

Samenvatting

Het recht om een advocaat voorafgaand aan het verdachtenverhoor te spreken (consultatiebijstand) bestaat sinds 2010. Het recht op bijstand van een advocaat *tijdens* het politieverhoor was tot 1 maart 2016 voorbehouden aan aangehouden, minderjarige verdachten; maar na deze datum was het ook voor aangehouden meerderjarige verdachten een feit. In deze eerste editie van de langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor' staan de organisatie en toepassing van het nieuwe recht op verhoorbijstand centraal, over het eerste jaar na invoering. Het betreft de periode maart 2016 tot en met februari 2017, waarin de OM-Beleidsbrief en enkele andere beleidsregels op basis waarvan dit recht aanvankelijk is ingevoerd, van toepassing waren. De monitor dient volgens een brief van voormalig Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (22 maart 2016) 'een vinger aan de pols te houden en te bezien of zich door de versnelde invoering van het recht op verhoorbijstand in de praktijk knelpunten voordoen, die de uitoefening van het recht in de weg staan.'

Probleemstelling en aanpak

De probleemstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- A Hoe is de uitvoering van het per 1 maart 2016 geldende recht op verhoorbijstand georganiseerd, op papier en in de praktijk?
- B Hoe is (en wordt) het recht op verhoorbijstand per 1 maart in de praktijk toegepast?

Om deze hoofdvragen te beantwoorden, diende gebruikgemaakt te worden van zowel feitelijke gegevens als ervaringen van de betrokken organisaties: Politie en Openbaar Ministerie (OM), Koninklijke Marechaussee (KMar) en bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Gekozen is voor een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen en methoden die elkaar aanvullen en versterken. Het merendeel van deze betreffen de organisatie en toepassing van het recht op verhoorbijstand bij de politie: verhoorregistraties, een steekproef daaruit van zaaknummers met processen-verbaal (pv's), een digitale enquête, een viertal focusgroepen en intern dan wel openbaar deskmateriaal. Bij de KMar pasten we, hoewel minder intensief, op een vergelijkbare manier datatriangulatie toe. De gegevens over de BOD'en bestonden uit interviews en een beperkt aantal gerichte registraties. Van de RvR (piketcentrale) zijn twee registratiebestanden gebruikt aangevuld met enkele interviews; en het onderzoek bij de advocatuur bestond naast enkele leidraden voornamelijk uit interviews.

Binnen de registraties en pv's van verhoren is aan de hand van de zwaarte van het vermeende delict steeds een onderscheid gemaakt tussen A-zaken, B6+-zaken, B-overig en C-zaken. A-zaken zijn hierin vermeende misdrijven met een strafdreiging van twaalf jaar of meer; B6+-zaken zijn zaken met een strafdreiging van zes tot twaalf jaar; B-overige zaken zijn overige zaken waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is; en C-zaken zijn zaken waarbij voorlopige-hechtenis niet mogelijk is (overtredingen en een aantal lichte misdrijven). C-zaken vallen buiten de gefinancierde bijstand.

Verder is in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen de periode van twee maanden vóór de implementatie van het recht op verhoorbijstand (jan/feb 2016, de zogenoemde *nulmeting*), en de periode van één jaar waarin de OM-Beleidsbrief en andere beleidsregels werkzaam waren (maart 2016 t/m feb 2017, de zogenoemde

beleidsperiode). Gezamenlijk vormen nulmeting en beleidsperiode de *onderzoeksperiode* van deze eerste monitorenditie.

A *Organisatie van de uitvoering van het recht op verhoorbijstand (onderzoeksvragen 1 en 2)*

- 1 Hoe is, door betrokken organisaties, de uitvoering 'op papier' (bijv. in protocollen) georganiseerd, voorafgaand en na de invoering van het recht op verhoorbijstand op 1 maart 2016?
- 2 Hoe heeft de organisatie van de uitvoering van het recht op verhoorbijstand voor en na 1 maart 2016 in de praktijk gestalte gekregen?

Vanaf 1 maart 2016 hebben tussen de 30.000 en 40.000 politiemensen met het nieuwe recht op verhoorbijstand te maken gekregen. Landelijk is het nieuwe recht voorbereid en uitgerold door middel van een implementatiemanager per eenheid, een *e-learning* met cursussen van enkele uren per medewerker, vaste aanspreekpunten voor communicatie/knelpunten en ruim 130 instructeurs. Daarnaast zijn via het politie-intranet werkinstructies en tools verspreid. Uitgangspunt hierbij was steeds dat, zolang de verdachte geen afstand doet van (consultatie- en/of) verhoorbijstand, noch sprake is van een uitzonderingsgrond, dit recht te allen tijde dient te worden verwezenlijkt. Naast deze landelijke initiatieven heeft op eenheidsniveau nadere begeleiding en voorlichting van politiepersoneel plaatsgevonden. Geënquêteerde politiemedewerkers reageerden verdeeld tot licht-positief op de vraag, of men goed is voorbereid door de politieorganisatie. Politierespondenten waren duidelijk het minst te spreken over de facilitaire voorbereiding, met name over (te) kleine verhooruimtes en de technische voorzieningen.

Ook de opsporingsambtenaren bij de veel kleinere KMar en BOD'en hebben te maken gekregen met het recht op verhoorbijstand. Zowel bij de KMar als de BOD'en is het recht op verhoorbijstand met minder middelen dan bij de politie voorbereid en ingevoerd; bij de BOD'en was dat vooral omdat vóór 1 maart 2016 ook al regelmatig verhoorbijstand werd verleend.

Binnen advocatenkantoren of eenmanspraktijken heeft men zich niet uitgebreid voorbereid op het verlenen van verhoorbijstand; het betrof voornamelijk informeel overleg en uitwisseling van onderlinge ervaringen.

B *Toepassing van het recht op verhoorbijstand (onderzoeksvragen 3 en 4)*

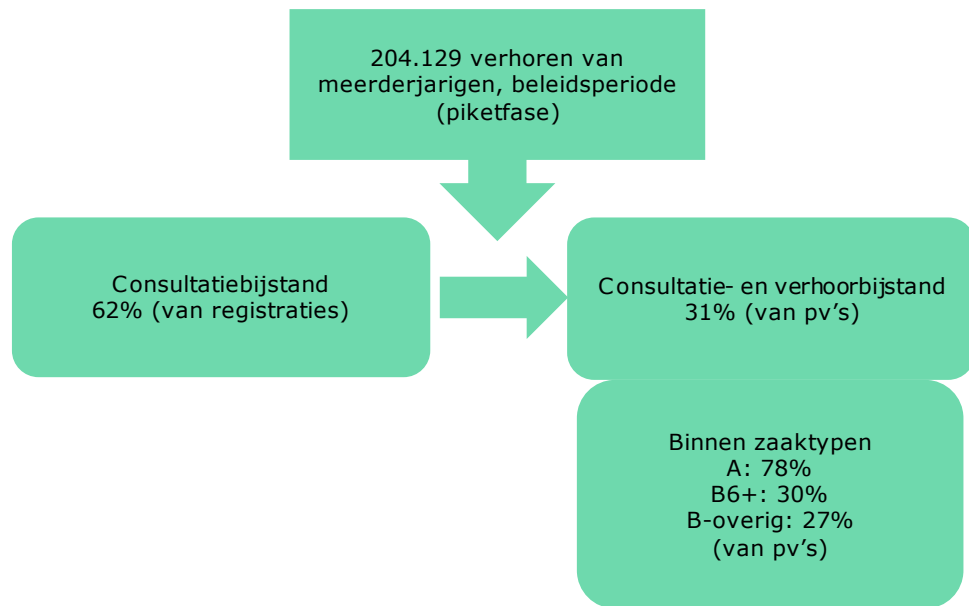
- 3 In welk aandeel van verhoren wordt na 1 maart 2016 verhoorbijstand verleend? Hoe verloopt de toepassing van het recht op verhoorbijstand in termen van werkprocessen en de verhoorduur?

Aandeel (consultatie- en) verhoorbijstand

Volgens de *registratiegegevens van de politie* (Basisvoorziening Handhaving (BVH)) is in de beleidsperiode consultatiebijstand verleend in 62% van alle verhoren – al dan niet door de overheid gefinancierd. In de periode van de nulmeting was het totale aandeel nog 52%. Afgaand op een gerandomiseerde selectie van pv's is het percentage verdachten dat zowel consultatie- als verhoorbijstand kreeg, 31% van het totaal. In het kleine percentage van A-zaken zijn beide volgens de pv's veruit het vaakst (78%) verleend (zie figuur S1). Dit laat zich voor een groot deel verklaren door verschillen in beleidsmatige waarborgen rond afstand van consultatiebijstand tussen categorie A-, B-, en C-zaken. Bovendien is het 'belang' (bijv. de strafdreiging) groter in de zwaardere zaken, waardoor verdachten vaker voor verhoorbijstand kiezen. Verder kregen mannelijke meerderjarige verdachten naar

verhouding iets vaker verhoorbijstand dan vrouwelijke; andere achtergrondkenmerken zoals nationaliteit en antecedenten bleken echter weinig verschil te maken in het eerste jaar na invoering.

Figuur S1 Consultatie- en verhoorbijstand, in procenten



Gevolgen voor werkprocessen van opsporing en advocatuur

Politierespondenten concludeerden ruim tien maanden na invoering van de OM-Beleidsbrief dat het realiseren van advocaten *bij* verhoren redelijk loopt. Het aansluitend op elkaar plannen van consultatie- en verhoorbijstand lukte in ruwweg de helft van de gevallen. De grootste *bottleneck* voor de opsporing bleek wachten op de advocaat en soms daarmee gemoeide taken. Ruim de helft van de respondenten sprak van 'vaak tot zeer vaak' wachten, met name omdat de advocaat te laat is, of pas later beschikbaar voor verhoor. Een door de politie waargenomen neveneffect van wachten op de advocaat is dat verdachten – ook die van kleinere feiten – vaker in verzekering worden gesteld (ivs), wat niet in hun belang wordt geacht. Naast wachten kostte het informeren van verdachten en communicatie met advocaten wat extra werklast, bovenop wat al vanaf 2010 werd gedaan om het recht op consultatiebijstand te verwezenlijken. Het werkproces bleek aanzienlijk te verschillen tussen kleinere en grotere zaken. Kleinere zaken komen in relatief grote aantallen op zowel politie als advocatuur af wat het aansluitend plannen van verhoorbijstand op consultatiebijstand heeft bemoeilijkt. Dat was mede, omdat binnen korte tijd veel meldingen binnenkwamen en geaccepteerd werden door advocaten, waardoor zij niet altijd op tijd konden zijn. Verhoren in zwaardere zaken, daarentegen, worden door de opsporing vaak van tevoren met advocaten ingepland en er wordt capaciteit vrijgemaakt. Dit maakte het werkproces voor die zaken flexibeler. Verder bleken in de praktijk 'korte lijnen' – bijvoorbeeld in landelijke gebieden waar men elkaar kent – de afstemming tussen advocatuur en opsporing te versoepelen.

De verhoorduur – gevolgen voor opsporing en advocatuur

De totale duur – het eerste verhoor plus eventuele vervolghooren opgeteld – van het verhoren betekent voor *advocaten* nieuwe werktijd en –last, omdat ze pas sinds het algemene recht 1 maart 2016 op grotere schaal verhoorbijstand verlenen.

Gemiddeld zijn verdachten in de piketfase 1,3 keer verhoord in de beleidsperiode. Afgaande op de BVH-politieregistraties bedroeg de totale gemiddelde (bruto)verhoorduur per verdachte per zaak voor A-zaken (4%) afgerond 137 minuten in deze periode, voor B6+-zaken (12%) 75 minuten en voor (67%) B-overige zaken 59 minuten. Over deze drie zaaktypen heen gaat het om 65 minuten per verdachte per zaak.

Binnen de registraties is helaas niet bekend in welk aandeel een advocaat aanwezig is geweest; volgens de gerandomiseerde selectie van politiepvs bedroeg de totale gemiddelde verhoorduur van de 32% verdachten bij wie eens of vaker een advocaat aanwezig was, 98 minuten. Niet bij al deze opgetelde minuten was een advocaat daadwerkelijk aanwezig; deze stond meestal één of twee verhoren bij, ook als er meer plaatsvonden (een relatief kleine groep van verdachten). In ongeveer een tiende van de gevallen vertrok de advocaat voortijdig of schoof deze pas later bij het verhoor aan.

Voor de werkbelasting van de *opsporing* is relevant: het verschil in de gemiddelde verhoorduur vóór en na 1 maart 2016, en het verschil tussen verhoorduur met en zonder advocaat in de beleidsperiode na 1 maart. Uit de BVH-verhoorregistraties blijkt dat de gemiddelde duur per verhoor maar een halve minuut verschilt tussen nulmeting en beleidsperiode. Binnen de vier zaaktypen vonden we evenmin significante verschillen. Vergelijken we binnen de beleidsperiode (met behulp van de pv's) de gemiddelde duur van een verhoor met advocaat met die zonder, dan duren de eerste twee verhoren respectievelijk 11 en 10 minuten langer met advocaat.

De *totale* verhoorduur per verdachte per zaak in de piketfase verschilt ook weinig tussen nulmeting en beleidsperiode, althans voor die BVH-verdachten die één of twee keer zijn verhoord, het gros. Met aanwezigheid (eenmalig of vaker) van een advocaat blijkt de totale verhoorduur per verdachte 27 minuten langer dan zonder. Het zaaktype kan een deel van het verschil in verhoorduur met versus zonder advocaat verklaren: dat houdt immers verband met de verhoorduur én met de aanwezigheid van de advocaat. Met de huidige gegevens bevestigt alleen het patroon binnen de grootste groep van B-overig-zaken dat de verhoorduur (per stuk of opgeteld) langer is bij betrokkenheid van een advocaat; binnen de kleine groepen A- en B6+-zaken duurden verhoren met advocaat juist korter. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre deze bevindingen bestendig zijn.

Mede op basis van eerder onderzoek naar de eerste zes weken na 1 maart heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2016 besloten de forfaitaire vergoeding aan advocaten voor verhoorbijstand (één vergoeding per verdachte per zaak voor de piketfase) niet te verhogen. De vergoedingssystematiek en/of -hoogte was volgens de meerderheid van de bevraagde advocaten niet adequaat. De tijd die verhoorbijstand kostte varieerde sterk per verdachte/zaak, maar steeg volgens advocaten over de hele linie boven de in de vergoeding veronderstelde tijd uit. Advocaten wezen tevens op het aanzienlijke verschil in werkbelasting van het éénmalig drie uur in verhoor zitten versus drie keer reizen naar steeds een één uur durend verhoor. Het laatste kost driemaal zoveel reiskilometers en -tijd. Een vraag die niet kan worden beantwoord is, of de vergoedings(-systematiek) advocaten heeft ontmoedigd om tijd en energie in verhoorbijstand te steken.

4 Hoe krijgt het recht op verhoorbijstand in de praktijk vorm?

Wijzen op rechten en redenen van afstand

De meeste verdachten zijn in de beleidsperiode op meerdere manieren en momenten gewezen op het recht op verhoorbijstand en daarnaast op het zwijgrecht. In drie kwart van de afstandsgevallen is de opgegeven reden dat de verdachte verhoorbijstand niet nodig vond of niet wilde. 'Niet willen wachten op advocaat', of 'afstand op advies van advocaat' komen in de pv's maar weinig voor als afstandsredenen. In de perceptie van politierespondenten zou laatstgenoemde reden echter vaker het geval zijn geweest. Advocaten achtten het op hun beurt cliënt- en zaakafhankelijk hoe zij een verdachte in het consultatiegesprek over al of geen verhoorbijstand adviseren, als zij dit al doen.

Rol van de advocaat in de verhoorkamer

Alle gegevensbronnen wijzen in de richting dat advocaten zich in de verhoorkamer terughoudend opstelden. De pv's laten over het algemeen weinig activiteit van de advocaat zien; in een kwart van de eerste verhoren is iets ondernomen, meestal eenmalig. Ook volgens geënquêteerde politiemensen ondernamen advocaten weinig actie. Binnen de acties kwam 'vragen om een onderbreking', bijvoorbeeld voor overleg met de verdachte, relatief het meest voor. Dit werd gevolgd door 'advies aan verdachte om te zwijgen'. Volgens opsporingsrespondenten en advocaten zelf, heeft de aanwezigheid van de advocaat actieve en/of passieve invloed op het verhoor. Vooral steun bieden aan de cliënt, en het vormen van een controle op het verhoor of gedrag van verbalisanten werden als toegevoegde waarde genoemd.

Rol van de politie in de verhoorkamer

De politie heeft zich volgens pv's en eigen inschattingen coulant opgesteld jegens actie-ondernemende advocaten. 'Antwoord geven namens de verdachte' of 'non-verbale interventies' riepen niettemin weerstand op bij verbalisanten. Politierespondenten antwoordden verdeeld op de vraag, of zij zich op hun gemak voelen in de verhoorkamer met de advocaat erbij: 41% van de respondenten zei (geheel) op zijn gemak te zijn.

Verhoorbijstand en zwijgen of verklaren

De pv's geven geen blijk van systematisch zwijgen (over de zaak) door verdachten. Niettemin verschilde beroep op het zwijgrecht binnen de beleidsperiode met de aanwezigheid van de advocaat: met advocaat deed 32% van de verdachten dat in het eerste verhoor eens of vaker, zonder advocaat 22%. Voor het tweede verhoor is het verschil nog groter, met advocaat 38% tegenover 6% zonder advocaat. Verder blijkt uit de pv's dat verdachten in het eerste verhoor iets minder vaak voluit *bekenden* in aanwezigheid van de advocaat. Daarnaast blijkt dat de groep jongvolwassenen van 18-25 jaar het vaakst een beroep heeft gedaan op het zwijgrecht.

In de perceptie van politierespondenten bestaat er een sterk verband tussen verhoorbijstand en zwijggedrag. Bijna drie kwart van de geënquêteerden stelde dat verdachten 'minder tot veel minder vaak' verklaringen afleggen in het geval van verhoorbijstand. Uit de interviews met opsporing en advocatuur kwam naar voren dat de invloed van de advocaat op verklaringsbereidheid twee kanten op kan, afhankelijk van type verdachte, type advocaat en type zaak. Advocaten zouden bijvoorbeeld vaker adviseren om te verklaren in geval van overtredingen, heterdaadzaken en/of first-offenders, om een strafzaak te voorkomen. Als de advocaat niet bij het verhoor kan zijn, of vooraf geen inzage in stukken heeft gekregen, zou deze vooraf aan de verdachte adviseren om te zwijgen. Voorts stelden advocaten dat

zodra een verklaring inconsistent dreigt te worden, de verdachte geadviseerd wordt te zwijgen.

De toepassing van verhoorbijstand bij de KMar en de BOD'en

De resultaten van deze monitoreditie voor de KMar en BOD'en vertonen veel overeenkomsten met die over de politie, voor wat betreft bijna alle onderzoeksvragen. Uitzondering is de gemiddelde verhoorduur, die bij de KMar bijna twee keer zo lang is als bij de politie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de KMar minder verhoren in korte tijd verwerkt, en men hierdoor in staat is om langer de tijd te nemen voor de verhoren.

Op basis van de beperkte hoeveelheid door de BOD'en beschikbaar gestelde gegevens over februari 2017 valt niet te concluderen of verhoren langer of korter zijn gaan duren, of welke invloed de advocaat op het verhoor heeft gehad. Wél bevestigen de bevindingen eerdere voorlopige bevindingen over maart-april 2016 dat de verhoorduur met aanwezige advocaat iets *korter* is dan zonder advocaat.

A Verbeterpunten voor praktijk én volgende monitoreditie (onderzoeksvragen 5 en 6)

5 Welke leer- en verbeterpunten ten aanzien van de organisatie en toepassing van het recht op verhoorbijstand komen voort uit de antwoorden op onderzoeksvragen 1 t/m 4?

Verbeterpunten die respondenten aandroegen, in lijn met voornoemde kernbevindingen, betreffen onder meer: initiatieven ter versteviging van het vertrouwen tussen opsporing en advocatuur, bijvoorbeeld via een gesprek voorafgaand aan het verhoor en daarnaast investeringen in (verhoor)training van politiemensen. Op het facilitaire vlak zijn genoemd: grotere verhooruimtes, vaker audio-videoregistratie (ook ter controle op verhoren) en mogelijkheden voor rechtsbijstand via een videoverbinding.

6 Welke delen van de onderhavige procesevaluatie en eerste monitoreditie gaan over in de *vervolg*editie(s) van de langetermijnmonitor?

Deze eerste editie van de langetermijnmonitor is niet zonder beperkingen. Omdat *recherchedossiers* ('SUMM-IT') vooralsnog niet konden worden verkregen, is dit rapport louter gebaseerd op de 'BVH'-registraties en daaraan met een steekproef ontleende pv's van 489 verdachten over de onderzoeksperiode. Verder is het niet gelukt om een duidelijk beeld te krijgen van *feitelijk bestede politiecapaciteit* (uren, mankracht).

Op basis van deze eerste editie zouden indicatoren worden geselecteerd voor de tweede (en volgende) edities van de langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor'. De *verhoorduur* en het *zwijggedrag* zullen dan opnieuw onder de loep worden genomen, ditmaal met inbegrip van SUMM-IT-dossiers van recherchezaken. Om de activiteit van advocaten en de interactie met opsporing en verdachten goed te kunnen inschatten is verder een grotere set van pv's nodig. Dat maakt ook statistisch beter gefundeerde uitspraken mogelijk over factoren (zoals zaaktype) die een rol spelen in verhoorduur, activiteit van advocaten en beroep op het zwijgrecht. Verder lijkt het zinvol om in een volgende editie het perspectief van de advocatuur verder te belichten. Ten slotte passen indicatoren van verdere doorwerking van het recht op verhoorbijstand in een volgende editie, zoals de mate waarin de opsporing zich voorbereidt op verhoren.