

Evaluatie kwaliteitsinstrumenten asielrechtsbijstandverlening

Onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand

Prof.dr. Heinrich Winter
Prof.mr.dr. Bert Marseille
Dr. Barbara Brink
Mr.dr. Hati Ruigrok

December 2025

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Doelstelling en inrichting CIT.....	5
1.3 De Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring.....	6
1.4 De Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring	6
1.6 Onafhankelijk onderzoek.....	7
1.7 Leeswijzer	7
2 Vraagstelling en methodische verantwoording	8
2.1 Centrale vraag en deelvragen	8
2.2 Methodische verantwoording.....	8
3 De kwaliteitsinstrumenten beschreven.....	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT)	10
3.3 Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV)	13
3.4 De landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en vreemdelingenbewaring (LARAV)	17
4 De intercollegiale toetsing in de praktijk	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Cijfers van CIT-toetsingen.....	20
4.3 Analyse van de verslagen van de CIT-toetsingen	22
4.4 De beoordelingen	24
4.5 CIT-leden aan het woord	25
4.6 Tussenconclusie	27
5 De klachten- en de adviescommissie in de praktijk	28
5.1 Inleiding	28
5.3 Advisering door de LARAV.....	30
5.4 Tussenconclusie	31
6 Analyse	32
6.1 Inleiding	32
6.2 Bijdrage van de kwaliteitsinstrumenten	32
7 Conclusies en aanbevelingen	36
7.1 Inleiding	36
7.2 Het functioneren van de kwaliteitsinstrumenten.....	36
7.3 Aanbevelingen.....	37
7.4 Slotbeschouwing	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds eind jaren negentig zijn in de vier aanmeldcentra (AC) voor asielzoekers (Ter Apel, Den Bosch, Schiphol, Zevenaar) Commissies voor Intercollegiale Toetsing (CIT) actief. De commissies bestaan – in beginsel – uit zes advocaten die, ondersteund door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), de kwaliteit van rechtsbijstand in asielprocedures beoordelen. Organisatie, inrichting, werkwijze en resultaten zijn sindsdien nog niet geëvalueerd. De RvR acht het van belang de effectiviteit van de CIT te evalueren. Naast de CIT fungeren nog twee andere instrumenten voor het waarborgen van de kwaliteit van de asieladvocatuur, de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV) en de Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV). In dit onderzoek in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand wordt het functioneren van deze drie instrumenten voor de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielprocedures geëvalueerd.

1.2 Doelstelling en inrichting CIT

De CIT is landelijk georganiseerd en heeft zoals gezegd in elk AC van de IND een afdeling. De CIT is geen rechtspersoon, maar een werkvorm om de door de RvR gewenste kwaliteitsbewaking vorm te geven. De CIT als geheel en elke afdeling van de CIT beschikt over een door de RvR aangewezen secretaris. In principe is dat de Juridisch Coördinator van de RvR, gekoppeld aan het betreffende AC.

Het CIT-statuuut beschrijft de doelstelling, organisatie en werkwijze van de CIT als volgt:

“Het doel van de intercollegiale toetsing is om door middel van onderzoek op dossier-niveau de kwaliteit van de asielrechtsbijstand van alle advocaten die op basis van een toevoeging werkzaam zijn in het asiel- en vluchtelingenrecht te waarborgen en te verbeteren.”¹

De intercollegiale toetsing door de CIT gebeurt met name door steekproefsgewijs rechtbankzittingen in asielzaken bij te wonen. Voorafgaand daaraan wordt het zaaksdossier opgevraagd en beoordeeld door de CIT. Ook signalen van derden kunnen aanleiding zijn voor een CIT-toetsing. De bevindingen worden door de CIT vastgelegd in een verslag en teruggekoppeld aan de getoetste advocaat. Als bij de toetsing twijfel ontstaat over de kwaliteit, dan kan de advocaat extra getoetst worden of kan de CIT de advocaat een begeleidingstraject aanbieden. De CIT legt geen sancties op aan advocaten. Wel kan de CIT de RvR adviseren over het treffen van maatregelen en kan de CIT een dossier voorleggen aan de KRAV of de deken van de lokale Orde van Advocaten.

De RvR heeft kwaliteit geoperationaliseerd in een Best Practices Leidraad voor asieladvocaten. Deze leidraad is recent geactualiseerd en vanaf 1 juli 2024 beschikbaar als webversie.² De richtlijnen uit deze leidraad vormen het uitgangspunt voor de toetsing door de CIT. Daarnaast wordt gekeken naar diverse criteria met betrekking tot kennis, vaardigheden en (gedrags)regels.

¹ <https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/legal-aid-asiel/commissie-intercollegiale-toetsing/>

² <https://www.bestpracticesleidraad.nl/>

1.3 De Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring

De Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV) behandelt klachten en kan ook ambtshalve onderzoek doen naar individuele rechtsbijstandverleners in asielzaken.³ De voorzitter en vicevoorzitter van de KRAV zijn rechters, verder bestaat de commissie uit advocaten en een medewerker van VluchtelingenWerk Nederland. Het secretariaat ligt bij een medewerker van de RvR. Een klacht kan gaan over elk handelen of nalaten van een advocaat dat in strijd is met de voor een behoorlijke asielrechtsbijstand en rechtsbijstand aan in bewaring gestelde vreemdelingen geldende normen van beroepsuitoefening. Die normen staan in de eerdergenoemde Best Practices Leidraad voor asieladvocaten. Iedere rechtzoekende aan wie asielrechtsbijstand of rechtsbijstand in het kader van de vreemdelingenbewaring is of wordt verleend, kan een klacht indienen. Ook zijn vroegere of huidige (rechts)hulpverlener kan dat doen. De klager kan iemand machtigen voor het indienen van een klacht. Het aantal klachten is beperkt, maar lijkt wel iets toe te nemen. Volgens het activiteitenverslag 2024 zijn in dat jaar zes klachten ontvangen, waarvan er vier zijn behandeld. Meer cijfers over de in de afgelopen jaren ingediende klachten zijn te vinden in hoofdstuk 5.

1.4 De Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring

De Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV) adviseert de RvR gevraagd en ongevraagd over de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring in de meest ruime zin.⁴ De LARAV doet dit over onderwerpen die in het gezamenlijk overleg met de RvR worden aangewezen als belangrijk. Op dit moment is de voorzittersrol, tot voor kort vervuld door een rechter, vacant en bestaat de LARAV verder uit advocaten, een medewerker van VluchtelingenWerk en een academicus. Secretaris is een medewerker van de RvR. Volgens de jaarverslagen op de website van de LARAV komt de commissie twee keer per jaar bijeen en brengt zij twee tot drie adviezen uit, maar dit aantal wisselt per jaar (zie daarover nader hoofdstuk 5).

1.5 Kwaliteitsstandaarden

Een kader voor de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielzaken ligt vast in de Best Practices Leidraad voor asieladvocaten. Deze leidraad is een uitgebreide richtlijn voor het behandelen van asielzaken in Nederland. De leidraad bestaat uit twee delen, 1) asielprocedure, met daarin aandacht voor het verloop van een asielzaak vanaf aanmelding tot rechtsmiddelen, en 2) thema's en bijzondere onderwerpen, waarin wordt ingegaan op onder meer gezinshereniging, alleenstaande minderjarigen en mensenhandel, maar ook tolken, opvang en klachten. Als online document kan de leidraad gemakkelijk worden aangepast bij wetswijzigingen of wijzigingen in de jurisprudentie. De leidraad geeft niet alleen juridische regels, maar ook 'best practices' en waarschuwt voor valkuilen (wat doen / niet doen). De leidraad vormt daarmee een praktisch kader voor advocaten, met aandacht voor kwaliteit, ethiek, procedure en dossiersvoering.

³ <https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/legal-aid-asiel/krav/>

⁴ <https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/legal-aid-asiel/larav/>

Daarnaast fungeert de leidraad als toetsingskader voor de kwaliteit van rechtsbijstand in asielzaken.

1.6 Onafhankelijk onderzoek

De RvR zet mensen en middelen in ten behoeve van de CIT, de KRAV en de LARAV en vindt het belangrijk dat deze inzet effectief en doelmatig is. In dit verband is het wenselijk inzicht te hebben in de effectiviteit van deze instrumenten voor kwaliteitsborging in de asielrechtshulpverlening.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek centraal; daar verantwoord worden we ook het empirisch onderzoek dat we in dit kader hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de CIT, de KRAV en de LARAV voor wat betreft hun uitgangspunten, werkwijze en toetsingskaders. In de hoofdstukken 4 (CIT) en 5 (KRAV en LARAV) komt het functioneren van de drie kwaliteitsinstrumenten in de asielrechtshulp aan de orde. Hoofdstuk 6 analyseert de resultaten van het empirisch onderzoek in het licht van de uitgangspunten zoals in hoofdstuk 3 besproken. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

Het functioneren van de CIT krijgt in dit onderzoeksrapport het meeste accent, ook omdat dit instrument in de praktijk relatief veel inzet vraagt en – in beginsel – het functioneren van alle asieladvocaten raakt. Waar dwarsverbanden tussen CIT, KRAV en LARAV bestaan, stellen we die uiteraard aan de orde.

2 Vraagstelling en methodische verantwoording

2.1 Centrale vraag en deelvragen

De RvR wil weten of organisatie en inrichting van de CIT functioneren zoals bedoeld en of de CIT haar doelstellingen bereikt en een bijdrage levert aan de kwaliteit van de asielrechtsbijstand. Daarbij wordt ook de relatie tussen KRAV, LARAV en CIT gezien. Vanuit klachtbehandeling kan immers ook een signaal uitgaan naar de CIT, en mogelijk ook omgekeerd. En adviezen van de LARAV kunnen doorwerken in de beoordeling die in het kader van de CIT-toetsing wordt uitgevoerd. Doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de CIT bijdraagt aan de kwaliteitsborging en -verbetering van de rechtshulpverlening in asielzaken en welke rol de andere kwaliteitsinstrumenten daarbij spelen. Dat is een stevige ambitie; immers, de kwaliteit van asielrechtsbijstand wordt door veel factoren bepaald, waaraan de CIT, de LARAV en de KRAV mogelijk (ook) een bijdrage leveren.

De vraag die centraal staat in het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de bijdrage van de kwaliteitsinstrumenten CIT, KRAV en LARAV aan de effectiviteit van de asielrechtsbijstand?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe zijn de commissies samengesteld en hoe worden ze ondersteund? Voldoen inrichting en ondersteuning aan de daaraan te stellen eisen?
2. Hoe vaak komen de commissies bij elkaar en wat wordt periodiek besproken?
3. Hoe is het werkproces van de collegiale toetsing ingericht, hoe komt de selectie van zaken tot stand, wie voert de toetsing uit, wat houdt de collegiale toetsing in?
4. Hoe vaak wordt een collegiale toets uitgevoerd? Hoe frequent komt een asieladvocaat in aanmerking voor een collegiale toets?
5. Wat zijn de uitkomsten van de collegiale toetsing? Hoe verloopt de terugkoppeling daarvan naar de rechtsbijstandverlener? Hoe wordt gekeken of, in geval van onvoldoende kwaliteit, sprake is van verbetering?
6. Hoe zijn de KRAV en de LARAV ingericht, qua organisatie en procedure, en hoe functioneren beide instrumenten voor de borging van de kwaliteit in de asielrechtshulpverlening?
7. Leveren de intercollegiale toetsing, de klachtenbehandeling en de adviescommissie een bijdrage aan de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in asiel?
8. Zijn verbeteringen in het stelsel wenselijk en zo ja, welke?

2.2 Methodische verantwoording

De vragen van het onderzoek hebben we beantwoord op basis van verschillende onderzoeksmethoden: procesbeschrijving, registratie-onderzoek, interviews en dossieranalyse. Het onderzoek betreft de jaren 2022-2024. Dat betekent dat gegevens zijn verzameld over deze onderzoeksperiode.

De focus van het onderzoek ligt op het functioneren van de CIT in de praktijk. De KRAV en de LARAV hebben we in het onderzoek meegenomen voor wat betreft de beschrijving van de

inrichting en werkwijze, waarbij we met name hebben gekeken naar dwarsverbanden tussen de drie instrumenten voor de borging van kwaliteit.

2.2.1 Procesbeschrijving

Aan de hand van beschikbare documenten (zoals jaarverslagen, vergaderverslagen, het CIT statuut), aangevuld met een enkel interview per CIT, hebben we het werkproces van de CIT in kaart gebracht. Daarbij hoort ook een beschrijving van de werkwijze: hoe komt de selectie ten behoeve van de intercollegiale toetsing tot stand, hoe wordt een beoordelaar aan een zitting toegewezen, welke afspraken over communicatie zijn er? Ook voor de KRAV en de LARAV hebben we een beschrijving opgesteld van inrichting en werkwijze, aan de hand van documentstudie en een aantal interviews. Het resultaat van deze beschrijvingen is opgenomen in hoofdstuk 3.

2.2.2 Registratie-onderzoek

Als tweede stap in het onderzoek hebben we op basis van beschikbaar cijfermateriaal vastgesteld hoe vaak in de onderzoeksperiode een intercollegiale toetsing is uitgevoerd per CIT. Onderzocht is hoe vaak zittingen zijn bezocht, van welke rechtshulpverleners, wie de intercollegiale toetsing hebben uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Ook zijn we nagegaan hoe de terugkoppeling is verlopen. Daarnaast hebben we gekeken naar het proces: hoe vaak is er een verslag beschikbaar van een ingeroosterde zitting, hoe lang duurt het voordat een verslag wordt toegezonden, hoe vaak zijn individuele rechtshulpverleners geselecteerd voor een toetsing, en ook hoe vaak niet? Het resultaat hiervan is opgenomen in hoofdstuk 4.

2.2.3 Dossierstudie

Om greep te krijgen op de inhoudelijke beoordeling hebben we een steekproef uitgevoerd op de verslagen van de CIT-toetsingen. In totaal zijn 104 verslagen van een CIT-toetsing bestudeerd. Daarbij hebben we gelet op de wijze waarop de beoordeling is vastgelegd en hoe die inhoudelijk is onderbouwd. Ook hebben we gekeken naar het proces: hoe lang duurt het voordat een verslag is opgesteld en hoe vaak gaat het CIT-lid naar een zitting?

2.2.4 Interviews

Voor elk van de vier CIT's hebben we individuele gesprekken gevoerd met CIT-beoordelaars en met de secretaris van de RvR. In totaal hebben we twaalf gesprekken gevoerd. Met de secretaris van de RvR die zorgt voor het inroosteren voor de zittingen hebben we tweemaal gesproken. Daarnaast spraken we met een lid van de KRAV en van de LARAV en met de secretarissen van beide commissies. Voor de semi-gestructureerde gesprekken is gewerkt met een itemlijst.

Verder spraken we met enkele medewerkers van VluchtelingenWerk en met een van de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten die de portefeuille asiel in het dekenberaad heeft. Die gesprekken betroffen met name de vraag in welke mate sprake is van het afgeven van signalen en het doen van meldingen richting de RvR en de CIT.

2.2.5 Begeleiding

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit een lid van de LARAV, de KRAV en de CIT en twee medewerkers van de RvR.

3 De kwaliteitsinstrumenten beschreven

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de drie kwaliteitsinstrumenten in de asielrechtsbijstandverlening, de CIT (par. 3.2), de KRAV (par. 3.3) en de LARAV (par. 3.4). In de hoofdstukken 4 en 5 geven we de bevindingen weer van het onderzoek dat we naar het functioneren van deze kwaliteitsinstrumenten hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 6 analyseren we het resultaat van het empirisch onderzoek, tegen de achtergrond van de in dit hoofdstuk beschreven uitgangspunten.

3.2 De Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT)

3.2.1 Inleiding

Sinds eind jaren negentig hanteert de RvR een kwaliteitsinstrument gericht op de rechtsbijstand aan asielzoekers. In Nederland functioneert daartoe de Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT), bestaande uit vier regionale afdelingen, gekoppeld aan de aanmeldcentra, die de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening door advocaten toetst. Het doel daarvan is de kwaliteit van de rechtshulp aan asielzoekers in ieder AC te waarborgen en te verbeteren, door middel van het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van individuele advocaten die op basis van een toevoeging optreden. De CIT verricht dossieronderzoek en woont rechtbankzittingen bij van asieladvocaten.

De werkwijze wordt in de jaarverslagen getypeerd als een onafhankelijke werkvorm ‘van advocaten, voor advocaten, door advocaten’. In het CIT-statuuut is een nadere uitwerking gegeven aan de organisatie en de samenstelling, de werkwijze, het toetsingskader en de door de CIT te nemen maatregelen. Die onderwerpen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

3.2.2 Organisatie en samenstelling CIT

De CIT is geen rechtspersoon, maar een informeel instrument voor kwaliteitsborging. Wel opereert de CIT, zoals gezegd, op basis van een statuut. In de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur is voor inschrijving voor de specialisatie asiel- en vluchtelingenrecht als voorwaarde gesteld dat de advocaat medewerking verleent aan intercollegiale toetsing door de CIT en desgevraagd dossiers ter beschikking stelt ten behoeve van onderzoek naar de kwaliteit van de asielrechtsbijstand.

Elk van de vier afdelingen van de CIT bestaat op papier uit zes leden met ervaring in de asielpraktijk. De leden worden verkozen voor drie jaar, waarbij de advocaten die dienst doen in het betreffende AC een stem kunnen uitbrengen. Een commissielid kan zich aansluitend twee keer verkiesbaar stellen voor een volgende periode van drie jaar. De zittingsperiode is dus maximaal negen jaar. Een advocaat die lid wil worden moet werkzaam zijn aan het betreffende AC, moet ten minste vijf jaar zelfstandig asielzaken op het AC hebben behandeld, een substantiële praktijk met asielzaken voeren en voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR. Gedurende drie jaar voorafgaand aan de benoeming mag geen sprake zijn geweest van ernstige tekortkomingen in de ogen van de CIT, de KRAV en/of de deken. De advocaat heeft geen zitting in de KRAV en had dat ook niet gedurende een jaar voor benoeming in de CIT. De advocaat vervult niet de rol van Aanmeldcentrum Contactpersoon Advocatuur en heeft die rol

ook niet vervuld in het jaar voorafgaand aan de benoeming in de CIT. Tot slot mag de advocaat drie jaar voor de benoeming geen lid zijn geweest van een CIT.

Het CIT-statuut stelt de volgende eisen aan een CIT-lid:

- het lid is in staat een open, kritische houding aan te nemen ten aanzien van collega-advocaten;
- het lid kan duidelijke en constructieve feedback geven, in positieve en negatieve zin;
- het lid is betrokken bij de praktische aspecten van het CIT-lidmaatschap (vergaderingen bijwonen, correspondentie etc.).

Elke CIT-afdeling kiest uit haar leden een voorzitter. Elke afdeling vergadert volgens het statuut ten minste drie keer per jaar, plenair, waarbij de leden van de CIT in beginsel aanwezig dienen te zijn. De vier voorzitters voeren volgens het statuut van de CIT jaarlijks en zoveel vaker als nodig is, overleg waarbij ervaringen worden uitgewisseld, knelpunten besproken en zo nodig afspraken worden gemaakt om de werkzaamheden van de afdelingen op elkaar af te stemmen.

De CIT wordt gefaciliteerd door de afdeling Legal Aid van de RvR. Daartoe draagt de RvR zorg voor secretariële ondersteuning van de CIT. Het secretariaat bestaat uit twee juridisch coördinatoren en een medewerker asiel. De RvR vergoedt de werkzaamheden van de commissieleden op uurbasis. De reistijd van CIT-leden naar en van zittingen van de rechtbank wordt niet vergoed, wel de reiskosten. De CIT verricht haar inhoudelijke werkzaamheden onafhankelijk van de RvR.

3.2.3 Werkwijze

Toetsing in het kader van de CIT is mogelijk in alle asielzaken die, indien het tot een beschikking komt, eindigen met een beslissing op grond van art. 29 t/m 32 Vreemdelingenwet. Het kan gaan om beroepsprocedures tegen beslissingen op aanvragen die (kennelijk) ongegrond of niet-ontvankelijk zijn verklaard en tegen niet in behandeling genomen asielverzoeken. Dit betekent dat de CIT zowel dossiers ter toetsing kan opvragen die zijn behandeld in de Algemene Asielprocedure (AA) als in de Verlengde Asielprocedure (VA). Ook kunnen beroepsprocedures zaken betreffen waarin de IND een zogenaamde Dublinclaim legt, en zaken van personen uit veilige landen van herkomst en opvolgende asielaanvragen. Er worden uitsluitend zaken geselecteerd die op een zittingsrooster staan van een rechtbank. De CIT kan bovendien bewarings- of grensdetentiezaken toetsen, waarin (ook) asielaspecten aan de orde komen.

Het secretariaat ontvangt de zittingslijsten van de relevante rechtbanken. Op basis daarvan deelt het secretariaat zittingen toe aan leden van de CIT-afdeling. De leden van de CIT-afdeling worden voor een bepaalde week ingeroosterd, gemiddeld zo'n zes weken per jaar. De toewijzing van zaken op basis van de zittingsroosters van de rechtbanken gebeurt aselekt, waarbij het uitgangspunt is dat iedere advocaat ten minste eens per jaar wordt getoetst, maar niet vaker dan twee keer per jaar. Bij de advocaat die een zitting heeft, vraagt het CIT-lid voorafgaand daaraan het zaaksdossier op. Het is de bedoeling dat het CIT-lid in beginsel in die zaak de zitting bijwoont. Gaat de zitting niet door (vanwege een intrekking of verdaging), dan kan de toetsing worden uitgevoerd op basis van het dossier. Dat is ook het geval wanneer het om agendatechnische redenen niet lukt de zitting bij te wonen.

De toetsing mondt binnen enkele weken, zonder dat daarvoor een termijn is vastgelegd, uit in een schriftelijk verslag van bevindingen. Dat wordt met de advocaat gedeeld en toegezonden

aan het secretariaat van de CIT. Het verslag wordt door het secretariaat opgeslagen en gedurende vijf jaar bewaard. Zittingslijsten en procesdossiers worden na afloop van de toetsing vernietigd. Wanneer er geen aanleiding is voor verdere toetsing, wordt het dossier afgesloten. Van het uitgangspunt dat een advocaat niet vaker dan twee keer per jaar wordt getoetst, wordt alleen afgeweken als er aanleiding bestaat voor verdere toetsing. Een advocaat kan ook verzoeken om een toetsing van de eigen werkzaamheden.

Een CIT-lid toetst geen advocaten die verbonden zijn aan of een band hebben met het kantoor waaraan het CIT-lid is verbonden, en ook geen advocaten waarmee privé nauwe banden worden onderhouden. Een CIT-lid kan ook zelf worden getoetst. Zijn er ernstige zorgen over de kwaliteit van het werk, dan kan het CIT-lid worden geschorst of kan het lidmaatschap worden beëindigd (art. 9h Statuut).

Bij de RvR en de secretarissen van de CIT kunnen signalen binnenkomen die aanleiding vormen voor het uitvoeren van een toetsing van een specifieke advocaat. Die signalen kunnen afkomstig zijn van de deken van de Orde van Advocaten, de IND, de rechtbank of van VluchtelingenWerk. Hoewel hiervan niet vaak sprake is, lijkt het aantal afgegeven signalen toe te nemen, zo verklaren enkele gesprekspartners. Mogelijk speelt daarbij een rol dat sinds begin 2025 een digitaal meldingsformulier beschikbaar is op de website van de RvR.

3.2.4 Toetsingskader

De criteria voor de toetsing van kwaliteit zijn neergelegd in het statuut van de CIT (zie par. 1.5). De CIT stelt het statuut vast in een landelijke vergadering van de advocaten die aan de AC's zijn verbonden. Bij het toetsen van de kwaliteit van individuele advocaten worden de minimumnormen zoals uiteengezet in de Best Practices Leidraad voor asiel als uitgangspunt genomen (zie par. 1.5).

Behalve aan de normen uit de Best Practices Leidraad moeten advocaten volgens het statuut van de CIT ook voldoen aan criteria met betrekking tot kennis, vaardigheden en (gedrags)regels:

- kennis van het recht, het beleid, de jurisprudentie en de actuele situatie in de landen van herkomst van de asielzoekers, voor zover relevant voor de behandeling van de asielaanvraag;
- vaardigheden, waaronder: onderhandelingsvaardigheid; een positieve houding; effectief kunnen handelen; goed en effectief kunnen communiceren, zowel mondeling als schriftelijk, met zowel de asielzoeker als de IND, de rechter en andere partijen; op de hoogte zijn van en om kunnen gaan met het AC-proces (planning, logistiek, tolken) en de daarbinnen geldende (praktische) afspraken;
- gedragsregels die gelden voor de advocatuur.

Als leidraad voor de inhoudelijke toetsing hanteert de CIT sinds 2021 een uniform format. Door de concrete aspecten waar de commissie aandacht aan schenkt bij het verrichten van dossieronderzoek nader te duiden in het format, beoogt de CIT de beoordeling en terugkoppeling van bevindingen meer te uniformeren.

Voor wat betreft de aanvraagfase, gehoren en voornemen, wordt bekeken of beide rapporten van gehoor met cliënt zijn besproken en correcties en aanvullingen daarop zijn ingediend. Bij de zienswijze bekijkt de CIT of de advocaat is ingegaan op alle relevante punten in het voornemen en – indien aan de orde – of ook is betoogd waarom het asielrelaas wel geloofwaardig is en wél

moet leiden tot de conclusie dat sprake is van gegronde vrees voor vervolging, dan wel dat subsidiaire bescherming nodig is. Ook bekijkt de CIT of sprake is van bijzondere kwetsbaarheid van de cliënt in de procedure. Indien medische aspecten een rol spelen, kijkt de CIT of de onderliggende stukken van het medisch advies zijn opgevraagd door de advocaat.

Bij de beoordeling van de ingediende beroepsgronden beoordeelt de CIT of de advocaat is ingegaan op alle relevante punten van de beschikking en of het niet slechts een herhaling is van de zienswijze. Ook let de commissie op externe geloofwaardigheidsindicatoren: is er sprake van voldoende onderbouwing – voor zover mogelijk – met documenten, landeninformatie, (medische) rapporten? Voor wat betreft de juridische onderbouwing wordt bekeken of is verwezen naar de relevante regelgeving en jurisprudentie. Daarnaast let de CIT bij de beoordeling van een dossier op de lay-out en leesbaarheid van de ingediende stukken. Tot slot is de communicatie met cliënt en overige procespartijen een aspect dat in de toetsing wordt meegenomen.

Bij het bijwonen van de rechtbankzitting wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten: waren cliënt / tolk aanwezig op de zitting, was sprake van een helder betoog, reageerde de advocaat adequaat op vragen van de rechtbank c.q. het verweer van de IND, waren er nog bijzonderheden in het optreden van de rechter of van de IND. Tot slot kijkt de CIT naar de algemene presentatie tijdens de zitting.

3.2.5 Maatregelen/vervolgacties

De CIT kan geen sancties aan advocaten opleggen. Wel kan aan de RvR worden geadviseerd maatregelen ten aanzien van een advocaat te treffen. Ook kan de CIT een dossier van of over een advocaat aan de KRAV voorleggen of aan de deken van de lokale Orde van Advocaten. Twijfelt de CIT aan de kwaliteit van de door een advocaat geleverde rechtsbijstand, dan kan aan de advocaat een begeleidingstraject worden aangeboden.

3.3 Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV)

3.3.1 Inleiding

De Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV) is een commissie van de RvR die het bestuur van de RvR (hierna: het bestuur) adviseert over het opleggen van maatregelen aan rechtsbijstandverleners. Dat blijkt uit art. 8 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb), waarin is bepaald: 'Het bestuur kan voor de uitvoering of voorbereiding van bepaalde werkzaamheden commissies instellen.'

De KRAV is in 2011 ingesteld. De instelling heeft plaatsgevonden vanwege de in art. 7 lid 3 sub c Wrb neergelegde taak van het bestuur om controle uit te oefenen op de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners.

Als de rechtsbijstand tekortschiet, kan het bestuur een maatregel opleggen aan de rechtsbijstandverlener. Dat blijkt met name uit art. 17 Wrb lid 2 sub a en b:

In art. 17 lid 2 sub a Wrb is bepaald dat de inschrijving van een advocaat kan worden doorgehaald 'indien de advocaat niet voldaan heeft dan wel niet langer voldoet aan de voor de inschrijving gestelde voorwaarden'.

In art. 17 lid 2 sub b Wbr is bepaald dat de inschrijving door het bestuur kan worden doorgehaald 'indien naar zijn oordeel genoegzaam is gebleken dat de rechtsbijstandverlening door de advocaat niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid'.

De 'voorwaarden' waarvan in art. 17 Wrb lid 2 sub a sprake is, verwijzen naar art. 14 en 15 Wrb, waarin is bepaald dat de inschrijving van advocaten plaatsvindt als wordt voldaan aan voorwaarden, die betrekking kunnen hebben op a. het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks zal worden toegevoegd, b. de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden, c. de organisatie van het kantoor waar de advocaat werkzaam is en d. de verslaglegging door de advocaat over de door hem verleende rechtsbijstand.

Andere, lichtere maatregelen dan het doorhalen van de inschrijving staan, voor zover het rechtsbijstandverlening in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken betreft, genoemd in het document 'Maatregelbeleid Rechtsbijstand inzake de rechtsbijstandverlening asiel en vreemdelingenbewaring 2017', een beleidsregel op grond van (onder meer) art. 7 Wrb. Die andere maatregelen betreffen onder meer een waarschuwing, een waarschuwing met de mededeling dat bij herhaling uitsluiting kan worden overwogen, een voorwaardelijke tijdelijke uitsluiting, een tijdelijke algehele uitsluiting en een algehele uitsluiting.

De taak van de KRAV is om het bestuur te adviseren over het opleggen van maatregelen. Dat blijkt uit het Reglement Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring 2017 (hierna: Reglement KRAV), een besluit van de RvR op grond van art. 8 Wrb, waarin de werkzaamheden van de KRAV zijn neergelegd.⁵

De werkzaamheden van de KRAV staan omschreven in art. 2 Reglement KRAV. Het betreft het controleren, naar aanleiding van een klacht dan wel ambtshalve, van de doelmatigheid en zorgvuldigheid van de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners.

In art. 2 Reglement KRAV is bepaald dat de adviezen van de KRAV worden uitgebracht naar aanleiding van bij de KRAV ingediende klachten en/of naar aanleiding van ambtshalve door de KRAV verricht onderzoek.

3.3.2 Organisatie en samenstelling

De KRAV bestaat blijkens art. 6 Reglement KRAV uit een voorzitter en vice-voorzitter, advocaat-leden, een lid en een plaatsvervangend lid uit de kring van de LARAV, alsmede een lid en een plaatsvervangend lid uit de kring van VluchtelingenWerk. Met het horen wordt volgens artikel 11 lid 1 Reglement KRAV een fungerende commissie belast die bestaat uit de voorzitter of vice-voorzitter en twee advocaat-leden.

Op dit moment bestaat de KRAV uit zes advocaat-leden, een voorzitter en vicevoorzitter van een rechtbank, een secretaris en adjunct-secretaris, beiden medewerkers van de RvR, en een medewerker van VluchtelingenWerk. Sinds een jaar is er ook lid van de KRAV lid van de LARAV. Alle leden zijn onafhankelijk en worden door de RvR benoemd voor vier jaar. De commissie komt zo vaak als nodig bij elkaar, maar ten minste eenmaal per jaar.

3.3.3 Werkwijze

De procedure bij de KRAV begint doorgaans met een ingediende klacht maar kan ook uit eigen beweging worden gestart, als sprake is van signalen over concreet handelen of nalaten van een

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-66937.html>

rechtsbijstandverlener in strijd met de behoorlijkheidsnormen van beroepsuitoefening. Bij de beoordeling hiervan neemt de KRAV mede als richtsnoer wat daarover is opgenomen in de hiervoor aangehaalde Best Practice Leidraad Asiel en de Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring (art. 3 Reglement KRAV).

3.3.4 Klacht

Een klacht kan volgens art. 12 Reglement KRAV worden ingediend door iedereen aan wie asielrechtsbijstand of rechtsbijstand in het kader van de vreemdelingenbewaring is of wordt verleend, alsmede diens vroegere of huidige (rechts)hulpverlener. De rechtzoekende met een klacht kan die binnen één jaar nadat de gewraakte gedraging heeft plaatsgevonden, schriftelijk indienen (art. 13 Reglement KRAV). De KRAV bevestigt de ontvangst van de klacht binnen twee weken en verschaft een kopie aan de beklaagde (art. 15 Reglement KRAV). Binnen een maand beslist de (vice-)voorzitter over het in behandeling nemen dan wel verklaart hij de klacht kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond. Voor kennelijke niet-ontvankelijkheid dient sprake te zijn van het verlopen van de indieningstermijn, het ontbreken van persoonsgegevens van de klager of van een klacht die niet ziet op asielrechtsbijstand of vreemdelingenbewaring, dan wel van een klacht die niet gericht is tegen een rechtsbijstandverlener. Een klacht is kennelijk ongegrond als de beklaagde overduidelijk geen verwijt treft, het verwijt van geringe ernst is of de feiten en omstandigheden waarop de klacht gestoeld is, overduidelijk niet hebben plaatsgevonden (art. 17 Reglement KRAV).

Als een klacht in behandeling wordt genomen, vindt er een hoorzitting plaats met een fungerende commissie die uiterlijk zes weken na de zitting schriftelijk advies uitbrengt aan de RvR (art. 22 en 23 Reglement KRAV). Het bestuur van de RvR neemt op basis van het advies een beslissing op de klacht.

3.3.5 Ambtshalve onderzoek

Als concrete gedragingen, feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de KRAV een rechtsbijstandverlener controleren uit eigen beweging. Die betrokkene wordt van dit voornemen op de hoogte gesteld, binnen een maand uitgenodigd voor een gesprek en mag in dat gesprek reageren. Vervolgens wordt de rechtsbijstandverlener binnen twee weken na dit gesprek geïnformeerd over de wijze waarop controle zal plaatsvinden (art. 25 Reglement KRAV). In zowel asiel- als bewaringszaken bekijkt de KRAV vijftien recente en afgeronde dossiers. Dat onderzoek gebeurt door de drie advocaatleden die niet tevens fungerende commissieleden zijn. Daarna mag de rechtsbijstandverlener binnen vier weken schriftelijk reageren (art. 27 Reglement KRAV). Ook in deze situatie vindt een hoorzitting plaats.

3.3.6 Het beoordelingskader

Het kader ter beoordeling van klachten en van de uitkomst van het ambtshalve verrichte onderzoek door de KRAV is, behalve in het Reglement KRAV, te vinden in de Wrb, het 'Maatregelenbeleid van de RvR inzake de rechtsbijstandverlening asiel en vreemdelingenbewaring' (hierna: Maatregelenbeleid), de 'Best Practices Leidraad voor asieladvocaten' en de 'Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring'. Hieronder gaan we in op de normen die in die documenten zijn te vinden en die van belang zijn voor de beoordeling van klachten en de uitkomsten van ambtshalve onderzoek. We hierna deze beoordelingskaders hierna kort, met uitzondering van de 'Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring', gelet op de doelstelling van dit onderzoek.

Reglement KRAV

We beginnen met het Reglement KRAV, omdat dat leidend is voor de taakuitoefening door de KRAV. Het Reglement KRAV bevat twee aanknopingspunten voor de normen die de KRAV hanteert bij de beoordeling van klachten en van de uitkomsten van ambtshalve onderzoek:

- Het eerste aanknopingspunt is art. 2 Reglement KRAV; daaruit volgt dat de controle van de KRAV is gericht op de doelmatigheid en zorgvuldigheid van de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners.
- Het tweede aanknopingspunt is art. 3 Reglement KRAV; daarin is bepaald welk handelen van rechtsbijstandverleners in asiel- en bewaringszaken als klachtwaardig wordt gezien. Het betreft handelen of nalaten dat in strijd is met de voor een behoorlijke asielrechtsbijstand en rechtsbijstand aan in bewaring gestelde vreemdelingen geldende normen van beroepsuitoefening. Voor het bepalen van die normen wordt mede als richtsnoer genomen, dat wat daarover is opgenomen in de laatst gepubliceerde 'Best Practice Leidraad Asiel "Bij de hand in asielzaken"' en de 'Best Practice Guide Vreemdelingenbewaring'.

In het Reglement KRAV wordt voor wat de betreft de criteria waarop adviezen van de KRAV zijn gebaseerd niet verwezen naar Wrb of het Maatregelenbeleid, maar omdat wel is vermeld dat de KRAV moet adviseren over door de RvR te treffen maatregel, zijn zowel de Wrb als het Maatregelenbeleid relevante documenten voor de door de KRAV te hanteren criteria, omdat in beide staat vermeld op grond van welke criteria maatregelen moeten worden genomen.

Wbr

Voor wat betreft de Wbr zijn de artikelen 14, 15 en 17 relevant:

- In art. 14 Wrb is bepaald dat het bestuur van de RvR regels kan stellen met betrekking tot de inschrijvingvoorwaarden voor advocaten.
- In art. 15 Wrb is bepaald dat deze voorwaarden betrekking kunnen hebben op (a) het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks zal worden toegevoegd; (b) de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden; (c) de organisatie van het kantoor waar de advocaat werkzaam is en (d) de verslaglegging door de advocaat over de door hem verleende rechtsbijstand.
- In art. 17 Wrb is bepaald dat een inschrijving van een advocaat kan worden doorgehaald als naar het oordeel van het bestuur 'genoegzaam is gebleken dat de rechtsbijstandverlening door de advocaat niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid'.

Maatregelenbeleid

De relevantie van het Maatregelenbeleid is er met name in gelegen dat daarin het begrip 'zorgvuldige en doelmatige rechtsbijstand' wordt geoperationaliseerd.

Aan het begrip 'zorgvuldige en doelmatige rechtsbijstand' worden vier aspecten onderscheiden, waarin deels de vier inschrijvingsvoorwaarden van art. 15 Wrb zijn te herkennen. Het betreft: a. Communicatie met de rechtzoekende/cliënt; b. (Kantoor)organisatie; c. Inhoudelijke kwaliteit; d. Externe presentatie.

Voor elk van die vier aspecten van 'zorgvuldige en doelmatige rechtsbijstand' is in het Maatregelenbeleid uitgewerkt wat daaronder moet worden verstaan.

Zo wordt over de communicatie met de cliënt onder meer vermeld dat de cliënt op de hoogte moet worden gehouden van de stappen die de rechtsbijstandverlener wel en niet ten behoeve van de cliënt onderneemt en dat aan de cliënt zoveel mogelijk inzicht moet worden verschaft in de betekenis van die stappen en in de mogelijke gevolgen daarvan, dan wel de redenen voor en de mogelijke gevolgen van het nalaten van actie.

Over de inhoudelijke kwaliteit wordt onder meer gesteld dat de relevante rechtspraak en literatuur moet worden gevolgd, dat, waar dat van belang is, in het mondeling dan wel schriftelijk optreden naar buiten van actuele en adequaat bijgehouden kennis dient te blijken, dat aan de bijeenkomsten en werkgroepen over het Asiel- en Vluchtelingenrecht conform de inschrijvingsvoorwaarden moet worden deelgenomen en dat rechtsontwikkelingen in meer algemene zin, die voor het asielrecht van belang kunnen zijn, bijvoorbeeld op het gebied van het bestuursrecht, moeten worden bijgehouden.

Best Practices Leidraad voor asieladvocaten

De Best Practice Leidraad voor asieladvocaten is een omvangrijk document, waar voor een aantal onderwerpen best practices staan beschreven. De eerste zes onderdelen worden behandeld onder de noemer 'Proces', de volgende negen onder de noemer 'Thema's', de laatste zeven onder de noemer 'Overige thema's'.

Zo heeft onderdeel 8. als titel: 'De alleenstaande minderjarige'. Het onderdeel is onderverdeeld in acht paragrafen (8.1 Definities, 8.2 Nidos, 8.3 Leeftijdregistratie etc.). De laatste paragraaf, 8.8, heeft als titel: 'Doen – Niet doen'. De eerste zeven paragrafen bevatten feitelijke informatie over het onderwerp, de laatste paragraaf een aantal do's and don'ts voor asieladvocaten. Twee voorbeelden van do's: 'Zorg voor een goede en open communicatie met de jeugdbeschermer en betrek deze bij alle stappen in de procedure' en: 'Zorg voor een goede en open communicatie met Nidos'. Twee voorbeelden van don'ts: 'Beperk je in de correcties en aanvullingen niet tot opmerkingen over de tekst van het gehoor, maar besteed ook aandacht aan e wijze waarop het gehoor is afgenomen en of dit leeftijdsconform was' en: 'Leun niet achterover als er onderzoek naar adequate opvang moet worden uitgevoerd, pak hierin een actieve rol'.

Ook alle andere onderdelen van de Best Practices Leidraad voor asieladvocaten sluiten af met een lijstje met do's and don'ts; die kunnen allemaal worden gezien als normen waaraan asieladvocaten zich gebonden moeten achten.

3.4 De landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en vreemdelingenbewaring (LARAV)

3.4.1 Inleiding

De Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV) heeft tot taak het bestuur van de RvR gevraagd en ongevraagd van advies te dienen over de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring in de meest ruime zin. Het Reglement Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en vreemdelingenbewaring legt taak, samenstelling en werkwijze vast.⁶

De commissie geeft advies over (1) onderwerpen die in het gezamenlijk overleg tussen de RvR en de LARAV worden aangewezen als belangrijk en waaraan de RvR het komend jaar extra

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030201/2011-07-01>

aandacht wil besteden en (2) ontwikkelingen die naar de mening van de LARAV nopen tot advies aan de RvR.

Daarbij gaat het onder andere over:

- het algemeen functioneren van de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring;
- de inschrijvingsvoorwaarden asiel- en vluchtelingenrecht en vreemdelingenrecht van de RvR;
- het maatregelbeleid;
- signaleringen van de KRAV.

3.4.2 Organisatie en samenstelling LARAV

De LARAV bestaat uit minimaal vijf leden. De LARAV dient zodanig te zijn samengesteld dat zij de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring vanuit verschillende deskundigheden belicht.

Tot lid van de LARAV zijn benoembaar personen die een grote deskundigheid op het gebied van de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en/of vreemdelingen in bewaring hebben, hetzij vanuit de rechtsbijstandverlening asiel en vreemdelingenbewaring, hetzij vanuit de vluchtelingen- en vreemdelingenorganisaties, hetzij vanuit de wetenschap, hetzij vanuit de rechterlijke macht. Voor de samenstelling van de LARAV geldt dat niet is gekozen voor een vertegenwoordiging in de LARAV vanuit de bij rechtsbijstand betrokken organisaties. Met deze insteek wil de RvR voorkomen dat organisatiebelangen in de LARAV een te grote rol gaan spelen. Aangezien de vereiste deskundigheid voor deelname in de LARAV juist aanwezig kan zijn bij de organisaties die in dit rechtsgebied opereren, is deelname vanuit de betrokken organisaties wel mogelijk, mits die plaatsvindt op persoonlijke titel en zonder last van of ruggespraak met de organisatie waaruit men voortkomt.

Voor hun advieswerk ontvangen de commissieleden vacatiegeld en een reiskostenvergoeding zoals die zijn vastgesteld op grond van de door de RvR gehanteerde vacatiegeldregeling. De leden van de LARAV worden op persoonlijke titel door een besluit van de RvR benoemd en ontslagen. Zij worden benoemd voor een periode van vier jaar. Aftredende leden zijn eenmaal herbenoembaar voor een nieuwe periode van vier jaar. De RvR benoemt en ontslaat de voorzitter van de LARAV. Ook de voorzitter wordt benoemd voor een periode van vier jaar en is eenmaal herbenoembaar voor een nieuwe periode van vier jaar. De LARAV kiest uit haar midden een plaatsvervangende voorzitter.

De RvR wijst een medewerker aan als secretaris van de LARAV. Deze heeft in de vergadering een raadgevende stem. De secretaris stelt de agenda op voor de vergadering, maakt verslag van de vergadering en stelt op basis van de bespreking in de adviescommissie na afloop het advies op.

3.4.3 Werkwijze

De LARAV vergadert zo vaak als dit op grond van het aantal binnengekomen adviesaanvragen wenselijk wordt geacht. Voorwaarde om te kunnen vergaderen is dat ten minste drie leden, inclusief de voorzitter of vice-voorzitter, aanwezig zijn.

De RvR verschaft de LARAV op haar verzoek alle inlichtingen die zij voor de advisering redelijkerwijs nodig kan hebben. De RvR verstrekt de LARAV in een vroegtijdig stadium

informatie over in voorbereiding zijnde plannen die van belang zijn voor de rechtsbijstandverlening aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring.

De vergaderingen zijn niet openbaar. De LARAV nodigt ten minste eenmaal per jaar het lid van het bestuur dat asiel en vreemdelingenbewaring in portefeuille heeft, uit voor een gesprek over de algemene gang van zaken op het rechtsterrein. De LARAV kan besluiten ook andere personen uit te nodigen een vergadering bij te wonen voor het geven van adviezen of het verstrekken van informatie.

De LARAV streeft ernaar dat een advies met algemene stemmen tot stand komt. Wanneer dat niet het geval is, wordt geadviseerd met gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Is een advies met een gewone meerderheid tot stand gekomen, dan wordt in het advies melding gemaakt van de bij de bespreking naar voren gebrachte afwijkende meningen, evenals van wie die meningen afkomstig waren.

Indien de LARAV advies heeft uitgebracht, doet de RvR ingeval van een afwijkend besluit daarvan gemotiveerd mededeling aan de LARAV. Betreft het een onderwerp waarover de RvR moet beslissen, dan maakt de RvR in het besluitvormingstraject melding van het advies.

Als de LARAV aan de RvR adviseert over signalen die zijn voortgekomen uit de KRAV, dan verzorgt de LARAV een terugkoppeling van het advies naar de KRAV.

Elk jaar brengt de LARAV aan de RvR verslag uit van de door haar in het voorgaande jaar verrichte werkzaamheden. De adviezen van de LARAV worden op de website van de RvR gepubliceerd.⁷

⁷ <https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/legal-aid-asiel/larav/>

4 De intercollegiale toetsing in de praktijk

4.1 Inleiding

De focus van het onderzoek ligt op de praktijk van de intercollegiale toetsing in asielzaken. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van die toetsing, aan de hand van door ons bestudeerde toetsingsverslagen die door leden van de CIT zijn opgesteld en interviews die we hebben afgenomen bij leden en secretarissen van de CIT. We hebben een steekproef genomen uit de toetsingen die in de jaren 2022, 2023 en 2024 zijn uitgevoerd. In paragraaf 4.2 beschrijven we de aanpak die we daarbij hebben gevolgd en geven we cijfers over de intercollegiale toetsing en beschrijven we hoe we tot de geselecteerde nader onderzochte verslagen van die toetsingen zijn gekomen. Paragraaf 4.3 betreft de verslagen die we hebben bestudeerd. We brengen in beeld wat de inhoud van die verslagen is en welke verschillen er tussen de verslagen van de diverse leden van de CIT kunnen worden vastgesteld. In paragraaf 4.4 komen de leden van de CIT aan het woord en gaan we dieper in op hun ervaringen met de intercollegiale toetsing, zowel wat betreft het verloop daarvan als wat betreft de opbrengsten daarvan. We sluiten in 4.5 af met een korte tussenconclusie.

4.2 Cijfers van CIT-toetsingen

Van de secretaris van de RvR ontvingen we een Excelbestand waarin alle 432 advocaten zijn opgenomen die op enig moment in de periode 2022-2024 rechtsbijstand asiel verleenden. In dat bestand is aangegeven of een advocaat aan de hand van zittingsroosters is geselecteerd voor een intercollegiale toetsing. De werkwijze die daarbij door de RvR wordt gehanteerd is dat per week op basis van de zittingslijsten van de rechtbanken een selectie wordt gemaakt van de bij te wonen zaken. CIT-leden in het betreffende deel van het land die in die week op het rooster staan, worden vervolgens aan de geselecteerde zaken gekoppeld. Het betreffende CIT-lid neemt contact op met de advocaat in de zaak en verzoekt om toezending van het dossier van de zaak. Vervolgens is het de bedoeling dat in die zaak de zitting wordt bijgewoond.

We onderscheiden vier categorieën acties ter zake van de advocaten in het Excelbestand:

1. Advocaten die niet zijn geselecteerd voor de CIT-toetsing; ten aanzien van deze advocaten is dus niets ondernomen: er is geen dossier is opgevraagd en geen zitting bijgewoond.
2. Advocaten die zijn geselecteerd voor de CIT-toetsing, maar waarover geen verslag van bevindingen beschikbaar is.
3. Advocaten waarover een verslag van de CIT-toetsing van één zaak beschikbaar is.
4. Advocaten waarover verslagen van twee of meer CIT-toetsingen beschikbaar zijn.

De overeenkomst tussen categorieën 1 en 2 is dat er geen informatie beschikbaar is over de (eventuele) toetsing van het handelen van de advocaat, de overeenkomst tussen categorieën 3 en 4 is dat die informatie er wel is.

De resultaten staan in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.1: CIT-toetsingen in 2022-2024

Categorie	2022 (n = 404)		2023 (n = 379)		2024 (n = 404)	
1.	34,7%	59%	30,6%	60%	24,0%	65%
2.	24,5%		29,0%		40,8%	
3.	32,7%	41%	33,0%	40%	28,2%	35%
4.	8,2%		7,4%		6,9%	
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(1=niet geselecteerd; 2=wel geselecteerd, geen verslag; 3=wel een verslag; 4=meerdere verslagen)

De tabel zo beknopt mogelijk samengevat: voor elk van de drie jaren geldt dat van minder dan de helft van de advocaten het dossier van een zaak is bekeken in een CIT-toetsing en de bevindingen daarvan in een verslag zijn neergelegd. Het aantal advocaten waarvoor dat geldt, daalt licht tussen 2022 en 2023 (van 41% naar 40%) en sterker tussen 2023 en 2024 (van 40% naar 35%). Met andere woorden: in 2024 is bijna twee derde van de advocaten niet in een CIT-toetsing beoordeeld.

Uit het bestand blijkt dat in de onderzoeksperiode van drie jaar (2022-2024) 149 advocaten (dat is 34,5% van het totaal) geen enkele keer aan een intercollegiale toetsing zijn onderworpen. Er zijn 5 advocaten die in deze periode 5 keer aan een intercollegiale toets zijn betrokken.

Opvallend is ook dat in 2022 in 373 gevallen een CIT-lid is uitgenodigd een zitting bij te wonen en een dossier te beoordelen, maar dat in 172 gevallen het CIT-lid geen verslag heeft toegezonden. Dat betekent dat in bijna de helft van alle gevallen waarin een CIT-toetsing zou moeten worden uitgevoerd, dat niet is gebeurd. Voor de jaren daarna variëren deze percentages. In 2023 werd wat vaker een verslag ingediend van een uitgevoerde CIT-toetsing (iets minder dan 60%). In 2024 was het percentage ingediende verslagen weer veel lager (40%), waarbij aangetekend wordt dat dit de stand van zaken in maart 2025 was – er kunnen nadien ook nog verslagen zijn ingediend van in 2024 uitgevoerde toetsingen. Het beeld is niettemin dat CIT-leden niet altijd een toetsing uitvoeren wanneer ze daartoe volgens de afspraken worden uitgenodigd. In de interviews met CIT-leden worden daarvoor verschillende verklaringen gegeven, variërend van het intrekken van het bestreden besluit, het verdagen van de zitting, tot werkdruk bij het CIT-lid. In tabel 4.2 geven we een overzicht van het aantal keren dat advocaten in de onderzoeksperiode zijn getoetst.

Tabel 4.2: Aantal getoetste advocaten en aantal toetsingen per advocaat (2022-2024)

Aantal toetsingen	Absolute aantal	Percentage
0	149	34,5%
1	137	31,7%
2	80	18,5%
3	36	8,3%
4	24	5,6%
5	5	1,2%

De tabel laat zien dat in de jaren 2022 tot en met 2024 in totaal 526 toetsingen zijn uitgevoerd, gemiddeld 175 per jaar. Uitgaand van een gemiddelde bezetting van de CIT's in deze periode van in totaal twintig leden, betekent dit dat het gemiddelde CIT-lid gedurende een jaar minder dan tien keer een advocaat heeft getoetst. We kunnen ook uitrekenen hoe vaak volgens de uitgangspunten een toetsing had moeten worden uitgevoerd. Als iedere asieladvocaat elk jaar tenminste eenmaal zou moeten worden getoetst zou dat per jaar leiden tot zo'n 400 toetsingen.

Dat zou zo'n twintig toetsingen per gemiddeld CIT-lid opleveren, ongeveer twee keer zoveel als op dit moment gebeurt.

Op basis van deze cijfers hebben we van de toetsingen van 33 advocaten de verslagen opgevraagd. Dat leverde in totaal 103 verslagen op. Die hebben we willekeurig geselecteerd met dien verstande dat we niet keken of de betreffende advocaat een of meer keren aan een toetsing was onderworpen. Wel hebben we van de 33 advocaten die we selecteerden in 15 gevallen gekozen voor advocaten waarbij in het Excelbestand een opmerking was geplaatst, een aanwijzing dat de betreffende advocaat nogmaals aan een CIT-toetsing zou moeten worden onderworpen. In die gevallen is per getoetste advocaat een groter aantal verslagen bekeken. De selectie is daarmee dus niet representatief, maar we menen op basis van de beschrijving en analyse van de onderzochte CIT-verslagen wel voldoende aangrijpingspunten te hebben om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de CIT-toetsingen.

We spraken in het vervolg van het onderzoek met leden en secretarissen van de CIT. In totaal spraken we met zeven advocaten die in de periode 2022-2024 lid waren van een van de commissies. De interviews namen we deels in persoon, deels online af.

4.3 Analyse van de verslagen van de CIT-toetsingen

We vroegen bij de RvR verslagen op van CIT-toetsingen van 33 advocaten waarvan in de periode 2022-2024 een of meer zaken voor een toetsing zijn geselecteerd. Uit de analyse van de verslagen valt een viertal zaken op, te weten dat er verschillen zijn in het afhandelen van verslagen en de vorm van toetsing, dat er in een groot deel van de zaken geen zittingen worden bijgewoond en dat de eindbeoordelingen uiteenlopen.

Late indiening verslag toetsing

In de eerste plaats valt op dat de CIT-leden niet allemaal even gedisciplineerd zijn bij het opstellen en versturen van de verslagen van de CIT-toetsingen. De verschillen zijn groot: sommige CIT-leden stellen de verslagen binnen enkele dagen tot een à twee weken op en versturen die naar de RvR, anderen doen er een maand of zelfs langer over, tot soms ruim meer dan een half jaar. In de gesprekken wordt wel gewezen op werkdruk in de eigen praktijk, waardoor het opstellen van een verslag soms blijft liggen. Daar wordt door anderen tegenover gesteld dat de CIT-werkzaamheden per uur worden betaald en dat het daarmee ook 'gewoon' werk is dat prioriteit moet krijgen. Dat blijkt uit de gegevens dus niet altijd het geval. Enerzijds is er begrip op te brengen dat proceshandelingen voor 'eigen' cliënten prioriteit krijgen, anderzijds is het voor de getoetste advocaat niet prettig zo lang op een verslag te moeten wachten. We hebben tijdens de gesprekken ook verwijzingen gehoord naar advocaten die voor een CIT-toetsing zijn geselecteerd, maar die weigerden het dossier van de zaak toe te sturen vanwege het feit dat het verslag van de vorige CIT-toetsing nog niet was ontvangen. Het lange tijd uitblijven van een verslag heeft ook als bezwaar dat in zaken waarbij de CIT-beoordeling uitkomt op een onvoldoende, er een evident belang gediend is met het zo snel mogelijk informeren van de betreffende advocaat over dat oordeel. Alleen dan kan die advocaat in aanmerking gebracht worden voor een vervolg CIT-toetsing en kan eventueel een begeleidingstraject worden afgesproken. In de onderzochte verslagen kwamen we in enkele gevallen situaties tegen waarin tot een onvoldoende werd geoordeeld, waarbij het verslag langer dan een half jaar na de zitting bij de RvR en de beoordeelde advocaat werd aangeleverd.

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat in het CIT-statuuat geen termijn is vastgelegd voor het aanleveren van het verslag.

Niet volgen van het format

Een tweede opvallend punt bij analyse van de verslagen is dat de CIT-beoordelaars zich niet altijd veel gelegen laten liggen aan het format voor de CIT-toetsing. In bijna twee derde van de verslagen is dat format beperkt tot zeer beperkt of in het geheel niet gevolgd. Op zichzelf zou daaraan wellicht minder belang gehecht hoeven te worden, wanneer in de betreffende verslagen de ter zake doende informatie (relevante informatie over het dossier, de onderbouwing van de gronden, de feitelijke grondslag, het optreden ter zitting etc.) wel is opgenomen. Maar in de verslagen waarin sterk wordt afgeweken van het format, is dat vaak niet het geval. Met andere woorden: de verslagen bieden niet altijd veel informatie over de door de advocaat geleverde prestatie. Dat is zeker wanneer verbeteringen mogelijk zijn een zorgelijk punt, maar ook wanneer de advocaat goed presteert zou het goed zijn feedback op die punten te geven.

Veelal geen zitting bijgewoond

Het derde punt ziet op de beoordeling van het optreden ter zitting. De CIT-beoordeling betreft volgens het CIT-statuuat in beginsel zowel het dossier als het optreden ter zitting. Uit de interviews komt naar voren dat de beoordeling van het optreden van de advocaat tijdens de zitting zinvol wordt geacht. In een enkel gesprek wordt daarover wel gesteld dat de zitting sinds de introductie van de nieuwe zaaksbehandeling bij de rechtbanken (kortweg: minder ruimte voor pleiten, meer voor vragen van de rechter) een minder goed beeld geeft van het pleiten van de advocaat. Anderzijds wordt naar voren gebracht dat de mate waarin de advocaat adequaat antwoord geeft op de door de rechter gestelde vragen juist een goed inzicht geeft in de kennis van het dossier en de context van de casus. Ook de relatie tussen advocaat en cliënt wordt tijdens de zitting duidelijker zichtbaar.

Uit de bestudeerde verslagen komt echter naar voren dat in zestig procent van de gevallen de zitting niet is bijgewoond door de CIT-toetser. Een enkele keer wordt vermeld dat de zitting niet is doorgegaan, is uitgesteld of dat de zaak is ingetrokken. Maar meestal blijkt uit het verslag niet waarom de zitting niet is bijgewoond. De CIT-toetser maakt in de meeste gevallen kennelijk de afweging niet naar de zitting te gaan. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit in veel gevallen te maken heeft met werkdruk in de eigen praktijk en reistijd die voor logistieke problemen zorgt. Ook acht de CIT-toetser de zaak soms onvoldoende interessant en kiest deze er bewust voor de zitting over te slaan. Een enkele CIT-toetser gaat nooit naar de zitting. Ook kan een rol spelen dat de benodigde reistijd om naar de zitting te komen niet door de RvR wordt vergoed. Dat kan verklaren dat de afweging wordt gemaakt niet naar de zitting te gaan. Toch staat dat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de CIT-toetsing ook het optreden tijdens de zitting omvat.

Uit de gesprekken komt naar voren dat wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat de CIT-toetser na afloop van de zitting mondeling feedback geeft aan de getoetste advocaat. Dat is een belangrijk moment dat van toegevoegde waarde moet worden geacht, ook tegen de achtergrond van de hierboven gesignaleerde vertraging in het aanleveren van de verslagen van de toetsing. Uiteraard is die terugkoppeling alleen mogelijk wanneer de zitting wordt bijgewoond; wanneer dat niet gebeurt is dus in zekere zin sprake van een gemiste kans op feedback en intervisie.

Geen standaard voor de eindbeoordeling

Wat in de terugkoppeling in de vierde plaats opvalt is dat de eindbeoordeling nogal uiteenloopt. Dat is wellicht niet vreemd, want het format biedt daarvoor ook geen houvast. In het format staat een kopje 'overwegingen', met daaronder 'sterke punten optreden advocaat' en 'eventuele verbeterpunten'. Dat wordt verwezen naar 'optreden advocaat' lijkt te wijzen op het optreden ter zitting, maar er zouden uiteraard ook sterke punten in het dossier kunnen zitten, zoals de wijze waarop correcties en aanvullingen zijn gedaan of beroepsgronden zijn onderbouwd met verwijzingen naar jurisprudentie. Verder staat in het format het kopje 'conclusie', met als verbijzondering 'concluderend oordeel over de rechtsbijstandsverlening'. Er ontbreekt dus een verbijzondering van de mogelijk te geven oordelen, bijvoorbeeld in de categorieën 'uitstekend, goed, voldoende, matig, onvoldoende, slecht'. Dat zou mogelijk wel meer houvast kunnen bieden in de terugkoppeling naar de advocaat en bij de vraag of de advocaat voor een vervolg-toetsing in aanmerking komt.

4.4 De beoordelingen

Zoals gezegd kent het format voor de verslaglegging van de CIT-toetsing geen standaard voor het formuleren van een beoordeling. Dat betekent dat een onderverdeling in bijvoorbeeld 'uitstekend, goed, redelijk, matig, onvoldoende' of 'voldoende/onvoldoende' ontbreekt. Wel is het gegeven eindoordeel regelmatig 'naar behoren'. Dat is in een kwart van de onderzochte verslagen het oordeel dat wordt gegeven. Daar staat tegenover dat in 19 (van de 104) verslagen het eindoordeel wordt geformuleerd in termen van 'matig, onvoldoende, niet het vereiste niveau gehaald'. In vier gevallen gaat het om een en dezelfde advocaat, die in een vijfde beoordeling het oordeel 'naar behoren' krijgt. Deze advocaat zat in een begeleidingstraject, dat vervolgens is afgesloten. Een andere advocaat kreeg in 2023 en 2025 het oordeel 'onvoldoende', dat ook in het Excelbestand is opgenomen. Omdat het laatste verslag uit 2025 van een beoordeling in 2024 was, is niet duidelijk of nog vervolgoetsingen plaats zullen vinden.

Het komt voor dat op een onvoldoende beoordeling geen vervolg lijkt te komen. Meer in het algemeen blijkt uit het Excelbestand en de verslagen niet hoe men komt tot een onvoldoende beoordeling en ook niet volgens welke procedure wordt besloten of er consequenties uit worden getrokken en welke dat dan zijn. De vraag is of er wel een vaste procedure of een administratieve werkwijze bestaat in het geval van een negatieve beoordeling. Zo eindigt de beoordeling van een advocaat in 2022 met het oordeel 'niet best, nog een keer'. Op de tweede negatieve beoordeling uit mei 2023 lijkt echter geen vervolgoetsing in 2023 of 2024 te zijn gevolgd. In een ander bestudeerd verslag was in 2023 sprake van het oordeel 'onvoldoende'. Op basis van de gegevens in het Excelbestand lijkt de betreffende advocaat in 2023 noch in 2024 in aanmerking te zijn gekomen voor een vervolgoetsing. Niet altijd lijkt een negatieve of onvoldoende beoordeling dus te leiden tot een aantekening in het Excelbestand. Ook is voor de onderzoekers onduidelijk of na een of meer kritische beoordelingen een bespreking volgt in het CIT-overleg. De gesprekken met CIT-leden lijken daar wel op te wijzen, maar we kunnen niet vaststellen hoe systematisch kritische beoordelingen worden opgevolgd.

4.5 CIT-leden aan het woord

In de vorige paragraaf hebben we de van de CIT-toetsingen opgestelde verslagen op een aantal kenmerken geanalyseerd. We hebben daarnaast met zeven CIT-leden en twee secretarissen van de CIT gesproken. We hebben in die gesprekken gevraagd naar de ervaringen met de CIT en de beoordeling van de CIT-toetsingen. Daarover gaat deze paragraaf.

Motief deelname

De CIT-leden benadrukken zonder uitzondering dat ze deelnemen aan de CIT-toetsingen omdat de kwaliteit van de rechtsbijstand asiel hen aan het hart gaat en ze graag een steentje bij willen dragen aan die kwaliteit. Dat is temeer het geval omdat de doelgroep van de asielrechtsbijstandverlening een kwetsbare groep is die erg afhankelijk is van de advocaat en die niet zelf de weg weet naar bijvoorbeeld de klachtprocedure. De leden van de CIT zien de CIT-toetsing als een geschikt middel voor kwaliteitsborging, maar ze plaatsen daarbij ook nadrukkelijk kanttekeningen. Soms gaan die zover dat de geïnterviewde aangeeft zich minder goed te voelen bij de gevolgde werkwijze. Een ander motief voor deelname aan de CIT dat in de meeste gesprekken wordt genoemd, is dat de CIT-toetser aangeeft zelf ook te leren van de toetsing voor de eigen praktijk.

Kritiek op toetsingskader

In een enkel gesprek wordt ook principiële kritiek op de CIT genoemd. Die kritiek heeft te maken met de Best Practices Leidraad. Een enkel CIT-lid is van oordeel dat als uitgangspunt daarbij ten onrechte is gekozen voor de gerechtvaardigdheid van elke asielclaim. Soms worden beroepen ingesteld die zinloos zijn en die wellicht als enig doel hebben de opvang en het verblijf nog wat te rekken. Andere CIT-leden zijn zich daarvan bewust, maar menen dat dit toch een gerechtvaardigd belang kan zijn en willen niet treden in de afweging die de advocaat heeft gemaakt om beroep in te stellen, ook omdat ‘partijdigheid’ als kernwaarde van de advocatuur een dergelijke afweging heel goed kan rechtvaardigen.

Bezwaren werkwijze

In de gesprekken kwam ook de gevolgde werkwijze regelmatig aan de orde. Die houdt in dat de medewerker van de RvR wekelijks een selectie maakt op basis van de zittingslijsten van de rechtbanken en dat geselecteerde zaken worden toegewezen aan de leden van de CIT die in die week op het rooster staan. Meestal staat een CIT-lid zes weken in het jaar op het rooster. Een nadeel van deze werkwijze is dat de CIT-leden aangeven dat ze weliswaar op het rooster staan, maar dat ze tevoren niet kunnen voorzien welke werkzaamheden in de eigen praktijk in die week moeten worden verricht. Daardoor kan het voorkomen dat een zitting wordt ingeroosterd op een moment dat het CIT-lid zelf ook een zitting of een andere verplichting heeft. Dit kan verklaren dat in veel zaken inderdaad de zittingen niet worden bijgewoond en – zo blijkt uit het Excelbestand – dat regelmatig geen verslagen worden aangeleverd bij de RvR, waarmee moet worden aangenomen dat de toetsing in het geheel niet heeft plaatsgevonden. Het aantal gevallen waarin een zaak wel wordt toegewezen maar geen verslag wordt gemaakt, is behoorlijk groot, zo bleek hiervoor in 4.2.

Een ander in de gesprekken genoemd nadeel van de gevolgde werkwijze met aselecte keuze van zaken die op de zittingen worden geagendeerd, is dat het denkbaar is dat er ook advocaten zijn met weinig zaken die op zitting worden behandeld, omdat de procedure bij de IND een positieve

uitkomst heeft. Door zich bij de toetsing te richten op zaken die ter zitting worden behandeld, blijft die andere categorie zaken onder de radar.

In de gesprekken is de door de CIT gevolgde werkwijze in een aantal gevallen wat specifiek ingevuld. Een van de CIT-leden geeft aan bij een negatieve of onvoldoende beoordeling contact op te nemen met een collega uit de CIT voordat het verslag aan de advocaat en de RvR wordt gestuurd. Dat hebben we niet uit de bestudeerde verslagen kunnen halen, maar het kan heel goed een gevolgde werkwijze zijn. Wel hebben we meerdere keren gehoord dat wanneer de beoordeling leidt tot een begeleidingstraject, daar meerdere CIT-leden bij zijn betrokken. Wanneer een begeleidingstraject wordt gestart merken de geïnterviewde CIT-leden een verbetering van de kwaliteit. Als dat niet zo is, kan dat leiden tot een melding in de vorm van een klacht bij de KRAV. Over het algemeen wordt een ontvankelijke houding gesignaleerd bij bekritiseerde advocaten, hoewel we ook hoorden over getoetste advocaten die – zeker in eerste instantie – niet openstonden waren voor kritiek.

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat CIT-leden niet kunnen teruggrijpen op een opgebouwd dossier. Dat blijkt ook uit de verslagen, waarin regelmatig een verwijzing staat naar het vernietigen van de stukken van de procedure. De verslagen worden wel bewaard, maar ook die zijn niet ter beschikking van de CIT-toetser die met een beoordeling bezig is of die nog eens terug wil kijken naar eerdere ervaringen met de betreffende advocaat. Elke beoordeling begint dus in zekere zin weer op ‘nul’. Dat is alleen anders wanneer een advocaat in een begeleidingstraject zit, maar dat zijn toch uitzonderingen. Bij de 33 advocaten die in onze steekproef voorkwamen was dit één keer aan de orde.

Wat de toetsing betreft, komt een aantal keren naar voren dat die eigenlijk meer een vorm van ondersteuning en intervisie is. Door de terugkoppeling en het overleg met de advocaat wordt diens werkwijze gespiegeld en kan wederzijds sprake zijn van een leereffect. Dat is niet de insteek die het CIT-statuut kiest, maar het kan in het kader van de toetsing wel een mogelijke dan wel wenselijke aanpak zijn. Een dergelijke aanpak zou daarmee kunnen voorzien in een bredere behoefte aan intervisie, mogelijk in het bijzonder bij eenpitters of startende advocaten.

Ontbrekende signalen

Een punt dat in de gesprekken regelmatig de revue passeerde is dat van de ontbrekende signalen over gebrekkige kwaliteit van de asielrechtshulpverlening. In beginsel zouden die signalen kunnen komen van VluchtelingenWerk, de rechtspraak, IND of de lokale deken van de Orde van Advocaten. Er lijkt momenteel geen vaste procedure te zijn voor de manier waarop dergelijke signalen moeten worden behandeld. Het aantal signalen dat binnenkomt is ook beperkt. De CIT-toetsing kan gericht worden ingezet wanneer meer signalen binnenkomen over advocaten die onvoldoende functioneren. Er zijn ook wel suggesties gedaan voor een andere dan de huidige aselechte keuze van te toetsen advocaten. Zo is geopperd om periodiek van elke advocaat de drie ‘beste’ dossiers op te vragen en die dan te beoordelen. Nadeel van die werkwijze is dat geen zittingen worden bijgewoond en dat op die manier alles wat zich onder het maaiveld bevindt aan het zicht wordt onttrokken. De vraag is dan of een adequate beoordeling plaats kan vinden. Daar staat de meerwaarde van de huidige werkwijze tegenover die is dat elke asieladvocaat zich realiseert voor een toetsing in aanmerking te kunnen komen. Daar zou een mogelijke alertheid uit voort kunnen komen.

Veel leden, uiteenlopende werkwijzen

De vier CIT's bestaan elk uit zes leden. Hoewel het soms lastig is te zorgen voor een volledige bezetting, is het aantal beoordelaars dus relatief groot, zeker zo'n twintig in totaal. Een risico is dat sprake is van uiteenlopende werkwijzen en onderling verschillende beoordelingen. We begrijpen uit de interviews wel dat dit een gespreksonderwerp is tijdens de CIT-vergaderingen die een aantal keren per jaar worden gehouden. Het relatief grote aantal CIT-toetsers kan echter ook als voordeel worden gezien; zo is het immers mogelijk te sparren met collega's die een andere aanpak voorstaan. Dat neemt niet weg dat we in de verslagen grote verschillen in toon, systematiek en eindbeoordeling waarnemen.

4.6 Tussenconclusie

De bevindingen van het onderzoek laten zien dat de CIT's betekenisvol werk verrichten in de asielrechtsbijstandverlening. Jaarlijks worden honderden toetsingen uitgevoerd met als oogmerk het op peil houden en brengen van de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielzaken. Tegelijkertijd valt daarbij op dat de ambities van de CIT-toetsingen niet allemaal worden gerealiseerd. Anders dan de doelstelling luidt, wordt niet iedere advocaat die rechtsbijstand aan asielzoekers verleent elk jaar ten minste een keer getoetst. Sterker nog, ruim een derde van de advocaten is gedurende de drie onderzoeksjaren geen enkele keer getoetst. Andere opvallende punten zijn dat anders dan de afspraak is, in meer dan de helft van de gevallen de zitting bij de rechtbank niet wordt bijgewoond, dat de verslagen het daarvoor opgestelde format niet volgen, dat het eindoordeel in die verslagen niet volgens een bepaalde standaard wordt gegeven, dat de verslagen vaak met grote vertraging worden ingediend en dat het ook de vraag is hoe goed de opvolging is in gevallen waarin de verslagen leiden tot een kritisch oordeel over de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening.

5 De klachten- en de adviescommissie in de praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het functioneren in de praktijk van de Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (KRAV) en van de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV). In paragraaf 5.2 is het functioneren van de KRAV aan de orde, in paragraaf 5.3 het functioneren van de LARAV. We sluiten in paragraaf 5.4 af met een korte conclusie.

5.2 Klachtbehandeling door de KRAV en resultaten

Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven, bestaat de KRAV uit rechters (de voorzitter en vice-voorzitter), advocaten en een lid namens VluchtelingenWerk. De zittingen en de advisering worden gedaan door de voorzitter en door twee van de advocaat-leden. Het lid dat namens VluchtelingenWerk zitting heeft in de KRAV neemt geen deel aan de advisering.

Om zicht te krijgen op het functioneren van de KRAV in de praktijk hebben we de jaarverslagen van 2021/2022, 2023 en 2024 bekeken en hebben we gesproken met de secretaris van de KRAV.

Het aantal klachten dat de KRAV behandelt was de afgelopen jaren relatief beperkt. Informatie die we in het gesprek kregen, hield in dat in 2021/22 zes klachten werden ingediend, in 2023 vier, in 2024 zes en in de eerste helft van 2025 tien. Vanaf oktober 2024 wordt een toename van het aantal klachten gemeld. Uit de jaarverslagen van de KRAV over 2021/2022, 2023 en 2024 blijkt dat in die periode twaalf klachten zijn behandeld en drie ambtshalve onderzoeken zijn uitgevoerd. Van de ambtshalve onderzoeken zijn er twee gestart naar aanleiding van bevindingen van een klachtprocedure, het derde ambtshalve onderzoek is gestart naar aanleiding van een melding van CIT-Ter Apel.⁸ Het ambtshalve onderzoek was in alle drie de gevallen gericht op de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand.

Voor de twaalf klachten gold dat die soms een enkele, soms meerdere handelingen van een rechtsbijstandverlener betroffen. Van de klachten waren er zes gegrond, drie deels gegrond, twee ongegrond en een niet ontvankelijk.

Om een beeld te geven van het onderwerp van de klacht, de uitkomst van de klacht en het door de KRAV aan de RvR gegeven advies, volgt hieronder een overzicht van de klachten, gegroepeerd op uitkomst.

Tabel 5.1: Gegronde klachten

<i>Aanduiding klacht(en)</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Advies</i>
2021/2022-2	Inhoudelijke kwaliteit rechtsbijstandverlening	nvt (nav de klacht:

⁸ In het Activiteitenverslag KRAV 2021-22 is daaaroever te lezen dat op 30 november 2017 de CIT-AC Ter Apel de KRAV heeft verzocht om een onderzoek te doen naar de kwaliteit van de door een advocaat verleende rechtsbijstand in asielzaken.

		ambtshalve ondz)
2023-1	Verzuimd beroep in te stellen	Waarschuwing
2024-2	Verzuimd tijdig beroep in te stellen Niet gereageerd op e-mail Niet geïnformeerd over te laat indienen beroep Verzoek voorlopige voorziening zonder toestemming ingetrokken	6 mnd voorwaardelijk uitschrijven
2024-3	Niet geïnformeerd over beslissing IND Verzuimd beroep in te stellen Niet gereageerd op verzoeken contact op te nemen	Waarschuwing
2024-4	Verzuimd zienswijze in te dienen Onvoldoende informatie verstrekt over verloop asielprocedure	Uitsluiting

Tabel 5.2: Deels gegronde klachten

Aanduiding klacht(en)	Onderwerp	Advies
2021/2022-3	Niet op alle tegenwerpingen IND ingegaan (gegrond) Beperkte beroepsgronden (ongegegrond)	?
2021/2022-5	Onvoldoende tijd aan bespreken rapporten gehoren (gegrond) 'overige aspecten van de klacht' (ongegegrond)	?
2023-2	Onvoldoende tijd en aandacht aan de zaak (gegrond) Zich kwetsend gedragen (gegrond) Privacy geschonden (ongegegrond)	Waarschuwing
2023-3	Niet op de hoogte gesteld uitnodiging nader gehoor (gegrond) Onvoldoende actie om asielaanvraag te bespoedigen (ongegegrond)	Geen maatregel

Tabel 5.3: Ongegronde klachten

Aanduiding klacht(en)	Onderwerp	Advies
2021/2022-4	Kwaliteit verleende rechtsbijstand	nvt
2024-1	Niet tijdig geïnformeerd over uitspraak Niet gereageerd op whatsappberichten	nvt

Tabel 5.4: Niet-ontvankelijke klacht

Aanduiding klacht(en)	Reden waarom de klacht niet-ontvankelijk is	Advies
2021/2022-1	Te laat ingediend	nvt

Uit de overzichten komt naar voren dat de klachten veelal gaan over het niet (op tijd) indienen van rechtsmiddelen, het niet (op tijd) informeren van rechtzoekenden over belangrijke 'procesmomenten' en het niet reageren op verzoeken om contact of informatie. Klachten over de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling en over bejegening van de rechtzoekende door de rechtsbijstandverlener zijn uitzondering.

Voor wat betreft het beoordelingskader van de klachten wordt in het gesprek met name de Best Practices Leidraad genoemd, waarover wordt opgemerkt dat die een duidelijk beoordelingskader biedt.

Volgens de jaarverslagen zijn de adviezen van de KRAV in alle gevallen gevolgd door het bestuur van de RvR. Twee keer leidden de adviezen naar aanleiding van de ambtshalve onderzoeken tot het starten van een begeleidingstraject. Een dergelijk traject loopt enkele jaren. Het zijn trajecten met een scholingsplan, op eigen kosten van de advocaat. In een geval leidde het onderzoek tot het advies om de advocaat uit te schrijven. Het bestuur van de RvR nam dat advies over, maar dat besluit werd in bezwaar herroepen.

De jaarverslagen bevatten geen informatie over de behandelingsduur van de klachten. Uit het gesprek komt naar voren dat de klachtbehandeling veelal enige maanden in beslag neemt. Een zitting wordt gemiddeld na twee à drie maanden gehouden. Daarna duurt het drie à vier weken tot het advies er is.

Er is contact tussen de KRAV en de CIT, maar dat is niet geformaliseerd. Als er contact is, verloopt dat via collega's van de RvR die zowel bij de CIT als bij de KRAV zijn betrokken.

5.3 Advisering door de LARAV

In paragraaf 3.4 zijn we ingegaan op de organisatie, samenstelling en werkwijze van de LARAV. In deze paragraaf inventariseren we in hoeverre de activiteiten van de LARAV, met name de advisering, betrekking hebben op, dan wel verband houden met de beoordeling van de kwaliteit van de rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken. We hebben daartoe gesproken met een van de leden van de LARAV en hebben daarnaast gekeken naar de jaarverslagen van de LARAV over 2023 en 2024.

Uit de aldus ingewonnen informatie komt naar voren dat in de onderzochte periode de kwaliteit van individuele rechtsbijstandsverlening slechts in beperkte mate en zijdelings in de advisering door De LARAV aan de orde was. Illustratief is de opsomming in de jaarverslagen van onderwerpen waarover de LARAV in 2023 en 2024 advies uitbracht.

De in 2023 uitgebrachte adviezen zagen op de onderwerpen Voorkeursmachtigingen, Specialisatie vreemdelingenbewaring, Lidmaatschapseisen van de werkgroepen WRV van VluchtelingenWerk Nederland en Stichting Migratierecht Nederland en op de Actualiteitencursus grensdetentie.

De in 2024 uitgebrachte adviezen zagen op de onderwerpen Begeleidingstraject nieuwe asieladvocaten, Invoering Specialisatie vreemdelingenbewaring en Hoofdpijnenakkoord kabinet Schoof. Daarnaast waren er adviezen over de goedkeuring van diverse cursussen en een advies om een rondetafelbijeenkomst te organiseren om meer bekendheid te geven aan de werkzaamheden van de KRAV.

Van de in 2023 en 2024 uitgebrachte adviezen houdt alleen het advies om meer bekendheid te geven aan de werkzaamheden van de KRAV verband met de beoordeling van de kwaliteit van rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken. Ter toelichting op dat advies meldt het jaarverslag 2024 dat, vanwege het geringe aantal klachten of signalen dat bij de KRAV

binnenkomt, telkens de vraag opkomt of asielzoekers en vreemdelingen, alsmede instanties die zijn betrokken bij procedures van asiel en vreemdelingenbezwaar, voldoende bekend zijn met de mogelijkheid klachten in te dienen bij de KRAV.

Een indicatie voor de betrokkenheid van de LARAV bij de beoordeling van de kwaliteit van rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken wordt daarnaast gevormd door de vermelding van zaken waarmee het LARAV zich, naast het uitbrengen van advies, heeft beziggehouden. Zo worden in het jaarverslag over 2023, onder het kopje 'Overige aandachtspunten', twee onderwerpen genoemd die met die beoordeling te maken hebben: het actualiseren van de Best Practice Leidraad Asiel en het voornemen een advies uit te brengen om een rondetafelconferentie te organiseren om meer bekendheid te geven aan de KRAV. In het jaarverslag over 2024 wordt onder het kopje 'Overige aandachtspunten' genoemd: de afronding van de Best Practice Leidraad Asiel.⁹

Al met al zien de activiteiten van de LARAV slechts in beperkte mate op de beoordeling van de kwaliteit van de rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken.

5.4 Tussenconclusie

De behandeling van klachten door de KRAV is een sterk gereguleerd en geformaliseerd proces. Het aantal klachten is beperkt, maar lijkt de afgelopen jaren enigszins toe te nemen. De klachten die er zijn gaan beperkt over de inhoudelijke kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand, maar vooral over 'verzuimen' van rechtsbijstandverleners zoals het te laat instellen van beroep of het niet informeren van cliënten of het niet reageren op pogingen tot contact.

Een ruime meerderheid van de klachten is gegrond, zo is te zien in bovenstaande tabellen: 11 van de 13 ingediende klachten zijn (deels) gegrond. De KRAV voert slechts beperkt ambtshalve onderzoek uit. Dat is de afgelopen jaren drie keer gebeurd en twee van de drie keer was dat naar aanleiding van een klacht. Die drie gevallen leidden wel steeds tot een advies maatregelen te treffen.

Daarmee ontstaat het beeld dat de klachtprocedure mogelijk niet optimaal functioneert. Ingediende klachten leggen slechts het topje van de ijsberg van disfunctionerende rechtsbijstandsverleners bloot.

Over de activiteiten van de LARAV kan het volgende worden opgemerkt. De LARAV kan door haar advisering invloed uitoefenen op de wijze waarop de kwaliteit van rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken wordt gemonitord en beoordeeld. In de onderzochte periode was dat slechts in beperkte mate het geval. Het enige advies dat verband hield met de kwaliteitsbeoordeling van de rechtsbijstand betrof de positie van de KRAV. Over de werkzaamheden van de CIT werden geen adviezen uitgebracht.

⁹ Uit de informatie op de website van de RvR over de activiteiten van de LARAV in 2025 (tot november) blijkt evenmin van adviezen en andere activiteiten die betrekking hebben op de beoordeling van de kwaliteit van de rechtsbijstand in asiel- en vreemdelingenbewaringszaken. Zie: www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/legal-aid-asiel/larav/

6 Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen van het onderzoek naar de drie kwaliteitsinstrumenten. Daarbij grijpen we in 6.2 terug op de doelstellingen van de drie instrumenten zoals besproken in hoofdstuk 3 en iken we het functioneren in de praktijk, zoals besproken in de hoofdstukken 4 en 5, aan die doelstellingen. Daarbij gaan we ook in op de dwarsverbanden tussen de instrumenten.

6.2 Bijdrage van de kwaliteitsinstrumenten

Breed binnen de juridische professie is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar richting het realiseren van een zo hoog mogelijke juridische kwaliteit. Er worden uiteenlopende instrumenten en initiatieven ingezet om dit te bereiken, variërend van accreditatie en kwaliteitsnormen tot intercollegiale toetsing en periodieke audits. Inmiddels is niet alleen de inzet van deze middelen van belang, maar wordt steeds nadrukkelijker gevraagd om ook kritisch te bezien wat deze instrumenten daadwerkelijk opleveren in de praktijk.

Wij bestudeerden hoe de intercollegiale toetsing binnen de asielprocedure, gecoördineerd door de Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT) van de Raad voor Rechtsbijstand, verloopt. Het onderzoek concentreerde zich op de procesmatige kant van die toetsing, dat wil zeggen, de daadwerkelijke uitvoering, structuur en werkwijze. Wij beoordelen het bereikte kwaliteitsniveau niet.

De toetsing is verankerd in de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten, waarin medewerking aan de CIT als voorwaarde is opgenomen. De toetsing vindt plaats op dossierniveau en via het bijwonen van rechtbankzittingen. Het Statuut van de CIT bepaalt dat bij de intercollegiale toetsing de minimumnormen zoals uiteengezet in de Best Practices Leidraad voor asiel als uitgangspunt worden gehanteerd. Dit verwijst expliciet naar de inhoudelijke standaarden uit de leidraad als beoordelingsbasis. Naast deze normen vermeldt het Statuut ook specifieke kwaliteitscriteria op drie domeinen:

- gespecialiseerde kennis van recht, beleid, jurisprudentie en actuele situaties in landen van herkomst;
- vaardigheden, waaronder onderhandelingskracht, communicatieve effectiviteit en praktijkkennis van procedurele processen zoals tolken en planning;
- professioneel gedrag (naleving van de Gedragsregels advocatuur).

Advocaten stellen dossiermateriaal ter beschikking aan de CIT en vervolgens wordt de zitting in de geselecteerde zaak bijgewoond. Bij twijfels over de geleverde kwaliteit kan de CIT begeleidingstrajecten voorstellen of dossiers voorleggen aan de klachtencommissie (KRAV) of aan de deken binnen de Orde van Advocaten. Kortom, de toetsing is ingebed in een formeel systeem met duidelijke kwaliteitseisen (kennis, vaardigheden, professioneel gedrag), die voor alle asieladvocaten gedeelde normen vormen.

Deze werkwijze past bij de notie van professionaliteit. Advocaten hebben als beroepsgroep, onder andere door het type werk, nog steeds een aanzienlijke mate van zeggenschap over de

kwiteit en de inrichting van hun werk. Daar past bij dat de beroepsgroep zelf interne controles uitvoert en zo de kwaliteit van het werk intern bewaakt en reguleert. In het algemeen wordt dergelijke zelfregulering geleid door eigen codes. Het vertrouwen dat uitgaat van de normen en de toetsing bouwt voort op het idee van een gedeelde professionele identiteit, gebaseerd op opleiding, training en socialisatie. Dit wordt soms gewaarborgd door licenties. De regulering van beroepsgroepen door het ontwikkelen van prestatiecriteria, het stellen van doelen en het regelen van voortdurende professionele ontwikkeling draagt bij aan de borging van kwaliteit vanuit de beroepsgroep zelf.

De zelfregulering van beroepsgroepen zoals advocaten kent interne controlemechanismen die worden beheerd door de beroepsgroep zelf, geleid door ethische codes en bewaakt door professionele instellingen en associaties. Evetts (2009) beschrijft dat dit praktijken omvat die vergelijkbaar zijn met intercollegiale toetsing en voortdurende professionele ontwikkeling, ondanks de druk van managerial benaderingen die professionaliteit anders proberen te definiëren.¹⁰ Hoewel Evetts geen gedetailleerde 'instrumentele vereisten' voor intercollegiale toetsing beschrijft, identificeert zij wel de fundamentele en mechanismen die de normen voor goed beroepswerk vastleggen:

- *Interne controle door beoefenaars:* Evetts stelt dat in dit ideaaltipe van professionaliteit 'controles door de beoefenaars zelf worden uitgevoerd'. Dit betekent dat de beroepsgroep zelf de normen stelt en handhaaft.
- *Begeleiding door beroepsethiek en beroepsorganisaties:* Deze zelfregulering wordt geleid door 'codes van professionele ethiek die worden bewaakt door professionele instituten en verenigingen'. Deze ethische codes vormen de kern van de normen waaraan advocaten geacht worden te voldoen.
- *Gemeenschappelijke opleiding en identiteit:* De 'collegiale autoriteit' en het vertrouwen binnen de beroepsgroep zijn gebaseerd op 'gemeenschappelijke en langdurige systemen van opleiding en beroepstraining' en de ontwikkeling van sterke beroepsidentiteiten. Deze gedeelde achtergrond zorgt voor een collectief begrip van wat een 'goede praktijk' inhoudt.
- *Ontwikkeling van prestatiecriteria en voortdurende professionele ontwikkeling (CPD):* Evetts noemt dat professionele instellingen en Europese federaties betrokken zijn bij 'het ontwikkelen van prestatiecriteria, het stellen van doelen' en het maken van 'regelingen voor voortdurende professionele ontwikkeling (continuïng professional development - CPD)'. Deze prestatiecriteria en de verplichting tot CPD kunnen worden gezien als instrumentele normen en processen voor kwaliteitsborging, waarbij intercollegiale toetsing een onderdeel kan zijn van het voldoen aan deze criteria en ontwikkelingseisen.

De Best Practice Leidraad geeft een zeer concreet en praktisch overzicht van 'Doen' en 'Niet doen' voor advocaten die asielzaken behandelen. Deze gedragslijnen kunnen worden beschouwd als de expliciete normen die leidend zijn voor de kwaliteit van de rechtsbijstand in dit specifieke domein en waarop intercollegiale toetsing gebaseerd zou kunnen worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- *Communicatie met de cliënt:* Als advocaat moet je 'alle processtukken met je cliënt [delen] gedurende de hele procedure'. Er moet een 'reële inschatting van de kans van slagen' worden gegeven.

¹⁰ Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266. <https://doi.org/10.1163/156913309X421655>

- *Voorbereiding en analyse:* De advocaat dient de 'cliënt inhoudelijk en procedureel voor [te] bereiden op het nader gehoor' en 'beleid, landenformatie en jurisprudentie [te] checken voor de nabespreking'.
- *Correcties en aanvullingen:* Het opstellen van 'correcties en aanvullingen' en het motiveren daarvan zijn concrete normen voor de zorgvuldigheid.
- *Aanwezigheid bij belangrijke momenten:* 'Woon altijd het aanvullend 1F-gehoor bij als advocaat' is een duidelijke gedragsnorm.
- *Gebruik van tolken:* 'Maak geen gebruik van familieleden, vrienden of kennissen van je cliënt om te tolken. En zeker geen kinderen!' is een strikte norm die de kwaliteit van de communicatie waarborgt.
- *Second opinion:* De handleiding stelt dat een advocaat die een second opinion uitvoert 'de zaak [behandelt] naar dezelfde normen als een eerste advocaat'. Dit bevestigt het bestaan van gedeelde beroepsnormen.

Deze gedetailleerde 'Doen-Niet doen' lijsten specificeren heel concreet welke handelingen wel en niet worden verwacht van een advocaat. Ze vormen daarmee een directe operationalisering van de beroepsethiek en prestatiecriteria waarover Evetts spreekt, en bieden zodoende duidelijke normen voor intercollegiale toetsing.

De drie instrumenten beogen ieder op hun eigen manier een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielzaken. We herhalen hierna voor elk van de instrumenten hun doelstelling en beoogde werking en verbinden dat aan de bevindingen van het onderzoek.

De CIT-toetsingen

Het doel van de CIT-toetsingen is de kwaliteit van de rechtshulp aan asielzoekers te waarborgen en te verbeteren, door middel van het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van individuele advocaten die op basis van een toevoeging optreden. De CIT verricht dossieronderzoek en woont rechtbankzittingen bij van asieladvocaten.

De opzet van de CIT-toetsingen voldoet aan de door Evetts bedoelde interne controle door de beroepsgroep zelf op normen van professionaliteit, waarbij de Best Practices Leidraad invulling geeft aan die normen. Maar terwijl de opzet en het proces van de toetsingen op papier richting geven aan de interne controle, komt dat in de praktijk niet uit de verf. En ook de inhoudelijke toetsing die wordt uitgevoerd komt in veel mindere mate tegemoet aan de gewenste kwaliteitsbewaking. In hoofdstuk 4 is reeds uitvoerig stilgestaan bij de oorzaken daarvan. Kort samengevat: de werkwijze komt niet uit de verf omdat veel minder toetsingen worden uitgevoerd dan beoogd. De afgelopen drie jaar is ruim een derde van de asieladvocaten geen enkele keer getoetst. Het proces functioneert verder onvoldoende doordat verslagen van toetsingen pas laat worden ingeleverd. Dat klemmt vooral omdat dit ook voorkomt bij asieladvocaten die ondermaats presteren. In een groot deel van de bestudeerde verslagen blijkt dat van de kwaliteitstoetsing geen adequaat verslag is opgesteld, waardoor geen zicht ontstaat op het functioneren van de getoetste advocaat, afgezet tegen de professionele normen in de Best Practices Leidraad. De toetsingen eindigen in een beoordeling, maar die is niet gestandaardiseerd. En daarbij is het op basis van de bestudeerde verslagen ook de vraag of altijd wel afdoende gevolg wordt gegeven aan toetsingen die substantiële kritiek op het handelen van de advocaat bevatten.

Al met al is het oordeel over de CIT-toetsingen dat het stelsel van kwaliteitstoetsing niet oplevert wat ermee wordt beoogd en dat het, gelet op doelstelling ervan, de vraag is of de CIT-toetsingen de beoogde bijdrage leveren aan de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielzaken.

Klachtprocedure/KRAV

De CIT-toetsingsprocedure functioneert op basis van een steekproef uit de zittingsroosters van de rechtbanken, waarbij het de bedoeling is dat iedere asieladvocaat elk jaar ten minste een keer wordt getoetst. We zagen hiervoor dat die doelstelling niet wordt gerealiseerd. Aanvullend aan een aselechte toewijzing van zaken kan een advocaat ook voor een toetsing in aanmerking worden gebracht wanneer de CIT of de RvR over die persoon een signaal of melding ontvangt. Daarvan is echter niet of nauwelijks sprake. Die signalen zouden bijvoorbeeld afkomstig kunnen zijn van de klachtprocedure. We zagen echter dat het aantal klachten dat jaarlijks wordt ingediend over het handelen van asieladvocaten zeer beperkt is: het gaat om niet meer dan tien, maar vaker minder, klachten per jaar. Uit die klachtprocedure komen dan ook maar sporadisch meldingen die voor de CIT-toetsing relevant zijn. Ook overigens komen die meldingen slechts zeer sporadisch binnen, van bijvoorbeeld de IND, VluchtelingenWerk of de deken van de lokale Orde van Advocaten.

Er is dus niet of nauwelijks sprake van nuttige dwarsverbanden tussen de klachtprocedure bij de KRAV en de kwaliteitstoetsing door de CIT. Het contact tussen KRAV en CIT is ook niet geformaliseerd, het verloopt op informele wijze via de secretarissen van beide commissies van de RvR.

Een andere vraag is hoe de klachtprocedure op zichzelf beschouwd functioneert. Afgaand op de beoordeling van de ingediende klachten is er wellicht reden tot zorg, nu 11 van de 13 ingediende klachten in de jaren 2022-2024 (deels) gegrond zijn verklaard. De klachten betroffen overigens in de meeste gevallen niet de inhoudelijke kwaliteit van de rechtshulpverlening, maar gingen vooral over het informeren van de cliënt, het niet reageren op pogingen om in contact te komen en overige communicatie. Dat er zo weinig klachten worden ingediend, hoeft niet veel te zeggen over de kwaliteit van de rechtshulp in asielzaken. Mogelijk zegt het meer over de kwetsbaarheid of het 'doenvermogen' van de asielzoeker en over diens 'afhankelijkheid van de advocaat'. Ook voor medewerkers van VluchtelingenWerk zou kunnen gelden dat ze terughoudend zijn met het doen van meldingen om de asielzoeker niet in problemen te brengen. Er is niet zo maar een vervangende advocaat beschikbaar en er staat een groot belang op het spel.

Advisering/LARAV

De LARAV adviseert uit eigen beweging en op basis van verzoeken van het bestuur van de RvR. Die adviezen betreffen algemene ontwikkelingen in het vreemdelingenrecht en niet individuele aangelegenheden. Ook staat de kwaliteit van rechtshulpverlening in asielzaken daar niet als een onderwerp op de agenda. Van terugkoppeling door de CIT naar de LARAV over de beoordeelde kwaliteit van de rechtsbijstandverlening is ook geen sprake. Daarmee is de LARAV van de drie instrumenten het minst direct te koppelen aan de kwaliteit van de rechtsbijstand in asielzaken.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de conclusies op basis van het onderzoek naar de drie kwaliteitsinstrumenten kort samen (7.2) en geven we een aantal aanbevelingen om tot verbetering te komen (7.3). We sluiten af met een slotbeschouwing (7.4).

7.2 Het functioneren van de kwaliteitsinstrumenten

Een korte samenvatting van de kwaliteitsinstrumenten in de asielrechtshulpverlening luidt dat er op papier drie interessante instrumenten beschikbaar zijn voor het op orde brengen en houden van die kwaliteit, maar dat die ieder op zichzelf en in samenhang met elkaar in de praktijk onvoldoende functioneren.

Met name de doelstelling van de CIT-toetsing wordt niet voldoende gerealiseerd, afgezet tegen de doelstellingen en de beoogde werking daarvan. Op papier zou de CIT-toetsing een waardevol instrument kunnen zijn om een bijdrage aan de kwaliteit van de rechtsbijstand in asiel te leveren. Een punt van kritiek op de toetsing op papier is wel dat die alleen betrekking heeft op zaken die op zitting komen. Behandelt een advocaat vooral zaken die niet op een zitting van de rechtbank komen, dan kan deze onder de radar blijven van het stelsel van kwaliteitsbeoordeling. Het is niet waarschijnlijk dat een asieladvocaat gedurende langere tijd geen zaken op zitting heeft, maar dat kan zeker in bepaalde periodes, waarin bijvoorbeeld voor bepaalde herkomstlanden verblijfsvergunningen worden afgegeven, wel het geval zijn. Als dat aan de orde is, zou dat er voor pleiten de selectie van te toetsen zaken niet alleen te maken op basis van de zittingsroosters.

Dat de doelstelling in de praktijk niet uit de verf komt heeft te maken met het aantal toetsingen dat jaarlijks wordt uitgevoerd. We zagen dat gemiddeld per CIT-lid op jaarbasis minder dan tien toetsingen worden uitgevoerd, maar dat bij het realiseren van een minimale ambitie, inhoudende dat elke asieladvocaat eens per jaar wordt getoetst, een verdubbelde inzet nodig is. Ook de manier waarop de toetsing in veel gevallen wordt uitgevoerd is vatbaar voor kritiek. De vertraging bij de uitvoering van toetsingen is een probleem, net als de wijze waarop de toetsing in de praktijk verloopt. Anders dan de bedoeling is, wordt slechts in de helft van de gevallen de zitting bijgewoond en in veel gevallen wordt het format voor de toetsing in de verslaglegging niet gevolgd. De meerwaarde van de toetsingen voor de beoordeelde advocaat is daardoor vaak beperkt of zelfs afwezig. Wanneer sprake is van een advocaat waarbij in een toetsing kritiek is op de uitvoering van de asielrechtshulpverlening is het probleem dat de verslagen daarvan soms pas met grote vertraging beschikbaar komen en dat niet inzichtelijk is wat de consequentie van een onvoldoende beoordeling is. Voor het functioneren van het stelsel als geheel is het niet zeker dat altijd voldoende opvolging wordt gegeven aan toetsingen waarin kritiek op het functioneren van de advocaat wordt geleverd.

De klachtprocedure functioneert op zichzelf zeker voldoende, maar afgezet tegen het aantal potentieel klachtwaardige situaties lijkt sprake van een grote mate van onderbenutting van de procedure. Dat kan goed begrepen worden uit de relatie tussen asielzoeker en

rechtshulpverlener, waar sprake is van een grote mate van afhankelijkheid. Ook het 'doenvermogen' van de asielzoeker is beperkt met het oog op het indienen van klachten. Dat wordt onvoldoende gecompenseerd door andere instanties die klachten aanhangig maken. Datzelfde geldt ook voor het doorgeven (door IND, VluchtelingenWerk, de deken van de lokale Orde van Advocaten of de rechtbank) van signalen aan de CIT of de RvR over mogelijke kwaliteitsproblemen in de asielrechtsbijstand. Er is sprake van een stelsel waarbinnen verschillende organisaties een rol spelen, maar dat leidt niet tot een sluitende bewaking van de kwaliteit van de rechtshulpverlening.

Voor de adviescommissie LARAV geldt dat die van de drie instrumenten van kwaliteitsbewaking het verst afstaat van rechtshulpverlening in individuele zaken. De adviezen van de LARAV in de afgelopen jaren hadden geen betrekking op het functioneren van de rechtshulp of op het stelsel van kwaliteitsbewaking. Dat ligt in de aard van de doelstelling van de LARAV en is ook niet een conclusie die vraagt om nadere actie. Overigens zou de LARAV mogelijk wel een geschikt adviesorgaan kunnen zijn voor een reflectie op de bevindingen van dit onderzoek en voor het formuleren van een advies aan de RvR over de op basis daarvan te volgen weg voor het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de asielrechtshulpverlening.

7.3 Aanbevelingen

We besluiten dit onderzoek met een aantal adviezen aan de Raad voor Rechtsbijstand. De nadruk ligt daarbij op het verbeteren van het functioneren van de Commissie Intercollegiale toetsing, maar ze raken ook aan de KRAV en de LARAV.

1 Behoud de CIT, maar verbeter het functioneren

Om te beginnen benadrukken we dat het goed is dat er een stelsel is voor kwaliteitsbewaking van asielrechtshulpverlening. Asielrechtshulp vindt plaats aan een kwetsbare doelgroep over belangrijke beslissingen in het leven van mensen. Het gaat om rechtshulp die veelal door advocaten vanuit eenmanskantoren of in ieder geval op individuele basis wordt uitgeoefend. Dat rechtvaardigt dat professionele standaarden worden bewaakt. Intercollegiale toetsing kan daarbij waardevolle diensten leveren. Het onderzoek laat zien dat de bijdrage van de CIT aan de kwaliteit van rechtsbijstand in asielzaken beter kan en dat er daarom reden is om verbeteringen te realiseren.

2 Breng verbeteringen aan, uitgaande van de bestaande werkwijze

Zonder dat ingrijpend aan de werkwijze hoeft te worden gesleuteld kunnen al belangrijke verbeteringen worden gerealiseerd. Dat begint bij meer discipline in het systeem. Advocaten moeten alleen lid worden van de CIT als ze hun toetsingstaak kunnen waarmaken.. CIT-leden moeten elkaar daarop (nog) meer aanspreken als dat onvoldoende het geval is.

Er kan ook aan de randvoorwaarden worden gesleuteld. We raden de RvR met klem aan ook een vergoeding te bieden voor reistijd, waar dat nu niet het geval is. Er kan mogelijk ook meer flexibiliteit in het systeem komen wanneer zaken van de ene CIT waar een capaciteitsprobleem bestaat overgedragen kunnen worden aan een andere CIT waar dat niet of in mindere mate het geval is. Nadeel daarvan is dat het aantal bijgewoonde zittingen dan niet zal toenemen, maar mogelijk neemt dan wel het aantal toetsingen van de zaaksdossiers toe. Voorwaarde voor het overdragen van zaken tussen CIT's is uiteraard dat de CIT's inzicht hebben in de eigen capaciteit en ook in die van de andere CIT's. Ook een verbeterde selectie aan de poort van advocaten die

zich beschikbaar stellen voor een CIT zou mogelijk verbetering kunnen brengen. Nu is het een instrument 'van asieladvocaten voor asieladvocaten, door asieladvocaten'. Een meer selecterende rol van de RvR is denkbaar waarbij in een voortraject ook het gesprek wordt gevoerd over de randvoorwaarden waarbinnen de advocaat die zich aanmeldt moet functioneren.

Er dient een termijn te worden gesteld voor het aanleveren van het verslag van de toetsing, waar dat nu helemaal open wordt gelaten. Een termijn van vier weken zou haalbaar moeten zijn, opnieuw met een mogelijke uitzondering wanneer daarvoor goede redenen zijn, op straffe van een korting op de vergoeding door de RvR.

Bij de verslaglegging zou het format voor die verslaglegging verplicht moeten worden gevolgd. Dat is nodig om een leereffect voor de beoordeelde advocaten te realiseren, ook wanneer dat op zichzelf wel voldoende is. Nu functioneert de toetsing vooral als instrument om vast te stellen of de rechtshulpverlening voldoende of onvoldoende is, maar ook bij voldoende rechtshulpverlening zijn verbeteringen mogelijk.

Het format zou aangevuld moeten worden met een voorgeschreven categorie waarin de eindoordelen worden geformuleerd, bijvoorbeeld in termen van 'zeer goed, goed, voldoende, matig, onvoldoende, slecht'. Wanneer die oordelen ook worden gekoppeld aan de daaraan verbonden consequenties, komt dat in ieder geval ten goede aan de systematische opvolging van gevallen waarin de rechtshulp onder de maat is. Voor de kwaliteit en samenhang in het stelsel zou het goed zijn die oordelen in een toegankelijk overzicht op te nemen, waardoor ook de beoordeling in een volgende zaak in een context kan worden geplaatst. Op dit moment lijkt elke individuele toetsing in een zaak op zichzelf te staan.

3 Verander de bestaande werkwijze

Het is ook denkbaar dat de CIT-toetsing op een meer ingrijpende wijze wordt aangepast. Dat kan door van intercollegiale toetsing over te stappen op een systeem van intervisie en coaching. Daarbij ligt niet de nadruk op voldoende functioneren, maar op het overbrengen van verbeterpunten. Dat vergt wel een intensievere betrokkenheid van CIT-leden, die daarvoor tijd beschikbaar moeten stellen om in gesprek te gaan met de beoordeelde advocaat. Het voordeel van deze invalshoek – met de focus op het geven van feedback – zou kunnen zijn dat de insteek positiever wordt en dat de nadruk meer komt te liggen op het verbeteren van het niveau van de rechtshulp over de hele linie dan louter op het waarborgen van een minimaal niveau. Nadeel is uiteraard dat dit niet tot een geringere belasting van de CIT-toetser zal leiden, maar de werklast eerder zal verzwaren. Bovendien zou er een overlap kunnen ontstaan met de intervisie die volgens de beroepsregels van de NovA verplicht wordt voorgeschreven.

4 Pas de bemensing aan

Uitvoering van meer ingrijpende wijzigingen, maar ook van kleinere wijzigingsvoorstellen vraagt meer van de CIT-leden dan die op dit moment, getuige de bestudeerde verslagen en de statistieken van de toetsing, kunnen of willen leveren. Dat roept de vraag op of het mogelijk is de bemensing van de CIT op een andere manier in te vullen. De werkdruk in de asielrechtshulpverlening lijkt op te lopen. De vraag is daarom of de huidige invulling wel is vol te houden. Er kunnen verschillende alternatieven worden overwogen, variërend van de inzet van buitenstaanders, zoals wetenschappers, of het voor een bepaalde periode vrijstellen van CIT-leden van hun reguliere werkzaamheden. Het nadeel van het eerste alternatief is dat

bekendheid met het werk van een advocaat ontbreekt en het perspectief op de kwaliteitsbeoordeling daarom gebrekkig kan zijn. Het nadeel van het tweede alternatief is dat een CIT-lid dan wel meer tijd aan de toetsingen kan besteden, maar ondertussen de eigen praktijk niet meer kan voeren en die na het beëindigen van de CIT-werkzaamheden weer moet opbouwen. Een derde alternatief zou kunnen zijn het inschakelen van gepensioneerde asieladvocaten die dit werk nog voor een deel van hun tijd willen doen. Zij kennen het vak en hebben tijd en zijn waarschijnlijk nog net zo gemotiveerd om de kwaliteit in dat vak op orde te brengen en te houden. Het zou voor een deel van de beroepsgroep in de aanloop naar pensionering een manier kunnen zijn om inkomenverlies te compenseren, maar toch bezig te kunnen blijven met het vak, zij het meer op afstand en op een wat meer afstandelijke en minder belastende wijze.

5 Bied betere randvoorwaarden voor het afgeven van meldingen en signalen

De klachtprocedure functioneert op zichzelf zeker voldoende, maar het aantal klachten blijft sterk achter ten opzichte van het potentieel. Ook het aantal signalen dat de CIT bereikt over het functioneren van asieladvocaten lijkt beperkt te zijn. Inmiddels staat er wel een formulier voor het doen van een melding op de website van de RvR, maar het aantal meldingen dat langs die weg binnenkomt, is zeer beperkt. En als er wel signalen zijn, is onduidelijk hoe die worden verwerkt in de systematiek en of ze aanleiding geven tot de selectie van een te toetsen advocaat. De RvR en de CIT dienen bij ketenpartners het belang van het doen van meldingen onder de aandacht te brengen. Het is ook nodig de relatie tussen CIT en KRAV te formaliseren, zodat het stelsel van kwaliteitsbewaking sluitend wordt. Daarnaast moeten signalen en meldingen een duidelijker plaats krijgen in de systematiek van de CIT en in de selectie van advocaten voor een toetsing.

7.4 Slotbeschouwing

Het op peil houden en brengen van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in asielzaken is van groot belang. Het gaat immers om een kwetsbare doelgroep die ondersteuning nodig heeft in een complexe juridische procedure waar voor de betreffende persoon veel van afhangt. Het is dan ook goed dat er instrumenten beschikbaar zijn die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit. Het is ook goed om periodiek de werking van die kwaliteitsinstrumenten te onderzoeken en te beoordelen en zo nodig aanpassingen door te voeren.

Het onderzoek laat zien dat er reden is voor groot onderhoud. Op papier zien de drie kwaliteitsinstrumenten er goed uit, maar de uitvoering in de praktijk kan beter. Het onderzoek is met name kritisch op de CIT-toetsing die in de praktijk gebrekkig functioneert. Ook de relatie tussen de klachtenprocedure en de CIT-toetsingen kan verbeterd worden. Het doorvoeren van aanpassingen in het stelsel is noodzakelijk om de ambitie daarvan, het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de rechtshulp in asielzaken, te realiseren. Hoewel de kwaliteitsinstrumenten elk op zichzelf nauw omschreven doelstellingen kennen, bestaan er ook dwarsverbanden die nog onvoldoende worden benut. Dat geldt voor de relatie CIT/KRAV, maar ook de relatie LARAV vs CIT/KRAV. Het verdient aanbeveling de LARAV over dit onderzoek en bovenstaande verbetervoorstellen een advies aan de Raad voor Rechtsbijstand uit te laten brengen waarin ook die onderlinge samenhang wordt betrokken.