



## **Advies Raad van State inzake het Besluit van september 2017 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met onder meer de uitbreiding van het recht op verhoorbijstand naar meerderjarige verdachten**

### **Nader Rapport**

*30 mei 2017*

*Nr. 2017000892*

*Directeur Wetgeving en Juridische Zaken*

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met onder meer de uitbreiding van het recht op verhoorbijstand naar meerderjarige verdachten**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 2017, nr. 2017000892, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juni 2017, no. W03.17.0144/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen, met dien verstande dat de tweede opmerking is verwerkt door in het ontwerp artikel 23, tweede lid, onderdeel b, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in subonderdelen te verdelen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
S.A. Blok.*



---

## Advies Raad van State

No. W03.17.0144/II

's-Gravenhage, 14 juni 2017

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 2017, no.2017000892, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met onder meer de uitbreiding van het recht op verhoorbijstand naar meerderjarige verdachten, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.17.0144/II**

- In onderdeel A 'In artikel 23, tweede lid, onderdeel b, wordt 'artikel 61, eerste lid' vervangen door 'artikel 56a, eerste lid' vervangen door: In artikel 23, tweede lid, onderdeel b, wordt 'als bedoeld in artikel 61, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering' vervangen door: in het kader van het ophouden voor onderzoek als bedoeld in artikel 56a, eerste en vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- In onderdeel A, 'en wordt voor de punt aan het slot ingevoegd: of, indien het een strafbaar feit betreft waarvoor geen bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend, het een kwetsbare verdachte betreft als bedoeld in artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering' vervangen door: en wordt na de puntkomma aan het slot van onderdeel b (nieuw) een onderdeel ingevoegd: c. van kwetsbare verdachten als bedoeld in artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering en het een strafbaar feit betreft waarvoor geen bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend.
- In onderdeel B 'Artikel 23a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd: 1. In de aanhef vervalt 'die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt,' vervangen door: Artikel 23a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd: 1. In de aanhef vervalt 'die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt, en de verdenking ziet op een strafbaar feit'.
- In de Nota van toelichting onder 1.1, in de zin 'Op grond van een arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015 hebben ook aangehouden *meerderjarige* verdachten per 1 maart 2016 recht op verhoorbijstand in strafzaken waarin een bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend.' de zinsnede 'in strafzaken waarin een bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend' schrappen. (De Hoge Raad legt deze beperking namelijk niet aan in het arrest (Rechtsoverweging 6.4.3, ECLI: NL:HR 2015: 3608)).



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met onder meer de uitbreiding van het recht op verhoorbijstand naar meerderjarige verdachten**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, van ..., nr. ...;

Gelet op artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., no. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

#### **A**

In artikel 23, tweede lid, onderdeel b, wordt 'artikel 61, eerste lid' vervangen door 'artikel 56a, eerste lid' en wordt voor de punt aan het slot ingevoegd: of, indien het een strafbaar feit betreft waarvoor geen bevel tot in verzekeringstelling kan worden verleend, het een kwetsbare verdachte betreft als bedoeld in artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

#### **B**

Artikel 23a, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef vervalt 'die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt,'.
2. In onderdeel a wordt '2 punten' vervangen door: 3 punten.
3. In onderdeel b wordt '1 punt' vervangen door: 1,5 punt.

### **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2017.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

#### 1.1 Verhoorbijstand

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) bevat sinds 15 november 2011 een vergoedingsregeling voor verhoorbijstand door advocaten aan aangehouden *minderjarige* verdachten in strafzaken waarin een bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend.<sup>1</sup> Verhoorbijstand is rechtsbijstand van een advocaat tijdens een politieverhoor. Op grond van een arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015<sup>2</sup> hebben ook aangehouden *meerderjarige* verdachten per 1 maart 2016 recht op verhoorbijstand in strafzaken waarin een bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend, gelet op de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde jurisprudentie; dit is inmiddels geregeld in artikel 28d van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Het onderhavige besluit strekt er hoofdzakelijk toe om de vergoedingsregeling uit te breiden met verhoorbijstand aan aangehouden *meerderjarige* verdachten.

De Hoge Raad heeft in zijn arrest overwogen ervan uit te gaan dat met ingang van 1 maart 2016 toepassing zal worden gegeven aan de regel dat een aangehouden verdachte recht heeft op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor in vorenbedoelde strafzaken. Uit het arrest blijkt dat de Hoge Raad daarbij niet langer onderscheid maakt tussen minderjarige en meerderjarige verdachten. Aan het arrest is uitvoering gegeven door onder meer een beleidsbrief van het OM<sup>3</sup> en vervolgens door de invoering van artikel 28d Sv.<sup>4</sup>

Om advocaten voor verhoorbijstand ook in geval van meerderjarige verdachten een vergoeding te kunnen toekennen heeft de raad voor rechtsbijstand met ingang van 1 maart 2016 een beleidsregel<sup>5</sup> ingevoerd in afwachting van de onderhavige aanpassing van het Bvr. Bij de hoogte van de vergoeding is uitgegaan van de vergoeding die op grond van het oude artikel 23a Bvr werd geboden voor verhoorbijstand aan minderjarige verdachten, maar dan verhoogd met 50%. Ook voor politieverhoren van minderjarige verdachten is sprake van een verhoging (met 50%) sinds 1 maart 2016, zodat sindsdien hetzelfde bedrag geldt bij meerderjarige en minderjarige verdachten.

Volgens art. 4:23, derde lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende één jaar zonder wettelijke grondslag een subsidie worden verstrekt. Daarom moet uiterlijk met ingang van 1 maart 2017 worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de financiering van verhoorbijstand aan meerderjarigen. Daartoe strekt de onderhavige wijziging van artikel 23a Bvr en de terugwerkende kracht<sup>6</sup> tot 1 maart 2017 (als gevolg van artikel II van het onderhavige besluit).

Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De wijziging van artikel 23a Bvr strekt er louter toe de inhoud van de beleidsregel te verheffen tot algemeen verbindend voorschrift, om te voldoen aan artikel 4:23, eerste lid, Awb, het legaliteitsvereiste voor subsidies door bestuursorganen.

#### 1.2 Consultatiebijstand

Consultatiebijstand is het in artikel 28c, eerste lid, Sv bedoelde onderhoud met een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor. Zoals nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 23, derde lid, Bvr regelt dit besluit tevens dat consultatiebijstand aan kwetsbare verdachten voortaan ook wordt vergoed bij verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten. De reden hiervoor is tweeledig.

Minderjarige verdachten (die onder de term kwetsbare verdachten vallen) kunnen op grond van artikel 489, eerste lid, Sv in het geheel geen afstand doen van consultatiebijstand, ook in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten.

Overige kwetsbare verdachten kunnen als gevolg van artikel 28c, tweede lid, Sv slechts afstand doen van consultatiebijstand nadat zij door een raadsman over de gevolgen daarvan zijn ingelicht. Dit

<sup>1</sup> Besluit van 9 november 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelings verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren (Stb. 2011, 526).

<sup>2</sup> ECLI:NL:HR:2015:3608.

<sup>3</sup> Beleidsbrief OM raadsman bij politieverhoor per 1 maart 2016 (Kamerstukken 2015/16, 34 157 nr. B, bijlage).

<sup>4</sup> Ingevoerd per 1 maart 2017 door de Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU (...) betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures (...) (Stb. 2016, 475).

<sup>5</sup> Beleidsregel van de Raad voor Rechtsbijstand tot verstrekking van subsidie aan advocaten die rechtsbijstand verlenen aan aangehouden verdachten tijdens het politieverhoor (Stcrt 2016, nr. 7526). Vastgesteld op 5 februari 2016, inwerkingtreding 1 maart 2016.

<sup>6</sup> Overeenkomstig ABRvS 20 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4298, ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1474, r.o. 2.7.1 en CRvB 2 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB5939, r.o. 5.1.2.



betekent dat zij niet *zelfstandig* afstand kunnen doen van hun recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het verhoor. De regering acht het daarom redelijk in de financiering ervan te voorzien.

Het voorgaande leidt ertoe dat in het onderhavige besluit wordt geregeld dat consultatiebijstand aan kwetsbare verdachten, inclusief minderjarigen, voortaan ook in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend, wordt vergoed. De hoogte van de vergoeding is gesteld op 0,75 punt uitgaande van het feit dat de werkzaamheden van de advocaat nagenoeg overeen zullen komen met de verlening van consultatiebijstand in zaken waarvoor wel een bevel tot inverzekeringstelling kan worden verleend.

## 2. Toepassingsbereik van de regeling over verhoorbijstand

Is sprake van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, dan is ook de *tijdens* het verhoor verleende rechtsbijstand kosteloos. Dat vloeit voort uit artikel 43, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb), zoals dat per 1 maart 2017 luidt door de Wet van 17 november 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (Stb. 2016, 476). Hierdoor is de rechtsbijstand kosteloos ingeval de raad voor rechtsbijstand op grond van een wettelijk voorschrift in het Wetboek van Strafvordering een raadsman aanwijst of – op last van de rechter – toevoegt. Daarmee is voor verreweg het grootste deel van de verdachten die in de eerste fase van het opsporingsonderzoek door de politie worden verhoord voorzien in kosteloze rechtsbijstand van een raadsman.

## 3. Hoogte van de vergoeding voor verhoorbijstand

Dit besluit sluit volledig aan bij de hoogte van de puntenvergoedingen uit de voornoemde beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand, die de vergoedingen met 50% verhoogde. Dat betekent dat sindsdien de vergoeding forfaitair 1,5 punt bedraagt voor verhoorbijstand in lichtere zaken en 3 punten voor verhoorbijstand in zwaardere zaken als bedoeld in artikel 23a, eerste lid, onder a, Bvr. De vergoeding geldt voor het bijwonen van één of meerdere verhoren in de zogenaamde piketfase (dat wil zeggen de eerste 6 á 18 uur na aanhouding plus – indien aan de orde – drie á zes dagen inverzekeringstelling).

In 2016 is door advies- en onderzoeksbureau Significant onderzoek gedaan naar de gemiddelde duur en het aantal verhoren per soort zaak in de piketfase. De conclusie van Significant is dat de puntvergoedingen die sinds de beleidsregel gelden, in redelijke verhouding staan tot de gemiddelde verhoorduur voor het betreffende type zaken. De uitkomsten nopen derhalve niet tot aanpassing van de geldende puntvergoedingen. Het onderzoek geeft geen aanleiding om hogere vergoedingen toe te kennen dan die sinds de beleidsregel gelden. Wel heb ik aangekondigd dat de gemiddelde verhoorduur ook over een langere termijn zal worden gemonitord als onderdeel van de langetermijnmonitor raadsman bij politieverhoor van het WODC. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar mijn brief van 1 september 2016 aan de Tweede Kamer.<sup>7</sup>

## 4. Gevolgen voor de rijksbegroting

Om met ingang van 2016 te kunnen voorzien in vergoeding van verhoorbijstand aan zowel meerderjarige als minderjarige verdachten is het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand enkele jaren geleden al structureel opgehoogd. Op dit punt heeft het onderhavige besluit dus geen gevolgen voor de rijksbegroting. De extra kosten van consultatiebijstand voor kwetsbare *meerderjarige* verdachten in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten maakten nog geen onderdeel uit van deze ophoging. Op basis van de aanname dat ca. 20% van de volwassen verdachten in dit type zaken onder de noemer 'kwetsbaar' valt, wordt ervan uitgegaan dat het hier om ruim 7.000 nieuwe vergoedingsmomenten gaat. Uitgaande van een vergoeding van 0,75 punt worden de kosten hiervan geraamd op circa € 0,9 mln. structureel. De verwachte extra kosten voor consultatiebijstand aan *minderjarige* verdachten die worden verdacht van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten zijn slechts ten dele meegenomen in de bovengenoemde ophoging van het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Destijds is in de onderliggende berekening (zoals ook is aangegeven in de financiële paragraaf van de Memorie van Toelichting bij het implementatiewetsvoorstel) voor deze categorie uitgegaan van een lager punttarief. De verwachte extra kosten als gevolg van het onderhavige besluit bedragen als gevolg daarvan ca. € 0,4 mln. structureel. Binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt in dekking voorzien voor de extra kosten (in totaal € 1,3 mln) die volgen uit dit besluit.

<sup>7</sup> Kamerstukken 2015/16, 31 753, nr. 120.



## 5. Consultatie en voorhang

Een ontwerp van dit besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) en aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand en geplaatst op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). De raad voor rechtsbijstand heeft geen opmerkingen gemaakt. De NOvA heeft ten aanzien van de reikwijdte van de consultatiebijstand enigszins terzijde erop gewezen dat de nationale implementatie van richtlijn 2013/48/EU<sup>8</sup> een te beperkte kring van rechthebbenden op consultatiebijstand omschrijft. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de reikwijdte van de consultatiebijstand in lijn met richtlijn 2013/48/EU is geregeld in het Wetboek van Strafvordering en dat het onderhavige besluit slechts de hoogte van de vergoeding regelt. Op dit punt is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel voor richtlijn 2013/48/EU (Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, tweede herdruk, blz. 19, paragraaf 3.3.1, slot). De NOvA heeft voorts benadrukt dat de uitkomsten van het in paragraaf 3 genoemde WODC-onderzoek moeten leiden tot een herbezinning op de redelijkheid van de huidige regeling. In reactie hierop wordt opgemerkt dat aan de hand van de uitkomsten van het WODC-onderzoek zal worden bekeken of er aanleiding is om de onderhavige regeling aan te passen. Voor wat betreft het voorstel voor een vergoedingssystematiek voor de verhoorbijstand die vergelijkbaar is met de regeling van 'bewerkelijke zaken' in de normale toevoegingsregeling wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 23 maart 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 115, antwoord 43).

Op grond van artikel 49 Wrb is een ontwerp van het voorliggende besluit bekendgemaakt in de Staatscourant op 13 maart 2017 (Stcrt. 2017, 13508) en toegezonden aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2016/17, 31 753, nr. 137). Er is geen inbreng ontvangen van de Tweede en Eerste Kamer.

### Artikelsgewijze toelichting

#### *Artikel I, onderdeel A (artikel 23 Bvr)*

Deze bepaling regelt een actualisering van een verwijzing en regelt daarnaast dat consultatiebijstand aan kwetsbare verdachten voortaan ook wordt vergoed in geval van verdenking van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten (hierna: 'niet VH-feiten'). Artikel 28b, eerste lid, Sv regelt per 1 maart 2017 dat in geval van een aangehouden kwetsbare verdachte een raadsman wordt aangewezen ongeacht de aard van het strafbare feit waar de verdachte van wordt verdacht. Artikel 43, eerste lid, Wrb (nieuw) regelt dat rechtsbijstand kosteloos is als een raadsman is aangewezen. In samenhang met art. 28b Sv, betekent dit dat consultatiebijstand kosteloos is bij verdenking van VH-feiten en in geval van kwetsbare verdachten ook bij verdenking van niet-VH-feiten. In de Kamerstukken is dit als volgt gemotiveerd: 'Dat is in lijn met de omstandigheid dat deze verdachten volgens het implementatiewetsvoorstel geen afstand kunnen doen van een voorafgaand overleg met een raadsman.' (Kamerstukken II 2015/16, 34 159, nr. 7, blz. 2). Gelet op de voornoemde regel dat consultatiebijstand aan kwetsbare verdachten ook bij niet-VH-feiten kosteloos is, is gelet op artikel 37, vijfde jo. eerste lid, Wrb de vergoeding geregeld in artikel 23 Bvr. Uit artikel 43, eerste lid, laatste volzin, Wrb vloeit overigens voort dat *verhoorbijstand* aan een kwetsbare verdachte bij verdenking van niet-VH-feiten niet wordt vergoed.

In de onderhavige wijziging van artikel 23 Bvr wordt overigens met de zinsnede 'kwetsbare verdachte (...) als bedoeld in artikel 28b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering' bedoeld op jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking (zie nader Kamerstukken I 2016/17, 34 157, nr. E, blz. 7–8).

#### *Artikel I, onderdeel B (artikel 23a Bvr)*

Voor een toelichting hierop zij verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*

<sup>8</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende 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 (PbEU 2013, L 294).