

Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand



Document titel	Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand
Document versie	28 september 2015
Schrijvers	Erasmus Universiteit Rotterdam Gabriele Jacobs, Mark van der Giessen, Elisabeth Brein, P. Saskia Bayerl, Joost Verbaan, Thom Thuis
Document type	Eindrapport - Leesvervangende samenvatting en conclusie
Project nummer	2534
Oplever datum	28 september 2015
Opdrachtgever	WODC
Aantal pagina's	6
Kernwoorden	ZSM, rechtsbijstand, rechtsbescherming verdachten, efficiëntie afdoeningsproces, kosten politie, kwantitatief onderzoek, kwalitatief onderzoek, onderzoeksresultaten.

Leesvervangende samenvatting en conclusie

Het is van groot belang om toegang tot rechtsbijstand binnen de ZSM-werkwijze zorgvuldig vorm te geven. Iedere verdachte heeft recht op consultatie van een advocaat, voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. Van verschillende zijden is echter de zorg geuit dat verdachten in veel gevallen binnen de reguliere ZSM-werkwijze afstand doen van hun recht op consultatiebijstand zonder zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen. De werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' heeft in 2013 het advies uitgebracht om de verdachte voorafgaand aan het eerste politieverhoor standaard te voorzien van rechtsbijstand (eerste consult).¹ Verdachten mogen dan alleen nog afstand doen van rechtsbijstand tegenover een (piket)advocaat. Daarnaast heeft de verdachte recht op bijstand van een advocaat in het kader van de afdoeningsbeslissing in geval de officier van Justitie voornemens is een directe afdoening op te leggen (tweede consult). Het eerste contact tussen de advocaat en de verdachte vindt in beginsel plaats via een videoverbinding. In 2014 is in drie pilotregio's (Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland) gestart met deze werkwijze.

Het doel van het huidige onderzoek is om na te gaan wat de feitelijke gevolgen zijn van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze voor de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2014 tot en met augustus 2015 door een multidisciplinair team van de Erasmus Universiteit onder leiding van het Centre of Excellence in Public Safety management (CESAM).

Onderzoeksvragen

Om voldoende recht te doen aan de complexiteit van de (geadviseerde veranderingen in de) ZSM-werkwijze is niet alleen gekeken naar de gevolgen van de geadviseerde ZSM-werkwijze (resultaatgerichte aanpak) maar ook naar de uitvoering (procesgerichte aanpak) in de drie pilotgebieden.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende twee hoofdvragen:

1. Wat zijn de feitelijke gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze op de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk?
2. Wat zijn de organisatorische consequenties van het advies van de werkgroep, wat is de praktische uitvoerbaarheid van de verschillende elementen van het advies en wat zijn de belangrijkste kostendrijvers?

De onderzoeksonderwerpen en -vragen die uit deze twee hoofdvragen voortvloeien hebben betrekking op de pilotregio's en een referentieregio waar de werkwijze en gevolgen tegen afgezet kunnen worden. De volgende deelonderwerpen zijn onderzocht:

Efficiency	Rechtsbescherming	Kosten
Voorkeursadvocaten	Rechtsbijstand	Gesubsidieerde rechtsbijstand
Face-to-face consulten	Afdoening	Vergoeding van advocaten
Verzet	IVS	Kosten voor politie en OM
Instroom	Videoverbinding	
Doorlooptijd	Informatie-uitwisseling	
Tolken		

¹ Advies werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, juli 2013, versie 1.0

De aanpak van het onderzoek

De pilot heeft zich gericht op de aangehouden, meerderjarige verdachten van categorie B-zaken die door de Raad voor Rechtsbijstand bij een piketadvocaat zijn aangemeld.² In de pilot worden minderjarige of ontboden verdachten niet meegenomen. De pilotgebieden zijn geselecteerd op basis van een voldoende instroom van verdachten en een spreiding over stad en platteland. De pilot is op basis van deze criteria uitgevoerd in 3 pilotgebieden: Eenheid Oost-Nederland (aanvang pilot 3-11-2014), Eenheid Midden-Nederland (aanvang 3-11-2014) en Eenheid Rotterdam (aanvang 11-11-2014). De Eenheid Zeeland/West-Brabant is aanvullend betrokken als referentieregio, zodat de resultaten uit de pilotgebieden vergeleken kunnen worden met een gebied waar het werkproces niet gewijzigd is. Een aantal onderzoeksvragen heeft alleen betrekking op de pilotregio's. De kwantitatieve resultaten uit de pilotregio's zijn daar waar mogelijk afgezet tegen de data uit de referentieregio. De onderzoeksvragen die kwalitatief zijn onderzocht hebben vooral betrekking op de rechtsbescherming van de verdachten.

De invoering en gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze zijn onderzocht door kwalitatieve- en kwantitatieve methoden te combineren. De invoering van de voorgestelde werkwijze is kwalitatief onderzocht aan de hand van interviews met betrokken partijen en observaties door de onderzoekers in de drie pilotregio's en in de referentie regio en logboeken die zijn bijgehouden door de advocatuur. Met deze data wordt inzicht gegeven in de gevolgen van de geadviseerde werkwijze voor de **rechtsbescherming** van de verdachten. De gevolgen van de geadviseerde ZSM-werkwijze op de **efficiency** en **kosten** zijn zowel kwalitatief als kwantitatief onderzocht. De gevolgen zijn cijfermatig in kaart gebracht met behulp van registraties van het Openbaar Ministerie, politie en de Raad voor Rechtsbijstand, declaraties die door de advocatuur zijn ingediend en logboeken die door de advocatuur zijn bijgehouden. Daar waar mogelijk zijn kwantitatieve bevindingen met behulp van de interviews en observaties geduid en is de invloed van de lokale context op de gevolgen van de geadviseerde werkwijze onderzocht. Dat wil echter niet zeggen dat kwalitatieve bevindingen de kwantitatieve bevindingen kunnen vervangen of andersom; ze zijn altijd gecombineerd.

Resultaten

Efficiency

De efficiency van de geadviseerde werkwijze is onderzocht aan de hand van cijfers over de instroom in de pilot, het gebruik van voorkeursadvocaten, face-to-face consulten, het aantekenen van verzet, de doorlooptijd van de pilot en het gebruik van tolken. De geadviseerde ZSM-werkwijze heeft geleid tot een toename in het gebruik van rechtsbijstand. Vertragingen in het ZSM-proces ontstaan voornamelijk doordat de openingstijden van ZSM niet synchroon lopen met het uitmelden van verdachten aan de piketcentrale. Alle zaken die na 20.00 uur binnenkomen bij de Raad voor Rechtsbijstand worden niet diezelfde dag nog uitgemeld, maar pas de volgende ochtend. De zaken die dus tussen 20.00 en 22.00 uur (sluitingstijd ZSM) binnenkomen, worden pas de volgende ochtend opgepakt. Dit verhoogde de werkdruk in de ochtend. Hierdoor ontstaat er een piek van zaken voor de piketadvocaat in de ochtenduren en komen de doorlooptijd en rechtsbescherming van de verdachte onder druk te staan. Daarnaast zien we dat het inschakelen van de voorkeursadvocaat ook vertraging oplevert in het proces, vooral in het weekend en bij feestdagen wanneer advocatenkantoren gesloten zijn. Daar waar voorkeursadvocaten gezocht moeten worden buiten reguliere kantoortijden, kan dit het werkproces opstropen. In Midden-Nederland is het gebruik van voorkeursadvocaten afgenomen doordat verdachten verplicht eerst een piketadvocaat

² Pilot ZSM & Rechtsbijstand Plan van aanpak t.b.v. onderzoeksbureaus. Utrecht, 19 september 2014 DP21/015d.

spreken. Veel verdachten bleken dermate tevreden met hun eerste consult met de piketadvocaat dat ze het niet meer nodig vonden om hun eigen voorkeursadvocaat te benaderen. Deze werkwijze lijkt dan ook de efficiency van het ZSM-proces te bevorderen.

De efficiency van het ZSM-proces wordt tevens bevorderd door de inzet van de videoverbinding voor het contact tussen advocaat en verdachte; dit werkt als een versneller van het strafproces doordat het de reistijd en -kosten van advocaten vermindert. Een face-to-face consult wordt nog wel ingezet wanneer de videoverbinding als ontoereikend wordt ervaren. De piketadvocaten die fysiek aanwezig zijn op een ZSM-locatie, waar tevens het cellencomplex gehuisvest is zoals bij de Kroonstraat in Midden-Nederland, besluiten door de nabijheid van verdachten makkelijker voor een face-to-face consult. Daarmee worden eventuele problemen met de videoverbinding makkelijker ondervangen. In Oost-Nederland, waar meer problemen zijn ervaren met de videoverbinding via uitgereikte tablets aan verdachten in de cel, is de face-to-face mogelijkheid ook vaker benut. Het gebruik van de tolkentelefoon wordt als problematisch ervaren door het ontbreken van een mogelijkheid om als derde partij gebruik te maken van de videoverbinding. In deze gevallen wordt ook vaker voor een face-to-face consult gekozen.

In het kader van de efficiency van het ZSM-proces is ook het aantekenen van verzet onderzocht. Hoewel bleek dat de advocatuur grote waarde hecht aan het aantekenen van verzet en ook adviseert aan de verdachte om verzet aan te tekenen, is het niet duidelijk geworden in hoeverre de consultatiebijstand invloed heeft op het aantekenen van verzet omdat de aantallen in de data te klein zijn om uitspraken te kunnen doen. Wel maken de resultaten uit de interviews aannemelijk dat meer verdachten door de toegenomen rechtsbijstandsverlening op de hoogte zijn van de mogelijkheid van het aantekenen van verzet.

Door de aanzienlijk grotere instroom van verdachten is er soms sprake van een ophoping van verdachten. Dit uit zich vooral in extra druk op de 6-uurs termijn in de ochtend – doordat piketadvocaten veel zaken tegelijkertijd hebben – en in het weekend doordat voorkeursadvocaten moeilijk bereikbaar zijn. Wel blijkt de videoverbinding een versneller voor het proces en zijn er minder reisbewegingen nodig. De mogelijkheid voor een face-to-face consult blijkt erg belangrijk om eventuele problematiek met de videoverbinding, tolken en andere – reguliere – omstandigheden op te vangen. Hier wordt dan ook gebruik van gemaakt.

Rechtsbescherming

De rechtsbescherming van de verdachten is onderzocht door vragen naar de waardering van de rechtsbijstand door de verdachten, de kwaliteit van de videoverbinding en informatie-uitwisseling, en de mogelijke invloed van de geadviseerde werkwijze op het in verzekering stellen en de afdoeningen die worden opgelegd. Deze kwalitatieve bevindingen zijn kwantitatief aangevuld met analyses van aantallen verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand.

Volgens verdachten en advocaten geeft de geadviseerde ZSM-werkwijze meer waarborgen voor de positie van de verdachte dan de reguliere ZSM-werkwijze. Dit blijkt vooral uit de grotere aantallen verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand en het gebruik ook positief waarderen. Ook verdachten die in eerste instantie geen behoefte hebben aan rechtsbijstand maar dit toch accepteren, zijn doorgaans positief en erkennen het belang. Het expliciet afstand doen van het recht op rechtsbijstand tegenover de advocaat komt dan ook zelden voor. Voor een klein deel van de verdachten (ongeveer 5%) die wel expliciet afziet van rechtsbijstand, betekent het afstand doen ten overstaan van een advocaat onnodig oponthoud. Ook de videoverbinding wordt – na aanvankelijke gewenning en het oplossen van technische problemen – als positief ervaren. De complicaties die zich

met de videoverbinding voordoen, zoals slechte wifi verbinding, worden over het algemeen ook ondervangen met face-to-face consulten.

De ervaringen met de informatie-uitwisseling tussen de advocatuur en de ketenpartners zijn minder eenduidig. Er zijn twee momenten waarbij er sprake kan zijn van informatie-uitwisseling: voorafgaand aan het eerste consult, het zogenaamde Salduz-consult en in het kader van het tweede consult. De informatievoorziening aan advocaten is gelijk aan de werkwijze buiten de pilot waarbij de advocaat bij een eerste consult alleen beschikt over de (summiere) informatie die de Raad voor Rechtsbijstand met de melding meegeeft. Bij een voorgenomen directe afdoening ontvangt de advocaat het dossier dat, vanwege het principe van *equality of arms*, gelijk is aan de informatie op basis waarvan de officier van justitie beslist. In Oost-Nederland is er bewust voor gekozen om advocaten al aan de voorkant van het proces de informatie te geven waarover ketenpartners beschikken (justitiële documentatie, reclasseringsinformatie). Een betere informatiepositie van de advocaat bij het eerste consult brengt met zich mee dat de vertrouwensrelatie met verdachten kan worden vergroot. Echter wijzen eerste ervaringen uit dat het vaak lastig is om deze informatie al binnen 45 minuten bij de advocaat te hebben. Hierdoor komt de rechtsbescherming van de verdachte in het geding. Ook staat de kwaliteit van de informatie-uitwisseling onder druk tijdens de drukke ochtenduren. In hoeverre de problematiek rondom de informatie uitwisseling – naast de extra druk in de ochtend uren – gerelateerd is aan de geadviseerde werkwijze vs. de reguliere werkwijze is echter niet duidelijk. De informatie-uitwisseling wordt in Midden-Nederland positiever beoordeeld. Een reden hiervoor kan zijn dat door het werken met een kleinere groep advocaten het contact met de ZSM-tafel intensiever en persoonlijker is.

Een tweede consult vindt plaats naar aanleiding van een voorgenomen strafbeschikking van het Openbaar Ministerie en is een advies van de advocaat aan de verdachte over de afdoeningsbeslissing. Een tweede consult is niet een IVS-bijstand die wettelijk³ is geregeld en altijd face-to-face plaatsvindt. Echter kan een IVS-bijstand volgen op het eerste (Salduz) consult waardoor het in de tijd een tweede moment kan zijn dat de advocaat zijn cliënt spreekt. Bij het onderzoek naar het aantal verdachten dat in aanmerking komt voor een tweede consult in het kader van een directe afdoening, blijkt dat hiermee vrijwel geen ervaring is opgedaan binnen de pilot. Het aantal (voorgenomen) directe afdoeningen ligt substantieel lager dan het aantal eerste consulten en dientengevolge ligt het aantal tweede consulten ook aanzienlijk lager. Tevens is er sprake van overlap tussen de inhoud van een IVS-bijstand en een tweede consult waardoor een tweede consult niet nodig is bij een IVS. Een andere reden kan zijn dat de tijdsdruk door de 6-uurs termijn weinig ruimte overlaat voor een tweede consult. Hoe vaak deze redenen voorkomen is echter niet duidelijk, omdat het terugkomen op de beslissing van verdachten om geen rechtsbijstand te willen tijdens het onderzoek niet is voorgekomen.

De voornaamste indicatoren van de rechtsbescherming van de verdachten – de afdoeningen die opgelegd worden en het in verzekering stellen van verdachten – laten geen grote afwijkingen zien ten opzichte van de reguliere situatie. Het is dan ook niet aannemelijk dat de geadviseerde ZSM-werkwijze heeft geleid tot andere strafrechtelijke gevolgen voor de verdachten. Formeel is er sprake van verbeterde rechtsbescherming in de pilot, omdat er vaker een advocaat is geconsulteerd waardoor de verdachte zo beter op de hoogte van zijn rechtspositie is. Uit het onderzoek komen overigens geen aanwijzingen naar voren dat de versterking van de formele rechtsbescherming van invloed is geweest op de aard van de routeringsbeslissingen of op de materiële beslissing bij de vervolging.

³ Artikel 40 Sv.

Kosten

Ten slotte is gekeken naar de kosten van de geadviseerde werkwijze. Hiertoe zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, kosten voor politie en OM en de vergoeding van de advocatuur onderzocht. De analyse van deze kosten is gebaseerd op overzichten van declaraties die ingediend zijn door de advocatuur (aangeleverd door de Raad voor Rechtsbijstand), overzichten van de eenmalige kosten en politie inzet bedrijfsvoering van de pilot (aangeleverd door de politie en de Business case ZSM en Rechtsbijstand⁴).

In totaal is binnen de pilot € 613.100 uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand voor de piketadvocaten. De voorkeursadvocaten hebben € 26.583 aan gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen, voor zover de declaraties voor de pilot zijn ingediend (deze ontbreken in Midden-Nederland). Wat betreft incidentele kosten voor politie, Openbaar Ministerie en Raad voor Rechtsbijstand werd in totaal € 150.000 begroot, waarvan € 132.170 ook daadwerkelijk is uitgegeven. De pilot is dan ook binnen begroting gebleven.

In de vergoedingen voor de advocatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor verrichtingen en – voor het geval dat de advocatuur onvoldoende piketmeldingen heeft – een garantiEVERGOEDING voor de beschikbaarheid. Deze garantieregeling is de helft van het uurtarief voor verrichtingen. Uit de cijfermatige analyse blijkt dat in Rotterdam in 70% van de gevallen en in Midden-Nederland in 97% van de gevallen uitbetaald wordt op basis van de garantieregeling. In Midden-Nederland en Rotterdam geven de advocaten aan dan ook uitermate ontevreden te zijn over de vergoeding die ze ontvangen. Hoewel in Oost-Nederland ook in 97% van de gevallen op basis van de garantieregeling uitbetaald wordt, zijn de advocaten hier wel tevreden, omdat ze dankzij de tabletverbinding vanuit huis of kantoor kunnen werken. Hun reguliere werkzaamheden kunnen daardoor doorgaan, ook wanneer er geen piket meldingen zijn.

Conclusie

In dit onderzoek zijn de uitvoering en gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde ZSM-werkwijze in kaart gebracht en afgezet tegen de huidige praktijk, ter onderbouwing van de invulling van rechtsbijstand binnen het ZSM-proces.

Hoewel niet uitgesloten kan worden dat er – vooral in de ochtenduren en weekenden – sprake is van een langere doorlooptijd, zijn er geen concrete signalen dat de werkwijze in de pilot van grote invloed is geweest op IVS, de aard van de afdoeningsbeslissingen of het aantekenen van verzet. Wel is geconstateerd dat met de geadviseerde ZSM-werkwijze aanzienlijk meer verdachten gebruik maken van rechtsbijstand dan binnen de reguliere ZSM-werkwijze en dat deze bijstand over het algemeen positief gewaardeerd wordt, ook door personen die in eerste instantie geen behoefte hebben aan bijstand. Ook wordt de videoverbinding ervaren als een verbetering van de efficiëntie, al blijft de mogelijkheid tot een face-to-face consult belangrijk om eventuele beperkingen van de videoverbinding te ondervangen.

© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, auteursrecht voorbehouden.

⁴ Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.