmthout c.s. (2004) op pagina xxv van het eerste deel van het rapport.

terugkeerfunctionaris kan dan vervolgens aanhaken en informatie op maat verschaffen, alles gericht op het bespoedigen en versoepelen van de terugkeer. Bij uitzetcentra, waar de doorstroom van vreemdelingen juist zeer groot is, wordt gekozen voor een schriftelijke intake; bij PI Zeist komt men vanwege onderbezetting in het geheel niet toe aan een intake.

Verscheidene terugkeerfunctionarissen geven aan dat zij voor zichzelf ook een taak zien in het vastleggen (formeel registreren) van brieven die door de vreemdeling zijn verstuurd, bijvoorbeeld gericht aan een ambassade of advocaat. Wanneer zij in gesprek zijn met een vreemdeling brengen zij deze optie naar voren: brieven die via hen de deur uitgaan worden geregistreerd, zelf verzonden brieven zonder tussenkomst van de terugkeerfunctionaris niet. Op deze wijze kan de vreemdeling later desgewenst aantonen welke moeite hij heeft gedaan om zijn terugkeer te bespoedigen.

Andere signalen over de kwaliteit van verleende rechtsbijstand

Gevraagd naar het vertrouwen in geleverde rechtsbijstand geven respondenten aan grote verschillen te zien in de betrokkenheid van advocaten, wat – zo denkt men - ook van invloed zal zijn op de kwaliteit van de juridische ondersteuning. Positief wordt gesproken over advocaten die wekelijks een vaste bezoekdag inplannen om hun cliënten in de regio te bezoeken. Zij waarborgen op die wijze het contact met hun cliënten. Een werkwijze die, zo geven verschillende respondenten aan, alleen door enkele “vreemdelingenexperts” wordt hooggehouden. In deze experts heeft men meer vertrouwen dan in advocaten die de vreemdelingen ‘erbij doen’.

Betrokkenheid wordt door meerdere respondenten als een waarborg voor kwaliteit genoemd. “Zonder affiniteit met de doelgroep worden meer procedurele fouten gemaakt”. Als voorbeeld haalt een van de terugkeerfunctionarissen aan dat een advocaat zijn cliënt telefonisch adviseerde niet voor transport te tekenen als hij dat niet wilde. De vreemdelingenwet kan hem immers niet verplichten om mee te werken aan een overplaatsing. “Juridisch gezien is dit correct, maar doordat de man niet tekende werd hem later in de rechtbank wel door de IND voorgehouden dat hij de uitzetprocedure had tegengewerkt, waardoor hij langer werd vastgehouden. Dit was niet in zijn belang, maar blijkbaar had de advocaat niet dit belang voor ogen op het moment dat hij zijn cliënt adviseerde niet voor het transport te tekenen.” Ook zouden sommige rechtsbijstandverleners vreemdelingen irreële hoop geven door te makkelijk en keer op keer vervolgeroepen in te dienen ook al is de kans op positieve uitkomsten voor de vreemdeling gering. Sommige adviezen aan vreemdelingen zijn volgens een van de terugkeerfunctionarissen ronduit naïef en onjuist. “Ik heb eens een advocaat aan de lijn gehad die gewoon niet begreep waarom zijn cliënt nog steeds vast zat. Hij zat toch al zes maanden vast. Dan kom je toch vanzelf vrij?”

Een ander signaal dat mogelijk – maar zeker niet per definitie - iets zegt over de kwaliteit van rechtsbijstand, is volgens respondenten dat vreemdelingen de laatste jaren langer in detentie worden gehouden, waarna in een beperkt aantal gevallen vervolgens toch uitzetting volgt of de

persoon wordt vrijgelaten omdat de persoon te lang in bewaring zit en er alsmaar geen zicht op uitzetting is. Tot enkele jaren terug werden vreemdelingen zelden langer dan 6 maanden vastgehouden, nu komen steeds vaker ook inbewaringstellingen van 6 tot 18 maanden voor. Dit is niet onderzocht (cijfers heeft men niet voorhanden), maar wat men constateert, kijkend naar de doorstroom van vreemdelingen in de huizen van bewaring. Hieraan gekoppeld hebben verschillende terugkeerfunctionarissen de indruk dat sommige advocaten de eerste zes maanden maar weinig inzet tonen om de detentie te beëindigen, zeker wanneer sprake is van ongewenstverklaringen of van tegenwerking van het proces (bijvoorbeeld door het gebruik van aliases of het niet verlenen van medewerking aan een taalonderzoek). De houding van rechters is hier volgens een van de respondenten mede debet aan: zij accepteren steeds makkelijker langere detenties “voor nader onderzoek”.

3.5. Het oordeel van de rechterlijke macht

De deelonderzoeken bij de vreemdelingendiensten en de rechtsbijstandverleners zelf hebben al veel van de dagelijkse praktijk blootgelegd. Bij de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring draait het allemaal om de rechtsbijstandverleners zelf. Zij zijn degenen die primair verantwoordelijk zijn voor de rechtsbijstandverlening en de kwaliteit ervan. Juist om die reden valt niet te verwachten dat zij zelf altijd voldoende in staat en bereid zullen zijn om te reflecteren op die kwaliteit of op het eigen functioneren.

In een poging meer greep te krijgen op een kwantificering van de geleverde prestaties en de geconstateerde mogelijkheden voor malafide praktijken die de huidige organisatie in beginsel toelaat, zijn alle dertien actieve vreemdelingenkamers van de rechtbanken¹⁴ benaderd met de vraag de rechtsbijstand en de kwaliteit daarvan in een interviewgesprek te bezien. Aan de sectorvoorzitters is gevraagd een vreemdelingenrechter voor te dragen die voor een interview in aanmerking zou komen. Alle benaderde rechtbanken hebben daaraan meegewerkt. Bij twee rechtbanken zijn twee rechters geïnterviewd, in totaal vijftien personen.

De thema's die aan bod kwamen, zijn achtereenvolgens:

1. De kwaliteit van de dossierstukken uit de piketfase
2. De communicatie tussen de vreemdelingenpolitie en de rechtsbijstandverlener
3. De voorbereiding van de rechtsbijstandverleners op de zitting ten aanzien van het contact met hun cliënt en de dossierkennis.
4. De deskundigheid van de rechtsbijstandverleners ten aanzien van de basiskennis van het vreemdelingenrecht en de relevante jurisprudentie.
5. De affiniteit van de rechtsbijstandverleners met het werkveld.
6. Overdrachten en waarnemingen
7. Verschijnen ter zitting bij eerste en vervolgberoepen

¹⁴ Het gaat om de rechtbanken die ofwel het laatste half jaar van 2005 ofwel het eerste halfjaar van 2006 vreemdelingenbewaringszaken hebben gedaan of doen, te weten de rechtbanken uit Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Assen, Groningen, Zwolle, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Dordrecht, Almelo, Maastricht, Roermond en Zutphen.

8. Het systeem van beroepen in vergelijking met de cyclische toets
9. De mening van de cliënt
10. De rol van de IND
11. De rol van de raden voor rechtsbijstand
12. De rol van de Orde van advocaten
13. De rol van de Raad van State
14. Vergelijking met het strafrecht

1. De kwaliteit van de dossierstukken uit de piketfase

De kwaliteit van de dossierstukken uit de piketfase is over het algemeen in orde. Men constateert wel dat niet altijd duidelijk uit de stukken op te maken is hoe het er *werkelijk* aan toe is gegaan. De eerder geconstateerde wijze van vraagstelling van de behoefte aan rechtsbijstand, namelijk of men er *bezwaar* tegen heeft als er geen rechtsbijstandverlener bij het gehoor aanwezig zal zijn, in plaats van of men zich een rechtsbijstandverlener bij het gehoor *wenst* of niet, wordt herkend. Overigens wordt er tijdens de zitting zelden bezwaar gemaakt tegen de gang van zaken bij het gehoor. Het is juridisch gezien ook lastig om tegen een ambtsedig opgemaakt stuk bezwaar te maken. Rechtsbijstandverleners lijken over het algemeen maar zelden aanwezig te zijn bij het gehoor. Dat is althans de mening van de weinigen die zeggen daar enig zicht op te hebben. Eén rechter schat het aanwezigheidspercentage op 25%, een ander durft het aan om te stellen dat het 'bijna nooit' voorkomt.

2. De communicatie tussen de vreemdelingenpolitie en de rechtsbijstandverlener

Vreemdelingenrechters hebben weinig zicht op het verloop van de communicatie tussen rechtsbijstandverlener en vreemdelingenpolitie. Het komt ter zitting niet of nauwelijks aan de orde.

3. De voorbereiding van de rechtsbijstandverleners op de zitting ten aanzien van het contact met hun cliënt en de dossierkennis

De voorbereiding van de rechtsbijstandverleners op de zitting wordt door de vreemdelingenrechters wat betreft hun dossierkennis over het algemeen voldoende genoemd. Velen wijzen er daarbij op dat de dossiers meestal niet dik zijn en een korte voorbereiding dus in de meeste gevallen kan volstaan. Wel komt het nogal eens voor dat cliënt en rechtsbijstandverlener elkaar op zitting duidelijk voor het eerst ontmoeten. Het is niet te zeggen waar dat precies aan ligt. Het kan zijn dat piketadvocaat en cliënt elkaar voor het eerst zien, maar het kan ook zijn dat de zaak is overgedragen, of dat deze wordt waargenomen door een kantoorgenoot of collega. Het is daarmee niet gezegd dat een eerste ontmoeting ter zitting een teken is van ondermaatse rechtsbijstand, al kan het bij de cliënt wel eens voor verwarring zorgen.

4. De deskundigheid van de rechtsbijstandverleners ten aanzien van de basiskennis van het vreemdelingenrecht en de relevante jurisprudentie

De deskundigheid van de rechtsbijstandverleners bij vreemdelingenbewaringszaken wordt 'wisselend' genoemd. De meesten beschikken wel over een basiskennis van het

vreemdelingenbewaringsrecht, maar dat geldt zeker niet voor allemaal. Een goede kennis van relevante en met name recente jurisprudentie komt maar weinig voor.

Bij alle rechtbanken komt het beeld naar voren van een kleine groep goed gekwalificeerde specialisten die hun werk goed doen. Zittingen met deze groep rechtsbijstandverleners geven soms aanleiding tot spannende juridische gevechten. Daarnaast is er een grote groep van 'gewoon' of 'middelmatic' presterende rechtsbijstandverleners. Veel van hen lijken te werken op een 'automatische piloot'; men weet waar men over praat, maar men blinkt niet uit. Tot slot is er een groep wanpresteerders (ook wel 'klunzen' en 'brekebenen' genoemd) die soms van geen enkele kennis van het vreemdelingenrecht ter zitting blijkt geven.

De schattingen van de grootte van deze drie groepen lopen enigszins uiteen. Gemiddeld genomen wordt circa 10-15% van de zaken waargenomen door de specialisten, 70-80% door de middengroep en 10-15% door rechtsbijstandverleners die sterk beneden de maat presteren of 'van toeten noch blazen' weten. De schattingen aan beide uiteinden lopen uiteen van 1 tot 25%.

De vraag is gesteld of men vond dat 'uit de zaken werd gehaald wat er in zat'. De schattingen lopen sterk uiteen van 'het komt wel eens voor' tot 75%. Vijf rechtbanken schatten het percentage op circa 50. Vier rechtbanken komen op percentages tussen 10 en 25%. De meesten voegen hier overigens meteen aan toe dat het niet aanvoeren van pleitbare argumenten slechts zelden leidt tot een onterecht handhaven van de bewaring. Soms proberen rechters nog wel eens een hint te geven, soms wordt die opgepikt, maar soms ook niet. Het wegvallen van de mogelijkheid tot ambtshalve toetsen wordt in die gevallen wel eens als een moreel bezwaar gevoeld. Anderzijds mag men het tot de taken van een rechtsbijstandverlener rekenen wel zo veel mogelijk pleitbare argumenten aan te voeren, vanuit de gedachte dat als men niet schiet, het altijd mis is.

5. De affiniteit van de rechtsbijstandverleners met het werkveld

De affiniteit van de rechtsbijstandverleners is eveneens 'wisselend' te noemen. Het voorkomen van 'liefde voor het vak' gaat min of meer gelijk op met het voorkomen van de specialisten, middenmoters en klunzen. Specialisten zijn doorgaans ervaren en beoefenen hun vak met (bijgehouden) kennis van zaken. De groep middenmoters wordt gedomineerd door advocaten die 'het erbij doen'. De affiniteit van de klunzen met het werkveld kunnen we gevoeglijk op nul stellen. Sommige rechters constateren dat er bij de middengroep een aantal rechtsbijstandverleners is dat zeer begaan is met hun cliënten. De vreemdelingen zijn vaak verschoppelingen van de maatschappij, zwervers, verslaafden, 'sloebbers', die niets meer te verliezen hebben. Het omgaan met deze mensen maakt het beroep van vreemdelingenadvocaat zwaar en moeilijk, en sommigen lijkt het wel eens te veel te worden. Zij raken te zeer vergroeid met de ellende en de vaak uitzichtloze problemen. Deze (kleine) groep advocaten zou gebaat zijn bij wat meer afstand of het verlenen van rechtsbijstand in ook andere rechtsgebieden dan alleen het vreemdelingen(bewarings)recht.

Wanneer er naar gevraagd, zeggen sommige rechters de tekenen van moedeloosheid of frustratie die sommige rechtsbijstandverleners ten toon spreiden wel te herkennen. Toch zou dit geen reden

mogen zijn het hoofd te laten hangen, en de groep goed gemotiveerde advocaten doet dit dan ook niet.

6. Overdrachten en waarnemingen

Overdrachten en waarnemingen komen veel voor. Om reistijden te verminderen proberen advocaten onderling soms zaken zodanig te verdelen dat er meerdere zaken door één advocaat op een zitting kunnen worden gedaan. Waarnemingen worden nogal eens door kantoorgenoten gedaan, of een enkele keer door een soort piketadvocaat van de rechtbank die bij bericht van verhindering van de toegevoegde advocaat kan inspringen. Overdrachten vinden soms plaats op instigatie van de advocaat zelf, soms op verzoek van de cliënt. De praktijk van het ronselen wordt door sommige rechters wel herkend. Men heeft geen idee over de omvang van het fenomeen, maar soms is men verrast door bepaalde overdrachten, waarbij ineens een éénmanskantoor de zaak blijkt te hebben overgenomen. Het is niet terecht de éénmanskantoren daarmee in een kwaad daglicht te stellen. Sommigen doen het heel goed. Toch lijkt de term 'cowboykantoortje' zijn bestaan aan meer dan alleen een gerucht te ontleen¹⁵.

7. Verschijnen ter zitting bij eerste en vervolgeroepen

Bij eerste beroepen is vrijwel altijd een rechtsbijstandverlener aanwezig. De meeste rechtbanken melden dat men slechts sporadisch verstek laat gaan. Drie rechtbanken schatten dat in 10% van de eerste beroepen er geen rechtsbijstandverlener aanwezig is. Eén rechtbank schat het aantal verstekken op 10 à 20% waarbij er in de helft van de gevallen ook niet wordt afgemeld. Niet verschijnen zonder afmelden bij een eerste beroep geldt bij de meeste rechtbanken als een 'zwaar vergrijp', dat bij herhaaldelijk optreden kan leiden tot maatregelen. Die maatregelen kunnen uiteenlopen van een 'goed gesprek' tot het aangeven bij de deken van de Orde van Advocaten, al komt dat laatste maar heel weinig voor. Meestal zijn er overtuigende redenen voor verhindering en wordt een zaak aangehouden of probeert men door het verschuiven van tijden de zaak alsnog in aanwezigheid van de advocaat doorgang te laten vinden.

Veruit de meeste rechtbanken doen vervolgeroepen ook wel buiten zitting af. Schattingen komen meestal uit op zo'n 50%. Vervolgeroepen die wel op zitting worden aangebracht worden beduidend minder frequent door rechtsbijstandverleners bezocht dan eerste beroepen. Het aanwezigheidspercentage loopt uiteen van 60 tot 80%. Bij sommige rechtbanken gebeurt dat in de helft van de gevallen zonder bericht van verhindering, bij andere meldt men zich toch wel in negen van de tien gevallen af. Bij rechtbanken waarbij geen zaken buiten zitting worden afgedaan, ligt het verschijningspercentage veel lager: 15-50%. Bij een vervolgeroep na zes maanden - de periode waarbij er in de belangenafweging een omslag plaatsvindt, in die zin dat een onvoldoende voortvarendheid van de IND gemakkelijker kan leiden tot een opheffing van de

¹⁵ Een ander fenomeen dat werd genoemd, is de 'rechtsbijstandverlening' uit het reguliere circuit. Er zijn 'juridisch-advieskantoren' die met mooie beloftes klanten werven onder vreemdelingen. Men stelt soms tegen forse betaling een kansloos beroep in en verschijnt vervolgens niet ter zitting of betaalt de griffiekosten niet waardoor het beroep zelfs helemaal niet kan worden behandeld. Dit zijn ernstige misstanden waarbij duidelijk misbruik wordt gemaakt van de kwetsbaarheid van de doelgroep. De omvang van het fenomeen is heel moeilijk te schatten, maar het zou om incidenten gaan.

maatregel van bewaring – verschijnt de advocaat overigens gemiddeld vaker dan bij de vervolgeroepen daarvoor.

8. Het systeem van beroepen in vergelijking met de cyclische toets

Het afschaffen van de cyclische toets door de rechtbank lijkt niet het beoogde effect te hebben gehad in die zin dat de werkdruk voor de rechtbanken erdoor is afgenomen. De meeste rechtbanken constateren geen vermindering in werkdruk. Slechts drie rechtbanken constateren een substantiële afname in het aantal vervolgeroepen. Sommigen hebben de indruk dat er wel eens een maand geen beroep wordt aangetekend. Er staat tegenover dat soms al na een week of een paar dagen na de uitspraak opnieuw een beroep wordt ingediend, in die gevallen vaak zonder gronden of inhoudelijke reactie op de voortgangsrapportage van verweerder.

Men heeft over het algemeen geen bezwaren tegen het standaard instellen van beroep om zodoende de vinger aan de pols te houden van de verrichtingen van de IND. Toch zijn de meesten geen voorstander van de herinvoering van de maandelijks cyclische toets. Wel zou er 'om de twee à drie maanden' of na zes maanden een rechterlijke toets kunnen worden ingesteld om te voorkomen dat vreemdelingen worden 'vergeten'. Het komt een enkele keer voor dat vreemdelingen zeven acht maanden, soms een jaar vastzitten, zonder dat iemand zich over hen heeft bekommerd. Eén rechter merkt hierbij op dat er soms vreemdelingen zijn die het niet erg vinden om een tijd in bewaring te zitten. Het perspectief van mogelijk uit- of weer op straat gezet te worden kan soms minder aantrekkelijk zijn dan een verblijf binnen gevangenis muren waar men in ieder geval voedsel en onderdak heeft.

9. De mening van de cliënt

Het gebeurt maar zelden dat de cliënt ter zitting klaagt over het optreden van de rechtsbijstandverlener of dat er op de een of andere manier een moreel appèl op de rechter wordt gedaan. Het gebeurt een enkele keer. Er is niet specifiek doorgevraagd op de redenen daarvoor, maar de meeste vreemdelingen lijken weinig idee te hebben van wat zij zouden moeten verwachten en laten het allemaal maar zo'n beetje over zich heen komen.

10. De rol van de IND

De IND is soms erg laat met het aanleveren van stukken. Soms worden ter zitting nieuwe feiten aangebracht of men wijkt af van wat eerder op schrift werd gesteld. De meeste rechters vinden echter niet dat daar 'moeilijk' over moet worden gedaan. Het hoort erbij, en een goed ingevoerde advocaat zou er ook mee overweg moeten kunnen. De IND heeft te maken met veel schakels (de terugkeerfunctionaris, de Unit Facilitering Terugkeer, de vreemdelingenpolitie, de koninklijke marechaussee, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de consulaten en ambassades) die het functioneren van het geheel soms weinig inzichtelijk maken. De kwaliteit van de voortgangsrapportages laat, mede om die reden, soms duidelijk te wensen over.

11. De rol van de raden voor rechtsbijstand

De algemene indruk bestaat dat de raden voor rechtsbijstand meer zouden kunnen doen ter bevordering van de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand dan zij nu doen. De inschrijvingseisen worden door sommigen als 'laag' beoordeeld, terwijl een enkeling het maximum aantal toegestane toevoegingen (250 tot 300 per jaar) als 'hoog' aanmerkt. Het belangrijkste euvel is nochtans dat het systeem allerlei vervuiling toelaat. Zo kunnen door middel van overdrachten of waarnemingen advocaten ter zitting verschijnen die niet aan de inschrijvingseisen voldoen. Advocaten die al aan hun maximum aantal toevoegingen zitten kunnen op die manier toch nog meer zaken doen. Ook wordt gesuggereerd dat het goed zou zijn als advocaten gedwongen worden om regelmatig vervolgcursussen te volgen.

12. De rol van de Orde van Advocaten

Het 'zelfregulerend' vermogen van de Orde van Advocaten werkt duidelijk onvoldoende. De rechtbanken rekenen het niet tot hun taken om slecht presterende advocaten aan te melden bij de deken. Het gebeurt alleen bij ernstige wantoestanden. Niettemin weet men, onder andere door middel van het (periodieke) rechtersoverleg, vaak wel wie de 'rotte appels' zijn. Sommigen houden zelfs een zwartboek bij van wanpresteerders. Dit alles gebeurt uitsluitend 'voor eigen gebruik'.

13. De rol van de Raad van State

Aan de rechters is de volgende stelling voorgelegd: "De rechtspositie van de vreemdeling wordt door de jurisprudentie van de Raad van State uitgehold".

Sommigen onthouden zich geheel van een uitspraak hierover, of noemen het 'een lastige discussie'. Anderen zijn wel bereid erop te reflecteren. Men constateert dat het afschaffen van de mogelijkheid tot ambtshalve toetsing soms leidt tot enig gewetensbezwaar, bijvoorbeeld als een mogelijkheid tot opheffing van de bewaring door de advocaat niet wordt gezien of benut. De afdeling helpt in feite de IND door het herstellen van foutjes in de regelgeving. Verweerder kan zich daardoor op zitting soms veel permitteren. Toch gaat het woord 'uithollen' sommigen duidelijk te ver.

14. Vergelijking met het strafrecht

Niet alle rechters zeggen voldoende kennis van zaken te hebben om een vergelijking van de toestand in het vreemdelingenbewaringsrecht met die in het strafrecht te maken. Degenen die zich er wel over uitlaten zeggen in meerderheid dat het in het strafrecht beter gesteld is met de rechtsbijstandverlening dan in het vreemdelingenbewaringsrecht. Uiteraard zijn er in het strafrecht ook goede en minder goede advocaten, maar het percentage klunzen zou lager zijn. Het kan te maken hebben met de lagere status die het vreemdelingenrecht ten opzichte van het strafrecht onder vakgenoten heeft.

Tabel 3.9 geeft een overzicht van de schattingen die de diverse rechters maakten ten aanzien van presentie en deskundigheid van de advocaten. Sommige cellen bevatten geen informatie. In de

meeste gevallen daarvan bleek het niet goed mogelijk om een verantwoorde schatting van het fenomeen te maken, of wilde de geïnterviewde rechter zich er niet aan wagen.

Tabel 3.9 – Kenmerken van afzonderlijke rechtbanken gerangschikt per hofressort ten aanzien van presentie en deskundigheid van rechtsbijstandverleners

	Absentie 1e beroep	% buiten zitting	presentie vervolgeroep	Verdeling specialisten-middenmoot-wanpresteerders	NIET uithalen zaak
Hofressort Noord-West					
Rechtbank 1	<1%	'Zoveel mogelijk'	'meestal wel aanwezig'	10-75-15	75%
Rechtbank 2	<10%	50-60%	80%	5-90-5	10%
Rechtbank 3	<10%	50%	70%	10-70-20	40%
Hofressort Noord Oost					
Rechtbank 4	<10%	Per heden ingevoerd: verwacht 50%	50%	15-65-20	50%
Rechtbank 5	<10%	0%	50%	'enkelingen boven en onder'	'het komt wel eens voor'
Rechtbank 6	<1%	'met grote regelmaat'	?	27-72-1	18%
Hofressort Zuid West					
Rechtbank 7	10-20%	30-40%	60-70%	15-75-10	>50%
Rechtbank 8	<10%	50%	70%	?	10%
Rechtbank 9	<5%	52%	70%	?-?-25%	50%
Hofressort Zuid Oost					
Rechtbank 10	10%	'Soms'	50%	40-60-0	50%
Rechtbank 11	10%	0%	15%	?	het komt voor
Rechtbank 12	10%	'zoveel mogelijk'	'meestal wel aanwezig'	5-70-20	25%
Rechtbank 13	<5%	'zoveel mogelijk'	'een paar die nooit komen'	5-85-10	50%

Hoofdstuk 4

Achtergronden van gebrekkige rechtsbijstand

4.1. Inleiding

In hoofdstuk drie zijn de feiten weergegeven. De praktijk is in kaart gebracht. De onderlinge schakels en het functioneren van de keten zijn daarbij beschreven. In dit hoofdstuk willen we de gepresenteerde informatie *thematisch* beschouwen en relateren aan het kwaliteitscriterium uit hoofdstuk twee.

Het kwaliteitsmodel, zoals beschreven in hoofdstuk twee, bestaat uit een interne component en een externe component die beide van invloed zijn op de uiteindelijke kwaliteit van de rechtsbijstand aan cliënten in vreemdelingenbewaring. De *interne component* bestaat uit drie onderdelen, *argumenten* genoemd, die als mogelijke redenen konden worden aangevoerd voor advocaten en rechtsbijstandjuristen (hierna kortheidshalve advocaten genoemd) om kwaliteit te (willen) leveren. De *externe component* omvat de (praktische) belemmeringen die een goede rechtsbijstand mogelijk in de weg staan. De uiteindelijk geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand wordt bepaald door een juridisch-inhoudelijke component en een psychologische of bejegeningscomponent.

De onderwerpen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, passen allemaal in een operationalisering van het model. Het model gaat uit van een primaire verantwoordelijkheid van de advocatuur voor de rechtsbijstand aan vreemdelingen. Zoals eerder bleek, kunnen, mogen of willen andere partijen (de vreemdelingenpolitie, de penitentiaire inrichtingen en de rechterlijke macht) geen of slechts beperkte verantwoordelijkheid nemen voor de (kwaliteit van) de rechtsbijstand. Ten aanzien van de interne component dienen deze partijen dan ook alleen als bron van informatie om de deelvariabelen ervan te beschrijven. Ten aanzien van de externe component hebben genoemde partijen soms ook een actieve rol in het al dan niet op de juiste manier ondersteunen dan wel mogelijk maken van de rechtsbijstandverlening.

Ten aanzien van de vreemdelingenpolitie zijn er in hoofdstuk drie twee thema's behandeld:

1. Het stellen van de vraag naar de wens voor rechtsbijstand en de piketmelding
2. De toezeggingen van de piketadvocaat en het afleggen van bezoek tijdens de piketfase.

Bij de behandeling van de advocatuur zijn zeven thema's besproken:

1. Ervaring en bedrijfsvoering
2. De affiniteit met het werkveld
3. De gang van zaken tijdens de piketfase
4. Het piketbezoek
5. De bewaringsfase
6. De communicatie met en mening van de cliënt
7. Mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening.

Bij de vreemdelingenrechters zijn veertien onderwerpen aan de orde geweest:

1. De kwaliteit van de dossierstukken uit de piketfase
2. De communicatie tussen de vreemdelingenpolitie en de rechtsbijstandverlener
3. De voorbereiding van de rechtsbijstandverleners op de zitting ten aanzien van het contact met hun cliënt en de dossierkennis
4. De deskundigheid van de rechtsbijstandverleners ten aanzien van de basiskennis van het vreemdelingenrecht en de relevante jurisprudentie
5. De affiniteit van de rechtsbijstandverleners met het werkveld
6. Overdrachten en waarnemingen
7. Verschijnen ter zitting bij eerste en vervolgberoepen
8. Het systeem van beroepen in vergelijking met de cyclische toets
9. De mening van de cliënt
10. De rol van de IND
11. De rol van de raden voor rechtsbijstand
12. De rol van de Orde van advocaten
13. De rol van de Raad van State
14. Vergelijking met het strafrecht.

De penitentiaire inrichtingen, als vierde betrokken partij, brengen drie thema's in het model:

1. Het faciliteren van bezoeken van de rechtsbijstandverlener
2. De belangenbehartiging van de cliënt ten aanzien van zijn bejegening (onder andere door middel van een klachtenprocedure)
3. De belangenbehartiging van de cliënt ten aanzien van zijn juridische bijstand (onder andere door middel van een klachtenprocedure).

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de wijze waarop de diverse onderwerpen worden ingepast in de verschillende onderdelen van het kwaliteitsmodel.

Tabel 4.1 – Overzicht onderzoeksonderwerpen in kwaliteitsmodel

Component	Deelvariabele	Informatieverstrekende en/of betrokken partij			
		Vreemdelingen-politie	Advocatuur	Penitentiaire inrichting	Rechterlijke macht
Intern	A) Moreel argument – verantwoordelijkheidsbesef		2. Affiniteit		5. Affiniteit
	B) Wettelijk argument – wetten, regels en gedragscodes	2. Belofte en bezoek advocatuur tijdens piket	4. piketbezoek		3. contact cliënt en dossierkennis 4. Deskundigheid 6. Overdrachten en waarnemingen 7. Verschijnen bij zittingen
	C) Motivationeel argument – beloning, prestige/status		1. Ervaring en bedrijfsvoering		14. Vergelijking met het strafrecht
Extern	D1) Werkwijze vreemdelingenpolitie	1. Vraag en melding VP tijdens piket	3. Gang van zaken tijdens piketfase 5. Bewaringsfase 7. Mogelijkheden voor verbetering		1. Kwaliteit dossierstukken 2. Communicatie VP-advocaat
	D2) Medewerking PI		5. Bewaringsfase	1. Facilitering advocatenbezoeken	
	D3) Rol IND		7. Mogelijkheden voor verbetering		10. Rol IND
	D4) Rol RvR		7. Mogelijkheden voor verbetering		11. Rol RvR
	D5) Rol RvS		7. Mogelijkheden voor verbetering		13. Rol RvS
Kwaliteit	E) Juridisch inhoudelijk		6. Mening cliënt	2. Belangenbehartiging/klachtenprocedure	4. Deskundigheid 14. Vergelijking met het strafrecht
	F) Bejegening		6. Mening cliënt	3. Belangenbehartiging/klachtenprocedure	9. Mening cliënt

De drie hoofdcomponenten van het model worden achtereenvolgens besproken. We beginnen met een bespreking van de geleverde kwaliteit. Vervolgens beschouwen we de interne en de externe componenten die daarop van invloed worden geacht te zijn.

4.2. De geleverde kwaliteit van de rechtsbijstand aan cliënten in vreemdelingenbewaring

Er zijn twee voor het onderzoek relevante externe beoordelaars ten aanzien van de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand aan cliënten in vreemdelingenbewaring. Dat zijn in de eerste plaats de cliënten zelf en in de tweede plaats de vreemdelingenrechters die immers van die rechtsbijstandverlening direct getuige zijn. Cliënten klagen zelden over de aan hen verleende rechtsbijstand. Klachten ter zitting over de rechtsbijstandverlening komen maar heel weinig voor.

Soms zien rechters 'verbaasde blikken', meestal omdat de vreemdeling zijn advocaat ter zitting voor het eerst ziet. In paragraaf 2.5.2. bleek al dat ook de raden voor rechtsbijstand zelden of nooit klachten van cliënten in vreemdelingenbewaring bereiken. In paragraaf 3.3 constateerden we dat slechts 7% van de advocaten denkt dat de cliënten over het algemeen niet tevreden zijn over de aan hen verleende rechtsbijstand en klachten komen ook volgens hen nauwelijks voor. De beperkte representativiteit van de respondenten uit de advocatuur wreekt zich bij een vraag als deze mogelijk het meest. Uit gegevens die over de spreekuurvoorziening uit de penitentiaire inrichting Tilburg bekend zijn, blijkt dat vreemdelingen wel degelijk veel klachten hebben over het optreden van de advocaat (zie paragraaf 3.4).

Mogelijkheden voor verbetering van de geleverde rechtsbijstand die advocaten zelf aandragen liggen zowel op het terrein van de bejegening (de cliënt zou beter geïnformeerd kunnen worden en hij zou vaker bezocht kunnen worden) als op dat van de inhoudelijke kennis (er zouden periodiek meer cursussen gevolgd kunnen worden en een verplichte intervisie).

Van advocaten hoeft niet te worden verwacht dat zij openlijk zouden twifelen aan de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de door hen zelf geleverde rechtsbijstand en van de cliënten, die het per definitie ontbreekt aan de benodigde juridische kennis om daar iets over te kunnen zeggen, evenmin. Rechters hebben die mogelijkheid echter wel. Hun oordeel, namelijk dat er in 10-75% van de zaken niet wordt 'uitgehaald wat erin zit', gecombineerd aan een geschat cijfer van 10-15% sterk beneden de maat opererende advocaten, geeft te denken. Het is uiteraard niet mogelijk om een objectieve waardering aan de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand te verbinden – reden waarom er is gekozen voor een dynamisch kwaliteitsmodel – maar een vergelijking met andere rechtsgebieden is natuurlijk wel te maken. Zoals ook het recent verschenen onderzoeksrapport van Vogels (2006) aantoont (zie paragraaf 2.5), zijn er problemen bij de advocatuur in alle rechtsgebieden te vinden. Het feit dat de hier ondervraagde vreemdelingenrechters, voor zover zij daar kennis van of zicht op hebben, de situatie bij het strafrecht als beter inschatten, doet echter vermoeden dat de problemen zich bij het vreemdelingen(bewarings)recht bovenmatig voordoen.

4.3. Het moreel argument – affiniteit en verantwoordelijkheidsbesef

Het is in de eerste plaats belangrijk om te constateren dat het moreel argument bestaat, of beter gezegd, dat het bestaansrecht vindt in de praktijk. Het beeld van de asieladvocatuur, dat door Laemers en De Groot-Van Leeuwen werd gevonden in 2004 (zie paragraaf 2.3.1), namelijk dat er een 'kleine groep zeer goede advocaten' is, een groep redelijk functionerenden en een groep 'slechte' advocaten, wordt teruggevonden bij de vreemdelingenadvocaten. Het (deel)onderzoek onder de advocaten toonde aan dat over het algemeen circa de helft of meer van de advocaten vakliteratuur bijhoudt, cursussen volgt en intervisie-overleggen bijwoont. De advocaten die zich aanmeldden voor een aanvullend telefonisch interview kunnen sowieso allemaal tot een categorie intrinsiek gemotiveerde beroepsbeoefenaren worden gerekend, die het belangrijk vindt dat 'de rotte appels' de naam van de advocatuur als geheel niet schaden. Zij hebben zich bereid getoond

tijd te investeren in het bijdragen aan het bewerkstelligen van een goede dienstverlening en het benoemen en aan de kaak stellen van wanpraktijken.

Vreemdelingenrechtvaarders bevestigen dit beeld. Zij constateren dat de 'liefde voor het vak' bij advocaten in de meeste gevallen gepaard gaat met kwalitatief hoogstaande rechtsbijstand, al is er ook een (kleine) groep goed gemotiveerde en door het moreel argument gedreven advocaten die minder goed presteren. Zij zijn wellicht *te zeer* begaan met het lot van hun cliënten en verliezen daardoor de realiteit soms wat uit het oog.

4.4. Het wettelijk argument – wetten, regels en gedragscodes

Op verschillende plaatsen in het rapport zijn wetten, regels en gedragscodes opgedoken waaraan de advocaat geacht mag worden zich te houden. De motivatie die daarvoor zou moeten worden opgebracht is niet zozeer individueel (moreel) van aard, als wel collectief bepaald door praktijk en gewoonte, door commissies en beroepsorganen die zich hebben uitgelaten over 'hoe het zou moeten'. In paragraaf 2.3.3 werden de aanbevelingen genoemd die de Bossche commissie naar aanleiding van het verkenningsonderzoek aldaar naar knelpunten bij de rechtsbijstand aan cliënten in vreemdelingenbewaring had geformuleerd. We lopen de lijst met Bossche aanbevelingen na, voor zover zij betrekking hebben op de advocatuur, en toetsen in hoeverre zij worden nageleefd aan de hand van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk drie (de nummering volgt de oorspronkelijke volgorde).

Aanbeveling 1 van de Bossche commissie: *Contact met de vreemdeling dient bij voorkeur voorafgaand aan het gehoor plaats te vinden.*

Contacten voorafgaand aan het gehoor komen maar zelden voor. In circa de helft van de gevallen zegt de vreemdelingenpolitie er geen zicht op te hebben, maar in de andere helft van de gevallen waarbij dat wel zo is, blijkt in 4% van de inbewaringstellingen de advocaat vóór het gehoor contact met zijn cliënt te hebben gehad.

Aanbeveling 3 van de Bossche commissie: *Er dient in ieder geval contact te zijn geweest van de rechtsbijstandverlener met de cliënt maximaal 24 uur na gehoor.*

In circa de helft van de gevallen zegt de vreemdelingenpolitie er geen zicht op te hebben of de vreemdeling binnen 24 uur door een advocaat is bezocht of niet. Dit wordt gedeeltelijk verklaard doordat in sommige regio's de vreemdeling direct na piketmelding en maatregel van bewaring wordt overgebracht naar een elders gelegen cellencomplex. In de gevallen waarin er wel informatie is, blijkt 22% van de cliënten in ieder geval *niet* binnen 24 uur bezocht te zijn. De geïnterviewde advocaten geven in grote meerderheid aan hun cliënt 'altijd' of 'bijna altijd' binnen 24 uur te bezoeken. Zoals eerder geconstateerd behoort de onderzoeksgroep van advocaten voor een belangrijk deel tot een 'bovenlaag' van intrinsiek gemotiveerde beroepsbeoefenaren; zij zullen niet verantwoordelijk zijn voor de bij de vreemdelingenpolitie geconstateerde 22% van niet-bezochte cliënten.

Aanbeveling 6 van de Bossche commissie: *Afhandeling van piket en beroep dient door een en dezelfde rechtsbijstandverlener te gebeuren.*

Het overdragen van zaken komt regelmatig voor. Circa 10% van de zaken van de geïnterviewde advocaten heeft men overgedragen gekregen en nog eens ongeveer 10% draagt men zelf over aan collega's. Deze percentages geven vermoedelijk een onderschatting weer van het fenomeen. Rechters constateren 'veel' overdrachten en waarnemingen ter zitting. Veel overdrachten verlopen zonder problemen. Het opent echter ook de deur naar een reeks van onoirbare praktijken, waarbij de zaak wordt waargenomen door advocaten die nauwelijks kennis hebben van het vreemdelingenrecht, of waarbij de zaak op verzoek van de cliënt is overgedragen aan een advocaat die dat verzoek door het doen van valse beloften min of meer heeft afgedwongen.

Aanbeveling 7 van de Bossche commissie: *Rechtsbijstandverleners dienen affiniteit te hebben met asielrecht en strafrecht.*

Het onderzoek heeft zich beperkt tot het meten van de affiniteit met het vreemdelingen(bewarings)recht. De aanbeveling tot kennis van het strafrecht stamt uit de tijd dat strafrechtelijke aspecten nog een belangrijke rol speelden bij de toetsing van de rechtmatigheid van de maatregel van bewaring. Beperken we ons tot affiniteit en kennis van het vreemdelingen(bewarings)recht dan valt te constateren, zoals ook bij het onderdeel 'moreel argument' werd vastgesteld, dat lang niet iedereen die de belangen behartigt van een cliënt in vreemdelingenbewaring, beschikt over zelfs maar enige basiskennis van het vreemdelingenbewaringsrecht. Er is een grote groep advocaten die 'gewoon' of 'middelmatig' presteert. Een goede kennis van relevante en recente jurisprudentie komt maar weinig voor. Het feit dat zes van de dertien ondervraagde rechters oordelen dat er in de helft of meer van de zaken niet wordt uitgehaald wat erin zit, toont aan dat het kennisniveau over het algemeen niet bijzonder hoog is, dan wel dat het schort aan voldoende voorbereiding.

Aanbeveling 9 van de Bossche commissie: *Bij verhindering dient de rechtsbijstandverlener zelf voor vervanging te zorgen.*

Ten minste 22% van de vreemdelingen wordt niet bezocht binnen 24 uur na de piketmelding. Vier van de dertien rechtbanken melden dat er bij circa 10% van de eerste beroepen geen advocaat komt opdagen. Vervolgberoepen die ter zitting worden aangebracht, worden in 20-40% van de gevallen niet bezocht door de advocaat. Het is duidelijk dat het de advocaten lang niet altijd lukt om bij verhindering tijdig voor vervanging te zorgen.

In de lijst met aanbevelingen van de commissie komen niet voor:

- bijstand van de advocaat tijdens het gehoor
- de communicatie van de rechtsbijstandverlener met zijn cliënt.

De Orde van Advocaten heeft daarover in zijn Kwaliteitsstandaard 2004 regels opgesteld (zie ook paragraaf 2.5).

Bezoek advocaat tijdens het gehoor

Uit de secundaire analyse op de gegevens uit het onderzoek van Van Kalmthout c.s. (paragraaf 2.4) bleek dat 83% van de gehoren plaatshad zonder aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener. Dat cijfer wordt door de gegevens uit het onderhavige onderzoek bevestigd, mits we het grote gedeelte aan ontbrekende gegevens op dat punt interpreteren als teken van absentie. Gehoren *zonder* aanwezigheid van een advocaat vinden op basis van dit onderzoek in het beste geval in 62% van de gevallen plaats, in het slechtste geval in 81% van de gevallen¹⁶. Het onderzoek toont aan dat wanneer de meldingen via een piketcentrale lopen de behoefte van de vreemdelingen aan rechtsbijstand bij het gehoor beduidend lager is. Dit wordt veroorzaakt door de manier waarop de vreemdelingenpolitie de vraag naar de behoefte aan rechtsbijstand aan de vreemdeling stelt. Werkt men met een piketcentrale dan wordt vaker gevraagd of de vreemdeling er bezwaar tegen heeft als er geen rechtsbijstand bij het gehoor wordt verleend, in plaats van de vraag te stellen of de vreemdeling rechtsbijstand wil. De cijfers over aanwezigheid bij het gehoor dan wel het verschijnen binnen 24 uur na de piketmelding van de advocaat tonen aan dat de intake van een cliënt in vreemdelingenbewaring nogal eens geschiedt zonder enige vorm van overleg met de cliënt. Dit druist in tegen de in de *Kwaliteitsstandaard 2004* van de Orde van Advocaten vastgestelde minimumnormen daaromtrent.

Communicatie van de advocaat met zijn cliënt

De *Kwaliteitsstandaard 2004* van de Orde van Advocaten adviseert dat de communicatie van de advocaat met de cliënt 'zorgvuldig, begrijpelijk en tijdig' dient te geschieden. De communicatie met de cliënt is een lastig punt, niet in de laatste plaats veroorzaakt door de taalproblemen die nogal eens optreden. De meeste advocaten kiezen ervoor hun cliënt gedurende de bewaringsfase per brief op de hoogte te stellen van de voortgang van de zaak. Dat lijkt de meeste waarborg te geven dat de cliënt in ieder geval kan beschikken over de voor hem relevante informatie. Het vormt echter geenszins een garantie dat de cliënt ook daadwerkelijk begrijpt wat er juridisch gezien allemaal om hem heen gebeurt. Volgens de vreemdelingenrechters laten de meeste vreemdelingen het allemaal enigszins gelaten over zich heen komen.

We kunnen vaststellen dat het wettelijk argument om kwalitatief goede rechtsbijstand te verlenen, of althans rechtsbijstand te verlenen die aan bepaalde minimeisen voldoet, voor lang niet alle advocaten opgeld doet. Daarmee is niet gezegd dat de regels stelselmatig en in groten getale worden overtreden, maar het 'de kantjes eraf lopen' zoals ook Laemers en De Groot-Van Leeuwen (2004) al constateerden in hun onderzoek onder asieladvocaten, is beslist geen uitzondering. Naast de praktijk van het maar net voldoen aan de minimale eisen, is er een groep advocaten die de regels bewust met voeten treedt. Niet verschijnen bij het gehoor, niet verschijnen binnen 24 uur na staandehouding van de cliënt, niet verschijnen bij eerste beroepen en bij ter zitting aangebrachte vervolgeroepen, onvoldoende kennis van zaken, onvoldoende voorbereiding en onvoldoende communicatie met de cliënt en tussen advocaten onderling zijn

¹⁶ Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven, heeft de vreemdelingenpolitie er in circa de helft van de gevallen geen zicht op of de rechtsbijstandverlener binnen 24 uur is verschenen of niet. Hierdoor ontstaat een grote onzekerheidsmarge in de gepresenteerde cijfers.

voorbeelden van (meer en minder ernstig te noemen) wanpraktijken die thans, op betrekkelijk kleine schaal weliswaar, plaatsvinden. Geen van de aanbevelingen die de Bossche commissie naar aanleiding van het verkenningsonderzoek ten behoeve van de advocaten aldaar deed, zijn alom opgevolgd. De in het verkenningsonderzoek genoemde en hieraan gerelateerde knelpunten (zie paragraaf 2.3.2) zijn dan ook allemaal nog steeds van toepassing, te weten piketbezoek (samen te vatten, maar ook breder te trekken met de term 'presentie'), kwaliteit van de verleende rechtsbijstand (samen te vatten als 'deskundigheid en voorbereiding') en informatie-uitwisseling ('communicatie').

4.5. Het motivationeel argument – beloning, prestige en status

Naast een intrinsieke motivatie bestaat er ook een externe motivatie om goede rechtsbijstand te verlenen: de bezoldiging. Voor rechtshandelingen die een piket- of toegevoegde advocaat heeft verricht, kan een declaratie worden ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens tot uitkering van de daarvoor geldende vergoeding kan overgaan. Er bestaan standaardvergoedingen voor diverse rechtshandelingen. Een piketoptreden levert 1,5 punten op (in het weekend 2), een eerste beroep 4 punten en een vervolgeroep eveneens 4 punten. Een punt acht men gelijk aan ongeveer een uur werk, waarvoor 99,10 euro exclusief BTW wordt uitbetaald. Er wordt voor wat betreft de beroepen niet gecontroleerd op verschijnen ter zitting. Bij sommige beroepen is het ook helemaal niet nodig dat de advocaat verschijnt; het beroep kan met instemming van alle partijen buiten zitting worden afgedaan. Naast de puntenvergoeding wordt er een standaard onkostenvergoeding verstrekt van €32,69, een reiskostenvergoeding van 9 cent per kilometer¹⁷ alsook een halve punt per volle gereisde 60 kilometer¹⁸. Voor andere rechtshulphandelingen dan piket en beroep, zoals het bijstaan van de cliënt in een klachtenprocedure, het begeleiden van een cliënt bij bezoeken aan consulates en/of ambassades, of het persoonlijk informeren van de cliënt over de voortgang van zijn zaak, worden alleen reiskosten vergoed.

Uit het advocatenonderzoek blijkt dat het merendeel (69%) van de advocaten 'tevreden' is over dit systeem van vergoedingen. Eén advocaat vinkt aan zelfs 'zeer tevreden' te zijn. Niettemin is 30% ontevreden. De onderzochte groep advocaten werkt gemiddeld vijf uur aan een zaak. Het is redelijk te veronderstellen, en uit de gegevens blijkt dat ook, dat de mate van tevredenheid met de vergoeding afneemt, naarmate men er meer dan dit gemiddeld aantal uren aan besteedt.

Advocaten die het 'goed' willen doen, dat wil zeggen dat zij zich terdege voorbereiden op een zitting, verschijnen ter zitting als dat wenselijk is, de cliënt met enige regelmaat bezoeken en hem op de hoogte houden van de voortgang van zijn zaak, zijn met de standaardvergoeding niet het beste af. Financieel het beste af zijn advocaten die het ene vervolgeroep na het andere instellen en geen nadere beroepsgronden aanvoeren bij op zitting behandelde zaken.

Een ander aspect dat meespeelt bij het motivationeel argument is dat de status van het vreemdelingenbewaringsrecht niet erg hoog lijkt te zijn. Het is meer iets wat men 'erbij doet' dan

¹⁷ Voor piketbezoeken binnen het eigen ressort geldt een (afwijkende) reiskostenvergoeding van € 0,28 per kilometer.

¹⁸ Voor SRA-juristen geldt dit systeem van vergoedingen niet. Zij werken in loondienst van de Stichting.

dat het binnen de beroepsgroep aanzien geeft om er een specialisme van te maken. Strafrecht en met name civielrecht zijn de rechtsgebieden waar men aanzien aan ontleent. Deze omstandigheden maken dat de vreemdelingenadvocaat het voor het leveren van een goede rechtsbijstand vooral moet hebben van het moreel argument. Het systeem van vergoedingen noch het stelsel van wetten, regels en gedragscodes inspireren of dwingen de rechtsbijstandverlener tot het leveren van goed werk. De financiële compensatie is niet gekoppeld aan de geleverde inspanningen; de wetten, regels en codes laten te gemakkelijk te veel misstanden toe. De situatie lijkt bij het strafrecht beter te zijn, in die zin dat ook daar voor een belangrijk deel 'gewoon' of 'middelmatic' wordt gepresteerd, maar dat er minder wanprestatie lijkt te worden geleverd dan bij het vreemdelingenbewaringsrecht.

4.6. Belemmeringen die een goede rechtsbijstand mogelijk in de weg staan

De drie argumenten voor goede rechtsbijstand zouden, als zij ten volle werden benut en niet werden gehinderd door praktische belemmeringen moeten kunnen zorgen voor een optimale rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Alle drie de argumenten kennen echter zowel hun beperkingen in benutting als hun praktische belemmeringen. Er worden vijf terreinen genoemd, partijen die allemaal een rol spelen bij de juridische gang van zaken rondom de vreemdeling, die problemen zouden kunnen veroorzaken. We noemen de vreemdelingenpolitie, de penitentiaire inrichtingen, de Immigratie en Naturalisatie Dienst, de Raad voor Rechtsbijstand en de Raad van State. De Raad van State oefent zijn invloed uit op het moreel argument, de Raad voor Rechtsbijstand vooral op het motivationeel argument en de overige partijen vooral op het wettelijk argument.

Belemmeringen ten aanzien van het moreel argument

De Raad van State heeft met de jurisprudentie die hij inmiddels op zijn naam heeft staan het moreel onder sommige rechtsbijstandverleners merkbaar aangetast. Sommige advocaten maakten zich in de interviewgesprekken openlijk kwaad over de wijze waarop de Raad van State de juridische mogelijkheden voor de advocatuur om cliënten vrij te krijgen zou hebben 'dichtgetimmerd'. Er is sprake van een zekere moedeloosheid, van frustratie misschien wel, omdat het zo moeilijk is geworden om cliënten vrij te krijgen. Voor sommige advocaten is dat allerminst een reden om het hoofd te laten hangen. Sterker, men gaat er extra hard tegenaan om eruit te halen wat erin zit. Een andere groep advocaten lijkt wel onder de moedeloosheid te lijden: waarom je nog inspannen als het toch zo zelden zin heeft?

Een ander probleem dat hierbij speelt, is dat slecht presterende advocaten er nauwelijks op worden *aangesproken* als zij 'het hoofd hebben laten hangen'. De cliënt klaagt, zoals elders in dit rapport is beschreven, over het algemeen niet. Enerzijds omdat hij vaak niet weet dat dat mogelijk is, laat staan dat hij weet hoe dat zou moeten, anderzijds omdat de cliënt er zelf (ook) maar weinig vertrouwen in heeft dat zijn klachten hem zouden kunnen helpen. Daarbij komen de cliënten niet

zelden uit landen waar helemaal geen *pro deo* rechtsbijstand bestaat. Het hier gegeven paard dan in de bek kijken, is niet het eerste waar deze mensen aan denken.

Het moreel argument van de advocaten vindt zodoende maar weinig ondersteuning van buitenaf. Men krijgt enerzijds maar weinig cliënten vrij, waar het, vanuit moreel oogpunt, uiteraard wel vaak om te doen is. Anderzijds biedt het ontbreken van klachten ook geen prikkel. Het optreden van de advocaat wordt zodoende weinig beloond of bestraft. De ultieme consequentie daarvan is dat 'het er niet meer toe doet' wat de advocaat doet of laat, tenzij hij zelf is staat is zijn moreel voldoende hoog te houden.

Belemmeringen ten aanzien van het wettelijk argument

De eerder genoemde wanpraktijken ten aanzien van het wettelijk argument zijn zaken die in de eerste plaats kunnen worden *veroorzaakt* door afwezigheid van een moreel argument. Als advocaten het 'niet nodig' vinden om dit soort zaken te vermijden, dan is er weinig hoop op verbetering. In de tweede plaats kunnen deze praktijken zich *handhaven* doordat het systeem van wetten, regels en gedragscodes toelaat dat zij plaatsvinden. Een gebrek aan controle dan wel 'zelfreinigend vermogen' wreekt zich hierbij. In de derde plaats zijn er praktische belemmeringen die deze praktijken *in de hand werken*. Deze praktische belemmeringen kunnen voorkomen bij externe partijen (vreemdelingenpolitie, penitentiaire inrichtingen) of bij de eerstverantwoordelijken zelf: de advocaten.

Vreemdelingenpolitie

De vreemdelingenpolitie speelt een belangrijke rol bij het faciliteren van goede rechtsbijstand. De Bossche Commissie richtte drie van haar elf aanbevelingen op de vreemdelingenpolitie.

Aanbeveling 2 van de Bossche commissie: *Meldingen van de vreemdelingendienst aan de rechtsbijstandverlener dienen minimaal 2 uur voor het gehoor plaats te vinden.*

Volgens opgave van de vreemdelingenpolitie geschiedt in driekwart van gevallen de melding binnen twee uur na binnenkomst van de vreemdeling. Soms is de vreemdeling dan echter ook al in bewaring gesteld. Dit gebeurt regelmatig als de vreemdeling te kennen heeft gegeven geen prijs te stellen op rechtsbijstand tijdens het gehoor. Uit de gegevens blijkt echter dat de vreemdeling vaak de vraag wordt gesteld of hij er bezwaar tegen heeft als het gehoor zonder aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener gebeurt. Met name bij meldingen aan een piketcentrale stelt men de vraag naar de behoefte aan rechtsbijstand op deze wijze. Geeft de cliënt te kennen er geen bezwaar tegen te hebben, dan volgt de inbewaringstelling vrijwel onmiddellijk daarna. In 11% van de gevallen geschiedt de inbewaringstelling vóór de piketmelding en in 24% van de gevallen min of meer gelijktijdig ermee. In die gevallen waarin de cliënt heeft aangegeven wel rechtsbijstand te willen, er persoonlijk contact is geweest met de advocaat en deze te kennen heeft gegeven bij het gehoor aanwezig te willen zijn, wordt hem in de regel voldoende tijd geboden.

Van de advocaten zegt 11% 'meestal niet' tijdig op de hoogte te worden gebracht en 3% 'vrijwel nooit'. Er zijn advocaten die ondanks het feit dat hun cliënt volgens opgave van de vreemdelingenpolitie geen rechtsbijstand bij het gehoor wenste, tóch bij het gehoor aanwezig zijn. Door de praktijk van piketmeldingen ná gehoor en inbewaringstelling wordt hen de pas afgesneden.

Aanbeveling 4 van de Bossche commissie: *De melding door de vreemdelingendienst aan de rechtsbijstandverlener dient bij voorkeur telefonisch te geschieden, geen meldingen meer na 22:00 uur.*

In circa een derde van de gevallen is er persoonlijk contact tussen vreemdelingenpolitie en rechtsbijstandverlener. In regio's die zonder piketcentrale werken wordt er in ruim de helft van de gevallen persoonlijk telefonisch contact gezocht. In de overige gevallen volstaat men met het sturen van een fax. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er meldingen na 22:00 uur plaatsvinden.

Aanbeveling 8 van de Bossche commissie: *Toezending PV van verhoor; PV van staandehouding en bevel tot bewaring aan rechtsbijstandverlener dient altijd en ambtshalve te geschieden.*

Van de kant van de rechtbanken worden er weinig klachten over gehoord. Het gebeurt wel eens dat stukken worden nagezonden, maar over het algemeen zijn de dossiers compleet. Advocaten klagen meer. Circa een derde zegt altijd over voldoende informatie te beschikken. Anderen geven te kennen 'soms' of 'vaak' achter bepaalde stukken aan te moeten. Het gaat dan vooral om het proces verbaal van het gehoor en van de staandehouding.

Belemmeringen voor een optimale rechtsbijstandverlening worden in de eerste plaats opgeworpen door de vreemdelingenpolitie. Daar waar zij de vraag aan de vreemdeling naar de wens voor rechtsbijstand op negatieve wijze formuleert ('heeft u er bezwaar tegen als er geen rechtsbijstandverlener bij het gehoor aanwezig is') frustreert zij een optimale rechtsbijstandverlening bij het begin door de schijn te wekken dat het gebruikelijk is dat het gehoor zonder rechtsbijstandverlener plaatsvindt *tenzij* de cliënt daar bezwaar tegen heeft. De advocaat die via een piketcentrale wordt ingelicht krijgt de mededeling dat de vreemdeling geen rechtsbijstand wenst bij het gehoor. Het kan een (in beginsel legitieme) reden zijn voor de advocaat om niet bij het gehoor aanwezig te zijn. Daar waar er rechtstreeks contact tussen vreemdelingenpolitie en advocaat plaatsheeft, kan de advocaat in overleg met de vreemdelingenpolitie en op basis van aanvullende informatie alsnog besluiten wel bij het gehoor aanwezig te zijn. Uit de cijfers blijkt dat dit ook gebeurt. De aanwezigheid van een piketcentrale is daarmee duidelijk een belemmerende factor bij het verlenen van optimale rechtsbijstand¹⁹. Vindt de piketmelding *na* de inbewaringstelling plaats, of min of meer gelijktijdig daarmee, dan wordt optimale rechtsbijstandverlening zelfs onmogelijk gemaakt.

¹⁹ Het is van belang te constateren dat 80% van de ondervraagde advocaten die met een piketcentrale werken, tevreden is over het functioneren van dit systeem.

Een ander knelpunt dat bij de vreemdelingenpolitie een rol speelt is het tijdig en volledig aanleveren van stukken. Een meerderheid van de advocaten meldt niet altijd over voldoende informatie te beschikken. Dat geldt voor de piketfase, maar ook voor bewaringsfase waarbij het de IND is die soms laat met voor een zaak relevante informatie naar voren treedt.

Penitentiaire inrichtingen

Zolang de vreemdeling zijn uitzetting niet tegenwerkt, werkt de penitentiaire inrichting mee om contacten van de vreemdeling met zijn advocaat te faciliteren. De vreemdeling krijgt bij binnenkomst een telefoonkaart verstrekt en hem worden tijd en gelegenheid geboden om zijn advocaat te spreken. Als vreemdelingen de naam van hun advocaat niet weten kunnen zij de terugkeerfunctionaris vragen om de naam van hun advocaat op te sporen. Juridisch-inhoudelijke informatie of adviezen worden niet gegeven. Alle activiteiten van de penitentiaire inrichtingen zijn gericht op een vlotte en probleemloze doorstroming van vreemdelingen van binnenkomst tot uitzetting, of vrijlating. Rechtsbijstand of –hulp is primair een taak van ‘derden’.

Advocaten

Er zijn drie voorwaarden aan advocaten te stellen aan het leveren van optimale rechtsbijstand, te weten presentie bij daarvoor aangewezen momenten, een adequate voorbereiding en deskundigheid en een goede communicatie tussen advocaat en cliënt. Het is gebleken dat al deze voorwaarden in meer of mindere mate worden geschonden. De vraag is of dat advocaten verweten kan worden, of dat het ligt aan praktische belemmeringen.

Een door veel partijen (advocatuur, raden voor rechtsbijstand, rechtbanken) genoemd probleem ten aanzien van de presentie betreft de soms lange reistijd voor de advocaat om zijn cliënt te bezoeken of om bij een zitting aanwezig te zijn. In ieder geval ten aanzien van de piketbezoeken is het probleem van de reisafstand op zijn minst ambivalent te noemen. De meeste advocaten uit het onderzoek die aan de vreemdelingenpolitie meldden niet bij het gehoor aanwezig te zullen zijn, gaven als reden daarvoor aan ‘geen tijd’ te hebben. Slechts weinig advocaten noemden de reistijd daarbij expliciet als belemmering. Het feit dat lang niet alle advocaten aanwezigheid bij het gehoor gewenst achten, doet vermoeden dat men het belang van aanwezigheid bij het gehoor nogal eens niet vindt opwegen tegen de tijd (inclusief de reistijd) die men eraan kwijt zou zijn. De vraag rijst of een bekorting van die reistijd wel zal bijdragen aan frequentere bezoeken, en dus of die reistijd wel als belemmering moet worden gezien. Reistijd is *per definitie* verspilde tijd, maar wel iets dat er ‘nu eenmaal’ bijhoort.

Een gebrek aan deskundigheid, kennis van zaken en voorbereiding vormt misschien wel de grootste bedreiging voor een goede rechtsbijstand. Er kan echter niet worden geconcludeerd dat die deskundigheid, kennis van zaken en voorbereiding worden *belemmerd* door iets. We kunnen hooguit vaststellen dat *ondeskundigheid* niet voldoende wordt belemmerd. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Een belemmering die de communicatie tussen cliënt en advocaat in de weg staat is de bereikbaarheid van de advocaat. Als een advocaat een cliënt opbelt, krijgt hij deze doorgaans niet meteen aan de lijn, maar wordt er een briefje aan de cliënt afgegeven met de mededeling dat zijn advocaat hem trachtte te bereiken. Eer dat de vreemdeling de mogelijkheid heeft gekregen om terug te bellen is het goed mogelijk dat de advocaat alweer met andere verplichtingen bezig is waardoor het contact niet tot stand kan komen. Een andere belemmering vormt de aan de vreemdeling verstrekte telefoonkaart van vijf euro, die, als er veel gebeld moet worden, snel leeg is.

Belemmeringen ten aanzien van motivationeel argument

De Raad voor Rechtsbijstand is verantwoordelijk voor de afhandeling van de declaraties die advocaten kunnen indienen voor het verlenen van rechtsbijstand aan vreemdelingen. Er lijkt weinig aanleiding te zijn te twifelen aan de door de raden geleverde prestatie ten aanzien van het afwickelen van de stroom der declaraties. Slechts 5% van de ondervraagde advocaten verbindt er een negatief oordeel aan. Het feit echter dat het systeem van vergoedingen naar behoren lijkt te functioneren, wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn die de kwaliteit van de rechtsbijstand ten goede zouden kunnen komen. In het volgende hoofdstuk worden de mogelijkheden voor verbetering genoemd.

Hoofdstuk 5

Conclusie en aanbevelingen

De rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring beslaat een gecompliceerd terrein waarin vele partijen, met veelal tegenstrijdige, of in elk geval niet helemaal sporende, belangen opereren. Elke partij heeft zijn beroepsbelang, waarbij het erom gaat een zo goed mogelijke kwaliteit van werk te leveren. Daarnaast heeft elke partij een bedrijfsprocesbelang, waarbij het erom gaat zo efficiënt mogelijk te werken. Tot slot kunnen persoonlijke belangen meespelen die het beroepsbelang of het bedrijfsprocesbelang overschaduwen.

Hoofdverantwoordelijke voor de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen is de advocatuur. Door middel van het presenteren van een op de praktijk geënt dynamisch kwaliteitsmodel is geprobeerd al deze belangen ten aanzien van de advocatuur een plaats te geven.

Er werden drie argumenten genoemd die zouden moeten kunnen bijdragen aan een optimale rechtsbijstandverlening. De argumenten zijn aan de hand van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk drie op hun merites beoordeeld in het vierde hoofdstuk. Ook praktische belemmeringen die de verwezenlijking van die argumenten zouden kunnen frustreren zijn daarbij besproken.

In dit hoofdstuk willen we de argumenten en belemmeringen andermaal langslopen en bekijken wat verschillende partijen zouden kunnen doen om de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen te verbeteren. We beginnen echter met het concreet beantwoorden van de onderzoeksvragen. Aan het slot van het hoofdstuk formuleren we elf aanbevelingen.

5.1. Beantwoording van de onderzoeksvragen

De gang van zaken tijdens de piketfase

1. In hoeverre worden cliënten (tijdig) bezocht en effectief ondersteund in de piketfase en, indien dat niet gebeurt, welke redenen zijn daarvoor aan te geven?

Het blijkt dat bezoek van de rechtsbijstandverlener tijdens het eerste gehoor van de vreemdeling door de vreemdelingenpolitie maar weinig voorkomt: 38% van de vreemdelingen die zeiden rechtsbijstand te wensen, heeft bezoek van een rechtsbijstandverlener voor of tijdens het gehoor gekregen. Circa 20% van alle gehoren vond in aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener plaats. Een meerderheid (55%) van de vreemdelingen zou overigens te kennen hebben gegeven volgens opgave van de politie geen rechtsbijstand bij het gehoor te wensen. Het blijkt echter dat hen nogal eens niet de vraag is gesteld of zij rechtsbijstand bij het gehoor *wensen*, maar of zij er *bezwaar* tegen zouden hebben als het gehoor zonder aanwezigheid van een rechtsbijstandverlener zou plaatsvinden. In sommige regio's heeft de vreemdelingenpolitie weinig

zicht op het al of niet verschijnen van een rechtsbijstandverlener binnen 24 uur na staandehouding van de vreemdeling. In die gevallen waar de vreemdelingenpolitie er wel met zekerheid informatie over kon verschaffen bleek circa een vijfde van de vreemdelingen *niet* binnen 24 uur te zijn bezocht. De meest aangevoerde reden door de rechtsbijstandverlener aan de vreemdelingenpolitie voor het niet binnen 24 uur verschijnen is 'geen tijd'.

Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat een derde van hen aanwezigheid bij het gehoor niet noodzakelijk acht, omdat het 'niets toevoegt'. De bezoektijden van het politiebureau of het cellencomplex blijken de grootste hindernis te vormen bij het willen bezoeken van de cliënt binnen 24 uur na staandehouding.

2. Hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten wel (tijdig) worden bezocht en effectief ondersteund in de piketfase?

Effectieve ondersteuning tijdens de piketfase kan worden bevorderd door de vreemdeling direct na zijn staandehouding goed te informeren over zijn rechten en plichten, bijvoorbeeld door middel van een informatiefolder in de eigen taal, met name waar het het recht op rechtsbijstand betreft. Persoonlijk telefonisch contact tussen vreemdelingenpolitie en piketadvocaat of rechtsbijstandverlener kan helpen om afspraken te maken over tijdstip en locatie van bezoeken en om daarvoor een zekere commitment te verkrijgen. Een piketcentrale werkt in dat opzicht duidelijk belemmerend. Kortdurende piketroosters ingericht op minimale reisafstanden voor de piketadvocaten kunnen het hen gemakkelijker maken om een tijdig bezoek te arrangeren. Daar waar persoonlijk contact tussen vreemdelingenpolitie en piketadvocaat niet mogelijk is kan een centraal (regionaal) informatiepunt over bewaringslocatie van de vreemdeling de rechtsbijstandverleners goede diensten bewijzen.

De gang van zaken tijdens de bewaringsfase

3. In hoeverre cliënten worden bezocht en ondersteund tijdens de bewaringsfase?

De communicatie tussen rechtsbijstandverlener en vreemdeling gedurende de bewaringsfase verloopt in de meeste gevallen schriftelijk. Exacte cijfers over bezoeken van rechtsbijstandverleners aan penitentiaire inrichtingen zijn niet verkregen, maar het lijkt niet veel voor te komen. Zo kan het gebeuren dat cliënt en rechtsbijstandverlener elkaar tijdens het eerste beroep voor het eerst ontmoeten. Het komt echter ook veelvuldig voor dat de cliënt bij het eerste beroep een andere dan zijn piketadvocaat naast zich ziet, doordat de zaak is overgedragen. Een meerderheid van de advocaten draagt zelf zaken over, of krijgt ze van collega's overgedragen. Gemiddeld genomen wordt, volgens opgave van de advocaten, 10% van de zaken binnen 10 dagen overgedragen aan een collega. Vreemdelingenrechters spreken overigens van 'veel' overdrachten. Overdrachten zijn in de meeste gevallen bedoeld om aanwezigheid bij eerste en/of vervolgeroepen gemakkelijker, of bij verhindering van de oorspronkelijke advocaat, mogelijk te maken. Overdrachten op verzoek van de cliënt komen uiteraard ook voor, waarbij er in een klein

aantal zaken sprake lijkt te zijn van ronselpraktijken, waarbij cliënten, soms met valse voorwendselen, actief worden geworven.

Vier van de dertien ondervraagde rechtbanken constateren dat er 10% of meer van de eerste beroepen geen rechtsbijstandverlener komt opdagen. Slechts twee rechtbanken schatten het absentiepercentage op minder dan één. De afwezigheid van op zitting behandelde vervolgeroepen is duidelijk hoger. Schattingen lopen uiteen van 20 tot 50%, met een zwaartepunt van rond de 30% afwezigheid.

4. Is de ondersteuning van een rechtsbijstandverlener aan cliënten die zich in bewaring bevinden adequaat (wat betreft houding, kennis, vaardigheden)?

De praktijk van het overdragen maakt het mogelijk dat volkomen ondeskundige advocaten de belangen van de vreemdelingen behartigen. Schattingen van de vreemdelingenrechters over het aantal 'wanpresteerders' lopen uiteen van 0 tot 25%, met een zwaartepunt van rond de 10 à 15%. Er is voorts een praktijk geconstateerd van het overdragen of waarnemen van zaken die het mogelijk maakt ondeskundige advocaten de belangen van de vreemdelingen behartigen. Er is een grote groep 'gewoon' of 'middelmatic' presterende advocaten. Een goede kennis van relevante en met name recente jurisprudentie moet men daarbij niet verwachten. Ten slotte is er een kleine groep van excellente advocaten, ongeveer even groot als de groep wanpresteerders, die hun vak goed verstaan. Het komt geregeld voor dat advocaten op zitting 'niet uit een zaak halen wat erin zit'. Schattingen van vreemdelingenrechters variëren van 'het komt wel eens voor' tot 75%, met een zwaartepunt van rond de 50%. Overigens zou het wél aanvoeren van alle relevante bepleitbare argumenten uit een zaak tijdens de zitting lang niet altijd hebben geleid tot opheffing van de bewaring. De voorbereiding van de advocaten op een zitting is over het algemeen voldoende, waarbij opgemerkt dient te worden dat de dossiers over het algemeen dun zijn.

5. Welke zaken belemmeren een adequate ondersteuning van de cliënt?

Als belemmerende factoren voor een adequate ondersteuning zijn aan te wijzen:

- d. Een gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners;
- e. Een gebrek aan controle op het overtreden door rechtsbijstandverleners van in wetten, regels en codes vastgelegde gedragsaanwijzingen;
- f. Een bezoldigingssysteem dat geen onderscheid maakt op kwaliteit.

Het gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van externe prikkels die het 'moreel argument' van de rechtsbijstandverlener hoog zouden moeten houden. Aan de ene kant komt het maar weinig voor dat het lukt om een cliënt vrij te krijgen, waardoor de beroepsuitoefening weinig inhoudelijke bevrediging biedt in termen van concreet resultaat, aan de andere kant bestaat er geen goed functionerend klachtensysteem waardoor rechtsbijstandverleners niet worden aangesproken op ondermaatse prestaties. Hierdoor kan een houding ontstaan dat het 'er niet toe doet' wat men doet of laat, die, dat is duidelijk, allerminst bevorderlijk is voor de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand.

Het gebrek aan controle op het overtreden van wetten, regels en codes maakt dat advocaten met kwade bedoelingen hun gang kunnen gaan. Niet verschijnen bij eerste beroepen of volkomen ondeskundig ter zitting verschijnen worden niet gesanctioneerd, sterker, deze wanprestaties worden in gelijke mate beloond als de wel adequate vormen van geleverde rechtsbijstand.

6. Hoe kunnen de raden bevorderen dat cliënten adequater worden ondersteund, en in hoeverre kan een spreekuurvoorziening op de bewaringslocaties daarbij helpen?

De kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen kan worden bevorderd door, naast de al eerder genoemde ingrepen, de belemmeringen die bij punt vijf zijn genoemd uit de weg te ruimen. Dat betekent dat cliënten goed op de hoogte moeten worden gebracht van hun rechten en hun mogelijkheden voor het indienen van een klacht over het functioneren van de rechtsbijstand. De raden zouden daartoe foldermateriaal, in verscheidene talen, kunnen uitgeven dat op het politiebureau aan de vreemdeling wordt uitgereikt. Een spreekuurvoorziening op de penitentiaire inrichtingen zou de cliënt kunnen helpen bij het op de juiste wijze indienen van zijn klacht met inachtneming van de klachtwaardigheid ervan en met een open oog voor het zoeken naar alternatieve oplossingen voor het geconstateerde probleem. De raden zouden controle kunnen uitvoeren op een aantal taken en rechtshandelingen van de rechtsbijstandverleners, te weten piketbezoek binnen 24 uur, verschijnen bij eerste beroepen en bij op zitting behandelde vervolgberoepen. De raden zouden aan *alle* rechtsbijstandverleners die vreemdelingen in vreemdelingenbewaring juridisch willen bijstaan dezelfde eisen kunnen stellen als aan degenen die zijn ingeschreven voor het vreemdelingenpiket, conform de voor die inschrijving bestaande inschrijvingsvoorwaarden. De raden zouden kunnen controleren op het volgen van vervolgcursussen. De raden zouden een zekere mate van specialisatie onder rechtsbijstandverleners kunnen waarborgen door een minimum aantal toevoegingen vreemdelingenbewaring per jaar van hen te verlangen. Zij zouden de piketroosters daarop kunnen aanpassen. De raden zouden sancties kunnen toepassen bij het door rechtsbijstandverleners in gebreke blijven op voornoemde controlegebieden, door middel van een lagere vergoeding en/of ontneming van het recht vreemdelingenbewaringszaken te mogen behartigen. De raden zouden een vergoeding kunnen verstrekken voor bepaalde handelingen die de kwaliteit van de rechtsbijstand dienen, zoals het bezoeken van een cliënt in een penitentiaire inrichting en het begeleiden van de cliënt bij presentaties aan ambassades of consulaten. Ten slotte zouden de raden kunnen proberen de Nederlandse Orde van Advocaten directer aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid bij het bewaken van het adequaat functioneren van de beroepsgroep.

5.2. Van aandachtspunt naar aanbeveling

Niet elke mogelijkheid tot ingrijpen op de kwaliteit van de rechtsbijstand biedt evenveel zicht op *verbetering* van die kwaliteit. Plaatsing van de mogelijkheden tot ingrijpen in het licht van de drie argumenten van het kwaliteitsmodel biedt een beredeneerd vermoeden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de mogelijk te nemen maatregelen.

5.2.1. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het moreel argument

Ten aanzien van het moreel argument konden we vaststellen dat dit voor een kleine groep advocaten geen rol lijkt te spelen. Zoals ook in het onderzoek onder asieladvocaten van Laemers en De Groot-Van Leeuwen (2004) werd geconstateerd laat de advocatuur zich verdelen in drie groepen. Er is een kleine groep specialisten die in alle opzichten goed werk leveren, er is een grote groep normaal of voldoende presterende advocaten die (min of meer) doen wat er van hen verwacht wordt en er is een kleine groep wanpresteerders die het op vele fronten laat afweten. De beroepsgroep zelf wijst nogal eens naar de wetgever en de Raad van State die het 'vrijwel onmogelijk' zouden hebben gemaakt om nog cliënten vrij te krijgen. Dit zou sommigen de aardigheid in het vak hebben ontnomen. De vraag of daar wat aan te doen is, is hier niet aan de orde. Het zou feitelijk geen rol mogen spelen, aangezien wetten en jurisprudentie per definitie de kaders zijn waarbinnen de advocaat moet opereren.

Waar mogelijk wel wat aan te doen is, is de verantwoordelijkheid die, als de advocaat hem, om wat voor reden dan ook, heeft laten varen, min of meer in het luchtledige komt te verkeren. Het onderzoek toont aan dat geen van de overige bij de rechtsbijstandverlening betrokken partijen zich geroepen voelt of zich gerechtigd acht die verantwoordelijkheid vervolgens op zich te nemen. Het is de cliënt zelf die in laatste instantie verantwoordelijk is voor zijn eigen zaak. Vreemdelingen in vreemdelingenbewaring behoren tot een kwetsbare groep mensen. Zij zijn vaak niet op de hoogte van hun rechten of van de mogelijkheid tot het indienen van een klacht, zij beheersen de Nederlandse taal vaak slecht en kunnen op elk moment het land worden uitgezet. Zonder de verantwoordelijkheid voor de rechtsbijstand over te nemen zouden vreemdelingenpolitie en penitentiaire inrichting wel kunnen bijdragen aan het mondig maken van de vreemdeling. De vreemdelingenpolitie zou rondom het tijdstip van gehoor en inbewaringstelling meer en vollediger informatie kunnen verschaffen aan de vreemdeling, zodat hij beter weet wat zijn rechten zijn inzake de rechtsbijstand en wat hij kan verwachten. Penitentiaire inrichtingen zouden meer kunnen doen aan bemiddeling bij een klachtenprocedure, al dan niet door middel van een klachtenspreekuur. De klachtenprocedure zelf zou inzichtelijker en beter toegankelijk moeten zijn. Een mondig cliënt en een grotere dreiging van een klacht zullen op hun beurt bijdragen aan een versterking van het moreel argument bij de advocaten. Op dit moment wordt het verantwoordelijkheidsbesef van de advocaat, door het ontbreken van een werkzaam klachtencircuit, nauwelijks getoetst.

5.2.2. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het wettelijk argument

Het wettelijk argument spitst zich toe op drie terreinen: deskundigheid/voorbereiding, presentie en communicatie.

Deskundigheid en voorbereiding

Het komt voor dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden bijgestaan door advocaten die op een zitting op geen enkele wijze blijk geven van kennis van het

vreemdelingen(bewarings)recht. Veel rechters meenden dat in circa de helft van de zaken er door advocaten niet altijd wordt 'uitgehaald wat erin zit'. In een klein percentage van deze zaken zou het wél aanvoeren van alle, of in elk geval alle relevante bepleitbare argumenten hebben kunnen leiden tot een opheffing van de bewaring.

De Raad voor Rechtsbijstand controleert door middel van inschrijvingsvoorwaarden of een advocaat over voldoende kennis beschikt om op de vreemdelingenpiketlijst te kunnen worden gezet. Deze inschrijvingsvoorwaarden garanderen een basiskennis van het vreemdelingenrecht. De piketadvocaat kan de zaak echter overdragen aan of laten waarnemen door een collega, een kantoorgenoot of elke andere persoon die in Nederland als advocaat staat ingeschreven. Hiermee vervalt elke garantie dat de advocaat over een zeker minimum aan kennis van het vreemdelingenrecht beschikt. Overigens is de praktijk van overdrachten en waarnemingen niet per se verkeerd. Het is een manier om een cliënt, ook bij verhindering, zoveel mogelijk bij te kunnen staan. Het lijkt echter redelijk om ook van advocaten die zaken krijgen overgedragen of waarnemen te verlangen dat zij aan dezelfde voorwaarden voldoen als die waaraan advocaten voldoen die tot het vreemdelingenpiket zijn toegelaten. Deze maatregel heeft wel tot gevolg dat advocaten die door de cliënt zijn verkozen, de zogenoemde voorkeursadvocaten, ineens niet meer gerechtigd zouden kunnen blijken te zijn om de belangen van hun cliënt ter zitting te behartigen. De vraag is natuurlijk of een cliënt zijn belang wel dient als hij een hem bijvoorbeeld uit een strafrechtelijk verleden min of meer toevallig bekende en in het strafrecht gespecialiseerde advocaat verkiest boven de anders aan hem toegewezen vreemdelingenadvocaat. Met andere woorden, de mogelijkheid voor de vreemdeling om een voorkeursadvocaat te kiezen die nauwelijks of geen kennis van het vreemdelingenrecht heeft, hoeft niet altijd in zijn voordeel te zijn.

Deskundigheid dient onderhouden te worden. De inschrijvingsvoorwaarden die de Raad voor Rechtsbijstand stelt, bepalen dat van de advocaat wordt *verwacht* dat hij zich op de hoogte blijft houden van actuele ontwikkelingen op het rechtsgebied door het volgen van cursussen en het bijhouden van relevante literatuur. Sommige advocaten gaven te kennen dat er nauwelijks of geen *controle* is op het bijwonen en volgen van cursussen.

De voorbereiding van de advocaten kan worden bevorderd door hen te allen tijde in voldoende mate te laten beschikken over alle relevante informatie. De vreemdelingenpolitie kan hierin een taak vinden door het ambtshalve toesturen van het proces-verbaal van gehoor, het proces-verbaal van staandhouding en het bevel tot bewaring aan de rechtsbijstandverlener. Ook de IND zou, waar mogelijk, meer en sneller relevante informatie kunnen aanleveren dan hij nu doet.

Presentie

Het komt voor dat (piket)advocaten niet verschijnen bij het gehoor, niet hun cliënt bezoeken binnen 24 uur na het gehoor, niet verschijnen bij eerste beroepen en niet verschijnen bij op zitting behandelde vervolggeroepen.

De vreemdelingenpolitie zou hierbij, voor wat betreft de piketfase, kunnen zorgen voor verbetering door de aanbevelingen die de Bossche commissie naar aanleiding van het verkenningsonderzoek van Van den Elshout (2000) dienaangaande heeft geformuleerd op te volgen. Zo zouden alle

piketmeldingen minimaal twee uur voor het gehoor moeten plaatsvinden, ook als de vreemdeling mogelijk te kennen zou hebben gegeven geen rechtsbijstand bij het gehoor te willen. Verder zou de vreemdelingenpolitie zoveel mogelijk telefonisch contact met de piketadvocaat moeten zoeken (of andersom, na een melding via de piketcentrale) om bijvoorbeeld afspraken te maken over een eventueel bezoek.

Het verschijnen bij eerste en vervolggeroepen kan worden bevorderd door er een controle op uit te oefenen. Op dit moment gebeurt dat niet. De advocaat dient bij het declareren van een vergoeding voor een beroep bewaring wel de uitspraak van de rechtbank aan de Raad voor Rechtsbijstand te overleggen. Op die uitspraak staat vermeld of de advocaat op zitting aanwezig was of niet. Een controle op aanwezigheid zou een direct gevolg kunnen hebben voor bijvoorbeeld de hoogte van de vergoeding die wordt verstrekt. Een verstek bij een eerste beroep zou dan automatisch leiden tot een lagere vergoeding. Ook vervolggeroepen zou men aan een aanwezigheidscontrole kunnen onderwerpen. Een vervolggeroep dat krachtens artikel 96 eerste lid van de Vreemdelingenwet buiten zitting zou kunnen worden afgedaan, hetgeen door de rechtbank wordt beoordeeld, zou dan voor dezelfde (lagere) vergoeding in aanmerking komen als een vervolggeroep dat, al dan niet op verzoek van de advocaat zelf, ter zitting wordt behandeld maar waarbij de advocaat niet is verschenen.

Presentie kan ook worden bevorderd door het voor rechtsbijstandverleners gemakkelijker te maken om hun cliënten te bezoeken en bij te staan. Initiatieven die zowel door de raden als door de advocatuur zelf zijn aangedragen verdienen in dat opzicht aandacht. Wijzigingen in het piketrooster (korte roosters, minimale reisafstanden), meer persoonlijk contact tussen advocaat en vreemdelingenpolitie waardoor afspraken kunnen worden gemaakt over tijd en plaats van bezoek en dergelijke en, indien telefonisch contact niet mogelijk of haalbaar is, een centraal informatiepunt over de locatie van de vreemdeling tijdens de piketfase²⁰ kunnen de rechtsbijstandverlener veel tijd en mogelijk ook ergernis besparen. Ten aanzien van de bewaringsfase zou, in bepaalde gevallen, de mogelijkheid van telehoren²¹ kunnen worden overwogen.

Communicatie

De communicatie tussen de advocaat en zijn cliënt beperkt zich veelal tot een minimum. Er zijn geen aanwijzingen dat de vreemdelingenadvocaat zijn cliënt geregeld bezoekt, met uitzondering van de 'vreemdelingenexperts', zoals zij in de penitentiaire inrichtingen worden genoemd, die dat wel geregeld doen. De meeste cliënten worden per brief op de hoogte gesteld van de voortgang van hun zaak. Telefonische communicatie zou kunnen worden bevorderd door de bereikbaarheid van de advocaten te verhogen en door het bellen met advocaten vrij van kosten voor de vreemdeling te houden.

²⁰ Voor de bewaringsfase is er het landelijk Bureau Capaciteit en Logistiek dat de bewaringslocaties registreert.

²¹ Rechtsbijstandverlener en cliënt zijn door middel van een beeld- en geluidsvoorziening verbonden met de rechtszaal. In Maastricht is een proefproject met telehoren gestart. 's-Hertogenbosch heeft in 2001/2002 een experiment met telehoren gedaan.

5.2.3. Mogelijke verbeteringen ten aanzien van het motivationeel argument

Het huidige vergoedingstelsel voor de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring onderscheidt niet op geleverde kwaliteit of prestatie. Een advocaat die tijdens de bewaringsfase de kantjes ervan afloopt ontvangt in beginsel evenveel vergoeding als een advocaat die zich inspant voor hoogstaande rechtsbijstand. De externe motivatie om het goed te doen is daarmee voor iedereen gelijk, maar treft bij sommigen duidelijk geen doel. Mogelijkheden voor verbetering van het stelsel van vergoedingen kwam bij het onderdeel 'presentie' van het wettelijk argument al even aan de orde. Niet verschijnen op momenten waarop dat voor een zaak wel van belang is (eerste beroepen en op zitting behandelde vervolgeroepen) zou kunnen worden gesanctioneerd met een lagere dan de standaardvergoeding. De controle op presentie kan door de Raad voor Rechtsbijstand ter hand worden genomen, daar hij ook nu al beschikt over de benodigde informatie doordat een afschrift van de uitspraak van de rechtbank op een beroep wordt ontvangen. Een vermindering van de vergoeding ten aanzien van het niet verschijnen bij het piketbezoek behoort ook tot de mogelijkheden. De vreemdelingenpolitie kan het tijdstip van verschijnen van de advocaat op zijn declaratieformulier aangeven, zoals in het hofressort Arnhem thans al gebeurt. De Raad kan vervolgens controleren of de advocaat zijn cliënt binnen 24 uur heeft bezocht.

Idealiter zouden ook handelingen die niet tot piket of beroepen behoren beloond moeten kunnen worden. Te denken valt aan bezoeken van de advocaat aan zijn cliënt in een penitentiaire inrichting en het begeleiden bij het starten van een klachtenprocedure. De moeilijkheid daarbij is dat de controle op het daadwerkelijk verrichten van die handelingen lastig te realiseren is, zeker als men daarbij andere partijen niet extra wil belasten door hen te verplichten daarvoor bepaalde formulieren in te vullen. Ook voor de advocaat zou het een vervelende administratieve rompslomp betekenen.

Duidelijk is evenwel dat het motivationeel argument bij sommigen zijn doel voorbijschiet. Voor de een betekent de vreemdelingenadvocatuur een vorm van *easy money*, de ander ervaart het als slecht betaalde dienstverlening.

5.3. Slotbeschouwing

Een van de hoofdconclusies van het onderzoek naar rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring moet zijn dat er een kleine groep advocaten is die overduidelijk niet waarmaakt wat er van een bewaringsadvocaat verwacht mag worden, of wat deze zelf in gemoede mag geloven nog rechtvaardig te zijn. Een deel van deze groep wanpresteerders is malafide te noemen, waar zij zich bedienen van onoirbare praktijken als het herhaaldelijk en zonder bericht van verhindering niet verschijnen op zitting, geen enkele kennis van zaken tonen of met valse voorwendselen nieuwe cliënten werven. Het imago van de rechtsbijstandverlening aan vreemdelingen wordt hierdoor geschaad. Het blijkt dat menigeen weet wie deze 'rotte appels' zijn, maar dat niemand de verantwoordelijkheid op zich durft of wil nemen om te proberen deze personen daarop te wijzen of hen onder de aandacht van de tuchtrechter te brengen. Het

'zelfreinigend vermogen' van de advocatuur zelf werkt op dit punt onvoldoende. Rechtbanken zien het niet als hun taak rechtsbijstandverleners aan te geven bij de deken van de Orde van Advocaten, tenzij zij het werkelijk 'heel bont' maken en de rechtsgang actief belemmeren. Drie argumenten zijn genoemd die zouden moeten kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen. Geen van de drie argumenten blijkt op zichzelf, of in combinatie met andere argumenten, in staat om een goede, of althans een redelijke kwaliteit van rechtsbijstand te waarborgen. Als de advocaat zich niet vanuit moreel oogpunt geroepen voelt goede rechtsbijstand te leveren, zullen wetten, regels, gedragscodes noch bezoldiging hem daartoe aanzetten of dwingen. Het systeem laat te veel ruimte aan de 'rotte appels' die niet alleen het imago van de advocatuur schaden maar ook menige vreemdeling mogelijk maandenlang ten onrechte laten vastzitten.

5.4. Aanbevelingen

In het voorgaande is een aantal mogelijkheden voor verbetering van de gang van zaken tijdens de piket- en de bewaringsfase genoemd. Niet alle suggesties voor verbetering zijn even sterk of praktisch haalbaar, of komen voldoende logisch of dwingend uit de onderzoeksresultaten voort. Er tekenen zich elf aanbevelingen af.

1. De mogelijkheden om de 'rotte appels' onder vreemdelingen- en bewaringsadvocaten aan te pakken moeten worden verruimd. De Nederlandse Orde van Advocaten dient sterker te worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid daarin. De Raad voor Rechtsbijstand zou als intermediair kunnen fungeren tussen rechtbanken en de deken van de Orde van Advocaten om advocaten aan te geven die zich stelselmatig onttrekken aan wat men (in gemoede) van hen mag verwachten ten aanzien van de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. De Raad zou daartoe informatie bij de rechtbanken moeten inwinnen over aldaar bekende wanpresteerders, maar ook zelf op systematische wijze gegevens moeten bijhouden, bijvoorbeeld van presentie van de advocaten bij op zitting aangebrachte beroepen.
2. De Raad voor Rechtsbijstand zou een controle moeten invoeren op het tijdstip waarop de rechtsbijstandverlener zijn cliënt tijdens de piketfase bezoekt. Vindt dit bezoek niet binnen 24 uur na het gehoor plaats, dan zou dit moeten worden geregistreerd. Bij structureel tekortschieten dient de Raad daarop een sanctie toe te passen, bijvoorbeeld verwijdering van de piketlijst.
3. De Raad voor Rechtsbijstand zou een controle moeten invoeren op het verschijnen van de rechtsbijstandverlener bij eerste beroepen. Indien de rechtsbijstandverlener niet is verschenen, niet heeft gezorgd voor vervanging en zonder dat er sprake is van aantoonbare overmacht, dient de Raad daarop een sanctie toe te passen.

4. Er zou een onderscheid in de hoogte van de vergoeding moeten worden gemaakt voor het wel of juist niet verschijnen van de rechtsbijstandverlener bij vervolgberoepen die op zitting worden behandeld.
5. Het verdient aanbeveling om de rechtsbijstandverlener een vergoeding te verstrekken voor het bezoeken van zijn cliënt. De frequentie van bezoldiging van deze bezoeken dient echter wel aan een maximum gebonden te zijn, bijvoorbeeld eens per drie maanden.
6. De deskundigheid van advocaten die rechtsbijstand verlenen aan vreemdelingen kan beter worden gewaarborgd door iedere advocaat die door middel van het plegen van rechtshandelingen daadwerkelijk rechtsbijstand verleent, te verplichten te voldoen aan de voor het vreemdelingenpiket geldende inschrijvingsvoorwaarden. De Raad voor Rechtsbijstand zou hierop moeten controleren.
7. Het verdient aanbeveling om advocaten daadwerkelijk te verplichten periodiek een vervolgcursus vreemdelingenbewaringsrecht te laten volgen en hen hiervan bij goed gevolg een certificaat ter hand te stellen. De Raad voor Rechtsbijstand zou periodiek om het overleggen van die certificaten moeten verzoeken. Het niet voldoen aan de verplichting zou in een roeyement van de piketlijst moeten resulteren respectievelijk het niet meer aan die personen verstrekken van vergoedingen.
8. Het verdient aanbeveling om de mate van specialisatie binnen het vreemdelingenrecht te bevorderen, opdat minder rechtsbijstandverleners het vreemdelingenrecht 'erbij doen'. De Raad voor Rechtsbijstand zou daartoe een minimum aantal toevoegingen per jaar per rechtsbijstandverlener moeten trachten te waarborgen en het aantal rechtsbijstandverleners dat op de piketlijst staat daarop aanpassen. Criteria voor vermelding op dan wel verwijdering van de piketlijst zouden kunnen worden gerelateerd aan frequentie van verschijnen bij diverse daarvoor aangewezen gelegenheden.
9. Het verdient aanbeveling om de vreemdeling voor het gehoor door middel van een folder in de eigen taal in te lichten over zijn recht op (gratis) rechtsbijstand en een indicatie te geven van de (wettelijke) procedure en wat hij kan verwachten. De folder dient duidelijk aan te geven wat het belang van rechtsbijstand is (ook als men snel uitgezet wil worden) en hoe en waar een eventuele klacht aan het adres van vreemdelingenpolitie of rechtsbijstandverlener kan worden ingediend.
10. Teneinde zeker te stellen dat vreemdelingen niet worden vergeten, verdient het overweging de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in casu de Immigratie- en Naturalisatiedienst, te verplichten steeds na verloop van drie maanden vanaf aanvang van een bewaring een kennisgeving aan de rechtbank te zenden van het feit dat de vreemdeling nog immer in bewaring zit. Deze verplichting kan achterwege blijven indien de vreemdeling in

het betreffende tijdvak van drie maanden (in ieder geval eenmaal) zelf beroep heeft ingesteld, derhalve op een vergelijkbare wijze als de gang van zaken bij het eerste beroep (art. 94 Vw).

11. Het verdient aanbeveling om tot landelijke invoering van een spreekuurvoorziening in penitentiaire inrichtingen voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring over te gaan. Niet alleen bevordert dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in de sfeer van de bejegening, het verlaagt mogelijk ook de drempel voor het indienen van klachten. Een goed functionerend klachtensysteem biedt aan rechtsbijstandverleners een prikkel om waar nodig zorgvuldiger te werk te gaan. Tijdens het spreekuur kan de klachtwaardigheid van het probleem worden geanalyseerd en kan bovendien eventueel worden gezocht naar alternatieve oplossingen ervan.

Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2005),
Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak. Den Haag: ACVZ.
- Baudoin, P, A. van de Burgt & B. Hendriksen (2002). *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie (2001). *Advies onderzoek Vreemdelingenbewaring*. Arnhem: Stichting Rechtsbijstand Asiel, 2000.
- Doornbos, N., F. Koers & Th. Wijngaard (2005). *Bij de hand in asielzaken; Leidraad voor de asieladvocaat*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Elshout, I. van den,
Rechtsbijstand in bewaringszaken: Verkenningsonderzoek naar de praktijk in het hofressort 's-Hertogenbosch, Arnhem: Stichting Rechtsbijstand Asiel, 2000.
- Engbersen, G. R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden & M. Cruif,
Illegale vreemdeling in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting. Rotterdam: RISBO, 2002.
- Jungmann, N. & L. Combrink-Kuiters (2005),
Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2005. Den Haag: Boom.
- Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk,
Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring: Een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Deel 1: De vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel. Het dossieronderzoek. & Deel 3: Het vergeten gelaat van de vreemdeling. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004.

Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff & P. van der Heijden,
Wijken voor illegalen, Den Haag: SDU, 2004.

Rijkschroef, R.A.L., J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, J.T.F. Vos, C.P. van Gelder, M.J.
de Gruijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Utrecht: Verwey-
Jonker

Tweede Kamer der Staten-Generaal,
vergaderjaar 2004-2005, 29 344, nr. 39. *Terugkeerbeleid*.

Vogels, R.
De Kwaliteit van de Advocatuur, Zoetermeer, EIM Stratus, 2006.

Bijlagen

Bijlage 1 Vragenlijst vreemdelingenpolitie

Eigen volgnummer (1 t/m 20):

Politieregio('s) betrokken bij deze zaak:

Nationaliteit vreemdeling:

Geslacht: M / V

1. Vreemdeling is op [datum] om uur:

- Staandegehouden op basis van art. 50 VreemdelingenWet.
- Overgedragen na een strafrechtelijke detentie
- Overgedragen aan VP na aanhouding op verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

2. Vreemdeling is in kennis gesteld van het recht op rechtsbijstand op [datum] om uur

3. Vreemdeling gaf te kennen

- Geen rechtsbijstand te willen
- Geen rechtsbijstand bij het gehoor te willen, maar wel gedurende de verdere procedure
- Wel rechtsbijstand te willen
- Wel rechtsbijstand te willen van een specifieke raadsman.

4. Met piketadvocaat / genoemde raadsman, mr. is voor de eerste maal contact gezocht

- persoonlijk
- via kantoor
- via piketcentrale

en wel

- per fax
- per telefoon
- per mobiele telefoon

op [datum] om uur

5. Er is

- bij de eerste poging persoonlijk contact geweest van de VP met de betrokken raadsman / het kantoor
- op later tijdstip persoonlijk contact geweest, namelijk op [datum] om uur
- geen persoonlijk contact geweest (er is volstaan met een fax of een melding aan de piketcentrale).

6. De raadsman heeft zelf / via kantoor / via piketcentrale te kennen gegeven:

- wel bij het gehoor aanwezig te zullen zijn → vraag 9
- niet bij het gehoor aanwezig te zullen zijn, maar wel binnen uur ter plaatse te zullen zijn
- niet aanwezig te zullen zijn
- Er zijn geen mededelingen gedaan → vraag 9

7. De raadsman zegt niet aanwezig te zullen zijn, omdat:

- hij/zij het niet nodig of wenselijk vindt
- hij/zij het qua reistijd niet haalt
- hij/zij andere verplichtingen heeft, geen tijd heeft

andere reden:

.....
.....
.....

8. Hij/zij draagt de zaak wel / niet over aan een collega

9. Op [datum] heeft mr. de vreemdeling
[meerdere antwoorden mogelijk]

- bezocht, uur vóór het gehoor
- bezocht, tijdens het gehoor
- bezocht, uur na het gehoor
- telefonisch gesproken, uur voor het gehoor
- telefonisch gesproken, uur na het gehoor
- schriftelijk benaderd
- Niet van toepassing, rechtsbijstand is niet verleend

10. De vreemdeling is voor / na het gehoor

- In bewaring gesteld, op [datum] om uur
- Op vrije voeten gesteld
- Anders, namelijk

11. Is de advocaat/rechtsbijstandverlener door de VP op de hoogte gesteld van de overplaatsing naar huis van bewaring / uitzetcentrum / andere VP?

- Ja
- Nee
- Onbekend

12. Zijn er problemen geweest met het op tijd verkrijgen van een tolk?

[Meerdere antwoorden mogelijk]

- Ja, bij het wijzen op het recht op rechtsbijstand
- Ja, bij het gehoor
- Nee
- Niet aan de orde, er waren geen taalproblemen.

13. Bijzonderheden bij onderhavige cliënt ten aanzien van de rechtsbijstandverlening:

.....
.
.....
..

Bijlage 2 Vragenlijst rechtsbijstandverleners

Naam*:

Naam kantoor / zelfstandig
(eenmanskantoor) / SRA:

Hofressort:

Bereikbaar op telefoonnummer:

*Indien u dat wenst, kunt u de vragenlijst ook anoniem terugsturen.

Algemeen / bedrijfsvoering

1. Hoeveel jaren bent u thans werkzaam als advocaat / rechtsbijstandjurist op het gebied van vreemdelingenzaken? jaar.
2. Hoeveel dagen per week werkt u? dagen per week
3. Hoeveel procent van de zaken die u doet zijn vreemdelingenzaken (bij benadering)?
..... procent.
4. Hoeveel procent daarvan zijn vreemdelingenbewaringszaken? procent.
5. Hoeveel toevoegingen vreemdelingenbewaring doet u gemiddeld per maand (bij benadering)?
..... toevoegingen
6. Dit aantal is wat u betreft
 Te weinig
 Voldoende
 Te veel
7. Bent u tevreden over de vergoeding per toevoeging gemeten naar het aantal uren werk dat u eraan besteedt?
 Niet tevreden
 Tevreden
 Zeer tevreden
8. Hoeveel uur besteedt u gemiddeld aan een zaak (van vier punten of meer)? uur

Tijdigheid

9. Hoe wordt u *bij voorkeur* op de hoogte gebracht van een nieuwe cliënt? [*meerdere antwoorden mogelijk*]

- Per fax, via kantoor
- Per telefoon, via kantoor
- Per (mobiele) telefoon, persoonlijk
- Anders, namelijk:.....

En door welke instantie?

- Via de piketcentrale
- Rechtstreeks door de vreemdelingenpolitie

10. Wordt u naar uw oordeel op tijd ingelicht?

- Ja, vrijwel altijd -> vraag 12
- Ja, meestal wel -> vraag 12
- Nee, meestal niet
- Nee, vrijwel nooit

11. Waar ligt het aan dat u niet op tijd wordt ingelicht? [*Meerdere antwoorden mogelijk*]

- Te lange wachttijden bij de vreemdelingenpolitie
- Tijdstip van bellen van de vreemdelingenpolitie
- Eigen bereikbaarheid
- Anders, namelijk
.....

12. Acht u het noodzakelijk om voor of bij het eerste gehoor aanwezig te zijn?

- Nee

Waarom niet?

.....
.....

- Ja, altijd
- Ja, tenzij de cliënt uitdrukkelijk weigert
- Ja, mits de cliënt heeft aangegeven daar prijs op te stellen

Lukt het u doorgaans om voor of tijdens het gehoor aanwezig te zijn? In hoeveel procent van de gevallen lukt dit niet? procent.

Waarom lukt het dan meestal niet?

.....
.....

13. Biedt de vreemdelingenpolitie u altijd voldoende gelegenheid om uw cliënt te bezoeken en te spreken? *[Meerdere antwoorden mogelijk]*

- Ja
- Nee, qua tijdstip van bezoeken
- Nee, qua ruimte en gelegenheid tijdens het bezoek
- Nee, qua 'doorlooptijd' (lang wachten)
- Nee, qua tolkenvoorziening
- Nee, andere terreinen

.....
Eventueel toelichten (o.a. hoe vaak het voorkomt dat er onvoldoende gelegenheid is)

.....
.....

14. Lukt het u om binnen 24 uur na het gehoor uw cliënt te bezoeken?

- Altijd
- Vrijwel altijd
- Meestal wel
- Zelden

15. Werkt u met of via een piketcentrale?

- Altijd
- Meestal
- Soms
- Nooit

16. Functioneert het systeem van piket naar uw tevredenheid?

- Ja
- Nee. Op welke punten schiet het tekort?

.....

Vakgebied

17. Welke vaktijdschriften vindt u interessant?

1.
2.
3.

18. Komt u er ook aan toe ze te lezen?

- Ja, meestal wel
- Soms
- Nee, eigenlijk niet

19. Heeft u het afgelopen jaar een cursus gevolgd, *buiten de voor inschrijving verplichte cursussen*, waarvan u vindt dat elke vreemdelingenadvocaat die zou moeten volgen?

- Ja, namelijk
.....
- Nee, wel gevolgd, maar niet aan te raden, namelijk
.....
- Nee, ik heb geen cursus buiten het curriculum gevolgd

20. Neemt u deel aan een of meerdere periodieke intervisie-overleggen met collega's buiten de werkgroepen van Forum? *[meerdere antwoorden mogelijk]*

- Nee
- Ja, met collega's van andere kantoren
- Ja, met collega's van het eigen kantoor

Communicatie

21. Krijgt u altijd voldoende informatie van de vreemdelingenpolitie om een zaak naar behoren te kunnen behandelen?

- Ja, maar moet er wel vaak achterheen (PV van verhoor / PV van staandehouding / bevel van bewaring)
- Ja, wordt vanzelf aangeleverd
- Nee, het ontbreekt mij soms / vaak (doorhalen wat niet van toepassing is) aan informatie over of dossierstukken.....

22. Wordt u voldoende op de hoogte gehouden van de locatie waar uw cliënt zich bevindt? *[Meerdere antwoorden mogelijk]*

- Ja
- Nee, niet tijdens piketfase
- Nee, niet tijdens overgang piket naar bewaringsfase
- Nee, niet tijdens bewaringsfase

23. Wat zou er ten aanzien van de piketfase verbeterd kunnen of moeten worden, en door wie?

.....
.....

24. Krijgt u veel zaken overgedragen van collega's?

Circa van de tien van mijn vreemdelingenzaken in bewaringsfase zijn aan mij overgedragen, in de meeste gevallen

- Op initiatief van de behandelende advocaat
- Op verzoek van de cliënt
- Op last tot toevoeging door de rechter

Verloopt de overdracht van een collega aan u naar tevredenheid?

- Ja
- Nee. Waar schort het aan?
-

25. Draagt u zelf veel zaken over aan collega's?

Circa van de tien van mijn zaken als piketadvocaat worden binnen 10 dagen aan een collega overgedragen. In de meeste gevallen

- Op initiatief van de behandelende advocaat
- Op verzoek van de cliënt
- Op last tot toevoeging door de rechter

Verloopt de overdracht aan een collega naar tevredenheid?

- Ja
- Nee. Waar schort het aan?
-

26. Verloopt de communicatie met de cliënt doorgaans naar wens?

- Ja
- Nee. Waar ligt dat aan?

Hoe zou het verbeterd kunnen worden?

.....

27. Cliënten melden nogal eens geen prijs te stellen op rechtsbijstand gedurende de piketfase. Is dat in uw ogen terecht?

- Ja
- Nee

28. Waarom zeggen zij dat volgens u? *[Meerdere antwoorden mogelijk]*

- Zij weten niet wat zij weigeren
 - De vraag wordt hen verkeerd gesteld
 - Zij zijn achterdochtig ten aanzien van 'gratis' rechtsbijstand
 - Zij hebben geen of te weinig vertrouwen in het rechtssysteem
 - Zij hebben er geen enkele verwachting van
 - Zij hebben er werkelijk geen behoefte aan
 - Anders, namelijk
-

29. Zijn uw cliënten over het algemeen tevreden over de aan hen verleende rechtsbijstand?

- Ja, vrijwel altijd
 - Ja, meestal wel
 - Nee. Waar ligt dat aan?
-

Hoe zou het verbeterd kunnen worden?

.....

30. Wat is uw oordeel over het functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand, inzake

- | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| A. De inrichting van de piketroosters | <input type="checkbox"/> Goed | <input type="checkbox"/> Voldoende | <input type="checkbox"/> Matig | <input type="checkbox"/> Slecht |
| B. De afwikkeling van declaraties | <input type="checkbox"/> Goed | <input type="checkbox"/> Voldoende | <input type="checkbox"/> Matig | <input type="checkbox"/> Slecht |
| C. Het kwaliteitsbeleid | <input type="checkbox"/> Goed | <input type="checkbox"/> Voldoende | <input type="checkbox"/> Matig | <input type="checkbox"/> Slecht |

D. Anders

.....

- Goed Voldoende Matig Slecht

Indien u niet tevreden bent over een van de onderdelen ('matig' of 'slecht' aangekruist) graag toelichten:

.....

.....

31. Hoe zou de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening aan cliënten in vreemdelingenbewaring verbeterd kunnen worden? Wat is in uw ogen een van de eerste dingen die zouden moeten gebeuren?

.....

.....

32. Hoe staat u tegenover een aanvullend telefonisch interview?

- Ik zou hier graag met een van de onderzoekers verder over praten
- Ik ben bereid om waar nodig enige toelichting te geven
- Ik zou het hierbij willen laten

Bijlage 3 Interviewschema vreemdelingenrechters

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is naast het zicht krijgen op de aard van de problemen, ook een schatting te maken van de omvang ervan. Daarom zal bij veel onderwerpen gevraagd worden een schatting te maken in termen van 'in circa x van tien gevallen komt dit voor'.

Piketfase

- Is de kwaliteit van de dossierstukken voldoende? Zo niet, waar schort het aan?
- Verloopt de communicatie tussen vreemdelingenpolitie en advocatuur naar tevredenheid?

Vorbereiding advocaten

- Hebben advocaten voldoende contact met hun cliënt? Zo niet, waar(om) gaat het mis?
- Is de dossierkennis van de advocaten over het algemeen voldoende of goed te noemen?

Deskundigheid advocaten

- Beschikt men over basiskennis van het vreemdelingenrecht?
- Beschikt men over kennis van relevante jurisprudentie?
- Heeft men voldoende affiniteit met het werkveld? Zijn er tekenen van 'frustratie' merkbaar?
- Hoe verlopen overdrachten, en hoe vaak komen zij voor?
- Komt het voor dat de advocaat bij de behandeling ter zitting wordt waargenomen door een collega. Is de waarnemer over het algemeen voldoende bekend met het dossier?
- Wordt er uit een zaak altijd gehaald wat er in zit, qua pleitbare argumenten?

Zitting

- Hoe is het gesteld met de presentie van de advocaten, bij eerste beroep en vervolgberoepen?
- Praktijk van beroepen:
 - o Hoe is de motivering van beroepen, standaard of toegesneden?
 - o Wat vindt men van de praktijk van het "Beroep instellen om te kunnen beoordelen of het zinvol is om beroep in te stellen"?
 - o Verdient het aanbeveling om het systeem van 'maandelijkse toetsing' te herstellen?
- Wat is de mening/houding van de vreemdeling ten aanzien van verleende rechtsbijstand?
- Hoe wordt aangekeken tegen de mogelijkheid van het telehoren?

Rol IND

Staat de IND goede rechtsbijstandverlening op een of andere manier in de weg?

Rol Raad voor Rechtsbijstand

- Ziet men een grotere rol voor de Raad inzake de kwaliteit van de rechtsbijstand?
- Wat vindt men van het systeem van vergoedingen?

Rol Orde van Advocaten

- Werkt het systeem van zelfregulering voldoende?
- Is de cliënt voldoende mondig en in staat te klagen? Anders gezegd: ziet de cliënt misstanden, kan hij ze aan de kaak stellen en doet hij dat ook?
- Is het bij het strafrecht anders/beter? Kan daarvan geleerd worden ter verbetering van de vreemdelingenbewaringpraktijk?

Rol Raad van State

- Hoe staat u tegenover de volgende stelling "De rechtspositie van de vreemdeling wordt door de jurisprudentie van de Raad van State uitgehold"?

Belangrijk onderdeel van het interview vormt ook een open gesprek over de kwaliteit van de rechtsbijstand toegespitst op specifieke kenmerken of problemen binnen het ressort. Voorts zijn we geïnteresseerd in mechanismen waarbij de geschetste situatie heeft kunnen ontstaan en in mogelijkheden (waar nodig) voor verbetering ervan.

Bijlage 4 Lijst van geïnterviewde vreemdelingenrechters

mr. M.M.L.J. Koopmans in aanwezigheid van mw. A.G.A. Vulnaar – Rechtbank Almelo
mr. O.L.H.W.I. Korte en mr. J. Recourt – Rechtbank Amsterdam
mw. mr. B.I. Klaassens – Rechtbank Assen
mw. mr. M.J.M. Marseille – Rechtbank Dordrecht
mr. G.P. Kleijn – Rechtbank 's-Gravenhage
mr. H.J. Bastin in aanwezigheid van dhr. W.A. Jager – Rechtbank Groningen
mr. A.F.C.J. Mosheuvel – Rechtbank 's-Hertogenbosch
mw. mr. M. Hillen – Rechtbank Maastricht
mw. mr. L.M.A. Dassen – Rechtbank Roermond
mr. T. Avedissian en mr. A. van 't Laar – Rechtbank Rotterdam
mw. mr. H. Gorter – Rechtbank Utrecht
mr. R.G.J. Welbergen in aanwezigheid van mw. mr. L.M.A. Harmsen – Rechtbank Zutphen
mr. J. Bouman – Rechtbank Zwolle