

WODC
Onderzoeksnotities
1999/6

**Bandopname
van het
nader gehoor**

U. Aron, F. Heide

Onderzoek, uitgevoerd door
Regioplan Onderzoek, Advies
en Organisatie BV, in samen-
werking met het WODC, in
opdracht van het ministerie
van Justitie, IND

Justitie



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Exemplaren van dit rapport kunnen
schriftelijk worden besteld bij

WODC, Kamer H 1418
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 3 70 79 48
E-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

Per rapport wordt f 25 in rekening
gebracht (incl. verzending)
Justitiemedewerkers ontvangen het
rapport gratis

Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van een evaluatie-onderzoek naar de uitvoering van het experiment 'Band Opnamen van het Nader Gehoor' (BONG). In het rapport van de Nationale Ombudsman inzake het functioneren van contactambtenaren bij het nader gehoor in het kader van de behandeling van een asielverzoek (december 1996) doet hij de aanbeveling opnames te maken van deze nader gehoren. Op deze aanbeveling volgt de toezegging van de staatssecretaris steekproefsgewijs bandopnames van het nader gehoor te maken. Dit evaluatie-onderzoek heeft zich gericht op de effecten van het maken van opnames in termen van reductie van het aantal klachten, reductie van het aantal correcties en aanvullingen op de nader gehoren en verbetering van de kwaliteit van de nader gehoren. Het onderzoek is in opdracht van de Immigratie en Naturalisatie Dienst uitgevoerd door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie, in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC).

Aan de uitvoering van het experiment en het evaluatieonderzoek hebben vele mensen een bijdrage geleverd. Langs deze weg willen wij hen gaarne bedanken. Het experiment is uitgevoerd in de Regionale directie Noord West op het Onderzoek- en opvangcentrum Haarlem (OC Haarlem). Onze dank gaat uit naar de unitmanagers asiel en OC-coördinatoren in deze regionale directie, met name Frank Wesseling, Jelena Studovic, Monique Koopmans en Iwan van Zandwijker. Voorts bedanken we alle contactambtenaren, werkzaam bij OC Haarlem, die naast hun reguliere taken extra tijd hebben geïnvesteerd in het doen slagen van dit experiment. Anja Kleian is onmisbaar geweest bij het voeren van de administratie van de BONG-gehoren en voor het verzorgen van de praktische kanten van het experiment. Ook gaat onze dank uit naar alle andere personen en instellingen die behulpzaam zijn geweest bij de gegevensverzameling ten behoeve van de evaluatie. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Maartje Craemer (Bureau Buitenland, IND) voor het verzamelen van buitenlandse gegevens over het gebruik van opnames en naar Roberto Aidala (Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum, WODC) voor het kritisch beluisteren van de bandopnames.

Een belangrijke rol in de begeleiding van het experiment en het kritisch volgen en becommentariëren van het evaluatieonderzoek heeft de begeleidingscommissie van dit experiment vervuld. Wij bedanken deze leden voor hun sturende en begeleidende rol en voor de positieve samenwerking.

Onze dank gaat ook uit naar Ger Homburg (Regioplan Onderzoek Advies en Informatie b.v.), die in zijn hoedanigheid als projectleider mede heeft gezorgd tot het succesvol afsluiten van dit onderzoek. Ten slotte danken we Timke Visser voor haar kritische en constructieve commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

Udo Aron (Regioplan Onderzoek Advies en Informatie b.v.)
Femke Heide (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	5
1.1	Voorgeschiedenis experiment bandopname van het nader gehoor	7
1.2	Bandopname van het nader gehoor in de overige Europese landen	10
1.3	Doelstelling experiment en onderzoeksvragen	12
1.4	Opzet van het experiment	12
1.5	Gegevensbronnen	13
1.6	Opbouw van dit rapport	15
2	Uitvoering van het experiment	17
2.1	Deelnamebereidheid	17
2.2	Toewijzing	20
2.3	Kenmerken nader gehoren	21
3	Effecten van bandopnamen op het nader gehoor	25
3.1	Informatiebronnen	26
3.2	Effecten van opnamen	26
3.2.1	Effecten van opnamen op het aantal geregistreerde klachten	26
3.2.2	Effecten van opnamen op het aantal correcties en aanvullingen op het nader gehoor	29
3.2.3	Effecten op de kwaliteit van het rapport van nader gehoor	33
3.3	Effecten van bandopnamen op de werkwijze van contact-ambtenaren en tolken	36
3.4	Resultaten beluisteren bandopnamen	39
4	Slotbeschouwing	43
4.1	De belangrijkste onderzoeksresultaten	43
4.2	Conclusie en aanbevelingen	45

Summary	49
Literatuur	51
Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	53
Bijlage 2: Responsverantwoording	55
Bijlage 3: Infomatrix	57
Bijlage 4: Afspraken tussen de IND en de rechtsbijstandspartners	59
Bijlage 5: Vragenlijsten	61

Samenvatting

De discussie over het gebruik van bandopnamen tijdens het nader gehoor speelt vanaf de jaren negentig. De voorstanders achten het rapport van nader gehoor geen volledige en juiste weergave van de feiten en omstandigheden van de asielzoeker en menen dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de eventuele correcties en aanvullingen. Zij vinden dat bandopnamen kunnen bijdragen aan de relativering van het nader gehoor. De tegenstanders benadrukken de extra druk die bandopnamen leggen op de asielprocedure, de stressverhogende werking voor de asielzoekers en de extra tijdsinvestering voor advocaten.

De Nationale Ombudsman ziet de introductie van bandopnamen van het nader gehoor als een belangrijk instrument voor het bewaken van de kwaliteit van het nader gehoor. Ook de functie van de bandopname als bewijsmiddel in het geval van individuele klachten, alsook de preventieve werking die van het gebruik van opnameapparatuur uitgaat, wordt aangegeven.

Het gebruik van opnameapparatuur tijdens het nader gehoor wordt alleen toegepast in Duitsland, echter niet op een wijze die aansluit bij de discussie die in Nederland wordt gevoerd over het gebruik van opnamen als controlemiddel en kan niet als voorbeeld dienen.

De IND heeft in overleg met de rechtsbijstandspartners in juni 1998 een experimentele opzet voor het gebruik van bandopnamen ontwikkeld. In juli 1998 is op één onderzoeks- en opvangcentrum gestart met het experiment 'bandopname van het nader gehoor' (BONG). In september 1998 is het experiment getemporeerd omdat de Ondernemingsraad (OR) van de IND op 21 augustus 1998 de nietigheid van het experiment inriep. Na wijzigingen in de opzet, aangaande de deelname aan het experiment op vrijwillige basis en het niet ter beschikking stellen van kopieën aan de gemachtigde van de asielzoeker, is het experiment herstart op 4 januari 1999.

De doelstelling van het experiment is ongewijzigd gebleven: 'het vast stellen in hoeverre het gebruik van opnames kan dienen als instrument ter controle en verbetering van de kwaliteit van het nader gehoor'. De evaluatie van het experiment dient antwoord te geven op het effect van bandopnames op het nader gehoor en het rapport en het gebruik van bandopname bij het nader gehoor in procesmatige zin.

De uitvoering van het experiment is min of meer volgens voorgeschreven opzet verlopen (in een klein aantal gevallen zijn nader gehoren die niet tot de experimentele doelgroep behoorden toch bij het experiment betrokken). Van de 777 potentiële BONG-gehoren (met of zonder band) zijn er uiteindelijk 348 in het experiment betrokken. Hoewel een aantal van 450 vooraf was beoogd, heeft de kleinere omvang van de onderzoeksgroepen geen effect gehad op de vergelijkbaarheid van de groepen. Bij een kwart van de gehoren die niet in het experiment zijn opgenomen, lag de oorzaak hiervan in de weigering van de tolk en in een kwart bij weigering door de asielzoeker.

Andere helft van de gehoren zijn vervallen, net name door ziekte van een van drie betrokken partijen. De indeling in controle- en experimentele groepen is conform het toewijzingschema verlopen. Alle contactambtenaren hebben meegewerkt aan het onderzoek.

De deelnamebereidheid van tolken aan het experiment is niet erg groot geweest. Van de 40 tolken die in de experimentele periode zijn ingezet, hebben 16 tolken deelname aan het experiment geweigerd. De beweegredenen van tolken om geen medewerking te verlenen hebben te maken met de invloed van opnames op de sfeer van het gehoor en de mogelijk nadelige financiële consequenties in geval de prestatie van de tolk ter discussie staat.

De bezwaren van de asielzoekers tegen deelname hebben voornamelijk betrekking op het onprettige gevoel dat bandopnames geven en de angst voor het mogelijk in verkeerde handen belanden van opnames.

Gegeven de doelstelling van het experiment is het onderzoek gericht op het beantwoorden van de vragen: heeft de inzet van bandopnames effect op de kwaliteit en kunnen bandopnames gebruikt worden als controle instrument?

Uit de resultaten blijkt dat bandopnames van invloed zijn geweest op het functioneren van een tolken en contactambtenaren. Deze invloed is te duiden als meer aandacht schenken aan de verslaglegging van het nader gehoor door de contactambtenaar en minder spontane initiatieven van tolken tijdens het nader gehoor. Bandopnamen hebben geen verandering gebracht in het gedrag van de contactambtenaren en tolken voor wat betreft de bejegening van de asielzoeker door de tolk en de contactambtenaren. De bejegening van de asielzoeker door de contactambtenaar en de tolk is goed.

De beslisambtenaren en rechtshulpverleners oordelen dat de meeste rapporten volledig tot grotendeels volledige informatie bevatten over de belangrijke vluchtmotieven. Een relatief *laag aantal* rapporten wordt door de beslissers en de rechtshulpverleners als *onvoldoende* beoordeeld. De inzet van bandopnamen heeft *niet* geleid tot voorkomen dat er belemmerende factoren optreden die van invloed zijn op de kwaliteit van het nader gehoor en verslaglegging, zoals bij een complex asielrelaas, het gedrag van de asielzoeker tijdens het nader gehoor en de problematische communicatie tussen contactambtenaar en tolk enerzijds en asielzoeker en tolk anderzijds. Het gebruik van bandopnamen heeft *wel* geleid tot een extra tijdsbelasting van contactambtenaren tijdens het nader gehoor. Dit is niet van invloed geweest op de kwaliteit van het gesprek, maar wel op de kwaliteit van de opgenomen banden. Dit is op zich niet doorslaggevend voor het gebruik omdat hier technische en organisatorische oplossingen voorhanden zijn. Wel is doorslaggevend dat de advocaten in de praktijk weinig gebruik zullen maken van dit controlemiddel (bewijsmiddel), gezien de extra tijdsinvestering die het afluisteren van opnames met zich meebrengt. Bovendien willen advocaten voordat zij overgaan tot beluisteren zeker zijn dat vermeende tegenstrijdigheden tussen het rapport van nader gehoor en het verhaal van de asielzoeker ook daadwerkelijk met de opname zijn te bewijzen. Indien dit niet te bewijzen valt ondergraaft het de geloofwaardigheid van zijn cliënt.

Geconcludeerd kan worden dat niet alle asielzoekers en tolken positief staan tegenover het gebruik van bandopnamen tijdens het nader gehoor. Voor het structureel invoeren van bandopnamen in de asielprocedure zal dit een belemmering vormen. Door de extra tijdsbelasting die de opnamen tijdens het nader gehoor met zich meebrengen gaat dit veelal ten koste van de kwaliteit van de opnames. De contactambtenaar moet gedurende het nader gehoor - gemiddelde duur \pm 3 uur - alert blijven dat de band meeloopt. Dit roept de vraag op hoe betrouwbaar dit instrument is voor het gebruik als controle middel. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de terughoudendheid van de advocatuur om de bandopnamen te beluisteren. In dit licht bezien zal het gebruik van bandopnamen niet de kwaliteitsbewakende rol kunnen vervullen zoals gedacht werd. Het is afhankelijk van de kwaliteit van de opname en de assertiviteit van de asielzoeker en rechtshulpverlener om de bandopname op te vragen.

Dit onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag in welke mate de beslisambtenaar bij zijn oordeelsvorming rekening houdt met de klachten die zijn geuit door de rechtshulpverlener in hun correcties en aanvullingen. Wel kunnen we stellen dat de beslisambtenaar de klachten, zoals geuit in deze correcties en aanvullingen, kan herkennen. Ook kan geconcludeerd worden dat een kwart van de klachten vroegtijdig door de contactambtenaar kan worden ingeschat, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen teneinde te voorkomen dat er klachten worden ingediend. De klachten op het nader gehoor van de rechtshulpverleners zijn vaak terug te brengen tot de communicatie van de contactambtenaar en de tolk enerzijds en de asielzoeker en de tolk anderzijds. Gebleken is dat met name de communicatie tussen contactambtenaar en tolk voor verbetering vatbaar is. Daarom geven we de aanbeveling aan de IND om de kwaliteit van de tolken beter te bewaken en de medewerkers te blijven voorzien van de nodige interviewtrainingen.

1 Inleiding

Een vreemdeling die in Nederland een asielverzoek indient, wordt in eerste instantie in één van de drie aanmeldcentra gehoord over zijn identiteit, nationaliteit, reis- en andere documenten, reisroute, inreis, verblijf in derde landen en dergelijke. Afhankelijk van de informatie die de asielzoeker in dit eerste gehoor geeft, wordt er een beslissing genomen. Indien het asielverzoek kansrijk wordt geacht, wordt de vreemdeling doorgestuurd naar een onderzoek- en opvangcentrum (OC). In geval van een kansarm asielverzoek wordt binnen 24 uur op het aanmeldcentrum over de aanvraag beslist. Het resultaat van deze 24-uursprocedure kan zijn dat de asielzoeker alsnog wordt doorgezonden naar een OC.

Op het OC vindt een tweede of derde gesprek¹ plaats tussen asielzoeker en contactambtenaar, het zogenoemde nader gehoor. In het nader gehoor dienen alle feiten en omstandigheden van de vlucht van de asielzoeker aan de orde te komen. Het gesprek vindt plaats in het bijzijn van een tolk en eventueel een rechtshulpverlener. Van dit gehoor wordt een verslag gemaakt. Naar aanleiding van het verslag kan de asielzoeker eventueel nadere gegevens verstrekken en/of gegevens zoals vermeld in het verslag aanduiden als incorrect.

De asielzoeker kan zich gedurende de asielprocedure laten bijstaan door een rechtshulpverlener (gemachtigde, medewerker Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), advocaat). In de regel worden de correcties en aanvullingen namens de asielzoeker ingediend door een rechtshulpverlener. Op basis van het rapport van nader gehoor en de namens de asielzoeker ingediende correcties en aanvullingen vormt een beslisambtenaar een oordeel over het asielverzoek en neemt een beslissing.

De volledigheid en de juistheid van het rapport van nader gehoor en het gebruik van deze informatie tezamen met de ingediende correcties en aanvullingen zijn van oudsher onderwerp van discussie geweest. Vanaf het begin van de jaren negentig wordt gepleit voor de introductie van bandopnames, teneinde het proces van gegevensverzameling zoals dat zich afspeelt tijdens het nader gehoor te verbeteren en controleren.

Uitgangspunt van de *voorstanders* van het gebruik van opnames is dat de bandopnames een bijdrage kunnen leveren aan de juiste reproductie van het nader gehoor. Zij betogen dat het nader gehoor alléén een onjuist en onvolledig beeld geeft van feiten en omstandigheden van de vluchtmotieven van de asielzoeker en dat eventuele correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor van onderschikt belang zijn bij de beoordeling van het asielverzoek. Oorzaken hiervan moeten onder meer gezocht worden in het

¹ Voor asielzoekers die eerst de 24-uursprocedure hebben doorlopen is het nader gehoor het derde gesprek. Op het aanmeldcentrum vindt zowel het eerste als het nader gehoor plaats binnen het tijdsbestek van 24 uur.

verschil in culturele en sociale achtergrond tussen contactambtenaar en asielzoeker, de fysieke en psychische gesteldheid van de asielzoeker tijdens het gehoor, deskundigheid van de contactambtenaar en tolken, de reproductie van hetgeen in het geheugen van de asielzoeker is opgeslagen of een combinatie van deze factoren. Het gebruik van opnames kan de zojuist genoemde storende factoren vastleggen en bijdragen aan de relativering van het rapport van nader gehoor.

Tegenstanders van het gebruik noemen onder meer de extra druk die bandopnames leggen op de asielprocedure in termen van doorprocedeergedrag, een stressverhoogde werking voor de asielzoeker bij de afname van het nader gehoor en een extra tijdsinvestering voor advocaten en de gemachtigde van de asielzoeker, indien zij vinden dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onvoldoende rekening heeft gehouden met de correcties en aanvullingen. In het laatste geval moeten de advocaten kennis nemen van de inhoud van de opnames. In de optiek van de tegenstanders draagt het gebruik van opnames niet bij tot een volledige en essentiële schriftelijke weergave van de feiten en omstandigheden van de vluchtmotieven van de asielzoeker. Immers, wat niet gezegd of gevraagd is staat ook niet op de band. Veel effectiever vinden ze de deskundigheidsbevordering van contactambtenaren, verbetering van de communicatie tussen de contactambtenaar en de beslisser, het goed informeren van de asielzoeker over de procedure en de rol die het nader gehoor daarin speelt.

De pleitbezorgers van het gebruik van opnames vinden een bondgenoot in de Nationale Ombudsman die in zijn rapport inzake het functioneren van contactambtenaren bij het nader gehoor in het kader van de behandeling van het asielverzoek (december 1996), de aanbeveling doet om opnames te maken van het nader gehoor. Vanuit de optiek van de Nationale Ombudsman kan het maken van bandopnames dienen als een belangrijk instrument voor het bewaken van de kwaliteit van het nader gehoor. Meer specifiek kunnen bandopnames van belang zijn als bewijsmiddel in het geval van individuele klachten. Verder kan van het gebruik van opnameapparatuur als zodanig een zekere preventieve werking uitgaan op het gedrag van contactambtenaren en tolken.

Op deze aanbeveling van de Nationale Ombudsman volgde op 5 juni 1997 de toezegging van de staatssecretaris van Justitie om steekproefsgewijs bandopnames van het nader gehoor te maken. De IND is derhalve op 1 juli 1998 een experiment gestart met als doel vast te stellen of het gebruik van bandopnames een geschikt instrument is om de kwaliteit van het nader gehoor te controleren.

In september 1998 wordt de uitvoering van het experiment opgeschort naar aanleiding van bezwaren van de ondernemingsraad van de IND. Na wijziging van de experimentele opzet start op 4 januari 1999 het experiment dat in deze rapportage beschreven wordt. De redenen voor opschorting, ofwel de voorgeschiedenis van het experiment, wordt in paragraaf 1.1 uitvoerig beschreven. In paragraaf 1.2 komt het gebruik van het instrument bandopname in het kader van de asielprocedure in de overige Europese

landen aan bod om van de daar opgedane ervaringen een inschatting te maken van het gebruik in de Nederlandse situatie. Ook worden de doelstelling (paragraaf 1.3) en de opzet van het experiment (paragraaf 1.4) beschreven en de vragen die centraal hebben gestaan in de evaluatie en de wijze van gegevensverzameling. Ten slotte wordt de verdere indeling van het rapport uiteengezet.

1.1 Voorgeschiedenis experiment bandopname van het nader gehoor

Uit de aanbeveling die de Nationale Ombudsman doet, valt niet op te maken in welke vorm de bandopnames zouden moeten plaatsvinden. De Nationale Ombudsman laat in het midden wie het instrument ter controle van kwaliteit van het nader gehoor moet bedienen en welke personen, instanties en organisaties hiervan gebruik mogen maken. Wel kan als randvoorwaarde worden gesteld dat bij de introductie van bandopnames van nader gehoren voldoende moet worden ingespeeld op de beleving van de bandopname door de asielzoeker. Het voorgaande kan worden geïnterpreteerd als het niet tot medewerking mogen dwingen van asielzoekers, indien zij bezwaren hebben tegen het maken van een bandopname. Ook uit de toezegging van de staatssecretaris van Justitie aan de Nationale Ombudsman valt niet op te maken in welke vorm en op welke wijze steekproefsgewijs opnames gemaakt dienen te worden.

Gezien vanuit het perspectief van de IND kan het inzetten van opnames ter controle op de kwaliteit van de nader gehoren inhouden, dat deze opnames worden gemaakt en gebruikt ter verbetering van het primaire proces van informatieverzameling van feiten en omstandigheden van het vluchtverhaal. Als zodanig vormen zij dan geen processtuk in de asielprocedure. De opnames hebben ten behoeve van het primaire proces dan voornamelijk een functie in preventieve-, educatieve en correctieve zin. In dit verband wordt met preventie bedoeld het gebruik van opnames ter voorkoming van ongepaste gedragingen van contactambtenaren en tolken jegens de asielzoeker; met educatie het gebruik van opnames ter instructie en opleiding van contactambtenaren; en bij correctie kan gedacht worden aan het opleggen van sanctie maatregelen aan contactambtenaren en tolken bij ontoelaatbare gedraging jegens de asielzoeker. Het gebruik van opnames op deze wijzen komt niet tegemoet aan de rol die de voorstanders van het gebruik van bandopnames voor ogen hebben. Zoals eerder vermeld, gaat het de voorstanders om de inzet van opnames als controlemiddel, aangezien wat vermeld staat in het rapport van nader gehoor niet de waarheid of een juiste weergave van het gezegde hoeft te zijn. In sommige gevallen zijn correcties en aanvullingen nodig, waarbij de opnames het gelijk aan kunnen tonen van deze correcties en aanvullingen.

Gezien de onduidelijkheid bij de verschillende partijen over het gebruik van de opnames en het op voorhand niet kunnen inschatten van de mogelijke consequenties van het gebruik van opnames in de asielprocedure, heeft de IND in overleg met de rechtsbijstandpartners in juni 1998 een experimentele opzet ontwikkeld (zie bijlage 4). Het experiment heeft het karakter van een proef in de praktijk, waarbij de werking en de effecten van het maken van

bandopnames tijdens een nader gehoor worden geëvalueerd. Deze vorm van experimenteren is gekozen omdat ze de mogelijkheid biedt volgens wetenschappelijke methode het experiment uit te voeren en te evalueren. Voor de begeleiding van het experiment en het evaluatieonderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld waarin leden van de volgende organisaties zitting hebben: de Rechterlijke Macht, de Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam (SRA), Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Kring van Tolken & Vertalers, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en de regionale directie Noord West (zie bijlage 1).

Op 1 juli 1998 begon de IND met het opnemen van nader gehoren op geluidsbanden. Een belangrijke afspraak was dat een kopie van de bandopname aan de rechtshulpverlening ter beschikking werd gesteld. Hiertoe was besloten om het voor de rechtsbijstandpartners mogelijk te maken controles uit te voeren op het rapport van nader gehoor. Aan het ter beschikking stellen van de opnames aan de rechtsbijstandpartners kwam een einde toen de Ondernemingsraad (OR) van de IND op 21 augustus 1998 de nietigheid inriep van het experiment.

De bezwaren van de OR waren toegespitst op de volgende punten:

- aantasting van de privacy van contactambtenaren, asielzoekers en tolken door het verstrekken van de opnames aan de gemachtigde van de asielzoekers;
- het ontbreken van een wettelijke context.

Alvorens over de bezwaren van de OR uit te wijden, dient opgemerkt te worden dat de OR in haar schrijven aan het bestuur van de IND steeds heeft aangegeven positief te staan tegenover het experiment, maar niet gelukkig te zijn met de gekozen aanpak.

Volgens de OR wordt de privacy van de betrokken deelnemers alleen gewaarborgd, indien alle betrokkenen bij het nader gehoor schriftelijk worden geïnformeerd over de doelstelling, werkwijze en wettelijke context van het experiment en worden gevraagd om een schriftelijke akkoordverklaring. Voorts acht de OR het niet uit te sluiten dat de bandopnames die aan de gemachtigde van de asielzoeker werden gegeven aan de media zouden worden doorgespeeld. Gezien de schade die hierdoor zou ontstaan aan de positie van de asielzoeker, tolk, contactambtenaar en rechtshulpverlener heeft de OR geëist dat geen kopieën van bandopnames afgestaan mogen worden. De OR vindt wel dat de rechtshulpverlening kennis mag nemen van de inhoud van de opnames maar dan alleen op een IND-lokatie en in het bijzijn van een IND-medewerker.

In de visie van de ondernemingsraad kan zo'n experiment alleen worden uitgevoerd wanneer de gehele gang van zaken in regels is vastgelegd, deze regels wettelijk zijn afgedekt en alle betrokkenen hiervan op de hoogte zijn gesteld en hiermee hebben ingestemd. De OR refereert hierbij aan het advies

van de Recherche Advies Commissie (RAC)². Deze commissie heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie advies uitgebracht over de mogelijkheden van het structurele gebruik van geluids- en beeldopnamen bij verhoren en gehoren en over de praktische en juridische voorwaarden die daaraan dienen te worden verbonden. De OR stelt dat het experiment Band Opname Nader Gehoor (BONG) een nogal 'zwaar' middel lijkt, gegeven de bevindingen van de RAC en de reactie van de Secretaris Generaal van Justitie, waarin wordt aangegeven dat het maken van opnames zal worden beperkt tot een bepaalde groep verdachten van ernstige misdrijven (strafdreiging meer dan twaalf jaar). De RAC staat ook stil bij een tweetal juridische problemen die het maken van opnames met zich meebrengt. Het eerste punt is in hoeverre aan een verdachte toestemming gevraagd dient te worden voor opnamen. In de tweede plaats is het de vraag of opnames al dan niet een processtuk vormen in de zin van artikel 30 Sv. De RAC concludeert dat de verdachte niet om toestemming gevraagd moet worden voor audiovisuele registratie van zijn verhoor. Wel dient de verdachte te worden medegedeeld dat het gebeurt en de mededeling moet vastgelegd worden in het proces verbaal. De conclusie over het tweede punt baseert de RAC op een uitspraak van de Hoge Raad (12 oktober 1997, NJ 1988 met noot van 't Hart), die inhoudt dat opnames weliswaar niet als processtuk moeten worden aangemerkt, maar dat dit niet wil zeggen dat de verdediging de kennisneming van opnames mag worden onthouden. De bevoegdheid (een deel) van de audiovisuele registraties in het strafdossier op te nemen wordt gelegd bij de officier van justitie, de rechter-commissaris of de zittingsrechter. Volgens de RAC wordt op deze manier een betere bescherming geboden aan derden zoals bijvoorbeeld tolken, en wordt het risico verkleind dat integrale opnames beschikbaar komen in de media.

Ook de begeleidingscommissie van dit experiment heeft zich gebogen over mogelijke juridische problemen die zich zouden kunnen voordoen bij de uitvoering van het experiment. Door de willekeurige toewijzing van asielzoekers aan onderzoekscondities met band (experimentele groep) en zonder band (controlegroep) zou een advocaat kunnen eisen dat van zijn cliënt uit de controlegroep, toch een bandopname wordt gemaakt. Immers, indien bandopnames van het nader gehoor een kwaliteitsverhogend effect hebben, is het niet opnemen van het nader gehoor van zijn cliënt nadelig voor de beoordeling van het asielverzoek. Door de betrokkenheid van de Stichting Rechtsbijstand Asiel en de Nederlandse Orde van Advocaten bij de begeleiding van dit experiment en de informatieverstrekking van deze organisaties aan de achterban over de werking van het experiment werd gehoopt dat dit scenario zich niet zou voltrekken. Gedurende de uitvoering van het experiment heeft dit denkbare scenario zich niet voltrokken.

De bezwaren van de OR hebben geleid tot aanpassing van de experimentele opzet met als belangrijkste wijziging dat:

² Het advies van de RAC is gebaseerd op het rapport van de Werkgroep Verhoormethoden, Audiovisuele registratie van verdachtenverhoren, 27 maart 1998.

- 1 aan de rechtshulpverlening geen kopieën van de band worden verstrekt;
- 2 de rechtshulpverlening ter controle op het rapport van nader gehoor de opnames kan afluisteren bij de regionale directie Noord-West;
- 3 de deelname van contactambtenaren en tolken aan het experiment vrijwillig is.

De begeleidingscommissie van het experiment heeft zich gebogen over de gewijzigde opzet en ging akkoord nadat punt 2 gewijzigd was. In het kader van de doelstelling -'het optreden van kwaliteitsverbetering door de preventieve werking van bandopnames'- achtte de begeleidingscommissie het niet nodig dat de rechtshulpverleners direct kennis nemen van de inhoud van de opnames. In het geval dat de rechtshulpverleners dat toch willen dienen ze een verzoek te richten aan de IND, die hierover een besluit neemt.

1.2 Bandopname van het nader gehoor in de overige Europese landen

In de aanloop van de ontwikkeling van het experiment is een bureau-onderzoek uitgevoerd naar landen die gebruikmaken van bandopnames in het kader van de asielprocedure. Het doel van deze analyse was inzicht te verschaffen in andere werkwijzen, die mogelijk bruikbaar zouden zijn voor de vormgeving van het experiment in Nederland.

In Europa wordt in Duitsland, Zweden en Zwitserland gebruik gemaakt van bandopnames in het kader van de asielprocedure. In Zweden worden opnames gemaakt tijdens het eerste gehoor, in Duitsland tijdens het nader gehoor en in Zwitserland worden opnames gebruikt voor het vaststellen van de herkomst van de asielzoeker (taalanalyse). Het gebruik van opnames in Duitsland gebeurt in de fase van de asielprocedure, hetgeen ook in Nederland wordt overwogen. Daarom zal in het hierna volgende alleen het gebruik van de opnames in de Duitse asielprocedure beschreven worden, waarbij aandacht wordt besteed aan de procedure, de verslaglegging en de behandeling van klachten op het nader gehoor.

Zoals genoemd, maken de contactambtenaren in Duitsland gebruik van bandopnameapparatuur tijdens het nader gehoor. In principe staat het de ambtenaar³ die het gehoor afneemt vrij of hij gebruik maakt van bandopnames bij het nader gehoor. De contactambtenaar gebruikt een dicteerapparaat om hetgeen de asielzoeker verklaart, na vertaling van de tolk, in te spreken. Hierbij spreekt hij zowel de gestelde vraag, als het gegeven antwoord van de asielzoeker in. Voor deze werkwijze is gekozen om de werkzaamheden die gepaard gaan met het uitwerken van de band binnen de perken te houden. Een andere reden is dat hetgeen de tolk vertaalt van wat de asielzoeker verklaart, zich niet direct leent voor schriftelijke vastlegging. Het gaat immers om spreektaal. In de centra waar het gebruik van bandopname apparatuur stelselmatig plaatsvindt zorgt een typeafdeling voor

³ In Duitsland wordt het nader gehoor afgenomen door een Einzelentscheider van het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI), in Nederland vergelijkbaar met de duofunctie contact-beslisambtenaar.

de uitwerking van de opnames in een verslag. Aan de asielzoeker en tolk wordt geen toestemming gevraagd om de dictafoon te gebruiken. Na uitwerking wordt het verslag door de tolk voorgelezen aan de asielzoeker. Eventuele aanvullingen en correcties op dit voorgelezen verslag worden, indien de contactambtenaar het hiermee eens is, verwerkt in het rapport van nader gehoor (Protokoll). Indien de contactambtenaar van mening is dat de asielzoeker correcties en aanvullingen voorstelt die in strijd zijn met eerdere verklaringen, wordt de asielzoeker hiermee geconfronteerd. Als er geen overeenstemming bereikt wordt, komen eventuele tegenstrijdigheden in een aparte bijlage van het Protokoll. De asielzoeker verklaart dat hij akkoord gaat met de inhoud van het Protokoll door het zetten van een handtekening. De geluidsbanden worden niet bewaard, maar hergebruikt.

In de voorbereiding op het nader gehoor wordt aan de asielzoeker meegedeeld dat hij zich op elk moment tijdens het nader gehoor kan beklagen over de gang van zaken. Klachten die de asielzoeker tijdens het nader gehoor uit, worden dan opgenomen in het Protokoll. Indien de communicatie tussen de tolk en asielzoeker slecht verloopt kan de ambtenaar beslissen om het gehoor te schorsen en later voort te zetten met een andere tolk. Klachten en aanvullingen kunnen op elk moment van de asielprocedure worden ingediend. Indien de aanvullingen bij de ambtenaar worden ingediend voordat de beslissing in eerste aanleg is genomen, tellen ze mee voor de beschikking. Bij indiening in een latere fase in de procedure wordt het oordeel over deze klachten en aanvullingen overgelaten aan het gerechtshof in de beroepsprocedure.

Er is weinig literatuur over de ervaringen van asielzoekers, rechtshulpverleners en ambtenaren met betrekking tot het gebruik van opnames bij het nader gehoor. Informatie over de ervaring met het gebruik van opnames in Duitsland baseren we op correspondentie en gesprekken die we gevoerd hebben met de Duitse Liaison-ambtenaar in Nederland en de Nederlandse Liaison -ambtenaar in Duitsland. Deze ambtenaren stellen dat er weinig klachten zijn over het nader gehoor, mogelijk als gevolg van het gebruik van bandopnames. Volgens onze respondenten zijn de klachten die de BAFI bereiken meestal afkomstig van een specifieke groep rechtshulpverleners, die heel kritisch is over de asielprocedure. De klachten hebben meestal betrekking op het gedrag van en de onjuiste vertaling door de tolken. De precieze omvang, danwel een schatting van het aantal klachten konden onze respondenten niet geven. Er bestaat geen aparte procedure voor klachten over de werkzaamheden van de tolken. Klachten over werkzaamheden van de BAFI-ambtenaar gaan mee met de andere klachten bij een Petitionsausschuss⁴.

Uit het vorenstaande kunnen enkele voor- en nadelen van het gebruik van bandopnames worden afgeleid. De contactambtenaar hoeft bij de afname van het gehoor geen aantekeningen te maken en kan zich volledig wijden aan

⁴ In elke Duitse deelstaat is een Petitionsausschuss. Bij deze instantie kan een asielzoeker zijn beklag indienen over het handelen van een ambtenaar of tolk.

het gesprek met de asielzoeker. Het gehoor en de verslaglegging ervan geschieden op één dag. Het nadeel van deze werkwijze is dat het verslag verre van een verbatimverslag is van het nader gehoor, maar wel als zodanig wordt behandeld, getuige de ondertekening van de asielzoeker.

Nu een beeld geschetst is van de voorgeschiedenis van het experiment en van de werkwijze in Duitsland, waar bandopnames tijdens een nader gehoor gebruikt worden, wordt het tijd om terug te keren naar de huidige situatie in Nederland. In Nederland heeft men geen ervaring met het opnemen van het nader gehoor op geluidsbanden en men heeft geen inzicht in het effect dat de opname heeft op het gehoor en het rapport dat op basis van het gehoor wordt opgemaakt. In de komende paragrafen besteden we aandacht aan de doelstelling van het experiment, aan de opzet en aan de informatiebronnen.

1.3 Doelstelling experiment en onderzoeksvragen

De doelstelling van het experiment is het vaststellen in hoeverre het gebruik van bandopnames kan dienen als instrument ter controle en verbetering van de kwaliteit van het nader gehoor.

Op grond van deze doelstelling zal het experiment zo ingericht dienen te worden dat de evaluatie hiervan antwoord moet geven op de hieronder volgende onderzoeksvragen.

Heeft het maken van bandopnames effect op het nader gehoor en het rapport, in het bijzonder af te leiden uit:

- 1 reductie van het aantal geregistreerde klachten;
- 2 reductie van het aantal correcties en aanvullingen op het nader gehoor;
- 3 verbetering van de kwaliteit van de nader gehoren?

Naast deze effectevaluatie moet het experiment ook antwoord geven op vragen die verband houden met het gebruik van bandopnames bij de nader gehoren (procesevaluatie):

- 4 Hoe ervaren de contactambtenaren de gewijzigde arbeidsomstandigheden?
- 5 Wat is de houding van asielzoekers ten opzichte van bandopnames?
- 6 Welke organisatorische consequenties heeft de bandopname voor het nader gehoor (apparatuur, regeling van opslag van de banden, beveiliging, tijdsinvestering)?

1.4 Opzet van het experiment

De effecten van bandopnames, evenals de informatie ten behoeve van de procesevaluatie worden inzichtelijk gemaakt door te zoeken naar verschillen tussen een experimentele setting en een controlesetting. De geplande gehoren worden door toeval opgedeeld in twee groepen en toegewezen aan één van de twee settings.

De indeling van de groepen is als volgt:

- 1 nader gehoor met bandopnames (experimentele setting);

2 nader gehoor in huidige vorm, zonder bandopnames (controlesetting). Nadat de nader gehoren zijn afgenomen en de rapporten zijn opgesteld door de contactambtenaar, beoordeelt de beslisambtenaar 'blind' de rapporten van nader gehoor. Dit betekent dat de beslisambtenaar geen kennis heeft of het rapport van nader gehoor afkomstig is van de experimentele of controleconditie.

Met deze opzet kan de veronderstelling getoetst worden dat in de situatie waarbij bandopnames worden gemaakt van het nader gehoor minder geregistreerde klachten en aanvullingen en correcties volgen dan in de situatie zonder bandopnames. Verder kan ook getoetst worden of er (significante) verschillen zijn in de kwaliteit van de rapporten tussen beide settings.

Naast de bandopnames zijn er mogelijk andere factoren die van invloed zijn op het nader gehoor. De voorbereiding van de contactambtenaar, het geslacht en de nationaliteit van de asielzoeker, de duur van het nader gehoor, incidenten en dergelijke, kunnen van invloed zijn op de kwaliteit van het gehoor en het rapport. Na de afname van een nader gehoor, ongeacht de setting, vult de contactambtenaar daarom een evaluatieformulier in, waarin gevraagd wordt naar deze factoren.

De aard en het aantal correcties en aanvullingen zijn in sommige gevallen een onvoldoende maatstaf om de kwaliteit van het rapport van nader gehoor te beoordelen. Het indienen van correcties en aanvullingen kan immers ook volgen op een goed nader gehoor (gesprek en verslag). Een reden hiervoor kan het tijdsbestek zijn waarin de asielzoeker de ruimte krijgt zijn vluchtverhaal te vertellen. Een andere reden kan zijn dat een asielzoeker tijdens het nader gehoor niet alles kan of wil vertellen. Om een goed beeld van de kwaliteit van het nader gehoor te krijgen zijn dus aanvullende maatstaven of meetinstrumenten nodig. Mede bepalend voor de kwaliteit van het nader gehoor is de zorgvuldigheid die betracht wordt bij de afname van het nader gehoor en de bruikbaarheid van de informatie die het nader gehoor oplevert, zodat de beslisambtenaar een gefundeerde beslissing kan nemen. Een ander belangrijk meetpunt voor de kwaliteit is de waardering die de rechtshulpverlening toekent aan de verslaglegging in het rapport van nader gehoor en de bruikbaarheid voor de bewijsvoering. Met behulp van deze factoren kan de kwaliteit van de rapporten van nader gehoor in de experimentele setting vergeleken worden met de rapporten van nader gehoor uit de controle setting.

1.5 Gegevensbronnen

In de periode 4 januari 1999 tot en met 31 mei 1999 zijn de nader gehoren op het OC Haarlem - met uitzondering van de gehoren van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) en aanvullende gehoren - ingedeeld in het experiment. De reden om AMA's niet aan het experiment te laten meedoen ligt in de combinatie van hun jeugdige leeftijd en de mogelijke nare ervaringen in het land van herkomst en tijdens de reis naar Nederland. Aanvullende gehoren zijn uitgesloten omdat die, zoals de naam al zegt, geen volledig nader gehoor zijn, maar aanvullend op een eerder afgenomen nader

gehoor. Deze paragraaf beschrijft de acties die zijn ondernomen om de verschillende facetten van het experiment in kaart te brengen. Voor de duidelijkheid is in bijlage 3 een infomatrix opgenomen, waarin de manieren van dataverzameling zijn afgezet tegen de informatie die de manieren opleveren en het moment van dataverzameling.

De *contactambtenaren* hebben na afloop van ieder nader gehoor, zowel wanneer er wel sprake was van bandopname als van geen bandopname, een evaluatieformulier ingevuld. Dit formulier is bedoeld om de achtergrondvariabelen van de nader gehoren te determineren en verder geven ze vanuit het perspectief van de contactambtenaren een beeld over het verloop van het nader gehoor. Aan de *rechtshulpverleners* is gevraagd een evaluatieformulier in te vullen waarbij ze aangeven hoe de asielzoeker het nader gehoor heeft ervaren, eventuele klachten over het nader gehoor, de correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor en hun oordeel over de juistheid, volledigheid en bruikbaarheid van het rapport van nader gehoor. Aan de *beslisambtenaren*, die dus niet op de hoogte zijn van de conditie met of zonder band, is een vergelijkbaar evaluatieformulier voorgelegd. Op basis van de zojuist genoemde evaluatieformulieren wordt de kwaliteit van het rapport van nader gehoor bepaald en vormt de basis van de effectevaluatie.

Om informatie voor de procesevaluatie te verzamelen zijn in maart 1999, twee maanden na de start van het experiment, groepsinterviews afgenomen met een aantal *contactambtenaren* en *medewerkers van VVN*. Het doel van deze gesprekken was het registreren van verandering in de uitvoering van de werkzaamheden (gehoortechniek, uitwerking rapporten van nader gehoor, bijwonen nader gehoren door VVN en dergelijke), het optreden van mogelijke gedragsverandering bij contactambtenaren, tolken, en medewerkers van VVN en de houding ten aanzien van bandopnames. In juni, direct na de afloop van het experiment, is met grotendeels dezelfde respondenten weer een gesprek gevoerd over dezelfde onderwerpen. Met deze opzet kan worden nagegaan in hoeverre eventuele veranderingen die in het begin van het experiment zijn opgetekend in de eindfase van het experiment onveranderd zijn gebleven dan wel gewijzigd.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat een aantal tolken en advocaten (meer dan was verwacht) geen medewerking verleende aan het experiment. Om de achtergronden van de bezwaren te achterhalen zijn een aantal gesprekken gevoerd met advocaten en tolken. Aanvullend op deze gesprekken zijn aan deze twee beroepsgroepen, waarvan vast staat dat ze nader gehoren in de experimentele periode hebben behandeld, een kort evaluatieformulier toegezonden waarin gevraagd is naar hun ervaringen met het experiment. Een vergelijkbaar evaluatieformulier is aan de beslisambtenaren en aan de medewerkers van VVN gestuurd. Op deze wijze hebben alle betrokkenen de mogelijkheid gehad om hun ervaringen met en meningen over het maken van bandopnames tijdens het nader gehoor kenbaar te maken. Voor een overzicht van de informatiebronnen verwijzen wij naar de infomatrix in bijlage 3.

1.6 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de praktische uitvoering van het experiment. De vraag die hierbij centraal staat, is of de uitvoering van het experiment is gebeurd conform de voorgeschreven opzet. Verder worden in dit hoofdstuk een aantal relevante achtergrondvariabelen van de asielzoekers in het experiment belicht.

Daarna wordt in hoofdstuk 3 beschreven wat de resultaten van het experiment zijn, zowel in termen van de effectevaluatie als de procesevaluatie. In eerste instantie wordt stilgestaan bij de effecten in termen van het aantal klachten, correcties en aanvullingen en de kwaliteit van het nader gehoor (effectevaluatie) en in de tweede instantie bij het effect van opnames op het gedrag van contactambtenaren, tolken, asielzoekers en rechtshulpverleners en organisatie van het werk van de betrokkenen (procesevaluatie). Ook zijn in dit hoofdstuk de resultaten opgenomen van de vergelijkende analyse tussen bandopnames en rapporten van nader gehoor. In hoofdstuk 4 volgt de samenvatting en de conclusies van dit onderzoek en enkele aanbevelingen.

2 Uitvoering van het experiment

In de periode van 4 januari 1999 tot en met 31 mei 1999 zijn op het OC Haarlem door toewijzing gehoren ingedeeld in een experimentele en een controlegroep. Voor de uitvoering van het experiment is gekozen voor dit OC vanwege de toen nog relatief beperkte omvang van het aantal nader gehoren, waardoor het goed mogelijk was de uitvoering van het experiment te controleren en mogelijk storende invloeden te signaleren en te elimineren. Verder was er voldoende fysieke ruimte om de medewerker die verantwoordelijk was voor de projectadministratie rond het experiment te huisvesten.

Zoals eerder vermeld was de deelname aan het experiment voor allen die betrokken zijn bij het nader gehoor op vrijwillige basis. Door dit vrijwillige karakter bestond de mogelijkheid dat de voortgang van het experiment niet gegarandeerd was. Voor de start van het experiment is aan de contactambtenaren en tolken gevraagd of ze bereid waren deel te nemen aan het experiment. Om te voorkomen dat de asielzoekers zonder mededeling tijdens het nader gehoor werden geconfronteerd met het experiment is ervoor gekozen dat ze bij de voorbereiding bij VVN op de hoogte werden gesteld van het experiment. In deze voorbereiding konden ze aangeven of ze hun medewerking verlenen. In de voorbereiding op het nader gehoor door de contactambtenaar wordt dan alleen nog aan die asielzoekers die in een eerder stadium hebben verklaard geen bezwaren te hebben tegen deelname gevraagd mee te werken.

In paragraaf 2.1 wordt de deelnamebereidheid van contactambtenaren, tolken en asielzoekers aan het experiment beschreven. Daarna wordt in paragraaf 2.2 verslag gedaan van het nakomen van afspraken die gemaakt zijn over de toewijzing, de voorbereiding op het nader gehoor en de experimentele doelgroep. In de laatste paragraaf worden enkele aspecten van de afgenomen nadere gehoren, zoals geslacht, leeftijd van de asielzoekers en de duur van de nader gehoren, belicht.

2.1 Deelnamebereidheid

Voorafgaand aan de start van het project is aan de op het OC werkzame contactambtenaren gevraagd om hun medewerking te verlenen aan het experiment. Alle contactambtenaren zegden hun medewerking toe door middel van het tekenen van een verklaring.

Ook aan alle IND-tolken (tolken opgenomen in het zogenaamde IND-tolkenbestand) is door middel van een schrijven gevraagd of ze aan het experiment wilden meewerken. Indien ze niet aan het experiment wilden meewerken konden ze dit kenbaar maken door het opsturen van een weigeringsformulier.

Van de in totaal 443 aangeschreven tolken hebben er 74 schriftelijk verklaard niet deel te willen nemen aan het experiment. Nog eens twaalf tolken hebben

op het OC Haarlem mondeling verklaard niet mee te willen werken aan het experiment. Tijdens de uitvoering van het experiment hebben vier tolken na aanvankelijk meegewerkt te hebben aan het experiment, verklaard niet meer te willen deelnemen aan het experiment⁵. In de schriftelijke reacties van tolken en ook in de gevoerde gesprekken worden onder andere de volgende bezwaren tegen deelname genoemd:

- het niet kunnen inschatten van de consequenties indien door een rechtshulpverlener de band wordt afgeluisterd met een andere tolk die dan kritiek heeft op het werk van zijn collega-tolk (voor sommige tolken is het vertalen de enige bron van inkomsten en ze vrezen derving van inkomsten indien hun werkzaamheden worden bekritiseerd);
- het maken van opnames heeft stress tot gevolg en dit leidt tot negatieve prestaties;
- het maken van audio-opnames is geen geschikt controlemiddel, omdat bij het vertaalwerk de non-verbale communicatie van groot belang is;
- het opnemen van het nadere gehoor heeft een negatieve invloed op de ontspannen sfeer van het nader gehoor. Een ontspannen sfeer is voor de asielzoeker belangrijk om zijn verhaal goed te vertellen.

In totaal 1018 nadere gehoren waren in de experimentele periode gepland, waarvan 13% AMA-gehoren en 10% overige gehoren⁶. Dus het aantal gehoren dat in aanmerking kwam voor indeling in het experiment bedraagt 777 nadere gehoren. Uit tabel 1 valt op dat 348 nadere gehoren deel hebben uitgemaakt van het experiment waarvan 183 op de band zijn opgenomen.

Tabel 1: Het aantal geplande gehoren op het OC in de periode 4 januari 1999 t/m 31 mei 1999 en de deelname aan het experiment

	abs.	%
Potentiële nadere gehoren	777	100
<i>waarvan:</i>		
<i>Vervallen</i>	216	28
<i>Weigering deelname asielzoeker</i>	118	15
<i>Weigering deelname tolk</i>	95	12
<i>Deelname gehoren aan experiment</i>	348	45
<i>waarvan:</i>		
<i>met band</i>	183	
<i>zonder band</i>	165	

Uit de tabel valt verder op te maken dat de meeste uitval te wijten is aan nadere gehoren die zijn komen te vervallen.

De redenen voor de uitval zijn (N=216):

- het uitplaatsen van asielzoekers naar andere opvangcentra (3%);
- ziekte en afwezigheid van contactambtenaren, tolken en asielzoekers (83%);
- het met onbekende bestemming vertrekken van de asielzoeker (2%);

⁵ Deze tolken vonden dat ze al genoeg hadden meegewerkt aan het experiment.

⁶ De categorie overige gehoren bestaat uit: 'aanvullend gehoren', 'Dublingehoren' en gehoren waarvan op voorhand al bekend was dat ze niet ingedeeld konden worden in het experiment. Van het laatste was sprake in het geval een tolk schriftelijk had verklaard niet aan het experiment te willen meedoen.

- de asielzoeker is ten onrechte niet gevraagd om deelname, omdat de contactambtenaar dit was vergeten (10%);
- de asielzoeker is ten onrechte gevraagd om deelname omdat deze bij VVN had geweigerd (5%).

Verder is 12% van de potentiële nadere gehoren buiten het experiment gevallen doordat tolken geen medewerking verlenen. Dit komt overeen met een kwart van de gehoren die niet in het experiment zijn betrokken. In de experimentele periode zijn 40 tolken ingeschakeld voor vertaalwerkzaamheden bij het nader gehoor. Van deze groep hebben zestien geweigerd deel te nemen aan het experiment.

Het aantal nader gehoren dat buiten het experiment valt door weigering door de asielzoeker, ligt iets hoger en bedraagt 15%, overeenkomend met een kwart van het totaal niet-experimentele gehoren. De asielzoekers weigeren relatief vaker medewerking in de voorbereiding op het nader gehoor door de contactambtenaar (98 nader gehoren) dan in de voorbereiding door VVN (22 nadere gehoren).

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat asielzoekers bij de voorbereiding door de contactambtenaren de opnameapparatuur kunnen zien (deze is zichtbaar aanwezig in de gehoorkamer) en ze besluiten dan alsnog geen toestemming te geven, of dat ze over de opname van het relaas hebben kunnen nadenken en toch niet willen meewerken.

Van de asielzoekers die in de voorbereiding door de contactambtenaar weigerden, waren er (als de weigering niet had plaatsgevonden) 60 ingedeeld in experimentele groep en 38 in de controlegroep. Dit verschil in weigering is toe te schrijven aan het toeval⁷. Door VVN en de contactambtenaren is bij weigering van de asielzoekers gevraagd naar de redenen van de weigering. De redenen van weigering worden hieronder beschreven. Uit analyse van de weigerformulieren blijkt verder dat er geen verband is tussen het niet deelnemen aan het experiment en het herkomstland van de asielzoeker. In tabel 2 is een categorisering gegeven van de genoemde redenen naar geslacht. Het blijkt dat de asielzoekers relatief vaak aangeven dat ze het maken van opnames niet prettig vinden. Ze geven hierbij aan dat bandopnames hen zenuwachtig maakt, dat ze hierdoor geblokkeerd raken, niet rustig kunnen spreken, dat het verhaal dat ze vertellen heel persoonlijk is en al moeilijk genoeg is om over te praten. Deze redenen worden vaker door vrouwelijke asielzoekers genoemd. De mannelijke asielzoekers geven vaker aan angst te hebben dat opnames mogelijk in verkeerde handen kunnen vallen.

⁷ Geen significant verband tussen wel/geen deelname en de experimentele conditie (met band en zonder band), $X^2= 2.3$, $df=1$, $p=0,1293$.

Tabel 2: Reden geen deelname, naar geslacht

	vrouw		man		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
liever niet/persoonlijk n.prettig	26	54	15	21	41	35
geen specifieke reden	10	21	20	29	30	25
angst gevolgen opname	7	15	21	30	28	24
niet verplicht/nodig	5	10	14	20	19	16
totaal	48	100	70	100	118	100

2.2 Toewijzing

Een belangrijk element bij de uitvoering van het experiment is dat de toewijzing van de contactambtenaar en de asielzoekers in de experimentele en controlegroep door toeval gebeurt. Het toewijzingsschema is vervaardigd met gebruikmaking van een toevalsgenerator van een computerprogramma. Hierbij is voor alle contactambtenaren bepaald welk nader gehoor met band en zonder band moest worden afgenomen.

De controle op de juiste indeling in experimentgroepen werd uitgevoerd door de projectmedewerker van het experiment. De 348 nader gehoren zijn afgenomen door zestien contactambtenaren. De verdeling in afname van de nader gehoren over de contactambtenaren is scheef als gevolg van het feit dat negen van hen 82% van de experimentele nader gehoren hebben afgenomen. De overige zeven contactambtenaren, hebben veelal op locatie⁸ nader gehoren afgenomen. Deze zeven contactambtenaren hebben meer ervaring in het horen dan de overige. Bij de interpretatie van de resultaten moet dus rekening worden gehouden met het feit dat de ervaren contactambtenaren zijn ondervertegenwoordigd.

Tijdens de uitvoering van het experiment is een klein aantal onvolkomenheden geconstateerd. Zo zijn drie AMA's (alleenstaande minderjarige asielzoeker) door contactambtenaren gevraagd of ze deel wilden nemen aan het experiment. Ook is door het niet tijdig verwerken van de VVN-weigeringformulieren⁹ aan twee asielzoekers gevraagd deel te nemen aan het experiment terwijl zij bij VVN geweigerd hadden.

In de beginfase van het experiment was het de medewerkers van Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) niet duidelijk dat het evaluatieformulier dat bijgevoegd was bij het rapport van nader gehoor bestemd was voor de gemachtigde van de asielzoekers. Ook werd door de SRA niet altijd een evaluatieformulier aangetroffen bij het rapport. Deze onduidelijkheid heeft slechts de eerste twee weken van het experiment geduurd. Veertig

⁸ Gehoren die niet op het OC worden afgenomen, maar bij verblijfplaatsen van asielzoekers anders dan het OC Haarlem.

⁹ In de voorbereiding van de asielzoekers op het nader gehoor door VVN wordt aan de asielzoekers gevraagd of ze willen deelnemen aan het experiment. Indien de asielzoeker niet wil deelnemen wordt door VVN een weigeringformulier ingevuld. De projectmedewerker van het experiment moet de formulieren ophalen in het kantoor van VVN.

asielzoekers hebben aangegeven niet door VVN op de hoogte te zijn gesteld van het experiment. Niet bekend is of deze groep daadwerkelijk niet is voorbereid door VVN.

2.3 Kenmerken nader gehoren

De deelnemende asielzoekers zijn afkomstig uit ongeveer 42 herkomstlanden. Het grootste deel van de asielzoekers heeft als herkomstland Irak (30%), gevolgd door asielzoekers met als herkomst land Soedan (15%), en ten slotte de voormalig Republiek Joegoslavië (12%). Er is geen verband tussen het land van herkomst en de deelname danwel weigering aan het experiment. Het aantal gesproken vreemde talen tijdens de afname van het nader gehoor bedroeg 44. Uit tabel 3 valt op dat de meeste deelnemende asielzoekers van het mannelijk geslacht zijn en dat ze gelijk zijn verdeeld in de experimentele- en controlegroep. Tussen mannen en vrouwen is wel een significant verschil¹⁰ wanneer gekeken wordt naar hun deelnamebereidheid aan het experiment. Vrouwen blijken vaker geen medewerking te verlenen. Hun beweegredenen zijn eerder dit hoofdstuk beschreven.

Tabel 3: Geslacht van de deelnemende asielzoekers aan het experiment.

geslacht	zonder bandopname		met bandopname		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
man	122	74	132	73	254	73
vrouw	43	26	50	27	93	27
totaal	165	100	182	100	347	100

De gemiddelde leeftijd van de asielzoekers bedraagt voor zowel de experimentele als de controlegroep gemiddeld 30 jaar. 60% van de asielzoekers is 30 jaar of jonger, 30% heeft een leeftijd die ligt tussen de 30 en 41 jaar en bij de overige 10% ligt de leeftijd tussen de 41 en 66 jaar.

De tijd tussen de asielaanvraag en de afname van het nader gehoor is gemiddeld 66 dagen. Van de asielzoekers wordt 30% gehoord binnen een maand, nog eens 30% binnen twee maanden en de volgende 30% van de asielzoekers wordt binnen drieëneenhalve maand na aanvraag om toelating als vluchteling aan een nader gehoor onderworpen. De overige 10% van de asielzoekers wordt na verloop van drieëneenhalve maand gehoord. Er is geen verschil tussen beide groepen in de gemiddelde periode, tussen de asielaanvraag en afname van het nader gehoor: beide liggen op gemiddeld 66 dagen. De gemiddelde duur van een nader gehoor ligt op 187 minuten. De gemiddelde duur van een nader gehoor met band bedraagt 189 minuten; dit verschilt weinig met een nader gehoor zonder band waarvan de duur ligt op gemiddeld 185 minuten. Uit tabel 4 valt op te maken dat iets meer dan de helft van de nadere gehoren een tijdsduur heeft van tussen de twee tot drieëneenhalf uur. Van de nadere gehoren heeft 31% een tijdsduur van meer dan drieëneenhalf uur, met een maximum van bijna acht uur.

¹⁰ $X^2 = 802$, $df=1$, $p=0,005$

Tabel 4: De tijdsduur van de experimentele nader gehoren

	zonder bandopname		met bandopname		totaal	
	abs.	% totaal	abs.	% totaal	abs.	%
een uur tot anderhalf uur	5	1,5	3	0,9	8	2,4
anderhalf uur tot twee uur	5	1,5	6	1,8	11	3,3
twee uur tot tweeëneenhalf uur	21	6,2	21	6,2	42	12,5
tweeëneenhalf uur tot drie uur	30	8,9	42	12,5	72	21,4
drie uur tot drieëneenhalfuur	54	16,0	44	13,1	98	29,1
drieëneenhalfuur tot vier uur	11	3,3	19	5,6	30	8,9
vier uur en langer	32	9,5	44	13,1	76	22,6
totaal	158	47,0	179	53,0	337	100,0

Rechtshulpverleners hebben de mogelijkheid het nader gehoor bij te wonen. In de praktijk wordt de asielzoeker tijdens de afname van het nader gehoor overwegend door een VVN-medewerker bijgestaan. Van de 348 experimentele nader gehoren is bij 14% een rechtshulpverlener (VVN-medewerker) aanwezig geweest.

Dit relatief lage aantal begeleidingen van asielzoekers tijdens deze gehoren is gelegen in het feit dat VVN de prioriteit geeft aan het bijstaan van AMA's. De medewerkers van VVN waren niet vaker aanwezig bij een nader gehoor in het geval deze werd opgenomen. De VVN-medewerkers waren ook niet op de hoogte wanneer er van het gehoor een opname gemaakt zou worden.

Beperkingen onderzoek

In de opzet van het experiment was beoogd bij een looptijd van vier maanden een steekproef te nemen van minimaal 450 nader gehoren. Een steekproefomvang van zo'n grootte leek vooraf voldoende om mogelijk geringe verschillen tussen de experimentele en controlegroep aan te tonen. Uit paragraaf 2.2 bleek dat het aantal experimentele nader gehoren 348 bedraagt en dus bijna een kwart minder bedraagt dan beoogd was. Welke betekenis heeft deze afname voor het aantonen van verschillen tussen de experimentele en controle groep?

In statistische termen staat het aantonen van verschillen tussen de groepen gelijk met het verwerpen van de nulhypothese; de stelling dat er geen verschillen zijn. Met andere woorden: er zijn door toetsing verschillen aangetoond, dus de bandopnamen hebben effect.

De kans dat we ten onrechte beslissen dat er verschil bestaat tussen de groepen hebben we gesteld op 5% (de meest gebruikelijke waarde voor het significantieniveau in sociaal wetenschappelijk onderzoek).

Omgekeerd is het wanneer er door toetsing geen verschillen tussen de groepen worden aangetoond, dus dat de nulhypothese waar is en niet verworpen mag worden. De conclusie (beslissing) is dan dat er geen effect is door toedoen van de bandopnamen.

Bij deze beslissing moet altijd de vraag gesteld worden wat de kans¹¹ is dat er reële verschillen zijn en dat we dit door middel van dit onderzoek kunnen

¹¹ Deze kans noemt men de (statistische) power.

aantonen. De power (kans op het terecht aanvaarden van de stelling dat er verschillen zijn) moet voldoende groot zijn.

Deze kans hangt in hoge mate samen met de omvang van de steekproef, het significantieniveau en de effectsize¹². In dit onderzoek kan geen juiste schatting worden gegeven van de power omdat zowel de omvang van de experimentele en controlegroep, als de standaardafwijkingen op de te toetsen maatstaven verschillend zijn. Onder deze condities kan een geschatte waarde van de power sterk afwijken van de reële kans¹³.

De gevolgen van de vermindering kunnen wel beoordeeld worden in termen van generaliseerbaarheid van de uitkomsten.

De mate waarin de uitkomsten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn hangt af van steekproefselectie (onderzoeksgroep) en steekproeftrekking van belang. Over de steekproeftrekking kunnen we kort zijn, deze is door toeval gebeurt en heeft gezorgd voor een willekeurige verdeling tussen de twee settings. De steekproefselectie is in dit onderzoek, het bepalen van de onderzoeksgroep, is bijzonder geweest. We doelen hier op de voorwaarden die verbonden waren aan de uitvoering van het experiment. Door deze voorwaarden kon de generaliseerbaarheid van de steekproef niet gegarandeerd worden. De voorwaarden betroffen:

- ama's niet te laten deelnemen aan het experiment;
- het experiment beperken tot alleen de nader gehoren die op het OC werden afgenomen;
- het vrijwillig karakter van het experiment.

Deze gestelde voorwaarden¹⁴ zijn goed verdedigbaar uit oogpunt van zorg voor de (minderjarige) asielzoeker, beheers- en controleerbaarheid en privacy-aspecten.

Wel kunnen de resultaten beperkt worden ggeneraliseerd, dus alleen naar de onderzochte doelgroep. De gevolgen van de eerste voorwaarde voor de samenstelling van de steekproef spreekt voor zich. De tweede voorwaarde heeft er voor gezorgd dat de meer ervaren contactambtenaren relatief weinig experimentele nader gehoren hebben afgenomen. De gevolgen van de derde voorwaarde zijn niet helemaal in te schatten. Onbekend is of de minder ervaren of kwalitatief mindere tolken deelname hebben geweigerd. Van de asielzoekers weten wij uit de vorige paragraaf dat de vrouwen minder geneigd zijn mee te werken aan het experiment.

Samenvatting

De uitvoering van het experiment is op enkele geringe afwijkingen volgens voorgeschreven opzet verlopen. In een aantal gevallen zijn nadere gehoren die niet tot de experimentele doelgroep behoorden toch bij het experiment betrokken. De indeling in de controle- en experimentele groepen is conform het toewijzingschema verlopen. Alle contactambtenaren hebben meegewerkt aan het onderzoek.

¹² Gestandaardiseerd verschil tussen twee gemiddelden; afwijking van de gemiddelden gedeeld door de standaardafwijking.

¹³ J. Cohen (1988), *Statistical power analysis for the social sciences*, p. 44.

¹⁴ De voorwaarden zijn overeengekomen in overleg tussen de IND en rechtsbijstandspartners.

De deelnamebereidheid van tolken aan het experiment is niet erg groot geweest. De beweegredenen van tolken om geen medewerking te verlenen hebben te maken met de invloed van opnames op de sfeer van het gehoor en de mogelijk nadelige financiële consequenties in geval de prestatie van de tolk ter discussie staat. De bezwaren van de asielzoekers tegen deelname hebben voornamelijk betrekking op het onprettig gevoel die bandopnames geven en de angst voor het mogelijk in verkeerde handen belanden van opnames. Ook blijkt dat vrouwen vaker dan de mannen deelname weigeren, met het laatst genoemde argument. Deze selectiefactoren maken dat de resultaten beperkt generaliseerbaar zijn.

Het maken van een vergelijkbare experimentele en controlegroep door het aselekt toewijzen van de nader gehoren is geslaagd. Tussen de experimentele en de controlegroep zijn geen verschillen op de kenmerken van de asielzoekers zoals geslacht, de gemiddelde leeftijd, de gemiddelde duur van het nader gehoor en de gemiddelde periode die ligt tussen de asielaanvraag en het nader gehoor. Gevonden verschillen tussen beide groepen kunnen dus niet aan deze kenmerken worden toegeschreven. De omvang van de steekproef is voldoende om betrouwbare uitspraken te doen over de verschillen tussen de groepen.

3 Effecten van bandopnamen op het nader gehoor

De centrale vraag die in dit hoofdstuk beantwoord zal worden, is of het maken van bandopnamen een kwaliteitsverhogend effect heeft op het nader gehoor. Verondersteld wordt dat bandopnamen leiden tot een zorgvuldigere werkwijze¹⁵ van de contactambtenaren en tolken, omdat het nader gehoor controleerbaar is. Deze zorgvuldigheid zal af te lezen zijn aan een:

- 1 reductie van het aantal geregistreerde klachten;
- 2 reductie van het aantal correcties en aanvullingen op het nader gehoor;
- 3 verbetering van de kwaliteit van het rapport van nader gehoor.

Ook de preventieve werking die van de bandopnamen uitgaat, heeft waarschijnlijk al een kwaliteitsverhogend effect. Het is echter ook mogelijk dat een kwaliteitsverbetering het gevolg is van hele andere factoren, zoals een betere voorbereiding van de asielzoeker door de rechtshulpverlener van VVN op zijn contact met de contactambtenaar. De asielzoeker heeft immers alle feiten en omstandigheden van zijn vluchtverhaal al geordend en alle relevante bewijsstukken verzameld. Het proces van gegevensverzameling verloopt dan tijdens het nader gehoor beter, met als gevolg een hogere kwaliteit.

Om onderscheid te kunnen maken in oorzaken van eventuele kwaliteitsverbeteringen, hebben we gewerkt met een experimentele setting met bandopnamen en een controlesetting waarin geen bandopnamen gemaakt werden. De eventuele veranderingen in het gedrag en de werkwijze van contactambtenaren en tolken in de experimentele setting konden op die manier worden waargenomen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.1 geven we kort een overzicht van de gebruikte informatiebronnen. In paragraaf 3.2 worden de resultaten besproken in termen van aantal klachten, correcties en aanvullingen en een beoordeling van de kwaliteit van het rapport van nader gehoor. In paragraaf 3.3 worden veranderingen besproken die zijn opgetreden in het gedrag en de werkwijze van contactambtenaren en tolken tijdens het afnemen van een nader gehoor. In paragraaf 3.4 ten slotte komt de analyse van enkele bandopnamen aan bod.

¹⁵ Hiermee wordt bedoeld: een correcte bejegening van de asielzoeker door contactambtenaar en tolken, de asielzoeker de gelegenheid bieden zijn verhaal te vertellen, goed doorvragen en dergelijke.

3.1 Informatiebronnen

De volgende gegevensbronnen hebben informatie geleverd voor de analyse van het aantal klachten, het aantal correcties en aanvullingen en de kwaliteit van het rapport van nader gehoor.

- 1 Evaluatieformulieren, ingevuld door contactambtenaren, beslisambtenaren en rechtshulpverleners.
- 2 Diepte-interview, met advocaten.

Evaluatieformulieren

Aan de beslisambtenaren en rechtshulpverleners is gevraagd om over het rapport van nader gehoor afkomstig van een BONG-gehoor (een nader gehoor dat in het experiment was ingedeeld) een evaluatieformulier in te vullen.

Door de rechtshulpverleners zijn 103 en door de beslisambtenaren 209 formulieren ingevuld van de in de totaal 348 'rapporten van BONG-gehoren' (zie ook bijlage 2 voor de responsverantwoording).

Aan de beslisambtenaren is ook gevraagd de evaluatieformulieren te retourneren met bijgevoegd de ingediende correcties en aanvullingen.

Interview

Na het experiment hebben we een diepte-interview gehouden met twee advocaten die zich dagelijks bezighouden met asielzaken. Onderwerpen waar we op in zijn gegaan zijn de determinanten van de kwaliteit van het nader gehoor en de ingediende correcties en aanvullingen (zie ook bijlage 2 en 3).

3.2 Effecten van opnamen

3.2.1 *Effecten van opnamen op het aantal geregistreerde klachten*

Wanneer een rechtshulpverlener klachten heeft over de wijze van afnemen van het gehoor en/of de inhoud van het rapport, kan hij deze opnemen in de correcties en aanvullingen. Deze correcties en aanvullingen ontvangt de beslisambtenaar bij het rapport van nader gehoor. Uit de aard van de correcties en aanvullingen kan de beslisambtenaar opmaken dat de rechtshulpverlener zich heeft beklaagd. Het percentage van de klachten dat door de beslisambtenaren herkend wordt in de correcties en aanvullingen van de rechtshulpverleners, noemen we het klachtenherkenningspercentage. Op het evaluatieformulier de heeft rechtshulpverlener aangegeven of hij klachten heeft over het nader gehoor. Ook de beslisser diende op zijn evaluatieformulier aan te geven of de rechtshulpverlener zich heeft beklaagd. Op basis van de gegevens van de beslisser¹⁶ kan, door de experimentele setting te vergelijken met de controle setting, worden bepaald of het maken

¹⁶ Zoals eerder vermeld is de beslisser niet op de hoogte gesteld uit welke conditie het nader gehoor afkomstig is. In drie gevallen kon de beslisser dit wel opmaken omdat de rechtshulpverlener dit had aangegeven op de ingediende correcties en aanvullingen. Deze drie cases zijn buiten de analyse gehouden.

van opnamen van invloed is geweest op het aantal klachten. De gegevens van de rechtshulpverlener zijn minder valide omdat zij op de hoogte waren van de conditie waaronder het gehoor is afgenomen. Een van de vragen op het evaluatieformulier van de rechtshulpverleners was immers hoe de cliënt de bandopname heeft ervaren.

Aantallen klachten

Bij de bestudering van de ingediende correcties en aanvullingen door de rechtshulpverleners herkenden de beslisambtenaren in de correcties en aanvullingen zeventien klachten op de wijze van afnemen van het nader gehoor, de omstandigheden waaronder dit is gebeurd en/of de inhoud van het rapport van nader gehoor. Rechtshulpverleners geven voor 12 van de 87 rapporten van nader gehoor aan dat ze klachten hierover hadden (14%), beslissers zien in 8% van de in totaal 209 beoordeelde dossiers klachten.

Tabel 5: Het aantal en percentage rapporten waarop een klacht is geuit door rechtshulp en de onderkenning hiervan door de beslisambtenaren, op basis van de correcties en aanvullingen

	rechtshulpverlening				beslissers			
	wel	%	geen	%	wel	%	geen	%
controlegroep	3	9.1	30	90.9	5	5.0	95	95.0
experimentele groep	9	16.7	45	83.3	12	11.7	91	88.3
totaal	12	13.8	75	86.2	17	8.4	186	91.6

Het aantal en percentage klachten ligt in de experimentele setting weliswaar hoger dan in de controlesetting, maar dit verschil is statistisch niet significant¹⁷. Het maken van opnamen heeft niet meer dan een toevallige invloed op het aantal klachten over het nader gehoor en/of het rapport nader gehoor. Ook heeft het maken van een bandopname een niet meer dan toevallig effect op de klachtenherkenning van de beslisambtenaar: het verschil in het gemiddelde aantal klachten tussen de twee settings is niet significant¹⁸.

Oorzaken en aard van de klachten

Voor de twaalf rapporten waarin de rechtshulpverlening klachten heeft geuit, worden negentien oorzaken aangegeven. Klachten hebben overwegend betrekking op de onjuiste weergave van het vluchtverhaal in het rapport van nader gehoor en/of een onjuiste vertaling door de tolk¹⁹. De achtergrond van de onjuiste weergave is dat de contactambtenaar op een aantal punten onvoldoende heeft doorgevraagd. Met onjuiste vertaling wordt bedoeld: gebrekkige communicatie tussen contactambtenaar, tolk en asielzoeker,

¹⁷ De X^2 toets is alleen uitgevoerd voor de tabel van de beslisambtenaren, $X^2=2,853$, $df=1$, $p < 0,10$ (n.s.). De X^2 toets kan niet worden uitgevoerd voor het verband tussen experimentele condities en het formuleren van een klacht bij de tabel van de rechtshulpverleners vanwege de lage celwaarde kleiner dan 5.

¹⁸ $F= 1,908$, $df=1$, $p > 0,20$ (n.s.).

¹⁹ De onderzoekers achten zich niet bekwaam om een oordeel te geven of de klachten terecht of onterecht zijn.

waardoor er misverstanden optreden. De beslissers noemden 26 oorzaken van klachten (in zeventien rapporten). Uit tabel 6 valt op te maken dat er overeenstemming is tussen rechtshulpverleners en beslissers over de aard en rangorde van de klachten.

Tabel 6: Oorzaken klachten zoals aangegeven door rechtshulpverleners en herkend door beslissers

redenen	rechtshulpverlening		beslissers	
	abs.	% gehoren	abs.	% gehoren
onjuiste vertaling	9	10,5	13	6,3
onjuiste weergave verslag	8	9,3	12	5,9
overige	2	2,3	1	0,3
totaal aantal klachten	19	86	26	205

Om de mate van overeenstemming in de beoordeling van de klachten te analyseren hebben we de formulieren van beslissers gekoppeld aan de formulieren van rechtshulpverleners door middel van de identificatiecodes²⁰ van de asielzoeker. Deze koppeling levert informatie op over 60 rapporten van nader gehoor.

De beslisambtenaren herkennen in 51 van de 60 rapporten waarvan zowel informatie van de beslissers als van de rechtshulpverlener bekend is één of meer klachten van de rechtshulpverlener. Het klachtenherkenningspercentage ligt dus op 85%. De vijf rapporten waarin de rechtshulpverlener zegt wel een klacht te hebben die niet door de beslisambtenaar wordt herkend, hebben we nader bekeken aan de hand van de correcties en aanvullingen. Op basis van deze correcties en aanvullingen was ook voor ons niet duidelijk dat er sprake was van een klacht. Als we deze klachten buiten de analyse laten ligt het klachtenherkenningspercentage hoger, namelijk op 93%.

Tabel 7: Classificatie klachten door rechtshulpverlener en beslisambtenaar

herkenning beslisser	klacht rechtshulpverlener		totaal
	wel klacht	geen klacht	
wel klacht	1	4	5
geen klacht	5	50	55
totaal	6	54	60

De vier gevallen waarbij de beslisambtenaren op basis van de correcties en aanvullingen wel een klacht bespeurt, terwijl de rechtshulpverlener dit niet aangeeft, is mogelijk toe te schrijven aan de toegenomen alertheid van de beslisambtenaar door de participatie aan het experiment.

De contactambtenaar geeft op zijn evaluatieformulier aan welke incidenten zich tijdens het nader gehoor hebben voorgedaan. Interessant is nu om te

²⁰ De identificatiecodes van de asielzoeker bestaan uit een CRV-nummer en een dossiernummer. Het CRV-nummer is persoonsgebonden en uniek, terwijl het dossiernummer betrekking heeft op een gehele asielaanvraag. Dat wil zeggen dat wanneer een gezin een asielaanvraag doet, ieder gezinslid een uniek CRV-nummer krijgt, maar hetzelfde dossiernummer.

kijken of de klachten betrekking hebben op deze incidenten²¹. Drie van de twaalf klachten hebben betrekking op incidenten die zich tijdens het nader gehoor hebben voorgedaan: in twee gevallen gaat het om het gedrag van de asielzoeker en in één geval verliep de communicatie tussen hem en de tolk niet goed.

Samenvattend kunnen we stellen dat de bandopname tijdens het nader gehoor geen effect heeft gehad op het aantal geregistreerde klachten. Bij 14% van de rapporten geven rechtshulpverleners aan dat er sprake is van een onjuiste vertaling of weergave van verslag of een combinatie van beide. Deze klachten worden veroorzaakt door de slechte communicatie tussen contactambtenaar, asielzoeker en tolk. Door de contactambtenaren wordt aangegeven dat bij 8% van de nader gehoren zich incidenten voordoen waarbij meestal (81%) het gedrag van de asielzoeker hieraan ten grondslag ligt. Beslisambtenaren herkennen bijna altijd de klachten en de aard van de klachten die rechtshulpverleners aangeven bij de correcties en aanvullingen.

3.2.2 *Effecten van opnamen op het aantal correcties en aanvullingen op het nader gehoor*

De nabespreking van het rapport van nader gehoor van de rechtshulpverlener met de asielzoeker vormt de basis waarop de correcties en aanvullingen worden opgesteld. Uit interviews met advocaten blijkt dat de wijze van nabespreking van het rapport van nader gehoor afhankelijk is van de rechtshulpverlener en het soort asiendossier. Er zijn drie vormen te onderscheiden:

- het rapport van nader gehoor wordt door de rechtshulpverlener *in zijn geheel* doorgenomen met de cliënt. Aanvullende gegevens danwel gegevens die tegenstrijdig zijn met de informatie in het rapport worden opgenomen in de correcties en aanvullingen;
- door de rechtshulpverlener wordt het rapport van nader gehoor beoordeeld *op passages die onduidelijk, tegenstrijdig of onaannemelijk* zijn. De uitleg die de asielzoeker geeft op deze passages wordt gebruikt voor het vervaardigen van de correcties en aanvullingen;
- de rechtshulpverlener bespreekt alleen *de samenvatting* van de vluchtmotieven en de informatie van 'de rapportage door nadere vraagstellingen' (standaard onderdeel van het rapport van nader gehoor). De extra informatie die de asielzoeker geeft en/of gegevens die hij corrigeert, worden opgenomen in de correcties en aanvullingen.

Aantallen correcties en aanvullingen

Het nader gehoor speelt zich af binnen een bepaald tijdsbestek. Ervan uitgaande dat de asielzoeker voldoende tijd heeft gekregen zijn vluchtverhaal

²¹ De contactambtenaren geven aan dat er 27 incidenten zijn geweest, waarbij 22 betrekking hebben op het gedrag van de asielzoeker, 3 op de communicatie tussen contactambtenaar en tolk en 2 op het gedrag van de medewerker van VVN.

naar voren te brengen en dat de contactambtenaar een goede verslagverlegging hiervan doet, is het denkbaar dat de asielzoeker alsnog aanvullende informatie of correcties heeft die zijn asielverzoek kan verduidelijken. De rechtshulpverleners geven aan dat ze op 83 van de 90 rapporten (92%) correcties en aanvullingen hebben ingediend. Door de beslissers wordt aangegeven dat op 73% van de 200 rapporten correcties en/of aanvullingen zijn ingediend²².

Meer dan de helft van het aantal correcties heeft betrekking op slechts zeventien procent van de rapporten. Ook meer dan de helft van het aantal aanvullingen heeft betrekking op slechts achttien procent van de rapporten. Uit de gegevens van de beslissers komt hetzelfde beeld naar voren. In tabel 8 wordt een gedetailleerd beeld getoond van de aantallen ingediende correcties en aanvullingen.

Tabel 8: Het aantal ingediende correcties en aanvullingen door de rechtshulpverlening en beslissers en het aantal rapporten

cate- gorie	beslissers				rechtshulpverleners											
	aanvullingen		rapporten		correcties		rapporten		aanvullingen		rapporten		correcties		rapporten	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0	0	0	66	35	0	0	94	48	0	0	35	54	0	0	21	31
1-5	226	32	78	41	168	52	83	43	43	26	18	28	73	41	34	51
6-10	223	32	30	16	122	38	16	8	64	38	8	12	65	37	9	13
≥11	252	36	16	8	33	10	2	1	60	36	4	6	40	22	3	4
totaal	701	100	190	100	323	100	195	100	167	100	65	100	178	100	67	100

Om te toetsen of er een reductie in het aantal correcties en aanvullingen optreedt door toedoen van het maken van de bandopnamen, bekijken we het aantal correcties en aanvullingen dat de beslisambtenaren hebben aangegeven op het evaluatieformulier van de nader gehoren die zij in het kader van het experiment beoordeeld hebben. De statistische toets die we hiervoor gebruiken is de F-toets. Deze toets geeft aan in hoeverre de verschillen tussen het gemiddeld aantal correcties en aanvullingen tussen beide situaties kunnen worden toegeschreven aan toeval of dat het gaat om meer dan toevalige verschillen. Naar het oordeel van de beslisambtenaren is er tussen de experimentele groep en de controle groep geen verschil in het gemiddelde aantal correcties en aanvullingen²³. Dit betekent dat het maken van bandopnamen niet leidt tot een reductie van het aantal aantal correcties en aanvullingen.

²² Dit verschil is mogelijk het gevolg van een selectieve respons bij de rechtshulpverleners.

²³ Beslissers :correcties: $F=1,475$, $df=1$, $p>0,20$ (n.s); aanvullingen: $F=0,446$ $df=1$, $p>0,20$ (n.s).

Tabel 9: Het gemiddeld aantal correcties en aanvullingen, het totaal en de standaarddeviatie

	1 zonder bandopname			2 met bandopname			totaal		
	gem.	N	St. Dev.	gem.	N	St. Dev.	gem.	N	St.Dev.
aantal correcties	1.40	93	2.36	1.88	101	3.10	1.65	194	2.77
aantal aanvullingen	3.88	88	5.28	3.42	101	4.17	3.63	189	4.71

De toetsing van het gemiddeld aantal correcties en aanvullingen die de rechtshulpverleners aangeven, wordt niet getoetst, omdat de rechtshulpverleners op de hoogte waren van de conditie waaronder het nader gehoor is afgenomen. Eventuele significante verschillen kunnen dan niet per definitie worden toegeschreven aan het effect van de bandopnamen, maar kunnen ook veroorzaakt worden door de kennis die de rechtshulpverleners hadden over de gehoor situatie. Voor de overige verschillen tussen de groepen voor wat betreft de kwaliteitsaspecten wordt alleen getoetst voor de beslisambtenaren, om de hierboven beschreven reden²⁴.

Aard van de aanvullingen en correcties

De *aanvullingen* door rechtshulpverleners hebben vrijwel in alle dossiers betrekking op extra informatie over de vluchtmotieven van de cliënt (tabel 10). De inreis van de cliënt volgt op de tweede plaats en op de derde plaats staan problemen van de familie. De rangorde²⁵ van de beslissers verschilt met die van de rechtshulpverleners, in die zin dat de beslissers de aanvullingen op de inreis een lagere rang toekennen.

De *correcties* op het rapport brengen de rechtshulpverleners voornamelijk aan op de inreis, werkzaamheden en opleiding en de personalia van de cliënt. Door de rechtshulpverleners is niet aangegeven of er correcties zijn gemaakt op de vluchtmotieven²⁶. Ook bij de correcties is de rangorde van de beslissers anders dan bij de rechtshulpverleners. De beslisambtenaren herkennen (met uitzondering van de vluchtmotieven) vaker correcties met betrekking tot de werkzaamheden en opleiding, personalia van de betrokkene en de documenten. De verschillen in beoordeling van de correcties en aanvullingen liggen dus voornamelijk bij de inreis van de asielzoeker en de documenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de beslisambtenaar voor zijn oordeelsvorming op zoek is naar zoveel mogelijk verifieerbare gegevens en alle informatie over documenten van belang.

²⁴ In drie gevallen was de beslisambtenaar wel op de hoogte dat er van het nader gehoor een bandopname was gemaakt. Deze drie gevallen zijn niet meegenomen in de analyse.

²⁵ Het gaat hier om het herkennen en groeperen van informatie door de beslissers, op basis van de ingediende correcties en aanvullingen, in categorieën zoals weergegeven in tabel 10.

²⁶ Dit geeft mogelijk aan dat rechtshulpverleners enigszins bevreesd zijn dat de informatie die zij geven over de kwaliteit van het rapport van nader gehoor door de IND gebruikt wordt in de procedure.

Tabel 10: Het aandeel correcties/ aanvullingen naar aard voor de beslisambtenaar en de rechtshulpverlener

kenmerken	% aanvullingen		% correcties	
	rechtshulp	beslisser	rechtshulp	beslisser
vluchtmotieven	95	65	-	41
inreis	42	5	66	4
problemen familie	22	27	39	10
werkzaamheden/ opleiding	12	21	43	15
militaire dienst	11	11	16	6
personalia familie	11	4	33	6
reisroute	7	12	14	10
personalia betrokkene	7	2	41	13
adres land van herkomst	6	5	13	5
documenten	5	9	17	11
totaal aantal dossiers	83	139	83	110

Oorzaken aanvullingen en correcties

Uit tabel 11 valt op te maken dat de rechtshulpverleners 'het niet doorvragen van de contactambtenaar' als eerste oorzaak noemen, als tweede oorzaak 'de onvolledige verklaring van de cliënt' en als derde oorzaak 'de cliënt heeft zich vergist'. De beslisambtenaren geven ook dezelfde oorzaken op maar de rangorde ligt hier anders. Als eerste oorzaak wordt opgegeven 'de onvolledige verklaring van de asielzoeker', als tweede oorzaak 'een misverstand bij de gehoormedewerker' en als derde oorzaak 'vergissing van de asielzoeker'. Een verklaring voor de verschillen in beoordeling tussen de rechtshulpverleners en beslissers over de aard en de oorzaken van de correcties en aanvullingen is mogelijk het verschil in rolopvatting van beslissers en de rechtshulpverleners²⁷. De rangorde in oorzaken en aard van de correcties en aanvullingen tussen de experimentele en controlegroep (zoals aangegeven door de beslissers) is niet verschillend. Op zich niet verwonderlijk gegeven het feit dat de aard van de aanvullingen en correcties overwegend betrekking hebben op de vluchtmotieven en de oorzaken voornamelijk toegeschreven worden aan de onvolledige dan wel een verduidelijking van de verklaring van de asielzoeker.

Samengevat kunnen we stellen dat gebruik van bandopnamen bij het nader gehoor geen invloed heeft gehad op de aantallen ingediende correcties en aanvullingen. Op 73 % van de rapporten van nader gehoor worden gemiddeld twee correcties en vier aanvullingen ingediend. Meer dan de helft van de correcties en aanvullingen hebben betrekking op een relatief laag aantal rapporten.

²⁷ Beslissen over kansloos geachte asielzaken, N. Doornbos blz. 23.

Tabel 11: Oorzaken correcties en aanvullingen, in %

	rechtshulp	beslisser
misverstand/ niet doorvragen gehoormedewerker	43,0	13,8
onvolledige/ verduidelijking verklaring	16,7	62,6
vergissingen betrokkene	11,5	7,9
vertaling tolk	10,3	3,0
meerdere spellingswijze	5,7	3,3
onjuiste verklaringen betrokkene.	2,3	2,5
lichamelijke problemen	0,6	0,3
documenten niet ingenomen	0,6	0,3
overige, namelijk	9,2	6,5
totaal aantal opgegeven oorzaken	174	369

3.2.3 Effecten op de kwaliteit van het rapport van nader gehoor

De kwaliteit van het nader gehoor hebben we in hoofdstuk 1 gedefinieerd als 'de zorgvuldigheid die betracht is bij de afname van het nader gehoor en de waarde die de verzamelde informatie heeft voor de beslisambtenaar om een gefundeerde beslissing te kunnen nemen'. In deze paragraaf besteden we aan beide aspecten aandacht.

Een derde maatstaf voor de kwaliteit van het rapport van nader gehoor, waar we daarna op ingaan, is de waardering die de rechtshulpverleners en beslissers toekennen aan de verslaglegging in het rapport van nader gehoor.

De *zorgvuldigheid* die betracht is bij de afname van het nader gehoor hebben we geoperationaliseerd als de mate waarin de asielzoeker de gelegenheid heeft gekregen zijn verhaal goed te vertellen en de mate waarin de contactambtenaar heeft geprobeerd tegenstrijdige verklaringen van de asielzoeker te verhelderen. Beide zorgvuldigheidsaspecten werden door de beslisser beoordeeld op basis van het rapport van nader gehoor.

De *waarde van de verzamelde informatie* hebben we meetbaar gemaakt door de beslisser te laten beoordelen in hoeverre informatie op een aantal belangrijke aspecten, indien van toepassing, volledig danwel onvolledig in het rapport van nader gehoor is opgenomen.

Deze aspecten zijn:

- informatie over politieke en religieuze overtuiging;
- informatie over detentie, marteling, ontsnapping en dergelijke;
- informatie over de directe aanleiding om het land van herkomst te verlaten;
- informatie over negatieve aandacht van autoriteiten ten aanzien van betrokkene.

De volledigheid van deze vier informatieaspecten hebben we samengevoegd tot een *volledigheidsindex*²⁸.

²⁸ De samengestelde schaal heeft een betrouwbaarheid van 0,81 (Cronbach's alfa).

Om de bijdrage van de zorgvuldigheidsaspecten en de volledigheidindex aan het waardeoordeel (rapportcijfer) te beoordelen, is een analyse uitgevoerd, zowel voor de experimentele setting als voor de controle-setting.

Volledigheid van het rapport van nader gehoor

Uit tabel 12 valt op te maken dat de beslisambtenaren de informatie in de rapporten op vrijwel alle informatieaspecten vollediger vinden dan de rechtshulpverleners.

De grootste verschillen van mening doen zich voor over de volledigheid van de informatie op het gebied van politieke en religieuze overtuiging en op het gebied van detentie, marteling, ontsnapping en dergelijke. Door de rechtshulpverleners wordt aangegeven dat ze dit tekort aan informatie aanvullen in de nabespreking met hun cliënt. De oorzaak van dit ontbreken van informatie wordt door de rechtshulpverlener toegeschreven aan het onvoldoende doorvragen van de contactambtenaar. Dit gegeven zijn we al eerder tegenkomen maar dan als oorzaak van het aantal ingediende correcties en aanvullingen.

Tabel 12: De volledigheid van de informatie in rapport van nader gehoor zoals aangegeven door de rechtshulpverlener en de beslisambtenaar op een aantal aspecten

	rechtshulpverleners				beslisambtenaren			
	volledig /grotendeels	ten dele	grotendeels niet / in het geheel niet	N	volledig /grotendeels	ten dele	grotendeels niet / in geheel niet	N
	%	%	%		%	%	%	
info politieke/religieuze overtuiging	62	16	23	87	91	7	2	173
info detentie, marteling, ontsnapping	71	13	16	86	84	14	2	167
info aanleiding land verlaten	74	19	7	86	88	8	4	204
info negatieve aandacht autoriteiten	72	20	8	88	79	15	6	186

Uit tabel 13 valt op te maken dat de rechtshulpverleners vaker dan de beslissers vinden dat de asielzoeker zijn verhaal goed heeft kunnen vertellen. Bij de gehoren waar dit ten dele danwel grotendeels niet is gebeurd, wordt aangegeven dat de contactambtenaar (ten dele of grotendeels) niet heeft doorgevraagd. Door de beslisambtenaar wordt aangegeven dat de contactambtenaar de asielzoeker vaak confronteert (85%) met tegenstrijdige en/ of onaannemelijke verklaringen.

Tabel 13: Door de rechtshulpverleners en beslissers aangegeven mate waarin de asielzoeker zijn verhaal goed heeft kunnen vertellen

	volledig / grotendeels wel		ten dele grotendeels niet / in geheel niet		N
	%	%	%	%	
beslisambtenaren	78,8	21,2	-	-	208
rechtshulpverleners	81,2	14,1	4,7	-	85

Kwaliteitsindicator

Uit de resultaten van de ingediende correcties en aanvullingen, klachten en de volledigheid van het rapport van nader gehoor vanuit het perspectief van de rechtshulpverleners en de beslissers komt een beeld naar voren dat het redelijk gesteld is met de rapporten van nader gehoor. Dit beeld wordt herkend door de beslisambtenaren en rechtshulpverleners.

De beslisambtenaren en de rechtshulpverleners beoordelen de meeste rapporten van nader gehoor als kwalitatief voldoende (tabel 14). Het gemiddelde cijfer dat de rechtshulpverleners aan de rapporten toekennen is 6.8; de beslisambtenaren geven een gemiddelde van 6.9. Er is dus nauwelijks een verschil in de beoordeling van de kwaliteit van het rapport.

Tabel 14: Waardeoordeel beslisambtenaren en rechtshulpverleners over het rapport van nader gehoor, uitgedrukt in een rapportcijfer

	beslissers		rechtshulpverleners	
	abs.	%	abs.	%
5, of lager	10	4,8	9	11,1
6	47	22,6	15	18,5
7, of hoger	151	72,6	57	70,4
totaal	208	100	81	100

Om te bekijken welke bijdrage de diverse factoren hebben op het rapportcijfer, hebben we een meervoudige analyse²⁹ uitgevoerd met uiteindelijk de volgende drie factoren als 'voorspellers': de volledigheidindex, de mate waarin de contactambtenaar de asielzoeker heeft geconfronteerd met tegenstrijdigheden en/ of onaannemelijkheden, en de mate waarin de asielzoeker zijn verhaal goed heeft kunnen vertellen.

Het resultaat van deze analyse is dat al deze factoren van invloed³⁰ zijn op de hoogte van het rapportcijfer. De factor die het meest van invloed is, is de volledigheidindex, gevolgd door de mate waarin de asielzoeker zijn verhaal heeft kunnen vertellen. De volledigheidindex blijkt significant³¹ samen te hangen met het waardeoordeel van de beslissers (uitgedrukt in het rapportcijfer).

Voor de zorgvuldigheidsaspecten, de volledigheidindex en de rapportcijfers van de beslissers is gekeken of er een verband bestaat met de setting (experimentele dan wel controlegroep). Uit tabel 15 valt op te maken dat de verschillen tussen de experimentele en controle groep minimaal zijn. Bij toetsing worden ook geen significante verschillen aangetoond.

²⁹ De analysetechniek die gebruikt is, is de multivariate regressieanalyse

³⁰ $R^2=0,34$; $F=17,2$; $p<0,00$, het cijfer van de beslissers drukt veel meer uit dan de drie variabelen in de vergelijking, te denken valt bijvoorbeeld aan de schrijfstijl van de contactambtenaren en taalfouten. De factoren, ingediende klachten en correcties en aanvullingen zijn uiteindelijk uit de vergelijking gehaald omdat de variatie van deze factoren te groot was.

³¹ Spearmans rho = 0,398; n=208; $p < 0,00$.

Tabel 15: Verschillen tussen experimentele en controlegroep op waarderingsaspecten

groep	gemiddelde volledigheid index*	gemiddeld rapportcijfer**
experimentele groep	0,86	6,95
controlegroep	0,87	7,02
totaal	0,87	7,00

* $F(0,4)$; $df=1$; ($p>0,20$ n.s).

** $F(0,88)$; $df=1$; $p>0,20$ (n.s).

Conclusie

Bovenstaande bevindingen kunnen we als volgt samenvatten:

- de rechtshulpverlener heeft een klacht over 14% van de rapporten van nader gehoor;
- de contactambtenaar voorspelt dit in een kwart van deze gevallen;
- het merendeel van de correcties en aanvullingen heeft betrekking op een relatief klein aantal rapporten;
- tussen de rechtshulpverleners en de beslisambtenaren bestaat een verschil in beoordeling van de aard van de correcties en aanvullingen;
- zowel de beslisambtenaren als de rechtshulpverleners zijn van oordeel dat de meeste rapporten grotendeels voldoende tot volledige informatie bevatten over vluchtmotieven;
- de rechtshulpverleners en de beslissers zijn van oordeel dat het grootste deel van de asielzoekers hun verhaal goed heeft kunnen vertellen;
- een relatief klein aantal rapporten wordt door de beslissers en de rechtshulpverleners als onvoldoende beoordeeld.

Verder kan het volgende worden geconcludeerd: tussen de experimentele en de controle groep zijn geen significante verschillen aangetoond en de inzet van opnamen heeft niet geleid tot een reductie van het aantal klachten en correcties en aanvullingen of tot een verbetering van de kwaliteit van het rapport van nader gehoor.

3.3 Effecten van bandopnamen op de werkwijze van contactambtenaren en tolken

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de ervaringen van de contactambtenaren, tolken, medewerkers van VVN en advocaten met het experiment. Hierbij wordt met name ingegaan op mogelijke veranderingen in de werkwijze van contactambtenaren en tolken bij de afname van het nader gehoor.

De informatie die voor deze analyse werd gebruikt is verzameld aan de hand van groepsinterviews en korte vragenlijsten.

Groepsinterviews

Om de ervaringen van de betrokkenen met de bandopnames te inventariseren hebben we in totaal zeven interviewsessies gehouden. De sessies zijn in drie groepen onder te verdelen:

- 1 Twee sessies met twee contactambtenaren, één sessie met drie medewerkers VVN (twee maanden na de start).

- 2 Eén sessie met twee contactambtenaren, één sessie met drie medewerkers VVN (drie dagen na afloop van het experiment).
- 3 Twee interviews met twee tolken (gedurende het experiment).

Korte vragenlijsten

Het onderzoek is afgesloten met de afname van een korte schriftelijke vragenlijst. De vragenlijsten zijn geretourneerd door negen van de 23 aangeschreven medewerkers van VVN (39%), zeventien van de 39 aangeschreven tolken (44%) en negentien van de 35 aangeschreven asieladvocaten (54%). Volgens onze administratie hebben 7 tolken niet meegedaan aan het experiment, terwijl vijf van hen aangeven wel degelijk meegedaan te hebben.

Het nader gehoor

Uit de interviews met de contactambtenaar blijkt dat ze zich voorbereiden op het nader gehoor door het doornemen van het rapport van eerste gehoor, door zich te verdiepen in het land van herkomst van de asielzoeker en door het raadplegen van de werkinstructies, de collegae en de OC-coördinator. De contactambtenaren geven aan dat de wijze van inhoudelijke voorbereiding in de experimentele setting niet is veranderd ten opzichte van de situatie daarvoor. Wel ervaren ze een taakverzwaring bij de voorbereiding door het experiment, als gevolg van het geheel aan activiteiten waaraan in het experiment gedacht moet worden, zoals: In welke experimentele conditie zit ik? Liggen de bandjes klaar? Heb ik alle evaluatieformulieren? Deze activiteiten namen in de beginfase gemiddeld vijftien minuten in beslag. Gedurende het experiment werd dit wel minder, vanwege de routine die zij hierin kregen.

Voordat overgegaan werd tot de verificatie van het rapport van eerste gehoor werd aan de asielzoeker het belang van het nader gehoor uitgelegd. Vervolgens werd het doel van het experiment toegelicht en werd de asielzoeker gewezen op de mogelijkheid van het opnemen van het gesprek op de band. Alleen als de asielzoeker daarvoor toestemming had gegeven, werd de band gestart³².

Volgens de *medewerkers van VVN* zetten de contactambtenaren niet altijd op tijd de apparatuur aan. Dit wordt bevestigd door de contactambtenaren: door concentratie op het te voeren gesprek vergaten zij wel eens op tijd de band te starten of de banden te verwisselen.

De helft van de *contactambtenaren* zegt dat ze zich anders opstellen als het gesprek wordt opgenomen op band. De vragen worden vaker letterlijk gesteld (veel vragen zijn in de computer opgenomen als standaardbouwstenen) zodat er een betere synchronisatie is tussen het verslag en hetgeen op band is opgenomen. Deze verandering is de geïnterviewde *medewerkers van VVN* ook opgevallen. Aanvullend hierop stellen VVN medewerkers dat ze de indruk

³² Dit gebeurde uiteraard alleen in geval door toewijzing was bepaald dat het nader gehoor op de band diende te worden opgenomen.

hebben dat contactambtenaren ook meer doorvragen als de band meeloopt en beter letten op de exacte vraagstelling.

De geïnterviewde medewerkers van VVN gaven aan dat de bejegening van de asielzoeker door contactambtenaar niet is gewijzigd en vrijwel altijd goed is. Door de helft van de contactambtenaren wordt aangegeven dat ze de verslaglegging op dezelfde wijze verrichten als vóór het experiment. De verklaringen van de asielzoeker hebben ze grotendeels al ingetypt, wat rest is het verslag corrigeren op taal en stijlfouten. De andere helft van de contactambtenaren stelt dat ze door het experiment meer aandacht schenken aan de synchronisatie tussen verslag en hetgeen in het nader gehoor is gezegd.

Tolken

De geïnterviewde contactambtenaren en medewerkers van VVN bemerken een veranderde houding en werkwijze van tolken tijdens opnamen van het nader gehoor. De contactambtenaren valt op dat wanneer de band meeloopt, de tolken vaker een letterlijke vertaling geven van hetgeen de asielzoeker heeft verklaard. In een situatie zonder band willen ze nog wel eens uitweiden over wat de asielzoeker bedoelt. Ook worden de vragen die de contactambtenaren stellen aan de asielzoeker niet meer door de tolk herhaald als de asielzoeker de vraag niet direct begrijpt, of aan de asielzoeker verduidelijkt door de gestelde vraag te herhalen met gebruikmaking van andere woorden. De medewerkers van VVN zijn van mening dat tolken tijdens een bandopname geen spontane initiatieven nemen in het stellen van vragen. Het gehoor verandert daardoor iets in sfeer. De tolken zelf geven ook aan dat ze hun werkzaamheden anders verrichten in het geval een bandopname wordt gemaakt.

Meningen gebruikmaking van bandopnamen

De meningen over het gebruik en de effecten van het instrument bandopname zijn verdeeld. Dit geldt voor alle betrokken bij het nader gehoor. De meeste geïnterviewden en invullers van de vragenlijsten zien, ongeacht de beroepsgroep, het gebruik van bandopnamen niet als een kwaliteitsverhogend instrument. Wat in hun ogen wel een belangrijke factor is voor kwaliteitsverbetering, is de deskundigheid van de contactambtenaren en tolken, evenals een betere terugkoppeling van de beslisambtenaren naar de contactambtenaren.

De bandopname wordt door de meeste rechtshulpverleners meer gezien als een controlemiddel dan als kwaliteitsverbeterend instrument (ter verificatie van het rapport van nader gehoor). De meeste advocaten zeggen echter dat zij terughoudend zullen zijn met het opvragen van de band voor het gebruik ter controle op het nader gehoor, om de praktische reden dat het afluisteren van de band veel tijd kost, en men bovendien zeker wil zijn dat vermeende tegenstrijdigheden tussen het verhaal van hun cliënt en het rapport van nader gehoor ook daadwerkelijk met de opname zijn te bewijzen. Indien dit niet te bewijzen valt door opnamen wordt de geloofwaardigheid van zijn cliënt geschaad. Een deel van de advocaten geeft aan dat opnamen bovendien niet nodig zijn omdat de kwaliteit van de nader gehoren al voldoende is.

Samenvattend kunnen we stellen dat uit de interviews en korte vragenlijsten blijkt dat het maken van bandopnamen tijdens het nader gehoor wel effect heeft op de aanwezigen, maar dat zich dit niet uit in een verbetering van de kwaliteit van het (rapport van) nader gehoor. Respondenten verwachten meer effect van deskundigheidsbevordering van contactambtenaren en tolken en van een terugkoppeling door de beslissers naar de contactambtenaren.

3.4 Resultaten beluisteren bandopnamen

Om een indruk te krijgen van de gang van zaken tijdens de gehoren, is een steekproef van tien bandopnamen getrokken. Elke bandopname bestaat uit één of meerdere cassettebandjes.

De tien banden zijn door de onderzoekers kritisch beluisterd en aan de hand van een checklist beoordeeld. De checklist bevat een aantal formele aspecten van het gehoor; een aantal gedragsaspecten van de contactambtenaar, de tolk en de asielzoeker; en aspecten die betrekking hebben op eventuele klachten.

Tijdens het beluisteren bleek dat twee bandopnamen geheel mislukt waren. Blijkbaar was niet gecontroleerd of de opnameapparatuur goed werkte. Verder was de geluidskwaliteit van één band soms zo slecht dat niet goed was te verstaan wat er werd gezegd. De oorzaak hiervan is dat de asielzoeker te dicht op de microfoon zat, zodat zijn ademhaling te veel ruis veroorzaakte. Ten slotte was nog een andere band incompleet doordat het cassettebandje niet was omgedraaid gedurende het gesprek. De informatie van de twee laatste banden die wel hoorbaar was, is wel meegenomen in de hier beschreven evaluatie. In totaal heeft de analyse dus betrekking op zes of acht gesprekken van nader gehoor, al naar gelang het gedeelte van het gehoor dat wel op de bandopname te horen is.

De *formele aspecten* op basis waarvan het gesprek is beoordeeld, hebben betrekking op het volgende: of de contactambtenaar de asielzoeker voldoende informeert over het belang van het nader gehoor; of de contactambtenaar vraagt of de asielzoeker de tolk goed kan verstaan; of de contactambtenaar aan een vrouwelijke asielzoeker vraagt of zij liever door een vrouwelijke contactambtenaar en tolk gehoord wil worden; of het rapport van eerste gehoor met de asielzoeker werd doorgesproken; en of de asielzoeker en de tolk elkaar begrijpen. De formele aspecten staan in veel gevallen niet op de band, omdat de band gestart werd op het moment dat het daadwerkelijke gehoor van start ging. Wat wel op de band staat, is meestal goed en volgens de richtlijnen uitgevoerd.

De contactambtenaar dient zich volgens de richtlijnen tijdens een nader gehoor neutraal en inlevend op te stellen. Het is niet de bedoeling dat de contactambtenaar luidkeels of dreigend spreekt of dreigt met voortijdige beëindiging van het nader gehoor. De asielzoeker moet de gelegenheid krijgen om ongestoord zijn vluchtverhaal naar voren te brengen en geconstateerde tegenstrijdigheden toe te lichten. Uit het gehoor blijkt ook of de contactambtenaar over voldoende kennis beschikt over de specifieke situatie van het land van herkomst. Verder krijgt de luisteraar een indruk van de houding van de contactambtenaar in het algemeen.

Over het algemeen bleek uit het gehoor niet dat de contactambtenaren onvoldoende kennis van de specifieke situatie van het land van herkomst zouden hebben. Gelet werd op het stellen van irrelevante vragen. Wel werd veel nadruk gelegd op de plaatsnamen en namen van personen. De houding van de contactambtenaar is over het algemeen ontspannen en correct.

Wat betreft de tolken hebben wij erop gelet of de ze op eigen initiatief vragen stellen aan de asielzoeker en dus de rol van de gespreksleider overnemen, of ze luidkeels of dreigend spreken en of ze goed met de contactambtenaar communiceren.

In twee gevallen was de matige beheersing van de Nederlandse taal een probleem in de communicatie tussen de tolk en de contactambtenaar. Verwarring ontstaat vooral als de tolk niet goed kan verwoorden wat de asielzoeker heeft gezegd. De houding van de tolken varieerde, van ontspannen en informeel, tot nerveus, nadrukkelijk aanwezig en formeel. De meeste asielzoekers geven antwoord op alle gestelde vragen, hoewel sommige antwoorden ontwijkend zijn. Of dit aan de asielzoeker ligt of aan de vertaling is door onze beluistering (zonder tolk) niet te controleren.

Niet alleen de contactambtenaar en de tolk hebben invloed op de sfeer en het verloop van het gesprek. Ook de asielzoeker speelt hierbij een belangrijke rol. Bij de gedragsaspecten van de asielzoeker hebben we dan ook gelet op of de asielzoeker antwoord geeft op alle gestelde vragen, of er tegenstrijdige verklaring worden afgelegd en zo ja, of de asielzoeker daarop gewezen wordt. De vervolgvraag is dan hoe de asielzoeker daarop reageert. De houding van de meeste asielzoekers is nerveus en ze reageren geprikkeld als er wordt doorgevraagd. Sommigen zijn erg emotioneel.

Bij geen enkel gehoor is gedurende het gesprek een klacht geuit over de gang van zaken. Verschillen tussen het rapport van nader gehoor en de bandopname zijn, voor zover het gaat om het vluchtverhaal van de asielzoeker, niet door ons aangetroffen. Wel verschilt de volgorde van het gesprek wel eens met de volgorde van de tekst in het rapport en soms wordt niet alles wat de asielzoeker zegt opgeschreven. Het gaat dan vaak om een herhaling van wat de asielzoeker al heeft gezegd, of een nadere toelichting op een eerdere passage van het vluchtverhaal. Niet alle aspecten in het rapport van nader gehoor zijn een letterlijke weergave van het gesprek.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat bandopnamen op het functioneren van een deel van de contactambtenaren en tolken wel invloed hebben, maar dat er geen sprake is van kwaliteitsverbetering. Sommige contactambtenaren en tolken gaan vrij ontspannen om met bandopnamen, maar bij anderen blijkt enige mate van nervositeit en gespannenheid.

Over het algemeen is de bejegening van asielzoekers door contactambtenaren en tolken correct. Asielzoekers kunnen hun verhaal goed vertellen en het rapport van nader gehoor is een vrij goede weergave van hetgeen is besproken tijdens het nader gehoor. Wat wel een belemmering is voor een

juiste weergave van het gesprek is een complex asielrelaas, het gedrag van de asielzoeker tijdens het nader gehoor en slechte communicatie tussen de contactambtenaar en tolk enerzijds en tussen de asielzoeker en tolk anderzijds.

De meeste respondenten zien het gebruik van bandopnamen niet als een kwaliteitsverhogend instrument, maar meer als een controle-instrument, in geval van verschil van mening over hetgeen tijdens het nader gehoor gezegd is. Deskundigheidsbevordering van contactambtenaren en tolken wordt meer gezien als een belangrijke factor voor kwaliteitsverhoging, evenals een betere (frequenter) terugkoppeling door de beslissers aan de contactambtenaren.

Ten slotte kunnen we concluderen dat een goed gebruik van bandopnameapparatuur in het nader gehoor een extra tijdsinvestering betekent voor de contactambtenaren, hoewel technische en organisatorische oplossingen hier winst zouden kunnen boeken.

De centrale vraag in dit hoofdstuk was of het maken van bandopnames een kwaliteitsverhogend effect heeft op de nader gehoren. Op basis van de bovenstaande bevindingen, moeten wij deze vraag ontkennend beantwoorden.

4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksresultaten weergegeven, waarna enkele conclusies worden getrokken. Voorts worden enkele aanbevelingen gedaan.

4.1 De belangrijkste onderzoeksresultaten

De uitvoering van het experiment is min of meer volgens voorgeschreven opzet verlopen (in een klein aantal gevallen zijn nader gehoren die niet tot de experimentele doelgroep behoorden toch bij het experiment betrokken). De indeling in controle- en experimentele groepen is conform het toewijzingsschema verlopen. Alle contactambtenaren hebben meegewerkt aan het onderzoek.

De deelnamebereidheid van tolken aan het experiment is niet erg groot geweest. De beweegredenen van tolken om geen medewerking te verlenen hebben te maken met de invloed van opnames op de sfeer van het gehoor en de mogelijk nadelige financiële consequenties in geval de prestatie van de tolk ter discussie staat.

De bezwaren van de asielzoekers tegen deelname hebben voornamelijk betrekking op het onprettige gevoel dat bandopnames geven en de angst voor het mogelijk in verkeerde handen belanden van opnames.

Gegeven de doelstelling van het experiment is het onderzoek gericht op het beantwoorden van de vragen: heeft de inzet van bandopnames effect op de kwaliteit en kunnen bandopnames gebruikt worden als controle instrument? Aan de hand van deze twee vragen vatten we de onderzoeksresultaten samen.

Kan het maken van bandopnamen dienen als een instrument ter verbetering van de kwaliteit van het nader gehoor?

Uit de resultaten blijkt dat bandopnames van invloed zijn geweest op het functioneren van een tolken en contactambtenaren. Deze invloed is te omschrijven als het meer aandacht schenken aan de verslaglegging van het nader gehoor door de contactambtenaar en de terughoudendheid van de tolken om spontane initiatieven tijdens het nader gehoor ten nemen. Bandopnames hebben geen verandering gebracht in het gedrag van de contactambtenaren en tolken voor wat betreft de bejegening van de asielzoeker door de tolk en de contactambtenaren. De bejegening van de asielzoeker door de contactambtenaar en de tolk is goed. De inzet van bandopnames heeft er niet toe geleid dat een aantal problemen zijn die van invloed zijn op de kwaliteit van het nader gehoor en de verslaglegging, zoals bij een complex asielrelaas, het gedrag van de asielzoeker tijdens het nader gehoor en de problematische communicatie tussen contactambtenaar en tolk enerzijds en asielzoeker en tolk anderzijds.

De mate waarin deze belemmerende factoren zich voordoen en tot gevolg hebben dat rechtshulpverleners zich beklagen (in de ingediende correcties en

aanvullingen) is niet groot. Door de rechtshulpverleners worden over een relatief *laag* aantal rapporten klachten geuit.

In de meeste nader gehoren wordt er voldoende door de contactambtenaar doorgevraagd en worden tegenstrijdige en onaannemelijke verklaringen van de asielzoeker opgehelderd. De asielzoekers krijgen ook de gelegenheid hun verhaal goed kunnen vertellen.

De beslisambtenaren en rechtshulpverleners oordelen dat de meeste rapporten volledig tot grotendeels volledige informatie bevatten over de belangrijke vluchtmotieven. Een relatief *laag aantal* rapporten wordt door de beslissers en de rechtshulpverleners als *onvoldoende* beoordeeld. Uit de meting van het aantal ingediende correcties en aanvullingen, klachten en determinanten van de kwaliteit van het nader gehoor blijkt er geen verschil tussen de experimentele en controle groep te bestaan.

Het gebruik van bandopnamen heeft dus niet geleid tot een afname van deze aspecten. De preventieve werking van bandopnamen heeft dus geen kwaliteitsverhogend werking. Door de meeste respondenten wordt het gebruik van bandopnamen dan ook niet gezien als kwaliteitsverhogend instrument. Het bevorderen van de kennis en vaardigheden van de contactambtenaren en tolken wordt in dit verband belangrijker geacht. Ook wordt genoemd het intensiveren van de terugkoppeling tussen contactambtenaar en beslisambtenaar.

Uit de resultaten (beluisteren bandopnamen) blijkt dat asielzoekers nogal ontwijkend dan wel geprikkeld reageren indien wordt doorgevraagd door de contactambtenaar. In de meeste nader gehoren lukt het de contactambtenaren via het doorvragen voldoende informatie boven tafel te krijgen. Deze vaardigheid van contactambtenaren kan mogelijk met de gebruikmaking van bandopnamen verder aangescherpt worden. Bandopnamen bij het nader gehoor worden dan op zo'n wijze gebruikt als een educatief instrument.

Kan het maken van bandopnamen dienen als instrument ter controle van het nader gehoor?

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt als uitgangspunt genomen het feit dat de rechtshulpverlener de band kan beluisteren ter verificatie van hetgeen is besproken bij het nader gehoor. Door alle respondenten worden bandopnamen bij het nader gehoor gezien als een goed controlemiddel, een ondersteuning van het standpunt van de Nationale Ombudsman.

Bij de daadwerkelijke toepassing kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Het gebruik van bandopnamen heeft geleid tot een extra tijdsbelasting van contactambtenaren tijdens het nader gehoor. Dit is niet van invloed geweest op de kwaliteit van het gesprek, maar wel op de kwaliteit van de opgenomen banden. Dit is op zich niet doorslaggevend voor het gebruik omdat hier technische en organisatorische oplossingen voorhanden zijn. Wel is doorslaggevend dat de advocaten in de praktijk weinig gebruik zullen maken van dit controlemiddel (bewijsmiddel), gezien de extra tijdsinvestering die het afluisteren van opnames met zich meebrengt. Bovendien willen advocaten voordat zij overgaan tot beluisteren zeker zijn

dat vermeende tegenstrijdigheden tussen het rapport van nader gehoor en het verhaal van de asielzoeker ook daadwerkelijk met de opname zijn te bewijzen. Indien dit niet te bewijzen valt ondergraaft het de geloofwaardigheid van de cliënt.

4.2 Conclusie en aanbevelingen

Ten eerste kan geconcludeerd worden dat niet alle asielzoekers en tolken positief staan tegenover het gebruik van bandopnamen tijdens het nader gehoor. Voor het structureel invoeren van bandopnamen in de asielprocedure zal dit een belemmering vormen.

Ten tweede blijken bandopnamen effect gehad te hebben op het gedrag van contactambtenaren en tolken. Dit effect heeft niet geleid tot een afname van het aantal klachten, correcties en aanvullingen en andere determinanten van de kwaliteit van het nader gehoor. Dit onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag in welke mate de beslisambtenaar bij zijn oordeelsvorming rekening houdt met de klachten die zijn geuit door de rechtshulpverlener in hun correcties en aanvullingen. Wel kunnen we stellen dat de beslisambtenaar de klachten, zoals geuit in deze correcties en aanvullingen, kan herkennen. Ook kan geconcludeerd worden dat een kwart van de klachten vroegtijdig door de contactambtenaar kan worden ingeschat, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen teneinde te voorkomen dat er klachten worden ingediend.

Door de extra belasting die het maken van de opnamen tijdens het nader gehoor met zich meebrengt, zowel in tijd als in aandacht, gaat dit veelal ten koste van de kwaliteit van de opnames. De contactambtenaar moet gedurende het nader gehoor - gemiddelde duur \pm 3 uur - alert blijven dat de band meeloopt. Dit roept de vraag op hoe betrouwbaar dit instrument is voor het gebruik als controle middel. De praktische problemen die tijdens het experiment naar voren zijn gekomen, zijn echter wel overkomelijk. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de terughoudendheid van de advocatuur om de bandopnamen te beluisteren. In dit licht bezien zal het gebruik van bandopnamen niet de kwaliteitsbewakende rol kunnen vervullen zoals gedacht werd. Het is afhankelijk van de kwaliteit van de opname en de assertiviteit van de asielzoeker en rechtshulpverlener om de bandopname op te vragen. Het controle aspect van de bandopname blijft natuurlijk overeind, aangezien de *mogelijkheid* bestaat de banden te beluisteren, in geval van verschil van mening over hetgeen er tijdens het nader gehoor door de verschillende partijen wel of niet gezegd is.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de preventieve werking van bandopnamen geen effecten heeft op de kwaliteit van het nader gehoor. We kunnen logisch gezien geen bewijs leveren voor het niet optreden van deze effecten. Er kan immers betoogd worden dat door de gebruikte statistische technieken het verschil niet aangetoond had kunnen worden of dat indien de preventieve werking groter was geweest er wel verschillen waren optreden. Wel kunnen we verklaringen geven waarom geen effecten zijn opgetreden op de kwaliteit.

De eerste verklaring betreft de looptijd van het experiment. Een experiment met een langere looptijd en een grotere steekproef had eventuele verschillen kunnen opleveren tussen de onderzoeksgroepen. Bij zeer grote steekproeven zijn zelfs (zeer) zwakke verbanden significant. Het feit dat er geen verschillen zijn aangetoond kan dus opgevat worden als een aanwijzing dat de onderzoekspopulatie vergroot dient te worden. Het verschil tussen de onderzoeksgroepen is dan wel significant, maar nog niet groter.

Een andere mogelijke verklaring is dat de contactambtenaren en tolken hun functioneren in de experimentele situatie hebben geïmiteerd in de controle situatie. Door dezelfde houding aan te nemen in beide situaties worden geen verschillen aangetoond.

De laatste verklaring en mogelijk de meest plausibele is dat de kennis en vaardigheden van de contactambtenaren een bepaald optimaal niveau hebben bereikt. De meeste nader gehoren in dit experiment zijn afgenomen door de minder ervaren contactambtenaren die na een opleidingsfase, een inwerkperiode en enige ervaring een bepaald kennisniveau bezitten. De preventiewerking van bandopnamen doet dit kennisniveau niet toenemen. De resultaten van dit onderzoek zijn dus meer een weerspiegeling van dit kennisniveau dan van de vermeende preventieve effecten van bandopnamen.

In dit onderzoek is op basis van de afgenomen vragenlijst een indicator ontwikkeld die de waarde aangeeft van de kwaliteit van het nader gehoor. Belangrijker dan de absolute waarde van deze indicator is de ontwikkeling die de indicator doormaakt op verschillende meetmomenten. Onze aanbeveling is om dit instrument bij de IND ook in te zetten als audit-instrument.

De klachten op het nader gehoor van de rechtshulpverleners zijn vaak terug te brengen tot de communicatie van de contactambtenaar en de tolk enerzijds en de asielzoeker en de tolk anderzijds. Gebleken is dat met name de communicatie tussen contactambtenaar en tolk voor verbetering vatbaar is. Daarom geven we de aanbeveling aan de IND om de kwaliteit van de tolken beter te bewaken en de medewerkers te blijven voorzien van de nodige interviewtrainingen. Ook verdient de beperkte deelnamebereidheid van de tolken meer aandacht. De rol van de tolken in het algemeen zou in een nader onderzoek diepgaander onderzocht moeten worden.

Op een eerdere versie van dit rapport heeft de begeleidingscommissie van dit onderzoek zich uitgesproken voor continuering van het experiment. In haar overweging legt de begeleidingscommissie de nadruk op het grote aantal tolken dat geen medewerking heeft verleend aan dit experiment. De commissie stelt dat bij een verdere voortzetting de deelname verplicht moet worden gesteld. Tevens moet de onderzoekspopulatie uitgebreid worden met andere vormen van gehoren (aanvullend gehoren, op locatie gehoren) en alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Ten slotte, indien wordt besloten dit experiment voort te zetten zal in bijzonder aandacht besteed moeten worden aan de belasting die bandopnamen leggen op de nader gehoor procedure en de juridische

knelpunten die kunnen optreden wanneer het experiment verplicht wordt gesteld. Verder zal bedacht moeten worden hoe de controlerende functie van bandopnamen vorm moet krijgen om een kwaliteitsbewakende rol te kunnen vervullen.

Summary

The Immigration and Naturalization Service (IND), together with the Research and Documentation Center (WODC), have started a study of the effect of experimental tape recording asylum seekers' interviews. The experiment's objective was to determine to what extent tape recordings can be used as an instrument to control and improve the quality of the interview. By comparing an experimental group of recorded interview sessions to a control group without such recordings, it turns out that recording influences the contact officers as well as the interpreters. The contact officers experience time pressure because of the attention that must be paid to the use of the equipment, and pay more attention to the written report of the interview. The interpreters take less initiative during the interview and perceive a tenser atmosphere. There are no indications of quality improvement like a decrease of complaints, corrections and additions or a different assessment. Recording can serve as a means of control in the event of difference of opinion about what has been said during the interview. However, legal aid workers are very reticent in claiming the right to listen to the tapes. In those cases the tapes are not really a means of quality control. Another finding is that a large proportion of interpreters is not very willing to participate. They argue that recording has a negative influence on the atmosphere during the interview sessions and they fear financial consequences if their translations turn out to be disappointing. For some interpreters this translation job is their only source of income. The authors recommend further study of the role of interpreters. Also more can be invested in advancing interpreters' and contact officers' expertise, to improve the quality of the interviews. To generalise the conclusions the research population must be extended with other types of asylum seekers and contact officers in other regions.

Literatuur

Cohen J.

Statistical power analysis for social sciences (second edition)

Hillsdale (N.J), Erlbaum, 1988

N. Doornbos, L.E. de Groot- van Leeuwen

Beslissen over kansloos geachte asielzaken,

Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen, september 1998

Franke, C.

Het recht gehoord te worden

Universiteit Utrecht, juli 1994 (afstudeeronderzoek)

Frouws, W. (voorzitter)

Nota Werkgroep Kwaliteit

Immigratie- en Naturalisatiedienst, District Noord Oost, 23 juni 1997

(interne notitie)

Home Office Research Study 97

Recording of interviews with suspects; a second interim report

Kidder, L.H.

Research methods in social relations.

Japan, Holt-Saunders International Editions, 1981

Nationale ombudsman

Rapport 96/600

december 1996

Recherche Advies Commissie (RAC)

Audiovisuele registratie van verdachtenverhoren

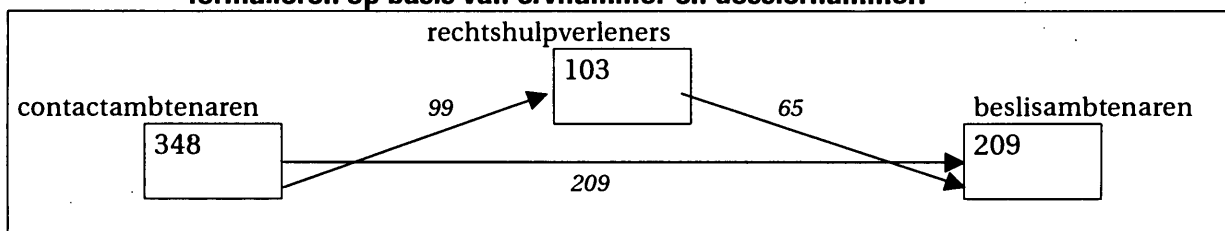
Den Haag, Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving,

directie Opsporingsbeleid, maart 1998

Bijlage 2: Responsverantwoording

De dataverzameling heeft vanaf de start van het experiment op 4 januari 1999 plaatsgevonden tot en met 31 mei 1999, met een reactietermijn op de vragenlijsten tot 1 juli 1999. Het basismateriaal bestaat uit 348 evaluatieformulieren van contactambtenaren, ingevuld na afloop van een nader gehoor, 209 evaluatieformulieren (responspercentage 60%) ingevuld door de beslissers waarbij bijgevoegd de ingediende correcties en aanvullingen en 103 evaluatieformulieren (responspercentage 30%) ingevuld door rechtshulpverleners na afloop van de nabespreking met de asielzoeker. In schema 1 is dit weergegeven de overlap tussen de formulieren die verkregen kon worden na koppeling van de formulieren door middel van het crvnummer, het dossiernummer en de datum van het nader gehoor.

Schema 1: Evaluatieformulieren experiment BONG, en de koppeling van deze formulieren op basis van crvnummer en dossiernummer.



Uit het vorenstaande blijkt dat de respons op deelname aan dit onderzoek bij de beslisambtenaren redelijk is en bij de gemachtigde van de asielzoeker (rechtshulpverlener) vrij laag. Op basis van gesprekken met rechtshulpverleners is een aantal factoren aanwijsbaar voor deze lage respons. In de startfase van het experiment was onduidelijk bij de rechtshulpverleners in welke geval (met band of zonder band) ze het evaluatieformulier dienden in te vullen. Na korte tijd is deze onduidelijkheid verholpen en hebben de rechtshulpverleners in beide gevallen het evaluatieformulier ingevuld. Een andere factor is dat ze geen tijd hadden om het evaluatieformulier in te vullen. Hierbij speelt mee dat deze extra tijdsinvestering niet wordt vergoed en dat het experiment primair werd gezien als in het belang van de IND. Ook werd genoemd, dat de anonimiteit van de asielzoeker niet was gewaarborgd. Men stelt dat de IND informatie van het evaluatieformulier mogelijk zou kunnen gebruiken bij individuele zaken en dat is niet in het belang van hun cliënten. Ten slotte werd door sommige rechtshulpverleners aangevoerd dat zonder gebruik te maken van de opnames geen oordeel gegeven kon worden over het rapport van nader gehoor.

Bijlage 3: Infomatrix

Bijlage 4: Afspraken tussen de IND en de rechtsbijstandspartners

Bij de praktische uitvoering van het experiment zijn afspraken gemaakt met de rechtsbijstandspartners. Deze afspraken betreffen de procedures die gevolgd worden tijdens dit experiment. Deze procedure is als volgt.

1. Voorbereiding nader gehoor

In de voorbereiding op het nader gehoor wordt de asielzoeker op de hoogte gesteld van het experiment door de rechtshulpverlening. Aangegeven wordt dat het asielrelaas mogelijk op geluidsband zal worden opgenomen. Deelname aan het experiment door de vreemdeling geschiedt op basis van vrijwilligheid. Geen deelname heeft geen enkel invloed op de behandeling van de asielaanvraag. Indien de asielzoeker bij deze aangeeft niet mee te willen werken aan het experiment wordt dit door de rechtshulpverlener doorgegeven aan de coördinatoren OC Haarlem.

2. Instemming contactambtenaren en tolken

Ook de deelname van de contactambtenaren en tolken aan dit experiment geschiedt op vrijwillige basis. De contactambtenaren en tolken die aan het experiment meewerken tekenen een éénmalige deelname verklaring.

3. Toewijzing aan een experimentele setting

Door toeval worden een contactambtenaar en een asielzoeker ingedeeld in een van de experimentele settings. Asielzoekers die geen medewerking verlenen, worden niet ingedeeld in één van de experimentele situaties.

4. Instemming asielzoeker

Voorafgaand aan het nader gehoor vraagt de contactambtenaar aan de asielzoeker of deze bezwaar heeft tegen de vastlegging van het asielrelaas op de band. Dit wordt niet gevraagd aan vreemdelingen die al, in de voorbereiding op het nader gehoor met de rechtshulpverlening, hebben aangegeven niet mee te werken aan het experiment. Indien de vreemdeling zijn medewerking verleent, tekent deze een verklaring van geen bezwaar. In deze verklaring is opgenomen dat het gebruik van bandopnamen gebruikt wordt ten behoeve van dit experiment. Dit betekent dat de bandopname gebruikt wordt als instrument ter verhoging van de kwaliteit van het nader gehoor. Ook is opgenomen dat de geluidsbanden niet worden gebruikt buiten de asielprocedure en worden vernietigd nadat er een onherroepelijke beslissing (in de rechtsgang) op het asielverzoek is genomen.

5. Aanvullingen en correcties

Na het verstrijken van de gebruikelijke termijn voor het indienen van correcties en aanvullingen wordt het dossier aselect ingedeeld op een beslismedewerker. De beslismedewerker wordt niet medegedeeld dat het dossier afkomstig is van de experimentele dan wel controle conditie, dit om niet gewenste beoordelingseffecten uit te sluiten bij de meting van de kwaliteit van het nader gehoor. In de eerste kwaliteitsbeoordeling door de beslisambtenaar wordt gemeten de volledigheid en bruikbaarheid van de informatie zoals neergelegd in het rapport van nader gehoor. De tweede kwaliteitsbeoordeling handelt over de ingediende correcties, aanvullingen en klachten naar aanleiding van het gesprek en rapport van nader gehoor.

6. Duur bewaren banden

De banden worden opgeslagen in een daarvoor aan te geven ruimte (kernarchief) in de regionale directie Noord-West. De bandopname wordt bewaard totdat op de aanvraag om toelating als vluchteling een onherroepelijke beslissing (in de rechtsgang) is genomen. Na deze onherroepelijke beslissing volgt vernietiging van de bandopname die opgeslagen ligt bij de regiodirectie Noord-West. Voor de opslag van de geluidsbanden is een registratiesysteem ontwikkeld.

Bijlage 5: Vragenlijsten

5.1 Vragenlijst contactambtenaren

Naam contactambtenaar:
Dossiernummer asielzoeker:
CRV nummer asielzoeker:
Datum nader gehoor
Datum aanvraag

Geboortedatum asielzoeker.
Geslacht asielzoeker?
Moedertaal asielzoeker:
Nationaliteit asielzoeker:

In welke experimentgroep zit de respondent?

Uit welk land is de asielzoeker gevlucht?
Is er een advocaat/ hulpverlener betrokken bij het nader gehoor?
Tolk bij nader gehoor aanwezig?

Heeft u zich goed kunnen voorbereiden op het afnemen van het nader gehoor? Zo nee, welke redenen zijn hiervoor aan te geven?

Is naar uw mening het nader gehoor goed verlopen?

Kunt u aangeven waarom het nader gehoor niet goed is verlopen?

Kan op basis van dit rapport van het nader gehoor een beschikking worden gemaakt?

Welk totaal rapportcijfer zou u willen toekennen aan *het gesprek* van nader gehoor?

Welk totaal rapportcijfer zou u willen toekennen aan *het rapport* van nader gehoor?

Kunt u aangeven hoe lang het gesprek van nader gehoor heeft geduurd?

5.2 Vragenlijst rechtshulpverleners

Naam contactpersoon:

Telefoonnummer:

Naam vreemdeling:

CRV nummer vreemdeling

Kunt u aangeven hoe uw cliënt de bandopname van het nader gehoor heeft ervaren?

Welke van de volgende gegevens zijn aangevuld of gecorrigeerd?

Kunt u hierbij ook het aantal aangeven?

Kunt u aangeven wat de mogelijke (oorzaak) oorzaken (is) zijn van de aanvullingen en correcties?

Zijn er klachten over het nader gehoor?

Hebben de klachten betrekking op de volgende aspecten?

Kunt u voor de volgende onderwerpen aangeven in hoeverre ze voorkomen in het rapport van nader gehoor?

Kunt u aangeven of de asielzoeker zijn verhaal goed heeft kunnen vertellen?

Kunt u aangeven of de gehoormedewerker in algemene zin voldoende heeft doorgevraagd?

Kunt u aangeven of het rapport van nader gehoor voldoende relevante informatie bevat voor uw bewijsvoering?

Welk totaal rapportcijfer zou u willen toekennen aan dit rapport van nader gehoor? (1= slecht; 10=uitstekend)

Heeft u nog opmerkingen ten aanzien van het experiment en/ of de evaluatie van dit experiment?

5.3 Vragenlijst beslisambtenaren

Naam beslisambtenaar
CRV nummer vreemdeling

Welke van de volgende gegevens zijn aangevuld of gecorrigeerd?
Kunt u hierbij ook het aantal aangeven?
Kunt u aangeven wat de mogelijke (oorzaak) oorzaken (is) zijn van de aanvullingen en correcties?

Zijn er klachten over het nader gehoor?
Hebben de klachten betrekking op de volgende aspecten?

Kunt u voor de volgende onderwerpen aangeven in hoeverre ze voorkomen in het rapport van nader gehoor?

Is de betrokkene tijdens het gehoor geconfronteerd met tegenstrijdige of onaannemelijke verklaringen?

Kunt u aangeven of de asielzoeker zijn verhaal goed heeft kunnen vertellen?

Kan op basis van dit rapport van nader een beschikking gemaakt worden

Welk totaal rapportcijfer zou u willen toekennen aan dit rapport van nader gehoor? (1= slecht; 10=uitstekend)

Heeft u nog opmerkingen ten aanzien van het experiment en/ of de evaluatie van dit experiment?

Sinds 1998 verschenen WODC-onderzoeksnotities

- 1998/1 Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen
N.J. Baas
- 1998/2 Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 regiokorpsen
M. Kruissink, C. Verwers, N. Dijkhoff
- 1998/3 Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand
W.M.E.H. Beijers, A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides
- 1998/4 Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland
N.J. Baas
- 1998/5 Ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag
P.H. van der Laan, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts, E.C. Spaans
- 1998/6 Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning
E.M.Th. Beenakkers
- 1999/1 Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten
F. Luykx, M. Grapendaal
- 1999/2 Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag
B.S.J. Wartna
- 1999/3 Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning
N.J. Baas, E. Niemeijer
- 1999/4 Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so-called underground banking networks
Prof. Nikos Passas
- 1999/5 Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor
B.S.J. Wartna, W.M.E.H. Beijers, A.A.M. Essers
- 1999/6 Bandopname van het nader gehoor
U. Aron, F. Heide