

Samenvatting

Dit onderzoek heeft tot doel te rapporteren over de stand van zaken wat betreft de organisatie en toepassingspraktijk van het algemene recht op verhoorbijstand. Het onderzoek beslaat de periode van 1 maart 2017 tot 1 maart 2019. Er wordt verslag gedaan over de organisatie en werkprocessen, de uitvoeringspraktijk, de rolinvulling van de advocaat tijdens het verhoor en de ontwikkeling in uitgaven aan piketvergoedingen.

Het recht op verhoorbijstand vindt zijn oorsprong in het Salduz-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Voor dit arrest hadden verdachten van een strafbaar feit in de periode tussen de aanhouding en inverzekeringstelling geen enkel recht op bijstand van een advocaat. Sinds 2010 zijn hier, naar aanleiding van dit arrest, stapsgewijs veranderingen in gekomen. Eerst werd het recht op consultatiebijstand voor alle verdachten en verhoorbijstand voor minderjarige verdachten ingevoerd. In 2016 volgde het recht op verhoorbijstand voor alle verdachten. In 2017 vond wettelijke verankering plaats van deze nieuwe rechten (de Implementatiewet).

In deze rapportage wordt voortgebouwd op eerder onderzoek van Klein Haarhuis (2018). In dit eerdere onderzoek stond de opstartfase van het nieuwe recht centraal (de periode van 1 maart 2016 - 1 maart 2017) en de stand van zaken werd vooral beschreven vanuit de politieorganisatie. Bovendien konden zwaardere zaken maar beperkt worden meegenomen. Het onderhavige onderzoek belicht het nieuwe recht opnieuw, maar dan vooral vanuit het advocatenperspectief en één tot drie jaar na de invoering van het recht. Een wijziging in onderzoeksmethodiek zorgde ervoor dat we ditmaal meer van de zwaarste zaken in de analyse konden betrekken. Daarnaast is nog gekeken naar twee wijzigingen die gelijktijdig met de wettelijke verankering werden doorgevoerd, te weten de beperkte uitbreiding van bevoegdheden van de advocaat en de verlenging van de ophoudtermijn bij ernstigere strafbare feiten van zes naar maximaal negen uur.

Het onderhavige onderzoek richt zich op verhoorbijstand voor meerderjarige verdachten van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Vooral voor deze onderzoeksonderwerpen bestaan er beleidsmatig gezien relevante kennislacunes. Onder verhoorbijstand rekenen we de door advocaten verleende bijstand tijdens het politieke verdachtenverhoor en het verhoor voor de inverzekeringstelling (ivs-verhoor). De organisatie en uitvoeringspraktijk van het recht op consultatiebijstand maken op zichzelf geen onderdeel uit van de analyse. Waar nodig wordt hier toch aandacht aan besteed omdat beide vormen van bijstand vaak sterk aan elkaar verbonden zijn.

De volgende vier onderzoeksvragen staan in deze rapportage centraal:

- 1 Hoe verloopt de invoering van de Implementatiewet in termen van organisatie en werkprocessen?
- 2 Hoe pakt de implementatie van het recht op verhoorbijstand in de praktijk uit?
- 3 Welke rol heeft de advocaat tijdens het verhoor?
- 4 Hoe hebben de uitgaven aan (piket)vergoedingen voor consultatie- en verhoorbijstand zich ontwikkeld?

Methoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende informatiebronnen. Onder alle bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven strafpiketadvocaten is een online enquête gehouden. In totaal hebben 1.159 strafpiketadvocaten onze online enquête ingevuld (47% respons). Bij acht van de tien arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie is dossieronderzoek verricht. In totaal zijn 375 processen-verbaal betreffende verdachtenverhoren uit 258 dossiers onderzocht. Negen lokale portefeuillehouders strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten zijn geïnterviewd, evenals acht politieambtenaren afkomstig uit drie organisatielagen (basisteam, districtsrecherche en regiorecherche) betreffende twee politieregio's. De Raad voor Rechtsbijstand heeft een registratiebestand beschikbaar gesteld voor secundaire data-analyse. Tot slot is een desk study verricht. Deze informatiebronnen tezamen bieden een breed palet aan inzichten over de organisatie en uitvoeringspraktijk van het recht op verhoorbijstand vanuit verschillende invalshoeken.

Onderzoeksbevindingen

Organisatie en werkprocessen

In vergelijking met de invoering van het recht in 2016, bracht de inwerkingtreding van de Implementatiewet op 1 maart 2017 maar weinig veranderingen met zich mee in de organisatie van verhoorbijstand. Vanuit de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand zijn ons geen aanvullende initiatieven bekend ten opzichte van de eerdere initiatieven die waren genomen rondom de invoering van het recht in 2016 (zie Klein Haarhus 2018). Vanuit de politie zijn een aantal bestaande hulpmiddelen aangepast. Volgens de geïnterviewde portefeuillehouders en politieambtenaren slaagt de politie er over het geheel genomen prima in om verhoorbijstand te faciliteren. Over de samenwerking zijn de geïnterviewden ook positief. De initiële weerstand bij verhoorders en de eerdere problemen bij de politie zijn volgens de portefeuillehouders vrijwel volledig verdwenen.

De meeste geënquêteerde strafpiketadvocaten ervaren het ingevoerde recht als een meerwaarde. Waarborgen dat de verklaring van de verdachte juist in het proces-verbaal wordt opgenomen, voorkomen van pressie op de verdachte, beter op de hoogte zijn van het dossier, opbouwen van een vertrouwensband met de verdachte en het bieden van morele steun worden door meer dan 80% van de strafpiketadvocaten (heel) belangrijk gevonden. Een meerderheid van de strafpiketadvocaten ziet bovendien als meerwaarde dat het verhoor zaakgericht is en invloed kan worden uitgeoefend op de verklaringsbereidheid van de verdachte. De toegevoegde waarde is voor kwetsbare verdachten groter dan voor niet-kwetsbare verdachten. De uitbreiding van de bevoegdheden van advocaten per 1 maart 2017 wordt door ongeveer de helft van de advocaten als een verbetering gezien.

Uit de inventarisatie van mogelijke knelpunten kwam een groep strafpiketadvocaten naar voren met relatief positieve ervaringen (vaak aansluitende planning en niet zo vaak een langere wachttijd) en een groep met relatief negatieve ervaringen (niet zo vaak aansluitende planning en wel vaak een langere wachttijd). Wanneer strafpiketadvocaten wachttijd hebben, vindt het merendeel dat zij deze niet nuttig kunnen gebruiken. Ook de geïnterviewde sleutelpersonen waren verdeeld in hun mening over mogelijke problemen. Over het geheel genomen lijkt de balans uit te slaan naar positieve ervaringen en weinig problemen met de gang van zaken. Problemen die wel genoemd zijn, liggen vooral op het gebied van het inplannen van vervolghoren en het rekening moeten houden met de agenda van de advocaat, met

name als het gaat om een voorkeursadvocaat. Bij zwaardere zaken is er vaak minder tijdsdruk omdat de verdachte dan meestal sowieso in verzekering gaat. Dit maakt het makkelijker om bijstand van de advocaat in te plannen.

Uitvoeringspraktijk

De analyse van de processen-verbaal laat zien dat 76% van de verdachten één keer als verdachte door de politie wordt verhoord, 19% twee keer, 5% drie keer en minder dan 1% vier keer. Gemiddeld worden verdachten 1,3 keer verhoord. Meestal slaagt de politie erin om het verdachtenverhoor in de piketfase af te ronden en is vervolgvverhoor na de piketfase niet nodig. Van alle verdachten schakelt 41% helemaal geen advocaat in, 23% maakt alleen gebruik van consultatiebijstand, en 36% maakt gebruik van consultatiebijstand en wordt tijdens het verhoor door een advocaat bijgestaan. Verhoorbijstand zonder consultatiebijstand komt in onze steekproef van dossiers niet voor. Van alle verdachten wordt 60% niet in verzekering gesteld. Bij 26% van alle verdachten vindt het ivs-verhoor plaats zonder advocaat; bij 10% is er wel een advocaat aanwezig en bij 3% is de rechtsbijstandstatus onbekend.

Volgens advocaten kiezen verdachten er meestal uit eigen beweging voor om afstand te doen van hun recht op verhoorbijstand. Soms wordt echter afgezien naar aanleiding van het advies van de advocaat of de politie. Redenen voor het afzien van verhoorbijstand zijn vooral: niet nodig, geen behoefte, niet gewenst of een andere reden. Indien wel van verhoorbijstand gebruik werd gemaakt, wordt dit meestal verleend door een piketadvocaat maar ook een voorkeursadvocaat komt regelmatig voor. Van alle enkelvoudig verhoorde verdachten maakt 32% gebruik van zijn of haar recht. Van alle meermaals verhoorde verdachten maakt 10% bij elk verhoor, 35% op enig moment en 55% helemaal geen gebruik van het recht op verhoorbijstand.

De totale verhoorduur, inclusief onderbrekingen en post-piketfase maar exclusief ivs-verhoor, is gemiddeld 75 minuten en de mediaan ligt op 55 minuten. In zaken met een strafdreiging van 12 jaar of meer duurt dit ongeveer 30 minuten langer dan in zaken met een strafdreiging van 6-12 jaar en ongeveer 40 minuten langer dan in zaken met een strafdreiging van 4-6 jaar. Met een gemiddeld verschil van 41 minuten en een mediaan verschil van 21 minuten duren de verhoren tezamen in zaken waarin op enig moment verhoorbijstand is verleend, fors langer dan in zaken waarin geen verhoorbijstand is geweest.

Wat betreft verhoorbijstand in de piketfase voor aangehouden verdachten is een beeld verkregen over de totale tijdsbesteding van de advocaat *per verhoor*. Voor lichtere zaken blijkt dat alleen het inplannen van het verhoor, de reistijd naar de verhoorlocatie en het verhoor zelf tezamen, in termen van de mediaan ongeveer 89-128 minuten per verhoor vragen. Mogelijk komt hier de doorneemtijd van het proces-verbaal nog bij (10-20 minuten; de eindtijd in het proces-verbaal is soms voor en soms na het doornemen van het proces-verbaal genoteerd). Deze verhoorduur is zonder alle andere activiteiten zoals het doornemen van stukken, het wachten op de locatie, het overleg met de politie en het informeren van de familie. Het al dan niet plaatsvinden van deze activiteiten is 'optioneel' of afhankelijk van de omstandigheden. De totale mediane tijdsinvestering van de advocaat voor het verlenen van verhoorbijstand aan een verdachte ligt waarschijnlijk nog wat hoger aangezien verdachten in lichtere zaken in de piketfase gemiddeld 1,3 keer verhoord worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat advocaten niet altijd bij alle verhoren aanwezig zijn.

Voor zwaardere zaken is dezelfde berekening gemaakt, en hiervoor komen we uit op een tijdsbesteding van 105-145 minuten *per verhoor* voor alleen het inplannen, reistijd en verhoorduur. Mogelijk komt hier nog het doornemen van het proces-

verbaal (20-30 minuten) bij, hoewel ook moet worden opgemerkt dat in zwaardere zaken het verhoor veel vaker dan in lichtere zaken auditief geregistreerd wordt waardoor de advocaat het proces-verbaal na afloop van het verhoor niet zal (en kan) doornemen. Deze tijdsbesteding is zonder alle andere activiteiten zoals het doornemen van stukken, het wachten op de locatie, het overleg met de politie en het informeren van de familie. Sommige van deze activiteiten duren in zwaardere zaken langer dan in lichtere zaken. Gemiddeld worden verdachten in zwaardere zaken in de piketfase 1,6 keer verhoord. De totale verhoorduur *per verdachte* ligt daarmee hoger maar dit is niet evenredig aan het aantal keren dat een verdachte is verhoord. Ook in de zwaarste zaken zijn advocaten niet altijd bij alle verhoren aanwezig.

Rolinvulling advocaat

Strafpiketadvocaten maken veelvuldig gebruik van de bevoegdheden die ze kregen met de invoering van de Implementatiewet. De meest gebruikelijke interventie is het maken van opmerkingen en het stellen van vragen aan de verdachte of aan de verhorend ambtenaar. Dit gebeurt regelmatig tot vaak. Strafpiketadvocaten vragen bovendien soms tot regelmatig om verduidelijking van een vraag en wijzen de verdachte soms op het zwijgrecht. Wijzen op overtreding van het pressieverbod komt weinig voor. Dit geldt ook voor het beantwoorden van een vraag namens de verdachte (waarvoor toestemming nodig is van de verhoorder). Volgens de strafpiketadvocaten en de processen-verbaal worden de interventies vaak toegestaan. De aanwezigheid van een advocaat lijkt niet van invloed op het wel of niet zwijgen van de verdachte tijdens het verhoor.

Uitgavenontwikkeling piketdeclaraties

De invoering en uitbreiding van consultatie- en verhoorbijstand leiden tot een toename aan uitgaven voor strafpiketverrichtingen. De totale uitgaven aan rechtsbijstand in strafpiketzaken voor zowel volwassenen als jeugd stijgen van 18,2 miljoen euro in 2008 naar 30,7 miljoen euro in 2018: een stijging van 12,5 miljoen euro (7,6 miljoen euro gecorrigeerd voor inflatie). De invoering van verhoorbijstand voor volwassen verdachten in 2016 resulteert in een forse stijging van het aantal declaraties voor zowel verhoorbijstand als verhoorbijstand in combinatie met consultatiebijstand. Tussen 2016 en 2018 neemt het aantal declaraties voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand verder toe, het aantal declaraties voor alleen verhoorbijstand stijgt nog verder in 2017 om daarna te dalen naar het niveau van 2016. Met de invoering van verhoorbijstand – die vaak wordt gecombineerd met consultatiebijstand – neemt het aantal strafpiketdeclaraties voor alleen consultatiebijstand over de periode 2015-2018 sterk af.

Beperkingen dossieronderzoek

Bij de bevindingen vanuit het dossieronderzoek moet worden opgemerkt dat de steekproef geen zaken omvatte waarbij hoger beroep is ingesteld. Mogelijk is de bewijsvoering in deze zaken lastiger dan in de onderzochte zaken, wat tot uitdrukking zou kunnen komen in een langere verhoorduur en meerdere verhoren tijdens de piketfase. Toekomstig onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre de verhoorduur in de piketfase verschilt naar gelang er hoger beroep is ingesteld. Ook het ontbreken van niet-vervolgde verdachten in onze steekproef van dossiers kan de resultaten van ons onderzoek hebben beïnvloed. Verdachten voor wie geen vervolging wordt ingesteld, vaak door een gebrek aan bewijs, worden mogelijk korter verhoord en schakelen mogelijk ook minder vaak een advocaat in.

Slot

Alles overziend laat het onderhavige onderzoek een aantal positieve ontwikkelingen zien. Allereerst ontstaat het beeld dat de organisatie en werkprocessen van de verschillende partijen inmiddels goed geconsolideerd zijn. In vergelijking met de invoering van het recht in 2016 brengt de inwerkingtreding van de Implementatiewet op 1 maart 2017 weinig veranderingen met zich mee in de formele organisatie van verhoorbijstand. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt duidelijk dat de werkprocessen meestal ook volgens het boekje verlopen. Uiteraard zijn er uitzonderingen, en soms wordt er afgeweken van het standaard proces, maar dit resulteert bijna nooit in onoverkoombare problemen voor de opsporing of advocatuur. Ook lijkt er wederzijds begrip te zijn voor elkaars positie en problemen in het proces, waardoor eventuele strubbelingen makkelijker worden geaccepteerd. Daarnaast leidt de aanwezigheid van de advocaat niet tot een toename in het aandeel verdachten dat zwijgt. Problemen in de organisatie en werkprocessen die naar voren komen lijken niet van structurele aard. Deze problemen betreffen onder andere de wachttijd voor advocaten en politieambtenaren evenals de soms beperkte telefonische bereikbaarheid van de politie.

Tijdens het onderzoek zijn een tweetal observaties gedaan waar we nog bij willen stilstaan. Ten eerste hebben we 25 dossiers ingezien van verdachten voor wie de strafzaak begon met een ontbieding op het politiebureau. Deze verdachten zijn uiteindelijk vervolgd door de officier voor een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Vergeleken met aangehouden verdachten maken deze ontboden verdachten veel minder vaak gebruik van rechtsbijstand tijdens het eerste verhoor. Deze observatie vraagt om meer onderzoek naar de overwegingen achter het ontbieden evenals het vraagstuk op welk moment het wenselijk zou zijn om tot aanhouding over te gaan zodat de verdachte –indien gewenst– alsnog gebruik kan maken van kosteloze rechtsbijstand. Ten tweede is opgevallen dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de gestelde termijn van twee uur voor de advocaat om naar de locatie te komen voor het leveren van consultatiebijstand, en anderzijds de wens vanuit de overheid om consultatiebijstand en verhoorbijstand zo veel mogelijk aansluitend op elkaar te laten plaatsvinden. De termijn van twee uur lijkt hier weleens te wringen met de tijd die nodig is om een verhoor te starten.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het onderhavige onderzoek geen evaluatieonderzoek betreft maar een beeld geeft van de stand van zaken wat betreft het recht van verdachten op verhoorbijstand. In deze rapportage is de implementatie voornamelijk gezien vanuit het perspectief van de advocatuur. Hoewel de acht geïnterviewde politieambtenaren voor ons onderzoek waardevolle inzichten opleverden, wordt voor een completer beeld van het perspectief van de politie verwezen naar de eerdere rapportage van Klein Haarhuis (2018).