

Vergaderjaar 2000–2001

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2001

Inleiding

Conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens het wetgevingsoverleg over de Vreemdelingenwet 2000 op 17 april 2000, informeer ik u hierbij over mijn besluit niet over te gaan tot introductie van geluidsbandopnamen van nadere gehoren in asielprocedures. De basis voor dat besluit vormen zowel de uitkomsten van de ter zake verrichte onderzoeken als ook de maatregelen die de IND in de loop van de tijd heeft genomen ter verbetering van het nader gehoor. Te uwer informatie geef ik u tevens een samenvatting van de resultaten van deze onderzoeken en de discussie die daarover is gevoerd.

Het onderzoek naar Bandopname nader gehoor

Sinds het begin van de jaren negentig vinden met enige regelmaat discussies plaats over de introductie van bandopnamen bij het nader gehoor van asielzoekers. In december 1996 verscheen een rapport van de Nationale ombudsman over het functioneren van contactambtenaren bij het nader gehoor, waarin de Nationale ombudsman onder meer heeft aanbevolen bandopnamen van het nader gehoor te maken als instrument voor het bewaken van de kwaliteit van het nader gehoor. De bandopnamen zouden gebruikt kunnen worden als bewijsmateriaal bij individuele klachten en tevens een preventieve werking kunnen hebben op het gedrag van contactambtenaren en tolken.

Op basis van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman besloot de toenmalige Staatssecretaris in juni 1997 steekproefsgewijs bandopnamen van het nader gehoor te laten maken. In juli 1998 startte de IND het experiment «Bandopname Nader Gehoor» (BONG) met als doel vast te stellen of het gebruik van bandopnamen een geschikt instrument is om de kwaliteit van het nader gehoor te controleren. Het experiment werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau Regioplan in samenwerking met het WODC. Voor de begeleiding van het experiment en het evaluatieonderzoek was

een begeleidingscommissie samengesteld waarin zitting hadden leden van de Rechterlijke Macht, de Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam (SRA), de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland (VVN), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Kring van Tolken & Vertalers, het WODC en de IND-directie Noord-West. In september 1998 werd de uitvoering van het experiment opgeschort naar aanleiding van bezwaren van de ondernemingsraad van de IND tegen de gekozen opzet. Na wijzigingen in de opzet, betreffende de deelname aan het experiment op vrijwillige basis en het niet langer ter beschikking stellen van kopieën aan de gemachtigde van de asielzoeker (de rechtshulpverlening kon ter controle op het rapport van nader gehoor verzoeken de opnames af te luisteren), is het experiment herstart op 4 januari 1999. Het experiment duurde vijf maanden.

Het experiment vond plaats op vrijwillige basis. Een vrij groot aantal tolken en een deel van de asielzoekers weigerde medewerking. De redenen van tolken om geen medewerking te verlenen hadden te maken met de vrees dat de opnamen de sfeer van het gehoor beïnvloedden of mogelijke nadelige financiële consequenties als hun prestatie ter discussie stond. De bezwaren van asielzoekers hadden voornamelijk betrekking op het onprettige gevoel van bandopnamen en de angst dat de opnamen mogelijk in verkeerde handen belanden.

Effecten van het onderzoek

De doelstelling van het experiment was het vaststellen in hoeverre het gebruik van bandopnames kan dienen als instrument ter controle en ter verbetering van de kwaliteit van het nader gehoor. Effecten bleken te zijn dat contactambtenaren meer aandacht besteedden aan de verslaglegging van het nader gehoor en dat tolken tijdens het nader gehoor minder spontane initiatieven namen. De reeds goede bejegening van asielzoekers door contactambtenaren en tolken veranderde niet door de bandopnamen. De beslisambtenaren en rechtshulpverleners oordeelden dat de meeste rapporten van gehoor volledige tot grotendeels volledige informatie bevatten over de belangrijke vluchtmotieven. In de praktijk werd door advocaten weinig gebruik gemaakt van de bandopnamen vanwege de extra tijdsinvestering die het afluisteren van opnames met zich meebracht. Bovendien wilden advocaten er voor het beluisteren zeker van zijn dat vermeende tegenstrijdigheden tussen het rapport van nader gehoor en het verhaal van de asielzoeker met de bandopname zijn te bewijzen, omdat anders de geloofwaardigheid van de cliënt wordt ondergraven.

Conclusies en aanbevelingen van het onderzoek

Het onderzoek resulteerde in de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Niet alle asielzoekers en tolken staan positief tegenover het gebruik van bandopnamen tijdens het nader gehoor, hetgeen een belemmering vormt voor het structureel invoeren van bandopnamen in de asielprocedure.
- Bandopnamen hebben effect op het gedrag van contactambtenaren en tolken, maar dit effect heeft niet geleid tot een afname van het aantal klachten en correcties en aanvullingen op het nader gehoor.
- De kwaliteitsbewakende rol van de bandopname is, behalve van de kwaliteit van de opname, afhankelijk van de assertiviteit van de asielzoeker en de rechtshulpverlener om de bandopname op te vragen. Het controle-aspect blijft wel bestaan, aangezien de mogelijkheid bestaat de banden te beluisteren, in geval van verschil van mening over hetgeen er tijdens het nader gehoor door de verschillende partijen wel of niet gezegd is.
- De preventieve werking van bandopnamen heeft geen effect op de

- kwaliteit van het nader gehoor. De onderzoekers schrijven dat niet in de eerste plaats toe aan de relatief beperkte looptijd en omvang van het experiment, maar aan een bepaald optimaal niveau dat de kennis en vaardigheden van de contactambtenaren hebben bereikt.
- De communicatie tussen contactambtenaar en tolk is voor verbetering vatbaar. Daarom wordt aanbevolen de kwaliteit van de tolken beter te bewaken en de medewerkers te blijven voorzien van de nodige interviewtrainingen. In het algemeen zou de rol van de tolken nader onderzocht moeten worden.
 - De begeleidingscommissie heeft zich uitgesproken voor een voortzetting van het experiment, maar dan met verplichte deelname.
 - Bij voortzetting van het experiment zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de belasting die bandopnamen leggen op de nader gehoorprocedure en de juridische knelpunten die kunnen optreden bij het verplicht stellen van het experiment. Ook moet verder bedacht worden hoe de controlerende functie van de bandopnamen vorm moet krijgen.

Reacties op het onderzoek

Als vervolg op het experiment en onderzoek Bandopname Nader Gehoor is, vooral gelet op de omstandigheid dat een groot deel van de tolken (en een deel van de asielzoekers) niet wilde meewerken aan het onderzoek, bezien of het experiment moet worden gecontinueerd met een verplicht karakter. Besloten is dit niet te doen omdat er op wetenschappelijke gronden geen aannemelijke hypothese te bedenken was waarom herhaling van het experiment met verplichte deelname tot andere resultaten zou leiden. Tevens is besloten dat de IND in samenwerking met het WODC een expertmeeting organiseert, voorafgegaan door een consultatieronde, waarin alle betrokken partijen hun visie op wenselijkheid en bruikbaarheid van bandopnamen naar voren kunnen brengen en dat de IND een globale raming maakt van de kosten die zijn verbonden aan het maken, bewaren en voor raadpleging beschikbaar stellen van bandopnamen.

Inmiddels had Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON) de Vaste Kamercommissie voor Justitie op de hoogte gesteld van de bezwaren tegen de opzet, operationalisering en de conclusies van het onderzoek. Mijn ambtsvoorganger heeft hierop gereageerd in een brief van 5 juli 2000 (kenmerk 5022 841/00/DVB) die tevens aan de Vaste Kamercommissie is toegezonden conform het verzoek in haar brief van 31 maart 2000 (kenmerk J 2000-155).

De resultaten van de expertmeeting

De expertmeeting heeft plaats gevonden op 28 juni 2000. De deelnemers waren afkomstig van het Ministerie van Justitie (WODC, Projectbureau Nieuwe Vreemdelingenwet, DVB, IND), de Rechtelijke Macht, de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel (Amsterdam, Arnhem, Den Bosch), de Nederlandse Orde van Advocaten, de advocatuur, VluchtelingenWerk Nederland, het Centrum voor Migratierecht van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Stichting Tolkencentrum Noord en Oost Nederland. Geconsulteerd waren tevens het bureau van de Nationale ombudsman en de VON.

De belangrijkste resultaten van de expertmeeting waren de volgende:

- Bandopnamen zullen een preventief effect hebben op de wijze waarop contactambtenaar en tolk hun rollen vervullen en zijn voor asieladvocaten en rechtshulpverleners een middel om achteraf te controleren of het rapport van het nader gehoor volledig en juist is en hoe het feitencomplex ter tafel is gekomen.

- Het maken van bandopnamen moet digitaal plaatsvinden om zoveel mogelijk waarborgen te bieden tegen manipulatie van het audiomateriaal.
- Er moeten duidelijke regels en afspraken komen over opslag en gebruik van het audiomateriaal en over de vraag wie op welk moment van de procedure toegang heeft tot het materiaal.
- Hoe vaak banden in de praktijk door asieladvocaten zullen worden opgevraagd is lastig in te schatten. Het gebruik zal mede afhangen van de vraag of het materiaal snel en eenvoudig beschikbaar is.
- Onduidelijk blijft of het invoeren en gebruik van bandopnamen zal leiden tot een langere of juist kortere proceduretijd.
- Er is geen overeenstemming over de vraag of bandopnamen verplicht gesteld kunnen worden. De experts neigen de verplichting wel aan tolken en contactambtenaren op te leggen en aarzelen over het verplichtend opleggen van aan asielzoekers. Onduidelijk is welke gevolgen het niet verplichtend opleggen zal hebben voor de positie van de asielzoeker in de procedure.
- De vraag wie verantwoordelijk is voor het (laten) opvragen, beluisteren en transcriberen van de banden en voor het leveren van de bewijslast is geen louter praktische vraag, maar heeft juridische implicaties en consequenties. De aanwezige asieladvocaten zouden dit – binnen de kaders van het algemeen bestuursrecht – aan de praktijk willen overlaten terwijl andere experts wijzen op de noodzaak om dit vooraf nader te omschrijven en te regelen.
- Er zijn juridische vragen over de waarde van het verslag en de opname in het geval van discrepantie. Nadere uitwerking van die vragen is nodig.
- Een basis voor het gebruik van de banden zal moeten worden vastgelegd in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit. Vastgelegd zal moeten worden wie de banden op welk moment zal kunnen gebruiken, welke verplichtingen de verschillende partijen hebben en waar de bewijslast in geval van discrepantie ligt.

Onderzoek naar de kosten van digitale bandopnamen

In maart 2001 heeft de IND het onderzoek naar de kosten van het vastleggen en opvragen van het audiogedeelte van het nader gehoor in de asielprocedure afgerond. Het onderzoek heeft zich gericht op de investeringsuitgaven en de exploitatiekosten. Uitgegaan is van een hoge mate van beveiliging tegen ongeoorloofd opnemen en af luisteren. De eenmalige investeringen bedragen f 11 300 000,- en de jaarlijkse exploitatiekosten f 4 000 000,-. De investeringsuitgaven bestaan uit kosten voor hardware, de software, uitbreiding van het netwerk, opleiding en de kosten van aanpassing van de organisatie. Belangrijk uitgangspunt is daarbij dat alle nader gehoren worden opgenomen. De exploitatiekosten zijn de jaarlijks terugkerende uitgaven voor de techniek van het elektronisch vastleggen, af luisteren en beheren van het audiogedeelte van het nader gehoor. De verwachting is dat door de snelle technologische ontwikkelingen de huidige technieken slechts een levensduur hebben van ca. vijf jaar. Na deze periode zullen de kosten van het beheer sterk toenemen, doordat de leverancier de huidige techniek niet meer ondersteunt, of de expertise voor het onderhouden zo schaars wordt dat dit extreem duur wordt. Tenslotte zal de IND een zorgvuldig implementatietraject moeten ontwikkelen.

Besluit

De thans beschikbare informatie is voldoende voor een besluit over de invoering van bandopnamen van het nader gehoor. Niettegenstaande dat er nog steeds onvoldoende duidelijkheid bestaat over de juridische impli-

caties van de invoering van bandopnamen, zijn er met het onderzoeksrapport van het WODC, de consultatieronde, de expertmeeting en de kostenraming voldoende gegevens voorhanden over de te verwachten effecten van de bandopnamen als controlemiddel en over de geraamde kosten.

De kostenraming moet tegen de te verwachten baten (effecten) worden afgezet. Uit het WODC-onderzoek is gebleken dat van de banden niet veel gebruik zal worden gemaakt. Die conclusie werd niet door iedereen gedeeld. Het gebruik van de banden zal afhangen van factoren als het gemak waarmee rechtshulpverleners toegang tot de opnamen hebben en de tijdsinvestering die zij moeten plegen om de banden te beluisteren. Gebruik van de banden zal tijdrovend zijn voor de rechtshulpverlener. Bovendien zal de opname in het Nederlands vertaald moeten worden, wil deze bruikbaar zijn voor de rechtshulpverlener. Daarvoor moet een tolk of vertaler worden ingeschakeld, hetgeen niet alleen kostbaar is, maar ook een aanslag doet op de beperkte capaciteit aan tolken. Daarom is te verwachten dat van de banden terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Samengevat meen ik dat de kosten van zowel investeringen en exploitatie als gebruik van de banden hoog zijn in verhouding tot het gebruik dat er naar verwachting van gemaakt zal worden.

Daarbij komt het volgende. Tussen de experts bestaat wel overeenstemming over de effectiviteit van bandopnamen als controlemiddel voor het nader gehoor, maar niet over de kwaliteitsverhogende uitwerking op het nader gehoor. Uit het WODC-onderzoek is gebleken dat de bandopname geen effect heeft op de kwaliteit van het nader gehoor. De onderzoekers zijn veeleer van mening dat verdere kwaliteitsverhoging is te verwachten van een betere bewaking van de kwaliteit van de tolken en van interview-trainingen voor contactambtenaren. Uit het verslag van de expertmeeting komt wel naar voren dat bandopnamen kunnen dienen om achteraf te controleren of het rapport van het nader gehoor volledig en juist is en hoe het feitencomplex ter tafel is gekomen. Zij zullen dan alleen worden opgevraagd als de asielzoeker of zijn advocaat van mening is dat het rapport van het nader gehoor onvolledig is of onjuistheden bevat. Dit betekent dat naarmate de kwaliteit van het (rapport van het) nader gehoor hoger is, de behoefte aan invoering en gebruik van het controle-instrument minder zal zijn.

Binnen de IND bevindt het project Nader Gehoor Nieuwe Stijl zich thans in de afrondingsfase. Hierbij vult de asielzoeker voorafgaand aan het nader gehoor een vragenformulier in (het Persoonlijk Asielformulier of PAF). Dat formulier is dan de basis voor het gehoor. De hoornedewerker kan op basis van het PAF gericht vragen stellen aan de asielzoeker. Het formulier beoogt mede een kwaliteitsverhoging van het gehoor. Binnenkort zal een evaluatie van het project plaatsvinden. Behalve het Nader Gehoor Nieuwe Stijl bereidt de IND een herziening voor van het standaard-format van het nader gehoor met de vragen die daar gesteld moeten worden en een uitgebreide handleiding.

Sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 hebben de asielzoeker en zijn rechtshulpverlener de mogelijkheid een schriftelijke zienswijze in te dienen als de IND voornemens is de asielaanvraag af te wijzen. Daarnaast bestaat sinds lang de mogelijkheid correcties en aanvullingen op het nader gehoor in te dienen, indien de asielzoeker en/of zijn rechtshulpverlener van mening zijn dat het rapport van het nader gehoor niet geheel juist of volledig weergeeft hetgeen tijdens het nader gehoor gezegd is.

Met betrekking tot de hoornmedewerkers en de tolken werkt de IND voorts aan verdere verbetering van de kwaliteit. Voor hoornmedewerkers vinden er in het Kennis- en Leercentrum van de IND meer en betere opleidingen plaats. Ten behoeve van de tolken en vertalers is Justitie een kwaliteitsverbeteringstraject ingeslagen, mede naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman. Hiertoe is het Kwaliteitsbureau Tolken en Vertalers opgericht. Met de voor Justitie werkzame tolken kunnen sinds juni 2000 kwaliteitsovereenkomsten worden gesloten. Voor 2003 moeten de tolken een kennis- en praktijktoets afleggen, anders mogen zij niet meer voor Justitie werken. Doelstelling is onder meer te komen tot uniforme kwaliteits-, opleidings- en integriteitseisen, een geharmoniseerd tarievenstelsel en een betere verdeling van de inzet van de tolken.

Alles overwegend kom ik tot het besluit niet over te gaan tot invoering van bandopnamen van het nader gehoor. Kort samengevat wegen de kosten mijns inziens niet op tegen de te verwachten effecten. De IND heeft onlangs, al dan niet in verband met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, diverse maatregelen genomen die (mede) tot doel hebben de kwaliteit van de gehoren te verhogen. Ook is een kwaliteitsverbeteringsproject in gang gezet voor de inzet van tolken in de vreemdelingenketen. In die context is een kostbare investering in bandopnamen van het nader gehoor moeilijk te rechtvaardigen, te meer niet omdat de verwachtingen van het gebruik van de bandopnamen niet hoog gespannen zijn.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek