

# Recht op een eerlijk proces voldoende gewaarborgd?

## Empirisch onderzoek naar de onderliggende beleidslogica van de Wet raadsman bij het politieverhoor en het handelen van politie en advocatuur

Willem-Jan Verhoeven & Teun Geurts

*In deze bijdrage wordt op basis van eerder empirisch onderzoek nagegaan hoe de in 2017 geïmplementeerde Wet raadsman bij het politieverhoor in de praktijk uitwerkt. We zetten hierbij twee stappen. In de eerste plaats wordt op basis van bestaande documenten en interviews de achterliggende beleidstheorie gereconstrueerd. In de tweede plaats wordt op basis van eerdere enquêtes, interviews, focusgroepen, observaties, registratiegegevens en dossiers een overkoepelend beeld geschetst van het daadwerkelijk handelen van opsporingsambtenaren en advocaten. De beleidstheorie laat zien dat specifieke handelingen van opsporingsambtenaren en advocaten nodig zijn om de beoogde doelen te bereiken. In de praktijk blijken opsporingsambtenaren en advocaten op hoofdlijnen te handelen zoals van hen volgens de wet- en regelgeving wordt verwacht. Wel blijkt adequate rechtsbijstandsverlening onder bepaalde omstandigheden afhankelijk te zijn van het handelen van de individuele opsporingsambtenaar/advocaat en de gelegenheidsstructuur waarin ze opereren. De empirische bevindingen werpen de vraag op of de Wet raadsman bij het politieverhoor voldoende bijdraagt aan het waarborgen van het fundamentele recht op een eerlijk proces.*

### Bijstand van raadsman bij het verhoor als waarborg voor een eerlijk proces

Het recht op een eerlijk proces voor verdachten in strafzaken is een van de fundamentele mensenrechten.<sup>1</sup> Sinds 2008 heeft de Nederlandse strafrechtspraktijk, ingegeven door Europese rechtspraak en richtlijnen,<sup>2</sup> een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt, gericht op het uitbreiden van de waarborgen van het recht op een eerlijk proces voor verdachten in strafzaken. Deze ontwikkeling heeft geresulteerd in de Wet raadsman bij het politieverhoor, die op 1 maart 2017 in werking is getreden.<sup>3</sup> De wet voorziet onder meer in het recht voor aangehouden verdachten om

- 1 Zie art. 29 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en art. 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).
- 2 Het gaat dan in het bijzonder om de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Salduz* (EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02) en Richtlijn 2013/48/EU over het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.
- 3 *Stb.* 2017, 66.

vooraangaand aan het verhoor met een advocaat te kunnen overleggen (consultatiebijstand) en in het recht op aanwezigheid van de advocaat tijdens het verhoor (verhoorbijstand).<sup>4</sup>

In Nederland is decennialang gediscussieerd over deze consultatie- en verhoorbijstand voor verdachten (Fijnaut, 1987, 2001; Spronken, 2001). Voorstanders waren van mening dat de raadsman de verdachte kon helpen bij het maken van belangrijke keuzes, zoals al dan niet te verklaren. Daarbij zou de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor de verdachten kunnen sterken om aan de gemaakte keuzes vast te houden. Ook zou de raadsman er tijdens het verhoor op kunnen toezien dat geen ongeoorloofde druk op de verdachte zou worden uitgeoefend (Stevens & Verhoeven, 2020). Bijstand van een raadsman zou bijdragen aan processuele gelijkheid, de verdachte beter in staat stellen zich te beschermen tegen zelfbeschuldiging en het makkelijker maken om te volharden in de keuze om te zwijgen. Tegenstanders wezen erop dat verdachten door de aanwezigheid van de advocaat mogelijk niet of minder zouden verklaren tijdens het verhoor. Door een afname van het aantal bekende verklaringen zouden minder strafbare feiten kunnen worden opgelost (Stevens & Verhoeven, 2020).

Uit de discussie over consultatie- en verhoorbijstand kan worden afgeleid dat het waarborgen van een eerlijk proces afhankelijk is van de mate waarin het beginsel van processuele gelijkheid, het recht tegen zelfbeschuldiging en het recht om te zwijgen praktisch toepasbaar en effectief zijn (Blackstock e.a., 2014; Verhoeven & Stevens, 2013). Daarvoor dient de wet- en regelgeving, waarin de rechten op papier zijn vastgelegd, in de praktijk uitvoerbaar te zijn en te resulteren in de beoogde doelen. De discussie over de bijdrage van bijstand door een raadsman aan het praktisch toepasbaar en effectief maken van hiervoor genoemde rechten was veelal gebaseerd op aannames over wat er zou gebeuren als verdachten recht op consultatie- en verhoorbijstand zouden krijgen. Informatie over hoe de nieuw verkregen rechten daadwerkelijk in de Nederlandse rechtspraktijk zouden uitwerken, was er maar beperkt door het gebrek aan empirisch onderzoek.

Vanaf 2008 kwam hier verandering in. Door Europese rechtspraak en richtlijnen moest het recht op consultatie- en verhoorbijstand in relatief korte tijd in de Nederlandse rechtspraktijk geïmplementeerd worden. De discussie over het al dan niet toelaten van een advocaat bij het politieverhoor kwam in een stroomversnelling. Bij beleidsmakers ontstond een grotere behoefte aan meer inzicht in de uitvoerbaarheid en de doelbereiking van wet- en regelgeving met betrekking tot de raadsman bij het politieverhoor. Inmiddels zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de wet- en regelgeving omtrent dit nieuwe recht en de uitvoeringspraktijk ervan (bijv. Geurts & Hoekstra, 2021; Klein-Haarhuis, 2018; Verhoeven & Stevens, 2013; Vanderhallen e.a., 2014). In deze bijdrage staan twee onderzoeksvragen centraal. Welke veronderstellingen over het handelen van politie en advocatuur gaan schuil achter de Wet raadsman bij het politieverhoor? In welke mate sluiten de met de wet- en regelgeving beoogde handelingen van politie en advocatuur aan bij het daadwerkelijk handelen in de praktijk? De onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van een selectie van de bevindingen van de hiervoor ge-

4 Art. 27c lid 2 Sv.

noemde onderzoeken. Dit geeft een eerste indruk van de mate waarin de beoogde doelen van de wet in de praktijk gerealiseerd zijn.

### **Wet- en regelgeving inzake rechtsbijstand bij verdachtenverhoor**

Met de Wet raadsman bij het politieverhoor<sup>5</sup> is geregeld dat verdachten het recht hebben om voorafgaand aan het politieverhoor een raadsman te raadplegen, en tijdens het eerste verhoor en daaropvolgende verhoren te worden bijgestaan door de raadsman. De wet is in grote mate gebaseerd op de tijdelijke regelgeving zoals uitgewerkt in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor.<sup>6</sup> Een belangrijk verschil tussen de wet en de aanwijzing is dat ten tijde van de tijdelijke regelgeving in beginsel alleen het recht op consultatiebijstand voor aangehouden verdachten gold. Het recht op verhoorbijstand gold alleen voor verdachten in specifiek omschreven gevallen. In de wet is vastgelegd dat in beginsel alle aangehouden verdachten recht hebben op zowel consultatiebijstand als verhoorbijstand. Een ander verschil is dat het onderscheid in hoe de rechtsbijstand georganiseerd en gefinancierd diende te worden, in de aanwijzing werd aangeduid met A-, B- en C-categorie. Dat onderscheid werd gemaakt op basis van de ernst van het delict, de kwetsbaarheid van de verdachten en het al dan niet aangehouden zijn. Het onderscheid is overgenomen in de wet, maar de aanduiding A-, B- en C-categorie komt niet meer terug. De centrale doelstelling van de tijdelijke regelgeving is volgens Verhoeven en Stevens (2013) voornamelijk gericht op het implementeren van het recht op rechtsbijstand en komt in de kern op het volgende neer:

‘(...) regels [ge]geven voor de verwezenlijking van het recht van de aangehouden verdachte om voorafgaand aan het verhoor door de politie<sup>7</sup> een raadsman te raadplegen en (...) regels [gegeven] over de invulling van het recht op bijstand door een raadsman tijdens het verhoor door de politie (“verhoorbijstand”).<sup>8</sup>

Gezien de wet in grote mate voortbouwt op de aanwijzing wordt vorenstaande algemene doelstelling tevens beschouwd als de centrale doelstelling van de huidige wet. De specificering dat verhoorbijstand voor jeugdige verdachten geldt, zoals die in de aanwijzing werd gemaakt, is weggelaten aangezien met de wet iedere aangehouden verdachte in beginsel recht heeft op verhoorbijstand.

Niet alle verdachten hebben in gelijke mate recht op verhoorbijstand. De mate waarin verdachten in staat worden gesteld dan wel worden ondersteund om het recht op rechtsbijstand te realiseren is afhankelijk gemaakt van de ernst van het

5 Vanaf hier zal naar de Wet raadsman bij het politieverhoor verkort worden gerefereerd als ‘de wet’.

6 *Stcrt.* 16 maart 2010, 4003. Vanaf hier zal naar de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor verkort worden gerefereerd als ‘de aanwijzing’.

7 In de aanwijzing zijn de begrippen ‘politie’ en ‘politiebureau’ gebruikt, maar de wet- en regelgeving geldt voor verhoren door elke opsporingsambtenaar (dus ook voor de FIOD, ISZW-DO, NVWA-IOD, ILL-IOD, KMar en Rijksrecherche).

8 *Stcrt.* 16 maart 2010, 4003, p. 1.

feit, de kwetsbaarheid van de verdachte en of de verdachte is aangehouden of niet. Dit onderscheid resulteert erin dat voor verdachten die aangehouden zijn voor een feit waarop voorlopige hechtenis is gesteld (misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat) een raadsman wordt geregeld en gefinancierd indien de verdachte daarvan gebruik wenst te maken.<sup>9</sup> Een raadsman wordt altijd aangewezen als de verdachte is aangehouden voor een misdrijf waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf staat, en voor aangehouden kwetsbare verdachten (jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap).<sup>10</sup> Indien de verdachte aangeeft een zelfgekozen raadsman te willen, wordt deze gebeld. Een verdachte van een feit waarop geen voorlopige hechtenis is gesteld, dient zelf een raadsman in te schakelen en te betalen.<sup>11</sup> In het geval de verdachte niet is aangehouden en voor een verhoor wordt uitgenodigd op het politiebureau dient hij voorafgaand aan het verhoor zelf een raadsman te regelen.<sup>12</sup> Verdachte en raadsman kunnen dan samen voor het verhoor naar het politiebureau komen. Voorafgaand of tijdens dit verhoor kan de verdachte alsnog worden aangehouden.<sup>13</sup>

Om gebruik te kunnen maken van het recht op rechtsbijstand is het van belang dat verdachten op de hoogte zijn van hun recht. Voorafgaand aan het verhoor moeten verdachten volgens de wet worden gewezen op hun recht op consultatie- en verhoorbijstand. Een verdachte die is aangehouden voor een feit waarop voorlopige hechtenis is gesteld, kan ervoor kiezen om afstand te doen van dit recht. In dat geval wordt van opsporingsambtenaren verwacht dat zij de verdachte inlichten over de gevolgen daarvan. Ook moeten ze vermelden dat de verdachte op elk moment op deze beslissing terug kan komen.<sup>14</sup> Als voorafgaand aan het eerste verhoor afstand wordt gedaan, krijgt de verdachte geen consultatiebijstand en verhoorbijstand, tot het moment dat de verdachte terugkomt op zijn beslissing. Jeugdige verdachten onder de 18 jaar kunnen geen afstand doen van het recht op rechtsbijstand. Voor verdachten met een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap en verdachten van misdrijven waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, geldt dat zij alleen afstand kunnen doen van hun recht als zij een advocaat hebben gesproken en zijn ingelicht over de gevolgen van afstand doen.<sup>15</sup>

Het recht omvat consultatiebijstand en verhoorbijstand. Consultatierecht houdt in dat de verdachte voorafgaand aan het verhoor maximaal een halfuur met zijn raadsman mag overleggen. Dit kan fysiek op het politiebureau of via de telefoon of een videoverbinding. Het consultatiegesprek kan met maximaal een halfuur wor-

9 Art. 28b lid 2 Sv.

10 Art. 28b lid 1 Sv.

11 Art. 28b lid 3 Sv.

12 *Kamerstukken II* 2014/15, 34157, nr. 3, p. 40.

13 Uit onderzoek naar de uitvoeringspraktijk komt naar voren dat de verdachte na de aanhouding in staat wordt gesteld om zijn consultatie- en verhoorrechten te effectueren (Geurts & Hoekstra, 2021).

14 Art. 28a lid 2 Sv.

15 Art. 28c lid 2 Sv.

den verlengd, tenzij het belang van het onderzoek zich hiertegen verzet.<sup>16</sup> Het recht op verhoorbijstand houdt in dat de verdachte tijdens het eerste en alle daaropvolgende verhoren kan worden bijgestaan door zijn raadsman. Hiertoe dient de verdachte een verzoek in bij de verhorend opsporingsambtenaar of de hulpofficier van justitie.<sup>17</sup> Als de raadsman niet bij het verhoor aanwezig is, kan de verdachte verzoeken het verhoor te stoppen voor overleg met zijn raadsman. De verdachte wordt daartoe zo veel mogelijk in de gelegenheid gesteld, mits dit de orde en de voortgang van het verhoor niet te veel verstoort.<sup>18</sup> Ter bevordering van de gang van zaken tijdens het verhoor is het Besluit inrichting en orde politieverhoor opgesteld.<sup>19</sup> Daarin is opgenomen dat de verhoorders de regie over het verhoor hebben en dat de raadsman zich niet te actief moet opstellen tijdens het verhoor.<sup>20</sup> In beginsel kan de raadsman opmerkingen maken direct na aanvang en direct na afloop van het verhoor. De raadsman mag wel ingrijpen in het geval hij wil laten weten dat de verdachte de vraag niet begrijpt, hij van mening is dat ongeoorloofde druk op de verdachte wordt uitgeoefend, of als hij van mening is dat het, gezien de fysieke of psychische toestand van de verdachte, niet verantwoord is het verhoor voort te zetten.

## Methoden

Om meer zicht te krijgen op de mate waarin de doelstellingen van de wet- en regelgeving worden bereikt, voeren we een analyse uit in twee afzonderlijke stappen. Eerst wordt op basis van documenten en interviews de beleidstheorie gereconstrueerd die schuilgaat achter de wet- en regelgeving. Deze reconstructie betreft een actualisatie van de beleidstheorie van Verhoeven en Stevens (2013), die betrekking heeft op de tijdelijke regelgeving van voor de invoering van de wet (de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor). Dit houdt in dat veranderingen in de wet ten opzichte van de tijdelijke regelgeving in de reconstructie van de beleidstheorie worden verwerkt. Daarna volgt een uiteenzetting van hoe informatie uit enquêtes, interviews, focusgroepen, observaties, registratiegegevens en dossiers gebruikt kan worden om van enkele met de wet- en regelgeving beoogde handelingen van politie en advocatuur na te gaan in welke mate deze aansluiten bij het daadwerkelijk handelen in de praktijk.

### *Bronnen reconstructie beleidstheorie*

Voor de reconstructie van de beleidstheorie maken we gebruik van informatie uit semigestructureerde interviews, wet- en regelgeving, nationale rechtspraak en een

16 Art. 28c lid 1 Sv.

17 Art. 28d lid 1 Sv, en voor de jeugdige verdachte art. 489 lid 2 Sv. Ook de ouders of voogd van de minderjarige kunnen dat verzoek doen.

18 Art. 28d lid 2 Sv.

19 Besluit van 26 januari 2017, houdende regels voor de inrichting van en de orde tijdens het politieverhoor waaraan de raadsman deelneemt (Besluit inrichting en orde politieverhoor), *Stb.* 2017, 29.

20 Het Hof van Discipline stelt overigens dat een advocaat actief mag bijdragen aan het politieverhoor als hij dit in het belang van zijn cliënt acht, zie [https://tuchtrecht.overheid.nl/ECLI\\_NL\\_TAHVD\\_2021\\_101](https://tuchtrecht.overheid.nl/ECLI_NL_TAHVD_2021_101).

dossier van de ‘Werkgroep Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor’. Wat betreft de interviews gaat het om zeven sleutelfiguren die betrokken waren bij het opstellen van de aanwijzing, te weten vertegenwoordigers van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie, het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie, de politie, de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand. Van de Hoge Raad der Nederlanden zijn drie relevante uitspraken gevonden en betrokken in de reconstructie.<sup>21</sup> Wat betreft wet- en regelgeving is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- de Wet raadsman bij het politieverhoor: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2017, 66;
- de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor: Staatscourant 16 maart 2010, 4003;
- de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten: Staatscourant 28 juli 2010, 11885;
- de Beleidsregel Vergoeding raadplegen raadsman voorafgaand aan of bij het politieverhoor van de Raden voor rechtsbijstand te Amsterdam, Arnhem, Den Haag, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden.

#### *Bronnen over de uitvoeringspraktijk*

Om de handelingen van politie en advocatuur in de praktijk te kunnen beschrijven, wordt gebruik gemaakt van bevindingen uit drie onderzoeken die betrekking hebben op de periode waarin de wetsregels in de praktijk werden gevolgd (Klein Haarhuis, 2018; Geurts & Hoekstra, 2021; Verhoeven e.a., 2020).<sup>22</sup> Hoewel deze onderzoeken een grote hoeveelheid aan empirische informatie hebben opgeleverd, kunnen niet alle door de wet beoogde handelingen op basis van deze onderzoeken worden beschreven. Vandaar dat tevens twee onderzoeken worden gebruikt waarvan de empirische bevindingen betrekking hebben op de periode voor de invoering van de wet (Verhoeven & Duinhof, 2017; Verhoeven & Stevens, 2013). De bevindingen uit de twee onderzoeken vormen een indicatie voor het handelen vanaf het moment dat het recht op rechtsbijstand in de praktijk was ingevoerd.

Een aantal van de in dit onderzoek betrokken onderzoeken maakt gebruik van meerdere gegevensbronnen en heeft via datatriangulatie een zo compleet mogelijk beeld van de praktijk geschetst. De combinatie van deze gegevensbronnen maakt het mogelijk om de gedachtegang achter de wetgeving bloot te leggen en te laten zien hoe de wetgeving op papier in de praktijk uitwerkt. Hierna worden de voor het onderhavige onderzoek relevante gegevensbronnen van de vijf betreffende onderzoeken genoemd:

- Klein Haarhuis, 2018:
  - semigestructureerde interviews met dertien advocaten;
  - enquête onder politieambtenaren (n=1.009);

21 Te weten: HR 30 juni 2009, NJ 2009/349, ECLI:NL:HR:2009:BH3079, HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3081, NJ 2009/350 en HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3084, NJ 2009/351.

22 We beperken ons tot het handelen van politie en advocatuur omdat over het handelen van verdachten nagenoeg geen directe informatie beschikbaar is.

- vier focusgroepen met elk tien politieambtenaren (elke focusgroep had een eigen onderwerp en bestond uit een verschillende samenstelling van functionarissen);
- BVH-registratie politie (totaalbestand n=244.063 verhoren; voornamelijk proces-verbaal van verhoor);
- dossiers (n=558 zaken).
- Geurts & Hoekstra, 2021:
  - enquête onder advocaten (n=1.159);
  - dossiers Openbaar Ministerie (n=258);
  - interviews met negen advocaten (portefeuillehouders strafrecht van verschillende lokale afdelingen van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA));
  - interviews met acht politieambtenaren (vier verhoorexperits uit Zeeland-West-Brabant en vier verhoorexperits uit Midden-Nederland).
- Verhoeven e.a., 2020:
  - enquête (met experiment) onder politieambtenaren met verhoorerfaring (n=173).
- Verhoeven & Stevens, 2013:
  - observatie consultatiegesprekken (n=24, Midden- en West-Brabant, Groningen en Utrecht).
- Verhoeven & Duinhof, 2017:
  - auditief en audiovisueel geregistreerde verhoren (n=54, Rotterdam en Amsterdam).

### *Aanpak beleidsreconstructie*

Er zijn verschillende manieren om de beleidstheorie te reconstrueren (zie hiervoor o.a. Hoogerwerf, 1987; Leeuw, 1991; 2003; Leeuw e.a., 1999; Rossi e.a., 2018; Vedung, 1997). Wij volgen de methodiek die ook wel de beleidswetenschappelijke methode wordt genoemd (Klein Haarhuis & Leeuw, 2004). Deze methodiek beoogt het systeem van achterliggende veronderstellingen bloot te leggen (Leeuw, 2008). Het gaat dan om expliciete, maar veelal impliciete aannames over de samenhang tussen de wet, de beoogde gedragsverandering van betrokkenen en het uiteindelijke doel (Van Boom & Giesen, 2018). Het uiteindelijk gevonden systeem van veronderstelling beoogt inzichtelijk te maken *waarom* wordt verwacht dat met de gekozen uitwerking van de wet de beoogde doelstelling wordt gerealiseerd. Voor het in kaart brengen van het systeem zijn we in de eerdergenoemde documenten en interviewtranscripten op zoek gegaan naar beweringen over de doelen van de beleidsverandering en over waarom het noodzakelijk wordt geacht dat het praktijkprobleem wordt opgelost. Bij het destilleren van de informatie uit de verschillende informatiebronnen stonden twee vragen centraal:

1. Waarom wordt verwacht dat met de wet- en regelgeving de beoogde doelen worden bereikt?
2. Wat zijn de achterliggende gedachten van de keuzes die ten grondslag liggen aan de wet- en regelgeving waarin het recht op rechtsbijstand is vastgelegd?

Onze zoektocht resulteerde in een verzameling van beweringen die wijzen op mechanismen<sup>23</sup> over waarom de beleidsverandering zou werken. Deze beweringen zijn vervolgens tot 'als-dan'- of 'naarmate meer van  $x$ , meer van  $y$ '-veronderstellingen geformuleerd, waarbij een relatie wordt gelegd tussen de gevonden mechanismen en de beleidsdoelen. Uiteindelijk is de verzameling van veronderstellingen tot een samenhangend geheel gemaakt door de ontbrekende veronderstellingen expliciet te maken. De ontbrekende veronderstellingen hebben betrekking op (algemeen) geaccepteerde beginselen (in ons geval ontleend aan sociaalwetenschappelijke en juridische disciplines) en worden veelal niet door beleidsmakers geëxpliciteerd.<sup>24</sup> Door het gebruik van deze methode kan de indruk ontstaan dat de wet- en regelgeving geheel op rationele afwegingen berust. Dat is niet het geval, aangezien beleidsmakers vaak politieke, economische en sociale belangen hebben die meespelen met het vormgeven van wet- en regelgeving.

Het causale model dat op basis van deze analyse uiteindelijk wordt geformuleerd, laat zien via welke handelingen van politie, advocatuur en verdachten de doelen bereikt zouden kunnen worden. Om te bezien of het daadwerkelijk handelen overeenkomt met het handelen zoals voorzien in de wet, presenteren we vervolgens empirische bevindingen met betrekking tot het handelen van politie en advocatuur na de invoering van de wet.

## Resultaten

### *Doelstellingen, veronderstellingen en causaal model*

We beginnen de reconstructie van de beleidstheorie met het achterhalen van de beoogde doelstellingen van de huidige wet. We vertrekken hiervoor vanuit de concrete doelstellingen achter de tijdelijke wet, en gaan vervolgens na of deze nog steeds actueel zijn voor de huidige wet. Eerder onderzoek van Verhoeven en Stevens (2013) wijst erop dat achter de algemene doelstelling, zoals geformuleerd in de inleiding, zes concretere beleidsdoelen schuilgaan. Deze zes concrete beleidsdoelen zijn:

- 1 (A) het verbeteren van de rechtspositie van aangehouden verdachten, zodat (B) een eerlijk proces wordt gewaarborgd;
  - 2 het voorkomen van uitsluitingsverweren;
  - 3 het organiseren en financieren van het contact met de advocaat, zodat deze daadwerkelijk het consultatiegesprek kan verzorgen dan wel bij het verhoor aanwezig kan zijn;
  - 4 het beheersbaar houden van de financiële kosten;
  - 5 het zo min mogelijk hinderen van de opsporing;
  - 6 het uniform handelen van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek.
- 23 Mechanismen duiden op de 'motor' achter het beleid en aangenomen wordt dat zij het beleid effectief maken (Leeuw, 2003, 7).
- 24 Het gaat hierbij om het 'omdat'-gedeelte van een argument (ook wel *warrant* genoemd), dat door gebruikmaking van argumentatieanalyse wordt gevonden:  $b$  volgt uit  $a$  gegeven een (algemeen) geaccepteerd beginsel (Leeuw, 2003, 7).



Hoewel deze doelstellingen zijn geformuleerd op basis van analyse van tijdelijke regelgeving, geven de meer actuele informatiebronnen geen aanleiding om deze doelstellingen aan te passen of aan te vullen met het oog op de huidige wet. Het voornaamste verschil tussen de tijdelijke regelgeving en de huidige wet blijkt niet de doelstellingen te betreffen, maar vooral de uitwerking van het recht op verhoorbijstand op zichzelf. In de aanwijzing gold het recht op verhoorbijstand voor jeugdige verdachten, terwijl dat in de wet in beginsel voor alle verdachten geldt. Het wegvallen van dit onderscheid maakt dat er minder opsplitsingen in de uitwerking van de beleidstheorie achter de wet gemaakt hoeven te worden. Op hoofdlijnen houdt de huidige wet dus een vereenvoudiging in van de beleidstheorie die achter de tijdelijke regelgeving schuilging. De concrete doelstellingen zijn gelijk gebleven. De gevonden veronderstellingen achter de huidige wet zijn gegroepeerd naar deze zes nog steeds actuele doelen. Het systeem van veronderstellingen (zie bijlage) begint bij het organiseren en financieren van het contact met de raadsman, zodat deze daadwerkelijk het consultatiegesprek kan verzorgen en bij het verhoor aanwezig kan zijn (doel 3). Het startpunt van de reconstructie is namelijk de resultaatsverplichting die de overheid in feite opgelegd heeft gekregen om het recht op rechtsbijstand voor verdachten in de beginfase van het opsporingsonderzoek te organiseren. Aan deze resultaatsverplichting zijn twee belangrijke voorwaarden verbonden. De financiële kosten moeten beheersbaar blijven (doel 4) en de opsporing moet zo min mogelijk worden gehinderd (doel 5). Hiertoe wordt de mogelijkheid ingebouwd dat verdachten in bepaalde gevallen afstand van hun recht kunnen doen. De praktische organisatie zorgt ervoor dat consultatie- en verhoorbijstand worden verleend, waardoor de rechtspositie van aangehouden verdachten verbetert (doel 1(A)). Hiervoor is uniform handelen binnen het Openbaar Ministerie van belang (doel 6). Uiteindelijk zal dit resulteren in waarborgen voor een eerlijk proces en in het voorkomen van uitsluitingsverweren (doel 1(B) en 2). De kernelementen van de beleidstheorie die aan de wet ten grondslag liggen, zijn schematisch weergegeven in figuur 1. Dit betreft in feite een causaal model dat als volgt dient te worden gelezen: een wet (blok A) die zorgt voor het specificeren van omschreven praktijkregels (blok B), waardoor de doelgroepen op omschreven manier zullen handelen (blok C), zal resulteren in omschreven concrete beleidsveranderingen (blok D), waardoor (onder enkele praktische voorwaarden) de juridische positie van verdachten gedurende de fase ophouden voor verhoor wordt versterkt (blok E)<sup>25</sup> en uiteindelijk het recht op een eerlijk proces beter wordt gewaarborgd (blok F).

25 Blok E concretiseert wat het effectueren van het beginsel van processuele gelijkheid, het recht tegen zelfbeschuldiging en het recht om te zwijgen in de praktijk mogelijk maakt.

**Figuur 1** *Schematische weergave van de kernelementen van de beleidstheorie achter de Wet raadsman bij het politieverhoor*<sup>26</sup>

Een wet waarin de regels met betrekking tot het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor zijn vastgelegd	<b>A</b>
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– die zorgt voor differentiatie naar ernst delict, leeftijd verdachte en al dan niet zijn aangehouden;</li> <li>– die zorgt voor communicatie tussen de politie, de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur;</li> <li>– die zorgt voor afspraken over de wachttijd tot het verhoor en over de rol van de raadsman tijdens het verhoor;</li> </ul>	<b>B</b>
waardoor	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– de verhorend ambtenaar:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– de verdachten informeert over zijn rechten en indien afstand wordt gedaan over de gevolgen daarvan en de mogelijkheid van de beslissing terug te komen;</li> <li>– melding maakt bij de piketcentrale;</li> <li>– handelingen administreert in pv's;</li> <li>– minder verhoordruk gebruikt;</li> </ul> </li> <li>– de raadsman:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– binnen twee uur na acceptatie van de melding een consultatiegesprek verzorgt waarin de verdachte uitleg wordt gegeven over zijn rechtspositie en mogelijke consequenties van proceshoudingen;</li> <li>– kan toezien op het achterwege blijven van ongeoorloofde druk;</li> <li>– kan toezien op de verslaglegging door opsporingsambtenaren;</li> <li>– zich terughoudend opstelt;</li> </ul> </li> <li>– de verdachte:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– bij verhorend ambtenaar of Ovj een verzoek kan indienen voor bijstand van de raadsman;</li> <li>– indien de raadsman niet bij het verhoor aanwezig is, zo veel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om met zijn raadsman te overleggen, mits dit de orde en voortgang van het verhoor niet te veel verstoort;</li> </ul> </li> </ul>	<b>C</b>
zal resulteren in	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 een consultatiegesprek van een halfuur voorafgaand aan en aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor, beide volledig gefinancierd door de overheid:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a voor verdachten van 17 jaar en jonger (zij kunnen geen afstand doen van het recht);</li> <li>b voor verdachten die zijn aangehouden voor een feit met een strafbedreiging <math>\geq 12</math> jaar en voor verdachten met een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap, tenzij zij na overleg met de raadsman afstand doen van hun recht (zij kunnen ondubbelzinnig en vrijwillig afstand doen);</li> <li>c voor verdachten die zijn aangehouden voor een feit waarop voorlopige hechtenis is gesteld (en niet vallen onder a of b), indien verdachte dat wenst (zij kunnen ondubbelzinnig en vrijwillig afstand doen);</li> </ol> </li> <li>2 de mogelijkheid om zelf een raadsman te regelen en mee te nemen naar het verhoor voor verdachten die zijn aangehouden voor een feit waarop geen voorlopige hechtenis is gesteld en voor niet-aangehouden verdachten die voor een verhoor op het politiebureau worden uitgenodigd;</li> <li>3 de mogelijkheid het consultatiegesprek met een halfuur te verlengen indien gewenst en het opsporingsonderzoek zich hier niet tegen verzet;</li> </ol>	<b>D</b>

26 Het betreft hier een doorontwikkeling van het schema van Verhoeven en Stevens (2013), waarmee enkele aanpassingen, die in de wet zijn gedaan ten opzichte van de aanwijzing, zijn verwerkt.

waardoor	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– verdachten beter:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– hun rechtspositie en consequenties van hun handelen overzien en hun proceshouding kunnen bepalen;</li> <li>– de vragen en verslaglegging van verhorend ambtenaren begrijpen en worden beschermd tegen verhoordruk;</li> </ul> </li> <li>– de opsporing zo min mogelijk wordt gehinderd;</li> <li>– de financiële kosten van de maatregel beheersbaar worden gehouden;</li> </ul>	<b>E</b>
↓	
zodat een eerlijk proces wordt gewaarborgd en uitsluitingsverwren worden voorkomen.	<b>F</b>

*Handelen van politie en advocatuur na de invoering van de wet*

In deze paragraaf presenteren we empirische bevindingen met betrekking tot het handelen van politie en advocatuur na de invoering van de wet. Daarbij besteden we aandacht aan de vraag of het daadwerkelijk handelen overeenkomt met het handelen zoals voorzien in de wet, wat zodoende een eerste aanzet voor de evaluatie van de beleidslogica biedt.

• *Politie*

Blok D uit figuur 1 laat zien dat van verhorend ambtenaren vier handelingen worden verwacht waarmee de rechtsbijstandsverlening in de praktijk uitvoerbaar wordt gemaakt. In de eerste plaats dienen verdachten zo snel mogelijk na de aanhouding op hun rechten te worden gewezen (ook wel cautie genoemd). Op basis van gesprekken met opsporingsambtenaren concludeert Klein Haarhuis (2018) dat de verdachte vrijwel altijd eenmalig en vaak op meerdere momenten wordt geïnformeerd over de rechten. Het dossieronderzoek van Geurts en Hoekstra (2021) laat zien dat na de invoering van de wet de cautie vaker wordt teruggevonden in het proces-verbaal. Het is echter moeilijk vast te stellen of dit daadwerkelijk betekent dat de cautie vaker wordt gegeven of dat het beter wordt geadmistreerd.<sup>27</sup> Van opsporingsambtenaren worden ook aanvullende handelingen verwacht in het geval de verdachte afstand doet van het recht op rechtsbijstand. Zo moeten zij de verdachte informeren over mogelijke gevolgen van afstand doen en over de mogelijkheid van de beslissing om afstand te doen terug te komen. Over deze handelingen is geen directe empirische informatie beschikbaar. Open vragen in de enquête met advocaten bieden indicaties dat deze handelingen in de praktijk minder vaak worden uitgevoerd dan het geven van de cautie (Geurts & Hoekstra, 2021). Sommige advocaten zijn van mening dat niet alle opsporingsambtenaren doordrongen zijn van het recht op rechtsbijstand.

Voor zover uit de empirische bevindingen kan worden afgeleid, wordt in het geval dat een piketadvocaat moet worden ingeschakeld, een melding gemaakt bij de piketcentrale (Geurts & Hoekstra, 2021; Klein Haarhuis, 2018). Deze meldingen zijn volgens sommige advocaten evenwel regelmatig incompleet of bevatten foutieve

27 Het is belangrijk te vermelden dat het geven van de cautie een ‘vast item’ in het pv-format is (Klein Haarhuis, 2018). Dit zorgt ervoor dat ook op basis van dossierstudie moeilijk uitsluitel is te geven over het daadwerkelijk geven van de cautie.

informatie. Het gaat dan om het ontbreken van telefoonnummers, verkeerde telefoonnummers, verkeerde locatie waar cliënt verblijft en ontbrekende omschrijving van het strafbare feit (Geurts & Hoekstra, 2021). Ook moeten opsporingsambtenaren hun handelen met betrekking tot de rechtsbijstandsverlening administreren in processen-verbaal. Over deze handelingen is weinig directe informatie beschikbaar in de onderzoeken die betrekking hebben op de periode na invoering van de wet.

Tot slot besteden we aandacht aan de wijze waarop het verhoor wordt uitgevoerd. De wet veronderstelt dat verhorend ambtenaren minder ongeoorloofde verhoordruk gebruiken als de advocaat bij het verhoor aanwezig is. Er is weinig empirisch onderzoek beschikbaar waarin verhoren zijn geanalyseerd van na 2017 (de invoering van de wet). Een enquête gehouden onder 173 opsporingsambtenaren met verhoorervaring laat echter zien dat het waarschijnlijk is dat na invoering van de wet beschuldigende verhoorstijlen worden gebruikt (Verhoeven e.a., 2020). Opsporingsambtenaren met verhoorervaring hebben aangegeven dat het gemiddeld genomen het meest waarschijnlijk is dat zij bewijs zouden voorleggen tijdens het verhoor. Toch is het ook waarschijnlijk dat ze inspelen op de emoties van de verdachte. De verdachte misleiden is minder waarschijnlijk, maar ook van deze verhoorstijl wordt aangegeven dat die gebruikt zou worden tijdens een verhoor. Onderzoek op basis van verhoren van voor 2017 laat zien dat de aanwezigheid van de advocaat beperkt impact lijkt te hebben op de wijze van verhoren. Er worden weinig verschillen gevonden in het gemiddeld gebruik van vijf verhoorstijlen tussen verhoren met en zonder advocaat. Alleen de verhoorstijl emotionele reactie uitlokken blijkt gemiddeld genomen minder vaak te worden gebruikt als de advocaat bij het verhoor aanwezig is (Verhoeven & Duinhof, 2017). Dit is in lijn met de gedachte van de wet, aangezien een beschuldigende verhoorstijl minder gebruikt lijkt te worden als de advocaat bij het verhoor aanwezig is. Al met al laten de beschikbare empirische bevindingen zien dat de wet maar in beperkte mate door lijkt te werken in de wijze waarop verhoren worden uitgevoerd.

- *Advocatuur*

Uit blok D van figuur 1 komt naar voren dat van de raadsman vier specifieke handelingen worden verwacht die betrekking hebben op het verlenen van rechtsbijstand. In de eerste plaats wordt de raadsman geacht binnen twee uur na de piketmelding rechtsbijstand te verlenen. Uit de enquête onder advocaten komt naar voren dat 80 procent van de advocaten aangeeft vaak tot (vrijwel) altijd binnen twee uur na de piketmelding rechtsbijstand te verlenen (Geurts & Hoekstra, 2021). Voor een substantieel deel van de advocaten blijkt het dus moeilijk te zijn tijdig rechtsbijstand te verlenen. Belangrijke redenen die worden gegeven, zijn de reistijd naar het politiebureau en de volle agenda van advocaten (Geurts & Hoekstra, 2021; Klein Haarhuis, 2018).

Een advocaat die reageert op de piketmelding, wordt geacht rechtsbijstand te verlenen in de vorm van consultatie- en/of verhoorbijstand. Met betrekking tot het verlenen van consultatiebijstand laat het dossieronderzoek van Geurts en Hoekstra (2021) zien dat iets meer dan de helft van de verdachten consultatiebijstand (21 procent) of consultatiebijstand in combinatie met verhoorbijstand (35 pro-

cent) heeft gekregen. De mate waarin rechtsbijstand wordt verleend, neemt toe naarmate de strafbedreiging hoger is (4-6 jaar: 49 procent; 6-12 jaar: 71 procent;  $\geq 12$  jaar: 86 procent). Dit komt overeen met de gedachte achter de wet dat meer rechtsbescherming nodig is naarmate het delict ernstiger is. Tijdens het consultatiegesprek is het de bedoeling dat de raadsman in ieder geval uitleg geeft over de rechtspositie van de verdachte en mogelijke consequenties van proceshoudingen. Hierover is empirisch weinig bekend na invoering van de wet. Eerder onderzoek heeft laten zien dat het consultatiegesprek vooral wordt gebruikt om uitleg te geven over de rechten en over wat verdachten kunnen verwachten tijdens het verhoor en daarna en voor zover mogelijk advies wordt gegeven over wat al dan niet te verklaren (Verhoeven & Stevens, 2013). Dit sluit in grote lijnen aan bij wat advocaten geacht worden te bespreken met de verdachte, zodat de verdachte beter is geïnformeerd en voorbereid.

In de enquête hebben advocaten aangegeven bij de meeste verhoren van hun cliënten aanwezig te zijn (Geurts & Hoekstra, 2021). Het dossieronderzoek laat zien dat de aanwezigheid afhankelijk is van de strafbedreiging. Naarmate het feit ernstiger is, wordt vaker verhoorbijstand verleend (4-6 jaar: 29 procent; 6-12 jaar: 47 procent;  $\geq 12$  jaar: 70 procent). Op basis van de enquête kan worden afgeleid dat de aanwezigheid bij vervolghoren minder is dan bij het eerste verhoor. Veel advocaten geven aan dat de hoogte van de piketvergoeding hier een rol in speelt. Ook zouden een lange reistijd en een volle agenda hierin van betekenis zijn. In de gevallen dat de raadsman verhoorbijstand verleent, wordt van hem verwacht toe te zien op het achterwege blijven van ongeoorloofde druk, toe te zien op de verslaglegging en zich terughoudend op te stellen. Uit de enquête komt naar voren dat het merendeel van de advocaten aangeeft het kunnen toezien op de verhoordruk een belangrijke meerwaarde te vinden van het aanwezig kunnen zijn bij het verhoor. Dit komt tot uitdrukking in het wijzen op het pressieverbod en op het zwijgrecht, dat de meeste advocaten vaak tot (vrijwel) altijd doen. Alle advocaten geven aan de mogelijkheid om de verslaglegging te kunnen controleren een belangrijke meerwaarde van verhoorbijstand te vinden. De enquête suggereert tot slot dat advocaten zich niet al te terughoudend opstellen. Bijna alle advocaten geven aan vaak tot (vrijwel) altijd vragen namens de verdachte te beantwoorden. Ook geven advocaten aan dat zij regelmatig om een onderbreking vragen om zelf een vraag te stellen of een opmerking te maken. De beschikbare informatie over de handelingen die van advocaten worden verwacht tijdens het verhoor is voor het grootste deel gebaseerd op wat advocaten hebben gezegd dat ze doen. Daarmee wordt nog geen inzicht verkregen in hoe het daadwerkelijk tijdens het verhoor verloopt. De hier gepresenteerde bevindingen moeten dus als een indicatie worden beschouwd van hoe de wet in de praktijk uitwerkt.

## Conclusie

In het hier gepresenteerde empirisch onderzoek staat het waarborgen van het recht op een eerlijk proces voor verdachten in strafzaken centraal. Het recht op een eerlijk proces kan worden gewaarborgd als het beginsel van processuele gelijkheid,

het recht tegen zelfbeschuldiging en het recht om te zwijgen praktisch en effectief zijn. In 2017 is de wet in werking getreden. De wet beoogt, door het verlenen van rechtsbijstand, de rechtspositie van verdachten te verbeteren en zodoende hiervoor genoemde rechten praktisch toepasbaar en effectief te maken. De reconstructie van de beleidstheorie heeft laten zien dat enkele specifieke handelingen van de politie en de advocatuur nodig zijn om rechtsbijstandsverlening bij het politieverhoor mogelijk te maken.

Met betrekking tot de politie komt uit het onderzoek naar voren dat opsporingsambtenaren in de meeste gevallen handelen zoals de wet beoogt. Er zijn evenwel indicaties dat het handelen van de politie in sommige gevallen onvoldoende bijdraagt aan het verbeteren van de rechtspositie van verdachten. Zo zijn piketmeldingen regelmatig incompleet of foutief. Dit maakt vooral het werk van advocaten lastig (meer uitzoeken en nabellen), maar kan in potentie ook een goede rechtsbijstandsverlening door advocaten in de weg staan. Daarnaast hebben advocaten de ervaring dat het informeren van verdachten beter kan. De cautie wordt gegeven, maar er is minder aandacht voor uitleg over mogelijke gevolgen van afstand doen van het recht en de mogelijkheid om van de beslissing om afstand te doen terug te komen. Dit sluit aan bij de internationale literatuur, waaruit eveneens naar voren komt dat opsporingsambtenaren verdachten informeren over hun rechten, maar onvoldoende nagaan of zij hun rechten ook begrijpen (Fernández-Molina & Montero-Molera, 2021; Snook e.a., 2016). Het gevolg van de beperkte uitleg van en toelichting bij het recht kan zijn dat de verdachte afziet van het recht of dat niet op de advocaat wordt gewacht met het verhoor, terwijl de verdachte wel verhoorbijstand wilde. Al met al is het dus nog maar de vraag of de wet ervoor zorgt dat verdachten voldoende begrip hebben van de situatie om weloverwogen keuzes te kunnen maken, zoals al dan niet gebruik maken van het recht op rechtsbijstand. Met betrekking tot de manier van verhoren wordt weinig ondersteuning gevonden voor het doel dat de wet moet bijdragen aan het tegengaan van ongeoorloofde druk. Verhoorend politieambtenaren geven aan beschuldigende verhoorstijlen te gebruiken en verhoorders lijken maar beperkt hun manier van verhoren aan te passen als de advocaat aanwezig is. Misleiden en inspelen op de emotie van de verdachte zijn beschuldigende manieren van verhoren waarvan verhoordruk uitgaat en die samengaan met een risico op valse verklaringen (Meissner e.a., 2014; Mindthoff & Meissner, in druk). Er bestaat dus nog een substantieel risico dat tijdens het verhoor ongeoorloofde druk op de verdachte wordt uitgeoefend.

Uit de informatie over het handelen van de advocatuur komt een beeld naar voren dat ook zij op hoofdlijnen handelen in lijn met wat de wet beoogt. Het merendeel van de advocaten lukt het om binnen twee uur na de piketmelding rechtsbijstand te verlenen. Tijdens het consultatiegesprek geven ze tekst en uitleg en bereiden ze de verdachte voor op wat komen gaat. Tijdens het verhoor zien ze toe op het achterwege blijven van verhoordruk en het correct vastleggen van de verklaring van de verdachte. Ook gaan ze verder dan dat door vragen namens de verdachte te beantwoorden, zelf vragen te stellen of om een onderbreking te vragen. Advocaten lijken hun rol tijdens het verhoor dus ruimer (een actievere bijdrage) in te vullen dan in het Besluit inrichting en orde politieverhoor wordt voorgeschreven. Ook het Hof van Discipline stelt dat een advocaat actief mag bijdragen aan het politieverhoor

als hij dit in het belang van zijn cliënt acht. Met betrekking tot de rol van de advocaat tijdens het politieverhoor bestaat er dus een spanningsveld. Een actieve bijdrage kan enerzijds het verhoorproces verstoren, maar anderzijds nodig zijn om de rechten van de verdachte te waarborgen. Hoe die balans uitvalt, zal afhankelijk zijn van de specifieke zaak. Ook bij het handelen van de advocatuur zijn factoren gevonden die het verbeteren van de rechtspositie van verdachten in de weg staan. Volgens advocaten lukt het hun niet altijd om tijdig consultatiebijstand te verlenen of bij elk verhoor aanwezig te zijn door volle agenda's, een lange reistijd en ontoereikende piketvergoedingen. Ook hierdoor dreigt een deel van de verdachten onvoldoende rechtsbijstand te krijgen.

Uit het inzicht dat met deze studie op basis van empirische gegevens is verkregen, kan worden afgeleid dat de wet niet volledig in de praktijk uitwerkt zoals beoogd. Gezegd moet worden dat opsporingsambtenaren en advocaten op hoofdlijnen handelen zoals in de wet wordt verondersteld. Dit draagt eraan bij dat in veel gevallen consultatie- en verhoorbijstand aan aangehouden verdachten worden verleend. Dat neemt niet weg dat bepaalde handelingen (of het uitblijven daarvan) van beide partijen een goede rechtsbijstandsverlening in de weg staan. Opsporingsambtenaren proberen maar beperkt na te gaan of verdachten hun rechten ook daadwerkelijk begrijpen. Advocaten lijken een afweging te maken wanneer zij bijvoorbeeld wel of niet bij een verhoor aanwezig zijn. Voor de groep verdachten die ondubbelzinnig en vrijwillig afstand kunnen doen van het recht op rechtsbijstand, wat een substantiële groep verdachten betreft, bestaat daarmee het risico dat zij geen consultatie- en verhoorbijstand krijgen, terwijl dit voor hen in de specifieke zaak wel van belang had kunnen zijn. Het is dan ook nog maar de vraag in welke mate het beginsel van processuele gelijkheid, het recht tegen zelfbeschuldiging en het recht om te zwijgen voor deze groep verdachten praktisch toepasbaar en effectief zijn. De conclusie op basis van de eerste indruk die in deze studie is gepresenteerd, is dan ook dat er niet zonder meer van uit kan worden gegaan dat in alle gevallen het recht op een eerlijk proces met de wet wordt gewaarborgd.

Deze studie heeft laten zien dat de invoering van de wet een duidelijke bijdrage levert aan het beschermen van de rechten van de mens door de rechtspositie van verdachten die zijn aangehouden van een strafbaar feit te verbeteren. Waar voorheen verdachten in theorie wel toegang tot rechtshulp hadden in de eerste fase van het politieverhoor, was dit geen expliciet recht, praktisch gezien niet haalbaar, en vaak hadden verdachten hier ook geen weet van. Na de invoering van de wet is onder vrijwel alle omstandigheden rechtshulp een reële mogelijkheid geworden en worden de meeste verdachten hier ook op gewezen. Deze studie laat echter ook zien dat het borgen van mensenrechten afhankelijk is van de wijze waarop betrokken partijen in de praktijk omgaan met wat er in wet- en regelgeving is vastgelegd. In het geval van de wet blijkt er een discrepantie te bestaan tussen de met de wet beoogde handelingen van politie en advocatuur en hun daadwerkelijk handelen in de praktijk. Deze discrepantie staat het volledig realiseren van de beoogde doelstelling van deze wet in de weg.

Een belangrijke verbeterstap is om bij de verdere ontwikkeling van wetgeving en beleid meer gebruik te maken van inzichten uit empirisch onderzoek. Met empi-

risch onderzoek kan worden nagegaan waarom anders wordt gehandeld dan met de wet wordt beoogd. Mogelijk is de wetgeving gestoeld op verkeerde veronderstellingen over de gedragsmechanismen en hoe die met wetgeving beïnvloed zouden kunnen worden. Deze studie heeft duidelijk gemaakt dat bij de wet niet of nauwelijks gebruik is gemaakt van inzichten uit empirisch onderzoek naar gedragsmechanismen. Mogelijk ontbreekt het aan voldoende draagvlak bij betrokken partijen om werkwijzen aan te passen. De decennialange discussie over dit onderwerp vormt een indicatie hiervoor. Mogelijk ontbreken belangrijke randvoorwaarden om beoogde doelen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Ook hiervoor zijn indicaties gevonden. De toenemende last van administratieve handelingen bij de politie en de vraag vanuit de advocatuur om hogere vergoedingen zijn hier indicaties voor. Meer verklarend empirisch onderzoek kan inzichten genereren in hoe hiervoor genoemde aspecten ervoor kunnen zorgen dat het daadwerkelijk handelen niet overeenkomt met het beoogde handelen. Door die inzichten te gebruiken bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid kunnen doelstellingen en het daadwerkelijk handelen in de praktijk beter op elkaar afgestemd worden. Dit draagt uiteindelijk bij aan het verder waarborgen van fundamentele mensenrechten van verdachten in Nederland.

## Literatuur

- Blackstock, J., Cape, E., Hodgson, J., Ogorodova, A. & Spronken, T. (2014). *Inside Police Custody: An Empirical Account of Suspects' Rights in Four Jurisdictions*. Cambridge: Intersentia.
- Boom, W.H. van & Giesen, I. (2018). Tien jaar civilologie: hoe ver staan de luiken open? In: J. Baeck (red.). *Privaatrecht in actie!* Brugge: Die Keure, 15-46.
- Fernández-Molina, E. & Montero-Molera, A. (2021). An assessment of how rights are read and exercised at a police station in Spain. *European Journal on Criminal Policy Research*, 28(5), 641-659.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1987). *De toelating van raadslieden tot het politieke verdachtenverhoor*. Arnhem: Gouda Quint.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2001). De toelating van de raadsman tot het politieke verdachtenverhoor. Een status questionis op de drempel van de eenentwintigste eeuw. In: M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.). *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering*. Deventer: Gouda Quint, 671-755.
- Geurts, T. & Hoekstra, M.S. (m.m.v. R. Aidala, E.M.Th. Beenackers, L.E.H.P. van Lierop & G. Teeuwen) (2021). *Advocaat bij politieverhoor 2017-2019* (Cahiers 2021-13). Den Haag: WODC.
- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 19, 493-531.
- Klein Haarhuis, C.M. (m.m.v. L. van Lierop, R. Aidala, E. Beenackers, T. de Vroome, R. Damen, G. Maertens & D. Burema) (2018). *Langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor'* (eerste editie) (Cahier 2018-16). Den Haag: WODC.
- Klein Haarhuis, C. & Leeuw, F.L. (2004). De reconstructie van programmatheorieën. Beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. *Justitiële verkenningen*, 30(5), 11-30.



- Leeuw, F.L. (1991). Policy theories, knowledge utilization, and evaluation. *Knowledge and Policy*, 4, 73-92.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5-20.
- Leeuw, F.L. (2008). *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels* (oratie Universiteit Maastricht).
- Leeuw, F.L., Gils, G.H.C. van & Kreft, C. (1999). Evaluating anti-corruption initiatives. Underlying logic and mid-term impact of a World Bank program. *Evaluation*, 5, 194-219.
- Meissner, C.A., Redlich, A.D., Michael, S.W., Evans, J.R., Camilletti, C.R., Bhatt, S. & Brandon, S. (2014). Accusatorial and information-gathering interrogation methods and their effects on true and false confessions: a meta-analytic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 459-486.
- Mindthoff, A. & Meissner, C.A. (in druk). Interviewing and interrogations: from the third degree to science-based approaches. In: B. Fox & E. Verona (eds.). *Handbook of Evidence-Based Criminal Justice Practices*. New York: Routledge.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. & Henry, G.T. (2018). *Evaluation: A Systematic Approach* (8th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Snook, B., Luther, K., Eastwood, J., Collins, R. & Evans, S. (2016). Advancing legal literacy: the effect of listenability on the comprehension of interrogation rights. *Legal and Criminological Psychology*, 21(1), 174-188.
- Spronken, T.N.B.M. (2001). *Een onderzoek naar de normering van het optreden van advocaten in strafzaken*. Deventer: Kluwer.
- Stevens, L. & Verhoeven, W.J. (2020). Rechtsbijstand bij het verdachtenverhoor. In: C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille & M. Smit (red.). *Nederlandse encyclopedie empirical legal studies*. Den Haag: Boom juridisch, 705-738.
- Vanderhallen, M., Jong, A. de, Nelen, H. & Spronken, T. (2014). *Rechtsbijstand en de waarde van het verhoor. Een studie naar de te verwachten gevolgen op de verklaringsbereidheid en de opsporing en bewijsvoering in strafzaken van het verlenen van rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het verhoor*. Maastricht: Universiteit Maastricht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Strafrecht en Criminologie.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Verhoeven, W.J. & Duinhof, E.L. (2017). *Effectiviteit van het verdachtenverhoor. Een veldstudie naar de relatie tussen verhoortechnieken, de verklaring van verdachten en de aanwezigheid van de advocaat in zware zaken* (Politiewetenschap 95). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Verhoeven, W.J. & Stevens, L. (2013). *Rechtsbijstand bij politieverhoor. Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht*. Den Haag: Boom Lemma.
- Verhoeven, W.J., Vanderveen, G.N.G., Dillen, L.F. van & Kruit, S.D. (m.m.v. M. Hysaj) (2020). *Verbeelding in de verhoorkamer. De invloed van het gebruik van beeldmateriaal in het verhoor op verhoortechnieken en proceshouding* (Politiewetenschap 117). Den Haag: Sdu Uitgevers.

## Bijlage. Systeem van veronderstellingen achter de wet- en regelgeving betreffende het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor

Het systeem van veronderstellingen dat in deze bijlage wordt gepresenteerd, is opgebouwd op basis van de concrete doelen die met de wet beoogd worden. Bij de afzonderlijke veronderstellingen die hierna worden weergegeven, is aangegeven uit welke bron ze zijn afgeleid. De verwijzingen naar de aanwijzing zijn aangegeven met *Stcrt. 2010, 4003*, de verwijzingen naar de conclusie die advocaat-generaal Knigge in drie cassatiezaken heeft uitgesproken, zijn aangegeven met *Concl. A-G Knigge, 2009, 349*, de verwijzingen naar de uitspraak van de Hoge Raad zijn aangegeven met *HR, 2009, 349*, de verwijzingen naar een interview met een van de opstellers van de aanwijzing zijn aangegeven met *Interview*, de verwijzingen naar het dossier van de Werkgroep Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor zijn aangegeven met *Dossier*, de verwijzingen naar de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten zijn aangegeven met *Stcrt. 2010, 11885* en de verwijzingen naar de Beleidsregel vergoeding raadsman zijn aangegeven met *RvR, 2010*. Daar waar de wet afwijkt van de tijdelijke regelgeving wordt naar de wet verwezen met *Stb. 2017, 66*. De veronderstellingen waar als bron *warrant* bij staat vermeld, vormen de aanvullende veronderstellingen waarmee de ontbrekende verbanden binnen of tussen veronderstellingen worden gelegd.

**Doel 3.** Het organiseren en financieren van het contact met de advocaat, zodat deze daadwerkelijk het consultatiegesprek kan verzorgen dan wel bij het verhoor aanwezig kan zijn.

### Resultaatsverplichting autoriteiten

- *Veronderstelling 1.* Wanneer politie, Openbaar Ministerie en Raad voor Rechtsbijstand een grotere resultaatsverplichting – informering, organisatie en bekostiging – krijgen om zorg te dragen voor rechtsbijstand tijdens het politieverhoor, is het aannemelijk dat de rechtspositie van verdachten wordt verbeterd (*Concl. A-G Knigge, 2009, 349*).
- *Veronderstelling 2.* Wanneer opsporingsambtenaren verdachten op het moment van aanhouden wijzen op hun recht op consultatie- en verhoorbijstand en een melding maken bij de piketcentrale, is het aannemelijker dat de autoriteiten aan deze resultaatsverplichting voldoen dan wanneer het initiatief tot het organiseren van rechtsbijstand bij verdachten wordt gelegd (*Stcrt. 2010, 4003; Concl. A-G Knigge, 2009, 349*).
- *Veronderstelling 3.* Wanneer hiervoor de bestaande infrastructuur van het piketsysteem wordt gebruikt, is het aannemelijk dat de raadsman voor het consultatiegesprek en de aanwezigheid tijdens het verhoor op het politiebureau wordt gekregen (*Concl. A-G Knigge, 2009, 349; Interview*).
- *Veronderstelling 4.* En wanneer gelijktijdig de vergoeding voor de advocatuur wordt geregeld, is het aannemelijk dat de informering, organisatie en bekostiging van het recht op rechtsbijstand op elkaar zijn afgestemd (*Interview; RvR, 2010*).

- *Veronderstelling 5.* Wanneer dan voldoende advocaten beschikbaar zijn die daarbij bereid zijn rechtsbijstand te verlenen, is het aannemelijk dat de autoriteiten kunnen waarborgen dat verdachten daadwerkelijk consultatie- en verhoorbijstand krijgen verleend (*Dossier*).

**Doel 4/5.** Het beheersbaar houden van de financiering/het zo min mogelijk hinderen van de opsporing.

#### *Beheersbaarheid financiële kosten*

- *Veronderstelling 6.* Het kunnen waarborgen dat verdachten daadwerkelijk consultatie- en verhoorbijstand krijgen verleend, is mede afhankelijk van het beheersbaar houden van de financiële kosten (*Interview*).
- *Veronderstelling 7.* Naarmate verdachten kwetsbaarder zijn en de strafbedreiging hoger is, is het aannemelijker dat de consequenties voor verdachten groter zijn en is het daardoor moeilijker voor hen om hun situatie en de consequenties van hun handelen te overzien, waardoor het belang van consultatie- en verhoorbijstand toeneemt (*warrant*).
- *Veronderstelling 8.* Voor aangehouden verdachten is het aannemelijker dat de consequenties voor verdachten groter zijn en het daardoor voor hen moeilijker is om hun situatie en de consequenties van hun handelen te overzien dan voor niet-aangehouden verdachten, waardoor het belang van consultatie- en verhoorbijstand toeneemt (*warrant*).
- *Veronderstelling 9.* Wanneer verdachten kwetsbaarder zijn, de strafbedreiging hoger is of de verdachte is aangehouden, wordt van de autoriteiten dan ook een grotere resultaatsverplichting gevraagd te waarborgen dat verdachten daadwerkelijk consultatie- en verhoorbijstand krijgen verleend (*Concl. A-G Knigge, 2009, 349; Interview*).
- *Veronderstelling 10.* Wanneer de resultaatsverplichting van de autoriteiten wordt gedifferentieerd naar kwetsbaarheid van de verdachten, toelating van voorlopige hechtenis (hogere strafbedreiging) en aangehouden zijn of niet, is het aannemelijker dat voldoende waarborgen worden geboden voor de verlening van consultatie- en verhoorbijstand bij beheersbaar blijvende financiële kosten dan wanneer één uniforme beleidsregel voor alle zaken wordt gebruikt (*Interview; Strct. 2010, 4003*).

#### *Effectiviteit van de opsporing*

- *Veronderstelling 11.* Het waarborgen dat verdachten daadwerkelijk consultatie- en verhoorbijstand krijgen verleend, mag niet ten koste gaan van de effectiviteit van de opsporing (*Interview*).
- *Veronderstelling 12.* Naarmate meer tijd van de periode ophouden voor verhoor kan worden gebruikt voor het opsporingsonderzoek en naarmate eerder met het opsporingsonderzoek kan worden gestart, hebben opsporingsambtenaren meer mogelijkheden om de betrokkenheid van verdachten te onderzoeken (*warrant*).
- *Veronderstelling 13.* Naarmate de raadsman gedurende het opsporingsonderzoek meer mogelijkheden heeft om de belangen van zijn cliënten te beharti-

gen, is de kans groter dat zijn handelingen het opsporingsonderzoek beïnvloeden (*warrant*).

- *Veronderstelling 14*. Wanneer de wachttijd voordat met het verhoor mag worden gestart korter is en de rol van de raadsman tijdens het politieverhoor terughoudender, is het aannemelijk dat de opsporing effectief zal blijven (*Stcrt. 2010, 4003; Interview*).

#### *Mogelijkheid tot afstand doen van rechten*

- *Veronderstelling 15*. Wanneer aangehouden verdachten de mogelijkheid wordt gegeven afstand te doen van hun recht op consultatie- en verhoorbijstand, is het aannemelijk dat de kosten beheersbaar blijven en de effectiviteit van de opsporing behouden blijft (*Stcrt. 2010, 4003; Interview*).
- *Veronderstelling 16*. Naarmate de regels omtrent de bewijsvoering complexer zijn, is het aannemelijker dat het voor aangehouden verdachten moeilijker is relevante informatie betreffende hun situatie te begrijpen en te verwerken, waardoor het voor hen moeilijker is te bepalen of zij consultatie- en verhoorbijstand nodig hebben (*warrant*).
- *Veronderstelling 17*. Naarmate de strafbedreiging hoger is, is het aannemelijker dat de consequenties voor aangehouden verdachten groter zijn en is het moeilijker voor hen om hun situatie en de consequenties van hun handelen te overzien, waardoor het moeilijker is te bepalen of zij consultatie- en verhoorbijstand nodig hebben (*warrant*).
- *Veronderstelling 18*. Naarmate de regels omtrent de bewijsvoering complexer zijn en de strafbedreiging hoger is, wordt van de autoriteiten gevraagd meer waarborgen te bieden om twijfel te voorkomen over weloverwogen afstand doen van het recht op consultatie- en verhoorbijstand (*Stcrt. 2010, 4003; Concl. A-G Knigge, 2009, 349*).
- *Veronderstelling 19*. Wanneer aangehouden verdachten van 18 jaar en ouder bij misdrijven met twaalf jaar of meer gevangenisstraf alleen na overleg met de raadsman afstand kunnen doen van hun recht op consultatie- en verhoorbijstand, is het aannemelijk dat de autoriteiten voldoende waarborgen bieden om twijfel te voorkomen over weloverwogen afstand doen (*Stb. 2017, 66*).
- *Veronderstelling 20*. Wanneer aangehouden verdachten met minder verstandelijke of cognitieve capaciteiten bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten alleen na overleg met de raadsman afstand kunnen doen van hun recht op consultatie- en verhoorbijstand, is het aannemelijk dat de autoriteiten voldoende waarborgen bieden om twijfel te voorkomen over weloverwogen afstand doen (*Stb. 2017, 66*).
- *Veronderstelling 21*. Naarmate aangehouden verdachten jonger zijn, is hun sociale cognitie nog niet ver genoeg ontwikkeld om relevante informatie betreffende hun rechtspositie te begrijpen en te verwerken (*warrant*).
- *Veronderstelling 22*. Naarmate aangehouden verdachten jonger zijn, zal de strafbedreiging zwaardere consequenties voor hen hebben en zullen zij meer moeite hebben hun situatie en de consequenties van hun handelen te kunnen overzien, waardoor het moeilijker voor hen is te bepalen of zij consultatie- en verhoorbijstand nodig hebben (*warrant*).

- *Veronderstelling 23*. Naarmate aangehouden verdachten jonger zijn, hebben zij meer bescherming nodig tegen de druk van de verhoorsituatie en hebben zij meer moeite de vragen van de opsporingsambtenaren te begrijpen, de consequenties van hun verklaring te overzien en te begrijpen wat het proces-verbaal dat zij ondertekenen inhoudt (*Interview; Concl. A-G Knigge, 2009, 349*).
- *Veronderstelling 24*. Wanneer aangehouden verdachten van 17 jaar of jonger bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten geen afstand kunnen doen van hun recht op consultatie- en verhoorbijstand, is het aannemelijk dat de autoriteiten voldoende waarborgen bieden om twijfel te voorkomen over weloverwogen afstand doen (*Stb. 2017, 66*).

**Doel 1(A)**. Het verbeteren van de rechtspositie van verdachten.

#### *Consultatiebijstand*

- *Veronderstelling 25*. Naarmate de regels omtrent het bewijs en de bewijsvoering complexer zijn, is het voor verdachten moeilijker alle relevante informatie betreffende hun rechtspositie te begrijpen en te verwerken (*warrant*).
- *Veronderstelling 26*. Wanneer verdachten tijdens een consultatiegesprek van hun raadsman uitleg en advies krijgen over hun situatie, de procesgang, de bepaling van hun proceshouding en de mogelijke consequenties van de verschillende proceshoudingen, is het aannemelijk dat zij beter in staat zijn hun rechtspositie te overzien (*Interview*).
- *Veronderstelling 27*. Wanneer verdachten door uitleg en advies tijdens een consultatiegesprek met hun raadsman beter in staat zijn hun rechtspositie te overzien, is het aannemelijk dat daardoor hun rechtspositie verbetert (*warrant*).

#### *Verhoorbijstand*

- *Veronderstelling 28*. Wanneer de raadsman tijdens het politieverhoor aanwezig is, is het aannemelijk dat deze de verdachte ondersteunt en erop toeziet dat de verdachte de vragen van opsporingsambtenaren en de verslaglegging in het proces-verbaal begrijpt (*Stb. 2017, 66; Interview; Strct. 2010, 11885*).
- *Veronderstelling 29*. Naarmate het toezicht op het handelen van opsporingsambtenaren tijdens het verhoor toeneemt, zullen opsporingsambtenaren zich meer weerhouden van regelovertreding (*warrant*).
- *Veronderstelling 30*. Wanneer de raadsman tijdens het politieverhoor aanwezig is, is het tevens aannemelijk dat deze erop toeziet dat opsporingsambtenaren minder druk uitoefenen (*Stb. 2017, 66; Interview*).
- *Veronderstelling 31*. Wanneer verdachten door de aanwezigheid van hun raadsman de vragen van opsporingsambtenaren en de verslaglegging beter begrijpen en wanneer minder druk tegen hen wordt ingezet, is het aannemelijk dat hun rechtspositie daardoor verbetert (*warrant*).

**Doel 6**. Het uniform handelen van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek.

- *Veronderstelling 32*. Wanneer de handelwijze van justitie betreffende het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor in de wet wordt vastgelegd, is het aan-

nemelijk dat politie en Openbaar Ministerie het informeren over en de organisatie van consultatie- en verhoorbijstand uniform zullen uitvoeren (*Interview*).

**Doel 1(B)/2.** Het waarborgen van een eerlijk proces/het voorkomen van uitsluitingsverweren.

- *Veronderstelling 33.* Wanneer de autoriteiten op vorenstaande manier invulling geven aan hun resultaatsverplichting zorg te dragen voor rechtsbijstand bij het politieverhoor, zal aan de voorwaarden van financiële beheersbaarheid en behoud van effectiviteit van de opsporing worden voldaan, en is het aannemelijk dat het recht van verdachten op consultatie- en verhoorbijstand praktisch wordt geëffectueerd en in het verlengde daarvan uitsluitingsverweren worden voorkomen (*Stcrt. 2010, 4003; Interview*).

reproduced with permission of copyright owner. Further  
reproduction prohibited without permission.