

Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken:

Een pilotonderzoek

Tamara Butter

Miek Laemers

Ashley Terlouw

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	11
1.1 Achtergrond, probleemstelling en doelstelling van het onderzoek	11
1.2 Aanpak van het onderzoek	12
1.3 Uitvoering van het onderzoek.....	15
1.4 Opzet van het rapport	16
Hoofdstuk 2. Overzicht eerder onderzoek.....	17
2.1 (On)vrede over de rechtsbijstandverlening in asielzaken.....	17
2.2 De kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland	19
2.3 Verslag sessie kwaliteit asiel- en vreemdelingenadvocatuur	21
2.4 Afsluitende opmerkingen	22
Hoofdstuk 3. Rol van de advocaat in het vreemdelingenrecht.....	23
3.1 Asiel.....	23
3.2 Regulier vreemdelingenrecht.....	24
3.3 Vreemdelingenbewaring.....	25
Hoofdstuk 4. Kwaliteitsbewaking in het vreemdelingenrecht	27
4.1 NOvA.....	27
4.2 Raad voor Rechtsbijstand	29
4.3 Specialistenverenigingen	34
4.4 Concluderende opmerkingen	34
Hoofdstuk 5. Bevindingen.....	37
5.1 Kwaliteit	37
5.2 Discussie over het doorprocederen	41
5.3 Ervaringen met de kwaliteit.....	44
5.4 Handelingsmogelijkheden en –bereidheid.....	63
5.5 Suggesties voor verbetering van de kwaliteit en het toezicht daarop.....	67
5.6 Conclusie	72
Hoofdstuk 6. Besluit en aanbevelingen	77
6.1 Inleiding.....	77
6.2 Beantwoording onderzoeksvragen	78
6.3 Vergelijking met oorzaken geïdentificeerd in eerder onderzoek.....	80
6.4 Aanbevelingen	81
Literatuurlijst.....	85
Bijlage 1. Tabel respondenten	87
Bijlage 2. Interviewgide	89

Lijst van afkortingen

AA-procedure	Algemene asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
CIT	Commissie intercollegiale toetsing
Hasa	Herhaalde asielaanvraag
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
KRAV	Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewa- ring
LARAV	Landelijke adviescommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelin- genbewaring
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
RvS	Raad van State
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SVMA	Specialistenvereniging migratierecht advocaten
VA-procedure	Verlengde asielprocedure
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

Samenvatting

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek had tot doel om de volgende vier vragen te beantwoorden:

1. Hoe vaak en bij welk percentage van de advocaten doen zich problemen voor met betrekking tot de kwaliteit van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken; is een grove indicatie te geven van de frequentie van gesignaleerde problemen?
2. Op welke delen van het vreemdelingenrecht (asiel, regulier – inclusief het M50-loket – bewaring) doen zich kwaliteitsproblemen voor?
3. Wat is de aard van de gesignaleerde problemen?
4. Waar zijn de problemen te lokaliseren?

Aanpak van het onderzoek

Er is een beknopte literatuurstudie en documentenonderzoek uitgevoerd. Het zwaartepunt van het onderzoek werd gevormd door 15 interviews met 20 zorgvuldig geselecteerde respondenten uit de advocatuur, Raad voor Rechtsbijstand, IND, rechterlijke macht en enkele betrokken organisaties. De nadruk van het onderzoek ligt op de mogelijke problemen in de rechtsbijstand in vreemdelingenzaken door advocaten. Overigens zijn naast advocaten ook juridisch adviseurs actief in dit veld. Het is een kwalitatief onderzoek op basis waarvan geen algemene conclusies kunnen worden getrokken. Niettemin geeft het wel duidelijke signalen en aandachtspunten.

Bevindingen

1. Respondenten hebben vrijwel unaniem het beeld dat er een grote groep voldoende presterende advocaten, een kleine groep vreemdelingenadvocaten die uitstekend of goed presteert en een overeenkomstig kleine groep die onder de maat presteert. De groep advocaten die ondermaats presteert lijkt in reguliere vreemdelingenzaken (bij het M50-loket) en bewaringszaken wat groter te zijn dan in asielzaken. Gebleken is voorts dat veel respondenten precies zeggen te weten welke advocaten behoren tot de groep die ondermaats presteert. Deze advocaten zijn dus bekend bij deze respondenten.

2. De meeste respondenten hebben zicht op het terrein van asiel en een aantal van hen signaleert op dit terrein de laatste jaren een verbetering van de kwaliteit. Deze verbetering wordt onder andere toegeschreven aan de door de Raad voor Rechtsbijstand verscherpte inschrijvingsvoorwaarden en het toezicht. Er bestaat verschil tussen advocaten in de mate waarin zij vinden dat zij moeten doorprocederen, maar dit is niet noodzakelijk een kwaliteitsprobleem. Wel doen zich volgens de IND in reguliere zaken ernstige problemen voor bij het M50-loket. Deze problemen liggen volgens IND-respondenten met name in de sfeer van de bejegening van IND-medewerkers door advocaten en het scheppen van onrealistische verwachtingen bij cliënten. Ook bij de rechtshulp in vreemdelingenbewaringszaken schort het volgens een aantal respondenten soms aan de kwaliteit.

3. Over de aard van de gesignaleerde problemen kan worden gezegd dat deze alle aspecten van de rechtshulpverlening die met de kwaliteit te maken hebben, betreffen. Uit de interviews blijkt dat zich problemen voordoen die te maken hebben met gebrek aan actuele juridische kennis, inclusief formele vereisten (zoals termijnverzuim, te laat indienen van gronden, onvoldoende kennis van de procedure, onvoldoende op de hoogte van de stand van de jurisprudentie, niet op de hoogte zijn van het grievensysteem) en het correct toepassen van kennis (onvoldoende ingaan op individuele aspecten van de zaak, het niet opmerken van tegenstrijdig-

heden, slecht opstellen van stukken, gebrek aan creativiteit); procesvaardigheid/het optreden ter zitting (refereren aan het oordeel van de rechter terwijl er reden is voor inhoudelijke reactie, niet verschijnen ter zitting); de bejegening (gebrekkige communicatie, te emotioneel betrokken zijn, een negatieve grondhouding, agressief en onbeschoft gedrag); communicatie met de cliënt (cliënt niet bezoeken, voornemen niet bespreken, cliënt onvoldoende informeren over en betrekken in de te nemen stappen); onjuist verwachtingsmanagement voeren (scheppen van onrealistische verwachtingen bij de cliënt, starten van kans- dan wel zinloze procedures). Deze problemen doen zich blijkens ons onderzoek in wisselende mate voor op alle drie de terreinen.

4. Over de vraag waar de problemen zijn te lokaliseren (bij éénpitters/grotere kantoren; gefinancierde/niet gefinancierde rechtshulp; regionale verschillen) heeft het pilotonderzoek onvoldoende informatie opgeleverd. Wel zijn mogelijke oorzaken van de problemen met de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenzaken naar voren gekomen. De oorzaken kunnen worden gecategoriseerd onder vier factoren.

I. Achtergrond en kantoororganisatie. Het valt op dat er advocaten zijn die te veel zaken aannemen. Het is niet duidelijk of dat juist gebeurt als advocaten werkzaam zijn binnen een groter kantoor en dat er druk van het kantoor uitgaat om veel omzet te draaien, of dat hiervan met name sprake is bij éénpitters die onvoldoende gespecialiseerd zijn, het vreemdelingenrecht erbij doen, een te brede praktijk hebben (met name te weinig bewaringszaken doen), of onvoldoende ervaring hebben met het type zaken.

II. Persoonlijkheidskenmerken en motivatie. Het valt op dat verschillende respondenten menen dat er advocaten zijn die het werk vooral voor het geld doen en niet uit betrokkenheid en empathie, terwijl intrinsieke motivatie, zo benadrukken deze respondenten, echt nodig is om het werk op dit rechtsgebied vol te houden. Respondenten wijzen ook op de frustratie en de fatalistische houding, die bij sommige advocaten bestaat.

III. Werking van de institutionele context. Veel respondenten zien oorzaken in het systeem van financiering.. In bewaringszaken brengt de institutionele context specifieke problemen mee die de advocaat bij zijn werk belemmeren, variërend van beperkte mogelijkheden tot contact met de cliënt, tot slechte bereikbaarheid van detentiecentra, korte termijnen (dit geldt ook voor de algemene asielprocedure) en het grote aantal advocaten dat deelneemt aan het piketrooster.

IV. Aard van het rechtsgebied. Vrijwel alle respondenten benadrukken dat het vreemdelingenrecht een rechtsgebied is dat zodanig complex, kennisintensief en aan voortdurende veranderingen onderhevig is, dat het onmogelijk is om het erbij te doen en dat specialisatie dus een vereiste is.

Het pilotonderzoek heeft slechts indicaties voor de oorzaken opgeleverd; voor algemeen geldende conclusies is meer onderzoek nodig.

Aanbevelingen

Zelfs op basis van dit beperkte pilotonderzoek is een aantal suggesties te geven voor onmiddellijke actie.

- Nu blijkt dat de namen van apert slecht presterende advocaten bekend zijn, zou richting deze personen actie ondernomen moeten worden. Indien nodig kan een dossier aangelegd worden, kunnen controles uitgevoerd worden en zo nodig tuchtmaatregelen worden opgelegd.
- Het indienen van klachten/melding maken bij de dekens zou breder bekend moeten worden en verder 'gefaciliteerd' moeten worden, bijvoorbeeld in de zin dat de obstakels voor het melden van klachten worden verminderd.

- In de opleiding moet nog meer aandacht besteed worden aan niet-juridische aspecten van het optreden van advocaten, zoals bejegening.
- Specialisering in het vreemdelingenrecht moet bevorderd worden. In dit verband is het van belang dat het rechtsgebied vanuit financieel oogpunt voldoende aantrekkelijk blijft. De NOVA zou hiervoor aandacht kunnen blijven vragen bij de verantwoordelijke bewindspersonen.

Nader onderzoek naar de precieze lokalisering van slecht presterende vreemdelingenadvocaten kan leiden tot gerichte verbeteringsacties. Dossieronderzoek bij de Raad van State en onderzoek gericht op de kwaliteit van advocaten in vreemdelingenbewaringszaken zal naar verwachting van de pilotonderzoekers kunnen bijdragen aan het effectief bestrijden van in het onderhavige onderzoek geconstateerde kwalitatief ondermaatse prestaties van een aantal advocaten.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Achtergrond, probleemstelling en doelstelling van het onderzoek

De kwaliteit van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken staat geregeld ter discussie. Niet alleen in de media, maar ook professioneel direct betrokkenen geven signalen over tekortschietende kwaliteit van de rechtshulpverlening in vreemdelingenzaken.¹

Het dekenberaad van de Nederlandse Orde voor Advocaten (NOVA) heeft opdracht gegeven tot een pilotonderzoek naar de vraag of er inderdaad problemen zijn met betrekking tot de kwaliteit van (gefinancierde en niet gefinancierde) rechtsbijstand aan vreemdelingen. Zo ja, wat is de aard en omvang van die problemen en waar zijn ze te lokaliseren?

Het onderzoek moet uitsluitsel geven over vier belangrijke vragen:

1. Hoe vaak en bij welk percentage van de advocaten doen zich problemen voor met betrekking tot de kwaliteit van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken; is een grove indicatie te geven van de frequentie van gesignaleerde problemen?
2. Op welke delen van het vreemdelingenrecht (asiel, regulier – inclusief het M50-loket – bewaring) doen zich kwaliteitsproblemen voor?
3. Wat is de aard van de gesignaleerde problemen?
4. Waar zijn de problemen te lokaliseren?

Daarnaast is in dit pilotonderzoek beperkt aandacht voor een aantal verwante vragen. In dit rapport besteden we aandacht aan het huidige systeem van kwaliteitsbewaking en gegevensuitwisseling op het gebied van het vreemdelingenrecht en aan de vraag of de reeds genomen maatregelen ter verbetering van de kwaliteit hebben geleid tot verbetering.² Voorts wordt gekeken naar de handelingsmogelijkheden en -bereidheid van betrokkenen in het veld wanneer zij een gebrek aan kwaliteit constateren. Ook komt de vraag aan de orde waar mogelijke oorzaken van problemen met de kwaliteit liggen en welke mogelijkheden betrokkenen uit het veld zien om de kwaliteit te verbeteren.

De uitkomsten van het onderzoek leiden tot het voorzichtig formuleren van aanbevelingen voor vervolgstappen. Bedacht moet worden dat het hier gaat om een beperkt, inventariserend onderzoek dat veeleer indicaties geeft voor mogelijke vervolgstappen in de preventieve of repressieve sfeer of in de zin van aanbevelingen tot toegespitst nader onderzoek dan dat het (nu reeds) leidt tot definitieve conclusies en concrete beleidsaanbevelingen.

¹ Zie meest recent: Botje en Scheltema 2013; Westerveld en Wijngaarden 2013; Van Keken 2013.

² Een aantal maatregelen is genomen naar aanleiding van eerdere onderzoeken op dit gebied (zie hoofdstuk 2).

1.2 Aanpak van het onderzoek

In de periode september tot en met november 2013 zijn gegevens verzameld over de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur door literatuurstudie, mondelinge interviews en documentenonderzoek.

Literatuurstudie

Beoogd werd aan de hand van een beperkte literatuurstudie een inventarisatie te geven van wat er uit de literatuur al bekend is over de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur in Nederland.

Interviews

De onderzoekers hebben vijftien interviews gehouden met twintig personen die in hun werk geregeld rechtstreeks met vreemdelingenadvocaten te maken hebben (hierna wordt afwisselend gesproken over geïnterviewden en respondenten). De interviews hadden betrekking op hun ervaringen met de kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen en zijn gehouden aan de hand van een interviewgide (Bijlage 2). Tevens zijn enkele korte (telefonische) gesprekken gevoerd om nadere informatie in te winnen, bijvoorbeeld met medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand en met een advocaat.

Documentenonderzoek

Ter aanvulling op de literatuurstudie en de interviews is documentenonderzoek gedaan. De documenten betreffen onder andere de jaarverslagen van de commissies intercollegiale toetsing (CIT's) en recente jaarverslagen van de Klachtcommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring (KRAV).

1.2.1 Selectie van de respondenten

De kern van het onderzoek bestaat uit de interviews met de respondenten. In totaal zijn vijftien gesprekken gevoerd (variërend van ongeveer een uur tot drie uur) met twintig respondenten. Bij de selectie van de respondenten is ernaar gestreefd personen te spreken die vanuit verschillende perspectieven direct zicht hebben op het werk van vreemdelingenadvocaten of vanuit hun functie veel ervaring hebben met deze groep of een belangrijke positie vervullen binnen de vreemdelingenadvocatuur en als sleutelfiguur kunnen worden aangemerkt. Respondenten zijn afkomstig uit verschillende delen van het land, en werkzaam bij verschillende organisaties. Niet beoogd is om een representatieve steekproef te realiseren. Het onderzoek heeft een kwalitatief karakter, er gestreefd naar een diversiteit aan perspectieven op de vreemdelingenadvocatuur en de selectie is vooral ingegeven door de hoge mate van betrokkenheid met en kennis over de materie bij de geïnterviewden (zie Bijlage 1 voor een overzicht van de respondenten).

We onderscheiden vijf groepen respondenten. Per groep zullen we hieronder nader beschrijven welke personen we hebben geïnterviewd en, waar dit toelichting behoeft, op welke manier zij zicht hebben op de vreemdelingenadvocatuur of waarom zij kunnen worden aangemerkt als sleutelfiguur.

Advocatuur

- De voorzitter en een bestuurslid Specialistenvereniging migratierecht advocaten (SVMA)
De SVMA heeft als doel het bevorderen van een deskundige beroepsuitoefening in het vreemdelingenrecht. Naast hun plaats in het bestuur van de SVMA, hebben deze respondenten ruime ervaring in het vreemdelingenrecht en samen zicht op alle drie de te onderzoeken terreinen (asiel, regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring). Zij komen direct in aanraking met het werk van andere advocaten, voornamelijk wanneer ze zaken overnemen.
- Een voorzitter van een Commissie intercollegiale toetsing (CIT)
De Commissies intercollegiale toetsing beoordelen het werk van asieladvocaten die werkzaam zijn op de aanmeldcentra in Ter Apel, Zevenaar, Schiphol en Den Bosch. Als voorzitter van een CIT heeft deze respondent direct zicht op het werk van advocaten werkzaam op het betreffende aanmeldcentrum. Deze respondent heeft tevens meegeschreven aan de Best Practice Guide Asiel en is lid van de Landelijke adviescommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring (LARAV).
- Een lid van de Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring (KRAV)
De KRAV ontvangt en behandelt klachten over advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen in asiel- en vreemdelingenbewaringzaken. Daarnaast is deze respondent voorzitter van een CIT en komt hij ook op die wijze in aanraking met het werk van asieladvocaten.
- De Haagse deken
De deken fungeert als centraal meldpunt voor de klachten die de IND verzamelt over de vreemdelingenadvocatuur. Naast het reguliere toezicht, heeft deze respondent dus meer zicht op de vreemdelingenadvocatuur dan de andere lokale dekens.

Raad voor Rechtsbijstand

- Een teamleider balie aanmeldcentrum (AC)
Als teamleider van de RvR-balie in een van de vier aanmeldcentra waar asielaanvragen worden behandeld, heeft deze respondent dagelijks zicht op het werk van asieladvocaten. De medewerkers van de RvR plannen en organiseren de rechtsbijstand voor asielzoekers. De balie-medewerkers hebben contact met advocaten via de balie, per mail en telefonisch. Deze medewerkers hebben ook inzicht in de dossiers en houden de aanwezigheid van advocaten op het AC bij.
- Een juridisch medewerker: Projectleider asiel- en vreemdelingenzaken
Als juridisch medewerker en projectleider asiel- en vreemdelingenzaken bij de RvR ziet deze respondent toe op de beoordeling van toevoegingaanvragen. Het beoordelen of vaststellen van een toevoeging vindt plaats door andere medewerkers, maar wanneer zij hierover vragen hebben of bijzondere zaken tegenkomen, melden zij dit bij projectleider. De respondent heeft via de medewerkers een overzicht van de problemen met de kwaliteit die zich voordoen bij toevoegingaanvragen.

IND

- Het hoofd procesvertegenwoordiging en stafjurist afdeling juridische zaken
De IND heeft intern een systeem ontwikkeld om klachten over advocaten in kaart te brengen. De geïnterviewde stafjurist ontvangt en verzamelt de incidentmeldingen van IND-medewerkers over advocaten. De stafjurist deelt relevante signalen met het hoofd procesvertegenwoordiging. Het hoofd procesvertegenwoordiging bespreekt de signalen vervolgens met de Haagse deken, die fungeert als centraal meldpunt binnen de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze respondenten overzien de problemen met kwaliteit zoals deze worden ervaren door de IND-medewerkers, voor zover zij hier melding van maken.
- Twee Procesvertegenwoordigers

Procesvertegenwoordigers treden op als vertegenwoordigers van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij de rechtbank en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze respondenten komen in hun werk direct in aanraking met zowel het schriftelijk werk van advocaten als met hun optreden in de rechtszaal. Een procesvertegenwoordiger die werkzaam is op het terrein van vreemdelingenbewaring en een procesvertegenwoordiger die werkzaam is op het terrein van toelatingsprocedures, zijn geïnterviewd.

- Een operationeel manager en een informatiemedewerker M50-loket

De M50-loketten zijn ingericht om misbruik en oneigenlijk gebruik van toelatingsprocedures te voorkomen. Het M50-loket is bedoeld voor vreemdelingen die zonder MVV een verblijfsaanvraag willen indienen vanwege dringende of bijzondere omstandigheden. De respondenten komen onder andere via dit M50-loket in aanraking met advocaten die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van het reguliere vreemdelingenrecht.³

Rechterlijke macht

- Twee Senior Rechters

De eerste senior rechter heeft ruime ervaring op het gebied van het vreemdelingenrecht en behandelt zaken op het gebied van asiel, regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring. De andere senior rechter heeft ruime ervaring op het gebied van het vreemdelingenrecht en behandelt zaken op het gebied van asiel, regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring.

- Een gerechtssecretaris rechtbank

Voorafgaand aan het werk bij de rechtbank heeft deze respondent als jurist gewerkt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Vanuit beide functies heeft deze respondent zicht op het werk van advocaten werkzaam op het gebied van asiel, regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring.

- Een jurist van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State verbonden aan de Vreemdelingenkamer. De Vreemdelingenkamer bestaat uit vier units; er werken tussen de 20 en 25 juristen per unit, elk met een coördinator. De Vreemdelingenkamer levert meer dan de helft van de totale output van de Afdeling. Vaak is sprake van een afdoening via de ‘art. 91.2 - route’, het ongemotiveerd afdoen van beroepen.⁴

Betrokken organisaties

- Een juridisch medewerker en een stafmedewerker asiel van VluchtelingenWerk Nederland (VWN)

De juridisch medewerker is werkzaam op het landelijk bureau van VWN en komt direct in contact met advocaten en hun werk via de helpdesk. Daar kunnen advocaten terecht met vragen. Het bureau krijgt signalen binnen over het functioneren van asieladvocaten van medewerkers van lokale VWN vestigingen. Daarnaast is deze respondent lid van de KRAV en de LARAV. De stafmedewerker heeft veel contact met de medewerkers in het veld en is aldus op de hoogte van de kwaliteit van de asieladvocatuur. Voorafgaand aan het gesprek zijn de on-

³ Voor vreemdelingen met een MVV-verplichting geldt dat zij aan het MVV-vereiste moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Hiervan kan vanwege bijzondere of dringende omstandigheden worden afgeweken, bijvoorbeeld als het niet mogelijk is om naar het land van herkomst terug te gaan omdat de partner een asielvergunning heeft (‘objectieve belemmering’). Indien een aanvraag wordt afgewezen, kan de vreemdelingenpolitie ad hoc worden ingeschakeld en de aanvrager worden aangehouden.

⁴ Art. 91 lid 2 Vreemdelingenwet 2000 luidt: ‘Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan zij zich bij de vermelding van de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel’.

derwerpen van het interview voorgelegd aan de medewerkers in het veld en mede op basis van deze informatie ‘uit het land’ zijn de interviewvragen beantwoord.

- Een medewerker van Amnesty International

Amnesty International doet onderzoek naar de omstandigheden waarin vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verkeren. Deze medewerker heeft als onderzoeker contact met advocaten die rechtsbijstand verlenen in de detentiecentra en in een aantal gevallen ook zicht op het werk dat geleverd wordt.

Een aantal respondenten stelt prijs op anonimiteit. Om de anonimiteit beter te kunnen waarborgen is er voor gekozen om naar alle respondenten te verwijzen in de mannelijke vorm, ongeacht of de beweringen zijn gedaan door een mannelijke of vrouwelijke respondent. Niettemin zijn door de specifieke functies die zij vervullen sommige respondenten toch enigszins herkenbaar. Dit rapport is daarom voor publicatie aan hen voorgelegd om hen de gelegenheid te geven om, als zij eventuele punten niet aan zichzelf wilden hebben toegeschreven, dit kenbaar te maken.

1.2.2 Beperkingen

Op basis van dit pilotonderzoek, is het niet mogelijk om algemene conclusies te trekken over de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur. De uitkomsten van deze inventarisatie zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de interviews met de respondenten. De respondenten hebben niet allen even vaak, niet op dezelfde terreinen en niet met evenveel verschillende vreemdelingenadvocaten te maken, waardoor geen representatief beeld kan ontstaan. Daarnaast kan hetgeen de respondenten verstaan onder kwaliteit uiteen lopen. Om zicht te krijgen op wat de verschillende respondenten verstaan onder kwaliteit – en dus waarop hun oordeel over de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur is gebaseerd – is aan de respondenten gevraagd wat zij verstaan onder kwalitatief goede rechtsbijstandverlening en welke elementen daarbij van belang zijn. We hebben getracht deze verschillende standaarden inzichtelijk te maken, maar de uitkomsten van de inventarisatie blijven gebaseerd op deze verschillende standaarden en ervaringen van de respondenten.

1.3 Uitvoering van het onderzoek

Na enkele voorbereidende besprekingen met de opdrachtgever is het pilotonderzoek gestart in september 2013. Het onderzoek is afgerond begin januari 2014. De uitvoering was in handen van mr. Tamara Butter, promovenda, prof. mr. Miek Laemers, senior onderzoeker en prof. mr. Ashley Terlouw, hoogleraar rechtssociologie. Allen zijn werkzaam aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen en verbonden aan het Onderzoekscentrum Staat en Recht (SteR), waaronder het Centrum voor Migratierecht (CMR), het Instituut voor Rechtsociologie en het onderzoeksprogramma Rechtspleging ressorteren. Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van prof. mr. Thomas Spijkerboer werkzaam als hoogleraar vreemdelingenrecht aan de VU te Amsterdam en Ashley Terlouw. Het onderzoeksteam werd bijgestaan door de studentassistenten Astrid Klaas, Manouk Radstaak en Lotte Lankveld.

1.4 Opzet van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een kort overzicht gegeven van de meest recente Nederlands onderzoeken die specifiek de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur tot onderwerp hebben.

Hoofdstuk 3 schetst de rol en de positie van de advocaat in respectievelijk asiel-, reguliere vreemdelingen- en vreemdelingenbewaringszaken: Wat zijn de taken van de advocaat in deze procedures en in welke fasen van de procedures verleent hij rechtsbijstand aan de vreemdeling? Verder bespreken we kort wie de rechtsbijstandverleners zijn en – in het geval van gesubsidieerde rechtsbijstand – het systeem van toewijzing van de advocaat aan de cliënt, en het vergoedingstelsel.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het systeem van kwaliteitsbewaking in het vreemdelingenrecht. Hier wordt uiteengezet welke voorwaarden de instanties die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur stellen aan advocaten die rechtsbijstand willen verlenen in vreemdelingenzaken (de normen), welke toezichtmechanismen zij hanteren en hoe de klachtenprocedures zijn ingericht.

In hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van de interviewbevindingen. Dit hoofdstuk beschrijft wat de respondenten hebben gezegd over de verschillende thema's die aan de orde kwamen in de interviews, te weten: 1) kwaliteit (definitie); 2) de doorprocederen-discussie; 3) ervaringen met de kwaliteit; 4) handelingsmogelijkheden en -bereidheid wanneer een gebrek aan kwaliteit wordt geconstateerd; en 5) suggesties voor verbetering van de kwaliteit en het toezicht daarop.

Hoofdstuk 6 geeft antwoord op de vraag wat de bevindingen beschreven in hoofdstuk 5 betekenen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en hoe deze bevindingen zich verhouden tot eerder onderzoek besproken in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen. Er worden twee typen aanbevelingen gedaan. In de eerste plaats aanbevelingen gericht op acties die de NOVA zonder nader onderzoek kan ondernemen ter verbetering of bevordering van de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur en, in de tweede plaats, aanbevelingen voor nader onderzoek op terreinen waarvan nog onvoldoende is gebleken of er sprake is van een kwaliteitsprobleem, dan wel waar is gebleken van een kwaliteitsprobleem, maar de aard en oorzaken daarvan nog onvoldoende duidelijk zijn.

Hoofdstuk 2. Overzicht eerder onderzoek

De kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur in Nederland is geregeld onderwerp van het publieke debat. Ook nu is er weer veel aandacht voor het thema. De meest recente onderzoeken die specifiek dit onderwerp behandelen dateren uit 2004⁵ en 2006.⁶ Deze onderzoeken zien op de deelgebieden asiel en vreemdelingenbewaring. Daarnaast is door de Algemene Raad van de NOvA in 2012 een sessie georganiseerd inzake de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur. De onderzoeken en het verslag van de gevoerde sessie worden hier kort besproken. Wij richten ons hier specifiek op deze onderzoeken. Overige onderzoeken naar de kwaliteit van de advocatuur in het algemeen en de ontwikkelingen op het gebied van de advocatuur en het toezicht daarop worden hier achterwege gelaten.⁷

2.1 (On)vrede over de rechtsbijstandverlening in asielzaken

In 2004 hebben Laemers en De Groot-van Leeuwen een oriënterend onderzoek verricht naar het imago van en de klachten over de rechtsbijstandverlening in asielzaken, in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand Arnhem.⁸ Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de problematische aspecten van de asielrechtsbijstandverlening door advocaten en SRA-juristen.⁹ De beeldvorming daarover in de media, bij juristen en rechters was eveneens onderwerp van onderzoek. De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld door middel van documentenonderzoek (jaarverslagen van de raden voor rechtsbijstand, verslagen van de commissies rechtsbijstand asiel, klachtenregelingen en uitspraken van de tuchtrechter), analyse van artikelen in landelijke dagbladen, (telefonische) interviews met een aantal respondenten waaronder rechters en leden van de Commissies Rechtsbijstand Asiel (CRA's)¹⁰ en een postenquête onder de juristen/beschikkers van de raden voor rechtsbijstand.

De onderzoekers stellen vast dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over wat kwalitatief hoogstaande rechtsbijstand is en dat de perceptie van personen mede wordt bepaald door de positie waarin zij verkeren. Wat betreft de problematische aspecten van de asielrechtsbijstandverlening constateren de onderzoekers dat de ondervraagde insiders onderscheid maken in rechtsbijstandverleners die onder de maat presteren, zij die doorgaans goede rechtsbijstand verlenen en zij die stelselmatig hoogstaand werk leveren. De omvang van de groep die slecht presteert, wordt heel verschillend ingeschat. Wel bestaat over het algemeen de indruk dat problemen zich vooral voordoen bij eenpersoonskantoren. Uit de enquêtes met de juristen van de raden voor de rechtsbijstand en de telefoongesprekken distilleren de onderzoekers een aantal vormfouten en misslagen die voorkomen bij asieladvocaten.¹¹

⁵ Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004.

⁶ Jacobs, Bruinsma en Van Haaf 2006.

⁷ Bijvoorbeeld Eshuis, Geurts en Beenackers 2012; Commissie Metatoets 2008; Commissie Metatoets 2006; Commissie Advocatuur 2006; Vogels 2006; de rapportages van de interim rapporteur toezicht advocatuur, R.J. Hoekstra. Zie voor deze rapportages: www.toezichtadvocatuur.nl.

⁸ Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004.

⁹ Juristen werkzaam bij de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (SRA's), die destijds een gedeelte van de rechtsbijstand in asielzaken voor hun rekening namen. De SRA's zijn opgeheven in 2008.

¹⁰ Voorloper van de Klachtencommissie rechtsbijstand asiel- en vreemdelingenbewaring (KRAV).

¹¹ Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004, p. 27 ev.

- beroepen of voorlopige voorzieningen niet intrekken omwille van een hogere vergoeding
- reiskosten dubbel of zelfs driedubbel declareren
- niet betalen griffierechten
- niet aanvullen van de gronden
- niet stellen als gemachtigde
- alleen algemene, geen specifieke gronden aanvoeren (advocaat heeft zich niet in de zaak verdiept)
- geen samenhang aangeven
- magere beroepsgronden aanvoeren

De volgende factoren worden aangevoerd als verklarend voor de vormfouten en misslagen van advocaten:¹²

- 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 van wet- en regelgeving
- niet voldoende bijhouden van jurisprudentie
- onvoldoende organisatie van de beroepsgroep
- er zijn ook rechtshulpverleners die, in meer of mindere mate, de kantjes ervan aflopen
- veel termijnen
- weinig contact met de cliënt
- taalbarrière
- zwakke broeders
- aan zaken komen is eenvoudig

De onderzoekers stellen vast dat de individuele rechtsbijstandverleners, de groep van rechtsbijstandverleners, de regelgeving, de structuur en organisatie van de asielrechtsbijstandverlening kunnen worden gezien als verklarend voor de vormfouten en misslagen.

Ten aanzien van het gebruik van klachtenprocedures bij zowel de CRA's als de tuchtrechter bevestigt het onderzoek de vermoedens dat hiervan in asielzaken erg weinig gebruik wordt gemaakt. Zowel cliënten als rechtsbijstandverleners zijn terughoudend in het indienen van klachten.

Het rapport besluit met een aantal aanbevelingen en het merendeel is opgevolgd (onder andere, opstellen van een Best Practice Guide, extra nascholing rechtsbijstandverleners en uniformering klachtenregeling en uitvoeringsprocedures).

¹² Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004, p. 29 ev.

2.2 De kwaliteit van de rechtsbijstand aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland

In 2006 is een rapport verschenen over het onderzoek uitgevoerd door Jacobs e.a. in opdracht van de toenmalige Raden voor Rechtsbijstand.¹³ Het doel van dit onderzoek was het geven van een landelijk beeld van de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring en het formuleren van mogelijkheden voor de raden om de kwaliteit te kunnen bevorderen. De aanleiding van deze studie lag mede in de uitkomsten van een verkenningsonderzoek naar de rechtsbijstand in bewaringszaken uitgevoerd in 2000¹⁴ en het onderzoek van Van Kalmthout e.a. naar de terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, waarin onder andere de beleving van de rechtsbijstandverlening is onderzocht.¹⁵ De studie van Jacobs e.a. is gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase is een literatuurstudie gedaan, een secundaire analyse van eerder onderzoek uitgevoerd en een rondgang langs de raden voor rechtsbijstand gemaakt ter inventarisatie. Deze activiteiten hebben geresulteerd in een kwaliteitmodel en dit model vormt het kader voor het onderzoek. Vervolgens heeft de vreemdelingenpolitie een schaduwboekhouding bijgehouden van de gang van zaken tijdens de piketfase. De vreemdelingenpolitie is ook gevraagd naar en nadere toelichting van de bevindingen. In de derde fase is een schriftelijke enquête afgenomen bij de advocatuur en rechtsbijstandverleners van de SRA, waarna aanvullende telefonische interviews zijn gehouden. Ten slotte zijn penitentiaire inrichtingen bezocht en is een groep vreemdelingenrechters geïnterviewd. Het kader voor het onderzoek vormt het ontwikkelde kwaliteitmodel.¹⁶ Volgens de onderzoekers wordt de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening *bepaald* door twee aspecten namelijk de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de rechtsbijstand en het (psychisch) welbevinden van de cliënt. De kwaliteit wordt *beïnvloed* door drie aspecten die de rechtsbijstandverleners betreffen:

1. Het moreel argument. Dit 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 werk. Praktische problemen (b.v. werkdruk) kunnen deze norm negatief beïnvloeden.
2. Het wettelijk argument. Dit is collectief van aard en wordt bepaald door de wetten en gedragscodes van de beroepsgroep en de afgelegde eed. Het 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.
3. Het motief rationeel argument. Dit argument is gedeeltelijk individueel en gedeeltelijk collectief van aard en wordt bepaald door prestige en beloning. Deze worden collectief vastgesteld, maar kennen een individuele waardering.¹⁷

Het onderzoek ziet zowel op de gang van zaken tijdens de piketfase als tijdens de bewaringsfase en de belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat. Ten aanzien van de piketfase blijkt dat het bezoek van rechtsbijstandverleners tijdens het eerste gehoor van de

¹³ Jacobs, Bruinsma en Van Haaf 2006.

¹⁴ Van den Elshout 2000.

¹⁵ Van Kalmthout e.a. 2004.

¹⁶ *Ibid.* p. 20-21.

¹⁷ Genoemde voorbeelden: de een vindt vreemdelingenzaken niet interessant, terwijl de ander daarin juist een uitdaging ziet; de ene persoon vindt de beloning redelijk, terwijl de ander deze wellicht vergelijkt met de hoge beloningen elders in de branche en zijn dienstverlening naar rato aanpast (*Ibid.* p. 21).

vreemdeling maar weinig voorkomt (38 procent van de vreemdelingen die zei rechtsbijstand te wensen, heeft bezoek van een rechtsbijstandverlener voor of tijdens het gehoor gekregen).¹⁸ In de gevallen waarover de vreemdelingenpolitie met zekerheid informatie kon verschaffen, blijkt dat ongeveer één op de vijf vreemdelingen niet binnen 24 uur was bezocht. De door de rechtsbijstandverleners meest aangevoerde reden om de cliënt niet te bezoeken was 'geen tijd'. Een andere verklaring van rechtsbijstandverleners voor het niet aanwezig zijn bij het gehoor is dat zij het niet noodzakelijk achten. Voor het bezoeken van de cliënt binnen 24 uur bij staande houding blijken de bezoektijden van het politiebureau of cellencomplex de grootste hindernis.

Ten aanzien van de gang van zaken tijdens de bewaringsfase blijkt uit het onderzoek dat de communicatie in de meeste gevallen schriftelijk verloopt. Het kan gebeuren dat cliënt en rechtsbijstandverlener elkaar op de zitting voor het eerst ontmoeten. Het komt ook geregeld voor dat de cliënt bij het eerste beroep een andere dan zijn piketadvocaat ziet omdat de zaak is overgedragen. Van de dertien ondervraagde rechtbanken constateren er vier dat er bij tien procent of meer van de eerste beroepen geen rechtsbijstandverlener komt opdagen. Slechts twee rechtbanken schatten het afwezigheidspercentage op minder dan één. De afwezigheid op zitting van vervolgeroepen is hoger. Schattingen lopen uiteen van 20 tot 50 procent met een zwaartepunt van rond de 30 procent afwezigheid.

Vreemdelingenrechters schatten dat het aantal wanpresteerders uiteenloopt van 0 tot 25 procent, met een zwaartepunt van rond de 10 à 15 procent. Daarnaast is er een praktijk geconstateerd van het overdragen of waarnemen van zaken die het mogelijk maakt dat vreemdelingen worden bijgestaan door ondeskundige advocaten. Er is een grote groep gewoon of middelmatig presterende advocaten (een goede kennis van relevante en met name recente jurisprudentie is er veelal niet), een kleine groep van excellente advocaten en een ongeveer even grote groep wanpresteerders. Volgens de vreemdelingenrechters komt het geregeld voor dat advocaten op zitting niet uit een zaak halen wat erin zit. De schattingen variëren van 'het komt wel eens voor' tot in 75 procent van de gevallen, met een zwaartepunt van rond de 50 procent van de gevallen. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat het wel aanvoeren van alle relevante bepleitbare argumenten lang niet altijd zou hebben geleid tot opheffing van de bewaring.

De onderzoekers onderschrijven de constatering van Laemers en De Groot-Van Leeuwen dat de advocatuur zich laat verdelen in drie groepen: een kleine groep specialisten die in alle opzichten goed werk levert, een grote groep normaal of voldoende presterende advocaten en een kleine groep wanpresteerders. De factoren die adequate ondersteuning van de cliënt belemmeren, liggen volgens de onderzoekers in:

1. Een gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners;
2. Een gebrek aan controle op het overtreden van gedragsaanwijzingen vastgelegd in wetten, regels en codes door rechtsbijstandverleners;
3. Een bezoldigingstelsel dat geen onderscheid maakt naar kwaliteit.

De onderzoekers doen een elftal aanbevelingen om deze belemmeringen weg te nemen/ te corrigeren.¹⁹ Enkele aanbevelingen, waaronder de eis van het verplicht stellen van het deelnemen aan vervolgcursussen op het terrein van vreemdelingenbewaring, een minimaal aantal te behandelen zaken per jaar voor deelname aan het piket (en een vorm van controle op naleving van deze eisen), het invoeren van controle op het tijdstip (binnen 24 uur na het gehoor)

¹⁸ Vgl. Van Kalmthout e.a. 2004, deel 1 p. xxi waarin van de onderzochte gevallen slechts elf procent van de vreemdelingen bij het bewaringsgehoor werd bijgestaan.

¹⁹ Hier wordt enkel een selectie van de aanbevelingen besproken, namelijk de aanbevelingen die het meest direct zien op de controle van en vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners; zie voor een overzicht van alle aanbevelingen Jacobs, Bruinsma en Van Haaf 2006, p. 74-76.

waarop de rechtsbijstandverlener zijn cliënt tijdens de piketfase bezoekt, en het maken van onderscheid in de hoogte van de vergoeding bij het wel of niet verschijnen bij vervolgberoepen die op zitting worden behandeld²⁰ zijn overgenomen door de Raad voor Rechtsbijstand. Voorbeelden van aanbevelingen die niet zijn overgenomen betreffen 1) het invoeren van controle op het verschijnen bij de eerste beroepen en eventueel sanctioneren van afwezigheid indien er geen sprake is van vervanging of aantoonbare overmacht en 2) het verstrekken van een vergoeding aan de rechtsbijstandverlener voor het bezoeken van de cliënt.²¹

2.3 Verslag sessie kwaliteit asiel- en vreemdelingenadvocatuur

In juni 2012 is een bijeenkomst georganiseerd door de Algemene Raad van de NovA (AR). Deze bestond uit een sessie waarin met experts uit het veld (o.a. advocaten, rechters, medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, de IND en Vluchtelingenwerk) is gesproken over de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur.²² De Algemene Raad was, op basis van signalen vanuit de beroepsgroep zelf, vanuit het toezicht (dekens) en vanuit ketenpartners, van oordeel dat - naast de aandacht voor het onderwerp van een aantal politici en de media - de kwaliteit in de praktijk in een aantal gevallen wezenlijk tekortschoot.

Tijdens de bijeenkomst is gesproken over de omvang en ernst van het probleem en is een aantal bronnen aangewezen voor kwalitatief slechte rechtsbijstandverlening:

1. Tekortschietende opleiding en kennis;
2. Een (te) zakelijke, commerciële visie op het rechtsgebied;
3. Tekortschietende motivatie.

Ten aanzien van het eerste punt benadrukken de aanwezigen dat het blijven in de materie cruciaal is voor de kwaliteit. De benodigde informatie is beschikbaar en toegankelijk, maar het vergt een grote investering om up-to-date te blijven in dit specialistische rechtsgebied. Het is geen rechtsgebied om 'erbij te doen'. De aanwezigen noemen met name advocaten werkzaam bij kleine kantoren als voorbeeld van advocaten die er niet voldoende in slagen de ontwikkelingen in het rechtsgebied bij te houden en nieuwe medewerkers voldoende te begeleiden in dit rechtsgebied.

Volgens de aanwezigen komt het tweede punt vaak tot uiting in de poging van advocaten om standaardgevallen te definiëren, terwijl *fact finding* in individuele gevallen juist in dit rechtsgebied een beter resultaat kan opleveren. Een aantal rechters brengt in dit kader naar voren dat zaken soms aantoonbaar niet tot een voor de cliënt goed einde leiden, terwijl de feiten en omstandigheden daartoe wel goede aanknopingspunten bieden. Het aantal 'kansloze zaken' dat wordt aangebracht (bijvoorbeeld met te algemene beroepschriften, teveel verwijzingen naar ongedefinieerde bronnen en andere informatie, en onbekendheid en onervarenheid met het grievensysteem van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) neemt nog steeds toe en wordt ingeschat op ongeveer 20 tot 25 procent. Dit zorgt voor irritatie bij de rechterlij-

²⁰ Zie artikel 14a Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de vergoeding van vervolgberoepen die wel op zitting worden behandeld (3 punten) en vervolgberoepen die niet op zitting worden behandeld (1 punt). Indien de zaak wel op zitting wordt behandeld, maar de advocaat niet aanwezig is, wordt 1 punt toegekend.

²¹ Ten aanzien van deze twee punten geeft een medewerker van de raad de volgende redenen voor het niet overnemen van de aanbevelingen: 1) hier is wel onderzoek naar gedaan door de raad maar hier kwam uit naar voren dat er veelal goede redenen waren voor het niet verschijnen ter zitting; 2) voor invoering van deze maatregel is geen goedkeuring verleend door het ministerie (informatie verkregen tijdens telefonisch contact van onderzoeker met RvR-beleidsmedewerker Asiel op 5 december 2013).

²² Deze samenvatting is gebaseerd op een verslag van de bijeenkomst opgesteld door de Algemeen Secretaris van de Algemene Raad van de NOV A verspreid onder de participanten op woensdag 25 juli 2012.

ke macht. In vergelijking met andere rechtsgebieden is het aantal aangebrachte kansloze dan wel slecht voorbereide zaken in de asiel- en vreemdelingenpraktijk hoog.

Ten aanzien van het derde punt merken de aanwezigen op dat het stelsel van toevoegingen extra inzet van advocaten niet beloont boven een standaardmatige afdoening van zaken. Naar de ervaring van de aanwezige advocaten worden extra uren voor bewerkelijke zaken nauwelijks toegekend.

Rechters zeggen geen wezenlijk onderscheid te zien in de kwaliteit tussen asiel- en regulier vreemdelingenrecht. Er wordt opgemerkt dat in een verdere analyse van een tekortschietende kwaliteit een onderscheid tussen beide rechtsgebieden moet worden gemaakt.

In het kader van de mogelijke vervolgstappen, is besproken dat het dekenale toezicht staat of valt met de bereidheid van betrokkenen en ketenpartners om signalen te melden. In de signalering speelt een aantal zaken mee:

- De vreemdeling is vaak onmondig en er is sprake van een grote informatieasymmetrie tussen cliënt en advocaat. Vanwege afhankelijkheid klagen cliënten nauwelijks.
- Advocaten klagen niet vaak over collega's.
- Ook rechters zijn terughoudend met het doorgeven van signalen.

Uit de probleemanalyse komt naar voren dat er duidelijk sprake is van een kwaliteitsprobleem, waarbij geen sprake is van een noodsituatie maar dat enige vorm van ingrijpen gewenst is. Daarbij is het onder andere van belang om te weten of alle advocaten werkzaam op dit rechtsgebied wel eens ondermaats presteren of dat er sprake is van een vaste groep (10 of 20 procent) van de advocaten die structureel onvoldoende kwaliteit levert. Volgens de aanwezigen gaat het om een redelijk afgebakende groep van structurele onderpresteerders.

Tijdens de bijeenkomst is gesproken over de mogelijkheid om meer gegevens uit te wisselen tussen de verschillende instanties en dekenen. De IND heeft zich bereid getoond informatie uit zijn interne systeem te delen met de dekenen en de rechters zijn bereid de informatie op informele wijze, via het overleg tussen president en deken, delen met de dekenen.

2.4 Afsluitende opmerkingen

Onder andere naar aanleiding van de twee besproken onderzoeken zijn de voorwaarden voor het behandelen van asiel- en vreemdelingenbewaringszaken op toevoegingsbasis aangescherpt. In hoofdstuk 4 worden de huidige voorwaarden (opgesteld door de Raad voor Rechtsbijstand in overleg met de advocatuur) waaraan advocaten moeten voldoen om op deze rechtsgebieden werkzaam te zijn, uiteengezet. De vraag is: hebben de maatregelen die zijn genomen bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van de advocatuur in asielzaken en vreemdelingenbewaring? Hieraan zullen wij in deze verkennende studie aandacht besteden. Daarnaast borduren wij in deze pilot voort op hetgeen naar voren is gekomen in de bijeenkomst georganiseerd door de Algemene Raad van de NOvA. Wij zullen:

1. nagaan hoe de verdere gegevensuitwisseling vorm heeft gekregen;
2. nader onderzoeken, zoals gesuggereerd tijdens de bijeenkomst, op welke terreinen (asiel-, regulier vreemdelingenrecht of vreemdelingenbewaring) de problemen met de kwaliteit zich vooral voordoen;
3. nader onderzoeken of het gaat om een (kleine) vaste groep advocaten die structureel onvoldoende kwaliteit levert of dat de problemen zich voordoen bij een grotere groep.

Hoofdstuk 3. Rol van de advocaat in het vreemdelingenrecht

In dit hoofdstuk wordt geschetst wat de rol en positie is van de advocaat in asiel-, reguliere vreemdelingen- en vreemdelingenbewaringszaken: wat zijn de taken van de advocaat in deze procedures en in welke fasen van deze procedures verleent hij rechtsbijstand aan de vreemdeling? Verder bespreken we kort wie de rechtsbijstandverleners zijn (zijn het enkel advocaten, werken zij op toevoegingbasis of niet?), het systeem van toewijzing (indien van toepassing) van de toegevoegde advocaat aan de cliënt, en ten slotte wat de vergoedingen zijn voor de advocaten die op toevoegingbasis werken in de verschillende fasen van de procedures.

3.1 Asiel

Rechtsbijstandverlening in asielzaken bestaat uit het bijstaan van de cliënt (asielzoeker) tijdens de asielprocedure en eventueel na afwijzing van de asielaanvraag in beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De advocaat treedt op als gemachtigde van de asielzoeker tijdens deze procedures.

De manier waarop de rechtsbijstandverlening in de asielprocedure dient plaats te vinden, is nauw omschreven in de Best Practice Guide Asiel.²³ De algemene asielprocedure (AA-procedure) duurt acht dagen en in principe, wanneer de hele procedure wordt doorlopen, heeft de advocaat vijf keer contact met zijn cliënt: vóór de procedure officieel begint (dag -1) en vervolgens op dag 2 (bespreking eerste gehoor en voorbereiding nader gehoor), dag 4 (bespreking nader gehoor en indienen correcties en aanvullingen), dag 6 (bespreken voornemen en indienen zienswijze) en na uitreiking van de beschikking.

Schema 3- AA-procedure

Dag -1	Dag 1	Dag 2	Dag 3	Dag 4	Dag 5	Dag 6	Dag 7/8
<i>Voorbereiding op asiel-procedure</i>	<i>Eerste gehoor</i>	<i>Bespreking eerste gehoor en voorbereiding nader gehoor</i>	<i>Nader gehoor</i>	<i>Bespreking nader gehoor en indienen correcties en aanvullingen</i>	<i>Voor-nemen</i>	<i>Bespreken voornemen en indienen zienswijze</i>	<i>Beschikking</i>

Als het asielverzoek in de verlengde asielprocedure (VA-procedure) wordt behandeld, worden dezelfde stappen doorlopen en wordt een beslissing genomen binnen zes maanden na de aanvraag.

De rechtsbijstand in asielzaken wordt in de regel verleend door advocaten die deelnemen aan het AC rooster en voldoen aan de voorwaarden die de Raad voor Rechtsbijstand daaraan stelt (zie hoofdstuk 4). Advocaten worden door de Raad voor Rechtsbijstand toegewezen aan asielzoekers wier verzoek in de aanmeldcentra in Ter Apel, Den Bosch, Zevenaar en Schiphol behandeld wordt. Asielzoekers die in Nederland aankomen, krijgen een advocaat toegewezen, tenzij zij zelf tijdig een advocaat van hun voorkeur opgeven.

²³ Doornbos e.a. 2012.

Vergoeding

Het merendeel van de asieladvocaten neemt deel aan het AC rooster. Deze advocaten werken op toevoegingbasis, evenals de advocaten die niet op het rooster staan, maar wel staan ingeschreven voor deze specialisatie bij de Raad. Advocaten krijgen een vast aantal punten voor de rechtsbijstandverlening in een bepaalde fase. In oktober 2013 bedraagt het basisbedrag voor één punt € 104,85.²⁴ Het aantal punten voor een volledig doorlopen AA-procedure bedraagt twaalf.²⁵ Wanneer een zaak in de VA-procedure wordt afgedaan, komen er twee punten bij. Bijstand in de beroepsfase wordt beloond met acht punten en indien het beroep gepaard gaat met een verzoek tot een voorlopige voorziening komen hier vier punten bij. De vergoeding in hoger beroep bedraagt vijf punten. Er wordt in de vergoeding geen onderscheid gemaakt al naar gelang de aanwezigheid van de advocaat op zitting. Dit in tegenstelling tot de situatie bij vervolgeroepen in bewaringszaken (zie hierna para. 3.3). Het bijstaan van een asielzoeker bij een vervolgaanvraag, ook wel 'hasa' (herhaalde asielaanvraag) genoemd, wordt vergoed met zeven punten. Naast de puntenvergoeding, kunnen advocaten aanspraak maken op reiskostenvergoeding en vergoeding in verband met reistijdverlet.²⁶

Per oktober 2013 is een bepaling in werking getreden die voorschrijft dat, indien een procedure wordt beëindigd door de beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond, het aantal toegekende punten wordt gereduceerd naar twee.²⁷ Daarnaast staat het vast, hoewel de exacte datum van invoering nog niet bekend is, dat er een *no cure less fee* beleid wordt geïntroduceerd voor afgewezen vervolgaanvragen. Dit beleid houdt in dat wanneer een vervolgaanvraag is afgewezen door de IND of de rechter de vergoeding van de rechtsbijstandverlener wordt gereduceerd naar twee punten.²⁸

3.2 Regulier vreemdelingenrecht

In het reguliere vreemdelingenrecht gaat het onder andere om zaken waarin vreemdelingen naar Nederland komen om te werken, te studeren of zich bij hun familie of partner te voegen. In het reguliere vreemdelingenrecht gaat rechtsbijstandverlening dan ook over uiteenlopende zaken als: verblijfsvergunningen, visa (MVV of kort verblijf), inburgering, tewerkstellingsvergunning, naturalisatie, ongewenstverklaringen of inreisverboden. Bij de aanvraag voor een MVV kan de verplichte inburgeringscursus of het zogenaamde inkomensvereiste (het feit dat de vreemdeling een bepaald inkomen nodig heeft, als zijn partner naar Nederland wil komen) aan de orde zijn. Advocaten worden geacht op de hoogte te zijn van alle verblijfsdoelen, zoals gezinshereniging, studie, werk, familiebezoek, de kennismigrantenregeling en voortgezet verblijf. Het vreemdelingenrecht is een specialistisch rechtsgebied dat strikte termijnen kent. Het is daarom van het grootste belang dat de advocaat de voorgeschreven termijnen zorgvuldig bewaakt.

Advocaten kunnen cliënten bijstaan bij het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) of een verblijfsvergunning en, indien een aanvraag wordt afgewezen, bij het in-

²⁴ Artikel 3 lid 1 Besluit van 21 december 1999 tot vaststelling van het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, laatst gewijzigd op 10 september 2013, *Stb.* 2013, 34 (hierna: Besluit vergoedingen rechtsbijstand).

²⁵ Wanneer het een zogenaamde 'Dublin' zaak betreft, is het maximale aantal punten voor de gehele procedure vier. Zie artikel 5a Besluit vergoedingen rechtsbijstand.

²⁶ Artikel 24-25 Besluit vergoedingen rechtsbijstand.

²⁷ Artikel 5 lid 2 Besluit vergoedingen rechtsbijstand.

²⁸ Concept besluit 4 januari 2013, *Stert* 2013, 246; Brief van de Staatssecretaris, *Kamerstukken II*, 2012-2013, 19637 nr. 1654.

dienen van een bezwaarschrift bij de IND of Visadienst. Indien het bezwaar wordt afgewezen, kan de advocaat de vreemdeling bijstaan in een beroepsprocedure bij de rechtbank en vervolgens eventueel in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het reguliere vreemdelingenrecht wordt rechtsbijstand verleend door advocaten, maar ook door niet-advocaten, de zogenaamde juridisch adviseurs. Er zijn advocaten die werken op toevoegingbasis (en dus moeten voldoen aan de eisen die de Raad voor Rechtsbijstand stelt aan deelname op het terrein van het reguliere vreemdelingenrecht), advocaten die enkel betalende cliënt bijstaan en advocaten die beide doen. Er is geen systeem van toewijzing zoals in het asielrecht (hoewel veel ex-asielzoekers een beroep doen op het reguliere vreemdelingenrecht). In principe treden vreemdelingen zelf in contact met een advocaat, soms (zelden) gaat dit via juridisch loket.

Vergoeding

In het reguliere vreemdelingenrecht wordt rechtsbijstand in lang niet in alle gevallen verleend door toegevoegde advocaten. Een deel van de advocaten werkt niet op toevoegingbasis en in die gevallen moeten vreemdelingen de advocaat zelf betalen. Ook voor bijstand door advocaten die wel op toevoegingbasis werken, geldt in het reguliere vreemdelingenrecht dat vreemdelingen in principe, in tegenstelling tot asielzoekers, een eigen bijdrage moeten betalen als zij vanwege een gebrek aan financiële middelen in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand.²⁹ In het reguliere vreemdelingenrecht geldt dat er *geen* toevoeging wordt verstrekt voor rechtsbijstand in de aanvraagfase, tenzij de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist of indien de vreemdeling wordt bedreigd met onmiddellijke uitzetting.³⁰ Een toegevoegde advocaat ontvangt voor zijn werkzaamheden in de bezwaarfase acht punten, evenals als voor de beroepsfase. De vergoeding in hoger beroep draagt vijf punten.

De hiervoor beschreven regeling die ziet op de reductie van het aantal punten naar twee indien een procedure wordt beëindigd door de beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond, geldt voor alle rechtsgebieden en dus ook voor het reguliere vreemdelingenrecht. Het *no cure less fee* beleid voor afgewezen vervolgaanvragen – zoals hiervoor beschreven voor asiel – zal ook gaan gelden voor reguliere vreemdelingenzaken.³¹

3.3 Vreemdelingenbewaring

In bewaringszaken staat de advocaat vreemdelingen bij die in afwachting van hun uitzetting worden vastgehouden of gedetineerd. In deze zaken is de taak van de advocaat vooral erop toezien dat de IND met voldoende voortvarendheid aan de uitzetting werkt of om invrijheidstelling te bewerkstelligen, indien dat nog niet het geval is. De minimumnormen voor de rechtsbijstandverlening zijn neergelegd in de Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring.³² De autoriteiten moeten de vreemdeling tijdig mededelen dat hij zich in het bewaringsgehoor kan doen bijstaan door een raadsman. Als de vreemdeling te kennen geeft dat hij inderdaad

²⁹ Artikel 12 lid 1 jo. artikel 34 Wet op de rechtsbijstand.

³⁰ Artikel 8 lid 1a en lid 2 besluit van 11 januari 1994, tot vaststelling van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, laatst gewijzigd op 8 augustus 2011, *Stb.* 2011, 378 (hierna: Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria); interview van onderzoeker met RvR-medewerker/projectleider asiel- en vreemdelingenzaken 15 oktober 2013.

³¹ In reguliere vreemdelingenzaken wordt pas gedifferentieerd in de bezwaarfase, omdat rechtsbijstand in de aanvraagfase in principe niet wordt vergoed. Concept besluit 4 januari 2013, *Stcrt* 2013, 246; Brief van de Staatssecretaris, *Kamerstukken II*, 2012-2013, 19637 nr. 1654.

³² Fonville 2009.

rechtsbijstand wenst bij het bewaringsgehoor, dan dient de Vreemdelingendienst de piketadvocaat, de piketcentrale of de gekozen advocaat van de vreemdeling, bij voorkeur per fax, te verwittigen. Er geldt dan een reactietermijn van twee uur. Indien de aanwezigheid van de advocaat niet is verlangd bij het verhoor of gehoor, dient de advocaat zijn cliënt binnen 24 uur na de piketmelding te bezoeken en, in elke vreemdelingendetentiezaak die zich daarvoor leent, zo snel mogelijk met zijn cliënt op zoek te gaan naar een lichter alternatief voor de bewaring.³³ Het voorgaande is slechts een illustratie van de veelheid aan taken die een advocaat, geroepen tot rechtsbijstandverlening aan een in bewaring gestelde vreemdeling, geacht wordt naar behoren te vervullen.³⁴

De advocaat staat de cliënt dus bij in de piketfase en gedurende de bewaring bij de beroepsprocedure bij de rechtbank en, indien een beroep wordt afgewezen, eventueel bij een vervolggeroep. Tegen een uitspraak in beroep (niet in geval van een vervolggeroep) kan hoger beroep worden aangetekend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin de advocaat zijn cliënt ook kan bijstaan

Rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring wordt in de regel verleend op toevoegingbasis door advocaten die meedoen aan het vreemdelingenpiket en daarvoor voldoen aan de eisen die de Raad voor Rechtsbijstand stelt aan deelname (zie hoofdstuk 4). Toewijzing van een advocaat geschiedt via het piketrooster, tenzij de vreemdeling een eigen advocaat heeft opgegeven.

Vergoeding

Voor rechtsbijstand in de piketzaak wordt anderhalve punt toegekend. Voor het bijstaan van de vreemdeling in beroep ontvangt de advocaat vier punten. Een vervolggeroep wordt beloond met drie punten. Dit aantal wordt met twee punten verlaagd indien er voor de behandeling van de zaak geen zitting plaatsvindt, of indien er wel een zitting wordt gehouden maar de advocaat de zitting niet bijwoont.³⁵ De vergoeding in hoger beroep bedraagt vier punten. Naast de puntenvergoeding, kunnen advocaten aanspraak maken op reiskostenvergoeding en vergoeding in verband met reistijdverlet.

³³ Fonville 2009, p. 28-29.

³⁴ Zie voor het overzicht van minimumnormen voor een (piket)advocaat in vreemdelingenzaken Fonville 2009, p. 214 ev.

³⁵ Artikel 14a Besluit vergoedingen rechtsbijstand.

Hoofdstuk 4. Kwaliteitsbewaking in het vreemdelingenrecht

In de eerste plaats zijn advocaten zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun werk. Daarnaast zijn er twee instanties die zich bezighouden met en verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur: de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Verder bestaan er op dit rechtsterrein twee beroepsverenigingen waarvan één, de Specialistenvereniging migratierecht advocaten (SVMA), zich in het bijzonder inzet voor de bevordering van de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke voorwaarden de genoemde instanties stellen aan advocaten die rechtsbijstand willen verlenen in asiel- en vreemdelingenzaken (de normen), welke toezichtmechanismen zij hanteren en hoe de klachtenprocedures zijn ingericht.

4.1 NOvA

De Advocatenwet van 1952 regelt het beroep van advocaat. Op grond van deze wet zijn advocaten verplicht ingeschreven bij de NOvA. Om de kwaliteit van de beroepsgroep te bewaken, stelt de NOvA nadere regels vast, waaronder gedragsregels³⁶ en verordeningen over verschillende onderwerpen zoals voorwaarden voor toelating en vakbekwaamheid.³⁷ Na toelating is de advocaat gedurende drie jaar werkzaam als stagiair onder toezicht van een andere advocaat en volgt deze de beroepsopleiding.³⁸ Na afronding van de opleiding mag de advocaat zelfstandig het beroep uitoefenen. Als hij dit doet, heeft hij de verplichting om zich jaarlijks te laten bijscholen om zo zijn professionele kennis op peil te houden. Naast de voorwaarden die gelden voor alle advocaten, stelt de Orde geen aanvullende eisen aan advocaten die in het asiel- en vreemdelingenrecht werkzaam zijn. De Raad voor Rechtsbijstand stelt wel extra voorwaarden aan advocaten die werkzaam zijn op dit vakgebied (zie hierna).

Advocaten moeten zich houden aan de bepalingen van de Advocatenwet en aan de nadere regelgeving van de Orde. Volgens artikel 46 van de Advocatenwet zijn advocaten aan tucht-rechtspraak onderworpen:

‘ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, ter zake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse Orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.’

Toezicht

De Orde zelf is verantwoordelijk voor het toezicht op de advocatuur.³⁹ Dit wordt voornamelijk uitgevoerd door de Raden van Toezicht, met in elk van de elf verschillende arrondisse-

³⁶ Gedragsregels 1992.

³⁷ Zie o.a. Verordening op de vakbekwaamheid 2010.

³⁸ De beroepsopleiding is in september 2013 vernieuwd. In de nieuwe Beroepsopleiding kiest de advocaat-stagiair aan het begin van de opleiding voor een major en een minor in een van de drie hoofdvakken Burgerlijk recht, Bestuursrecht en Strafrecht. In de nieuwe Beroepsopleiding is er meer aandacht voor vaardigheden en ethiek en wordt materieel recht en procesrecht in het onderwijs geïntegreerd. In alle vakken wordt een combinatie van klassikaal en digitaal leren aangeboden en vrijwel alle vakken worden afgesloten met een toets. Zie: <https://www.beroepsopleiding.advocatenorde.nl>.

³⁹ Dit staat ter discussie. In het Wetsvoorstel herziening toezicht advocatuur (derde nota van wijziging: *Kamerstukken II*, 2012/2013, 32382, nr. 14) staat dat het kabinet een college van toezicht wil aanstellen, waarvan de leden door de minister van Veiligheid en Justitie worden benoemd. Dit college kan aan de dekens algemene,

menten de deken als voorzitter. Alvorens inschrijving bij het arrondissement plaatsvindt, wordt gecontroleerd of de advocaat aan de inschrijvingsvereisten voldoet en sinds 1 januari 2010 moeten advocaten die een kantoor willen beginnen een entreetoets ondergaan. Tevens wordt toezicht gehouden op de naleving van de verordeningen.⁴⁰ Hiertoe moeten jaarlijks gegevens worden overgelegd, welke, onder andere, betrekking hebben op de financiële positie van het kantoor en de behaalde opleidingspunten van individuele advocaten. Controle vindt steekproefsgewijs plaats. Daarnaast is er sprake van zogenaamd proactief toezicht door middel van kantoorbezoeken. Per jaar wordt tien procent van de advocatenkantoren in een arrondissement bezocht. Deze kantoorbezoeken kunnen plaatsvinden naar aanleiding van signalen die zijn binnengekomen bij de deken via bijvoorbeeld de rechtbank, de Raad voor Rechtsbijstand, de IND of andere advocaten, of zonder dat er sprake is van signalen.⁴¹ Tijdens deze bezoeken wordt gewerkt met een checklist. Er wordt onder andere gekeken naar de financiële en feitelijke organisatie van het kantoor (bijvoorbeeld de bereikbaarheid en de wijze waarop processen zijn georganiseerd) en tot op zekere hoogte naar de kwaliteit van het werk. Dossiers worden ingezien en waar nodig wordt een deskundige op het rechtsgebied ingezet om de dossiers te bekijken. Als knelpunten worden geconstateerd, wordt dit opgetekend in een verslag en worden aanbevelingen gedaan aan het kantoor. Na een aantal weken wordt gecontroleerd of deze zijn nageleefd. Indien blijkt dat de verordeningen niet worden nageleefd kan dit uitmonden in het aanhangig maken van de kwestie bij de tuchtrechter (Raad van Discipline). Zoals hiervoor vermeld, komt het voor dat de lokale dekens signalen over slecht functionerende advocaten ontvangen van derden. De Orde heeft convenanten gesloten met zowel de IND als de Raad voor Rechtsbijstand over de uitwisseling van gegevens. Sinds de zomer van 2013 werkt het systeem zo dat de IND signalen die de organisatie verzamelt over advocaten neerlegt bij de deken. De Haagse deken fungeert als centraal meldpunt en communiceert signalen naar de overige dekens, waarna deze terugrapporteren. Het convenant met de Raad voor Rechtsbijstand houdt in dat de dekens informatie kunnen opvragen over advocaten over wie zij signalen hebben ontvangen. Ook kan de Raad doorgeven wanneer een advocaat halverwege het jaar al het maximum aantal toevoegingen heeft bereikt dat een advocaat mag doen in een jaar. In de praktijk vraagt de Orde gegevens op over advocaten; het is niet gebruikelijk dat de Raad met signalen naar de dekens gaat. Daarnaast krijgen de dekens signalen binnen over advocaten via de president van de rechtbank. Hier is geen sprake van een formele meldingsprocedure maar van gegevensuitwisseling op informele wijze tijdens gesprekken tussen president en deken die ongeveer vier keer per jaar plaatsvinden.⁴² Naast dit proactieve toezicht (al dan niet naar aanleiding van signalen), is er ook sprake van reactief toezicht, dat wil zeggen dat actie wordt ondernomen naar aanleiding van klachten die worden ingediend bij de deken. Hoe dit in zijn werk gaat zullen we hierna beschrijven.

maar ook specifieke aanwijzingen geven. Ook kan de geheimhoudingsplicht van advocaten ten behoeve van de uitoefening van het toezicht worden doorbroken. De advocatuur en verschillende adviesorganen hebben grote bezwaren geuit tegen het wetsvoorstel.

⁴⁰ Deze bevoegdheid is deels gedelegeerd aan de secretaris van de Algemene Raad, zie Mandaat Centrale Controle 2013.

⁴¹ Interview van onderzoeker met deken, 16 september 2013.

⁴² Vgl. Fijter en Pietersen 2013. Een complicerende factor hierbij is dat het signaal tijdens deze gesprekken niet per se direct de deken bereikt die toezicht houdt op de advocaat die het betreft. Advocaten procederen landelijk en het hoeft dus niet zo te zijn dat bijvoorbeeld de advocaten die bij rechtbank Den Bosch procederen ook in dat arrondissement werkzaam zijn.

Klachtenprocedure en tuchtrechtspraak

Klachten over advocaten kunnen worden ingediend bij de deken van het arrondissement waar de betreffende advocaat werkzaam is. De deken onderzoekt de klacht en zal, waar mogelijk, proberen te bemiddelen tussen klager en advocaat. Als dit niet tot een gewenste uitkomst leidt, kan – en moet wanneer de klager daar op staat – de deken de zaak voorleggen aan de tuchtrechter (Raad van Discipline). Zoals hiervoor al vermeld, kan de deken ook ambtshalve een zaak aanbrengen bij de tuchtrechter. Als de tuchtrechter een klacht gegrond verklaart, kan hij vier verschillende sancties opleggen: een waarschuwing, een berisping, een schorsing of schrapping van het tableau. Hoger beroep is mogelijk bij het Hof van Discipline.

Een andere mogelijkheid voor de client is het indienen van een klacht bij de Geschillencommissie Advocatuur. Dit is echter alleen mogelijk als het kantoor waar de advocaat werkzaam is, is aangesloten bij de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur.⁴³

4.2 Raad voor Rechtsbijstand

Volgens de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is de Raad voor Rechtsbijstand verantwoordelijk voor de organisatie en de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het overgrote deel van de verleende rechtsbijstand aan vreemdelingen en asielzoekers wordt gesubsidieerd. De Raad is deels ook belast met de controle op werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en is bevoegd om nadere voorwaarden te stellen aan deelname aan het systeem (artikel 14 en 15 Wrb). Deze voorwaarden zijn opgesteld in overleg met de advocatuur en zijn neergelegd in de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2013.⁴⁴ Naast algemene voorwaarden, zoals het jaarlijks niet meer dan 250 zaken op basis van een toevoeging behandelen,⁴⁵ worden aan advocaten die toevoegingen willen ontvangen in asiel- en vreemdelingenzaken extra deskundigheidseisen gesteld.⁴⁶ Voor zowel het asiel- als het vreemdelingenrecht zien deze voorwaarden op te volgen cursussen op het rechtsgebied, het behandelen van zaken onder begeleiding alvorens zelfstandig te mogen werken en lidmaatschap van de Werkgroep Rechtshulp Vluchtelingen of –Vreemdelingen. Voor behandeling van asielzaken geldt als extra eis dat de advocaat moet handelen in overeenstemming met de minimumnormen die zijn opgenomen in de Best Practice Guide Asiel.⁴⁷ Daarnaast gelden voor advocaten die willen deelnemen aan het AC rooster (rooster op basis waarvan advocaten worden toegewezen aan asielzoekers in de verschillende aanmeldcentra in Ter Apel, Den Bosch, Zevenaar en Schiphol) aanvullende eisen, die betrekking hebben op het behandelen van zaken onder begeleiding, het aantonen van deskundigheid, het minimum aantal te behandelen zaken per jaar en het desgevraagd aan de Commissie Intercollegiale Toetsing beschikbaar stellen van dossiers (zie hierna). Advocaten die willen deelnemen aan het vreemdelingenpiket en die bewaringszaken behandelen op basis van een toevoeging, zijn onderworpen aan extra eisen naast inschrijving op het terrein van vreemdelingenrecht. Deze betreffen het behandelen van zaken onder begeleiding, aantoonbare deskundigheid, een minimum aantal te behandelen zaken per jaar, handelen conform het pi-

⁴³ Slechts 25 procent van alle ingeschreven advocaten werkt bij een kantoor dat is aangesloten (Eshuis, Geurts en Beenackers 2012, p. 97).

⁴⁴ *Stcrt.* 2013, nr. 860. Per 1 september 2013 is de Orde van Advocaten met de nieuwe Beroepsopleiding Advocatuur gestart. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daarom haar inschrijvingsvoorwaarden in overleg met de Orde hieraan aangepast. Zie:

www.rvr.org/binaries/rechtsbijstandverleners-inschrijven/inschrijvingsvoorwaarden/2013-inschrijvingsvoorwaarden-2013---versie-1-sept.pdf.

⁴⁵ Dit wordt gemeten in eenheden. Een toevoeging van zes punten of meer, telt voor één eenheid. Art. 5 Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2013.

⁴⁶ Art 6d en 6e Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2013.

⁴⁷ Doornbos e.a. 2012.

ketreglement vreemdelingen en de minimumnormen die zijn opgenomen in de Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring.⁴⁸ Ook wordt nadrukkelijk de voorwaarde gesteld dat de advocaat de vreemdeling in een zo vroeg mogelijk stadium na de piketmelding bezoekt.⁴⁹ Voor de advocaten werkzaam op het gebied van asiel en vreemdelingenbewaring geldt dat zij desgevraagd dossiers ter beschikking moeten stellen aan de Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring (KRAV). Om de inschrijving voor de verschillende rechtsgebieden te behouden, moeten advocaten blijven voldoen aan de gestelde voorwaarden, waaronder het behalen van punten door middel van het volgen van cursussen over het betreffende rechtsgebied.

De Raad kan de inschrijving van advocaten doorhalen als de advocaat niet langer voldoet aan de gestelde voorwaarden of als is gebleken dat rechtsbijstandverlening ‘niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid’ (artikel 17). Wat hieronder wordt verstaan op het gebied van asiel en vreemdelingenbewaring is nader uitgewerkt in het Maatregelbeleid inzake de rechtsbijstandverlening in asiel en vreemdelingenbewaring.⁵⁰

Toezicht

Zoals hiervoor beschreven, maakt de Raad gebruik van twee verschillende instrumenten om toe te zien op een zorgvuldige en doelmatige rechtsbijstandverlening. Het eerste instrument betreft de intercollegiale toetsing.⁵¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat dit geen instrument is van de Raad maar is opgezet door de advocatuur zelf. De Raad faciliteert dit instrument. In alle aanmeldcentra (AC's) waar asielaanvragen worden behandeld is een Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT) actief. Elk aanmeldcentrum heeft een eigen commissie. De commissies hebben sinds 2009 een min of meer gelijke werkwijze ontwikkeld.⁵² Deze bestaat eruit dat de CIT van het betreffende AC steekproefsgewijs – maar ook naar aanleiding van signalen van derden, bijvoorbeeld advocaten, balie medewerkers van de Raad, medewerkers van vluchtelingenwerk of de IND – dossiers opvraagt van advocaten die op het AC-rooster staan. Deze dossiers worden vervolgens beoordeeld aan de hand van de Best Practice Guide Asiel. De minimumnormen die daarin zijn neergelegd, worden gebruikt als richtsnoer voor de beoordeling en vormen daarmee de basis voor de inhoudelijke toetscriteria die de CIT hanteert. Behalve dat dossiers worden ingezien, worden ook rechtbankzittingen in AA-beroepsprocedures bijgewoond om een beeld te krijgen van het optreden van de advocaat ter zitting. Als bij toetsing van een dossier tekortkomingen in de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand worden geconstateerd, neemt de CIT contact op met de advocaat die het betreft. De CIT kan meer dossiers opvragen wanneer ze twijfelt over de kwaliteit en, als de advocaat hiermee instemt, een kantoorbezoek afleggen. Indien op grond van toetsing van meerdere dossiers een of meer

⁴⁸ Fonville 2009.

⁴⁹ Bij voorkeur voor het gehoor tot inbewaringstelling maar uiterlijk binnen 24 uur na ontvangst van de piketmelding. Inschrijvingsvoorwaarden Advocatuur 2013, bijlage 1 -3(g).

⁵⁰ *Stcr.* 2011, nr. 10653.

⁵¹ Naar aanleiding van een arrest van het Hof Leeuwarden/Arnhem van 12 februari 2013 (Zaaknummer 200.111.660) is er discussie over de rechtmatigheid van het intercollegiale toetsingsysteem in asielzaken, maar vooralsnog vindt het plaats. Het Hof Arnhem/ Leeuwarden heeft in dit arrest geconcludeerd dat de Raad voor Rechtsbijstand onrechtmatig heeft gehandeld door van piketadvocaten te verlangen mee te werken aan een Peer Reviewsysteem. Dit had te maken met de bescherming van de persoonsgegevens van de cliënten en expliciete toestemming die zij moeten geven om hun dossier door te zenden.

⁵² In 1998 is in AC Schiphol met de CIT begonnen en vervolgens zijn in de andere AC's ook CIT's opgericht. In AC Schiphol werd het de ‘intervisiecommissie’ genoemd, terwijl in AC Ter Apel en AC Zevenaar gesproken werd over ‘intercollegiale toetsing’. Er werd verschillend gewerkt in de aanmeldcentra. De termen zijn rond 2005 gelijk getrokken in ‘intercollegiale toetsing’. Op 17 september 2009 is een landelijk statuut vastgelegd, met een landelijk reglement. Meteen na de start van AC Den Bosch in juli 2010 is daar ook een CIT opgericht, die werkt volgens het landelijk statuut/reglement (informatie verkregen via e-mail RvR-beleidsmedewerker asiel 26 november 2013).

structurele gebreken worden geconstateerd, zet de CIT een begeleidingstraject in. Mocht dit project onvoldoende verbetering opleveren dan kan de CIT dit melden aan de Raad. De Raad kan vervolgens de Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring (KRAV) verzoeken om een ambtshalve onderzoek uit te voeren.⁵³

Het toezichtinstrument dat is ingesteld door de Raad zelf is de KRAV.⁵⁴ De KRAV kan naar aanleiding van een klacht, of ambtshalve, besluiten om een onderzoek in te stellen naar de rechtsbijstandverlening door advocaten die zijn toegelaten tot de verlening van rechtsbijstand aan asielzoekers en in vreemdelingenbewaring.⁵⁵ Een ambtshalve onderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand van een bepaalde advocaat kan worden ingesteld naar aanleiding van bij de KRAV bekend geworden feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld via de CIT. Op basis van dit onderzoek kan een commissie de Raad adviseren om een maatregel op te leggen (zie hierna onder *Klachtenprocedure*).

Behalve met deze twee instrumenten, bewaakt de Raad voor Rechtsbijstand de kwaliteit sinds 2012 met behulp van het Project Risicoprofielen. Dit project is gestart om signalen die de Raad bereiken vanuit diverse organisaties over onder andere ‘het stapelen van procedures’ nader te onderzoeken.⁵⁶ De projectgroep heeft een aantal risicoprofielen opgesteld en houdt zich onder andere bezig met het uitvoeren van nader onderzoek naar aanleiding van deze profielen.⁵⁷ Verkenningen zijn uitgevoerd naar advocaten die (bijzonder) veel uren declareerden of naar advocaten die opvielen vanwege het aantal toevoegingsaanvragen in bepaalde categorieën. Dit gebeurde veelal naar aanleiding van ‘soft-signals’ die binnenkomen via medewerkers van de Raad of externe partijen (bv. IND).⁵⁸ Ook bekijkt de projectgroep praktijkrisico’s. Daarmee wordt bedoeld dat in het systeem mogelijk prikkels zitten die onbedoeld leiden tot veel toevoegingen of tot verhoogde declaraties waarbij de vraag is of deze noodzakelijk zijn. Vervolgens kunnen hieruit beleidswijzigingen voortvloeien.

Uit de verkenningen die de projectgroep uitvoert naar aanleiding van de *soft-signals* komt vaker naar voren dat er goede verklaringen te geven zijn voor bijzonder gedrag, dan dat wordt geconstateerd dat er verwijtbaar gehandeld is.⁵⁹ Een voorbeeld van een verkenning die is uitgevoerd, had betrekking op een advocaat die in één jaar ruim meer dan de in de inschrijvingsvoorwaarden toegestane 2.000 uren had gedeclareerd. Vervolgens is het declaratiegedrag van de betreffende advocaat gedurende enkele weken van dat jaar gevolgd. Uit de steekproef die is genomen, zijn echter geen aanwijzingen gevonden van misbruik, er waren goede verklaringen voor het hoger aantal gedeclareerde uren. Uit de verkenningen is ook geen bewijs van onnodig stapelen van procedures in het vreemdelingenrecht naar voren gekomen.

⁵³ Zie: www.rvr.org/binaries/rbv-library/asiel/notitie-do-ambtshalve-onderzoek-krav.pdf.

⁵⁴ Voorheen waren dit de commissies rechtsbijstand asiel (CRA’s) die in de verschillende hofressorten plaats hadden. Sinds 2011 zijn deze commissies samengegaan in een landelijke commissie en is toezicht op vreemdelingenbewaring toegevoegd aan het mandaat van de huidige klachtencommissie.

⁵⁵ Art. 2 Reglement Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring, *Stcrt.* 2011, nr. 10574.

⁵⁶ Gesprek RvR-beleidsmedewerker asiel 15 oktober 2013.

⁵⁷ Voorbeelden van deze profielen: advocaten die vroeg op het maximum aantal van 250 toevoegingen zitten (jaarlijks), advocaten die kennelijk niet-ontvankelijk zijn in hun beroepen, advocaten die niet op zitting verschijnen.

⁵⁸ De Raad voor Rechtsbijstand heeft in februari 2013 een convenant gesloten met de IND over de uitwisseling van informatie ten behoeve van de beoordeling van de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Wet op de rechtsbijstand.

⁵⁹ Informatie afkomstig uit gesprek van onderzoeker met RvR-beleidsmedewerker asiel, 15 oktober 2013.

Klachtenprocedure

Asielzoekers en vreemdelingen die in het kader van vreemdelingenbewaring rechtsbijstand hebben gekregen, kunnen een klacht indienen tegen hun advocaat bij de KRAV. De rechtshulpverlener kan ook een klacht indienen tegen de vroegere (rechts)hulpverlener van de client. Over de rechtsbijstandverlening in reguliere vreemdelingenzaken kan enkel worden geklaagd indien de klacht verband houdt met de asielaanvraag dan wel de inbewaringstelling.⁶⁰ Wanneer een klacht in behandeling is genomen, wordt deze beoordeeld aan de hand van de Best Practice Guide Asiel en de Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring en hetgeen is neergelegd in het Maatregelbeleid inzake de rechtsbijstandverlening in asiel en vreemdelingenbewaring.⁶¹ Indien de commissie de klacht gegrond verklaart, heeft zij de mogelijkheid om de Raad te adviseren om geen maatregel op te leggen of, indien zij een actie nodig acht, te adviseren een van de volgende maatregelen op te leggen: een waarschuwing; een voorwaardelijke uitsluiting van de verlening van gefinancierde rechtsbijstand aan asielzoekers en in bewaring gestelde vreemdelingen; algehele uitsluiting, al dan niet tijdelijk, van de verlening van gefinancierde rechtsbijstand aan deze groep; of uitsluiting van deelname aan door de Raad georganiseerde spreekuur- en/of piketvoorzieningen. Het opleggen van een maatregel gaat standaard gepaard met een melding aan de deken.⁶²

Ingediende en behandelde klachten KRAV

In de interne rapportage van de door de KRAV (en voor 2011 door de CRA) behandelde zaken valt te lezen hoeveel klachten de commissie heeft behandeld, op welk terrein en wat de commissie heeft geoordeeld en vervolgens heeft geadviseerd aan het bestuur van de Raad voor de Rechtsbijstand.⁶³ Tot en met juni 2011 had elke raad een eigen commissie. In de periode 2008 tot en met 2011 zijn er gegevens beschikbaar van de CRA's in Leeuwarden, Arnhem en Den Bosch, niet van de commissies in Den Haag en Amsterdam.⁶⁴ De gegevens over de behandelde klachten door de CRA's in die periode zijn summier en hebben enkel betrekking op de klachten ingediend bij drie van de vijf commissies. Hieronder een overzicht van het totale aantal klachten behandeld door deze drie commissies samen.

⁶⁰ Procedures in het kader van bijvoorbeeld regulier gezinshereniging vallen niet onder het bereik van de KRAV.

⁶¹ *Stcr.* 2011, nr. 10653.

⁶² In geval de raad besluit de rechtsbijstandverlener geheel, al dan niet tijdelijk of voorwaardelijk, van de verlening van gefinancierde rechtsbijstand uit te sluiten, wordt in alle zaken de vreemdelingenkamer van de rechtbank Den Haag geïnformeerd en in asielzaken ook het Landelijk Bureau van Vluchtelingenwerk (artikel 33 Reglement Klachtencommissie rechtsbijstandasiel en vreemdelingenbewaring).

⁶³ De adviezen van de KRAV zijn sinds november 2013 openbaar: http://rvr.org/nl/over_rvr/organisatie,utrecht/Klachtencommissie-Rechtsbijstand-Asiel-en-Vreemdel.html

⁶⁴ Het lijkt erop dat de laatste twee gedurende het eind van de periode een slapend bestaan hebben geleid. Het is niet bekend of er in de periode klachten zijn behandeld.

Overzicht 4.1- Klachten ingediend bij CRA's Leeuwarden, Arnhem en Den Bosch in de periode 2008-2011

<i>Jaar</i>	<i>Aantal klachten</i>	<i>Oordeel</i>	<i>Maatregel</i>
2008	8	Niet-ontvankelijk: 2 Ongegrond: 2 Geground: 4	Waarschuwing: 3 Uitsluiting van zes maanden: 1
2009	7	Niet-ontvankelijk: 1 Ongegrond: 0 Geground: 6	Geen: 2 Waarschuwing: 4
2010	2	Ongegrond: 0 Geground: 1	Waarschuwing: 1
2011 (t/m juni)	1	Geground: 1	Waarschuwing: 1

Het merendeel van de geground verklaarde klachten ging over het niet (tijdig) indienen van (de gronden van) beroep, een gebrekkige communicatie of het geheel ontbreken daarvan en het niet indienen van een zienswijze. De enige situatie waarin de maatregel van uitsluiting van de verlening van de asielrechtsbijstand voor een periode van zes maanden is opgelegd, betrof het niet indienen van correcties en een zienswijze en het zonder overleg met de klager beroep instellen op basis van zeer summiere gronden.

Sinds de oprichting KRAV in juli 2011 heeft de commissie, die nu ook bewaringszaken mag behandelen, nog steeds enkel klachten gekregen over asiel (-gerelateerde) zaken. Hieronder het overzicht van de behandelde zaken tot en met juni 2013. Naast de behandeling van deze klachten, heeft de commissie één ambtshalve onderzoek ingesteld.

Overzicht 4.2 - Klachten ingediend bij de KRAV in de periode 2011-2013

<i>Jaar</i>	<i>Aantal klachten</i>	<i>Oordeel</i>	<i>Maatregel</i>
2011 (v.a. juli)	2	Geground: 2	Waarschuwing: 2
2012	4	(Deels) geground: 3 Geground: 1	Geen: 3 Waarschuwing: 1
2013 (t/m juni)	3	Geground: 1 In behandeling: 2	Waarschuwing: 1

In de tweede helft van 2011 heeft de commissie twee klachten over advocaten uit de regio Den Haag geground verklaard. De klachten zagen op het prematuur indienen van een beroep waardoor dit beroep niet-ontvankelijk is verklaard en gebrekkige communicatie.

De onderdelen van de klachten die de KRAV in 2012 geground heeft verklaard zonder oplegging van een maatregel te adviseren, betroffen: 1) het niet met de cliënt bespreken van het voornemen en de zienswijze; 2) het nalaten om een document in te brengen in de asielprocedure en 3) het nalaten om aanwezig te zijn op de zitting bij de rechtbank, dit de cliënt acht dagen van tevoren laten weten, en de cliënt niet wijzen op de mogelijkheid van een second opinion. De situatie waarin wel de maatregel van een waarschuwing is opgelegd, betrof het niet tijdig hoger beroep instellen tegen de afwijzing van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel.

De geground verklaarde klacht in 2013 betrof de gebrekkige rechtsbijstandverlening voor een mvv-aanvraag met als doel nareis van de kinderen van klaagster en het bezwaar tegen de afwijzing van die aanvraag. De communicatie met zowel de beklagde als de IND voldeed niet

aan de minimum eisen en de aangevoerde gronden waren onvoldoende. De waarschuwing is gepaard gegaan met de mededeling dat bij herhaling uitsluiting (in enigerlei vorm) van het verrichten van gefinancierde asielrechtsbijstand kan worden overwogen.

Naast deze klachten is er in 2012 op verzoek van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand een ambtshalve onderzoek verricht naar de kwaliteit van de door de advocaat verleende rechtsbijstand. De conclusie van het onderzoek was dat de verleende rechtsbijstand niet voldeed aan de daarvoor geldende minimumnormen. De commissie heeft geadviseerd, gelet op de bereidheid van betrokkenen om alles in het werk te stellen om alsnog te voldoen aan die minimumnormen, om de betrokkene gedurende een periode van een jaar te laten begeleiden door een ervaren asieladvocaat. Omstreeks juni 2014 zal de KRAV beoordelen of het functioneren van betrokkenen voldoende is verbeterd. Zo niet, dan kan dit tot gevolg hebben dat de KRAV zal adviseren om de inschrijving van deze advocaat op het rechtsterrein asiel te beëindigen.

4.3 Specialistenverenigingen

Op het gebied van het asiel- en vreemdelingenrecht bestaan twee beroepsverenigingen. De Vereniging asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN) en de Specialistenvereniging migratierecht advocaten (SVMA). De eerste is vooral een actiegroep die zich inzet voor de belangen van de asielzoeker en is niet direct gericht op de kwaliteit van de beroepsgroep. De SVMA is opgericht – onder andere op instigatie van de Orde van Advocaten – met een ander doel, namelijk het bevorderen van de deskundige beroepsuitoefening van advocaten op het gebied van het migratierecht. Dit wordt met name gedaan door het organiseren van opleidingen en bijeenkomsten en onderlinge uitwisseling van informatie. Lidmaatschap van de vereniging staat uitsluitend open voor advocaten die gedurende ten minste zeven jaar als advocaat staan ingeschreven, ten minste de helft van hun werktijd besteden aan het asielrecht of het regulier vreemdelingenrecht, ofwel ten minste twee derde van hun tijd aan een combinatie van die twee, en dat ook gedurende de laatste drie jaar hebben gedaan. Daarnaast stelt het bestuur opleidingseisen waaraan de leden jaarlijks moeten voldoen. De vereniging voert geen controles uit op de kwaliteit het werk van haar leden.⁶⁵ Hoewel deze vereniging de kwaliteit van haar leden niet rechtstreeks controleert, wordt de specialistenvereniging door de Orde beschouwd als een kwaliteitinstrument vanwege de sociale controle en onderlinge uitwisseling van informatie.⁶⁶

4.4 Concluderende opmerkingen

Resumerend kunnen we constateren dat de Orde, behalve de reguliere opleidingseisen, geen aanvullende eisen stelt aan advocaten die rechtsbijstand verlenen op het terrein van het vreemdelingenrecht. Advocaten die enkel betalende cliënten hebben en niet op toevoegingbasis werken zijn niet onderworpen aan opleidingseisen specifiek op het gebied van het vreemdelingenrecht, tenzij zij lid zijn van de SVMA. SVMA leden moeten voldoen aan opleidingseisen die het bestuur stelt aan het lidmaatschap. Advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand willen verlenen, moeten wel aan allerlei voorwaarden voldoen (onder andere met betrekking tot opleidingseisen) om ingeschreven te mogen (blijven) staan bij de Raad voor Rechtsbij-

⁶⁵ Informatie verkregen uit een interview van de onderzoeker met bestuursleden van de SVMA, 13 september 2013.

⁶⁶ Informatie verkregen uit een interview van de onderzoeker met de deken, 16 september 2013.

stand. Uit het bovenstaande volgt dat de voorwaarden die worden gesteld aan de behandeling van asielzaken het strengst zijn (ondergaan van intercollegiale toetsing), gevolgd door bewaringszaken. Aan de behandeling van reguliere vreemdelingenzaken worden de minste eisen gesteld en hier is ook geen speciaal toezicht op (geen intercollegiale toetsing en de KRAV behandelt geen klachten enkel over reguliere vreemdelingenzaken).

Wat betreft het de mogelijkheden voor de toezichthouders om in kaart te brengen waar problemen zich voordoen, lijkt de infrastructuur aanwezig te zijn. Er zijn convenanten over het uitwisselen van gegevens afgesloten tussen de Orde en IND, de Orde en de Raad voor Rechtsbijstand, de IND en de Raad voor Rechtsbijstand, en er is sprake van informele gegevensuitwisseling tussen de presidenten van de rechtbanken en de dekens. Echter, de structurele gegevensuitwisseling tussen rechters en de Raad voor Rechtsbijstand ontbreekt; hiertoe zijn geen concrete afspraken gemaakt. Of de genoemde infrastructuur daadwerkelijk leidt tot gegevensuitwisseling op structurele basis en tot het delen van signalen met de Orde (en de Raad) hangt af van de bereidheid van rechters, medewerkers van de IND en medewerkers van de Raad van Rechtsbijstand om melding te maken van ondermaatse kwaliteit. In het volgende hoofdstuk zullen we zien in hoeverre dit het geval is.

Wat betreft toezicht dient verder te worden opgemerkt dat, hoewel de SVMA eisen stelt aan haar leden, zij de kwaliteit van het door haar leden geleverde werk niet daadwerkelijk controleert en daar dus ook geen volledig zicht op heeft. Lidmaatschap kan wellicht kwaliteitsbevorderend werken, maar kan daarom niet worden beschouwd als een garantie voor kwaliteit.

Ten aanzien van klachtenprocedures en de mogelijkheden voor vreemdelingen om klachten in te dienen, zien we dat vreemdelingen met klachten over advocaten in reguliere vreemdelingenzaken – evenals vreemdelingen die klachten hebben over niet-gesubsidieerde rechtsbijstandverlening door advocaten – enkel terecht kunnen bij de Orde en niet bij de KRAV. Klachten over toegevoegde advocaten in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken kunnen bij zowel de Orde als bij de KRAV worden ingediend. Wat betreft de klachten ingediend en behandeld door de KRAV valt op dat het aantal klachten laag is (slechts vier klachten in 2012) en dit geen klachten betreft over de rechtsbijstandverlening in bewaringszaken. Dit roept de vraag op: is de rechtsbijstand in bewaringszaken van een betere kwaliteit dan in asielzaken? Of ligt verklaring hiervoor erin dat vreemdelingen in bewaring onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden om een klacht in te dienen en/of hierbij onvoldoende ondersteuning krijgen?

Verder zien we dat indien een klacht gegrond wordt verklaard de maatregel die de Raad voor Rechtsbijstand oplegt veelal een waarschuwing is. De maatregel van uitsluiting is slechts één keer opgelegd. De Raad lijkt terughoudend te zijn in het opleggen van een zwaardere maatregel dan een waarschuwing.

Hoofdstuk 5. Bevindingen

De gesprekken met de respondenten zijn gehouden aan de hand van een vragenlijst waarin een aantal relevante thema's verwerkt is. In dit hoofdstuk wordt besproken wat respondenten (die ook worden aangeduid als geïnterviewden) hebben gezegd over deze thema's. Bij de selectie van de respondenten (hoofdstuk 1) is uitgebreid beschreven wie de respondenten zijn en welke functies zij vervullen. De thema's die in dit hoofdstuk behandeld worden, zijn: 1) de definitie van kwaliteit; 2) de doorprocederen-discussie; 3) ervaringen met de kwaliteit; 4) handelingsmogelijkheden en -bereidheid wanneer een gebrek aan kwaliteit wordt geconstateerd; en 5) suggesties voor verbetering van de kwaliteit en het toezicht daarop. Ten behoeve van de beschrijving van de bevindingen in dit hoofdstuk zijn de respondenten gerubriceerd in vijf groepen. De thema's worden, tenzij anders vermeld, steeds per groep besproken:

1. advocaten in sleutelposities (inclusief de deken);
2. medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand;
3. medewerkers van de IND;
4. medewerkers van de rechterlijke macht (rechters en gerechtssecretarissen);
5. medewerkers van betrokken organisaties (VWN, Amnesty).

Bij de beschrijving van de ervaringen met de kwaliteit is ervoor gekozen om de antwoorden van de respondenten per rechtsgebied (asielrecht, regulier vreemdelingenrecht, vreemdelingenbewaring) afzonderlijk te bespreken. Dit om te zorgen voor een nauwkeurige en juiste weergave van de verzamelde gegevens en om duidelijk de verschillen (waar die zich voordoen) tussen de drie rechtsgebieden die onderwerp zijn van het onderzoek naar voren te laten komen.

5.1 Kwaliteit

Het beoordelen van de kwaliteit van rechtsbijstandverlening is buitengewoon lastig. Dit is te wijten aan verschillende factoren. Ten eerste maakt het voor het beoordelen van de kwaliteit verschil vanuit welk perspectief men het werk van advocaten beoordeelt en welke definitie van kwaliteit men hanteert: wat is volgens de beoordelaar kwalitatief goede rechtsbijstandverlening? Ten tweede is hetgeen omstanders zien van het werk van een advocaat veelal een momentopname. Een bepaalde handelwijze kan op het eerste gezicht ondeugdelijk lijken, maar bij navraag goed zijn te verklaren door de betreffende advocaat. Ten derde is het in het asiel- en vreemdelingenrecht zelden aanstonds duidelijk langs welke weg een zaak tot een goed einde kan worden gebracht. Met name het asielrecht is niet rechttoe rechtaan en daarom is het lastig om op basis van een enkel optreden of inzage van een enkel dossier conclusies te trekken.

Om zicht te krijgen op wat door de verschillende respondenten onder kwaliteit wordt verstaan – en dus waarop hun oordeel over de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur is gebaseerd – is aan de respondenten gevraagd wat zij verstaan onder kwalitatief goede rechtsbijstandverlening en welke elementen daarbij van belang zijn. Hierna wordt voor de verschillende groepen besproken welke elementen zij vanuit hun positie naar voren hebben gebracht.

5.1.1 Opvattingen van respondentgroepen over kwaliteit

Advocaten

Een van de geïnterviewde advocaten vat kwaliteit samen in de volgende formule: een combinatie van vakkennis, actuele kennis, sociale vaardigheden en dit alles toepassen binnen de regels die gelden voor advocaten. Alle ondervraagde advocaten benadrukken dat actuele kennis van Europese regelgeving en jurisprudentie van groot belang is. Daarnaast wordt er veel waarde gehecht aan het hebben van een proactieve houding. De meer reactieve manier van bijstand verlenen (afwachtende houding, niet proactief handelen door bijvoorbeeld direct vanaf dag-1 actief informatie te verzamelen en gronding voor te bereiden) zoals door het merendeel van de advocaten gebeurt, kan echter niet per se als onvoldoende worden aangemerkt. De minimumnormen zoals neergelegd in de Best Practice Guides Asiel en Vreemdelingenbewaring worden gebruikt door de CIT's en de KRAV om het werk van advocaten aan te toetsen. De ondervraagde advocaten benadrukken dat de advocaat belangenbehartiger is en dat hij er voor de cliënt moet uithalen wat erin zit. Hetgeen de cliënt wil (in Nederland blijven, uit detentie komen) is leidend voor de advocaat. Dit kan volgens de respondenten betekenen dat er procedures gestart worden waarvan de IND het nut niet inziet, maar waar het belang van de cliënt vergt dat ze gevoerd worden.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

De medewerker van de RvR die werkzaam is op een AC waar asielaanvragen behandeld worden, vindt ook dat het hebben van een proactieve houding van de advocaat in asielzaken van groot belang is. Kwalitatief goed is een advocaat die betrokken is, zich tot het uiterste inspant voor de procedure, kundig is (weet hoe de procedures lopen) en een goed contact hierover onderhoudt met de cliënt. De RvR-medewerker die toeziet op de beoordeling van toevoegingen vertelt dat het voor de medewerkers van de Raad lastig is om goed zicht te hebben op de inhoudelijke kwaliteit. Het is de taak van de medewerkers om te beoordelen of een toevoeging terecht en volgens de regels wordt aangevraagd. De respondent meent wel dat het 'kort en krachtig de feiten en omstandigheden combineren met het recht' in de toevoegingaanvraag een kenmerk is van goede kwaliteit: 'een goede advocaat is ook in staat om een goede aanvraag te doen.'

Medewerkers van de IND

De geïnterviewde procesvertegenwoordigers achten de volgende elementen van belang voor kwalitatief goede rechtsbijstandverlening: kennis van de materie (pijnpunten zien, weten waarop de aandacht te vestigen), bereikbaarheid, communicatie en proceshouding. Het laatste punt ziet op het respectvol omgaan met de tegenpartij, deze als een volwaardig tegenstander behandelen. Daarnaast vinden deze respondenten het van belang dat advocaten 'reëel bezig zijn'. Dat wil zeggen goed nagaan of een zaak kans maakt en als dat niet het geval is, dan het beroep intrekken of niet instellen. Het te emotioneel betrokken raken bij een zaak wordt gezien als een element dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening kan schaden. De geïnterviewde medewerkers van het M50-loket achten het vooral van belang dat advocaten het eerste gedeelte van de aanvraag goed doen, dat wil zeggen de basisvoorwaarden van de procedure kennen en deze correct toepassen. Daarnaast helpt het als de advocaat een begeleidend schrijven bij de aanvraag voegt. Als de cliënt geen Nederlands of Engels spreekt, is het van belang dat de advocaat een tolk regelt. De advocaat moet een realistisch beeld schetsen van de procedure en van de kans op succes voor de cliënt.

Binnen de IND bestaat sinds enige tijd een systeem van incidentmeldingen. Dit systeem is ingesteld met het oog op de veiligheid van de medewerkers en een goed verloop van de pro-

cedures.⁶⁷ IND-medewerkers kunnen signalen over slecht presterende rechtsbijstandverleners melden bij de verantwoordelijke stafjurist, die de serieuze signalen vervolgens meldt bij het hoofd procesvertegenwoordiging.⁶⁸ Het meldsysteem onderscheidt de volgende categorieën:

1. Strafwaardig gedrag.
2. Klachtwaardig gedrag (gedrag dat de IND niet kan tolereren, maar bijvoorbeeld ook het kwalitatief ondermaats presteren, standaardmatig procederen).
3. Hinderlijk gedrag (gedrag waarvan de IND hinder ondervindt, bijvoorbeeld intimiderend optreden richting medewerkers).

De categorieën kunnen overlappen, bijvoorbeeld indien het optreden van een advocaat dermate agressief is dat het niet langer enkel hinderlijk is, maar klachtwaardig wordt.

Uit het voorgaande valt af te leiden op welke punten het handelen van advocaten door de IND wordt bekeken en beoordeeld. Hoewel het incidentmeldsysteem niet is bedoeld ter beoordeling van de kwaliteit van de advocatuur, kunnen de elementen van dit systeem wel een basis vormen voor het kwaliteitsoordeel van IND-medewerkers. Proceshouding en de bejegening van IND-medewerkers worden door procesvertegenwoordigers expliciet genoemd als elementen die de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening bepalen. Daarnaast is de afweging die een advocaat maakt om wel of niet met een cliënt een (beroeps-)procedure in te gaan, een aspect waarop deze groep respondenten de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur beoordeelt.

(Medewerkers van) de rechterlijke macht

Gevraagd naar een omschrijving van kwaliteit van rechtsbijstandverlening antwoordde een gerechtssecretaris dat het in ieder geval van belang is dat advocaten de formele eisen en de procedurele eisen in acht nemen. Het getuigt van slechte kwaliteit als er bijvoorbeeld geen griffierecht in reguliere zaken wordt betaald of als gronden te laat worden ingediend. Kwaliteit is er als alle vermijdbare fouten achterwege blijven. Als er een niet-ontvankelijkverklaring is, dan is dat vaak een sanctie op het gebrek aan kwaliteit. Ook eist kwaliteit dat advocaten op de hoogte zijn van de jurisprudentielijnen en dat ze deze toepassen in de zaak van hun cliënt. Maar dat het incidentmeldsysteem ziet op de veiligheid en het ordelijk verloop van vreemdelingenrechtelijke procedures.

Naast de kwaliteitseis dat de kennis van de advocaat in ieder geval inhoudelijk op orde is, moet de advocaat volgens een andere respondent weten hoe hij moet opereren in een zittingszaal en wat hij daar kan verwachten. Hij moet daarop voorbereid zijn. Heel belangrijk is het contact met de cliënt: de advocaat moet doen aan verwachtingsmanagement. Een advocaat moet in een zo vroeg mogelijk stadium alle mogelijke argumenten aanvoeren ten behoeve van de cliënt. Bedacht moet worden dat als een advocaat optreedt in een zaak die kansloos lijkt, er misschien door de vreemdeling al meer advocaten zijn benaderd die op goede gronden geweigerd hebben om de zaak te doen; die goede beoordeling onttrekt zich aldus ook aan de waarneming van de rechter. Als een kenmerk van kwaliteit noemt deze rechter het reëel houden van de verwachtingen van de cliënt.

Kwaliteit houdt ook in dat een advocaat het goede middel inzet om ervoor te zorgen dat de cliënt krijgt wat hij wil. Soms betekent dit dat de advocaat moet bellen of overleggen met de

⁶⁷ Hier moet worden opgemerkt dat de IND dit systeem niet hanteert ter beoordeling van de kwaliteit van de advocatuur. De verantwoordelijke stafjurist benadrukt dat het incidentmeldsysteem ziet op de veiligheid en het ordelijk verloop van vreemdelingenrechtelijke procedures en dat de IND niet de pretentie heeft om de kwaliteit van de advocatuur te beoordelen.

⁶⁸ Het hoofd procesvertegenwoordiging heeft hierover vervolgens contact met de Haagse deken die fungeert als centraal meldpunt (zie hoofdstuk 4).

IND. Doet hij dat niet, dan kan het gebeuren dat hij het verkeerde middel op het verkeerde moment inzet.

Als een beroep ongegrond is, betekent dat niet per se dat dit te wijten is aan de advocaat, want dat gebeurt ook in terecht gevoerde en goed gevoerde procedures. Een ongegrondverklaring ligt aan de zaak (geen sterke zaak) of aan de advocaat (wellicht wel sterke zaak, maar de advocaat weet er niet uit te halen wat erin zit). Als het aan de advocaat ligt dan gaat het om de kwaliteit van zijn beroepschrift en/of aan zijn optreden op zitting. Hij moet gronden aanvoeren en deze onderbouwen. Daarbij moet hij duidelijk maken welk onderdeel van het besluit niet deugt én waaróm dit niet deugt. Een ‘slechte’ advocaat volstaat dan bijvoorbeeld met aanduiden wat er mis is met een besluit van de IND, maar niet waaróm en ook niet wat er dan wél moet gebeuren.

Voor kwaliteit in hoger beroep gelden specifieke vereisten. De Afdeling hanteert het grievenstelsel zoals in de wet is voorgeschreven. De vraag die in een goed hoger beroepschrift zou moeten worden behandeld, is *welk* onderdeel van de uitspraak van de rechtbank deugt niet, en *waarom* deugt dat niet? Daarbij moet de advocaat de regels van het spel in acht nemen. Er wordt bijvoorbeeld niet voldaan aan de grieveneis indien hoger beroep wordt ingesteld op ‘nader aan te voeren gronden’ teneinde de termijn veilig te stellen. Bij de rechtbank kan dat wel. Bij de Afdeling moet in beginsel alles ‘er liggen’ op het moment dat de advocaat hoger beroep instelt. Artikel 83 Vw 2000 maakt het – onder voorwaarden – mogelijk dat bij de rechtbank bewijsmateriaal tijdens de beroepsprocedure wordt ingediend. De rechtbank toetst in zoverre ex nunc; de Afdeling beoordeelt echter ex tunc. Het is niet per se de advocaat met het best geformuleerde hoger beroepschrift die succes heeft. Belangrijker is dat zo goed mogelijk wordt gewezen op alle relevante aspecten in het dossier (de advocaat zou als kenner van het dossier daartoe goed in staat moeten zijn) en dat het betoog zo goed mogelijk met relevante documenten wordt onderbouwd. Bij de Afdeling is een beter hoger beroepschrift te schrijven als het besluit bij de rechtbank zo goed en zo volledig mogelijk is aangevochten. Niet bij alle advocaten is de trechterwerking in het bestuursrecht (‘wat je laat liggen, daar kun je niet op terugkomen’) bekend. Dat wil zeggen dat in hoger beroep nieuw bewijs vrijwel nooit wordt geaccepteerd.

Medewerkers van betrokken organisaties

Uit de gesprekken met zowel de medewerkers van VWN als Amnesty komt naar voren dat zij het voor de kwaliteit van belang achten dat advocaten proactief handelen en daarbij ook bereid zijn om contact te hebben met deze organisaties, bijvoorbeeld door middel van het uitzetten van onderzoeksvragen. Goede communicatie met de cliënt wordt door beiden expliciet genoemd. De advocaat moet de cliënt goed op de hoogte houden en de cliënt ook betrekken bij de acties die hij onderneemt. Betrokkenheid en het goed op de hoogte zijn van ontwikkelingen in het recht, zowel regelgeving als jurisprudentie (nationaal en Europees) worden ook genoemd. Voor advocaten die werkzaam zijn voor cliënten in vreemdelingenbewaring is het van belang dat zij op alle drie de relevante rechtsgebieden thuis zijn, of in ieder geval weten waar zij de kennis hierover kunnen halen: te weten strafrecht (Penitentiaire beginselenwet), asielrecht en vreemdelingenrecht breed, inclusief regelgeving die betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast benadrukken de medewerkers van VWN dat voor kwalitatief goede rechtsbijstandverlening creatief zijn belangrijk is; wanneer de regelgeving strikt is, moet de advocaat argumenten blijven zoeken en weten te vinden om toch iets te bereiken voor de cliënt.

5.1.2 Conclusie met betrekking tot het begrip ‘kwaliteit’

Het bovenstaande vormt een eerste globaal beeld van wat respondenten verstaan onder kwalitatief goede rechtsbijstandverlening. Bij de bespreking van hun ervaringen met de kwaliteit

wordt meer in detail en aan de hand van voorbeelden duidelijk welke elementen een rol spelen. Uit hetgeen hierboven besproken is, blijkt dat kwalitatief goede rechtsbijstandverlening in het asiel- en vreemdelingenrecht een aantal hoofdaspecten bevat. Deze kunnen worden samengevat in: actuele juridisch inhoudelijke kennis, procesvaardigheid, correcte bejegening van instanties, goede communicatie met de cliënt, doen aan verwachtingsmanagement. Dit laatste punt houdt verband met de meer ethische afweging die wordt gemaakt om cliënten al dan niet bij te staan in zaken die op het eerste gezicht geen kans van slagen hebben en komt ook naar voren als een punt waarop de kwaliteit van advocaten wordt beoordeeld. Respondenten leggen de nadruk op verschillende elementen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat voor IND-medewerkers bejegening een belangrijk element is, evenals ‘reëel bezig zijn’. Dat wil zeggen alleen procedures doorzetten die bij voorbaat kans van slagen hebben. Dit terwijl advocaten in dit kader wijzen op de moeilijkheid om dit ‘van buiten af’ vast te stellen en dus terughoudend zijn in het meenemen van dit aspect. Advocaten en medewerkers van VWN benadrukken ook dat de advocaat juist creatief moet zijn en dat het belang van de cliënt vergt dat er wellicht procedures gestart worden waarvan de IND het nut niet inziet. Het verschil in waardering van het aspect kansrijkheid van een procedure komt vooral tot uiting in de discussie over het ‘doorprocederen’. Alvorens in te gaan op de ervaringen van de respondenten met de kwaliteit, zullen we aandacht besteden aan deze discussie: wanneer is een zaak ‘kansloos’ en hoe dit te beoordelen? We zullen zien dat de ideeën hierover uiteenlopen. Voor het duiden van de ervaringen met de kwaliteit van de respondenten is het van belang om te begrijpen hoe er vanuit verschillende posities gedacht wordt over deze kwestie, en op basis van welke uitgangspunten het handelen van advocaten wordt beoordeeld.

5.2 Discussie over het doorprocederen

In het debat over de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur is er een discussie gaande tussen de overheid en advocatuur over de vraag in hoeverre er procedures worden gestart die kansloos dan wel zinloos zijn. Onder een kansloze procedure wordt hier verstaan het starten van een procedure⁶⁹ in een zaak waarin de kans om een aanvraag ingewilligd te zien of een zaak te winnen bij voorbaat niet aanwezig is. Onder een zinloze procedure wordt verstaan het starten van een procedure of het instellen van een beroep in een zaak waar bij voorbaat duidelijk is dat de cliënt er geen enkel belang bij heeft. Het verschil zit hem hierin dat een kansloze procedure in het belang van de cliënt zou kunnen zijn, terwijl dit bij een zinloze procedure niet het geval is. Hoe ingewikkeld het is om het onderscheid aan te brengen en vooral ook om dit te onderzoeken, is hierboven al aangestipt, maar we gaan er hieronder wat verder op in.

Advocaten bekijken dit vraagstuk vanuit hun rol als belangenbehartiger. Volgens de geïnterviewde advocaten staat hetgeen de cliënt wil (over het algemeen: in Nederland blijven) centraal en heeft de advocaat in principe alleen een verantwoordelijkheid tegenover de cliënt.⁷⁰ Wat betreft het starten van kansloze procedures stellen de geïnterviewde advocaten en de deken dat dit gerechtvaardigd kan zijn. De volgende overwegingen spelen hierbij een rol. In een beroepsprocedure, bijvoorbeeld tegen een afwijzing van de asielaanvraag, kan een argument voor het laten toetsen van een afwijzende beschikking door de rechtbank zijn, dat een

⁶⁹ Dit kan zijn: een eerste aanvraag, bezwaar, beroep, hoger beroep of een opvolgende aanvraag.

⁷⁰ Eén respondent erkent dat de vraag legitiem is in hoeverre de maatschappij de wens van een cliënt om in Nederland te blijven, financieel moet blijven ondersteunen wanneer zijn zaak kansloos is. Hieruit blijkt dat hij vindt dat advocaten ook een zekere mate van publieke verantwoordelijkheid hebben, of in ieder geval dat de discussie hierover gevoerd moet worden.

onafhankelijke instantie naar de aanvraag kijkt. Bij advocaten leeft het idee dat IND-medewerkers de instructie krijgen om zaken af te wijzen, tenzij er geen reden voor afwijzing kan worden gevonden. Daarom is, in hun ogen, het enkele feit dat er nog geen onafhankelijke instantie naar de aanvraag heeft gekeken, een rechtvaardiging voor het starten van een beroepsprocedure.

Daarnaast speelt mee dat, in het geval een procedure schorsende werking heeft, de vreemdeling de procedure in Nederland mag afwachten. Of, indien er geen sprake is van schorsende werking, is de ervaring van enkele respondenten dat de cliënt in ieder geval minder snel op straat of uitgezet zal worden. Ook dit kan een gerechtvaardigd belang zijn. In asielzaken wordt dit argument nog versterkt omdat de belangen groot zijn: het kan gaan om een kwestie van leven of dood.

Een derde rechtvaardiging voor het starten van een bij voorbaat kansloze beroepsprocedure is het feit dat de situatie compleet anders kan zijn op het moment dat een zaak wordt behandeld door de rechter; de situatie in het land van herkomst is verslechterd, er zijn nieuwe documenten beschikbaar of het beleid is gewijzigd.

Meer in het algemeen wordt door advocaten het zogenaamde tijdrekken door het starten van procedures als te rechtvaardigen gezien indien er een concreet belang is voor de cliënt. Genoemde voorbeelden van dit concrete belang voor de cliënt zijn: het voltooiën van een medische behandeling, het behouden van opvang, het voorbereiden van een andere aanvraag of tijd krijgen om een paspoort te regelen voor verblijf elders. Over de vraag of het in principe legitiem is om tijd te rekken, lopen de ideeën van de advocaat-respondenten enigszins uiteen. Voor de één is rekken ‘akkoord, maar dan moet er een ander doel zijn dan het rekken op zich (...) Er moet er een concreet belang zijn wat een beetje in de buurt zit van de procedure.’ Anderen vatten dit breder op en hanteren de lijn dat nooit zeker is wat er gaat gebeuren bijvoorbeeld in de jurisprudentie, het beleid (recentelijk het kinderpardon) of in het persoonlijk leven van de cliënt (geboorte van een kind), waardoor de situatie van de cliënt er anders uit komt te zien: ‘een zaak die misschien kansloos begint, kan aan het eind heel kansrijk worden’. Een van de advocaat-respondenten vindt dat de discussie hierover binnen de advocatuur gevoerd moet worden.

Een ander motief om door te procederen dat deze respondent noemt, is dat de advocaat het niet eens is met het beleid en daarom zaken blijft aanspannen die (volgens staande jurisprudentie) kansloos zijn maar waarvan de advocaat vindt dat de fundamenten van het beleid niet kloppen. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar de wijze waarop een asielverzoek wordt beoordeeld (de geloofwaardigheidsbeoordeling/ POK-toets). Deze toets kan er volgens advocaten toe leiden dat mensen uitgeprocedeerd raken die eigenlijk asiel hadden moeten krijgen.

Een argument dat deels volgt uit het vorige is dat er bij nationale rechters kansloze nationale procedures moeten worden doorlopen om uiteindelijk bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg uit te komen waar de zaak mogelijk wel een kans heeft. Om een zaak daar te kunnen voorleggen, moeten de nationale rechtsmiddelen immers zijn uitgeput. Een advocaat noemt het van overheidswege kwalificeren van deze praktijk als kansloos procederen een ‘politiek spelletje’.

Een ander punt dat enkele advocaat-respondenten naar voren brengen in reactie op de kritiek dat advocaten onnodig procedures zouden stapelen, is dat zij daartoe gedwongen worden door het handelen van de Nederlandse overheid. De IND en DT&V maken fouten (in het aangedragen voorbeeld ging het om een reguliere vreemdelingenzaak) en in plaats van deze te corrigeren, zegt die IND dat de advocaat maar beroep moet instellen omdat het besluit dan wel vernietigd wordt. Hoewel dit soort procedures niet als kansloos kunnen worden bestempeld (advocaten winnen doorgaans zaken waarin het duidelijk is dat de IND een fout heeft begaan) zou deze categorie procedures wel kunnen worden gekwalificeerd als overbodig.

De bespreking van deze argumenten laat zien dat er vele kanten zitten aan de keuze om al dan niet door te procederen. Het kan zijn dat de zaak niet direct kans maakt maar dat er wel een belang is voor de cliënt. Dit maakt ook dat het lastig te beoordelen is voor buitenstaanders of een *kansloze* procedure ook een *zinloze* procedure is. Voor collega-advocaten, rechters of medewerkers van de IND kan het een raadsel zijn waarom iemand beroep instelt in een zaak die volstrekt kansloos lijkt, terwijl deze actie voor de advocaat een strategische is. Zoals een advocaat zegt: 'De rechter ziet alleen de kansloze elementen. Hij ziet niet of er eventueel een goede reden achter zit.' De langetermijnvisie van de advocaat is niet altijd zichtbaar.

Advocaten kunnen onderling van mening verschillen over wanneer en in welke gevallen het gerechtvaardigd is om procedures enkel te gebruiken om tijd te rekken voor de cliënt, maar het is duidelijk dat volgens de advocaten met wie wij hebben gesproken tijd rekken een legitiem belang kan zijn. Wanneer dit uitgangspunt binnen de advocatuur wordt geaccepteerd, zullen deze praktijken dus niet als kwalitatief ondermaats worden bestempeld. Het starten van zinloze procedures wordt wel als kwalitatief ondermaats gezien: er moet een belang zijn voor de cliënt. Omdat het vaak moeilijk van buitenaf te beoordelen is waarom een advocaat een bepaalde actie onderneemt (en daarbij de complicerende factor dat, zoals gezegd, een kansloze zaak een kansrijke zaak kan worden), is dit onderscheid echter lastig te onderzoeken. Wel duidelijk is, en dat wordt ook door de respondenten benadrukt, dat indien een aanvraag wordt ingediend of een beroep wordt ingesteld dit op een gedegen wijze dient te gebeuren. Dit is ook waar de CIT naar kijkt op het moment dat de commissie het werk van asieladvocaten toetst. Niet de keuze om al dan niet door te procederen wordt beoordeeld, maar het werk dat vervolgens wordt geleverd.

Volgens de respondenten van de IND schort er geregeld iets aan het geleverde werk van advocaten. Dit uit zich met name in wat zij noemen 'standaardmatig procederen' en ook in het niet-intrekken van beroepen (met name in bewaringszaken), terwijl het volgens de respondenten van de IND duidelijk is dat de zaak geen kans maakt. Met name de procesvertegenwoordigers die werkzaam zijn op alle drie de gebieden maken hier een verschil tussen asiel (en regulier) aan de ene kant en bewaring aan de andere kant. Volgens deze respondenten is er op de eerstgenoemde terreinen altijd wel een punt waarover discussie bestaat en dat kan worden voorgelegd aan de rechtbank, terwijl het bij bewaringszaken vaak van te voren duidelijker is of een beroep kansloos is. Hierop wordt bij de beschrijving van de ervaringen met de kwaliteit nader ingegaan.

In de kern zijn de respondenten (advocaten en medewerkers van de IND) het erover eens dat indien er een procedure wordt ingesteld, ook al is of lijkt deze bij voorbaat kansloos, de advocaat beoordeeld moet worden op de kwaliteit van het werk dat hij levert en niet op de vraag of de procedure al dan niet terecht is ingesteld. De respondenten van de IND en de advocatuur hebben echter een verschillende visie op de vraag wanneer het gerechtvaardigd is om een procedure te starten. Zij vinden elkaar echter weer op het punt dat als de advocaat heeft gekozen voor het voeren van een procedure, hij gedegen werk moet leveren (goed onderbouwde stukken etc).

5.3 Ervaringen met de kwaliteit

De ervaringen van de respondenten met de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening waarop zij zicht hebben, bespreken we voor de drie verschillende rechtsterreinen afzonderlijk. Op deze manier kunnen we rekening houden met de specifieke kenmerken van de drie rechtsgebieden en in duidelijk in kaart brengen welke problemen met de kwaliteit zich waar voordoen. Zijn er verschillen in kwaliteit aan te wijzen tussen de rechtsgebieden?

5.3.1 Ervaringen met de kwaliteit in asielzaken

Het merendeel van de respondenten heeft direct zicht op het werk van asieladvocaten en is bevraagd over de ervaringen die zij hebben met de kwaliteit van het werk van deze advocaten. Zijn er problemen met de kwaliteit? Zo ja, wat is de aard en de frequentie van de problemen en waar liggen de mogelijke oorzaken.

Advocaten

Twee van de geïnterviewde advocaten zijn voorzitter van een Commissie Intercollegiale Toetsing in twee verschillende AC's. Zij schatten de omvang van de groep advocaten die (weleens) ondermaats presteert rond de vijftien à twintig procent. Eén van hen vindt dat tien tot vijftien procent van de advocaten erg goed is, dat wil zeggen dat zij een proactieve werkwijze hanteren (veel tijd in zaken steken en proberen alles eruit te slepen voor de cliënt door zaken goed voor te bereiden, op internet te zoeken, door te vragen etc), er een grote midden-groep is die netjes zijn werk doet (reactief, afwachende houding, niet fout maar ook niet super) en er een groep is, ongeveer vijftien procent, van 'cynici, querulanten en dieven, soms'. De andere CIT-voorzitter komt ongeveer op hetzelfde uit. Naar schatting 80 procent van de advocaten op het betreffende AC functioneert volgens hem naar behoren tot goed en bij de overige twintig procent doen zich knelpunten voor. Deze respondent (die tevens lid is van de KRAV) benadrukt dat hij de klacht dat asieladvocaten structureel ondermaats werk leveren absoluut niet herkent. Er zijn bij sommige advocaten punten die verbetering behoeven, maar over het algemeen staan collega's open voor feedback en eventueel begeleiding. De knelpunten die worden geconstateerd bij asieladvocaten werkzaam op de AC's bestaan voornamelijk uit:⁷¹

- het indienen van summiere aanvullingen en correcties (en het niet opmerken van tegenstrijdigheden), zienswijzen en gronden van beroep;
- onvoldoende toepassing jurisprudentie van de Afdeling ('trechtermodel'⁷² en grievenstelsel);
- juridische aspecten die onderbelicht blijven;
- onvoldoende ingaan op individuele aspecten van een zaak;
- opvolgende aanvragen ('hasa's') die onvoldoende zijn voorbereid;
- niet aanwezig zijn op het AC op dag 6;⁷³

⁷¹ Deze opsomming is aangevuld met informatie uit de jaarverslagen 2012 van de CIT AC Den Bosch, CIT Zevenaar en CIT Schiphol. Hier moet worden benadrukt dat in de jaarverslagen staat dat het overgrote deel van het getoetste werk van advocaten voldoende, goed of zeer goed werd bevonden en dat deze knelpunten dus zien op een groep van ongeveer 15-20% van de advocaten.

⁷² Argumenten in het voornemen die niet bij de eerste gelegenheid worden weerlegd, zijn in het verdere verloop van de procedure niet of nauwelijks van tafel te krijgen (bv. ongeloofwaardig geachte verklaringen van de cliënt zullen deze blijvend worden tegengeworpen).

- gebrekkige communicatie;
- termijnverzuim;
- niet verschijnen ter zitting;
- laten waarnemen door niet-advocaten.

Naast deze knelpunten wordt meer in het algemeen het hanteren van een reactieve werkwijze in een aantal gevallen gezien als kwalitatief onvoldoende.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

Uit de ervaringen van de RvR-medewerker die werkzaam is op een AC (een ander AC dan waar de geïnterviewde CIT-voorzitters werkzaam zijn) met de kwaliteit, komt een aantal dezelfde punten als hierboven besproken naar voren. De respondent meent dat ongeveer 75 procent van de 80 advocaten werkzaam op het betreffende AC een reactieve werkhouding heeft. Hiermee wordt een bedoeld een afwachtende houding, het niet proactief handelen door bijvoorbeeld al vanaf dag-1 actief informatie te verzamelen. Ongeveer de helft van de advocaten komt niet naar het AC op dag zes om het voornemen te bespreken. Een aantal advocaten maakt gebruik van Skype maar nog ongeveer 40 procent van de advocaten werkzaam op dat AC bespreekt het voornemen niet met de cliënt. Ook komt het voor dat er geen zienswijze wordt ingediend (drie à vier dezelfde advocaten).⁷⁴ Andere zaken die deze respondent opvallend, zijn dat sommige advocaten (twee à drie) zeer korte besprekingen houden met de cliënt en dat stukken slecht worden opgesteld (één advocaat). Daarnaast valt het de respondent op dat de zogenaamde ‘onbegeleide hasa’s’ (asielzoekers die zelf een opvolgende aanvraag indienen) vrijwel altijd worden bijgestaan terwijl de zaak volgens de respondent kansloos is. Onbegeleide hasa’s krijgen een advocaat toegewezen die de cliënt vanaf dag vier in de AA-procedure begeleidt. De advocaat krijgt op die dag het dossier (tenzij hij eerder om het dossier verzoekt). Het zijn veelal grote dossiers en het is niet mogelijk om het hele dossier door te nemen op dag vier voorafgaand aan het gesprek met de cliënt. Inhoudelijk zijn die zaken niet heel sterk, dus de respondent zou verwachten dat advocaten sneller kenbaar zouden maken dat ze de zaak opgeven voor een second opinion door een andere advocaat, maar dit is niet het geval. RvR balie-medewerkers horen aan de balie – of ze horen dit achteraf van Vluchtelingenwerk – dat advocaten zeggen dat ze de zaak wel doen, maar achteraf tegen de cliënt zeggen: ‘ik kan niet veel voor je betekenen.’ De respondent plaatst vraagtekens bij de organisatie van het systeem en vraagt zich af of het niet zo georganiseerd zou moeten worden dat zaken niet standaard worden toebedeeld, maar dat de zaken in het proces bekeken worden door twee advocaten en dat zij hun oordeel aan elkaar geven. Nu is het vaak (praktisch altijd) zo dat de advocaat op dag vier de zaak automatisch inneemt. Volgens de respondent maken veel van die zaken geen kans bij de rechter en is het zonde om hier tijd in te steken.

De RvR-medewerker die toeziet op de beoordeling van toevoegingsaanvragen signaleert de volgende problemen bij de asieladvocatuur: het aanvragen van teveel toevoegingen (bijvoorbeeld in het geval van een verknocht familieverband waarbij er in principe maar één toevoe-

⁷³ Hier is discussie over binnen de advocatuur. In de Best Practice Guide Asiel staat: ‘In principe dient u het voornemen zelf met de cliënt te bespreken, zeker als er daarin geloofwaardigheidsaspecten aan de orde zijn. Besluit dus niet te snel om de bespreking met uw cliënt op Dag 6 achterwege te laten of aan een collega over te dragen in het kader van het spreekuur in het AC.’ (p. 81) En: ‘Besluit u dan ook niet om zonder goede redenen op deze dagen verstek te laten gaan in het AC. Van de andere kant maakt u wellicht een afweging, want het opstellen van de zienswijze kost de nodige tijd, zeker als u meerdere zaken heeft waarin u op Dag 6 een zienswijze moet indienen.’ (p. 83).

⁷⁴ Volgens de *Best Practice Guide Asiel* dient de advocaat in principe een zienswijze in te dienen: ‘Als er een voornemen is uitgebracht, wordt er in principe een zienswijze ingediend. De cliënt kan alleen via u met de IND communiceren.’ (p. 81).

ging wordt verstrekt voor het bijstaan van het hele gezin),⁷⁵ het aanvragen van toevoegingen voor zaken terwijl de cliënt niet meer in beeld is of voor zaken die bij voorbaat geen kans maken. Als voorbeeld wordt gegeven het herhaaldelijk aanvragen van toevoegingen voor het bijstaan van asielzoekers die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen.⁷⁶ Deze mensen zijn niet uitzetbaar maar zullen ook geen status krijgen. De respondent erkent dat die mensen tussen wal en schip vallen, maar vindt dat de advocaat toch moet bekijken hoe zinvol het is om weer een zoveelste procedure te starten. De respondent vertelt dat dit soort zaken met regelmaat voorbij komen, maar dat er weinig te zeggen valt over de precieze frequentie.

IND

De meldingen van IND medewerkers die binnenkomen bij het incidentmeldsysteem van de IND over gedrag van asieladvocaten zien onder andere op de volgende punten:

- onvoldoende kennis van de procedure;
- gebrekkige communicatie met de cliënt waardoor de cliënt ter zitting onvoldoende op de hoogte is van de stand van zaken;
- slechte bereikbaarheid;
- knippen en plakken uit vorige beroepschriften/ standaardmatig procederen (met name bij herhaalde asielaanvragen);
- agressief of onbeschoft gedrag jegens IND medewerkers.

De meeste meldingen komen binnen over het laatste punt. Het gaat om vijf à zes advocaten. Over de overige problemen wordt ook met enige regelmaat melding gemaakt. De stafjurist die de meldingen verzamelt, vindt het erg lastig om iets te zeggen over de precieze frequentie van de problemen. De genoemde punten betreffen alleen de zaken waar IND medewerkers melding van maken en het vermoeden bestaat dat dit het topje van de ijsberg is. Het beeld dat lang niet van alle zaken die door de IND medewerkers als kwalitatief onder de maat worden beschouwd melding wordt gemaakt, wordt bevestigd door de geïnterviewde procesvertegenwoordigers. Zij vertellen dat zij tot voor kort niet op de hoogte waren van de mogelijkheid om intern melding te maken van misdragingen van advocaten en dat ze ook niet snel geneigd zijn om dit te doen.

De ervaring van de geïnterviewde procesvertegenwoordiger zelf op het gebied van asiel is dat er een groot verschil is in niveau: sommige advocaten zijn echt goed (ongeveer vijftien procent), een aantal heel slecht (vijftien procent) en de rest zit er tussenin. De volgende problemen doen zich voor bij de groep die slecht presteert: het nalaten actie te ondernemen wanneer het duidelijk is wat er van de advocaat wordt gevraagd (bijvoorbeeld toestemmingsverklaring voor opstarten BMA-advies), pijnpunten niet zien en het niet voeren/volgen van de vereiste juridische argumentatielijn. Ook het te veel emotioneel betrokken zijn bij een zaak en daardoor juridisch minder sterk werk leveren, is een probleem met de kwaliteit dat deze respondent signaleert. Alle respondenten uit deze groep zien dat het steeds dezelfde advocaten zijn bij wie de genoemde problemen met de kwaliteit zich voordoen: 'Je kan op een gegeven moment wel uittekenen welke advocaat wat wel en niet doet'. Het is een vaste groep advocaten bij wie de problemen zich voordoen en het is intern bekend om welke advocaten het gaat.

Ervaringen van (medewerkers van) de rechterlijke macht

⁷⁵ Hier is discussie over tussen de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand. De advocatuur is het er niet mee eens dat wanneer er sprake is van een verknocht familieverband er een toevoeging wordt verstrekt. De respondent meent dat dit kan verklaren waarom in dit soort zaken teveel toevoegingen worden aangevraagd.

⁷⁶ Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Volgens deze bepaling kunnen asielzoekers worden uitgesloten van bescherming – en dus van een verblijfsstatus – wanneer zij vermoedelijk betrokken zijn geweest bij (oorlogs)misdaden en mensenrechtenschendingen.

Gevraagd naar de ervaringen met de kwaliteit van advocaten antwoordt een respondent dat de jurisprudentie onvoldoende wordt gekend door advocaten. Op dat terrein ziet deze rechter ook vaak dat advocaten standaard dankbaar gebruik maken van wat op Vluchtweb staat en dat één op één op de zaak toepassen zonder dat op de zaak toe te spitsen.

Veel advocaten komen er vaak niet aan toe om in hun beroepschrift goede gronden aan te voeren om duidelijk te maken welk onderdeel van het besluit niet deugt en waarom dat niet deugt en – anders dan een collega - vindt deze rechter dat advocaten het in het algemeen dan ook niet goed doen op zitting. Deze respondent signaleert de volgende problemen met betrekking tot kwaliteit:

- er zijn advocaten die stevast te laat zijn met stukken c.q./ te kort voor de zitting met stukken aankomen;
- advocaten zijn te laat met gronden;
- advocaten weten de grond niet goed te formuleren;
- advocaten snappen of kennen de regelgeving niet.

Volgens een geïnterviewde rechter gaat het vaak over heel basale zaken. Deze respondent meent dat er advocaten zijn op wie de rechter kritiek kan hebben omdat ze kansloze procedures voeren. De advocaat kiest dan voor een bepaalde oplossing, terwijl een andere oplossing veel meer voor de hand ligt. Een concreet voorbeeld van een situatie waarin naar het oordeel van de rechter door de advocaat een verkeerde keuze werd gemaakt, betrof het beroep van een vreemdeling tegen het COA over opvang. Er was, hangende die procedure, beleid gemaakt dat categoriaal bescherming bood waar de betreffende vreemdeling onder viel. Hij hoefde nog slechts een nieuwe aanvraag te doen. Hoewel de advocaat hierop werd gewezen, hield hij vast aan zijn juridische betoog in de lopende beroepzaak en regelde hij niet dat zijn cliënt die nieuwe aanvraag indiende.

Een rechter/respondent noemt het voorbeeld van een advocaat die in een bewaringszaak met inhoudelijke asielgronden komt, terwijl genoegzaam bekend zou moeten zijn dat asielgronden in een bewaringszaak niet aan de orde kunnen komen.

In hoger beroep is het voor de ervaringen met kwaliteit volgens de respondent van belang zich te realiseren dat een groot aantal zaken ‘eruit valt’ omdat de betrokkene direct of na tussenkomst van de rechtbank een vergunning krijgt. Slechts een beperkt aantal – doorgaans minder sterke zaken – haalt de hoger beroepsfase bij de Afdeling (top van de ijsberg). De Afdeling oordeelt in hoger beroep, hetgeen betekent dat daar de vraag aan de orde is of de uitspraak van de eerste rechter aan alle eisen voldoet. De Afdeling hanteert het grievenstelsel zoals in de wet is voorgeschreven. De vraag die in een goed hoger beroepschrift zou moeten worden behandeld is *welk* onderdeel van de uitspraak deugt niet, en *waarom* deugt dat niet? Daarbij moet de advocaat de regels van het spel in acht nemen. Veel advocaten doen dat onvoldoende. Er wordt bijvoorbeeld niet voldaan aan de grieveneis indien hoger beroep wordt ingesteld op ‘nader aan te voeren gronden’ teneinde de termijn veilig te stellen. Voor advocaten in beroepszaken is het van belang – als het tot een zitting komt – zich vooral te concentreren op wat de Afdeling weten wil. Wat de kansrijkheid van hoger beroepen betreft: het is niet per se de advocaat met het best geformuleerde hoger beroepschrift die succes heeft. Belangrijker is dat zo goed mogelijk wordt gewezen op alle relevante aspecten in het dossier (de advocaat zou als kenner van het dossier daartoe goed in staat moeten zijn) en dat het betoog zo goed mogelijk met relevante documenten wordt onderbouwd. De geïnterviewde benadrukt dat er bij de Afdeling een beter hoger beroepschrift is te schrijven als het besluit bij de rechtbank zo goed en zo volledig mogelijk is aangevochten. Hij acht een wezenlijk deel van de beroepschriften beneden peil. Allereerst moet de advocaat ervoor zorgen dat het beroep ontvankelijk is; over de art. 91.2-drempel heen zijn is dus van belang, maar niet genoeg: de advocaat moet

duidelijk beschrijven/omschrijven waar de pijn zit.⁷⁷ Hoe minder de advocaat herhaalt, hoe duidelijker hij onderbouwt waarom hij zich met een aangevallen onderdeel van de uitspraak niet kan verenigen, hoe beter zijn grief wordt. De zaak kan alsnog in een ‘91.2’ eindigen, maar bij een behoorlijke argumentatie ligt het dan in ieder geval niet aan de kwaliteit van het hoger beroepschrift. De rode draad van het betoog van de respondent is: blij procederen; zorg dat het debat wordt voortgezet. Zijn oordeel over een wezenlijk deel van de beroepen is dat er méér uit te halen was en dat het tekortschieten is veroorzaakt door enerzijds een gebrek aan kennis en anderzijds (ook) wegens een gebrek aan tijd (die aan een andere zaak kan worden besteed).

Er zijn advocaten op wie de rechter kritiek kan hebben omdat ze kansloze procedures voeren. De advocaat kiest dan voor een bepaalde oplossing, terwijl een andere oplossing veel meer voor de hand ligt. Kwaliteit houdt dus ook in dat een advocaat het goede middel inzet om ervoor te zorgen dat de cliënt krijgt wat hij wil. Soms betekent dit dat hij moet bellen of overleggen met de IND. Doet hij dat niet, dan kan het gebeuren dat hij het verkeerde middel op het verkeerde moment inzet.

Een concreet voorbeeld van een situatie waarin naar het oordeel van de rechter door de advocaat een verkeerde keuze werd gemaakt, betrof het beroep van een vreemdeling over opvang tegen het COA. Er was, hangende die procedure, beleid gemaakt dat categoriaal bescherming bood waar de betreffende vreemdeling onder viel. Hij hoefde nog slechts een nieuwe aanvraag te doen. Hoewel de advocaat hierop werd gewezen, hield hij vast aan zijn juridische betoog in de lopende beroepzaak en regelde hij niet dat zijn cliënt die nieuwe aanvraag indiende.

Betrokken organisaties

De geïnterviewde medewerkers van VWN vertellen dat binnen de organisatie het beeld bestaat dat de meeste advocaten naar behoren tot goed presteren. Een kleine groep asieladvocaten is uitmuntend, ongeveer een even grote groep presteert slecht. Volgens de respondenten is er over het algemeen dus geen ernstig probleem met de kwaliteit van de asieladvocatuur. Problematisch is wel dat er sprake is van ‘rotte appels’ die maar niet uit het systeem te krijgen zijn. De respondenten brengen als positief punt naar voren dat het meer gebeurt dan voorheen dat advocaten de gehoren van hun cliënt met de IND bijwonen.⁷⁸ Binnen VWN wordt positief gewaardeerd dat een aantal advocaten echt probeert regelgeving of praktijk te veranderen. De problemen met de kwaliteit die de medewerkers van VWN signaleren, zien op de volgende punten:

- passieve houding (bv. niet handelen naar aanleiding van negatief hooradvies Medifirst);
- het voornemen niet bespreken met de cliënt op dag 6;
- negatieve grondhouding (‘het gaat toch niets worden, ik doe het, maar ik verwacht er niet veel van’);
- gebrek aan creativiteit;
- gebrek aan kennis.

Ook deze respondenten vinden het lastig om vast te stellen hoe vaak of bij hoeveel advocaten deze zaken zich voordoen maar zij hebben de indruk dat er op elk AC tussen de vijf en tien advocaten zijn die werken vanuit een negatieve grondhouding.⁷⁹ Net als de andere responden-

⁷⁷ Artikel 91, lid 2 Vw 2000 luidt: ‘Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan zij zich bij de vermelding van de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel.’

⁷⁸ Dit is niet voorgeschreven in de Best Practice Guide Asiel en is ook niet gebruikelijk. Het is dus een extra handeling die de advocaat verricht voor de cliënt waar geen additionele vergoeding tegenover staat.

⁷⁹ Vanaf juni 2013 nemen er totaal 350 advocaten deel aan de AC-roosters.

ten zeggen de VWN-medewerkers dat intern namen bekend zijn van advocaten die behoren tot de groep die ondermaats functioneert.

Ten aanzien van de volgende twee onderwerpen, worden de antwoorden van alle respondenten gezamenlijk besproken.

5.3.1.1 Veranderingen in de tijd (asiel)

Aan respondenten is gevraagd of zij een ontwikkeling zien in de tijd. Doen de problemen zich tegenwoordig vaker of minder vaak voor? Is de aard van de problemen veranderd? Een advocaat-respondent vertelt dat het aantal slecht functionerende advocaten een hoge vlucht heeft genomen toen de vergoedingen in asielprocedures beter werden met de invoering van de verbeterde asielprocedure in 2010. Een advocaat die aan de voorwaarden voldeed, kon toetreden tot een AC-rooster en zo asielzaken toebedeeld krijgen. Eerder was dit een gesloten systeem. Deze respondent ziet een duidelijk verband tussen de gestegen vergoedingen en het aantal advocaten dat asielzaken wil doen, en het aantal slecht functionerende advocaten. Respondenten werkzaam bij de IND die zicht hebben op de asieladvocatuur hebben de indruk dat het niveau redelijk gelijk is gebleven. In het verleden waren er goede en slechte advocaten en dat is nu ook het geval. Het antwoord op de vraag of de maatregelen die zijn genomen (met name door de Raad voor Rechtsbijstand) om de kwaliteit van de asieladvocatuur te verbeteren, effect hebben gehad, is wisselend. De CIT-voorzitters menen dat de aanvullende eisen en het feit dat er commissies intercollegiale toetsing actief zijn in de AC's zeker hebben bijgedragen aan de kwaliteit: het toezicht houdt de advocaten scherp. De RvR-medewerker die werkzaam is op een AC is sceptischer over het effect van de maatregelen en de invloed van de CIT. Volgens deze respondent is het probleem dat er uiteindelijk geen consequenties worden verbonden aan slecht functioneren waardoor de betreffende advocaten nog steeds meedoen in het systeem. Zijn RvR-collega die toeziet op de beoordeling van toevoegingaansvragen en een VWN-medewerker stellen ook dat het lastig is om personen die niet functioneren uit het systeem te krijgen en dat uitwassen nog steeds voorkomen. Een respondent vanuit de groep rechters die lange ervaring heeft in het vreemdelingenrecht ziet in de periode van zes jaren werkzaamheid in de rechtspraak in vreemdelingenzaken geen ontwikkelingen. In hoger beroep is er ook niet veel veranderd, 'misschien iets beter geworden', terwijl het speelveld ingewikkelder geworden is. Een collega-rechter denkt wat milder over de ontwikkelingen: in asielzaken zag hij in het verleden betogen in de zin van 'het kan toch niet zo zijn dat dit verhaal niet geloofd wordt', terwijl hij nu ziet dat er veel meer ingespeeld wordt op de toetsingsmodaliteiten die gehanteerd moeten worden en dat daarop gepleit wordt. Er wordt meer teruggegrepen op Europees recht, maar ook op uitspraken van andere rechtbanken. Met andere woorden: het is allemaal 'wat inhoudelijker, wat steviger geworden'.

5.3.1.2 Mogelijke oorzaken (asiel)

Waarin liggen volgens de respondenten de oorzaken van de problemen die zij signaleren met de kwaliteit van de asieladvocatuur? In de gesprekken met de respondenten is een aantal mogelijke oorzaken genoemd, die we hier bespreken aan de hand van de volgende vier categorieën: 1) achtergrond en kantoororganisatie, 2) persoonlijkheidskenmerken en motivatie, 3) de werking van de institutionele context en 4) de aard van het rechtsgebied.

Opgemerkt zij dat een aantal oorzaken ook geldt voor reguliere- en bewaringszaken. De hierna genoemde oorzaken worden (voornamelijk) genoemd door respondenten die zicht hebben op asiel.

Achtergrond en kantoororganisatie

Eén van de geïnterviewde CIT-voorzitters vertelt dat hij in zijn functie ziet dat problemen zich voornamelijk voordoen bij éénpitters. En dan in het bijzonder bij éénpitters die alles alleen doen, geen netwerk hebben en daardoor weinig kwaliteitsimpulsen krijgen. Het duidelijke beeld geschetst door deze respondent dat het ondermaats presteren verband houdt met het éénpitter zijn, wordt niet zo sterk gedeeld door de andere respondenten. Hoewel in de besproken voorbeelden naar voren is gekomen dat het in een aantal situaties éénpitters betrof, meenden de respondenten dat zij ofwel geen zich hadden op de manier waarop de betreffende advocaat kantoor hield ofwel dat het éénpitter zijn niet per se een bepalend kenmerk is. Door andere advocaat-respondenten is hier tegenover gezet dat het werken in loondienst, met druk die kan uitgaan van het kantoor om omzet te draaien, een mogelijke oorzaak is van een onvoldoende gedegen manier van werken. Deze persoon spreekt over een reguliere vreemdelingenrechtpraktijk maar dit geldt meer in het algemeen en dus ook voor asiel: ‘Mijn ervaring is dat ik als eenpitter beter in staat ben om kwaliteit te leveren. Omdat als ik bij een kantoor zit en in loondienst ben – het hangt er natuurlijk helemaal vanaf hoe een kantoor is, of er veel mensen in dienst zijn, er hoge kosten zijn, veel overhead, dan moet er ook veel binnenkomen. Dus je bent veel vaker gedwongen om zaken aan te nemen die je eigenlijk kansloos acht of waarvan je niet zoveel verstand hebt [...] of waarvoor je geen tijd hebt.’ Ook een respondent van de IND stelt dat het leveren van ondermaats werk (bv. slechte bereikbaarheid) doorgaans te koppelen is aan kantoren met een bepaalde stijl. Het hebben van een slechte kantoororganisatie wordt door groot aantal respondenten naar voren gebracht als mogelijke oorzaak.

Vanuit de rechterlijke macht komt het geluid dat er advocaten zijn die misschien niets anders kunnen krijgen; zij doen ‘uit armoede’ vreemdelingenzaken. Een collega denkt dat het probleem vooral ligt bij de sociale kantoren en bij de generalisten die denken overal verstand van te hebben.

Een element dat door vrijwel alle respondenten als oorzaak wordt gezien voor het ondermaats presteren van advocaten, is het onvoldoende gespecialiseerd zijn, het rechtsgebied ‘erbij doen’ (dit geldt ook voor regulier vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring). En, zoals een medewerker van de RvR zei, ‘het is een aantrekkelijk rechtsgebied om erbij te doen, aangezien een advocaat die aan de voorwaarden voor deelname aan het AC rooster voldoet, zaken krijgt toebedeeld.’

Persoonlijkheidskenmerken en motivatie

Volgens een geïnterviewde CIT-voorzitter zijn er profielen van wanpresteerders: 1) de oude advocaten die het vak niet meer kunnen bijhouden; 2) de cynisch overspannen types, personen die het niet veel meer kan schelen; 3) advocaten die veel te betrokken zijn, emotioneel vol zitten en het niet meer aankunnen; en 4) boeven, personen die willens en wetens veel zaken aannemen en structureel te weinig doen.⁸⁰ Deze profielen kwamen in de gesprekken met de verschillende respondenten terug. Vooral het tweede profiel (de cynisch geworden advocaat die het niet veel meer kan schelen) werd veelvuldig genoemd als type advocaat dat ondermaats presteert. Veelal gaat het dan om gebrek aan betrokkenheid. Op het moment dat de persoonlijke inzet, om wat voor reden dan ook, te laag is, heeft dit een negatief effect op de kwaliteit. Bij een respondent uit de categorie IND leeft het beeld dat advocaten acteren omdat ze de cliënt tevreden willen houden. Ook het beeld dat er een categorie is die ‘alleen maar aan de portemonnee denkt’ (profiel 4) wordt door groot deel van de respondenten gedeeld. Een respondent uit de categorie rechterlijke macht meent dat een oorzaak misschien is gelegen in de wijze van financiering: het gaat om een beperkt budget en het betreft niet de mensen met het meeste geld (‘dus uurtje factuurtje gaat waarschijnlijk niet op’). De instelling van de advocaat

⁸⁰ Volgens deze respondent zijn de personen uit de laatste categorie inmiddels het systeem uitgewerkt, in ieder geval niet meer werkzaam op het betreffende AC.

speelt volgens een geïnterviewde rechter ook een rol: er zijn er die evident kopiëren uit een andere beroepszaak en dan vergeten om alles consequent aan te passen.’

Werking van de institutionele context

De respondenten noemen een aantal factoren die verband houden met de institutionele context waarin de advocaten werken die mogelijk van invloed zijn op de werkwijze van asieladvocaten. Ten eerste noemen zij de wijze waarop de AA-procedure en het daaropvolgend beroep is georganiseerd en de plaats die de rechtsbijstandverlener daarin heeft. De manier waarop de AA-procedure is georganiseerd, zorgt ervoor dat de advocaat voor elke stap in de procedure één dag heeft. Dit kan tijdsdruk opleveren wanneer een advocaat meerdere zaken heeft of wanneer een zaak erg complex is. Eén CIT-voorzitter zei expliciet dat tijdsdruk een van de oorzaken kan zijn voor de problemen met de kwaliteit die de CIT onder ogen krijgt (bijvoorbeeld over het hoofd zien van tegenstrijdigheden in het relaas van de cliënt). Een advocaat-respondent stelt dat de korte tijdspanne van de AA-procedure en daaropvolgend de korte termijn voor het indienen van een beroep mogelijk een oorzaak is voor het doorgaan met zaken die bij voorbaat kansloos worden geacht door de advocaat.⁸¹ Gezien de korte termijn die er is voor de cliënt, is er in feite geen tijd meer om een andere advocaat te vinden die de zaak (goed voorbereid) kan doen. De manier waarop de toewijzing van cliënten in de AA-procedure georganiseerd is (koppeling van de advocaat aan de cliënt), zou volgens de RvR-medewerker die op een AC werkt, verband kunnen houden met het aannemen van en doorgaan met zaken die zowel bij de IND als bij de rechter weinig kans maken (zoals hiervoor besproken). Deze respondent vertelt dat het opvalt dat er in het oude systeem (vóór 2010, waarin de asielzoeker bij de voorbereiding en de nabespreking een andere advocaat had) vaker een *second opinion* werd gevraagd en dat er geen verzoek om een voorlopige voorziening en beroep werd ingesteld, terwijl dit in het huidige systeem bijna altijd gebeurt. In het oude systeem was het volgens deze respondent gemakkelijker om niet door te gaan met zaken waar een advocaat eigenlijk weinig in zag en hij heeft de indruk dat kansloze zaken toen veel minder ver kwamen dan nu:

Het verband is, denk ik, nu ben je vanaf dag -1 gekoppeld aan de cliënt. En eigenlijk is ook het systeem van de vergoedingen zo eraan gekoppeld dat je tot aan de beschikking eigenlijk de procedure doet. In het oude systeem kon je eerder onderduiken voor zaken, dat je zei van: "Ik zie er niks in. Ik ga niks doen." Nu heb je... Je voelt je als advocaat, denk ik, ook eerder verplicht om een procedure te doen.

Een punt dat ook te maken heeft met de organisatie van de AA-procedure en dat mogelijk kan verklaren waarom advocaten het voornemen op dag zes niet bespreken met de cliënt, is dat dit betekent dat de advocaat moet afreizen naar het AC en dit kost tijd. Hierbij speelt ook een rol dat bij sommige advocaten het idee bestaat dat het niet noodzakelijk is om het voornemen te bespreken omdat dit kan worden opgevangen door een uitvoerige voor- of nabespreking.⁸² Naast de organisatie van de AA-procedure, zegt het merendeel van de respondenten dat de wijze van financiering mogelijk een rol speelt. De oorzaak van de door een behoorlijk aantal advocaten gehanteerde reactieve werkwijze wordt met name door de advocaat-respondenten gezien als gelegen in het systeem dat luiheid faciliteert: het leveren van weinig en slecht werk leidt tot de hoogste inkomsten. Wanneer een zaak de hele AA-procedure doorloopt en daarop ook nog een beroep volgt, kan de advocaat de asielzoeker in al deze stappen bijstaan. Als de

⁸¹ Dit beroep moet gepaard gaan van een verzoek tot een voorlopige voorziening en moet binnen 24 uur na bekendmaking van de beschikking worden ingediend.

⁸² In de Best Practice Guide Asiel wordt erkend dat advocaten in sommige situaties een efficiëntie afweging kunnen maken (p. 83).

advocaat echter direct goed werk levert, met als resultaat een inwilliging voor de cliënt in een vroeg stadium, staat hier alleen een vergoeding voor het eerste deel van de procedure tegenover. In dit verband is ook opgemerkt, in het kader van het doorprocederen, dat vanwege het feit dat er in asielzaken geen griffierechten hoeven te worden betaald er geen enkele drempel is, noch voor de cliënt noch voor de advocaat (behalve een ethische), voor het instellen van een beroep.

Aard van het rechtsgebied

De respondenten vinden nagenoeg allemaal dat het niet mogelijk is om goede kwaliteit te leveren als een advocaat het asielrecht ‘erbij doet’. Vreemdelingenrecht is een zeer kennisintensief vak, zeker in vergelijking met andere bestuursrechtelijke gebieden en in vergelijking met strafrecht. Advocaten houden kennis niet up-to-date, aldus geluiden uit de groep rechterlijke macht. Met name het asielrecht is een complex rechtsgebied waarin zich constant nieuwe ontwikkelingen voordoen die moeten worden bijgehouden. Er is sprake van een voortdurende jurisprudentiestroom, het beleid wordt geregeld gewijzigd en de situaties in de landen van herkomst van cliënten kunnen wijzigen en moeten dus worden bijgehouden. Ook het feit dat actuele kennis van Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie een vereiste is, maakt het een ingewikkeld rechtsgebied om goed in thuis te zijn. De complexiteit is toegenomen met de jaren. Respondenten zien hierin een factor die mogelijk de gesignaleerde problemen met de kwaliteit (mede) verklaart.

Behalve dat het asielrecht een ingewikkeld rechtsgebied is, speelt een rol dat het beleid als restrictief – en soms zelfs in strijd met het internationale en Europese recht – wordt gezien. Met name de advocaat-respondenten menen dat de werkwijze van advocaten rond het doorprocederen deels hierdoor kan worden verklaard. Advocaten vinden het veelal noodzakelijk om door te gaan met een zaak omdat asielzoekers anders naar hun idee onterecht geen bescherming krijgen of tussen wal en schip belanden.⁸³

Volgens de respondenten uit de rechterlijke macht is de complexiteit van het rechtsterrein en de veranderlijkheid van regelgeving en jurisprudentie een heel belangrijke factor: het vreemdelingenrecht is echt een vak apart, waarin veel gebeurt en waarin de ontwikkelingen zo snel gaan dat het bijna niet mogelijk is om het erbij te doen. Eén collega formuleert het zo: ‘het is een ongelofelijk instabiel rechtsgebied. Daar gebeurt iedere week of iedere maand wel wat, nieuwe beleid, nieuwe ontwikkelingen, internationaal, nieuw bewijsrecht, dus je moet van ontzettend goede huize komen om steeds maar up to date te zijn.’ Een andere rechter zegt: ‘het vreemdelingenrecht is een kennisintensief rechtsgebied. Zelfs na een wat langere vakantie loop je al achter.’

5.3.2 Ervaringen met de kwaliteit in reguliere vreemdelingenzaken

In deze paragraaf bespreken we per respondentgroep de ervaringen met de kwaliteit van de respondenten die zicht hebben op het werk van advocaten in het reguliere vreemdelingenrecht.

Advocaten

Een advocaat-respondent die uit eigen ervaring iets zegt over de kwaliteit van de advocatuur in reguliere vreemdelingenzaken, vertelt dat het bij het overnemen van dossiers van collega’s opvalt dat juridische ontwikkelingen niet goed worden bijgehouden, men onvoldoende op de hoogte is van jurisprudentie, slecht communiceert met de cliënt en de bereikbaarheid te wensen overlaat. Wat betreft het gebrek aan actuele juridische kennis bestaat bij hem de indruk

⁸³ Zie hierboven onder ervaringen met de kwaliteit van medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand. Deze respondent erkent dat er cliënten zijn die tussen wal en schip vallen, maar toch vindt hij dat de advocaat een afweging moet maken met betrekking tot de kansrijkheid van een zaak.

dat reguliere vreemdelingenzaken ‘erbij worden gedaan’. Over de precieze frequentie valt weinig te zeggen, maar dat het gebeurt is duidelijk. Volgens deze respondent doen zich in het reguliere circuit ook ernstige problemen voor bij juridisch adviseurs. Dit zijn adviseurs die geen advocaten zijn en vreemdelingen veelal bijstaan in de eerste fasen tot en met bezwaar. Ze leveren soms slechte kwaliteit en vragen voor hun bijstand enorme bedragen. Sommigen hebben een overeenkomst met advocaten die, als de adviseur in beroep door de rechtbank wordt geweigerd, de zaak overnemen. Volgens de respondent komt het vragen van grote bedragen voor ‘loket-bezoek’ (aanvraagfase) ook voor onder advocaten.⁸⁴ Ook is er een aantal advocaten van wie het algemeen bekend is dat ze herhaaldelijk evident nutteloze procedures voor verblijf op medische gronden starten. Deze personen zijn bekend in de wereld van het reguliere vreemdelingenrecht, onder andere bij advocaten.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

De RvR-medewerker die toeziet op de beoordeling van toevoegingaansvragen signaleert in het regulier vreemdelingenrecht dat er toevoegingaansvragen worden ingediend die ‘kant noch wal raken’ en dat er, net als in asielzaken, teveel toevoegingen worden aangevraagd. Dit gebeurt door de verschillende onderdelen waar een meeromvattend besluit – waarvoor één toevoeging wordt verstrekt – betrekking op heeft, afzonderlijk te benoemen en voor de verschillende onderdelen aparte toevoegingen aanvragen. Dit gebeurt ook in asiel- en vreemdelingenbewaaringzaken. Ook het aanvragen van toevoegingen voor procedures die volgens de respondent geen kans van slagen hebben (er ligt duidelijke jurisprudentie) of een te gering belang hebben (onder de belangengrens, bijvoorbeeld procederen over leges) komt met enige regelmaat voor.

Medewerkers van de IND

De stafjurist van de IND die de signalen bijhoudt die binnen komen via het interne meldingssysteem van de IND, bevestigt deels wat de hierboven genoemde advocaat aanstipt, namelijk dat er soms enorm hoge bedragen worden gevraagd voor bijstand in de fase tot en met bezwaar en dat er vervolgens zeer slecht werk wordt geleverd. Deze respondent geeft een voorbeeld van een advocaat die niet op toevoegingbasis wilde werken en een bedrag van €5000,- vroeg voor zijn werkzaamheden. Deze bestonden uit het geven van foutief advies en het opzettelijk verkeerd voorlichten van de IND. De respondent vertelt dat er naast advocaten ook juridisch adviseurs zijn die flink geld verdienen aan het bijstaan van vreemdelingen in de aanvraagfase. Dit hoeft uiteraard op zich geen probleem te zijn als de kwaliteit voldoende is, maar uit de informatie van de respondent blijkt dat dit nogal eens niet het geval is. Net als in het asielrecht, krijgt deze respondent op het gebied van het regulier vreemdelingenrecht signalen dat er standaardmatig wordt geprocedeerd. Dit blijkt uit het knippen en plakken uit vorige beroepschriften en uit het feit dat het voorkomt dat er toevoegingen worden aangevraagd op naam van de cliënt zonder dat de cliënt weet dat er op zijn naam wordt geprocedeerd.⁸⁵ Problemen met de kwaliteit doen zich ook voor met betrekking tot de artikel 64-procedure.⁸⁶ Dit is een strikte procedure en advocaten volgen de vereiste stappen niet. Hier is sprake van een gebrek aan deskundigheid. Ten aanzien van alle genoemde problemen, is het volgens de res-

⁸⁴ Hier moet worden opgemerkt dat er in principe geen toevoeging beschikbaar is voor rechtsbijstand in de aanvraagfase, tenzij er sprake is van feitelijke en/of juridische complexiteit.

⁸⁵ In hoeverre dit in de vreemdelingrechtelijke praktijk onaanvaardbaar is, is niet geheel duidelijk. Volgens de deken is in het algemeen de omvang van de machtiging om voor de cliënt op te treden ruimer wanneer het om een onmondige, niet-Nederlandssprekende cliënt gaat. Wanneer het echter zo zou zijn dat een cliënt totaal niet op de hoogte is van procedures die worden gevoerd terwijl de mogelijk om dit met de cliënt te bespreken wel aanwezig was, ligt dit vermoedelijk anders.

⁸⁶ Artikel 64 Vreemdelingenwet ziet op uitstel van vertrek op basis van medische gronden. Dit is officieel regulier vreemdelingenrecht maar komt ook aan bod bij de asielaanvraag.

pondent heel lastig om te bepalen om hoeveel advocaten het gaat en hoe vaak het precies gebeurt.

De ervaring van de geïnterviewde procesvertegenwoordiger is dat er in het reguliere vreemdelingenrecht een aantal advocaten is die zich hebben gestort op het EU-recht, waarvan het belang enorm is toegenomen. Ze weten er zeer veel van, maar de respondent merkt dat ze de individuele zaak uit het oog verliezen. De focus ligt op de wetgeving en hoe zich die verhoudt met EU recht, maar de individuele gronden blijven dan onderbelicht. Verder gelden de punten genoemd bij asiel door deze respondent veelal ook voor de advocaten die werkzaam zijn in het reguliere vreemdelingenrecht.

De respondenten die werkzaam zijn bij een M50-loket noemen tal van problemen met de kwaliteit van de rechtsbijstand die wordt verleend aan het loket. M50-loketten zijn opgezet in 2007 (in Hoofddorp en Rijswijk) om misbruik en oneigenlijk gebruik van toelatingsprocedures te voorkomen. De loketten zijn er gekomen omdat veel procedures werden ‘gestapeld’ (bijvoorbeeld een aanvraag op medische gronden en een aanvraag vanwege verblijf bij partner). Respondenten zeggen dat het M50-loket is ingesteld voor de behandeling van ‘zaken die bij voorbaat kansloos zijn’.

In antwoord op de vraag wat zijn ervaringen zijn met de kwaliteit, zegt een loketmedewerker dat de kwaliteit slecht is: ‘ik vind het gewoon zielig voor de cliënt’. De respondent vertelt dat loketmedewerkers proberen zoveel mogelijk door te vragen en daarmee eigenlijk het werk van de advocaat doen. De respondenten schatten dat in ongeveer 60 procent van de gevallen een advocaat meegaat naar het loket, terwijl 80 procent een advocaat of rechtshulpverlener heeft geconsulteerd. Soms geeft de advocaat een schrijven mee aan de cliënt ter motivering van de aanvraag. De respondenten menen dat er meer advocaten aan het loket komen die onvoldoende kwaliteit hebben, dan advocaten die voldoende kwaliteit hebben. De schatting is dat zo’n 70 procent van de advocaten die aan het loket komen onvoldoende kwaliteit heeft. Een probleem met de kwaliteit is volgens deze respondenten dat advocaten zich verrijken ten koste van de cliënt. Advocaten verkopen onrealistische uitkomsten van procedures en adviseren tot het doen van een aanvraag bij het loket terwijl de cliënt daarmee niets opschiet. Respondenten zeggen dat het geregeld voorkomt dat advocaten proberen aan het loket een VA-sticker te krijgen in gevallen waarin ze weten dat de cliënt niet aan de voorwaarden voldoet.⁸⁷ Dat gebeurt bijvoorbeeld als er een derdelander bij betrokken is: denk aan een paar - een Italiaan en een Marokkaan – dat geen duurzame relatie heeft. Soms zijn advocaten wel vriendelijk, maar weten zij dat er voor de cliënt geen resultaat te behalen valt. Advocaten steken dan hun vaste riedel af. Het komt volgens de loket-medewerker ook vaak voor dat aan het M50-loket geconstateerd wordt dat de advocaat niet voldoende heeft doorgevraagd. De medewerkers komen er dan tijdens de afspraak achter dat er, bijvoorbeeld, sprake is van medische aspecten die de aanvraag wel kansrijk zouden maken. Er zijn advocaten die het formulier half invullen en hun cliënt ongeïnformeerd naar het loket sturen. Er zijn advocaten van wie het betoog kant noch wal raakt. Vaak worden pas in bezwaar alle inhoudelijke gronden gemotiveerd ingebracht. De respondent vindt dit verwerpelijk omdat de advocaat de vreemdeling hiermee ‘een rechtsmiddel ontnemt’. Als de inhoudelijke gronden door de IND worden behandeld – of door de voorzieningenrechter in het geval van een verzoek om een voorlopige voorziening – ‘gaan’ deze meestal ongegrond of wordt de voorlopige voorziening afgewezen. Een ander probleem dat de respondenten noemen, heeft te maken met de bejegening van loket-medewerkers: advocaten zijn neerbuigend, ze slaan een hoge toon aan en vragen soms naar de leidinggevende omdat ze ten onrechte aan de kunde van de medewerker twijfelen. Het toegooien van stukken komt ook voor. Een ander punt dat naar voren wordt gebracht, is het

⁸⁷ VA: een verblijfsaantekening dat betrokkene rechtmatig in Nederland is in verband met een lopende procedure.

laten ‘verdwijnen’ van cliënten als de IND-medewerker in het gesprek met de klant te kennen geeft dat de vreemdeling aan de vreemdelingenpolitie kan worden overgedragen, indien er op dezelfde dag een negatieve beschikking wordt uitgereikt. Deze verdwijntruc komt veel voor. De respondent die operationeel manager is, vertelt dat IND-medewerkers bij alle loketten geregeld slechte advocaten tegen komen. Het gaat om een klein groepje van circa tien mensen maar daar zitten ook andere hulpverleners (niet-advocaten) bij.⁸⁸ Het gaat meestal om dezelfde advocaten: ze zijn ‘kind aan huis’.

Medewerkers van de rechterlijke macht

Een geïnterviewde rechter meent dat voor veel zaken geldt dat als al in de bezwaarfase goed werk was gedaan, beroep niet nodig was geweest. De jurisprudentie wordt slecht gekend door advocaten. Een voorbeeld betreft een advocaat, die de uitspraak in de Zambrano-zaak niet kende.⁸⁹ Na de zaak Zambrano is hierover veel jurisprudentie gekomen. Op enig moment was die jurisprudentie redelijk uitgekristalliseerd. Als de advocaat op zo’n moment nog steeds de zaak Zambrano niet kent, dan slaat hij flink de plank mis. Een ander voorbeeld betreft een advocaat in de zaak van een Turkse man die arbeid als zelfstandige wilde uitvoeren: hij bleef punten aanvoeren die golden toen de kwestie van arbeid als zelfstandige nog niet was uitgekristalliseerd.

Advocaten laten regelmatig gronden liggen. Dit wordt geïllustreerd door een zaak waarin een Turkse vrouw haar man wilde laten overkomen. Haar advocaat deed beroep op ‘arbeid als zelfstandige’, terwijl de gronden zouden moeten gaan over gezinshereniging. De advocaat liet artikel 8 EVRM, dat zou kunnen bijdragen aan een succesvol beroep, helemaal liggen.

Ook als een advocaat precies weet wat hij moet aanleveren, levert hij dat niet altijd. Bijvoorbeeld: al ruim voor de zitting is gevraagd om een vennootschapscontract. Als de advocaat dan pas tijdens de zitting inziet dat hij daar niet onderuit komt en aanhouding vraagt, dan is dat slecht optreden. Als de advocaat vindt dat het om een overdreven eis gaat, moet hij dat op tijd aanvoeren en niet pas op de zitting daarmee komen.

Een rechter gaf als voorbeeld van een situatie dat de advocaat het verkeerde middel op het verkeerde moment inzet, een advocaat in een procedure waarin zijn cliënt een geliefde uit een derde land wilde laten overkomen. Om de daarvoor benodigde mvv te kunnen krijgen moet een inburgeringsexamen worden afgelegd. Dat kost €350. Het lijkt dan verstandig voor een advocaat om de cliënt te adviseren éérst dat inburgeringsexamen te halen, vóórdat hij een mvv gaat aanvragen, omdat die mvv veel geld kost en het eventueel procederen daarover tijd, geld en emoties kost. Nu was betrokkene veel geld kwijt zonder dat hij daarmee had bereikt wat hij wilde.

Ten aanzien van de volgende twee onderwerpen, worden de antwoorden van alle respondenten gezamenlijk besproken.

5.3.2.1 Veranderingen in de tijd (regulier vreemdelingenrecht)

De IND-respondenten die werkzaam zijn bij het M50-loket vertellen dat zij de situatie niet veranderd vinden. De overige IND-respondenten hebben de indruk dat er sprake is van ‘een vrij consistent beeld’.

⁸⁸ Hoewel dit onderzoek gaat over de kwaliteit van de *advocatuur*, is het hier het vermelden waard dat ook niet-advocaten soms slechte kwaliteit leveren. Een van de niet-advocaten is zeer bekend bij het loket. Hij komt regelmatig met kansloze aanvragen en is altijd heel uitgebreid. Hij heeft wel goede mensen op kantoor en hij benadert de loketmedewerkers aardig.

⁸⁹ Het gaat om een uitspraak van het Hof van Justitie d.d. 8 maart 2011. In de zaak *Ruiz Zambrano* heeft het Hof verklaard dat een staatsburger van een derde staat zich op artikel 20 VWEU kan beroepen om aanspraak te maken op het recht van verblijf en afgifte van een werkvergunning in de lidstaat waar zijn ten laste komende kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten.

Bij de andere respondentgroepen die zicht hebben op de kwaliteit van advocaten werkzaam in het reguliere vreemdelingenrecht, is deze vraag in algemene zin – zonder onderscheid te maken naar asiel-, vreemdelingen-, en bewaringszaken – beantwoord. Voor de antwoorden wordt verwezen naar de paragraaf over asielzaken (par. 5.3.1.1).

5.3.2.2 Mogelijke oorzaken

Waarin liggen volgens de respondenten de oorzaken van de problemen die zij signaleren met de kwaliteit van de reguliere vreemdelingenadvocatuur? In de bespreking van dit onderwerp ten aanzien van de asieladvocatuur, hebben we de oorzaken besproken aan de hand van vier categorieën. Ten aanzien van de rechtsbijstandverlening in het reguliere vreemdelingenrecht komen in de antwoorden van de respondenten deze vier categorieën ook – zij het met een wat andere invulling – naar voren: 1) achtergrond en kantoororganisatie, 2) persoonlijkheidskenmerken en motivatie, 3) de werking van de institutionele context en 4) de aard van het rechtsgebied.

Achtergrond en kantoororganisatie

Uit de antwoorden van de respondenten werkzaam bij het M50-loket op de vragen welke advocaten ondermaats presteren en wat zij weten van de achtergrond van die advocaten, komt naar voren dat deze vrijwel allemaal een niet Nederlandse achtergrond hebben. Deze respondenten menen dat het inschakelen van deze ‘ondermaats presterende’ advocaten te verklaren is doordat cliënten niet kiezen op basis van kwaliteit, maar voor advocaten van dezelfde herkomst omdat ze dezelfde taal spreken en dan geen tolk nodig hebben.

De geïnterviewde IND-stafjurist meent dat, net als in het asielrecht, het ondermaats presteren veelal samenhangt met de stijl van een kantoor. Het hebben van te veel zaken, wat veelal verband houdt met de stijl van een kantoor, wordt ook door de advocaat-respondent gezien als een mogelijke oorzaak voor een gebrek aan kwaliteit. Zoals hierboven beschreven, vertelt deze respondent dat de druk die kan uitgaan van een kantoor om omzet te draaien (en dus veel zaken aan te nemen), de kwaliteit van het geleverde werk kan beïnvloeden.

Persoonlijkheidskenmerken en motivatie

Net als in het asielrecht, beschouwen zowel de advocaat-respondent als de IND-respondenten een gebrek aan betrokkenheid als een belangrijke factor voor het ondermaats presteren van advocaten in het reguliere vreemdelingenrecht. De advocaat-respondent heeft de indruk dat het te lang in het vak zitten en weinig empathie hebben (‘ik heb soms het idee dat het ze gewoon niet zoveel kan schelen wat er met die mensen gebeurt’) factoren zijn die een rol spelen. De respondenten die bij het M50-loket werken, menen geregeld advocaten te zien die het werk voor het geld doen en niet uit betrokkenheid. In dit verband merken deze respondenten ook op dat er gebruik wordt gemaakt van de onwetendheid van de cliënt. Verder denkt de advocaat-respondent dat er advocaten zijn die te trots zijn om te laten weten dat ze misschien de kennis niet hebben en daardoor niet de expertise inroepen die nodig is om goede kwaliteit te leveren.

Werking van de institutionele context

De advocaat-respondent stelt: ‘advocaten die echt hun best doen, zijn echt onderbetaald. [...] Ik zit regelmatig voor vijf euro per uur te werken’. De wijze van financiering (het forfaitaire systeem) is hierboven ook al besproken en leidt ertoe dat hoe minder tijd aan een zaak wordt besteed hoe hoger de beloning is per uur. Een ander punt in dit verband is dat in de reguliere procedure in principe geen toevoegingen worden verstrekt voor rechtsbijstand in de aanvraagfase. Volgens een IND-respondent zou dit een reden kunnen zijn waarom advocaten zich minder inzetten in die fase waardoor ze slecht werkt leveren of dit overlaten aan andere orga-

nisaties. Uit de ervaringen van de medewerkers van het M50-loket blijkt, zoals we hebben gezien, dat advocaten vaak pas in bezwaar alle inhoudelijke gronden gemotiveerd inbrengen. Hoewel deze respondent niet zeker weet of advocaten in de aanvraagfase al een vergoeding krijgen (wat in principe niet het geval is), is dit iets wat deze persoon opvalt. Een ander element van de institutionele context dat volgens een advocaat-respondent ertoe leidt dat advocaten doorprocederen, heeft te maken met de werkwijze van de overheidsinstanties. Deze respondent vertelt dat IND en DT&V fouten maken en in plaats van deze te corrigeren, zegt een medewerker van de IND dat de advocaat maar beroep in moet stellen omdat het besluit dan wel vernietigd wordt. Door dit handelen van de Nederlandse overheid worden advocaten ‘gedwongen’ om door te procederen, aldus deze respondent.

Aard van het rechtsgebied

Net als in het asielrecht, geldt ook voor het reguliere vreemdelingenrecht dat het niet mogelijk is om goede kwaliteit te leveren als een advocaat dit deel van het recht ‘erbij doet’, zo blijkt uit de antwoorden van vrijwel alle respondenten. IND-respondenten en de advocaat-respondent benadrukken dat om goed werk te kunnen leveren in het vreemdelingenrecht, specialisatie een vereiste is. Dit heeft onder andere te maken met de groeiende invloed van Europese regelgeving en jurisprudentie en de noodzaak om daar actuele kennis van te hebben.

5.3.3 Ervaringen met de kwaliteit in bewaringszaken

Hier bespreken we de ervaringen met de kwaliteit van de respondenten die zicht hebben op het werk van advocaten die rechtsbijstand verlenen in vreemdelingenbewaring.

Advocaten

De advocaat-respondenten die door overnemen van zaken zicht hebben op het werk en de werkwijze van collega’s, vertellen aan de hand van voorbeelden uit hun eigen praktijk welke problemen zij zien met de kwaliteit. Deze bestaan uit het ontberen van kennis van jurisprudentie over de toepassing van EU-richtlijnen, het laten verlopen van termijnen voor het indienen van gronden, geen gronden indienen, veel verschillende advocaten aan een zaak laten werken (de cliënt ziet veel verschillende advocaten en weet niet meer met wie hij te maken heeft) en het slecht contact onderhouden met de advocaat die een verwante zaak behandelt en die later de opvolgend advocaat is. Daarnaast zien deze respondenten dat er advocaten zijn die te veel toevoegingen aanvragen (voor iedere handeling een aparte toevoeging terwijl voor het geheel één toevoeging wordt verstrekt) en proberen zoveel mogelijk procedures aanhangig maken ‘en als er iemand tussendoor ook uit de vreemdelingenbewaring komt, is het mooi meegenomen.’ Een advocaat-respondent stelt dat deze collega’s uit zijn op zoveel mogelijk opbrengsten voor zo weinig mogelijk input: ‘je gaat naar het politiebureau en heel veel advocaten staan tien minuten later weer buiten.’ Aangezien deze respondenten alleen het werk van andere advocaten zien als ze zaken overnemen – en als zij elkaar kruisen bij instanties – kunnen ze niets zeggen over hoe vaak het voorkomt, alleen dat ze dit gedrag wel eens zijn tegengekomen.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

De praktijken die hierboven zijn beschreven bij de ervaringen van de RvR-medewerker die toeziet op de beoordeling van toevoegingaansvragen met de kwaliteit van het werk in het asiel- en regulier vreemdelingenrecht (te veel toevoegingen aanvragen, het aanvragen van toevoegingen voor procedures die volgens deze respondent geen kans van slagen hebben), spelen ook in bewaringszaken. De respondent heeft in het verleden gepoogd bij te houden hoeveel beroepen in bewaringszaken kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk zijn verklaard en hoe vaak advocaten niet verschijnen ter zitting, omdat het opviel dat dit geregeld aan de orde was.

Medewerkers van de IND

De geïnterviewde IND-procesvertegenwoordiger die bewaringszaken behandelt, benoemt een aantal kwaliteitsproblemen. Het valt deze respondent op dat advocaten pijnpunten laten liggen omdat deze punten niet zien of niet willen zien. Hoewel de advocaten over het algemeen op de hoogte zijn van de bepalingen rondom vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vreemdelingenwet), weten ze weinig van de algemene bepalingen van de vreemdelingenwetgeving (artikel 12 Vreemdelingenwet, hoofdstuk 4 Vreemdelingenbesluit). Ook hebben veel advocaten onvoldoende kennis van het EU-recht, met name van de Terugkeerrichtlijn. Volgens deze respondent wordt in 90 procent van de beroepen in bewaring een standaardberoep ingediend. Op de zitting kunnen de beroepsgronden dan toegelicht worden, maar het gebeurt vaak dat er helemaal geen toelichting volgt. Wanneer er wel een betoog wordt gehouden, is het vaak algemeen en gaat dit niet specifiek in op de daadwerkelijke pijnpunten en onderdelen van de zaak, het betoog is onvoldoende toegespitst. De respondent erkent dat de termijnen kort zijn, maar vindt dat wel van de advocaat verwacht mag worden dat hij hier goed en zorgvuldig mee omgaat, dat wil zeggen niet enkel standaardberoepen indienen en vervolgens verzuimen de gronden later aan te vullen. Als op zitting de gronden worden toegelicht, gebeurt dat soms ook marginaal. Deze respondent geeft een aantal schattingen op basis van zijn eigen ervaringen. In 20 tot 30 procent van de gevallen refereert de advocaat aan het oordeel van de rechtbank, terwijl er wel pijnpunten liggen. De respondent geeft voorbeelden van situaties waarin dit gebeurt. Het eerste voorbeeld betreft een advocaat die een schadevergoeding voor zijn cliënt eist:

Dan zegt de rechter ‘kunt u dat standpunt onderbouwen?’ Dan zegt hij ‘ja, dat weet ik eigenlijk niet’. Daar moest hij even over nadenken. Dan komt er een loze kreet, dat moet dan de onderbouwing ervan zijn.

Een andere keer werd er gerefereerd aan het oordeel van de rechtbank omdat de advocaat niet inhoudelijk kon reageren omdat hij onvoldoende kennis had, dus hij refereerde maar. Dan werd dus een bepaald juridisch probleem besproken aan de hand van een uitspraak van de Afdeling. Dan zegt die advocaat ‘geen idee waar dit over gaat hoor, ik refereer aan uw oordeel’.

In 20 tot 30 procent van de gevallen wordt geen inhoudelijk verweer gevoerd, maar alleen een vraag gesteld met betrekking tot de verwijdering.

Een ander punt dat deze respondent aansnijdt, is dat advocaten veel meer zouden moeten kijken naar de kansrijkheid van een zaak. Indien een zaak kansloos is, zouden advocaten het beroep moeten intrekken. De respondent zegt het volgende over een situatie waarin naar zijn oordeel sprake is van een kansloze zaak:

[...]dan hebben we het over vreemdelingen die gedocumenteerd zijn, die uitgezet zijn en het dossier bevat verder geen pijnpunten. Dan gaat hij alleen maar door vanwege de proceskosten of vanwege ‘mijn cliënt vraagt of ik beroep in wil stellen’. Maar dan houdt het verhaal op, hij bespreekt niet met zijn cliënt of het op een gegeven moment een kansloze zaak is of niet.

I: Hoe weet je of het niet besproken wordt met de cliënt?

R1: Dan komt hij op zitting en zegt hij, ‘ja, ja...’ – ‘Kunt u het beroep nog toelichten?’ Dan zegt hij ‘eigenlijk niet, ik heb niks te zeggen, want het dossier ziet er goed uit.’

I: Dat zegt de advocaat zelf?

R1: Ja. ‘Het dossier ziet er goed uit, daar kan ik niks in vinden. Mijn cliënt vroeg of ik in beroep wilde gaan en dat heb ik maar gedaan’ Dan kom ik een advocaat op de gang tegen voor

zitting en zegt hij, 'ja... ik ben er wel, maar ik ga niks roepen straks hoor. Of niks bijzonders roepen' Dan denk ik, wat doe je dan hier? Dat soort dingen.

De andere geïnterviewde procesvertegenwoordiger die soms bewaringszaken behandelt, geeft ook voorbeelden van situaties waarin de bewaring is opgeheven en de cliënt is uitgezet, maar de advocaat het beroep niet intrekt en om schadevergoeding verzoekt. Soms komt de advocaat dan ook niet naar de zitting. Hij stuurt enkel een briefje met 'ik trek het beroep toch niet in, want ik wil schadevergoeding'. Op de vraag hoe vaak het niet intrekken van - volgens deze respondenten - kansloze beroepen voorkomt, is de schatting dat dit in 20 tot 30 procent van de gevallen gebeurt.⁹⁰ De respondent noemt een aantal cijfers over het eerste halfjaar van 2012, dat het beeld ondersteunt dat de kwaliteit onder de maat is. Van de door de advocaat van de vreemdeling ingestelde beroepen in die periode is een percentage van ongeveer acht procent gegrond verklaard. In hoger beroep is drie procent van de beroepen ingesteld door de vreemdeling gegrond verklaard. Van de beroepen ingediend door de IND bij de Afdeling is 65 procent gegrond verklaard in die periode. Hoewel de causaliteit tussen de gegrondheid van een hoger beroep en de kwaliteit van de advocaat niet evident is, is het volgens de geïnterviewde procesvertegenwoordigers wel opvallend en zou hieruit kunnen worden opgemaakt dat de hoger beroepen die door de vreemdeling worden ingediend of kansloos of niet goed gemotiveerd zijn. De eigen ervaring van de respondent is dat hoger beroepschriften veelal slecht juridisch onderbouwd zijn. De IND stuurt in 80 procent van de gevallen standaardbrieven naar de Afdeling als zienswijze, omdat er geen inhoudelijke reactie nodig is.

Voor alle genoemde situaties geldt dat het veelal dezelfde advocaten zijn bij wie de problemen zich voordoen: 'je kent je pappenheimers inmiddels. Dat is soms ook een nadeel. Je weet van tevoren of je wel of geen tegengas krijgt'. De schatting is: '20 tot 30 procent is slecht, matig is dan... ongeveer 30 procent is goed.'

De geïnterviewde IND-stafjurist die de meldingen over slecht functionerende advocaten inventariseert, geeft voorbeelden van situaties waar zich problemen voordoen met het betalen van geld dat gestort is op een derdenrekening en aan de cliënt toekomt, bijvoorbeeld schadevergoeding voor een onterechte bewaringsmaatregel. Er zijn twee gevallen bekend bij de IND waarin advocaten schadevergoeding gestort op een derdenrekening niet doorbetalen aan de cliënt.

Medewerkers van de rechterlijke macht

Afgezien van het feit dat niet alle respondenten bewaringszaken behandelen, wordt door hen sprekend over de kwaliteit van advocaten, veelal geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de drie categorieën zaken. Daarom kunnen we hier geen specifieke opmerkingen van rechters over de kwaliteit van advocaten in bewaringszaken vermelden.

Medewerkers van betrokken organisaties

De respondent die werkzaam is bij Amnesty International ziet een aantal problemen met de kwaliteit van de advocatuur in vreemdelingenbewaring. Er is een aantal goede advocaten. Dat zijn steeds dezelfde, het zijn de mensen die contact opnemen en fanatiek bezig zijn om iets te betekenen. Met een aantal anderen advocaten is het buitengewoon lastig om contact te krijgen:

⁹⁰ Vergelijk in dit verband waarin staat in de Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring (p. 157 ev.) namelijk dat de advocaat voorzichtig moet zijn bij het intrekken van het beroep: 'De advocaat trekt het beroep niet in op grond van een enkele mededeling van derden dat zijn cliënt is uitgezet of anderszins in vrijheid is gesteld.[...] De mededeling dat de bewaring is opgeheven, wordt bij de inrichting geverifieerd.' (p. 162) En: 'Ga ten slotte sowieso niet over tot intrekking van een beroep als het verzoek om schadevergoeding kans van slagen heeft' (p. 158).

Daar zit het eerste probleem, als je dan überhaupt contact hebt en uiteindelijk iemand aan de telefoon krijgt, gaan ze over de zaak iets vertellen en ervaren ze het als lastig dat Amnesty of een andere organisatie of het meldpunt zich ermee bemoeit, want ze hebben daar geen tijd voor en dit kost allemaal toch al geld en tijd en die zaken zijn zeer intensief. Dus ze ervaren dat vaak meer als lastig dan als handig.

Deze respondent heeft de indruk dat er advocaten zijn die niet echt goed thuis zijn op de rechtsgebieden die voor een goed functioneren in vreemdelingenbewaring van belang zijn (strafrecht – Penitentiaire beginselenwet – , asielrecht en vreemdelingenrecht breed, inclusief regelgeving die betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel). Signalen over tekortschietende kwaliteit bereiken de respondent via de volgende kanalen: cliënten die klagen over advocaten (zien de advocaat niet, weten niet wat hij doet, ontvangen geen stukken van hun advocaat), advocaten die klagen over collega's die hen stukken niet toesturen wanneer daarom verzocht is, en het meldpunt vreemdelingendetentie⁹¹ dat problemen heeft met het krijgen van stukken en het in contact komen met advocaten. Verder geeft deze respondent een voorbeeld van een situatie waarin een cliënt bijna zeven maanden in asieldetentie heeft gezeten en uiteindelijk in hongerstaking is gegaan. Zijn advocaat was hiervan niet op de hoogte. De respondent heeft toen de stukken opgevraagd: 'pas na ongeveer acht keer bellen en vele toezeggingen krijg ik uiteindelijk een heel dun dossiertje met alleen maar de uitspraak er in.' De advocaat beloofde veel maar deed weinig. De respondent vertelt niet te kunnen zeggen hoe vaak zulke misstanden zich voordoen. Hetgeen deze respondent ziet zijn incidenten, maar de respondent ziet hierin wel aanleiding om nader onderzoek aan te raden.

Ten aanzien van de volgende twee onderwerpen, worden de antwoorden van alle respondenten gezamenlijk besproken.

5.3.3.1 Veranderingen in de tijd

De IND-respondent die vertelt vanuit zijn ervaring als procesvertegenwoordiger, heeft de indruk dat tot ongeveer 2004 kwaliteit van de advocaten in het westen best redelijk was en dat hij in de loop der jaren wat minder is geworden. Momenteel blijft het niveau ongeveer gelijk. Later is deze respondent in het noorden gaan werken en hem valt op dat het niveau daar lager ligt dan in het westen van het land en dat het er de laatste jaren niet beter op is geworden. Dit heeft er volgens deze respondent mee te maken dat een aantal advocaten is gestopt en dat de materie complexer is geworden door alle Europese regelgeving waardoor advocaten een kennisachterstand hebben. Uit de gesprekken met overige respondenten is, net als in het reguliere vreemdelingenrecht, niet gebleken dat zij een verandering in de kwaliteit van de advocatuur in vreemdelingenbewaring hebben waargenomen.

Een rechter/respondent ziet dat in bewaringszaken, waar in het verleden heel vaak gerefereerd werd ('echt heel vaak'), dat niet meer gebeuren: er wordt inhoudelijk verweer gevoerd. Bij bewaringszaken is volgens hem echt een verbetering ontstaan sinds het een eis is geworden om één keer per twee jaar een opleiding of actualiteitencursus te volgen én om een minimum aantal zaken per jaar te doen.

5.3.3.2 Mogelijke oorzaken

Waarin liggen volgens de respondenten de oorzaken van de problemen die zij signaleren met de kwaliteit van de advocatuur in vreemdelingenbewaring? Net als bij de bespreking van dit

⁹¹ Het Meldpunt Vreemdelingendetentie is een initiatief van Stichting LOS, Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, en verzamelt klachten over de omstandigheden in vreemdelingendetentie. Het doel is om de situatie in de detentiecentra inzichtelijk te maken.

onderwerp ten aanzien van de advocatuur in asiel- en regulier vreemdelingenrecht, bespreken we de oorzaken aan de hand van vier categorieën: 1) achtergrond en kantoororganisatie, 2) persoonlijkheidskenmerken en motivatie, 3) de werking van de institutionele context en 4) de aard van het rechtsgebied.

Achtergrond en kantoororganisatie

Een punt dat door vrijwel alle respondenten als oorzaak wordt gezien voor het ondermaats presteren van advocaten werkzaam in vreemdelingenbewaring, is het onvoldoende gespecialiseerd zijn, het rechtsgebied ‘erbij doen’. Zoals we hebben gezien, geldt dit ook voor asiel- en regulier vreemdelingenrecht. Het hierboven besproken voorbeeld van problemen met de kwaliteit gegeven door een advocaat-respondent, had betrekking op advocaten werkzaam bij een kantoor dat veel verschillende rechtsgebieden doet. Volgens een IND-respondent heeft het gebrek aan kennis ermee te maken dat advocaten te weinig bewaringszaken doen om echt goed op de hoogte te zijn. Dit is vaak het geval als advocaten een brede praktijk hebben waarbij vreemdelingenrecht slechts een onderdeel is. ‘Zijn het specifiek vreemdelingenadvocaten, dan is het meestal zo dat ze wel zijn toegespitst op asielzaken en reguliere zaken, maar van bewaring dan weer weinig weten’. Het punt dat advocaten te weinig bewaringszaken doen, houdt verband met het grote aantal advocaten op het rooster (zie hierna bij Werking van de institutionele context). De medewerker van Amnesty ziet in het ontbreken van kennis van de rechtsgebieden die voor een goed functioneren in vreemdelingenbewaring nodig zijn, een oorzaak voor een gebrek aan kwaliteit. Wat betreft achtergrond en opleiding, heeft deze respondent de beste ervaringen met asieladvocaten, want ‘die zijn gewend om met migranten om te gaan, met vreemdelingen met een moeilijke achtergrond, trauma’s, met lastige mensen.’ De advocaat-respondent (bestuurlijk van de SVMA) vertelt over de achtergrond van de advocaten die onvoldoende kwaliteit leveren dat de ervaring leert dat dit ook leden kunnen zijn van de SVMA. Lidmaatschap van de vereniging is geen garantie voor kwaliteit. De SVMA gaat ervan uit en vertrouwt erop dat de informatie die de leden geven om aan te tonen dat ze aan de voorwaarden voor lidmaatschap voldoen correct is: ‘wij zijn geen waarheidsvinders’. De SVMA gaat ervan uit dat indien advocaten een bepaalde hoeveelheid vreemdelingenzaken doen, de kwaliteit voldoende zal zijn. De ervaring van deze respondent is dus dat – hoewel de advocaat in de situatie waar dit voorkwam wel zijn best had gedaan – er niet per se sprake is van kwalitatief goede rechtsbijstand. Maar deze persoon erkent ook: ‘je kunt niet iedereen controleren en dat moet je ook niet willen’.

Persoonlijkheidskenmerken en motivatie

Op dit punt dragen advocaat-respondenten en IND-respondenten grofweg dezelfde mogelijke oorzaken aan (gebrek aan betrokkenheid, werken voor het geld) als voor het ondermaats presteren van advocaten in asiel- en regulier vreemdelingenrecht. Op basis van de antwoorden van de medewerker van Amnesty kan dit nog worden aangevuld met het hebben van een gebrek aan intrinsieke motivatie, dat is namelijk nodig om het werk te kunnen doen: ‘dit werk kan niet als je niet intrinsiek gemotiveerd bent, want dan is het gewoon te zwaar.’ Bij deze respondent bestaat dat de indruk dat er frustratie bestaat bij advocaten omdat het vanwege het beleid erg lastig is om cliënten uit vreemdelingenbewaring te krijgen. Daardoor kan bij de advocaat een fatalistische houding ontstaan: ‘dit is het systeem, het is nu eenmaal zo, ik kan er toch niets aan doen en dat was ook altijd zo.’ Volgens deze respondent zou het gevoel van advocaten dat zij heel hard werken terwijl dit niets oplevert, een mogelijke oorzaak kunnen zijn voor een gebrek aan motivatie en daarmee een gebrek aan kwaliteit. Dit element hangt samen met de volgende twee categorieën van oorzaken.

Werking van de institutionele context

De medewerker van Amnesty legt uit dat het voor advocaten heel erg lastig is om rechtsbijstand te verlenen in vreemdelingenbewaring. Deze respondent vertelt dat de institutionele context waarin advocaten werken een moeilijke is; er zijn veel elementen die advocaten kunnen belemmeren in hun werk. Het was bijvoorbeeld lange tijd zo, hoewel dit nu is veranderd, dat advocaten niet met telefoon en laptop naar binnen mochten. Nog steeds worden advocaten soms aan de poort tegengehouden. De respondent vertelt: ‘een goede advocaat, die probeerde in het weekend naar haar cliënt toe te gaan die in hongerstaking was, ze werd gewoon tegengehouden. “In het weekend kunt u niet bij hem langs, punt”.’ Verder legt deze respondent uit dat de detentiecentra moeilijk bereikbaar zijn en dat het, met name voor advocaten die kantoor houden op een locatie ver van het centrum waar de cliënt is geplaatst (Schiphol, Rotterdam of Zeist), veel tijd kost om bij de cliënt te komen.

Maar dan kom je daar aan en dan duurt het echt gewoon een uur voor je binnen bent, dan moet je door het hele traject heen – van kluisjes en spullen inleveren en ga maar door – voordat je binnen bent en dan gaan ze de cliënt eens halen. Nou, als je pech hebt dan is hij net aan het sporten en dan zeggen ze “sorry”.’

Daarnaast mogen advocaten de cellen niet zien, ze kunnen dus niet rondlopen om te kijken onder welke omstandigheden de cliënt in bewaring zit. De advocaat kan de cliënt ook niet rechtstreeks bellen. De advocaat moet doorgeven dat hij zijn cliënt wil spreken, en daarna moet de cliënt de advocaat bellen met een telefoonkaart, en dat kost de cliënt geld.⁹² Ook wijst deze respondent, evenals de advocaat-respondenten, op de lage beloning. Een advocaat-respondent stelt: ‘als je langer dan een half uur praat, is het eigenlijk al niet meer lucratief, een piket bezoek.’ Hetzelfde beloningsmechanisme als in asiel- en regulier vreemdelingenrecht is van toepassing, waardoor het financieel aantrekkelijk is om zo min mogelijk tijd aan een zaak te besteden.

Er is nog een aantal zaken dat te maken heeft met de institutionele context die mogelijk het handelen van advocaten (bijvoorbeeld het indienen van standaardberoepen) verklaren of beïnvloeden. Een ervan is, zoals ook een IND-respondent erkent, dat de termijnen erg kort zijn. Een ander punt, dat is aangedragen door advocaat-respondenten en de medewerker van Amnesty, is dat het voorkomt dat de cliënt al in bewaring is gesteld voordat de advocaat op de hoogte is gesteld van de staandehouding. Doordat de advocaat te laat op de hoogte wordt gesteld (of te weinig tijd krijgt om naar de cliënt toe te reizen) kan hij het gehoor niet meer bijwonen.⁹³

Hierboven werd een verklaring voor de constatering dat advocaten niet goed op de hoogte zijn mede gevonden in het behandelen van te weinig zaken. Advocaat-respondenten stellen dat er teveel advocaten deelnemen aan het piketrooster, waardoor er te weinig zaken te verdelen zijn. In vergelijking met asiel, zijn de regels voor vreemdelingenbewaring minder aangescherpt. Volgens advocaat-respondenten zijn de eisen voor deelname aan het piketrooster marginaal. De eis dat twee keer per jaar een cursus moet worden gevolgd, houdt bijvoorbeeld weinig in omdat het mogelijk is om de cursustijd ‘uit te zitten’ zonder op te letten en daadwerkelijk iets op te steken. Een RvR-medewerker meent ook dat vreemdelingenbewaring, net als asiel, een aantrekkelijk rechtsgebied is om erbij te doen: als de advocaat aan de (volgens

⁹² Verder vertelt deze respondent dat de telefoons lange tijd werden afgetapt (pas sinds oktober 2013 niet meer), hetgeen een grote belemmering van rechtsbescherming is.

⁹³ Vgl. ACVZ 2013. In dit rapport komt dit punt ook aan de orde en er wordt kritiek geuit op het functioneren van de piketdienst. Doordat de dienst niet goed functioneert, ontvangen advocaten pas een melding als de cliënt al is gehoord.

advocaat-respondenten marginale) voorwaarden voldoet, krijgt hij zaken toebedeeld middels het piketrooster.

Aard van het rechtsgebied

Net als voor de andere twee rechtsgebieden geldt ook voor vreemdelingenbewaring dat het niet mogelijk is om goede kwaliteit te leveren als een advocaat dit deel van het recht ‘erbij doet’, zo blijkt uit de antwoorden van vrijwel alle respondenten. Een IND-respondent merkt op dat de materie complexer is geworden door alle Europese regelgeving. De medewerker van Amnesty meent dat het een breed palet is waarvan de advocaat op de hoogte moet zijn (strafrecht – Penitentiaire beginselenwet – , asielrecht en vreemdelingenrecht breed, inclusief regelgeving die betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel) en erkent dat dit lastig is. Ook noemt deze respondent, zoals we hiervoor hebben gezien, dat het beleid op dit terrein het moeilijk maakt voor de advocaat om resultaat voor de cliënt te behalen, wat dan weer een demotiverend effect kan hebben.

5.4 Handelingsmogelijkheden en –bereidheid

We hebben de respondenten gevraagd welke handelingsmogelijkheden zij hebben wanneer zij geconfronteerd worden met een gebrek aan kwaliteit en wat zij zelf doen en in zulke situaties. Hier bespreken we de antwoorden van de respondenten op deze vragen.

Advocaten

De advocaat-respondenten vertellen dat als zij geconfronteerd worden met een gebrek aan kwaliteit bij collega’s, zij er soms voor kiezen om contact op te nemen met de betreffende advocaat per brief of telefoon om te vragen om uitleg of verduidelijking. Maar zoals een respondent toelicht: ‘Ik vind het wel een drempel hoor. Want ik wil niet betweterig overkomen.’ Twee advocaat-respondenten vertellen dat zij wel eens een klacht bij de deken hebben ingediend over een collega maar beiden hebben hiermee negatieve ervaringen en zullen het niet nogmaals doen. Beiden hebben de ervaring dat het heel veel tijd kost, lang duurt en er uiteindelijk geen resultaat wordt bereikt. Een respondent vertelt:

Nou, in theorie kunnen we een klacht indienen bij de deken, maar daar gebeurt nooit wat mee. Dat hebben we één keer gedaan, maar dat doen we ook echt nooit meer, want de deken die wil die hele inhoud niet doen. Die bekijkt die hele kantoororganisatie en ja, niet asiel technische dingen. Aspecten van een praktijk. Ja, en als die in orde zijn, ja dan houdt het voor de deken op.

Een aantal advocaat-respondenten noemt een gebrek aan kennis over het asiel- en vreemdelingenrecht bij dekenen als een reden waarom ze niet snel (weer) een klacht zullen indienen. Een respondent geeft een voorbeeld van een situatie waarin cliënten van deze respondent gedupeerd waren vanwege het handelen van hun vorige advocaat en de respondent betrokken was bij de klachtenprocedure:

Ik heb toen gezegd, ‘ga maar een klacht indienen, want dit kan niet.’ Dat hebben veel mensen ook daadwerkelijk gedaan en dankzij dat kon zij ook uiteindelijk geschorst worden. De discipline is toen vervolgens weer teruggedraaid, tot mijn grote verbazing. Het erge is, als er dan een zaak is, vervolgens belde de assistente van de deken van [plaats] mij op, die hadden zitting en die hadden het verweer van [naam advocaat] gelezen en die wisten niet hoe ze verweer moesten voeren. Dus ik heb telefonisch verweer moeten voeren voor hun in die zaak. Dat kan gewoon niet. Dan denk je ook, waar doen we het eigenlijk voor?

De advocaat-respondenten zien het wel als hun verantwoordelijkheid om actie te ondernemen als zij geconfronteerd worden met een collega die zeer slecht werk levert. Een advocaat-respondent licht toe waarom, hoewel hij het wel als zijn verantwoordelijkheid ziet, hij zelf nooit een klacht heeft ingediend tegen een collega.

Sommige [cliënten] hebben zelf niet eens door hoe erg ze benadeeld zijn. Daar word ik dan boos van en dan krijg ik het idee, daar moet ik wat tegen gaan doen. Maar ik moet toegeven, als puntje bij paaltje komt, blijft het toch vaak in de lucht hangen. Ik denk ook niet dat het, in vruchtbare bodem valt. Ik bedoel, ik ben er op zichzelf niet zo bang voor dat een collega over wie ik een klacht zou indienen, dat mij niet in dank zal afnemen. Ik denk meer dat je een heel langdurig gedoe aangaat en dat het uiteindelijk niets oplevert.

Een CIT-voorzitter vertelt dat in situaties waar een begeleidingstraject niet het gewenste resultaat oplevert, via de Raad bij de KRAV een verzoek om een ambtshalve onderzoek gedaan kan worden en dat dit verzoek ook weleens is gedaan. Als gevraagd wordt naar de mogelijkheden die de cliënt heeft, zegt deze respondent: ‘die zijn in theorie oneindig, maar die worden niet benut. Want hoe moet een cliënt die geen Nederlands kan schrijven, een klacht indienen?’ Vervolgens legt deze respondent uit dat dat alleen kan met behulp van een advocaat of eventueel van Vluchtelingenwerk (zie hierna wat hierover wordt gezegd door VWN-medewerkers).

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

De RvR-medewerker die teamleider is bij de balie van een AC, vertelt dat als hij op zaken stuit die de asielzoeker kunnen schaden, hij dit meldt bij de juridisch coördinator van het AC. Deze respondent ziet het als zijn verantwoordelijkheid om tot actie over te gaan. Melding maken bij de juridisch coördinator is de optie die hij heeft. De juridisch coördinator heeft plaats in de CIT en kan deze zaken daar dan onder de aandacht brengen. De CIT vraagt vervolgens dossiers op van de betreffende advocaat. Als deze respondent bij de balie signalen krijgt van de IND, meldt hij deze op informele manier tijdens het overleg van de teamleider en juridisch coördinator. Ook deze respondent erkent dat voor de asielzoeker officieel de mogelijkheid om een klacht in te dienen bestaat, maar dat dit eigenlijk niet te doen is voor de asielzoeker.

De RvR-medewerker die toeziet op de beoordeling van toevoegingaansvragen, zegt de verantwoordelijkheid te voelen om tot actie over te gaan als hij geconfronteerd wordt met een gebrek aan kwaliteit, maar hij heeft het gevoel dit niet altijd kwijt te kunnen. Sinds kort is er de mogelijkheid om misstanden te melden bij de werkgroep risicoprofielen (besproken in hoofdstuk 4) en hij heeft dit ook al enkele keren gedaan.⁹⁴ Daarnaast gaat deze respondent weleens over tot het zoeken van contact met de advocaat: ‘en als ik dingen zie waarvan ik denk, dit klopt niet, ben ik natuurlijk ook vrij om de telefoon te nemen en de advocaat gewoon te vragen; “ja, waar bent u mee bezig?”.’

Medewerkers van de IND

De geïnterviewde IND-stafjurist die de meldingen over slecht functionerende advocaten inventariseert, legt uit dat de aanleiding voor het incidentmeldsysteem onder meer is geweest dat de IND werd geconfronteerd met het sluiten van een Haags advocatenkantoor dat zich voornamelijk bezighield met kansloos procederen in vreemdelingenrechtelijke procedures. Hoewel binnen de IND al langere tijd twijfels bestonden over de kwaliteit en organisatie van

⁹⁴ Deze respondent blijkt dus niet op de hoogte van de mogelijkheid om melding te maken bij de Orde. De geïnterviewde deken heeft in dit verband opgemerkt dat sinds medio 2013 de mogelijkheid bestaat melding te maken van misstanden bij de betreffende portefeuillehouder van het dekenberaad.

het kantoor, werd pas na de sluiting inzichtelijk hoe slecht het kantoor functioneerde, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Dat leidde tot de vraag of de IND niet meer zou moeten samenwerken met onder meer de Raad voor Rechtsbijstand om eerder misstanden te kunnen signaleren. ‘Het signaleren van misstanden is niet de primaire taak van een uitvoeringsorganisatie zoals de IND, maar hoort wel bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid als het gaat om een kwetsbare groep illegale vreemdelingen.’ Daarnaast was aanleiding voor het meldsysteem dat medewerkers van de IND last ondervinden van gemachtigden die zich agressief tegenover hen opstellen. Functionarissen met een publieke taak moeten die taak ongestoord kunnen uitvoeren en daarom worden veiligheidsincidenten in kaart gebracht en worden personen aangesproken die de veiligheid in gevaar brengen.

De respondent maakt een voorselectie van de signalen die binnenkomen en bespreekt deze met het hoofd procesvertegenwoordiging. Laatstgenoemde deelt de informatie met de Haagse deken. Als er mogelijk sprake is van een strafbare gedraging, legt de respondent dit voor aan een afdeling binnen de IND waar dit thuishoort of neemt hij gelijk contact op met de politie. Deze respondent vertelt dat, hoewel de IND er belang bij heeft om aan de bel te kunnen trekken als zij signalen binnen krijgt, de IND als uitvoeringsorganisatie slechts een zeer beperkt klachtrecht heeft.

[...]bijvoorbeeld in het geval van kwalitatief ondermaats presteren, dat is natuurlijk op zich interessant voor de Orde maar wij kunnen niet als de IND een klacht indienen bij de Orde om te zeggen “die advocaat presteert ondermaats”. In die zin hebben wij geen klachtrecht.’

Daarom ligt de nadruk op samenwerking met de Orde en de Raad voor Rechtsbijstand en zijn daartoe convenanten afgesloten (zie hoofdstuk 4). Net als bij de Orde, heeft de IND ook een vast contactpersoon bij de Raad aan wie signalen (bijvoorbeeld over misbruik van toevoegingen) kunnen worden voorgelegd.

Een van de geïnterviewde procesvertegenwoordigers vertelt dat hij op de hoogte is van de mogelijkheid om intern melding te maken van een klachtwaardige gedraging, maar tot voor kort niet op de hoogte was van de officiële aard van het meldsysteem en de gegevensuitwisseling met de Orde van Advocaten. Beide geïnterviewde procesvertegenwoordigers vertellen dat zij in principe alleen melding maken van gevallen waarin IND- medewerkers onheus behandeld worden door advocaten. Over het algemeen wordt niet geklaagd over de kwaliteit van het werk zelf, tenzij er sprake is van een combinatie met onheuse bejegening. Op de vraag of de respondenten wel eens een melding hebben gemaakt, antwoorden zij:

R2: Nee, nooit. Het is heel vaak dezelfde advocaat. Dat is misschien een reden om het wél te doen. Je weet gewoon van tevoren welke advocaten hoe handelen en werken. Het verbaast je niet meer, dus dan geef je er eigenlijk ook niet meer zo veel aandacht aan. Het is dus eigenlijk meer werkgerelateerd ‘oh, die advocaat, dan hoef ik ook niet zo mijn best te doen.’ Maar om nou echt te zeggen dat we er naar buiten toe iets mee doen van ‘dit kan echt niet’, dat wordt niet gedaan volgens mij.

I: Ook bij collega’s zie je dat niet?

R2: Nee, alleen onderling, toch?

R1: Nee. Wij zijn niet de personen die dat vaak melden. Dat hoort ook bij onze houding, professionele houding, dat je ook met emotionele dingen [...]dat wij daarmee om moeten kunnen gaan. [...]Dus wij gaan niet snel klagen omdat wij ook getraind moeten zijn om het aan te kunnen.

R2: Ja. Misschien vanuit de overheid gezien, is het belangrijk dat het niveau goed is, maar aan de andere kant zijn wij gewoon procespartij.

In antwoord op de vraag of deze respondenten het als hun verantwoordelijkheid zien om melding te maken van misstanden, zeggen de respondenten dat dit niet het geval is. Ze vinden dat vreemdelingen benadeeld worden als ze slecht worden begeleid tijdens het proces en ze vinden dat gevoelsmatig wel oneerlijk, maar dienen hierover geen klacht in. De respondenten vertellen dat er wel rechters zijn die het laten merken op zitting wanneer een advocaat slecht presteert en soms ook proberen het werk van advocaten te repareren.

De IND-respondenten die werkzaam zijn bij het M50-loket vertellen dat zij via het interne meldingssysteem geen melding maken van onkunde van advocaten maar wel van schofterig gedrag. De respondent die werkzaam is als leidinggevende geeft signalen over onkunde van advocaten wel door aan de directeur. Volgens deze respondenten zijn dit de opties die ze hebben. Naar aanleiding van een melding heeft de directie al eens een gesprek gevoerd met een advocaat omdat deze advocaat het te bont had gemaakt in zijn bejegening van IND-medewerkers.

Rechterlijke macht

Een van de rechters zegt dat de onderlinge afspraak is dat intern gemeld wordt bij de sectorvoorzitter als een advocaat het heel bont maakt (bijvoorbeeld als deze helemaal niet is komen opdagen. Zelf ziet de rechter weinig mogelijkheden om iets te doen aan slechte kwaliteit: de moeilijkheid is dat de rechter geen gronden mag aanvullen. Als de advocaat geen gronden aanvoert, dan is er geen geschil en kan de rechter ook niets beginnen. Hij noemt als voorbeeld een asielaak waar in de fase van de zienswijze geen punten zijn ingebracht en in het beroep geen gronden zijn aangevoerd. De advocaat komt niet; tolk en transport moeten worden afgebeld; zaak is kansloos.

In het vreemdelingenberaad (van rechters en stafjuristen werkzaam bij rechtbanken die vreemdelingenzaken doen) komen misstanden rond advocaten aan de orde. In het (landelijke) tripartiete overleg zijn pogingen gedaan iets doen aan misstanden, door de Raden voor Rechtsbijstand een rol te laten spelen, maar deze poging is gestrand. Tijdens de besprekingen bleek dat vrijwel elke rechtbank wel in enige vorm een zwartboek had. De rechtbank kan daar niet veel mee; alleen als de gemachtigde geen advocaat is, kan de rechter hem weigeren. De rechter kan op zitting een advocaat aanspreken op zijn gebrekkige functioneren (subtiele naam van relevante jurisprudentie laten vallen: ‘Zambrano?’), maar stuit op de onmogelijkheid c.q. het verbod om een steekhoudende grond te suggereren. De cliënt kan een andere advocaat kiezen of gebruik maken van het tuchtrecht. De rechter heeft niet de verantwoordelijkheid om slechte prestaties van de advocaat te compenseren: ‘het zou gevaarlijk zijn als de rechter helpt bij het aanvoeren van gronden; dat is niet de verantwoordelijkheid van de rechter en de rechter weet ook niet wat er is afgesproken tussen advocaat en cliënt.’

Een collega is heel terughoudend in het kenbaar maken van gebrek aan kwaliteit van een advocaat: hij heeft een zekere huiver om te zeggen dat de advocaat het heeft verprutst. Alleen wanneer het de spuigaten uitloopt, wordt het wellicht doorgesluisd naar een hoger niveau, maar er is in zijn situatie geen sprake van standaardoverleg. Hij is van mening dat als advocaten zich goed scholen, er nog veel eer te behalen is. Wordt een cliënt geconfronteerd met een kwalitatief slechte advocaat, dan kan deze zich richten tot Vluchtelingenwerk, of – als hij vanuit Vluchtelingenwerk begeleid wordt - kan die organisatie wellicht iets ondernemen.

Medewerkers van betrokken organisaties

VWN-medewerkers vertellen dat als zij geconfronteerd worden met een gebrek aan kwaliteit bij advocaten, de mogelijkheid bestaat om (samen met de asielaeker) een klacht in te dienen bij de KRAV of om de Raad te verzoeken de KRAV een ambtshalve onderzoek te laten doen. Dit laatste is nog niet gebeurd. Een VWN-respondent vertelt dat met name het landelijk bu-

reau van VWN terughoudend is in het indienen van klachten.⁹⁵ Het landelijk bureau doet het in principe niet. De reden hiervoor is dat het landelijk bureau vragen krijgt van advocaten en zo kan bijdragen aan de rechtshulp die asielzoekers van advocaten krijgen. Als VWN op basis van het werk dat ze onder ogen krijgt klachten gaat indienen, bestaat de kans dat advocaten niet meer komen met vragen en daar is de asielzoeker niet mee geholpen. Vanuit de vestigingen in het land worden wel klachten met hulp van VWN ingediend bij de KRAV.⁹⁶ De respondenten merken in dit verband op dat dit wel heel veel tijd kost voor een medewerker en dat er voor de individuele cliënt niets wordt bereikt. Dit kan meespelen bij de keus om wel of niet een klacht in te dienen. De respondenten noemen de weg van een klacht indienen of een signaal afgeven bij de Orde niet als optie. De reden hiervoor is dat een van de respondenten zitting heeft in de Klachtencommissie van de Raad (KRAV) en vanuit die ervaring weet dat de Orde vaak naar de Raad verwijst als er een klacht wordt ingediend, omdat de Raad meer verstand heeft van de materie. Deze respondent heeft dan ook de indruk dat een klacht die wordt ingediend bij KRAV beter zal worden behandeld; de Raad heeft beter zicht op de kwaliteitseisen voor de asieladvocaat en er zitten asiel- en vreemdelingenrecht deskundigen in de KRAV.

De respondenten geven duidelijk te kennen dat zij het als hun verantwoordelijkheid zien om iets te ondernemen op het moment dat zij geconfronteerd worden met een gebrek aan kwaliteit. Hoewel de weg van het indienen van een klacht voor het landelijk bureau om bovengenoemde reden over het algemeen niet aantrekkelijk is, probeert VWN bij te dragen aan het bevorderen van de kwaliteit door zitting te nemen in de KRAV en de LARAV (Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring). Daarnaast worden incidenteel signalen of zaken die VWN opvallen op informele wijze besproken met de Raad.

De medewerker van Amnesty vertelt vanuit Amnesty niet veel mogelijkheden te zien om iets te doen tegen slechte advocaten. Amnesty heeft te weinig en te incidenteel zicht op het werk van advocaten om een duidelijk beeld te kunnen vormen. Deze respondent zegt ook geen goed middel te hebben om te klagen over advocaten die slecht presteren.

5.5 Suggesties voor verbetering van de kwaliteit en het toezicht daarop

Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd wat volgens hen mogelijke oplossingen zijn voor de problemen met de kwaliteit die zij constateren. Hier bespreken we de suggesties voor de verbetering van de kwaliteit zoals deze zijn gedaan door de respondenten.

Advocaten

Een advocaat-respondent benadrukt dat voor het voor de kwaliteit van advocaten van belang is dat advocaten vraagtekens durven zetten bij hun eigen functioneren en dat zij een ‘functionerend geweten’ hebben. Volgens deze respondent is het dan ook belangrijk om, zoals in de nieuwe beroepsopleiding al meer gebeurt, veel meer nadruk te leggen op de beroepsethiek en te benadrukken dat de advocatuur een nobel beroep is dat advocaten naar eer en geweten dienen uit te oefenen. Volgens deze respondent is het ook van belang dat de Orde, indien ze echt goed zicht wil hebben op de kwaliteit van het werk dat geleverd wordt door vreemdelingenrechtadvocaten, meer energie steekt in het rechtsgebied en in dit deel van de beroepsgroep. Dit kan onder andere door advocaten uit deze hoek meer te benaderen voor functies binnen de

⁹⁵ De VWN vestigingen in het land bestaan uit regionale stichtingen met directeuren en eigen medewerkers. Het landelijk bureau van VWN is een expertisecentrum waarvan de regionale stichtingen gebruik kunnen maken. Het landelijk bureau faciliteert, geeft advies en houdt zich bezig met de belangenbehartiging van vluchtelingen.

⁹⁶ De geïnterviewde KRAV-leden vertellen dat een groot deel van de klachten wordt ingediend met hulp van VWN-medewerkers.

Orde. En ook: ‘Als je proactief de kwaliteit van advocaten wilt controleren, dan moet je de taskforce afstemmen op wat voor praktijk het kantoor doet en dan moet er dus een goede vreemdelingenadvocaat bij, dan kun je een heleboel dingen al overzien.’

De advocaat-respondenten die zitting hebben in de CIT's, vertellen dat de intercollegiale toetsing en het aanspreken van advocaten zoals door de CIT's wordt gedaan goede instrumenten zijn om de kwaliteit te bevorderen en te behouden. Volgens deze respondenten moet dit dus zeker worden voortgezet.⁹⁷ Een van deze respondenten merkt hierbij wel op dat de CIT advocaten niet beoordeelt op hun keuze om een procedure te starten die bij voorbaat kansloos lijkt. Als de CIT dossiers beoordeelt en ziet dat een kansloze procedure is gestart (deze respondent zegt dit te kunnen beoordelen), dit geen reden is voor de CIT om actie te ondernemen: ‘wij zijn er niet voor om mensen te wijzen op “dit had je eigenlijk nooit moeten starten of dit had je niet moeten doen.” Daar zijn wij niet voor. Wij zijn voor de kwaliteit zelf.’ Het volgende interviewfragment illustreert de complexiteit van dit probleem. In antwoord op de vraag hoe de CIT een advocaat beoordeelt die erkent niets te hebben gedaan in een zaak omdat het enige doel van die specifieke procedure was om tijd te rekken, vertelt de respondent:

R: Dat vinden wij een hele goede reden, als CIT. Maar de Raad voor Rechtsbijstand denkt daar heel anders over. Want tijdrekken, dat is niet een argument. Er mag geen kansloze zaak worden gestart.

I: Dit soort zaken komen dus niet bij de KRAV terecht, want jullie gaan dit niet melden?

R: Nee, en de cliënt gaat het ook niet melden. Dus die irritatie blijft bij de IND en de rechters. Die zien eindeloze zaken van hasa's voorbij komen waarvan zij denken: “Dit kan tot niets leiden. Waarom doen jullie dit nou?” . Er zit een andere realiteit achter en die zien de IND en de rechters niet. Zij zien alleen die papieren realiteit en denken: “Nou, dat doet de advocaat alleen maar om zijn zaken te spekken.” En dat is soms ook zo, maar soms zit er een goede reden achter.’

In antwoord op de vraag of en door wie er wordt gehandeld indien er geen goede reden achter het doorprocederen blijkt te zitten, legt de respondent uit:

Op het moment dat het volkomen kansloos is én volkomen zinloos en dat eigenlijk het enige doel is money maken, dan wordt daar niet op gehandeld. Niemand gaat dat doen. Wij niet. De Raad voor Rechtsbijstand toetst niet zo intensief dat ze daar achter gaan komen. De rechters niet en de IND niet.

De respondent legt uit dat, zoals hiervoor besproken in paragraaf 3.2, de rechters en de IND dit niet kunnen beoordelen omdat ze niet het hele verhaal en de achtergrond van de zaak kennen. De oplossing voor dit probleem, en dan specifiek ten aanzien van de kwestie van het kansloos procederen bij herhaalde asielaanvragen, ziet deze respondent in het strenger laten toetsen van toevoegingaansvragen door de Raad voor Rechtsbijstand. Het zou dan moeten gaan om een goed opgeleide jurist (van het niveau van een juridisch coördinator op het AC) die de aanvraag bekijkt en beoordeelt of deze aanvraag tot iets kan leiden. Op deze manier zou het mogelijk zijn om de evident kansloze herhaalde asielaanvragen (bijvoorbeeld gevallen waarin onvertaalde documenten als nova naar voren worden gebracht, terwijl het algemeen bekend is dat dit niet als zodanig wordt geaccepteerd) eruit te halen. Deze respondent benadrukt dat het *no cure less fee* systeem absoluut niet de oplossing is voor het terugdringen van het aantal kansloze herhaalde asielaanvragen, omdat dit ten koste van de advocaten die kwaliteit leveren.

⁹⁷ Hier moet worden opgemerkt dat dit specifieke systeem van intercollegiale toetsing vooralsnog alleen bestaat in asielzaken (en enkel voor advocaten die werkzaam zijn op de AC's).

Een andere suggestie voor de verbetering van de kwaliteit in asielzaken is het laten verlenen van asielrechtsbijstand door een beperkt aantal advocatenkantoren die zijn geselecteerd op kwaliteit, een 'high-trust model'. Deze respondent erkent dat er dan geen sprake is van vrije advocaatkeuze maar dat hiermee wel de kwaliteit van de rechtsbijstand beter gegarandeerd kan worden. Het is voor de kwaliteit van belang dat advocaten groot aantal zaken behandelen, en met het grote aantal asieladvocaten dat momenteel op het AC-rooster staat, zijn er te weinig zaken te verdelen.

De geïnterviewde deken benadrukt ook dat het in asiel- en vreemdelingenrecht van het grootste belang is dat advocaten specialist zijn en dat een afname van het aantal zaken per advocaat een gevaar is voor de kwaliteit. Verder ziet de deken specialistenverenigingen (in het vreemdelingenrecht de SVMA) als een kwaliteitsinstrument. Van het lidmaatschap gaat een zekere verplichting uit om regelmatig bijeenkomsten die worden georganiseerd door de vereniging bij te wonen en dat houdt advocaten scherp. Volgens deze respondent is de sociale controle binnen een dergelijke vereniging groot en heeft dit een positief effect op de kwaliteit.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand

De RvR-respondent die werkzaam is op een AC noemt een aantal punten ter verbetering van de kwaliteit van de asieladvocatuur. Volgens deze respondent zouden de inschrijvingsvoorwaarden voor deelname aan het AC-rooster moeten worden aangescherpt, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorwaarden die aan de begeleiding voorafgaand aan en gedurende de eerste vijf inroosting worden gesteld. Deze zouden scherper en duidelijker kunnen. Het is momenteel onvoldoende duidelijk wat van de begeleidende advocaat wordt verwacht en wanneer hij een verklaring van geen bezwaar mag afgeven. Deze respondent stelt voor een formulier te maken waarop duidelijk staat aangegeven aan welke voorwaarden de nieuwe advocaat moet voldoen, en waarop de begeleider kan noteren in hoeverre de nieuwe advocaat daaraan voldoet en wat de eventuele verbeterpunten zijn. Ook pleit deze respondent ervoor om naast de inhoudelijke begeleiding aandacht te besteden aan de organisatorische en praktische gang van zaken op het AC, bijvoorbeeld het contact met de RvR balie en de IND. Vroeger liep een nieuwe advocaat een paar keer mee met de juridisch coördinator van het AC en werd er aan die verschillende zaken aandacht besteed. Nu worden nieuwe advocaten veelal begeleid door een kantoorgenoot die er belang bij heeft de nieuwe kantoorgenoot volledig zelfstandig aan het rooster te laten deelnemen. Verder is deze respondent van mening dat het makkelijker zou moeten zijn voor de Raad om een advocaat uit te sluiten van deelname aan het AC-rooster als er is geconstateerd dat hij slecht functioneert. De respondent stelt vast dat dit momenteel erg lastig is. Als de CIT op basis van dossieronderzoek en contact hierover met de advocaat aanleiding ziet om een begeleidingstraject op te starten, zou het heel duidelijk moeten zijn hoe dit traject verloopt, welke stappen er worden doorlopen, hoe lang het traject mag duren en wat de consequenties zijn indien er geen verbetering optreedt. De CIT kan dan bijvoorbeeld de situatie via de Raad voorleggen aan de KRAV, waarna de Raad op basis van het advies van de KRAV een beslissing moet nemen over de vraag of de advocaat nog mag deelnemen aan het AC rooster.

De andere RvR-respondent meent ook dat een advocaat uit de regeling gezet moet kunnen worden als er meerdere keren onregelmatigheden zijn geconstateerd: 'het zou makkelijker moeten zijn om consequenties te verbinden aan dingen die je signaleert.' In principe is het mogelijk om een advocaat uit te schrijven zodat hij niet langer kan deelnemen aan het systeem van gefinancierde rechtsbijstand, maar de procedure om dat voor elkaar te krijgen is volgens deze respondent te ingewikkeld. De secretaris van de KRAV bevestigt dat het erg lastig is voor de Raad om een advocaat uit te schrijven. Hij geeft hierbij het voorbeeld van een situatie waarin de Raad is overgegaan tot een voorwaardelijke uitschrijving, maar de advocaat die het

betrof hiertegen in is beroep gegaan. Het besluit is vervolgens teruggedraaid en nu speelt de vraag of de Raad schadevergoeding moet betalen.

Medewerkers van de IND

De stafjurist van de IND die de signalen bijhoudt die binnen komen via het interne meldingssysteem van de IND, stelt vast dat er een groep advocaten is die gebruikmaakt van de mogelijkheid om veel geld te verdienen door relatief weinig doen. 'Er is nu eenmaal een groep die daar gevoelig voor is.' Bij deze groep helpt het opleggen van verdere opleidingseisen dan ook niet. Volgens deze respondent is het van belang dat als de IND een probleem of een bepaalde trend signaleert dat dit op een structurele wijze met de Orde en met de Raad voor Rechtsbijstand wordt besproken. Verder ziet deze respondent een rol voor de rechterlijke macht. Uit uitspraken zou meer mogen blijken waar advocaten fouten en misslagen hebben begaan zodat het leveren van ondermaats werk zichtbaar wordt.

De geïnterviewde procesvertegenwoordigers menen dat er geen advocaten zouden moeten zijn die vreemdelingenzaken 'erbij doen'. Ook menen zij dat de opleiding van vreemdelingenadvocaten verbeterd zou kunnen worden. In de opleiding zou meer aandacht besteed moeten worden aan houding, communicatie- en presentatievaardigheden (jongere advocaten beheersen deze vaardigheden al beter). Ook ziet een respondent meerwaarde in het gezamenlijk geven van cursussen door de IND en de advocatuur en hij stelt voor hier eventueel ook rechters bij te betrekken. Door de verschillende werelden te combineren leert men verschillende visies kennen en begrijpen. Deze respondent ziet ook mogelijkheden voor een bredere intervisiegroep met de verschillende ketenpartners. Dit zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de advocatuur maar ook aan de kwaliteit van de IND.

De IND-respondenten die werkzaam zijn bij het M50-loket menen dat het goed zou zijn als een cursus bejegening deel zou uitmaken van de opleiding van advocaten. Advocaten moeten zich specialiseren en examens afleggen om hun kennis te toetsen. Ook zou er volgens deze respondenten meer controle op het werk van advocaten moeten zijn.

Rechterlijke macht

De respondenten uit de rechtelijke macht erkennen dat het vreemdelingenrecht kennisintensief is. Daarom zouden advocaten verplicht moeten worden om bronnen van informatie te gebruiken c.q. geabonneerd moeten zijn op vaktijdschriften. Ook komt de suggestie om advocaten een toets of test te laten afleggen voordat ze punten halen voor een cursus. Dat voorkomt dat advocaten slechts aanwezig zijn voor de punten. Dit betekent echter een verzwaring van de lasten voor advocaten, terwijl dit voor de goede advocaten niet nodig is: zij zorgen er ook zonder toets wel voor dat ze door cursussen en op andere manieren hun kennis bijhouden. Met het verplichten van toetsen zouden aldus de goede advocaten lijden onder de slechte. Toch wordt het idee van toetsen gedeeld door een collega-respondent:

'verplichte scholing, ja dat levert natuurlijk wel een aantal punten, maar ook dat zijn formele vereisten en daar kun je bij zitten en denken dat is verplicht en ik heb een lekkere lunch en ik vind het allemaal op schrift en ik slaap lekker, dus ja dat zegt op zichzelf nog niet dat de kwaliteit verbetert, tenzij je het aan de hand van een examen toetst.'

Een volgende suggestie is dat de deken erop toeziet dat matige advocaten geen andere advocaten opleiden. Met andere woorden: een advocaat mag pas een ander opleiden als hij zelf zijn kwaliteit heeft bewezen.

Deze respondent is van mening dat rechtsbijstand in vreemdelingen- en asielzaken niet dik wordt betaald: als een advocaat goed is en veel tijd in een zaak steekt, verdient hij weinig per uur. Als hij zich er gemakkelijk vanaf maakt, kan hij een aardig inkomen verwerven. Wellicht

is er een rol weggelegd voor de Orde om ervoor te zorgen dat de kennis van advocaten up to date is. Bedacht moet worden dat cliënten vaak procederen met een voorkeursadvocaat (mogelijk via mond tot mondreclame) en dat er dan niet veel te sturen valt.

De respondent die de laatste tijd verbeteringen ziet, meent dat het voorschrijven van een bepaald aantal ‘vliegreuren’ per jaar of het verplicht stellen van cursussen de kwaliteit kan verbeteren, maar, zo merkt hij op: ‘cursussen daaraan kan iedereen voldoen, maar vliegreuren dat kan weleens problematisch worden’.

Toepassen van de regel *no cure no fee* voor advocaten is volgens een van de respondenten alleen haalbaar als verschil gemaakt wordt tussen rechtbank en Afdeling: ‘Bij de Afdeling is het natuurlijk toch wel heel lastig om een gegrond beroep te hebben, terwijl bij de rechtbank procedurevoorschriften kunnen worden geschonden (zoals beroepsgronden te laat of geen griffierechten betaald), die *no fee* rechtvaardigen.

In hoger beroep geldt zo mogelijk nog meer dan in beroepszaken, dat noodzakelijk is dat advocaten zich verdiepen in de voetangels en klemmen van het procederen in het vreemdelingenrecht en in de (on)mogelijkheden van het bestuursrecht. Het grievensysteem is een verenging van de mogelijkheden, net als de korte termijn in AA-zaken de mogelijkheden tot succesvol procederen verkleint. De Vw 2000 vraagt veel van advocaten, het vreemdelingenrecht verdient méér aandacht en een zorgvuldige procedure. Die is nu minimaal ingericht, maar niettemin werkt het systeem en het hoeft niet tot onrecht te leiden. Advocaten moeten goed weten wat de mogelijkheden en beperkingen zijn. Een advocaat die het niet redt in de tijd en er een element uitpikt, dat ‘werkt’ niet. De geïnterviewde signaleert dat het niveau van de rechtbankuitspraken ook daalt door de tijdsdruk. Dat betekent dat het besluit van het bestuursorgaan in de ideale situatie goed moet zijn, omdat het later steeds moeilijker wordt om zaken recht te breien.

Medewerkers van betrokken organisaties

Een VWN-medewerker meent dat het systeem dat is opgezet en wordt gefaciliteerd door de Raad voor Rechtsbijstand om de kwaliteit in asielzaken te bewaken (bestaande onder andere uit net herziene minimumnormen, klachtencommissie met daarin deskundigen een systeem van intercollegiale toetsing) in principe goed is en dat daar niet veel aan hoeft te veranderen. Het nog verder reguleren van dit gebied zal volgens hem niet veel toegevoegde waarde hebben. De respondent benadrukt dat er in het asielrecht sprake is van hard werken onder moeilijke omstandigheden en acht het dan ook van belang voor de kwaliteit dat de vergoeding voor advocaten niet verder wordt teruggedrongen. Het gevolg hiervan zal zijn dat de goede advocaten gedwongen worden om het rechtsgebied te verlaten, terwijl de slechte advocaten denken ‘twee puntjes voor een kwartiertje werk vind ik ook prima’.

Wat volgens deze respondent wel verbeterd zou moeten worden, is de mogelijkheid om slechte advocaten uit het systeem te krijgen. Dat dit veelal niet lukt, houdt verband met het gegeven dat advocaten beroep instellen tegen maatregelen van de Raad en dat de rechter een maatregel van uitsluiting van het systeem van gefinancierde rechtsbijstand een te vergaande maatregel vindt.

De medewerker van Amnesty ziet een aantal mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring. Het zou volgens deze respondent goed zijn als een kleinere groep advocaten (dan nu het geval is) de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring gaat verzorgen. Dit zou een groep moeten zijn van goed opgeleide mensen die gespecialiseerd zijn in de drie rechtsgebieden die belangrijk zijn in vreemdelingenbewaringszaken, te weten strafrecht (Penitentiaire beginselenwet), asielrecht en vreemdelingenrecht breed, in-

clusief regelgeving die betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel. Ook is het van belang dat advocaten ervaring hebben met het omgaan met vreemdelingen met een moeilijke achtergrond (trauma's, psychische klachten etc.) of daarin getraind worden. Er zou een systeem van controle en ondersteuning voor advocaten moeten zijn, net als in het asielrecht het geval is. Intervisie zoals dit in het asielrecht (via de CIT) plaatsvindt zou zeker kunnen bijdragen aan de kwaliteit. Ook een organisatie zoals Vluchtelingenwerk die voor de belangen van asielzoekers opkomt en zicht heeft op het werk van advocaten – maar advocaten ook ondersteunt met kennis – zou er moeten komen voor de vreemdelingen in bewaring. Dit ontbreekt momenteel; het meldpunt vreemdelingenbewaring probeert wel iets te betekenen op dit gebied, maar heeft onvoldoende financiële middelen en menskracht. Ten slotte meent deze respondent dat het voor de kwaliteit zeer van belang is dat de belemmeringen die er zijn voor advocaten (zie paragraaf 5.3.2.2 onder *Werking van de institutionele context*) worden weggenomen. Het belangrijkste punt is dat advocaten hun cliënten rechtstreeks moeten kunnen belten en de mogelijkheid krijgen om met de cliënt te skypen of e-mailen.

5.6 Conclusie

Kwaliteit

Uit de interviews met de respondenten volgt dat kwalitatief goede rechtsbijstandverlening in het asiel- en vreemdelingenrecht een aantal hoofdaspecten bevat. Deze kunnen worden samengevat in: actuele juridische kennis, procesvaardigheid, correcte bejegening van instanties, goede communicatie met de cliënt, doen aan verwachtingsmanagement. Dit laatste punt houdt verband met de ethische afweging die wordt gemaakt om cliënten al dan niet bij te staan in zaken die op het eerste gezicht geen kans van slagen hebben, en komt ook naar voren als een punt waarop de kwaliteit van advocaten wordt beoordeeld. Maar wanneer is een zaak 'kansloos' en hoe kan dit worden beoordeeld?

Onnodig doorprocederen?

Een kansloze procedure is het starten van een procedure in een zaak waarin de kans om een aanvraag ingewilligd te zien of een zaak te winnen bij voorbaat niet aanwezig is. Een zinloze procedure is het starten van een procedure of het instellen van een beroep in een zaak waarvan bij voorbaat duidelijk is dat de cliënt er geen enkel belang bij heeft. Een kansloze procedure zou in het belang van de cliënt kunnen zijn, terwijl dit bij een zinloze procedure niet het geval is.

Het onderzoek heeft laten zien dat de keuze om door te procederen kan getuigen van goede rechtshulp en van inzicht in het (lange termijn) belang van de cliënt, maar ook kan plaatsvinden op grond van oneigenlijke (financiële) motieven. Voor collega-advocaten, rechters of medewerkers van de IND is de achterliggende reden van de advocaat voor doorprocederen niet altijd zichtbaar. Dit maakt het lastig om te beoordelen of een *kansloze* procedure ook een *zinloze* procedure is. Vrijwel alle respondenten menen dat onnodig doorprocederen voorkomt maar over het algemeen slechts bij een beperkte groep. Bovendien nuanceren de meeste respondenten het begrip 'onnodig' en achten ze doorprocederen in kansloze zaken, vanwege het systeem en de snelle wijzigingen die zich soms voordoen in landen van herkomst, in de normen en in de jurisprudentie, soms in het belang van de cliënt.

De respondenten van de IND en van de advocatuur hebben verschillende visies op de vraag wanneer het gerechtvaardigd is om een procedure te starten, maar zij zijn het er in de kern over eens dat indien een advocaat een procedure instelt, ook al is of lijkt deze bij voorbaat kansloos, hij moet worden beoordeeld op de kwaliteit van zijn werk en niet op de vraag of de procedure al dan niet terecht is ingesteld.

Wij constateren dat op basis van de keuze om al dan niet door te procederen nauwelijks conclusies zijn te trekken over de kwaliteit van de advocatuur. Slechts door een diepgravend dossieronderzoek zou kunnen worden vastgesteld of en zo ja, hoe vaak advocaten die doorprocederen kwaliteit leveren of er met de pet naar gooien.

Ervaringen met de kwaliteit

Schattingen van respondenten over de omvang van de groep advocaten die (weleens) ondermaats presteert, komen opvallend overeen. Vrij algemeen wordt het percentage slecht presterende advocaten geschat op rond de vijftien hooguit twintig procent. In bewaringszaken noemt een respondent een percentage dat wat hoger ligt (twintig tot dertig procent). Ook in reguliere zaken bij het M50-loket lijkt het percentage hoger te liggen. Een van de respondenten noemt een percentage van zeventig procent van advocaten met onvoldoende kwaliteit aan het loket. Voor alle drie de onderzochte terreinen geldt dat het gaat om een vaste groep advocaten bij wie de problemen zich voordoen en dat het veelal bekend is welke advocaten het zijn. Het percentage zeer goede advocaten wordt door de respondenten, met name in het asielrecht, geschat op tien tot vijftien procent. In bewaringszaken schat een respondent dit percentage wat hoger (ongeveer dertig procent is 'goed').

In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen ervaringen met de kwaliteit in asielzaken, in reguliere zaken en in vreemdelingenbewaringszaken. Niet alle respondenten hadden zicht op alle drie de typen zaken. De meeste respondenten hadden zicht op het procederen in asielzaken. Op dat terrein is het meeste gedaan om de kwaliteit te verbeteren en dat lijkt volgens sommige respondenten vruchten af te hebben geworpen. Anderen vinden echter dat de maatregelen nog onvoldoende effect hebben gehad.

Voor alle drie de terreinen worden vergelijkbare typen problemen genoemd die zich voordoen binnen het scala van kwaliteitseisen: onvoldoende actuele juridische kennis, onvoldoende procesvaardigheid, incorrecte bejegening van instanties, gebrekkige communicatie met de cliënt, verzuimen aan verwachtingsmanagement te doen. Opvallend bij asiel is de door een van de respondenten genoemde reactieve werkhouding op een AC, die zich volgens hem bij ongeveer 75 procent van de 80 daar werkzame advocaten zou voordoen. De AA-procedure wordt door meer respondenten genoemd als een terrein waarop de kwaliteit soms te wensen overlaat: het komt voor dat advocaten tegenstrijdigheden niet opmerken, het voornemen niet bespreken met de cliënt of geen zienswijze indienen. Een ander knelpunt met betrekking tot asiel, maar dat geldt voor alle drie de onderzochte rechtsterreinen, is het hoger beroep en kennis en toepassing van de jurisprudentie van de Afdeling (het grievensstelsel en het trechtermodel). De respondent die werkzaam is bij de Afdeling vertelt dat zich hier problemen voordoen, maar de geïnterviewde deken stelt hier tegenover dat de Afdeling strenge vormvoorschriften hanteert en dat de sancties bij overschrijven wel erg hard zijn.

De ernst van de problemen verschilt. Het is uiteraard kwalijk als een advocaat niet op de hoogte is van de meest recente jurisprudentie of de gronden van het individuele geval onvoldoende belicht, maar het is ronduit schandalig als een advocaat een toegekende schadevergoeding voor onrechtmatige bewaring niet doorbetaalt aan de cliënt.

In reguliere zaken doen de ernstigste problemen zich vooral voor aan het M50-loket en dan met name bij de bejegening van medewerkers en het scheppen van onrealistische verwachtingen. Verder komt het voor dat in de aanvraag- en bezwaarfase onvoldoende werk wordt verricht.

In vreemdelingenbewaringszaken valt vooral een gebrek aan kennis van dit terrein op en worden veel standaardberoepen ingediend (volgens één respondent in 90 procent van de gevallen). Bovendien doen zich op dit terrein kennelijk problemen voor met betrekking tot het contact tussen de advocaat en de cliënt. In sommige gevallen doen advocaten veel te weinig voor hun cliënten die al langdurig in bewaring zitten.

Oorzaken

De mogelijk oorzaken van ondermaats presteren die de respondenten naar voren brachten, zijn per terrein (asiel, regulier, bewaring) onderverdeeld in de volgende categorieën: achtergrond en kantoororganisatie; persoonlijkheidskenmerken en motivatie; werking van de institutionele context en aard van het rechtsgebied. De inzichten over de oorzaken verschilden nogal tussen de respondenten zodat we alleen mogelijkheden kunnen aanstippen en geen harde conclusies kunnen trekken.

Wat betreft de achtergrond en kantoororganisatie, signaleerden sommige respondenten verschillen tussen éénpitters en advocaten die bij een groter kantoor of in loondienst werken. Hoe dit precies de kwaliteit beïnvloedt, kon niet uit het onderzoek worden opgemaakt. Deze vraag leent zich voor nader onderzoek. Zowel druk van een groter kantoor om veel omzet te draaien of te weinig contact met collega's over ingewikkelde kwesties bij éénpitters kunnen de zaken negatief beïnvloeden. Een probleem is kennelijk ook dat cliënten soms een advocaat kiezen op grond van hun herkomst (het spreken van dezelfde taal) in plaats van op basis van hun kwaliteit, al is onduidelijk hoe cliënten überhaupt op de hoogte kunnen zijn van de kwaliteit van advocaten. Algemeen gedeeld werd het idee dat vreemdelingenadvocatuur een specialisatie is en geen vak voor generalisten die het er wel 'even' bij doen.

Wat betreft de persoonlijkheidskenmerken en motivatie werden met name cynisme, frustratie en een gebrek aan betrokkenheid als oorzaken genoemd voor onderpresteren. Maar ook teveel emotioneel betrokken en overbelast zijn van advocaten kan de zaken geen goed doen, net als teveel trots om te erkennen dat er sprake is van een kennisgebrek. Vrijwel alle respondenten noemden tot slot enkele echte 'boeven' die willens en wetens te veel zaken aannemen en er te weinig voor doen.

Wat betreft de institutionele context is er duidelijk sprake van verschillen tussen de drie terreinen. Bij asielzaken wordt die context met name gevormd door de AA-procedure en de korte termijnen die daarbinnen gelden. Dit kan tijdsdruk opleveren en dat kan weer een reden zijn voor doorprocederen 'voor de zekerheid' in kansloze zaken. Er is kennelijk ook verschil in visie tussen de advocaten of het nodig is om steeds naar het AC te komen en alle besprekingsmomenten te benutten. Een bezwaar van de institutionele context in het AC is dat het nemen van veel zaken en het verrichten van zo weinig mogelijk werk financieel meer oplevert dan veel tijd aan een zaak besteden. Maar dit probleem doet zich ook voor bij reguliere zaken. Het forfaitaire systeem belooft kladwerk. Bij reguliere zaken is voorts een probleem dat er in principe geen toevoegingen worden verstrekt in de aanvraagfase waardoor advocaten zich in deze fase mogelijk minder inzetten. Omdat in de bezwaarfase wel een toevoeging wordt verstrekt, is het lucratief voor advocaten om het op deze fase te laten aankomen. In bewaringszaken zijn er veel elementen in de institutionele context die advocaten kunnen belemmeren in hun werk, bijvoorbeeld de moeilijke bereikbaarheid van de detentiecentra en de beperkte mogelijkheden tot contact met hun cliënten.

Tot slot de aard van het rechtsgebied. Hierbij valt vooral op dat respondenten het vreemdelingenrecht een zeer complex, veranderlijk en kennisintensief rechtsgebied vinden, waarin veel kennis van de actualiteit noodzakelijk is. Zowel de nationale als Europese regelgeving en jurisprudentie veranderen voortdurend. Advocaten moeten up to date blijven om geen steken te laten vallen. Bij bewaringszaken is de complexiteit nog groter omdat de advocaat daar op de hoogte moet zijn van een nog breder palet. Het werk is zonder intrinsieke motivatie moeilijk vol te houden.

Handelingsmogelijkheden en -bereidheid

De meeste respondenten voelen een zekere verantwoordelijkheid om actie te ondernemen als zij ondermaats presteren van advocaten waarnemen, vooral ook omdat cliënten zelf niet of

nauwelijks kunnen beoordelen of dat het geval is. Er bestaan verschillende mogelijkheden voor de diverse respondenten om te melden of te klagen, maar deze zijn niet altijd toereikend of de beste manier om dit te doen is niet altijd duidelijk. Sommigen ervaren ook drempels om ondermaats presteren te melden of erover te klagen en zijn er terughoudend in. Het kost tijd en voor de individuele vreemdeling wordt er niets bereikt. Er zijn ook respondenten die negatieve ervaringen hebben met melden of klagen bij de deken. Het is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk wat er met de klacht wordt gedaan.

Suggesties voor verbetering

De suggesties die de respondenten doen om de kwaliteit te verbeteren, kunnen worden gecategoriseerd naar de actoren tot wie zij zich richten: de advocaten zelf (zich specialiseren, betrokken zijn, het vreemdelingenrecht niet 'erbij doen', bredere intervisie), de Orde (meer aandacht en kennis bij de Orde voor vreemdelingenrecht, verduidelijken wat er met klachten gebeurt), de Raad voor Rechtsbijstand (verduidelijken van de voorwaarden waaraan een advocaat moet voldoen, strenger toetsen van toevoegingaanvragen) en de rechters (in uitspraken laten blijken waar advocaten fouten en misslagen hebben begaan).

De suggesties kunnen ook worden gecategoriseerd naar de aard ervan: suggesties met betrekking tot de eisen voor het uitoefenen van het beroep (opleidingseisen, inschrijvingsvoorwaarden, lidmaatschap van specialistenverenigingen, ervaringseisen, beperking van het aantal advocatenkantoren in vreemdelingenzaken op basis van selectie op kwaliteit); de opleiding zelf (meer aandacht voor ethiek, bejegening, houding, communicatie- en presentatievaardigheden, cursussen afronden met een toets, gezamenlijk cursussen laten geven door IND, advocatuur en eventueel rechters); de controle (verbreden intercollegiale toetsing en *peer review*) en de sancties (sneller uitsluiten van deelname aan het AC-rooster, uitschrijven uit het systeem van gefinancierde rechtsbijstand); het systeem (betere contactmogelijkheden voor advocaten met hun cliënten in bewaring, meer aandacht voor de organisatorische gang van zaken op het AC). In hoofdstuk 6 zullen we op basis van deze suggesties en onze andere bevindingen aanbevelingen doen aan het dekenberaad van de NOvA.

Hoofdstuk 6. Besluit en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Natuurlijk zijn er vreemdelingenadvocaten die hart hebben voor de zaak en zich tot het uiterste inspannen voor hun cliënten. Echter, juist voor deze advocaten is het gezien de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand (zie hfdst 3) buitengewoon lastig om dit vol te houden.⁹⁸ Advocaten aan wie een toevoeging is verleend voor een bezwaar of (hoger) beroepsprocedure die als ‘kennelijk’ c.q. zonder zitting wordt afgedaan, ontvangen een significant lagere vergoeding (ongeveer €10,-) voor hun werkzaamheden. Vooral in hoger beroepszaken waar meer dan 90% kennelijk wordt afgedaan, is dit financieel problematisch voor advocaten die kwalitatief goed werk leveren.⁹⁹ Dit kost namelijk tijd en die tijd wordt niet meer vergoed. Daarnaast hebben de inspanningen van de advocaat lang niet altijd het door de vreemdeling gewenste resultaat. Het vreemdelingenrecht is restrictief, en de ruimte die rechters hebben om besluiten van de staatsecretaris verantwoordelijk voor vreemdelingenzaken te toetsen, is beperkt. Ook een goede vreemdelingenadvocaat wordt geregeld geconfronteerd met de praktijk van het bekende adagium *lex dura sed lex* en zal veel zaken verliezen. Op deze advocaten was dit pilotonderzoek niet gericht. Het was de bedoeling van dit onderzoek om te inventariseren of er problemen zijn met de kwaliteit van de vreemdelingadvocatuur, en zo ja te achterhalen wat de aard en omvang hiervan is. Omdat de respondenten over deze onderwerpen (de mogelijke problemen) zijn bevraagd, kan uit het onderzoek het beeld ontstaan dat vreemdelingenadvocaten er met de pet naar gooien. Dat is niet het geval. Er is echter een kleine groep die kwalitatief onder de maat presteert. Dat neemt echter niet weg dat elke slecht presterende vreemdelingenadvocaat er een te veel is, zeker gezien de ernstige consequenties die dit kan hebben voor de cliënten voor wie zeer grote belangen (veiligheid, verblijfsstatus en vrijheid) op het spel staan. Het is dus belangrijk dat er alles aan wordt gedaan om de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur te verbeteren en de echte wanpresteerders aan te pakken. Daarnaast is het nodig om twee voorbehouden bij dit onderzoek te maken.

Ten eerste betreft het slechts een pilotonderzoek dat binnen korte tijd - drieënhalve maand - is verricht en waarvoor slechts een beperkt aantal respondenten is geïnterviewd. Nader onderzoek is nodig om meer data te vergaren over de aard en omvang van de problemen die dit pilotonderzoek aan het licht heeft gebracht om op basis daarvan harde conclusies te kunnen trekken.

Het tweede voorbehoud betreft het begrip kwaliteit. Kwaliteit is een moeilijk en onvermijdelijk subjectief begrip. Het onderzoek is gebaseerd op de visie van respondenten die goed zicht hebben op het werk van vreemdelingenadvocaten omtrent wat kwalitatief goede rechtshulp in vreemdelingenzaken inhoudt.

Vgl. Brief van de Deken van de Orde van Advocaten van Amsterdam 29 oktober 2013 (www.rechtsbijstandjuistnu.nl/brief-amsterdamse-orde-aan-opstellen-en-teeven); Westerveld en Wijngaarden 2013; Reurs 2013; Graaff 2013.

⁹⁹ Zie in dit verband het Advies van de Afdeling Wetgevingsadvisering van Raad van State van 28 juni 2013 (W03.13.0127/II, p. 5), waar de Afdeling zegt dat het in een wezenlijk aantal zaken die kennelijk worden afgedaan gaat om gevallen waarbij wel degelijk een goede grond bestaat voor het instellen van hoger beroep. De Afdeling zegt geen begrip te hebben voor een lagere vergoeding van de advocaat in kennelijk ongegrond verklaarde zaken, omdat deze zaken vaak toch nog een inhoudelijke analyse door de rechtsbijstandverlener vergen.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Dit pilotonderzoek had tot doel om de volgende vier vragen te beantwoorden:

1. Hoe vaak en bij welk percentage van de advocaten doen zich problemen voor met betrekking tot de kwaliteit van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken; is een grove indicatie te geven van de frequentie van gesignaleerde problemen?
2. Op welke delen van het vreemdelingenrecht (asiel, regulier – inclusief het M50-loket – bewaring) doen zich kwaliteitsproblemen voor?
3. Wat is de aard van de gesignaleerde problemen?
4. Waar zijn de problemen te lokaliseren?

De eerste vraag behelst de omvang van het probleem. Nogmaals benadrukken wij dat er geen kwantitatief onderzoek is verricht en dat dus slechts een indicatie kan worden gegeven op basis van de vijftien interviews met twintig respondenten. De indruk van deze respondenten over de omvang van het probleem kwam echter opmerkelijk overeen. Algemeen gedeeld wordt het beeld dat er een kleine groep van de vreemdelingenadvocaten is die uitstekend of goed presteert en een overeenkomstige groep die onder de maat presteert. De groep die ondermaats presteert lijkt in reguliere vreemdelingenzaken (bij het M50-loket) en bewaringszaken echter wat groter te zijn dan in asielzaken. Resteert een grote groep voldoende presterende advocaten. Gebleken is voorts dat vrijwel alle respondenten precies zeggen te weten welke advocaten behoren tot de groep die ondermaats presteert. Deze advocaten zijn dus bekend bij deze respondenten. Bij de door de respondenten genoemde percentages in hoofdstuk 5 dient een aantal kanttekeningen te worden gemaakt. In de eerste plaats heeft geen van de respondenten zicht op alle advocaten die rechtshulp verlenen in vreemdelingenzaken en als zij een percentage noemen betreft dat waarschijnlijk een percentage van de groep op wie zij zelf zicht hebben. In de tweede plaats hebben de respondenten niet steeds zicht op advocaten die rechtshulp verlenen op alle drie de terreinen (asiel, regulier en bewaring). In de derde plaats hebben niet alle respondenten percentages genoemd, omdat zij zelf al meenden hier niet met zekerheid iets over te kunnen zeggen. In de vierde plaats is het denkbaar dat een mening over het percentage van de advocaten bij wie de problemen zich voordoen rondzingt en dat respondenten het percentage van vijftien tot maximaal twintig procent noemen, omdat zij dat hebben horen zeggen. Om dit te voorkomen en de betrouwbaarheid van de respons te vergroten hebben we ernaar gestreefd alleen respondenten te bevragen die uit eigen waarneming over de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur konden oordelen. Bedacht moet worden dat aard en ernst van de problemen die de respondenten bij de door hen genoemde kleine groep waarnemen aanzienlijk kan verschillen en dat niet alle onder de maat presterende advocaten charlatans zijn. Tot slot wijzen wij erop dat de respondenten slechts een intuïtieve inschatting hebben gemaakt, waarop wij geen kwantitatieve conclusies kunnen baseren.

Ook met betrekking tot de tweede vraag is er redelijk grote eenstemmigheid onder de respondenten, al hadden de meesten geen zicht op alle drie de terreinen (zie bijlage 1). De meeste respondenten hebben zicht op het terrein van asiel en een aantal respondenten signaleert op dit terrein de laatste jaren een verbetering van de kwaliteit, hetgeen onder andere wordt toegeschreven aan de door de Raad voor Rechtsbijstand (in overleg met de advocatuur) verscherpte inschrijvingsvoorwaarden en het toezicht (CIT). Wel bestaat er verschil tussen advocaten in de mate waarin zij vinden dat zij moeten doorprocederen, maar dit is niet noodzakelijk een kwaliteitsprobleem. Bovendien bestaan er verschillen in de wijze waarop zij invulling geven aan hun taakuitoefening binnen de AA-procedure, waarbij het niet altijd evident is dat de ene wijze van taakuitoefening kwalitatief beter is dan de andere.

Over de andere twee terreinen (regulier en bewaring) hebben we te weinig respondenten gesproken om onderbouwde conclusies te trekken. Wel is evident dat zich volgens de IND in reguliere zaken ernstige problemen voordoen bij het M50-loket. Deze problemen liggen volgens IND-respondenten met name in de sfeer van de bejegening en het scheppen van onrealistische verwachtingen bij cliënten. Ook bij de rechtshulp in vreemdelingenbewaringszaken schort het volgens een aantal respondenten die zicht heeft op dit terrein soms ernstig aan de kwaliteit.

Over de derde vraag met betrekking tot de aard van de gesignaleerde problemen, kan worden gezegd dat deze alle aspecten van de rechtshulpverlening die met de kwaliteit te maken hebben, betreffen. Uit de interviews blijkt dat zich problemen voordoen met betrekking tot actuele juridische kennis, inclusief formele vereisten (zoals termijnverzuim, te laat indienen van gronden, onvoldoende kennis van de procedure, onvoldoende op de hoogte van de stand van de jurisprudentie, niet op de hoogte zijn van het grievensysteem) en het correct toepassen van kennis (onvoldoende ingaan op individuele aspecten van de zaak, het niet opmerken van tegenstrijdigheden, slecht opstellen van stukken, gebrek aan creativiteit); procesvaardigheid, oftewel het optreden ter zitting (refereren aan het oordeel van de rechter terwijl er reden is voor inhoudelijke reactie, niet verschijnen ter zitting); de bejegening (gebrekkige communicatie, te emotioneel betrokken zijn, een negatieve grondhouding, agressief en onbeschoft gedrag); communicatie met de cliënt (cliënt niet bezoeken, voornemen niet bespreken, cliënt onvoldoende informeren over en betrekken in de te nemen stappen); doen aan verwachtingsmanagement (het scheppen van onrealistische verwachtingen bij de cliënt, starten van kansdan wel zinloze procedures). Deze problemen lijken zich in wisselende mate op alle drie de terreinen voor te doen.

Over de vierde vraag, waar zijn de problemen te lokaliseren, heeft het pilotonderzoek nog onvoldoende informatie opgeleverd. Wel heeft het onderzoek informatie opgeleverd over mogelijke oorzaken van de problemen met de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenzaken. Die oorzaken hangen waarschijnlijk deels samen met de vraag waar de problemen zijn te lokaliseren. De oorzaken zijn gecategoriseerd onder vier factoren: 1) de achtergrond en de kantoororganisatie, 2) persoonlijkheidskenmerken en motivatie, 3) de werking van de institutionele context en 4) de aard van het rechtsgebied. In hoofdstuk 5 zijn deze oorzaken ingedeeld per rechtsgebied (asiel, regulier en bewaring). Hier volstaan we met enkele algemene opmerkingen per categorie. Let wel, het pilotonderzoek heeft slechts indicaties voor de oorzaken opgeleverd, voor onderbouwde conclusies is meer onderzoek nodig.

Wat betreft de achtergrond en kantoororganisatie valt op dat er advocaten zijn die teveel zaken aannemen. Het is niet duidelijk of dat juist gebeurt als advocaten werkzaam zijn binnen een groter kantoor en dat er druk van het kantoor uitgaat om veel omzet te draaien, of dat hiervan met name sprake is bij éénpitters die onvoldoende gespecialiseerd zijn, het vreemdelingenrecht erbij doen, een te brede praktijk hebben (met name te weinig bewaringszaken doen), of onvoldoende ervaring hebben met het type zaken.

Bij de persoonlijkheidskenmerken en motivatie valt vooral op dat verschillende respondenten menen dat er advocaten zijn die het werk vooral voor het geld doen en niet uit betrokkenheid en empathie, terwijl intrinsieke motivatie, zo benadrukken deze respondenten, echt nodig is om het werk op dit rechtsgebied vol te houden. Daarnaast wijzen respondenten op de frustratie, en de fatalistische houding die bij sommige advocaten bestaat. Enkele advocaten schromen niet gebruik te maken van de onwetendheid van de cliënt of zijn te trots om uit te komen voor een gebrek aan kennis.

Ook de institutionele context wordt gezien als oorzaak van ondermaats presteren. Verschillende respondenten zien oorzaken in het systeem van financiering. Er gaat een perverse prik-

kel uit van het forfaitaire systeem: hoe minder tijd aan een zaak wordt besteed, hoe hoger de beloning per uur. In reguliere zaken geldt daarbij dat er in principe geen toevoegingen worden verleend voor rechtsbijstand in de aanvraagfase. Uit de interviews blijkt dat dit voor sommige advocaten reden is om in die fase weinig energie in de zaak te steken. In bewaringszaken brengt de institutionele context problemen mee die de advocaat bij zijn werk belemmeren, variërend van beperkte mogelijkheden tot contact met de cliënt, tot slechte bereikbaarheid van detentiecentra, korte termijnen en het grote aantal advocaten dat deelneemt aan het piketrooster.

Tot slot levert de aard van het rechtsgebied problemen op. Vrijwel alle respondenten benadrukken dat het vreemdelingenrecht een rechtsgebied is dat zodanig complex, kennisintensief en aan voortdurende veranderingen onderhevig is, dat het onmogelijk is om het erbij te doen. Advocaten kunnen geen moment hun aandacht laten verslappen.

Ten slotte is met de respondenten over nog twee onderwerpen gesproken. Ten eerste over de verantwoordelijkheid en handelingsmogelijkheden die de respondenten hebben als zij gebreken in de kwaliteit signaleren en het gebruik hiervan (vgl. hfst. 4 en par. 5.4) en ten tweede is met hen gesproken over mogelijkheden voor verbetering (vgl. par. 5.5). De mogelijkheden voor verbetering komen voor zover wij die nuttig achten aan de orde in paragraaf 6.4 bij de aanbevelingen. Wat betreft de verantwoordelijkheid en handelingsmogelijkheden volstaan wij met erop te wijzen dat de meeste respondenten zeggen wel een verantwoordelijkheid te voelen om ondermaats presteren door advocaten te melden of om daarover te klagen, temeer daar zij zich ervan bewust zijn dat de cliënten in vreemdelingenzaken bij uitstek slecht in staat zijn om falen van hun advocaat waar te nemen. Een aantal respondenten heeft wel eens daadwerkelijk een melding gemaakt of klacht ingediend (intern bij hun eigen organisatie (IND, RvR, rechterlijke macht), of in het geval van advocaten bij de Orde), maar sommigen zeggen hiertoe onvoldoende mogelijkheden te zien. Immers, alleen cliënten, advocaten en andere rechtshulpverleners hebben klachtrecht en kunnen met de klacht terecht bij de Orde en/ of de KRAV. Het is niet voor alle respondenten duidelijk welke mogelijkheden zij precies hebben om, als zij geen klachtrecht hebben, het slecht functioneren van een advocaat te melden en waar ze met een melding terecht kunnen. Bij een aantal respondenten bestaat ook een zekere terughoudendheid om te melden of te klagen. Sommige respondenten vertellen dat het onvoldoende duidelijk is wat er met signalen of klachten gebeurt of hebben er weinig vertrouwen in dat met name het indienen van een klacht de moeite loont.

6.3 Vergelijking met oorzaken geïdentificeerd in eerder onderzoek

Dit pilotonderzoek laat zien dat hetgeen werd geconstateerd in de onderzoeken besproken in hoofdstuk 2 naar de rechtsbijstandverlening in asielzaken¹⁰⁰ en in vreemdelingenbewaringszaken¹⁰¹ grotendeels nog steeds geldt. De vreemdelingenadvocatuur laat zich grofweg verdelen in drie groepen: een kleine groep die in alle opzichten uitstekend werk levert, een grote groep voldoende presterende advocaten, en een kleine groep wanpresteerders. De precieze omvang van deze groepen lijkt te verschillen per rechtsterrein.

De oorzaken van ondermaatse kwaliteit gevonden in deze onderzoeken komen grotendeels overeen met de mogelijke oorzaken geïdentificeerd in dit pilotonderzoek.

Laemers en De Groot-van Leeuwen geven een lijst van factoren die de vormfouten en misslagen van asieladvocaten destijds zouden kunnen verklaren, waaronder ondeskundigheid, oner-

¹⁰⁰ Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004.

¹⁰¹ Jacobs, Bruinsma en Van Haaf 2006.

varenheid, een gebrek aan kwaliteitseisen en geen uniformiteit in het beleid van de toenmalige Raden voor Rechtsbijstand. Ten aanzien van deze laatste punten is actie ondernomen en dit lijkt kwaliteitsbevorderend te hebben gewerkt: er is een Best Practice Guide Asiel opgesteld, er zijn strengere kwaliteitseisen ingesteld voor asieladvocaten en het beleid van de Raad wordt nu landelijk vastgesteld en is uniform, evenals de klachtenregeling (KRAV).

In het onderzoek naar de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring stellen Jacobs, Bruinsma en Van Haaf dat de factoren die adequate ondersteuning van de cliënt belemmeren, liggen in:

- 1) een gebrek aan morele overtuiging bij sommige rechtsbijstandverleners;
- 2) een gebrek aan controle op het overtreden van gedragsaanwijzingen vastgelegd in wetten, regels en codes door rechtsbijstandverleners;
- 3) een bezoldigingsstelsel dat geen onderscheid maakt naar kwaliteit.

Deze aspecten zijn ook in het onderhavige pilotonderzoek naar voren gekomen. Het gebrek aan morele overtuiging dat in het onderzoek van Jacobs et al. als oorzaak wordt genoemd, is veelvuldig genoemd door de respondenten in ons onderzoek. Ook het gebrek aan controle kan worden aangemerkt als een gemeenschappelijk aangetroffen oorzaak. In asiel, waar sprake is van controle door de CIT, is volgens een aantal respondenten sprake van verbetering van de kwaliteit. In het reguliere vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring bestaat deze controle niet en daar lijken (op basis van de eerste voorzichtige conclusies van dit pilotonderzoek) de problemen met de kwaliteit groter. De laatstgenoemde oorzaak, een bezoldigingsstelsel dat geen onderscheid maakt naar kwaliteit, blijkt ook in ons pilotonderzoek een belangrijke kwaliteitsbeïnvloedende factor.

Tot slot is in hoofdstuk 2 ook besproken wat tijdens een sessie over de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur in 2012 naar voren is gebracht als oorzaken voor kwalitatief slechte rechtsbijstandverlening. Deze luiden:

1. tekortschietende opleiding en kennis;
2. ten (te) zakelijke, commerciële visie op het rechtsgebied;
3. tekortschietende motivatie.

Het belang van deze (deels overlappende) factoren wordt bevestigd door ons pilotonderzoek.

6.4 Aanbevelingen

Op basis van dit pilotonderzoek doen wij hieronder twee typen aanbevelingen. In de eerste plaats aanbevelingen voor acties die de NOVA zonder nader onderzoek kan ondernemen ter verbetering of bevordering van de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur. In de tweede plaats doen we aanbevelingen voor nader onderzoek op terreinen waar nog onvoldoende is gebleken of er sprake is van een kwaliteitsprobleem dan wel waar is gebleken van een kwaliteitsprobleem, maar de aard en oorzaken daarvan nog onvoldoende duidelijk zijn.

Suggesties/aanbevelingen voor onmiddellijke actie

1. Uit het pilotonderzoek is gebleken dat bij de respondenten (en waarschijnlijk ook bij andere actoren op het terrein van het vreemdelingenrecht) bekend is dat er een (kleine) groep advocaten in vreemdelingenzaken is die slecht presteert en dat bekend is om wie het gaat. Het verdient aanbeveling dat de NOVA in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand een lijst met namen van de betreffende advocaten maakt, een dossier over hen aanlegt, controles gaat uitvoeren op hun functioneren en zo nodig strafmaatregelen treft.
2. Uit het pilotonderzoek is gebleken dat een aantal respondenten terughoudend is in het melden van of klagen over problemen met de kwaliteit. Voor sommige respondenten geldt dat, hoewel zij op de hoogte zijn van de mogelijkheden om ondermaats presteren te melden of te klagen, die mogelijkheden ontoereikend achten, of vinden dat het onvoldoende inzichtelijk is wat er met de klacht of melding gebeurt. Het verdient aanbeveling dat de NOVA aan allen die zicht hebben op het werk van vreemdelingenadvocaten nog meer duidelijk maakt dat zij openstaat voor meldingen en klachten en wat zij er vervolgens mee doet. Daarnaast zou het nuttig zijn als de NOVA door middel van richtlijnen en heldere procedures per groep van actoren inzichtelijk maakt wanneer er aanleiding is voor een klacht of melding, hoe deze moet worden verwoord en wie met een melding of klacht waar terecht kan. Rechters kunnen er bijvoorbeeld duidelijker op gewezen worden dat zij de mogelijkheid hebben hun (slechte) ervaringen met bepaalde advocaten te rapporteren aan de president van de rechtbank die dit in het overleg met de deken kan bespreken.
3. Uit het pilotonderzoek is gebleken dat de problemen die de IND ervaart met een groep van vreemdelingenadvocaten vooral in de bejegeningssfeer liggen. Het verdient aanbeveling dat de NOVA bevordert dat hieraan in de opleiding van vreemdelingenadvocaten aandacht wordt besteed. Daarnaast zou de NOVA kunnen bevorderen dat het aspect bejegening expliciet aan de orde wordt gesteld tijdens bijeenkomsten van de werkgroep rechtsbijstand in vreemdelingenzaken/vluchtelingenzaken.
4. Uit het pilotonderzoek is gebleken dat een aantal respondenten de indruk heeft dat eisen aan de opleiding en de intercollegiale toetsing kwaliteitsbevorderend werken bij asieladvocaten. Het verdient aanbeveling dit verder uit te bouwen met name ook naar het reguliere vreemdelingenrecht en vreemdelingenbewaring. Een probleem is dat alleen opleidingseisen worden gesteld aan advocaten die overheidsgefinancierde rechtsbijstand leveren. Daarom zou kunnen worden overwogen om een beroepsregister van vreemdelingenadvocaten tot stand te brengen waarin alleen gekwalificeerde advocaten worden opgenomen. Daarnaast zou, om te voorkomen dat advocaten alleen pro forma aan de opleiding meedoen, de opleiding met een toets of examen kunnen worden afgerond (zoals ook bij rechters en medewerkers van de IND gebruikelijk is).
5. Uit het pilotonderzoek is gebleken dat het vreemdelingenrecht een lastig rechtsgebied is en dat een advocaat het er niet zomaar even bij kan doen. Het verdient daarom aanbeveling dat de NOVA bevordert dat advocaten zich (blijven) specialiseren op het terrein van het vreemdelingenrecht, waartoe ondermeer noodzakelijk is dat het een vanuit financieel oogpunt voldoende aantrekkelijk rechtsgebied blijft. De NOVA zou hiervoor aandacht kunnen vragen bij de verantwoordelijke bewindspersonen.
Voorts verdient het aanbeveling dat de NOVA nagaat hoe de onwenselijke perverse prikkel die uitgaat van de situatie dat een advocaat die veel zaken aanneemt en weinig aandacht aan die zaken besteedt meer verdient dan een collega die weinig zaken neemt en er veel tijd in investeert, kan worden beëindigd en bij de de verantwoordelijke bewindspersoon aandringt op een bezoldigingssysteem dat kwaliteit beloont. Hierbij zij opgemerkt dat een systeem van *no cure less fee* daarvoor niet geschikt is, omdat de

kwaliteit van een advocaat niet kan worden afgemeten aan het al dan niet winnen van de zaak.

Aanbevelingen voor nader onderzoek

Zoals gezegd, de omvang van het pilotonderzoek was te beperkt om tot stellige conclusies te komen. Een probleem was met name dat er slechts een gering aantal respondenten per rechtsgebied (asiel/regulier/bewaring) kon worden geïnterviewd. Het probleem van de beperkte omvang van het aantal respondenten deed zich met name voor bij reguliere zaken en vreemdelingenbewaring, terwijl juist op die terreinen daadwerkelijk van een kwaliteitsprobleem sprake lijkt te zijn. Dat brengt ons tot de volgende aanbevelingen voor nader onderzoek:

1. Nader onderzoek is wenselijk naar de kwaliteit van de advocatuur in reguliere vreemdelingenzaken. Bij dit nader onderzoek zal met name aandacht moeten worden besteed aan mogelijke verschillen tussen:
 - a. éénpitters en grotere kantoren;
 - b. advocaten die alleen vreemdelingenzaken doen en advocaten die op het terrein van verschillende rechtsgebieden procederen;
 - c. advocaten die werkzaam zijn in verschillende regio's;
 - d. gefinancierde en niet-gefinancierde rechtsbijstand.
2. Ook de kwaliteit van het procederen in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State verdient nader onderzoek. Aan de hand van dossieronderzoek en analyse van hoger beroepsschriften en meer interviews met staatsraden, advocaten die hoger beroep instellen, de landsadvocaat en procesvertegenwoordigers van de IND, zou onderzocht moeten worden of er een kwaliteitsprobleem is bij de advocatuur. De vraag of onnodig wordt (door)geprocedeerd in asielzaken kon op basis van dit pilotonderzoek niet worden beantwoord, maar waarschijnlijk kan een uitvoerig dossieronderzoek aangevuld met interviews daarover wel uitsluitsel bieden.
3. Nader onderzoek naar de kwaliteit van de rechtshulp in vreemdelingenbewaringzaken verdient eveneens aanbeveling. Hoe vaak wordt in bewaringszaken door een advocaat beroep ingesteld, wanneer wel of niet, hoe vaak hebben advocaten contact met hun cliënten in bewaring, op welke wijze, etc. Welke belemmeringen ervaren advocaten bij het verlenen van rechtshulp in bewaringszaken? Over welke kennis beschikken advocaten die bewaringszaken doen en welke kennis missen zij?

Literatuurlijst

ACVZ 2013

ACVZ, *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2013

Botje en Scheltema 2013

H. Botje en T. Scheltema, 'Malafide vreemdelingenadvocaten; Handelaren in valse hoop', *Vrij Nederland* 30 november 2013, p. 28-33.

Commissie Advocatuur 2006

Commissie Advocatuur (Commissie van Wijmen), Rapport: *Een maatschappelijke orde*, 24 april 2006.

Commissie Metatoets 2008

Commissie Metatoets kwaliteitsstelsel rechtsbijstand, *Advies kwaliteitsstelsel rechtsbijstand 2008*.

Commissie Metatoets 2006

Commissie Metatoets kwaliteitsstelsel rechtsbijstand, *Quick Scan kwaliteitsstelsel gesubsidiëerde rechtsbijstand 2006*.

Doornbos e.a. 2012 (Best Practice Guide asiel)

[N. Doornbos](#), [F. Koers](#), [P.J. van Kuppenveld](#), [J. Wedemeijer](#) and [T. Wijngaard](#), *Best Practice Guide asiel: Bij de hand in asielzaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Van den Elshout 2000

Elshout, I. van den, *Rechtsbijstand in bewaringszaken: Verkennend onderzoek naar de praktijk in het hofressort 's-Hertogenbosch*, Arnhem: Stichting Rechtsbijstand Asiel 2000.

Eshuis, Geurts en Beenackers 2012

Eshuis, R.J.J., T. Geurts en E.M.Th. Beenackers, *Hulp bij juridische problemen: Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars*, Den Haag: WODC 2012

Fijter en Pietersen 2013

N. Fijter en R. Pietersen, 'Rechters klagen steeds vaker over slecht presterende advocaten', *Trouw* 8 januari 2013.

Fonville 2009 (Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring)

Fonville, F. *Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009.

Graaff 2013

M.Graaff, 'Versobering' (Redactioneel), *Asiel en Migrantenrecht*, nr. 8 2013, p.374.

Jacobs, Bruinsma en Van Haaf 2006

M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma en J. van Haaf, *De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers/ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006.

Kalmthout e.a. 2004

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 de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Deel1: de vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel. Het dossieronderzoek. & Deel 3: Het vergeten gelaat van de vreemdeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

Van Keken 2013

K. van Keken, 'Over de rug van de vreemdeling', *Advocatenblad* april 2013, p. 46 en 47.

Laemers en De Groot-van Leeuwen 2004

M.T.A.B. Laemers en L.E. de Groot-van Leeuwen, *(On)vrede over de rechtsbijstandverlening in asielzaken*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2004.

Reurs 2013

M. Reurs, 'Advocatus sed non latro', *Journaal Vreemdelingenrecht* nr.4 2013, p.283-285.

Vogels 2006

R. Vogels, *De kwaliteit van de advocatuur*, Zoetermeer: EIM Stratus 2006.

Westerveld en Wijngaarden 2013

M. Westerveld en M. Wijngaarden, 'Asielbeleid en rechtshulp: het is nog erger', *NJBlog.nl* 7 oktober 2013.

Bijlage 1. Tabel respondenten

	Asiel gefinancierd	Niet gefinancierd	Regulier gefinancierd	niet gefinancierd	Bewaring gefinancierd	niet gefinancierd
Inter- view*						
1.	Voorzitter SVMA	Voorzitter SVMA	Bestuurslid SVMA	Bestuurslid SVMA	Voorzitter + Bestuurslid SVMA	Voorzitter + Bestuurslid SVMA
2.	CIT voorzitter					
3.	Lid KRAV				Lid KRAV	
4.	Deken	Deken	Deken	Deken	Deken	Deken
5.	RvR teamlei- der balie AC					
6.	RvR-jurist Projectleider Asiel en vreemdelin- genrecht		RvR-jurist Projectleider Asiel en vreemdelin- genrecht		RvR-jurist Projectleider Asiel en vreemdelin- genrecht	
7.	IND hoofd proces- vertegen- woordiging + stafjurist	IND hoofd proces- vertegen- woordiging + stafjurist	IND hoofd proces- vertegenwoor- diging+ stafju- rist	IND hoofd proces- vertegenwoor- diging+ stafju- rist	IND hoofd proces- vertegenwoor- diging+ stafju- rist	IND hoofd proces- vertegenwoor- diging+ stafju- rist
8.	IND proces- vertegen- woordiger 2	IND proces- vertegen- woordiger 2	IND proces- vertegenwoor- diger 2	IND proces- vertegenwoor- diger 2	IND proces- vertegenwoor- diger 1	IND proces- vertegenwoor- diger 1
9.			IND M50-loket medewerkers	IND M50-loket medewerkers		
10.	Rechter 1	Rechter 1	Rechter 1	Rechter 1	Rechter 1	Rechter 1
11.	Rechter 2	Rechter 2	Rechter 2	Rechter 2	Rechter 2	Rechter 2
12.	Gerechtsse- cretaris Rb	Gerechtsse- cretaris Rb	Gerechtssecre- taris Rb	Gerechtssecre- taris Rb	Gerechtssecre- taris Rb	Gerechtssecre- taris Rb
13.	Senior Jurist Afdeling bestuurs- rechtspraak RvS	Senior Jurist Afdeling bestuurs- rechtspraak RvS	Senior Jurist Afdeling be- stuursrecht- spraak RvS	Senior Jurist Afdeling be- stuursrecht- spraak RvS	Senior Jurist Afdeling be- stuursrecht- spraak RvS	Senior Jurist Afdeling be- stuursrecht- spraak RvS
14.	Medewerkers VWN	Medewerkers VWN				
15.					Medewerker Amnesty In- ternational	Medewerker Amnesty In- ternational

* Per interview is vermeld welke respondent zicht heeft op welk deel van het vreemdelingenrecht.

Bijlage 2. Interviewgide

Algemene vragenlijst voor alle respondenten

Introductie

- Verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de asiel- en vreemdelingenadvocatuur in opdracht van het Dekenberaad van de NOvA.
- Doel v/h onderzoek: inventariseren. Zijn er problemen met de kwaliteit? Zo ja, wat is de aard en omvang van de problemen en zijn deze te lokaliseren?
- Duur: ongeveer 1 uur.
- Anoniem?

Onderwerpen

1. *Waar heeft respondent zicht op? (welke delen v/h rechtsgebied)*
[aangeven waarom respondent is gevraagd voor interview, eventueel vragen naar nadere toelichting functie/ positie]
 - a. Op welke manier komt u direct in aanraking met (het werk van) vreemdelingenadvocaten? Hoe vaak? Zijn dit steeds dezelfde advocaten of verschillende?
 - b. Op welke gebieden zijn deze advocaten werkzaam? (Asiel/regulier/bewaring)
2. *Ervaringen met de kwaliteit (is er een probleem + wat is de aard van het probleem?)*
 - a. Zou u kunnen omschrijven wat u verstaat onder kwaliteit/kwalitatief goede rechtsbijstandverlening?
 - b. Wat zijn uw ervaringen met de kwaliteit van de advocaten waar u mee in aanraking komt?
 - i. Kunt u voorbeelden geven van concrete situaties?
 - ii. Wat gebeurde er/ wat was het probleem met de kwaliteit (specifieke punten)?
3. *Lokaliseren problemen (welk segment) + mogelijke oorzaken*
[Doorvragen aan de hand van specifieke situaties]
 - a. Wat weet u van de achtergrond van de betreffende advocaat?
 - b. Wat is volgens u de oorzaak van dit gedrag/ het ondermaats presteren?
4. *Frequentie*
 - a. Hoe vaak komen de situaties die u beschrijft/ de problemen die u noemt voor? (voor elke genoemde situatie/ probleem bespreken)
 - b. Bij hoeveel procent van de advocaten waar u mee in aanraking komt doen deze problemen zich voor? Zijn het steeds dezelfde personen?

[Als eerder niet aan bod gekomen>] Nodeloos procederen

- Heeft u de indruk dat er advocaten zijn die procedures starten die bij voorbaat kansloos (=niet te winnen) of zinloos (=geen resultaat dat cliënt iets zou kunnen brengen) zijn?
- Zo ja, kunt u aangeven waar dat voor u uit blijkt? Kunt u de situatie schetsen?
[Doorvragen adhv punt 3+4]

5. *Vergelijking met andere rechtsgebieden*

- a. Heeft u ook zicht op de kwaliteit van de advocatuur in andere rechtsgebieden? Ziet u een verschil met de vreemdelingenadvocatuur? Doen problemen met de kwaliteit zich in meer/ mindere/dezelfde mate voor?

6. *Handelingsmogelijkheden en –bereidheid*

- a. Wat doet u wanneer u wordt geconfronteerd met een gebrek aan kwaliteit? Maakt u dit kenbaar? Maakt u hier melding van? Zo ja, waar? Zo nee, waarom niet?
- b. Welke mogelijkheden heeft u op dit vlak/ wat zou iemand in uw positie kunnen doen?
- c. Welke mogelijkheden heeft de client?
- d. Ziet u het als uw verantwoordelijkheid om tot actie over te gaan wanneer u wordt geconfronteerd met een gebrek aan kwaliteit? Waarom wel/niet?

7. *Ontwikkeling in de tijd/ mogelijke oplossingen*

- a. Ziet u een ontwikkeling in de tijd? Doen de praktijken die u eerder hebt genoemd zich vaker/ minder vaak voor dan bv. 10 jaar geleden? Is de aard van de problemen veranderd?
- b. Bent u op de hoogte van maatregelen die zijn genomen om de kwaliteit van de advocatuur te verbeteren? Zo ja, hebt u de indruk dat deze maatregelen effect hebben gehad?
- c. U hebt mogelijke oorzaken genoemd voor de problemen met de kwaliteit van de advocatuur. Wat zouden, volgens u, mogelijke oplossingen zijn voor deze problemen? Wat zou er moeten veranderen in bv. regulering, werkomstandigheden etc. om deze problemen te verhelpen?

Afsluiting

- Zijn er tot slot nog belangrijke punten die niet besproken zijn?
- Mag ik later eventueel bij u terugkomen als er dingen onduidelijk zijn of aanvulling behoeven?
- Hartelijk dank.