

Vergaderjaar 2018–2019

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2018

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «Lange-termijn Monitor Raadsman bij politieverhoor» (eerste editie) aan¹. Het onderzoek is in de periode 14 juli 2016 tot 26 juli 2018 uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Deze monitor is uw Kamer door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het recht van (meerderjarige²) verdachten op bijstand van een advocaat tijdens het verhoor door de politie (of een andere opsporingsinstantie) met ingang van 1 maart 2016.³ Doel van het onderzoek was om een vinger aan de pols te houden en te bezien of zich door de versnelde invoering van het recht op verhoorbijstand⁴ in de praktijk knelpunten zouden voordoen die de uitoefening van het recht in de weg staan én om over een langere periode praktijkervaringen te verzamelen van alle betrokken organisaties en professionals. Op basis van de uitkomsten daarvan zou de noodzaak c.q. wenselijkheid van tussentijdse aanpassing van de werkwijze worden bezien.

In deze eerste editie van de «Lange-termijn Monitor Raadsman bij politieverhoor» staan de organisatie en toepassing van het recht op verhoorbijstand centraal in het eerste jaar na invoering: 1 maart 2016 tot

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Het recht op bijstand van een advocaat *tijdens* het verhoor was tot 1 maart 2016 voorbehouden aan minderjarige verdachten.

³ Zie hiervoor diens brieven van 11 februari 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 112) en van 23 maart 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 115).

⁴ Als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad van 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608, moest met ingang van 1 maart 2016 toepassing worden gegeven aan de regel dat een aangehouden verdachte het recht heeft op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie (of een andere opsporingsinstantie).

1 maart 2017.⁵ Gezien het meetmoment geeft dit onderzoeksrapport dus een eerste beeld van de wijze waarop door de praktijk is omgegaan met de invoering van het recht op verhoorbijstand.

De probleemstelling van dit onderzoek was 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 het recht op verhoorbijstand per 1 maart in de praktijk toegepast?*

De oplevering van deze eerste editie is met ruim een jaar vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning, als gevolg van de vertraagde aanlevering van gegevens uit de registratiesystemen van de politie en de (tot nu toe) mislukte pogingen om gegevens uit de registratiesystemen voor zwaardere zaken (recherchezaken) in de huidige editie te betrekken. De verhoren die centraal staan in deze monitoreditie betreffen daarom alleen de piketfase, de eerste fase van het opsporingsonderzoek. Deze is in dit onderzoek afgebakend op 3 dagen en 15 uur na aanvang van het eerste verhoor.

In het onderzoek is verder onderscheid gemaakt tussen de periode van twee maanden vóór de implementatie van het recht op verhoorbijstand (januari/februari 2016), de zogenoemde *nulmeting*, en de *beleidsperiode* (maart 2016 t/m februari 2017).

Belangrijkste uitkomsten onderzoek

Organisatie en toepassing recht op verhoorbijstand

De onderzoekers concluderen dat de toepassing van het recht op verhoorbijstand in het eerste jaar na invoering – in de zin dat advocaten verhoren kunnen bijwonen – redelijk is verlopen. Ook de toepassing van verhoorbijstand in de verhoorkamer verliep zonder structurele problemen. Alle gegevensbronnen wijzen in de richting dat advocaten zich tijdens verhoren over het algemeen terughoudend opstelden. Volgens de processen-verbaal van verhoor (p-v's) zou de advocaat in een kwart van de eerste verhoren iets hebben ondernomen, meestal eenmalig. «Het verduidelijken van dingen voor de verdachte» en «vragen om een onderbreking», bijvoorbeeld voor overleg met verdachte, kwamen het meest voor. Volgens opsporingsinstanties en advocaten heeft de aanwezigheid van de advocaat zonder meer invloed op het verhoor. Vooral steun bieden aan de cliënt en het vormen van een controle op het verhoor of gedrag van verbalisanten werden door advocaten als toegevoegde waarde genoemd.

Knelpunten uitvoering

Het grootste knelpunt voor de politie bleek het wachten op de advocaat en daarmee gemoeide taken. Een nadelig gevolg daarvan is dat verdachten – ook die van kleinere feiten – vaker in verzekering worden gesteld.⁶ Naast wachten betekende het informeren van verdachten en communicatie met advocaten extra werklast voor de politie bovenop wat al vanaf 2010 werd

⁵ Tussen 1 maart 2016 en 1 maart 2017 is het recht op verhoorbijstand toegepast op grond van een beleidsbrief van het Openbaar Ministerie (OM) en een beleidsregel van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). De wet tot implementatie van Richtlijn 2013/48/EU inzake het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures is met ingang van 1 maart 2017 in werking getreden (Stb. 2016 nr. 475).

⁶ In 2017 is het aantal in verzekeringstellingen sterk gedaald (22% ten opzichte van 2016). Deze daling hangt, naast de daling van het aantal ter kennis gekomen delicten, samen met de wettelijke verruiming van de ophoudtermijn voor onderzoek van 6 naar 9 uur per 1 maart 2017.

gedaan om het recht op consultatiebijstand te verwezenlijken. Het aansluitend op elkaar plannen van consultatie- en verhoorbijstand lukte in ruwweg de helft van de gevallen.

Het werkproces bleek bovendien 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 consultatie- en verhoorbijstand bemoeilijkt. Verhoren in zwaardere zaken daarentegen worden door de opsporing vaak van tevoren met advocaten ingepland en er wordt capaciteit vrijgemaakt.

Omvang beroep op verhoorbijstand

Omdat er gebruik is gemaakt van verschillende registratiesystemen is er geen eenduidige uitkomst te geven van de mate waarin gebruik is gemaakt van het recht op verhoorbijstand. Volgens de politieregistraties (Basisvoorziening Handhaving (BVH)) is consultatiebijstand (al dan niet gefinancierd door de overheid) verleend in 62% (113.000) van alle A-, B- en C-verhoren⁷ in de beleidsperiode (nulmeting: 52%). Afgaande op een aselechte steekproef van p-v's is het percentage verdachten dat eens of vaker (in eventuele vervolghoren) verhoorbijstand kreeg 32%. Van de verdachten met consultatiebijstand kreeg 50% verhoorbijstand.

Binnen de bij de Raad voor Rechtsbijstand gedeclareerde consultaties kreeg 71% van verdachten binnen de beleidsperiode behalve consultatie- ook gefinancierde verhoorbijstand in een A- of B-zaak. Volgens de onderzoekers is een deel van het verschil waarschijnlijk toe te schrijven aan niet door de overheid gefinancierde advocaten, bijvoorbeeld als de verdachte een advocaat kiest die niet op de piketlijst staat.

De verhoorduur – gevolgen voor politie en advocatuur

De duur van verdachtenverhoren is een indicator voor de werklust van advocaten die verhoorbijstand verlenen én voor de *extra* tijd die de opsporing kwijt is met verhoren als gevolg van de invoering van dit recht. De gemiddelde (opgetelde) verhoorduur per verdachte per zaak in de piketfase is bovendien een belangrijk ijkpunt voor de hoogte van de (forfaitaire) vergoeding voor advocaten die verhoorbijstand verlenen in die fase.

Gemiddeld zijn verdachten in de piketfase 1,3 keer verhoord. Door de vele ontbrekende verhoorduren in BVH kon geen betrouwbare opgetelde gemiddelde verhoorduur *per verdachte* worden berekend. De totale verhoorduur per verdachte in de beleidsperiode is daarom berekend op basis van de aselechte steekproef van p-v's van verhoren. Voor A-zaken duren alle verhoren per verdachte opgeteld gemiddeld 221 minuten, voor B-zaken 73 minuten en C-zaken 67 minuten. De kanttekening die hierbij gemaakt wordt is dat het aantal A-zaken erg klein is⁸ en de verhoorduur binnen de zaaktypen erg uiteenloopt en extreme waarden heeft die het gemiddelde sterk beïnvloeden.

⁷ A-zaken zijn misdrijven met een strafdreiging van 12 jaar of meer; B- zaken zijn de andere zaken waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is; en C-zaken zijn overtredingen en misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis niet mogelijk is (deze vallen buiten het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand).

⁸ Het aantal A-zaken (n=23) binnen deze selectie is volgens de onderzoekers te gering om betrouwbare uitspraken over deze groep te doen. Bovendien is er mogelijk ook sprake van een vertekening aangezien niet duidelijk is hoe de verhouding is tussen A-zaken die in eerste instantie BVH worden geregistreerd en A-zaken die direct in het registratiesysteem voor zwaardere zaken (SUMM-IT) worden geregistreerd.

Niet bij al die opgetelde minuten was de advocaat aanwezig bij het verhoor. Bij 32% van de verdachten was de advocaat minstens bij een verhoor aanwezig, en vaak niet bij alle verhoren. In ongeveer een tiende van de gevallen vertrok de advocaat voortijdig of schoof pas later bij het verhoor aan. Uit de BVH-verhoorregistraties blijkt dat de gemiddelde duur *per verhoor* (48 minuten) niet verschilt tussen nulmeting en beleidsperiode. Binnen de vier zaaktypen zijn evenmin significante verschillen gevonden. Er is dus geen aanwijzing dat verhoren langer zijn gaan duren met de komst van verhoorbijstand. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of dit bestendige bevindingen zijn vooraleerst aan de hand van meer p-v's.

De vergoedingssystematiek en/of -hoogte was volgens de meerderheid van de bevraagde advocaten niet adequaat.⁹ De tijd die verhoorbijstand in beslag neemt, varieert sterk per verdachte en per zaak, maar stijgt volgens advocaten altijd boven de in de vergoeding veronderstelde tijd uit. Advocaten wezen bovendien 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.

Verhoorbijstand en zwijgende verdachte

Op basis van de informatie uit p-v's van verhoren blijkt er geen eenduidig verband vast te stellen tussen de aanwezigheid van de advocaat bij het verhoor en het zwijgen van de verdachte. Eens of vaker zwijgen over de zaak gebeurt ná 1 maart 2016 (10%) niet vaker dan voorheen (12%). De mate van dit zwijgen verschilt evenmin tussen de periode van voor en na 1 maart 2016, zowel wat betreft het eerste en tweede verhoor als voor eventuele vervolghoren.

Uit kwalitatieve interviews met opsporing en advocatuur is naar voren gekomen dat een aanwezige advocaat de verklaringsbereidheid in twee richtingen zou kunnen beïnvloeden. Advocaten zouden vaker adviseren om te verklaren in geval van overtredingen, heterdaad-zaken 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.

Verhoorbijstand bij de KMar en de BOD'en

De resultaten voor de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en)¹⁰ komen in grote lijnen overeen met die van de politie. Binnen de meeste BOD'en was de toepassing van verhoorbijstand al ruim voor maart 2016 ingeburgerd.

Beperkingen en aanknopingspunten voor toekomstige editie(s) volgens onderzoekers

De registraties en de steekproef van p-v's van verhoren zijn in deze eerste editie van de lange-termijnmonitor beperkt tot de piketfase en alleen gebaseerd op het registratiesysteem BVH (waarin hoofdzakelijk relatief lichte zaken worden geregistreerd). De volgende editie zal ook een selectie van zwaardere zaken bevatten. Verder heeft het onderzoek geen duidelijk beeld opgeleverd van de feitelijk bestede politiecapaciteit ten behoeve van

⁹ De geldende (forfitaire) vergoeding is vastgesteld op 1,5 punt voor lichte zaken (B-zaken: misdrijven waarvoor verzekeringstelling mogelijk is) en 3 punten voor zware zaken (A-zaken: 12-jaarsfeiten, dodelijk slachtoffer/zwaar lichamelijk letsel en zware zedenzaken).

¹⁰ De FIOD, de IOD van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD), de IOD van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD), de opsporingsdienst van de Inspectie SZW (I-SZW-IOD) en de Rijksrecherche.

de realisatie van het recht op verhoorbijstand (uren, mankracht). Door middel van kwalitatief onderzoek onder politiemensen en politiefocus-groepen is wel de gepercipieerde werkbelasting voor de politie in beeld gebracht. Concrete cijfers ontbreken echter, onder meer omdat de tijdschrijfsystemen van de politie hier niet op zijn ingericht. Bij vervolgedities zal in overleg met de politie worden gezien of er mogelijkheden zijn om meer inzicht in de feitelijk bestede politiecapaciteit te krijgen.

In de tweede editie zullen in ieder geval de verhoorduur, de activiteit van advocaten en het gebruik van zwijgrecht opnieuw onder de loep worden genomen, ditmaal met inbegrip van dossiers uit zwaardere zaken. Waar in de huidige monitoreditie het opsporingsperspectief overheerst zal in een volgende editie het perspectief van de advocatuur nadrukkelijker worden belicht, met behulp van een enquête. Ten slotte passen indicatoren van verdere doorwerking van het recht op verhoorbijstand in een tweede editie, zoals de mate waarin de opsporing zich voorbereidt op verhoren.

Conclusie

Op basis van de uitkomsten van deze eerste editie concludeer ik dat de versnelde invoering van het recht op verhoorbijstand per 1 maart 2016 goed is verlopen. De betrokken partijen hebben zonder grote problemen invulling weten te geven aan dit nieuwe recht voor (meerderjarige) verdachten. Dat is gelet op de korte implementatietermijn een mooie prestatie van alle betrokkenen, met een positieve uitwerking naar de burger en de samenleving. Tegelijkertijd geven de onderzoeksbevindingen aanleiding om verder te werken aan verbeteringen in de organisatie van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. Voorbeelden hiervan zijn de toepassing van videoconferencing en het stationeren van advocaten op verhoorlocaties, waarvan de mogelijkheden de komende periode op regionaal niveau verder zullen worden uitgewerkt in het kader van de ZSM-werkwijze.

Hoewel de advocatuur ontevreden was en is over de vergoeding voor verhoorbijstand geven de onderzoeksresultaten op het gebied van de gemiddelde verhoorduur geen aanleiding om aanpassing van de hoogte van de geldende forfaitaire vergoedingen voor verhoorbijstand in de piketfase te overwegen. Zoals ook door de onderzoekers nadrukkelijk wordt aangegeven zal vervolgonderzoek moeten uitwijzen in hoeverre de bevindingen uit deze eerste editie bestendig zijn.

De onderzoeksperiode voor de volgende editie van de langetermijnmonitor zal het tijdvak 1 maart 2017- 1 maart 2019 beslaan. Op die manier is verzekerd dat voldoende aanvullende gegevens in het vervolgonderzoek kunnen worden betrokken. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over de uitkomsten informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker