STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 19949
10 juni
2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces)

Nader Rapport

8 mei 2026,
Nr. 7502860,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 februari 2025, nr. 2025000310, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 april 2025, nr. W16.25.00027/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2025, no.2025000310, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden voor verdachten uit om aanspraak te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand in verschillende fasen van het strafproces. Hierdoor kunnen verdachten op een laagdrempelige manier kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand krijgen, waardoor zij op adequate manier kunnen deelnemen aan het strafproces. Het overgrote deel van deze wijzigingen wordt in de praktijk al toegepast en krijgt door het voorstel een wettelijke grondslag.[1]

De Afdeling advisering van de Raad van State staat in algemene zin positief tegenover de met het wetsvoorstel beoogde versterking van de rechtsbijstand aan een verdachte in het strafproces. Zij maakt enkele opmerkingen over de beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voor een minderjarige verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor tot verdenkingen wegens een misdrijf. Eenzelfde beperkte uitbreiding is aangebracht voor de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor. De Afdeling adviseert ook deze beperking nader te motiveren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het recht op rechtsbijstand binnen het strafproces op een aantal punten gewijzigd. Ten eerste zullen voortaan alle verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor een gesprek met een advocaat kunnen voeren (consultatiebijstand). Dat was tot nu toe enkel geregeld voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor ten minste twaalf jaar gevangenisstraf kon worden opgelegd.

Ten tweede wordt automatisch en kosteloos een advocaat toegewezen aan minderjarige en kwetsbare

[1] Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

meerderjarige verdachten van een misdrijf die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Deze advocaat zal voorafgaand aan en tijdens het verhoor rechtsbijstand kunnen verlenen.

Verder breidt dit voorstel de rechtsbescherming uit voor verdachten tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Zo krijgen aangehouden verdachten die zich in hechtenis bevinden recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking (afdoeningsbijstand). Aan verdachten die in vrijheid zijn gesteld en tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd, wordt de mogelijkheid geboden om een standaardconsult met een advocaat te houden.

Tot slot wordt de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures gewijzigd, worden delegatiegrondslagen opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand en wordt een verantwoordelijkheidsverdeling bij de ambtshalve aanwijzing van een raadsman op verzoek van de betrokken organisaties teruggedraaid.

2. Minderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor

a. Wat verandert er?

Op dit moment hebben minderjarige verdachten die worden verdacht van een overtreding of misdrijf recht op kosteloze rechtsbijstand als ze zijn aangehouden.[2] Met het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar minderjarige verdachten die worden verdacht van een misdrijf en worden uitgenodigd voor een verhoor.[3] Dit betekent dat de minderjarige verdachte ook in die gevallen automatisch een advocaat krijgt toegewezen voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand.[4] Als een minderjarige wordt uitgenodigd om te worden gehoord over een overtreding geldt dit recht op automatische en kosteloze rechtsbijstand niet.

b. Hof: geen automatische uitsluiting rechtsbijstand

De vraag rijst of de beperking die in het wetsvoorstel is aangebracht verenigbaar is met het EU-recht. Op 5 september 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zich uitgelaten over de vraag of het recht op toegang tot een advocaat van een minderjarige in de fase van het voorbereidende onderzoek kan worden beperkt.[5] Richtlijn 2016/800 geeft die mogelijkheid als de bijstand door een advocaat in een zaak niet evenredig is of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.[6]

Volgens het Hof moet voor een dergelijke afwijking van het recht op rechtsbijstand van een minderjarige per geval worden beslist door de bevoegde autoriteiten. De bevoegde autoriteiten moeten daarbij vaststellen of die afwijking gerechtvaardigd is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval en rekening houdend met de belangen van het kind. Ook moet worden voldaan aan de strikte voorwaarden van die bepalingen en de richtlijn.[7] Volgens het Hof kan op basis van deze bepalingen niet worden toegestaan dat in een nationale regeling op algemene en abstracte wijze wordt afgeweken van het recht op toegang tot een advocaat voor minderjarigen die verdachte zijn in de fase van het voorbereidende onderzoek.[8]

Afwijking van de richtlijn voor lichtere strafbare feiten zoals overtredingen is alleen mogelijk als er geen sprake is van (mogelijk toekomstige) vrijheidsbeneming.[9] Voor vrijwel alle overtredingen in het Nederlandse stelsel kan echter hechtenis worden opgelegd. Bovendien kan bij het opleggen van een geldboete of taakstraf vervangende hechtenis worden bevolen. Dit betekent dat ook voor die gevallen niet van de richtlijn kan worden afgeweken.[10] In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot deze uitspraak van het Hof.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op de gevolgen van dit arrest voor het

---

2 Artikel 489, eerste lid, Sv.
3 Het wetsvoorstel regelt dit ook voor de kwetsbare meerderjarige verdachte.
4 Artikel I, onderdeel G.
5 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*). Zie eerder in vergelijkbare zin ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Raad van State 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.
6 Artikel 6, zesde en achtste lid, Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.
7 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 112.
8 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 113.
9 Overweging 14 en 15 van de Preambule bij Richtlijn 2016/800 en artikel 2, zesde lid, Richtlijn 2016/800.
10 Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Overleveringswet ter implementatie van de richtlijn 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (W16.18.0156/II).

wetsvoorstel en daarbij te motiveren of en, zo ja, in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met genoemd arrest.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is de verhouding van het wetsvoorstel tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 september 2024 (ECLI:EU:C:2024:685) nader bezien. Deze uitspraak heeft betrekking op Richtlijn (EU) 2016/800 op grond waarvan kinderen die verdachte zijn in een strafprocedure in bepaalde gevallen recht hebben op rechtsbijstand. Met betrekking tot lichte strafbare feiten waarvoor geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd, is deze richtlijn alleen van toepassing op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechtbank (artikel 2, zesde lid, van de richtlijn). Aan minderjarigen kan in geval van een overtreding geen vrijheidsbenemende straf worden opgelegd (artikel 77h, eerste lid, onder b, Sr). Voor minderjarige verdachten van een overtredingen is de richtlijn dus alleen van toepassing in de fase van berechting. In die fase heeft de minderjarige verdachte recht op bijstand van een advocaat (artikel 6 van de richtlijn). Artikel 6, zesde lid, van de richtlijn biedt lidstaten ruimte om hiervan af te zien als bijstand door een advocaat niet evenredig is gelet op de omstandigheden van de zaak. Uit voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie volgt dat in een nationale regeling niet op algemene en abstracte wijze van dit recht kan worden afgeweken (punten 112 en 113). Dit heeft aanleiding gegeven tot aanpassing van het wetsvoorstel zodat voor minderjarige verdachten voor de fase van de berechting in alle gevallen een raadsman wordt aangewezen (zie voorgestelde wijziging van artikel 491, eerste lid, Sv). Deze aanpassing wordt in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting nader toegelicht.

c. Zelfredzaamheid en belangenafweging

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is de uitbreiding van automatische en kosteloze rechtsbijstand ook voorgesteld voor de minderjarige verdachte van een overtreding die zich in vrijheid bevindt.[11] De rechtvaardiging daarvoor werd erin gevonden dat minderjarigen niet vanzelfsprekend over voldoende zelfredzaamheid beschikken om hun rechten in het strafproces te effectueren. Ondanks dat overtredingen vaak relatief lichte strafzaken zijn, werd het wenselijk geacht dat de overheid ook voor die gevallen in kosteloze rechtsbijstand voorziet.[12]

Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is deze aanvankelijk beoogde uitbreiding in het voorliggende voorstel alsnog uitgesloten, in navolging van de consultatiereacties van de politie en de Raad voor de Rechtspraak. Door deze beperking aan te brengen, zou het wetsvoorstel beter aansluiten bij de huidige praktijk en daarnaast wordt een onevenredige werklast voor de politie voorkomen.[13] De Afdeling merkt daarover allereerst op dat de keuze voor deze beperking niet eenduidig af te leiden valt uit voornoemde consultatiereacties.

In de toelichting wordt verder geen aandacht meer besteed aan de vraag welk belang wordt toegekend aan de mate van de zelfredzaamheid of het doenvermogen van de groep minderjarige verdachten die worden verdacht van een overtreding en zich in vrijheid bevinden. Dit is echter onverminderd van belang, aangezien de rechten van het kind in deze afweging voorop moeten staan.[14]

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aanvullend te motiveren welke afweging van belangen heeft plaatsgevonden tussen aan de ene kant de gestelde organisatorische belangen van in het bijzonder de politie en aan de andere kant de belangen van minderjarige verdachten. Daarbij adviseert de Afdeling in deze aanvullende motivering tevens dezelfde beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand van de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor te betrekken.

Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet niet op deze categorie verdachten, maar Richtlijn 2013/48/EU bevat wel een zorgplicht op basis waarvan rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van deze groep.[15] Voor kwetsbare meerderjarige verdachten geldt eveneens dat zij verminderd zelfredzaam kunnen zijn, waardoor ook voor hen de vraag bestaat of zij hun rechten in het strafproces kunnen effectueren.[16] Ook ten aanzien van deze groep is in het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van de consultatieversie een beperking tot verdenkingen wegens een misdrijf aangebracht in de uitbreiding van het recht op kosteloze rechtsbijstand.

---

[11] Zie artikel I, onderdeel G van de consultatieversie van het wetsvoorstel via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
[12] Zie paragraaf 3.3. van de consultatieversie van de memorie van toelichting via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
[13] Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.
[14] Ook gelet op artikel 37, onder, d van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK).
[15] Richtlijn 2013/48/EU, artikel 13.
[16] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022 over het voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, met memorie van toelichting (W16.21.0105/II), punt 2, onderdeel d, sub ii.

Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting aangevuld. In paragraaf 4.1 is nader ingegaan op de beperking van het recht op rechtsbijstand van minderjarige en kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden tot verdachten van een misdrijf. Ook de passage over de belangenafweging die hierover naar aanleiding van de consultatiereacties heeft plaatsgevonden, is herzien.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren hoe de beperking van het recht op rechtsbijstand van minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden tot verdachten bij een misdrijf zich verhoudt tot voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Zij adviseert tevens aanvullend aandacht te besteden aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van minderjarige en ook van kwetsbare meerderjarige verdachten. Als aanleiding wordt gezien het wetsvoorstel aan te passen, is van belang daarbij de uitvoerbaarheid nauwkeurig in het oog te houden.

Voor een reactie op dit advies wordt verwezen naar de reactie die naar aanleiding van de gemaakte adviesopmerkingen onder b en c is gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het Wetboek van Strafvordering ook op een ander punt aan te passen in verband met Richtlijn (EU) 2016/800. Het gaat om een wijziging van artikel 488aa, eerste lid, Sv. Met deze wijziging wordt de onvolledige omzetting van artikel 4, eerste lid, tweede alinea, onderdeel a, subonderdeel i, van de richtlijn hersteld. Deze wijziging ziet op het recht van jeugdige verdachten in het strafproces om erover te worden geïnformeerd dat zij het recht hebben hun ouders of voogd te laten informeren over hun rechten. Deze reparatie wordt toegelicht in paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen.

Advies Raad van State

No. W16.25.00027/II
's-Gravenhage, 23 april 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2025, no.2025000310, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden voor verdachten uit om aanspraak te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand in verschillende fasen van het strafproces. Hierdoor kunnen verdachten op een laagdrempelige manier kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand krijgen, waardoor zij op adequate manier kunnen deelnemen aan het strafproces. Het overgrote deel van deze wijzigingen wordt in de praktijk al toegepast en krijgt door het voorstel een wettelijke grondslag.[1]

De Afdeling advisering van de Raad van State staat in algemene zin positief tegenover de met het wetsvoorstel beoogde versterking van de rechtsbijstand aan een verdachte in het strafproces. Zij maakt enkele opmerkingen over de beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voor een minderjarige verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor tot verdenkingen wegens een misdrijf. Eenzelfde beperkte uitbreiding is aangebracht voor de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor. De Afdeling adviseert ook deze beperking nader te motiveren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het recht op rechtsbijstand binnen het strafproces op een aantal punten gewijzigd. Ten eerste zullen voortaan alle verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor een gesprek met een advocaat kunnen voeren (consultatiebijstand). Dat was tot nu toe enkel geregeld voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor ten minste twaalf jaar gevangenisstraf kon worden opgelegd.

Ten tweede wordt automatisch en kosteloos een advocaat toegewezen aan minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Deze advocaat zal voorafgaand aan en tijdens het verhoor rechtsbijstand kunnen verlenen.

Verder breidt dit voorstel de rechtsbescherming uit voor verdachten tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Zo krijgen aangehouden verdachten die zich in hechtenis bevinden recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking (afdoeningsbijstand). Aan verdachten die in vrijheid zijn gesteld en tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd, wordt de mogelijkheid geboden om een standaardconsult met een advocaat te houden.

Tot slot wordt de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures gewijzigd, worden delegatiegrondslagen opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand en wordt een verantwoordelijkheidsverdeling bij de ambtshalve aanwijzing van een raadsman op verzoek van de betrokken organisaties teruggedraaid.

2. Minderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor

a. Wat verandert er?

Op dit moment hebben minderjarige verdachten die worden verdacht van een overtreding of misdrijf recht op kosteloze rechtsbijstand als ze zijn aangehouden.[2] Met het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar minderjarige verdachten die worden verdacht van een misdrijf en worden uitgenodigd voor een verhoor.[3] Dit betekent dat de minderjarige verdachte ook in die gevallen automatisch een advocaat

[1] Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.
[2] Artikel 489, eerste lid, Sv.
[3] Het wetsvoorstel regelt dit ook voor de kwetsbare meerderjarige verdachte.

krijgt toegewezen voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand.[4] Als een minderjarige wordt uitgenodigd om te worden gehoord over een overtreding geldt dit recht op automatische en kosteloze rechtsbijstand niet.

b. Hof: geen automatische uitsluiting rechtsbijstand

De vraag rijst of de beperking die in het wetsvoorstel is aangebracht verenigbaar is met het EU-recht. Op 5 september 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zich uitgelaten over de vraag of het recht op toegang tot een advocaat van een minderjarige in de fase van het voorbereidende onderzoek kan worden beperkt.[5] Richtlijn 2016/800 geeft die mogelijkheid als de bijstand door een advocaat in een zaak niet evenredig is of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.[6]

Volgens het Hof moet voor een dergelijke afwijking van het recht op rechtsbijstand van een minderjarige per geval worden beslist door de bevoegde autoriteiten. De bevoegde autoriteiten moeten daarbij vaststellen of die afwijking gerechtvaardigd is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval en rekening houdend met de belangen van het kind. Ook moet worden voldaan aan de strikte voorwaarden van die bepalingen en de richtlijn.[7] Volgens het Hof kan op basis van deze bepalingen niet worden toegestaan dat in een nationale regeling op algemene en abstracte wijze wordt afgeweken van het recht op toegang tot een advocaat voor minderjarigen die verdachte zijn in de fase van het voorbereidende onderzoek.[8]

Afwijking van de richtlijn voor lichtere strafbare feiten zoals overtredingen is alleen mogelijk als er geen sprake is van (mogelijk toekomstige) vrijheidsbeneming.[9] Voor vrijwel alle overtredingen in het Nederlandse stelsel kan echter hechtenis worden opgelegd. Bovendien kan bij het opleggen van een geldboete of taakstraf vervangende hechtenis worden bevolen. Dit betekent dat ook voor die gevallen niet van de richtlijn kan worden afgeweken.[10] In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot deze uitspraak van het Hof.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op de gevolgen van dit arrest voor het wetsvoorstel en daarbij te motiveren of en, zo ja, in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met genoemd arrest.

c. Zelfredzaamheid en belangenafweging

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is de uitbreiding van automatische en kosteloze rechtsbijstand ook voorgesteld voor de minderjarige verdachte van een overtreding die zich in vrijheid bevindt.[11] De rechtvaardiging daarvoor werd erin gevonden dat minderjarigen niet vanzelfsprekend over voldoende zelfredzaamheid beschikken om hun rechten in het strafproces te effectueren. Ondanks dat overtredingen vaak relatief lichte strafzaken zijn, werd het wenselijk geacht dat de overheid ook voor die gevallen in kosteloze rechtsbijstand voorziet.[12]

Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is deze aanvankelijk beoogde uitbreiding in het voorliggende voorstel alsnog uitgesloten, in navolging van de consultatiereacties van de politie en de Raad voor de Rechtspraak. Door deze beperking aan te brengen, zou het wetsvoorstel beter aansluiten bij de huidige praktijk en daarnaast wordt een onevenredige werklast voor de politie voorkomen.[13] De Afdeling merkt daarover allereerst op dat de keuze voor deze beperking niet eenduidig af te leiden valt uit voornoemde consultatiereacties.

In de toelichting wordt verder geen aandacht meer besteed aan de vraag welk belang wordt toegekend aan de mate van de zelfredzaamheid of het doenvermogen van de groep minderjarige verdach-

---

4 Artikel I, onderdeel G.
5 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*). Zie eerder in vergelijkbare zin ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Raad van State 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.
6 Artikel 6, zesde en achtste lid, Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.
7 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 112.
8 HvJ EU 5 september 2024, C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685 (*M.S. e.a*), punt 113.
9 Overweging 14 en 15 van de Preambule bij Richtlijn 2016/800 en artikel 2, zesde lid, Richtlijn 2016/800.
10 Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Overleveringswet ter implementatie van de richtlijn 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (W16.18.0156/II)
11 Zie artikel I, onderdeel G van de consultatieversie van het wetsvoorstel via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
12 Zie paragraaf 3.3. van de consultatieversie van de memorie van toelichting via https://www.internetconsultatie.nl/versterkingrechtsbijstandstrafproces/b1.
13 Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

ten die worden verdacht van een overtreding en zich in vrijheid bevinden. Dit is echter onverminderd van belang, aangezien de rechten van het kind in deze afweging voorop moeten staan.[14]

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aanvullend te motiveren welke afweging van belangen heeft plaatsgevonden tussen aan de ene kant de gestelde organisatorische belangen van in het bijzonder de politie en aan de andere kant de belangen van minderjarige verdachten. Daarbij adviseert de Afdeling in deze aanvullende motivering tevens dezelfde beperkte uitbreiding van het recht op rechtsbijstand van de meerderjarige kwetsbare verdachte die wordt uitgenodigd voor een verhoor te betrekken.

Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet niet op deze categorie verdachten, maar Richtlijn 2013/48/EU bevat wel een zorgplicht op basis waarvan rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van deze groep.[15] Voor kwetsbare meerderjarige verdachten geldt eveneens dat zij verminderd zelfredzaam kunnen zijn, waardoor ook voor hen de vraag bestaat of zij hun rechten in het strafproces kunnen effectueren.[16] Ook ten aanzien van deze groep is in het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van de consultatieversie een beperking tot verdenkingen wegens een misdrijf aangebracht in de uitbreiding van het recht op kosteloze rechtsbijstand.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te motiveren hoe de beperking van het recht op rechtsbijstand van minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden tot verdachten bij een misdrijf zich verhoudt tot voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Zij adviseert tevens aanvullend aandacht te besteden aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van minderjarige en ook van kwetsbare meerderjarige verdachten. Als aanleiding wordt gezien het wetsvoorstel aan te passen, is van belang daarbij de uitvoerbaarheid nauwkeurig in het oog te houden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[14] Ook gelet op artikel 37, onder, d van het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK).
[15] Richtlijn 2013/48/EU, artikel 13.
[16] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022 over het voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, met memorie van toelichting (W16.21.0105/II), punt 2, onderdeel d, sub ii.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechtsbijstand en enkele andere wetten in verband met het versterken van rechtsbijstand in het strafproces (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces) [KetenID WGK026222]

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:

Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het recht op rechtsbijstand in het strafproces te versterken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goed vinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 28b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt ‘een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld’ vervangen door ‘een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten’.

2. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.

3. In het derde lid (nieuw) wordt ‘de kennisgeving, bedoeld in het eerste en tweede lid’ vervangen door ‘de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid’ en wordt ‘het contact, bedoeld in het eerste, tweede, of derde lid’ vervangen door ‘het contact, bedoeld in het eerste of tweede lid’.

B

Na artikel 28b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 28ba

Indien een kwetsbare verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt wordt uitgenodigd op een plaats van verhoor te verschijnen om te worden verhoord, stelt de opsporingsambtenaar die de verdachte uitnodigt het bestuur van de raad voor rechtsbijstand direct daarvan in kennis, opdat het bestuur een raadsman aanwijst. Artikel 28b, eerste lid, laatste zin, is van toepassing.

C

Artikel 39 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt ‘artikel 28b, eerste en tweede lid’ vervangen door ‘artikel 28b, eerste lid en artikel 28ba’.

2. In het vierde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van dat lid door een komma, toegevoegd ‘tenzij de aanwijzing plaatsvond in verband met de kennisgeving, bedoeld in artikel 28ba. In dat geval eindigt de aanwijzing na afloop van het verhoor.’.

D

Artikel 40 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef van het eerste lid komt te luiden: Voor de verdachte die geen raadsman heeft, wordt door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen:

2. In het eerste lid, onderdeel a, wordt voor ‘ten aanzien van hem de bewaring of gevangenneming is bevolen’ ingevoegd ‘op ambtshalve last van de voorzitter van de rechtbank, indien’

3. In het eerste lid, onderdeel b, wordt voor ‘hoger beroep is ingesteld’ ingevoegd ‘op ambtshalve last van de voorzitter van het gerechtshof, indien’.

4. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Het openbaar ministerie geeft aan de voorzitter van het gerecht onverwijld kennis dat een last tot aanwijzing van een raadsman overeenkomstig het eerste lid noodzakelijk is.

E

In artikel 257c, eerste lid, vervalt de laatste zin.

F

Na artikel 257c worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 257ca

1. De officier van justitie die voornemens is om een strafbeschikking uit te vaardigen tegen een verdachte die rechtens zijn vrijheid is ontnomen doet de verdachte tijdig mededeling van zijn recht op rechtsbijstand ter zake daarvan. De verdachte wordt in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking een onderhoud met een beschikbare raadsman te hebben, tenzij daardoor niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming een afschrift van strafbeschikking in persoon aan de verdachte kan worden uitgereikt. In dat geval is artikel 257cb, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

2. Indien de in het eerste lid bedoelde verdachte zal worden gehoord over de voorgenomen strafbeschikking, wordt hem tijdig mededeling gedaan van zijn recht op rechtsbijstand in verband met het horen en wordt hij in de gelegenheid gesteld om het in het eerste lid bedoelde onderhoud voorafgaand aan het horen te hebben.

3. Voor de verdachte die geen raadsman heeft en die het recht op rechtsbijstand, bedoeld in het eerste en tweede lid, wil uitoefenen, wordt door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen. Artikel 39 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 257cb

1. De verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt en die niet voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking voor dat misdrijf zal worden gehoord, wordt in de strafbeschikking mededeling gedaan van zijn recht op een onderhoud met een raadsman en op de mogelijkheid om daartoe contact op te nemen met het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, opdat het bestuur de verdachte de gelegenheid biedt zich met een raadsman in verbinding te stellen.

2. Het in het eerste lid omschreven recht komt ook toe aan de verdachte van een strafbaar feit die zich in vrijheid bevindt en die voorafgaand aan de uitvaardiging van een strafbeschikking voor dat feit zal worden gehoord.

3. Deze verdachte wordt in de uitnodiging voor het horen mededeling gedaan van dat recht, alsook van zijn recht op rechtsbijstand in verband met het horen en de mogelijkheid om met het oog daarop aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand om toevoeging van een raadsman te verzoeken.

G

Na artikel 489 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 489a1

1. Indien een verdachte van een misdrijf die zich in vrijheid bevindt wordt uitgenodigd om te worden verhoord, stelt de opsporingsambtenaar die de verdachte uitnodigt het bestuur van de raad voor rechtsbijstand direct daarvan in kennis, opdat het bestuur een raadsman aanwijst. Deze kennisgeving kan achterwege blijven indien de verdachte een raadsman heeft gekozen en deze of een vervangende raadsman tijdig beschikbaar zal zijn.

2. Artikel 28a is niet van toepassing.

H

Artikel 491, eerste lid, komt te luiden:

1. Onverminderd artikel 489, eerste lid, wordt voor de verdachte die geen raadsman heeft en tegen wie een vervolging, anders dan door een strafbeschikking, is aangevangen wegens een feit waarvan in eerste aanleg de rechtbank, niet zijnde de kantonrechter, kennisneemt, op ambtshalve last van de voorzitter van het gerecht door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen. Artikel 40, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

I

Artikel 6:6:3, derde lid, komt te luiden:

3. Voor de veroordeelde die geen raadsman heeft, wordt voorafgaand aan het onderzoek op last van de rechter door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen. De last tot aanwijzing wordt niet gegeven indien de zaak betrekking heeft op een overtreding van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, bedoeld in artikel 14c, eerste lid, of artikel 38p, derde lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafrecht. De artikelen 38 en 43 tot en met 46 zijn van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL II

De **Wet op de rechtsbijstand** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 12, eerste lid, wordt na 'niet overschrijdt' ingevoegd ', tenzij bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald dat die financiële draagkracht niet in aanmerking wordt genomen'.

B

Artikel 43 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de laatste zin.

2. Aan het tweede lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel k door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

l. de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

C

In artikel 49 wordt 'De voordracht voor een krachtens de artikelen 12, derde lid, 34a, vierde lid, 35 en 37, vijfde lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur' vervangen door 'De voordracht voor een krachtens de artikelen 12, eerste en derde lid, 34a, vierde lid, 35, 37, vijfde lid, en 43, tweede lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur'.

ARTIKEL III

In artikel 45a, derde lid, van de **Uitleveringswet** wordt 'wijst het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, na mededeling van de vrijheidsbeneming door het openbaar ministerie, een raadsman aan' vervangen door 'wijst het bestuur van de raad voor rechtsbijstand op last van de voorzitter van de rechtbank in het arrondissement waarin de persoon zich bevindt voor die persoon een raadsman aan. Het openbaar ministerie geeft aan de voorzitter onverwijld kennis dat een last tot aanwijzing van een raadsman noodzakelijk is'.

ARTIKEL IV

In artikel 64, derde lid, van de **Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen** wordt 'wijst het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, na mededeling van de vrijheidsbeneming door het openbaar ministerie, een raadsman aan' vervangen door 'wijst het bestuur van de raad voor rechtsbijstand op last van de voorzitter van de rechtbank in het arrondissement waarin de persoon zich bevindt voor die persoon een raadsman aan. Het openbaar ministerie geeft aan de voorzitter onverwijld kennis dat een

last tot aanwijzing van een raadsman noodzakelijk is’.

ARTIKEL V

In artikel 2:20, tweede lid, van de **Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties** wordt ‘door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen na mededeling door het openbaar ministerie dat’ vervangen door ‘op last van de in het eerste lid bedoelde rechter-commissaris door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen nadat’.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Toegang tot het recht is van wezenlijk belang voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Dit geldt in het bijzonder in strafzaken, waarin personen die verdacht worden van een strafbaar feit met ingrijpend overheidsoptreden kunnen worden geconfronteerd. Het is daarom van belang dat verdachten laagdrempelig een beroep kunnen doen op kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand om zo op adequate wijze te kunnen participeren in het strafproces. De toegang tot (kosteloze) rechtsbijstand tijdens de beginfase van het opsporingsonderzoek is in 2017 – ter implementatie van de Europese Richtlijn 2013/48/EU – met de introductie van het wettelijke recht op bijstand door een raadsman voorafgaand en tijdens het eerste politieverhoor (respectievelijk consultatiebijstand en verhoorbijstand) versterkt.[1] Het belang om de toegankelijkheid van rechtsbijstand in strafzaken te versterken is sindsdien verder toegenomen door het besef dat het 'doenvermogen' van veel burgers in voorkomende gevallen ontoereikend kan zijn om zelfstandig op een volwaardige wijze te kunnen deelnemen aan het strafproces. Om die reden zijn in de praktijk al verschillende aanvullende vormen van rechtsbijstand tot ontwikkeling gekomen die met dit wetsvoorstel van een wettelijke basis worden voorzien. Met dit wetsvoorstel wordt daarmee een volgende stap gezet in het verbeteren van de mogelijkheden voor verdachten om aanspraak te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand in verschillende fasen van het strafproces. Dit wetsvoorstel bevat drie typen wijzigingen. Allereerst worden er verschillende wijzigingen doorgevoerd in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) en de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) waarmee het recht op de rechtsbijstand in het strafproces wordt uitgebreid en het stelsel van (gesubsidieerde) rechtsbijstand wordt versterkt. Een groot deel van de wijzigingen betreft het wettelijk vastleggen van uitbreidingen van kosteloze rechtsbijstand die in de praktijk al geruime tijd worden toegepast (zie hoofdstukken 3 tot en met 6). Codificatie van deze uitbreidingen is wenselijk omdat voor kosteloze rechtsbijstand in strafzaken een adequate wettelijke grondslag nodig is (artikel 43, eerste en tweede lid, Wrb). Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven aan een aantal toezeggingen aan de Tweede Kamer op het terrein van rechtsbijstand in strafzaken (zie eveneens hoofdstukken 3 tot en met 6). Een laatste categorie wijzigingen betreft noodzakelijke correcties van eerdere wetswijzigingen op verzoek van de betrokken strafrechtelijke ketenorganisaties, omdat gebleken is dat deze in de praktijk niet goed uitvoerbaar zijn (zie hoofstukken 7 en 8). Voor alle drie van de genoemde typen wijzigingen wordt het wenselijk geacht dat deze vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog in het huidige wetboek worden doorgevoerd. De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zullen, indien dit wetsvoorstel is aanvaard, door middel van een aanvullingswet of de invoeringswet in het voorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden opgenomen.

Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. De huidige regeling dat alle aangehouden verdachten van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld (de zogeheten A-zaken) standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor een gesprek met een raadsman voeren (consultatiebijstand), wordt uitgebreid naar alle verdachten die worden aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (B-zaken). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aan de Tweede Kamer gedane toezegging om de rechtsbijstand aan de 'voorkant' van de ZSM-werkwijze uit te breiden (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 558) (zie hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting);
2. Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen (doorgaans op het politiebureau), krijgen voortaan automatisch en kosteloos een raadsman aangewezen die rechtsbijstand verleent voorafgaand en tijdens het verhoor. De al bestaande praktijk voor minderjarige verdachten wordt hiermee van een adequate wettelijke grondslag voorzien. De uitbreiding van rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten is in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 46) (zie hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting);
3. De rechtsbescherming van aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, wordt verbeterd, door de introductie van een recht op kosteloze rechtsbijstand voor aangehouden verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aan de Tweede Kamer gedane toezegging om de rechtsbijstand

[1] Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 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 L 294) (Stb. 2016, 475).

aan de 'achterkant van de ZSM-werkwijze uit te breiden (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 558) (zie hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting);
4. Verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, krijgen wettelijk recht op een kosteloos standaardconsult met een raadsman na de uitvaardiging van de strafbeschikking. Deze vorm van rechtsbijstand vindt in de praktijk al toepassing en wordt met dit wetsvoorstel gecodificeerd, zie Kamerstukken II 2020/21, 31 753, nr. 221 (zie hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting);
5. De in 2017 gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling bij de ambtshalve aanwijzing van een raadsman wordt op verzoek van de betrokken organisaties omwille van de uitvoerbaarheid teruggedraaid, zowel in de fase van vervolging en berechting ten aanzien van de verdachte als in de fase van de tenuitvoerlegging ten aanzien van de veroordeelde (zie hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting);
6. Een wijziging in de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures die betrekking hebben op een overtreding van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (zie hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting);
7. In de Wet op de rechtsbijstand worden delegatiegrondslagen opgenomen waarmee toekomstige beleidsmatige wijzigingen in de regeling van kosteloze rechtsbijstand via het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 kunnen worden doorgevoerd, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging vereist is. Dergelijke wijzigingen kunnen daardoor in de praktijk sneller worden doorgevoerd (zie hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting).

1.2 Terminologie A-, B- en C-zaken

Bij de eerdergenoemde invoering van het wettelijke recht op consultatie- en verhoorbijstand bij het eerste politieverhoor in 2017 is het recht van de aangehouden verdachte op (kosteloze) rechtsbijstand gekoppeld aan de zwaarte van het feit waarvan betrokkene wordt verdacht. Deze driedeling is op dit moment neergelegd in artikel 28b Sv en kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Type zaak	Ernst van de verdenking	Huidige wettelijke grondslag
A-zaak	Een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld ('twaalfjaarsfeit')	Artikel 28b, eerste lid, Sv
B-zaak	Een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten ('VH-feit')	Artikel 28b, tweede lid, Sv
C-zaak	Een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten	Artikel 28b, derde lid, Sv

Bij deze categorisering in type zaken is goed op te merken dat voor aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten geldt dat altijd een raadsman moet worden aangewezen, dus ongeacht het feit waarvan zij worden verdacht.

Waar in deze memorie van toelichting naar de classificatie als A-, B-, of C-zaak wordt verwezen, wordt gedoeld op de ernst van het strafbare feit waarvan betrokkene wordt verdacht, overeenkomstig de bovenstaande tabel.

Waar in deze memorie van toelichting in algemene zin wordt gesproken over 'de verdachte', wordt daarmee gedoeld op een meerderjarige, niet-kwetsbare verdachte. Daar waar wijzigingen gevolgen hebben voor minderjarige verdachten en kwetsbare meerderjarige verdachten, wordt dit steeds expliciet aangeduid.

2. Adviezen over het wetsvoorstel

Begin 2024 is een conceptversie van dit wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan verschillende organisaties uit de strafrechtsketen. Hierop zijn reacties ontvangen van het openbaar ministerie, de politie, het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (hierna: Platform BOD), de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) en de raad voor rechtsbijstand. Daarnaast is het wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. In dat kader zijn reacties ontvangen van het Juridisch Loket, Stichting Halt, Ingrado en een individuele burger.

De ontvangen reacties hebben op meerdere plaatsen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting. Deze wijzigingen zijn nader omschreven in de hiernavolgende hoofdstukken waar de desbetreffende onderdelen van het wetsvoorstel worden toegelicht. Op die plaatsen is ook gereageerd op de adviespunten die niet tot wijziging hebben geleid. Op een aantal meer overkoepelende onderwerpen uit de consultatiereacties wordt hierna ingegaan.

Alle organisaties van wie een reactie is ontvangen, benadrukken het belang van goede en toegankelijke rechtsbijstand voor verdachten in strafzaken en staan positief tegenover de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen die het recht op rechtsbijstand versterken. De politie en het openbaar ministerie hebben daarbij aandacht gevraagd voor verschillende randvoorwaarden om de uitgebreide rechtsbijstand in de praktijk te kunnen verwezenlijken, met name in zaken waarin sprake is van een aangehouden verdachte. Met het inschakelen van een raadsman, diens reistijd naar de ophoudlocatie en de verlening van rechtsbijstand zelf is immers tijd gemoeid. De politie en het openbaar ministerie hebben erop gewezen dat in zaken met een aangehouden verdachte er door de uitbreiding van rechtsbijstand meer handelingen moeten worden verricht in de (relatief beperkte) duur van het ophouden voor onderzoek. Deze organisaties stellen terecht dat het wenselijk is dat de verschillende uitbreidingen van rechtsbijstand (met name de uitbreiding van consultatiebijstand in B-zaken en de introductie van het recht op afdoeningsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking) zo efficiënt mogelijk in bestaande werkprocessen kunnen worden ingepast, waardoor onnodige vertraging wordt vermeden en – net als nu het geval is – door het openbaar ministerie zoveel mogelijk binnen de duur van het ophouden voor onderzoek een beslissing kan worden genomen over de manier waarop de strafzaak wordt afgedaan.
Deze efficiënte inpassing vraagt om samenwerking tussen de politie, het openbaar ministerie, de advocatuur en de raad voor rechtsbijstand en vergt onder meer dat de werkprocessen van deze organisaties beter op elkaar worden afgestemd. Het openbaar ministerie heeft in dit verband verschillende suggesties gedaan, die in paragraaf 3.4 nader worden toegelicht.

3. Uitbreiding van consultatiebijstand in B-zaken

3.1 Aanleiding: ontwikkelingen in de ZSM-werkwijze

Sinds 2011 wordt door de strafrechtsketen samengewerkt in de zogeheten 'ZSM-werkwijze'. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat en is een werkproces waarbij verschillende strafrechtelijke ketenpartners veelvoorkomende strafzaken binnen een kort tijdsbestek afdoen. Na de start van enkele pilots in 2011 is de ZSM-werkwijze in 2014 landelijk uitgerold. Inmiddels is ZSM de standaardwerkwijze voor strafzaken waarin sprake is van een verdenking wegens veelvoorkomende criminaliteit. In de ZSM-werkwijze zijn de politie, het openbaar ministerie, de reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming gelijktijdig aanwezig in een zogeheten Selectie- en Coördinatiecentrum, waarbij zij alle noodzakelijke en relevante informatie over een strafzaak samenbrengen aan de 'ZSM-tafel'. De gezamenlijke inbreng van deze organisaties stelt de officier van justitie in staat op korte termijn de voortgang van een strafzaak te beoordelen en te kiezen op welke wijze een zaak verder moet worden behandeld of afgedaan.

In 2016 is de ZSM-werkwijze geëvalueerd.[2] Hierbij bleek dat de ketenpartners weliswaar positief waren over het 'ZSM-gedachtegoed', maar dat de zorg bestond dat de zorgvuldigheid (van de afdoening) door de tijdsdruk te veel onder druk staat of kan komen te staan.
Bij de evaluatie is uitvoerig aandacht besteed aan de rechtsbijstand. Daarbij zijn twee belangrijke kanttekeningen bij de ZSM-werkwijze geplaatst, die beide zien op de balans tussen 'snel' en 'zorgvuldig'. De eerste daarvan betreft de toegang tot rechtsbijstand. Tegen een versnelde afdoening als zodanig bestaat geen bezwaar, maar vanuit de strafrechtadvocatuur is gewezen op het spanningsveld dat ontstaat tussen het snel afdoen en het verlenen van rechtsbijstand. Het verlenen van rechtsbijstand kost tijd. De tweede kanttekening betreft de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Deze zorgvuldigheid vormde een voorwerp van aandacht en zorg, met name waar het de in het kader van de ZSM-werkwijze uitgevaardigde strafbeschikkingen betreft.

Naar aanleiding van bovengenoemde uitkomsten van de evaluatie van de ZSM-werkwijze, is er in 2017 een doorrekening opgesteld van de kosten van de intensivering van rechtsbijstand binnen de ZSM-werkwijze. Op basis van deze doorrekening is er per 2018 structureel een bedrag van € 10 miljoen gereserveerd op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de uitbreiding van rechtsbijstand binnen het ZSM-proces. Door toepassing van loon- en prijsbijstelling is dit bedrag in 2022 verhoogd naar € 12 miljoen structureel per jaar. Tevens is in 2018 het programma 'Intensivering rechtsbijstand binnen het ZSM-proces' opgestart om samen met de advocatuur en de ketenpartners (openbaar ministerie, politie en de raad voor rechtsbijstand) de intensivering van rechtsbijstand in het ZSM-proces vorm te geven.

Het doel van het intensiveringsprogramma is te bewerkstelligen dat verdachten wier zaak via de ZSM-werkwijze wordt behandeld beter worden geïnformeerd over deze werkwijze en over hun rechten

[2] *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, uitgebracht in april 2016 en uitgevoerd door Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing, Willem Pompe Instituut voor strafrechtwetenschappen en USBO Advies van de Universiteit Utrecht. Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 334.

en plichten. Dit is van belang omdat de meeste zaken binnen de ZSM-werkwijze eindigen door het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, waardoor de strafzaak – behoudens de mogelijkheid van verzet – niet meer op de terechtzitting door de strafrechter wordt behandeld. Het is belangrijk om toegang tot rechtsbijstand binnen de ZSM-werkwijze zorgvuldig vorm te geven.
Een grote stap hierin is reeds in 2017 gezet met het wettelijke recht op bijstand door een raadsman voorafgaand aan het eerste politieverhoor (consultatiebijstand) en tijdens het eerste politieverhoor (verhoorbijstand). Het is nadien wenselijk gebleken om met het oog op de ZSM-werkwijze de rechtspositie van verdachten op twee momenten te versterken. De eerste wijziging betreft de 'voorkant' van de ZSM-werkwijze en voorziet erin dat elke verdachte die in een B-zaak wordt aangehouden, altijd een raadsman te spreken krijgt. Op dit moment wordt consultatiebijstand in B-zaken alleen verleend als de verdachte desgevraagd aangeeft van dit recht gebruik te willen maken. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op deze uitbreiding nader ingegaan. De tweede wijziging heeft betrekking op de 'achterkant' van de ZSM-werkwijze in gevallen waarin de strafzaak wordt afgedaan met het uitvaardigen van een strafbeschikking. Voor deze verdachte wordt voorzien in een wettelijk recht op 'afdoeningsbijstand', dat nader wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie wordt opgemerkt dat 'ZSM-werkwijze' geen wettelijk begrip is en dat in het Wetboek van Strafvordering geen onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die volgens de ZSM-werkwijze worden afgedaan en andere strafzaken. Benadrukt wordt dat de wijzigingen van dit wetsvoorstel die gevolgen hebben voor zaken die met de ZSM-werkwijze worden behandeld, ook onverkort van toepassing zijn in geval van aangehouden verdachten wier zaak niet volgens de ZSM-werkwijze worden behandeld, dit omdat de verdachte niet zelf kan kiezen op welke wijze zijn strafzaak wordt afgedaan.

3.2 Huidige situatie

Sinds 2017 heeft iedere aangehouden verdachte een wettelijk recht op consultatiebijstand (artikel 28c Sv). Dit houdt in dat de verdachte voorafgaand aan het eerste verhoor bij de politie recht heeft op een gesprek met een raadsman. Tijdens dit gesprek kan de raadsman de verdachte informeren en adviseren over onder andere de gerezen verdenking, de gang van zaken tijdens het aanstaande politieverhoor en de rechten en plichten van de verdachte in dat kader. Het recht op consultatiebijstand vormt daarmee een belangrijke waarborg die de rechtsbescherming van de verdachte verbetert.

Op dit moment wordt door de raad voor rechtsbijstand voor alle aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten en alle aangehouden, niet-kwetsbare verdachten in A-zaken automatisch een raadsman aangewezen na aanhouding (de artikelen 28b, eerste lid en 489, eerste lid, Sv), met het oog op het verlenen van bijstand voorafgaand aan het eerste politieverhoor (consultatiebijstand) en tijdens het eerste politieverhoor (verhoorbijstand). Zowel de consultatiebijstand als de verhoorbijstand is voor deze categorie verdachten kosteloos.[3] Een uitzondering hierop betreft de verhoorbijstand in C-zaken, deze rechtsbijstand is op grond van artikel 43, eerste lid, laatste zin, Wrb niet kosteloos. Met de in artikel II, onderdeel B, subonderdeel 1, opgenomen wijziging wordt die uitzondering geschrapt, zodat verhoorbijstand door een aangewezen raadsman voortaan ook in C-zaken kosteloos is (zie paragraaf 4.6 voor een toelichting hierop).

Wenst een verdachte geen gebruik te maken van het recht op consultatiebijstand, dan kan hij van dat recht alleen afstand doen nadat hij door een raadsman over de gevolgen daarvan is ingelicht (artikel 28c, tweede lid, Sv). Minderjarige verdachten kunnen in het geheel geen afstand doen van het recht op consultatiebijstand (artikel 489, tweede lid, SV). Minderjarige verdachten, kwetsbare meerderjarige verdachten en niet-kwetsbare verdachten in A-zaken hebben dus altijd contact met een raadsman voordat het eerste politieverhoor plaatsvindt.

Deze regeling bevat daarmee een belangrijke waarborg die beoogt te stimuleren dat verdachten daadwerkelijk gebruik maken van hun recht op rechtsbijstand en te voorkomen dat verdachten al te lichtzinnig afstand doen van dit recht.

In B-zaken is de aanwijzing van een (eveneens voor de verdachte kosteloze) raadsman op dit moment afhankelijk van de wens van de verdachte (artikel 28b, tweede lid, Sv). Als de verdachte van dit recht gebruik wil maken, wordt door de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen. Wenst de verdachte in een B-zaak geen gebruik te maken van dit recht, dan kan hij – in tegenstelling tot A-zaken – meteen zelfstandig afstand doen van dit recht. De voorwaarde in A-zaken dat de verdachte eerst door een raadsman over de gevolgen daarvan moet worden ingelicht, geldt in B-zaken niet. Wel wordt

[3] Kosteloos betekent in dit verband dat de verdachte – anders dan bij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand ('toevoegingsaanvraag') – geen eigen bijdrage verschuldigd is en dat er geen inkomenstoets plaatsvindt.

de verdachte door de opsporingsambtenaar ingelicht over de gevolgen van het doen afstand, waarbij wordt medegedeeld dat de verdachte van zijn beslissing kan terugkomen (artikel 28a, tweede lid, Sv).

Voor aangehouden verdachten in C-zaken wordt geen raadsman aangewezen. Indien de aangehouden verdachte in voorkomend geval rechtsbijstand wenst, wordt hij in de gelegenheid gesteld zelf contact op te nemen met een door de verdachte gekozen raadsman (artikel 28b, derde lid, Sv). Vanwege de relatief geringe ernst van de verdenking in C-zaken worden de kosten voor deze rechtsbijstand niet door de overheid betaald. Zowel de eventuele consultatiebijstand als verhoorbijstand komen in dat geval voor rekening van de verdachte, overigens onverminderd de mogelijkheid van de verdachte om in een later stadium van de strafzaak een toevoeging aan te vragen.

3.3 Uitbreiding consultatiebijstand in B-zaken

Met name in de ZSM-praktijk is gebleken dat het de rechtspositie van verdachten sterk ten goede komt als zij na de aanhouding automatisch een gesprek hebben met een raadsman. Onder andere uit de evaluatie van pilots op dit gebied door de Erasmus Universiteit Rotterdam in 2015 blijkt dat een dergelijk standaardgesprek ertoe leidt dat meer verdachten gebruik maken van rechtsbijstand en die rechtsbijstand ook als positief ervaren.[4] Ook kwam daaruit naar voren dat veel verdachten die in eerste instantie voornemens waren om afstand te doen van het recht op rechtsbijstand, na het voeren van dit standaardgesprek besluiten toch gebruik te maken van rechtsbijstand in het verdere verloop van de strafzaak. Het kwam daarbij slechts zelden voor dat een verdachte, na afloop van het gesprek met een raadsman, alsnog ervoor koos afstand te doen van het recht op rechtsbijstand.

Gelet op het voorgaande en in aanmerking nemend dat de meeste zaken die via de ZSM-werkwijze worden afgedaan B-zaken betreffen, voorziet dit wetsvoorstel in een wijziging waarmee de wettelijke regeling voor consultatiebijstand in B-zaken gelijk wordt getrokken met de regeling voor consultatiebijstand in A-zaken. Dit betekent ten eerste dat voortaan in alle gevallen na aanhouding voor een B-feit door de raad voor rechtsbijstand een raadsman voor de verdachte wordt aangewezen (zoals eerder aangegeven, gebeurt dit op dit moment alleen als de verdachte desgevraagd aangeeft gebruik te willen maken van rechtsbijstand). Ten tweede wordt voorgesteld dat ook verdachten in B-zaken voortaan alleen afstand kunnen doen van het recht op consultatiebijstand nadat ze door een raadsman over de gevolgen daarvan zijn ingelicht. Dit betekent dat, anders dan nu in B-zaken het geval is, alle aangehouden verdachten standaard na aanhouding een raadsman te spreken krijgen: ook als zij op voorhand aangeven niet van het recht op rechtsbijstand gebruik te willen maken. Net als in A-zaken blijft het voor dergelijke verdachten mogelijk om afstand te doen van het recht op rechtsbijstand, maar dienen zij daarover eerst een gesprek met een raadsman te voeren.

Met name in zaken die via de ZSM-werkwijze worden behandeld, en waarin verdachten binnen een kort tijdsbestek te maken kunnen krijgen met verschillende strafvorderlijke interventies die van belang zijn voor de afdoening van de strafzaak, wordt het van belang geacht om verdachten in een zo vroeg mogelijk stadium contact te laten hebben met een raadsman. Gelet op de eerdergenoemde evaluatie van de Erasmus Universiteit Rotterdam is de verwachting dat de onderhavige uitbreiding van de consultatiebijstand ertoe zal leiden dat verdachten in B-zaken vaker gebruik zullen maken van rechtsbijstand op latere momenten in de strafzaak, zoals bijstand tijdens het politieverhoor (verhoorbijstand) en voorafgaand aan de eventuele uitvaardiging van een strafbeschikking (afdoeningsbijstand, zie hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). De uitbreiding van de consultatiebijstand direct na de aanhouding werkt daarmee door in het verdere verloop van het strafproces.

De voorgestelde uitbreiding van consultatiebijstand leidt ertoe dat alle verdachten die worden aangehouden in een A- of B-zaak, automatisch een raadsman te spreken krijgen. Voor de aanwijzing van een raadsman in verband met verhoor- of consultatiebijstand wordt de driedeling in zaken (de categorisering als A-, B- en C-zaak) in de toekomst teruggebracht tot een tweedeling: na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voor de vraag of door de raad voor rechtsbijstand voor een niet-kwetsbare, meerderjarige verdachte een raadsman wordt aangewezen beslissend of de aanhouding plaatsvond wegens verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (de huidige A- en B-zaken) of wegens verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten (de huidige C-zaken).

In C-zaken – dat betreft dus strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten – blijft de huidige regeling, die inhoudt dat de verdachte na aanhouding desgewenst zelf en voor eigen kosten contact kan opnemen met een raadsman, in stand. Vanwege de relatief geringe ernst van

[4] Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand, d.d. 28 september 2015 van de Erasmus Universiteit Rotterdam, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 109.

dergelijke strafbare feiten wordt het niet proportioneel geacht ook in die zaken standaard van overheidswege een raadsman voor de verdachte aan te wijzen met het oog op het verlenen van consultatiebijstand. Een dergelijke uitbreiding zou ook tot onevenredige werklastgevolgen voor de betrokken ketenorganisaties leiden (zie ook het slot van paragraaf 4.1). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de onderhavige uitbreiding van de consultatiebijstand in B-zaken uitsluitend gevolgen heeft voor de aangehouden meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten. Voor aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten wordt immers – ongeacht voor welk strafbaar feit zij worden aangehouden – op dit moment door de raad voor rechtsbijstand al standaard en kosteloos een raadsman aangewezen (zie de artikelen 28b, eerste lid, en 489, eerste lid, Sv). Daarnaast geldt nu al dat aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten uitsluitend afstand kunnen doen van het recht op consultatiebijstand nadat ze door een raadsman over de gevolgen daarvan zijn ingelicht (artikel 28c, eerste lid, Sv). Aangehouden minderjarige verdachten kunnen naar huidig recht in het geheel geen afstand doen van zowel het recht op consultatiebijstand als het recht op verhoorbijstand (artikel 489, tweede lid, Sv). De in dit wetsvoorstel vervatte wijziging die ziet op de consultatiebijstand, heeft dus geen gevolgen voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten. Zij krijgen immers op dit moment al automatisch een advocaat te spreken na aanhouding, en dat blijft ook zo.

Het openbaar ministerie heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor de wijze waarop de uitbreiding van consultatiebijstand in de praktijk gestalte dient te krijgen. Het openbaar ministerie stelt terecht dat de wijzigingen aangaande de consultatiebijstand, alsook de overige uitbreidingen van rechtsbijstand uit dit wetsvoorstel, zodanig dienen te worden vormgegeven dat de tijd die het de raadsman kost om contact op te nemen met de verdachte tot een minimum wordt beperkt. In dit verband is het wenselijk dat bij de implementatie van de uitbreiding van consultatiebijstand zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande werkprocessen voor consultatiebijstand in A-zaken voor meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten, waarmee in de praktijk inmiddels ruime ervaring is opgedaan. De regeling voor consultatiebijstand in B-zaken wordt immers met de bestaande regeling in A-zaken gelijkgetrokken. Daarnaast wordt benadrukt dat in het huidige artikel 28c, eerste lid, laatste zin, Sv al uitdrukkelijk is bepaald dat de consultatiebijstand door middel van telecommunicatie kan plaatsvinden. Door deze mogelijkheid kan consultatiebijstand efficiënter worden verleend, doordat de raadsman niet naar de ophoudlocatie van de verdachte hoeft af te reizen. De voorgestelde wettelijke regeling biedt daarmee mogelijkheden voor een ruime(re) digitale verlening van consultatiebijstand (telefonisch of via videoconferentie), mits de verdachte daarmee instemt (zie Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, p. 31 en Kamerstukken I 2016/17, 34 157, G, p. 8). Daarbij wordt wel opgemerkt dat de ernst van de verdenking of de persoon van de verdachte met zich kunnen brengen dat fysieke consultatiebijstand niettemin de voorkeur kan hebben.

De politie en Stichting Halt hebben in hun consultatieadviezen gevraagd wat de gevolgen van de onderhavige uitbreiding van consultatiebijstand in B-zaken zijn voor twee specifieke vormen van buitengerechtelijke afdoening in zaken met een minderjarige verdachte, te weten de Halt-verwijzing (artikel 77e Sr) of een reprimandegesprek (Kamerstukken II 2021/22, 28 741, nr. 85). Of bij dergelijke afdoeningsmodaliteiten een raadsman moet worden aangewezen, is afhankelijk van de vraag of de minderjarige verdachte is aangehouden en wordt opgehouden voor onderzoek (in welk geval artikel 489 Sv reeds verplicht tot het aanwijzen van een raadsman) en of de verdachte wordt uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen (in welk geval op grond van het voorgestelde artikel 489a1 een raadsman moet worden aangewezen). In andere situaties, bijvoorbeeld indien de minderjarige verdachte wordt aangehouden op heterdaad maar direct aansluitend in vrijheid wordt gesteld, hoeft geen raadsman te worden aangewezen.

3.4 Beschikbaarheid raadslieden

Zoals al genoemd in hoofdstuk 2, is het wenselijk dat de onderhavige uitbreiding van consultatiebijstand in B-zaken efficiënt wordt ingepast in de piketfase, zodat onnodige vertraging kan worden voorkomen en, in de zaken die zich daarvoor lenen, zoveel mogelijk binnen de duur van het ophouden voor onderzoek een beslissing wordt genomen over de wijze van afdoening van de strafzaak. Nu verdachten vaker dan voorheen zullen worden bijgestaan door een raadsman, is het van groot belang dat er voldoende raadslieden beschikbaar zijn die tijdig rechtsbijstand kunnen verlenen. Het openbaar ministerie heeft in dit verband vier suggesties om de samenwerking tussen de politie, het openbaar ministerie en de advocatuur te verbeteren.

Het openbaar ministerie adviseert duidelijker tot uitgangspunt te nemen dat rechtsbijstand in de piketfase wordt gerealiseerd door de piketdienst, bijvoorbeeld door te bepalen dat rechtsbijstand in die fase uitsluitend door een piketraadsman (en niet door de eigen raadsman) kan worden verleend of door te bepalen dat het verlenen van rechtsbijstand door de eigen raadsman (voorkeurspiket of gekozen raadsman) niet (veel) meer tijd mag kosten dan de inzet van een piketraadsman. In reactie hierop wordt benadrukt dat de huidige wettelijke regeling al duidelijk als vertrekpunt neemt dat rechtsbijstand aan een aangehouden verdachte wordt verleend door een door de raad voor rechtsbij-

stand aan te wijzen piketraadsman (artikelen 28b en artikel 39, eerste lid, Sv). De rechtsbijstand wordt in beginsel verleend door de eerst beschikbare raadsman die op dat moment piketdienst heeft. Een uitzondering op deze hoofdregel kan zich voordoen wanneer de verdachte een voorkeur voor een specifieke raadsman kenbaar maakt (artikel 39, tweede lid, Sv). Dat de keuze voor een 'eigen' raadsman niet veel meer tijd mag kosten dan het inschakelen van een piketraadsman, volgt reeds uit artikel 28b, vierde lid, Sv: indien een gekozen raadsman niet binnen twee uur beschikbaar kan zijn maar een piketraadsman wel, dient die piketraadsman te worden aangewezen, waarna met het verhoor kan worden aangevangen (zie ook Kamerstukken II 2024/15, 34 157, nr. 3, p. 65–66). Het geheel uitsluiten van de mogelijkheid voor de verdachte om in de piketfase door diens eigen raadsman te worden bijgestaan – dus ook in gevallen waarin die raadsman terstond aanwezig kan zijn – zou op gespannen voet staan met het recht op de vrije advocatenkeuze, dat is neergelegd in artikel 6, derde lid, onder c, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 14, derde lid, onder b, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Daarnaast dienen volgens het openbaar ministerie ruime mogelijkheden te bestaan om de consultatie- en verhoorbijstand enerzijds en de afdoeningsbijstand anderzijds te laten uitvoeren door verschillende raadslieden in het geval deze rechtsbijstandsmomenten in twee verschillende piketdiensten vallen. In algemene zin is het wenselijk dat een piketzaak door een raadsman binnen een en dezelfde piketdienst kan worden afgerond. In dit kader zal worden bezien of de piketroosters van de advocatuur en de ZSM-roosters van het openbaar ministerie beter op elkaar kunnen worden afgestemd (zie ook hierna). Voor gevallen waarin de piketfase in een strafzaak twee piketdiensten bestrijkt, bevat artikel 44 Sv al een wettelijke voorziening.
In samenspraak met de NOvA zal worden bezien of door middel van werkafspraken efficiencywinst kan worden bereikt, bijvoorbeeld wat betreft de overdracht van het dossier tussen beide raadslieden.

Verder heeft het openbaar ministerie erop gewezen dat de roosters voor piketadvocaten en de openingstijden van ZSM-locaties beter op elkaar moeten worden aangesloten. Ook de politie en het Platform BOD hebben dit punt genoemd als belangrijke randvoorwaarde voor een goede uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen uitbreidingen van rechtsbijstand. De wens tot betere afstemming heeft vooral betrekking op de avonduren. Op dit moment is de piketcentrale van de raad voor rechtsbijstand van 07.00 tot 20.00 uur bereikbaar voor de politie (uitzonderingen daargelaten), terwijl de ZSM-locaties (in principe) van 07.00 tot 23.00 uur geopend zijn. Dit betekent dat wanneer een verdachte 's avonds wordt aangehouden er in de regel pas de volgende dag een piketraadsman kan worden aangewezen. De genoemde organisaties wensen dat de piketadvocatuur ook in de avonduren beschikbaar is, zodat het opsporingsonderzoek vaker dan nu nog in de avond kan worden afgerond en voorkomen wordt dat de verdachte de nacht op het ophoudlocatie moet doorbrengen enkel doordat de rechtsbijstand niet in de avond kon worden verleend.

Tot slot noemt het openbaar ministerie dat wanneer voorzienbaar is dat op bepaalde piekmomenten meer verdachten dan gemiddeld zullen worden opgehouden voor onderzoek, bijvoorbeeld bij voorzienbare grootschalige verstoringen van de openbare orde, het aantal beschikbare piketraadslieden op korte termijn moet kunnen worden opgeschaald.

Als onderdeel van de implementatie van dit wetsvoorstel zal in samenspraak met de betrokken organisaties worden verkend op welke wijze de beschikbaarheid van de piketadvocatuur en de openingstijden van ZSM-locaties beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Daarbij wordt wel benadrukt dat de advocatuur gelet op diens onafhankelijke positie zelf gaat over de eigen beschikbaarheid. Daarnaast wordt opgemerkt dat in de praktijk al wordt gewerkt aan verschillende maatregelen waardoor raadslieden sneller ter plaatse kunnen zijn voor het verlenen van rechtsbijstand. Een voorbeeld hiervan is dat wordt toegewerkt naar een werkwijze waarin raadslieden standaard in de nabijheid van een ZSM-locatie of de ophoudlocatie van de verdachte aanwezig kunnen zijn, zodat reistijden tot een minimum worden beperkt.

4. Kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor ontboden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf

4.1 Inleiding

Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten vormen twee bijzondere categorieën verdachten in het strafproces. Het gaat immers om personen die als gevolg van hun leeftijd of een beperking onvoldoende in staat zijn het strafproces te begrijpen en effectief daaraan deel te nemen. Deze verminderde mogelijkheden om zelfstandig volwaardig in het strafproces te participeren, maken dat van de overheid extra inspanningen nodig zijn om de rechten van deze verdachten, met name het recht op een eerlijk proces, te waarborgen. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat zowel de minderjarige verdachte als de kwetsbare meerderjarige verdachte ruime en laagdrempelige toegang heeft tot

door gesubsidieerde rechtsbijstand. De bijstand door een raadsman is voor veel van deze verdachten cruciaal om volwaardig gebruik te kunnen maken van de rechten die het strafprocesrecht aan verdachten toekent. Het Wetboek van Strafvordering voorziet op dit moment al in kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor zowel minderjarige als kwetsbare meerderjarige verdachten die zijn aangehouden, ongeacht de ernst van de verdenking (zie paragraaf 4.2). Aan minderjarige verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, wordt in de praktijk al op basis van een beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand kosteloze consultatie- en verhoorbijstand verleend (zie paragraaf 4.3). Deze rechtsbijstand wordt met dit wetsvoorstel van een wettelijke grondslag voorzien.
Zowel ten aanzien van ontboden minderjarige als ontboden kwetsbare meerderjarige verdachten bestaan daarnaast in de fase van de berechting al ruimere mogelijkheden voor aanwijzing van een raadsman in vergelijking met niet-kwetsbare verdachten (zie de artikelen 491, 509a en 509c Sv). Op dit moment bestaan dergelijke ruimere voorzieningen voor deze verdachten echter nog niet in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. Daarom is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 46) het voornemen geuit om het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten – al in het huidige wetboek – uit te breiden naar kwetsbare meerderjarige verdachten die niet zijn aangehouden en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven. Deze versterking van rechtsbijstand is voorts in lijn met de aanbeveling van de Europese Commissie van 27 november 2013 betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2013/C 378/02) (PbEU 2013, C 378/8).

In artikel I, onderdelen B en G, van dit wetsvoorstel wordt zowel voor minderjarige verdachten als voor kwetsbare meerderjarige verdachten voorzien in een verplichte ambtshalve aanwijzing van een raadsman indien zij worden verdacht van een misdrijf en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Dit betekent dat de opsporingsambtenaar die de verdachte voor het verhoor uitnodigt, de raad voor rechtsbijstand daarvan in kennis stelt, waarna de raad voor rechtsbijstand een beschikbare (piket)raadsman voor de verdachte aanwijst. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was opgenomen dat de kennisgeving aan de raad voor rechtsbijstand diende te worden gedaan door de hulpofficier van justitie, dit naar model van het bestaande artikel 28b Sv. De politie en het Platform BOD'en merken in hun adviezen op dat dit tot onnodige extra administratieve consequenties zou leiden, omdat het uitnodigen voor verhoor van verdachten die zich in vrijheid bevinden een taak is van gewone opsporingsambtenaren en daarbij doorgaans geen hulpofficier van justitie is betrokken. De Rvdr geeft in zijn consultatieadvies in overweging om het wetsvoorstel op dit punt in lijn te brengen met de bestaande praktijk, door het mogelijk te maken dat de kennisgeving aan de raad voor rechtsbijstand door een (andere) opsporingsambtenaar kan worden gedaan. De politie en de Rvdr stellen terecht dat het doen uitgaan van een kennisgeving aan de raad voor rechtsbijstand geen taak is die naar zijn aard enkel door de hulpofficier van justitie en niet door een andere opsporingsambtenaar moet worden verricht. Daarom is in de voorgestelde artikelen 28ba en 489a1 Sv bepaald dat de kennisgeving aan de raad voor rechtsbijstand wordt gedaan door de opsporingsambtenaar die de verdachte voor het verhoor uitnodigt.

In reactie op de adviezen van het openbaar ministerie en het Platform BOD'en wordt opgemerkt dat met dit wetsvoorstel niet is beoogd wijzigingen aan te brengen in het verhoren van verdachten ter plaatse (op straat). De voorgestelde artikelen 28ba en 489a1 Sv hebben uitsluitend betrekking op minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen.

Net als bij aangehouden verdachten wordt de raadsman aangewezen met het oog op het voeren van een voorbereidend gesprek tussen raadsman en verdachte voorafgaand aan het eerste verhoor (consultatiebijstand) alsook het verlenen van rechtsbijstand tijdens het verhoor (verhoorbijstand).

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was bepaald dat ook een raadsman dient te worden aangewezen voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een *overtreding* die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. De politie merkt in zijn consultatieadvies op dat dit een ingrijpende wijziging voor de werkprocessen voor de politie zou betekenen ten opzichte van de huidige situatie. De verplichte aanwijzing van een raadsman, in combinatie met de omstandigheid dat de minderjarige verdachte geen afstand kan doen van deze rechtsbijstand, staat volgens de politie eraan in de weg om verdachten van lichte feiten in voorkomende gevallen buiten het strafrechtelijk circuit te houden.
In dit verband heeft de Rvdr erop gewezen dat de aanvankelijk voorgestelde, kosteloze rechtsbijstand bij verdenking van een overtreding vragen oproept in het licht van het bestaande artikel 491, eerste lid, Sv, waarin zaken waarin vervolging is ingesteld wegens feiten waarvan de kantonrechter kennis neemt (dat zijn overtredingen), zijn uitgezonderd van de ambtshalve aanwijzing van een raadsman vanaf de vervolgingsfase. In navolging van de politie en de Rvdr is ervoor gekozen om de ambtshalve

aanwijzing voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, te beperken tot verdenkingen wegens een misdrijf. Daarmee wordt beter aangesloten bij de huidige situatie en worden voorts onevenredige werklastgevolgen voor de politie voorkomen. Opgemerkt wordt dat wanneer een minderjarige verdachte wegens een overtreding wordt *aangehouden* er op grond van het huidige recht wel ambtshalve een raadsman wordt aangewezen voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand (artikel 489, eerste lid, Sv). Dit verschil met de minderjarige verdachte die zich in vrijheid bevindt is te rechtvaardigen door de impact van de aanhouding op de minderjarige en het daardoor grotere belang voor die verdachte dat van overheidswege in rechtsbijstand wordt voorzien.

In reactie op de adviezen van de Rvdr en Ingrado wordt eveneens opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor leerplichtzaken. De strafbaarstellingen die zijn opgenomen in de Leerplichtwet 1969 worden immers beschouwd als overtredingen (artikel 28 Leerplichtwet 1969). Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in de vorige alinea, hoeft in dergelijke zaken op grond van dit wetsvoorstel dus niet ambtshalve een raadsman te worden aangewezen. Voorts wordt in reactie op het advies van de Rvdr opgemerkt dat met de onderhavige uitbreiding van het recht op consultatie- en verhoorbijstand geen wijzigingen zijn beoogd ten aanzien van minderjarige verdachten die jonger zijn dan twaalf jaar. Daarom wordt artikel 489a1 Sv ook niet toegevoegd aan de opsomming van artikel 487, eerste lid, Sv (zie nader over ambtshalve rechtsbijstand voor minderjarige verdachten van jonger dan twaalf jaar: Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 3, p. 27–28).

De NOvA heeft geadviseerd de onderhavige uitbreiding van consultatie- en verhoorbijstand ook toe te passen op niet-kwetsbare, meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Dit advies is niet opgevolgd, nu dit een te grote belasting van de bij de opsporing betrokken organisaties en hoge kosten voor rechtsbijstand zou betekenen. Verminderd draagkrachtige verdachten hebben daarbij de mogelijkheid om de raad voor rechtsbijstand om een toevoeging te verzoeken. Op grond van bestaande werkinstructies kan in dergelijke gevallen ook al voordat de dagvaarding is uitgebracht een toevoeging worden verstrekt indien sprake is van zwaarwegende omstandigheden.[5]

4.2 Bestaande regeling aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten

Voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zijn aangehouden bevat het Wetboek van Strafvordering op dit moment al ruimere mogelijkheden voor gesubsidieerde rechtsbijstand ten opzichte van meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten. Zo wordt voor zowel minderjarige als kwetsbare meerderjarige verdachten direct na aanhouding door de raad voor rechtsbijstand een raadsman aangewezen voor de verlening van consultatie- en verhoorbijstand, ongeacht de ernst van de verdenking (de artikelen 28b, eerste lid, en 489, eerste lid, Sv). Daarnaast zijn er verschillende procedurele voorschriften omtrent rechtsbijstand die dienen ter bescherming van deze verdachten. Kwetsbare meerderjarige verdachten kunnen van het recht op consultatiebijstand uitsluitend tegenover een raadsman afstand doen, op voorwaarde dat ze door die raadsman over de gevolgen hiervan zijn ingelicht (artikel 28c, tweede lid, Sv). Minderjarige verdachten kunnen in het geheel geen afstand doen van het recht op rechtsbijstand in de piketfase (artikel 489, tweede lid, Sv, waarin is bepaald dat artikel 28a Sv niet van toepassing is).

De huidige regeling heeft dus enkel betrekking op minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zijn aangehouden. Het Wetboek van Strafvordering kent op dit moment geen vergelijkbare regeling indien deze verdachten zich in vrijheid bevinden. Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, hebben weliswaar recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor (de artikelen 28, eerste lid en 28d Sv), maar tot op heden is er geen regeling waarin voor de verwezenlijking van dat recht van deze verdachten is voorzien in het ambtshalve aanwijzen van een raadsman. Op basis van de huidige wettelijke regeling dienen deze verdachten zelfstandig een raadsman te benaderen en te bekostigen. Dit gaat uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid bij deze verdachten en het kunnen overzien van de consequenties van het eigen handelen. Bij minderjarigen en kwetsbare meerderjarige verdachten is deze zelfredzaamheid echter allerminst vanzelfsprekend. Het wordt daarom wenselijk geacht dat deze groepen verdachten – ook als zij zich in vrijheid bevinden- aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer zij worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen.

4.3 Huidige praktijk

Ten aanzien van minderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te

[5] Werkinstructie ‘S040 / S050 misdrijven, eerste aanleg’, te raadplegen op https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/strafzaken-verdacht/s040-s050-misdrijven-eerste-aanleg/.

verschijnen betreft de onderhavige uitbreiding van het recht op rechtsbijstand bij het eerste (politie-)verhoor grotendeels een codificatie van de huidige praktijk. Naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 9 november 2021 (ECLI:NL:RBAMS:2021:6411) voert de raad voor rechtsbijstand beleid op grond waarvan voor minderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen een raadsman wordt aangewezen voor de verlening van rechtsbijstand in verband met het eerste (politie)verhoor en eventuele vervolgverhoren.[6] Dit beleid omvat zowel kosteloze consultatiebijstand als verhoorbijstand en is van toepassing in geval van verdenking wegens een misdrijf (dat wil zeggen: A-, B- en een deel van de C-zaken). In geval van een verdenking van een overtreding wordt op grond van dit beleid geen raadsman aangewezen. Met dit wetsvoorstel wordt deze praktijk van een wettelijke grondslag in het Wetboek van Strafvordering voorzien.

Voor meerderjarige kwetsbare verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, wordt op dit moment nog niet een raadsman aangewezen met het oog op consultatie- en verhoorbijstand. Uitbreiding van het recht op (gesubsidieerde) rechtsbijstand voor deze groep verdachten is wenselijk om te garanderen dat zij de rechten die hun toekomen in verband met het verhoor ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen. De uitbreiding is voorts in lijn met de in de inleiding al genoemde Europese Richtlijn 2013/48/EU, die in artikel 13 stelt dat bij de toepassing van die richtlijn rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeftes van kwetsbare verdachten. Hoewel die richtlijn niet verplicht tot het mogelijk maken van kosteloze rechtsbijstand (en onderhavig voorstel daarmee verder gaat dan waartoe de richtlijn verplicht), kan de uitbreiding van rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten wel worden beschouwd als een belangrijke extra stap waarmee invulling wordt gegeven aan de zorgplicht voor kwetsbare verdachten op grond van die richtlijn (zie ook overweging 51 van de richtlijn). De uitbreiding is voorts in lijn met de proactieve houding die het EHRM verwacht van autoriteiten bij het voorzien in rechtsbijstand bij het politieverhoor voor de verdachte die (op het oog) mentale beperkingen heeft.[7]

Op dit moment komt het in de praktijk geregeld voor dat een kwetsbare meerderjarige verdachte die is uitgenodigd voor verhoor bij aankomst op de verhoorlocatie (doorgaans het politiebureau) wordt aangehouden, waarbij het primaire doel van de aanhouding is te verzekeren dat overeenkomstig artikel 28b, eerste lid, Sv kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor deze verdachte wordt gerealiseerd.
In die gevallen wordt de verdachte direct na afloop van het verhoor weer heengezonden. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een zelfstandige grondslag voor kosteloze rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachte die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, waardoor deze – juridisch gezien oneigenlijke – toepassing van de aanhoudingsbevoegdheid niet langer noodzakelijk is om te kunnen voorzien in kosteloze consultatie- en verhoorbijstand in verband met het politieverhoor.

Bij de uitvoering van de onderhavige uitbreidingen van het recht op kosteloze rechtsbijstand zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de hiervoor omschreven bestaande werkwijzen voor de aanwijzing van een raadsman voor minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden. Dit betekent dat de verdachte in de uitnodiging voor het verhoor erop wordt gewezen dat hij recht heeft op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het (politie)verhoor en dat met het oog daarop voor hem een raadsman zal worden aangewezen. De politie informeert vervolgens de raad voor rechtsbijstand over het aanstaande verhoor, waarna de raad een beschikbare raadsman aanwijst die deelneemt aan de (jeugd)piketregeling. De aangewezen raadsman neemt vervolgens contact op met de verdachte. Laatstgenoemde hoeft daardoor dus geen initiatief te nemen om zich van rechtsbijstand te voorzien. Indien de verdachte wenst te worden bijgestaan door de eigen (voorkeurs)raadsman, kan de verdachte de uitnodigingsbrief aan die raadsman overhandigen, zodat de raadsman contact kan opnemen met de raad voor rechtsbijstand. Indien dit een raadsman betreft die deelneemt aan de piketregeling, kan diegene als voorkeurspiketraadsman door de raad worden aangewezen.

Ten aanzien van minderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen kan in de praktijk door de politie aan de hand van objectieve informatie (de geboortedatum van de verdachte) worden afgeleid of diegene minderjarig is en dientengevolge ambtshalve een raadsman moet worden aangewezen. Bij kwetsbare meerderjarige verdachten is vaststelling van de kwetsbaarheid complexer. Hierop wordt in de volgende paragraaf uitgebreider ingegaan.

---

[6] Werkinstructie 'Art. 23/23a Bvr Strafpiket', te raadplegen op https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/vaststellen/strafrecht/art-23-23a-bvr.

[7] Vgl. EHRM 31 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0331JUD002031002 (Płonka t. Polen), par. 37–42 en EHRM 17 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1217JUD001510210 (Sobko t. Oekraïne), par. 54–62).

4.4 Vaststelling van kwetsbaarheid verdachte

In hun consultatieadviezen is door openbaar ministerie, politie, Rvdr en het Juridisch Loket aandacht gevraagd voor de vraag wanneer een verdachte als 'kwetsbaar' dient te worden aangemerkt en hoe die kwetsbaarheid door opsporingsambtenaren kan worden vastgesteld. Het begrip 'kwetsbare verdachte' in het voorgestelde artikel 28ba Sv is niet nieuw: het begrip komt nu al voor in het bestaande artikel 28b Sv. Artikel 28b Sv strekt mede tot implementatie van artikel 13 van de eerder aangehaalde Europese Richtlijn 2013/48/EU, dat EU-lidstaten opdraagt bij de toepassing van de richtlijn rekening te houden 'met de specifieke behoeften van kwetsbare verdachten en kwetsbare beklaagden'. De EU-richtlijn zelf geeft geen uitsluitsel over de omvang van het begrip 'kwetsbaarheid'. Een nadere invulling hiervan is gegeven in de Aanbeveling van de Europese Commissie van 27 november 2013, waarin het begrip 'kwetsbare personen' wordt gedefinieerd als 'alle verdachten en beklaagden die door hun leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand of handicap niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen'.[8] In de memorie van toelichting bij de wet tot implementatie van bovengenoemde richtlijn[9] is aangegeven dat onder het begrip 'kwetsbaarheid' in de zin van de richtlijn dient te worden verstaan 'jeugdige verdachten en verdachten met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking' (Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, p. 40–41). De politie en de Rvdr stellen terecht dat deze definitie beperkter is dan de definitie in de aanbeveling van de Europese Commissie, nu laatstgenoemde ook verdachten omvat die vanwege een fysieke beperking of handicap niet in staat zijn het strafproces te begrijpen en daaraan effectief deel te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dove en blinde verdachten. In reactie op de opmerking dienaangaande van de politie wordt bevestigd dat voortaan de definitie uit de aanbeveling leidend is voor de vraag of een verdachte als kwetsbaar moet worden aangemerkt. Dit geldt zowel voor de toepassing van het bestaande artikel 28b Sv als het nieuwe artikel 28ba Sv uit dit wetsvoorstel. Daarbij wordt duidelijkheidshalve opgemerkt dat de richtlijn een functionele definitie van het begrip 'kwetsbare persoon' geeft: niet iedere lichamelijke of geestelijke beperking maakt dat de verdachte als kwetsbaar dient te worden aangemerkt, maar uitsluitend indien de verdachte door die beperking niet in staat is de strafprocedure te begrijpen en daaraan effectief deel te nemen.

De Rvdr stelt in zijn advies de vraag in hoeverre verdachten die tijdelijk onvoldoende in staat zijn het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen (bijvoorbeeld verdachten onder invloed van alcohol, drugs of andere middelen, dan wel ernstig vermoeide verdachten) als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt, waardoor ook voor deze verdachte een raadsman dient te worden aangewezen. In de wetsgeschiedenis is eerder opgemerkt dat de vraag of een verdachte kwetsbaar is, dient te worden onderscheiden van de vraag of de verdachte in staat is om te worden verhoord (zie Kamerstukken I 2016/17, 34 157, E, p. 7–8). Wanneer een verdachte wegens diens lichamelijke of geestelijke toestand (tijdelijk) niet in staat is om in vrijheid een verklaring af te leggen, mag er geen verhoor worden gestart. Als een verdachte daartoe op een later moment wel in staat is, kan het verhoor worden gestart. Of vervolgens een raadsman moet worden aangewezen, is afhankelijk van het eerder aangehaalde criterium of de verdachte wegens een lichamelijke of geestelijke toestand of handicap niet in staat is om de strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen. In reactie op het advies van de Rvdr wordt opgemerkt dat met de definitie van 'kwetsbare verdachte' doorgaans wordt gedoeld op verdachten met kwetsbaarheden van langdurige of permanente aard. Het is denkbaar dat een verdachte als gevolg van een tijdelijke lichamelijke of geestelijke toestand als kwetsbaar kan worden aangemerkt. In die gevallen ligt het echter voor de hand het verhoor uit te stellen naar een later moment waarop de toestand van de verdachte is verbeterd. Indien dit niet mogelijk is, kan de verdachte uitsluitend worden verhoord indien de verdachte in staat is in vrijheid een verklaring af te leggen en indien de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman.

Het Juridisch Loket heeft geadviseerd ook verdachten die wegens niet-medische, persoonlijke omstandigheden extra behoefte hebben aan rechtsbijstand onder het begrip 'kwetsbare verdachte' te scharen, waardoor zij aanspraak kunnen maken op ambtshalve en kosteloze rechtsbijstand. Als voorbeelden noemt het Juridisch Loket verdachten die te maken hebben met grote levensgebeurtenissen als ontslag of echtscheiding. Dit advies is niet opgevolgd. Hoewel niet wordt betwist dat de bijstand van een raadsman in dergelijke gevallen van grote meerwaarde kan zijn, zou een dergelijke uitbreiding van het begrip 'kwetsbare verdachte' tot uitvoeringsproblemen leiden. In veel gevallen zullen opsporingsambtenaren pas na uitvoerig onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de verdachte een inschatting kunnen maken of die omstandigheden van dien aard zijn dat een raadsman moet worden aangewezen. Dit betekent een onevenredige belasting van de opsporing die

[8] Aanbeveling van de Commissie van 27 november 2013 betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2013/C 378/02) (PbEU 2013, C 378/8)

[9] Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 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 L 294) (Stb. 2016, 475).

bovendien tot vertraging in strafzaken kan leiden. Daarnaast is voorzienbaar dat een dergelijke ruime interpretatie van het begrip 'kwetsbaarheid' tot een aanzienlijke toename in de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand zou leiden. Het voorgaande laat overigens onverlet dat verdachten die menen dat zij op grond van persoonlijke omstandigheden in aanmerking komen voor de toevoeging van een raadsman daarvoor altijd een verzoek kunnen indienen bij de raad voor rechtsbijstand.

In aanvulling op de reikwijdte van het begrip 'kwetsbare verdachte' zijn door de politie, de Rvdr en Ingrado vragen gesteld over hoe opsporingsambtenaren kunnen vaststellen of de verdachte die wordt uitgenodigd kwetsbaar is. Benadrukt wordt dat dit wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij de bestaande (politie)praktijk bij het aanwijzen van een raadsman voor kwetsbare verdachten op grond van artikel 28b, eerste lid, Sv en wat betreft de vaststelling van de kwetsbaarheid geen nieuwe verplichtingen ten opzichte van de huidige situatie beoogt te introduceren.

Zo is net als onder het huidige artikel 28b Sv niet vereist dat de kwetsbaarheid van een verdachte aan de hand van rapportages van een deskundige wordt vastgesteld. Gelet op de vroege fase van het opsporingsonderzoek is dergelijke informatie veelal niet voorhanden. Evenmin is vereist dat in deze vroege fase van het opsporingsonderzoek op voorhand onderzoek wordt verricht naar mogelijke vermoedens van kwetsbaarheid bij verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen. Zowel voor het huidige artikel 28b Sv als voor het nieuwe artikel 28ba Sv is bepalend of de verdachte 'kennelijk' als kwetsbaar moet worden aangemerkt (zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, p. 66). Dit betekent dat een raadsman dient te worden aangewezen wanneer voor de opsporingsambtenaar duidelijk zichtbaar is dat de verdachte kwetsbaar is. In de meeste gevallen zal de kennelijke kwetsbaarheid van de verdachte kunnen worden vastgesteld door de opsporingsambtenaar tijdens diens eerste contact met de verdachte. Als aan de uitnodiging voor het verhoor eerder contact met opsporingsambtenaren is voorafgegaan, kan al in dat stadium de eventuele kwetsbaarheid van de verdachte worden opgemerkt, zodat reeds op het moment van uitnodigen voor het verhoor een raadsman wordt aangewezen. Ook kan de politie uit bijvoorbeeld de aangifte of eerdere politiemutaties of processen-verbaal afleiden dat een verdachte kwetsbaar is. In reactie op het advies van de politie op dit punt wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel opsporingsambtenaren niet verplicht om standaard de politiesystemen te onderzoeken op de aanwezigheid van 'voorinformatie' waaruit een mogelijke kwetsbaarheid van de verdachte zou kunnen blijken. Het is immers alleen verplicht een raadsman aan te wijzen in geval van kennelijke kwetsbaarheid van de verdachte.

In de praktijk kan het voorkomen dat de kennelijke kwetsbaarheid van de verdachte pas blijkt op het moment dat deze op het bureau verschijnt om te worden gehoord. In die gevallen dient, net als op dit moment al het geval is ten aanzien van aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten, alsnog een raadsman te worden aangewezen voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand. Eveneens in lijn met de bestaande regeling voor aangehouden verdachten dient bij twijfel over de kwetsbaarheid van de verdachte, ook een raadsman te worden aangewezen (zie ook de wetsgeschiedenis op dit punt ten aanzien van de aangehouden verdachte: Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 3, p. 66 en Kamerstukken II 2015/16, 34 157, nr. 6, p. 17). In reactie op het advies van het openbaar ministerie wordt opgemerkt dat het in uitzonderlijke gevallen kan voorkomen dat een op de verhoorlocatie uitgenodigde verdachte afstand doet van diens recht op rechtsbijstand en pas tijdens het verhoor zelf blijkt dat de verdachte kennelijk als kwetsbaar moet worden aangemerkt. Hoewel uit een strikte lezing van het voorgestelde artikel 28ba zou kunnen worden afgeleid dat in dat geval ook geen raadsman hoeft te worden aangewezen (de verdachte is immers reeds uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen), dient in dat geval het verhoor te worden onderbroken en alsnog aanwijzing van een raadsman plaats te vinden, om zo de verdachte in staat te stellen de strafprocedure te begrijpen en daaraan effectief deel te nemen.

4.5 Consultatiebijstand voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen

De bestaande wettelijke regeling voor het recht op consultatiebijstand voor aangehouden verdachten is neergelegd in artikel 28c Sv. Dit artikel kan worden beschouwd als een instructienorm voor de betrokken opsporingsambtenaren, die hun opdraagt de verdachte in de gelegenheid te stellen om voorafgaand aan het verhoor een gesprek met diens raadsman te hebben. De formulering van deze instructienorm is vooral ingegeven door de omstandigheid dat sprake is van een aangehouden verdachte. Deze vrijheidsbeneming maakt dat de verdachte niet vrijelijk kan besluiten zich tot diens raadsman te wenden, vandaar dat artikel 28c Sv opdraagt de verdachte voorafgaand aan het verhoor daartoe 'in de gelegenheid te stellen'.
Deze formulering kan niet ook worden toegepast bij de minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachte die zich in vrijheid bevinden. Omdat zij niet met vrijheidsbeneming zijn geconfronteerd, is niet nodig dat zij op grond van het Wetboek van Strafvordering op initiatief van een opsporingsambtenaar 'in de gelegenheid worden gesteld' om in beginsel gedurende een half uur een voorbereidend gesprek met een raadsman te voeren. Omdat de verdachte zich in vrijheid bevindt, kan deze immers

zelf kiezen of en zo ja, op elk moment diegene zich tot een raadsman wendt. Daarom is ervan afgezien om bij de wettelijke verankering van het recht op kosteloze consultatiebijstand voor deze verdachten aan te sluiten bij het bestaande artikel 28c Sv. In plaats daarvan wordt in dit wetsvoorstel volstaan met een wettelijke verplichting tot het in voorkomende gevallen aanwijzen van een raadsman in de nieuwe artikelen 28ba (meerderjarige kwetsbare verdachte) en 489a1 (minderjarige verdachte). Een nadere wettelijke regeling van het recht op consultatiebijstand in het Wetboek van Strafvordering wordt voor deze verdachten niet noodzakelijk geacht. Wel zal in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) worden voorzien in een vergoeding voor zowel de te verlenen consultatiebijstand als de verhoorbijstand (zie ook paragraaf 4.6).

Het voorgaande doet er overigens niet aan af dat er voor de ontboden minderjarige of kwetsbare meerderjarige verdachte voldoende tijd moet zijn tussen ontvangst van de uitnodiging voor het verhoor en het tijdstip waarop het verhoor plaatsvindt. Indien bij aankomst van de verdachte op de verhoorlocatie (doorgaans het politiebureau) blijkt dat de verdachte voorafgaand aan het verhoor geen consultatiebijstand heeft genoten, kan dit betekenen dat het verhoor enige tijd wordt uitgesteld en de verdachte de gelegenheid krijgt alsnog een voorbereidend gesprek met diens raadsman te hebben. Dit vergt in voorkomende gevallen van de opsporingsambtenaren dat zij nagaan of de ontboden verdachte het recht op consultatiebijstand daadwerkelijk heeft uitgeoefend.

Het voorgaande geldt ook voor gevallen waarin de kwetsbaarheid van de ontboden verdachte pas blijkt zodra die verdachte op de verhoorlocatie verschijnt. Zoals eerder opgemerkt, wordt in dat geval het verhoor verzet en wordt door de politie direct contact opgenomen met de raad voor rechtsbijstand zodat voor de kwetsbare verdachte een raadsman kan worden aangewezen. Ook in dat geval moet de verdachte voldoende gelegenheid hebben om een voorbereidend gesprek met diens raadsman te voeren.

De raad voor rechtsbijstand heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor het bewerkelijke en foutgevoelige proces waarmee op grond van de huidige beleidsregels een raadsman wordt aangewezen voor minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en worden uitgenodigd om op een locatie van verhoor te verschijnen. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel zal samen met de betrokken ketenpartners worden bezien of deze werkprocessen beter kunnen worden ingericht.

4.6 Verhoorbijstand in C-zaken

Op grond van artikel 43, eerste lid, Wrb is rechtsbijstand aan een verdachte of veroordeelde kosteloos in gevallen waarin krachtens het Wetboek van Strafvordering een raadsman door de raad voor rechtsbijstand wordt aangewezen of op last van de rechter door de raad wordt toegevoegd. In de laatste zin van dat artikellid is op dit algemene uitgangspunt een uitzondering gemaakt voor verhoorbijstand in C-zaken. In die zaken is de rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor (consultatiebijstand) voor de verdachte kosteloos, maar de rechtsbijstand tijdens het verhoor niet (verhoorbijstand). Deze uitzondering is in 2017 opgenomen in artikel 43 Wrb, waarbij destijds werd aangesloten bij de toenmalige praktijk (Kamerstukken II 2015/16, 34 159, nr. 7). Deze uitzondering heeft alleen betrekking op verdachten voor wie in C-zaken een raadsman moet worden aangewezen; het betreft op dit moment de aangehouden minderjarige verdachte (artikel 489, eerste lid, Sv) en de aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachte (artikel 28b, eerste lid, Sv). Voor aangehouden minderjarige verdachten wordt echter verhoorbijstand in C-zaken in de praktijk weldegelijk vergoed. Met dit wetsvoorstel wordt die vergoeding, die op dit moment op gespannen voet staat met artikel 43, eerste lid, laatste zin, Wrb, van een adequate wettelijke grondslag voorzien.
Een logisch gevolg hiervan is dat ook voor aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten in C-zaken kosteloze verhoorbijstand in C-zaken mogelijk wordt gemaakt.

Kosteloze verhoorbijstand is voor deze categorieën verdachten van belang om op een adequate wijze in het strafproces te kunnen participeren. Vanwege hun kwetsbare positie in het licht van de omstandigheid dat zij met vrijheidsbeneming zijn geconfronteerd kan er immers van worden uitgegaan dat zij onvoldoende in staat zijn om de inhoud en strekking van de verdenking en de gevolgen van een mogelijke veroordeling of een strafbeschikking volledig te overzien. De kwetsbaarheid van een verdachte werkt ook door in de feitelijke mogelijkheid voor verdachten die zich in vrijheid bevinden om op eigen initiatief en op eigen kosten rechtsbijstand in te schakelen in het geval dat betrokkene wordt verdacht van een C-feit en zich zou willen laten bijstaan door een raadsman. Zowel het zelf moeten benaderen van een raadsman als het zelf bekostigen van de rechtsbijstand zal met name voor deze doelgroep in veel gevallen als een belemmering worden ervaren. Zoals eerder opgemerkt, heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering het belang van laagdrempelige, gesubsidieerde rechtsbijstand voor kwetsbare verdachten onderstreept (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 4, p. 59–60).

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging gaat voor verhoorbijstand in C-zaken de hoofdregel

van artikel 43, eerste lid, van de Wrb gelden, namelijk dat verhoorbijstand kosteloos is in die gevallen waarin krachtens wettelijk voorschrift een raadsman door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand wordt aangewezen of op last van de rechter door het bestuur wordt toegevoegd. Dit betekent dat indien in een C-zaak voor de verdachte een raadsman wordt aangewezen (naar huidig recht: bij aangehouden minderjarige verdachten en aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten, op grond van dit wetsvoorstel ook indien deze verdachten zich in vrijheid bevinden, worden verdacht van een misdrijf en worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen) de rechtsbijstand tijdens het verhoor voor de verdachte kosteloos is.

Ten aanzien van minderjarige verdachten wordt het schrappen van de uitzondering voor kosteloze verhoorbijstand te meer gerechtvaardigd geacht, nu zij sinds de implementatie van de Europese Richtlijn 2016/800/EU[10] in 2019 geen afstand kunnen doen van rechtsbijstand tijdens het verhoor (zie artikel 489, tweede lid, in samenhang met artikel 28a Sv). Bij de totstandkoming van de bestaande uitzondering op kosteloze verhoorbijstand in C-zaken was dit nog niet het geval: minderjarige verdachten konden toen nog wel afstand doen van verhoorbijstand. Een logisch gevolg van de verruiming van verplichte rechtsbijstand voor minderjarige verdachten is dat ook de bestaande wettelijke uitzondering op de kosteloosheid daarvan wordt afgeschaft.

4.7 Vergoeding voor de raadsman

Zowel ten aanzien van minderjarige verdachten als ten aanzien van kwetsbare meerderjarige verdachten maakt de raadsman aanspraak op een vergoeding van 0,75 punt voor het verlenen van rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor (consultatiebijstand). Voor het verlenen van rechtsbijstand tijdens het verhoor (verhoorbijstand) bedraagt de vergoeding 3 punten in A-zaken en 1,5 punt in B- en C-zaken. Die vergoeding is in lijn met de huidige praktijk voor de vergoeding van consultatie- en verhoorbijstand voor ontboden minderjarige verdachten, die op dit moment wordt toegekend op grond van beleidsregels van de raad voor rechtsbijstand, met dien verstande dat, zoals eerder toegelicht, voortaan ook verhoorbijstand aan aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een overtreding wordt vergoed. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal de grondslag voor de hiervoor genoemde vergoedingen worden verankerd in het Bvr.

Met die wijziging van het Bvr zal ook een gebrek in de implementatie van Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PbEU 2016, L 297) worden hersteld. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 31 juli 2024 geoordeeld dat artikel 4, eerste lid, van die richtlijn niet voldoende in het Nederlandse recht is omgezet, nu in de Nederlandse wet- en regelgeving ‘niet [is] geregeld wanneer aan rechtsbijstandverleners in een piketzaak een vergoeding wordt toegekend voor de verlening van rechtsbijstand aan een niet-aangehouden minderjarige verdachte voorafgaand aan en tijdens een politieverhoor’ (ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083, r.o. 7.8). De vergoedingen die op dit moment reeds mogelijk zijn op grond van de eerdergenoemde beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand (zie paragraaf 4.3), zullen met de aangekondigde wijziging van het Bvr na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van een adequate grondslag worden voorzien.

5. Afdoeningsbijstand bij de strafbeschikking

Naast het wettelijk vastleggen van de versterking van de rechtspositie van de verdachte aan het begin van de ZSM-werkwijze met de uitbreiding van de consultatiebijstand in B-zaken (zie hoofdstuk 3), voorziet dit wetsvoorstel ook in het recht op rechtsbijstand aan de ‘achterkant’ van de ZSM-werkwijze. De versterkte rechtsbijstand in verband met de strafbeschikking wordt in de praktijk al sinds geruime tijd toegepast. Met dit wetsvoorstel wordt deze vorm van rechtsbijstand ook in de wet vastgelegd.

Nadat het opsporingsonderzoek is voltooid, neemt de officier van justitie op basis daarvan de beslissing of tegen de verdachte vervolging wordt ingesteld. Is dat het geval, dan heeft de officier van justitie de keuze tussen vervolging door het indienen van een dagvaarding bij de rechtbank of door het uitvaardigen van de strafbeschikking. Het besluit over of vervolging wordt ingesteld en zo ja in welke vorm (dagvaarding of strafbeschikking), wordt in de praktijk ook wel aangeduid als de ‘afdoeningsbeslissing’ van de officier van justitie. Veel zaken die in de ZSM-werkwijze worden behandeld, worden met een strafbeschikking afgedaan. Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking legt de officier van justitie zelf een straf of maatregel op aan de verdachte. De strafbeschikking is een vorm van buitengerechtelijk afdoening, wat betekent dat de zaak niet aan de strafrechter wordt voorgelegd

[10] Richtlijn 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU L 132).

(tenzij de verdachte verzet instelt tegen de strafbeschikking: in dat geval wordt de zaak immers alsnog ter beoordeling aan de strafrechter voorgelegd). Gelet hierop wordt het wenselijk geacht de rechtsbescherming te verbeteren van verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, en wel door het recht op rechtsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking verder te versterken. Om veelvuldig gebruik van de volledige termen 'het recht op rechtsbijstand voorafgaand aan de afdoening van de strafzaak door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking' te voorkomen, wordt deze vorm van rechtsbijstand in deze memorie van toelichting kortheidshalve aangeduid als 'afdoeningsbijstand'. Daarmee wordt, zo kan in reactie op het consultatieadvies van het openbaar ministerie worden opgemerkt, aangesloten bij de gangbare terminologie voor deze vorm van rechtsbijstand in de strafrechtspraktijk. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een recht op een kosteloos standaardconsult met een raadsman voor verdachten die zich in vrijheid bevinden op het moment dat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Omdat dit recht in de meeste gevallen pas kan worden geëffectueerd op het moment dat de strafbeschikking al is uitgevaardigd, valt dit standaardconsult in deze memorie van toelichting niet onder de noemer 'afdoeningsbijstand'. Het standaardconsult wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

5.1 Aanleiding

Zoals in hoofdstuk 4 omschreven, heeft de verdachte op dit moment aan de 'voorkant' van de ZSM-werkwijze recht op rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Beide vormen van rechtsbijstand worden verleend kort nadat de verdachte is aangehouden. Ten tijde van het eerste verhoor is er in veel gevallen echter nog beperkte informatie beschikbaar over het gepleegde strafbare feit en de betrokkenheid van de aangehouden verdachte daarbij.
In de meeste gevallen doet de politie daarom naast het verhoor van de verdachte aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld door getuigen te horen of ander bewijs te verzamelen. De beslissing over de wijze waarop een zaak wordt afgedaan, wordt pas genomen als daarvoor uit het opsporingsonderzoek voldoende informatie beschikbaar is. Indien besloten wordt een strafbeschikking uit te vaardigen, gebeurt dit in de regel enkele uren na het eerste verhoor van de verdachte.

In de meeste gevallen heeft de verdachte in de ZSM-werkwijze geen aanvullend contact met zijn raadsman in de tijd tussen het eerste politieverhoor en het moment waarop wordt besloten hoe de zaak van de verdachte zal worden afgedaan. Betrokkenheid van een raadsman kort voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking is op dit moment alleen wettelijk voorzien in gevallen waarin de verdachte dient te worden gehoord over de voorgenomen strafbeschikking (artikel 257c Sv). Deze 'hoorplicht' geldt voor de relatief zwaardere strafbeschikkingen waarin een taakstraf, een rijontzegging of een gedragsaanwijzing (artikel 257c, eerste, Sv) of een betalingsverplichting van meer dan € 2.000 wordt opgelegd (artikel 257c, tweede lid, Sv). Tijdens dit hoorgesprek kan de verdachte zich laten bijstaan door een raadsman. Betreft de strafbeschikking een betalingsverplichting van meer dan € 2.000, dan is bijstand door een raadsman zelfs verplicht om de zaak met een strafbeschikking te kunnen afdoen. Weigert de verdachte zich te laten bijstaan door een raadsman, dan kan die betalingsverplichting niet middels een strafbeschikking worden opgelegd en dient de verdachte te worden gedagvaard.

5.2 Introductie van een wettelijk recht op afdoeningsbijstand

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijk recht op kosteloze afdoeningsbijstand geïntroduceerd voor alle aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan. In aanvulling op de bestaande vormen van rechtsbijstand aan de 'voorkant' van de ZSM-werkwijze (consultatiebijstand en verhoorbijstand), wordt daarmee ook voorzien in rechtsbijstand aan de 'achterkant' van de ZSM-werkwijze, op het moment dat is besloten de zaak van de aangehouden verdachte af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen, waarna die verdachte in vrijheid wordt gesteld. Deze afdoeningsbijstand houdt in dat de raadsman van de verdachte het procesdossier kan opvragen en bestuderen en zo nodig in contact kan treden met de officier van justitie over de aard en de hoogte van de middels de strafbeschikking op te leggen straf. Het recht op afdoeningsbijstand omvat tevens het recht van de verdachte op een gesprek met zijn raadsman voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd. De raadsman kan de verdachte in dat gesprek informeren en adviseren over het beschikbare bewijsmateriaal waarop de schuldvaststelling in de strafbeschikking zal worden gebaseerd, de hoogte van de voorgenomen sanctie in relatie tot het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht en de mogelijkheid om in verzet te gaan. Indien een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd waarvoor de hoorplicht geldt, kan de raadsman de verdachte eveneens adviseren over zijn procesopstelling in dat hoorgesprek en hem zo nodig tijdens dit gesprek bijstaan.

In de praktijk is al sinds de start van het eerdergenoemde programma 'Intensivering rechtsbijstand binnen het ZSM-proces' gewerkt aan de implementatie van het recht op afdoeningsbijstand op de verschillende ZSM-locaties. De werkzaamheden bij het verlenen van afdoeningsbijstand worden sinds 2019 vergoed op basis van een door de raad voor rechtsbijstand vastgestelde beleidsregel. Sinds

december 2019 wordt afdoeningsbijstand verleend in de regio's Rotterdam, Zeeland West-Brabant en Den Haag. De invoering van afdoeningsbijstand in overige regio's vond op getrapte wijze plaats. Inmiddels hebben alle regio's afdoeningsbijstand mogelijk gemaakt, zij het dat deze nog niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen plaatsvindt. Naar verwachting zullen alle regio's bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel klaar zijn voor de volledige implementatie van afdoeningsbijstand.

Sinds de start in 2019 is het verlenen van afdoeningsbijstand in de praktijk een belangrijke versterking van de rechtspositie van de verdachte gebleken bij zaken die volgens de ZSM-werkwijze worden afgedaan.
Indien de verdachte gebruik maakt van het recht op afdoeningsbijstand, draagt de betrokkenheid van diens raadsman aan de 'achterkant' van de ZSM-werkwijze eveneens bij aan een zorgvuldige oplegging van de strafbeschikking. De eerste ervaringen wijzen er ook op dat in gevallen waarin verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking gebruik hebben gemaakt van afdoeningsbijstand, er minder vaak verzet wordt ingesteld dan in gevallen waarin geen afdoeningsbijstand heeft plaatsgevonden. Deze positieve ervaringen hebben geleid tot het voornemen om het recht op kosteloze afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten ook in de wet vast te leggen. De thans voorliggende wetswijziging betreft daarmee het sluitstuk van de uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van Dam c.s. uit 2019, waarin de regering werd verzocht de advocatuur structureel te betrekken bij het opleggen van strafbeschikkingen in misdrijfzaken die via de ZSM-werkwijze worden opgelegd (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 511).

5.2.1 Afdoeningsbijstand ook bij politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking

In de ZSM-werkwijze wordt een strafbeschikking vrijwel altijd door de officier van justitie uitgevaardigd. Het recht op kosteloze afdoeningsbijstand geldt niet alleen voor zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, maar ook voor zaken die met een politiestrafbeschikking (artikel 257b Sv) of bestuurlijke strafbeschikking (artikel 257ba) worden afgedaan. De reden hiervoor is dat het in het licht van de rechtsgelijkheid onwenselijk wordt geacht het recht op (kosteloze) rechtsbijstand afhankelijk te maken van de vraag welke autoriteit de strafbeschikking uitvaardigt. Indien de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigt voor een strafbaar feit dat op grond van het Besluit OM-afdoening ook met een politiestrafbeschikking kan worden bestraft, zou het rechtsongelijkheid opleveren als in die gevallen een ruimer recht op (kosteloze) rechtsbijstand zou bestaan dan wanneer een (inhoudelijk identieke) strafbeschikking door een opsporingsambtenaar zou worden uitgevaardigd. In de praktijk zal afdoeningsbijstand bij een voorgenomen politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn, nu dergelijke strafbeschikkingen doorgaans worden uitgevaardigd tegen niet-aangehouden verdachten, terwijl het daarbij in de praktijk vrijwel altijd gaat om afdoeningen waarbij geen hoorplicht geldt.

5.2.2 Kosteloos voor aangehouden verdachte

Indien de aangehouden verdachte die geen raadsman heeft gebruik wenst te maken van het recht op afdoeningsbijstand, wordt voor hem door de raad voor rechtsbijstand een (piket)raadsman aangewezen. Dit betekent dat de afdoeningsbijstand voor die verdachte kosteloos is: er vindt geen inkomenstoets plaats en de verdachte is geen eigen bijdrage verschuldigd (artikel 43, eerste lid, Wrb). Indien voor de verdachte eerder een raadsman is aangewezen (bijvoorbeeld voor het verlenen van consultatiebijstand), valt het verlenen van afdoeningsbijstand onder het bereik van die eerdere aanwijzing en is de afdoeningsbijstand voor de verdachte eveneens kosteloos (vgl. artikel 39, vierde lid, Sv waaruit volgt dat een afgegeven aanwijzing doorloopt tot het aflopen van het ophouden voor onderzoek dan wel de (verlengde) inverzekeringstelling). Uit het voorgaande volgt voorts dat als de verdachte binnen de duur van het ophouden voor onderzoek wordt gehoord over de voorgenomen strafbeschikking, de bijstand tijdens dit horen eveneens onder de afgegeven aanwijzing valt. In de praktijk komt het echter niet vaak voor dat het hoorgesprek binnen de duur van het ophouden voor onderzoek plaatsvindt. Gebruikelijk is dat de verdachte een uitnodiging voor het hoorgesprek krijgt uitgereikt op het moment van invrijheidstelling; het hoorgesprek zelf vindt vervolgens enige tijd later plaats.

5.2.3 Verdachten die zich in vrijheid bevinden

Net als de bestaande wettelijke regeling voor consultatiebijstand is de nieuwe regeling voor (aan het uitvaardigen van de strafbeschikking voorafgaande) afdoeningsbijstand uitsluitend van toepassing op verdachten die op het moment dat de strafbeschikking zal worden uitgevaardigd rechtens hun vrijheid is ontnomen. Omdat die verdachten als gevolg van de vrijheidsbeneming niet zelf in staat zijn om een raadsman in te schakelen, is het gerechtvaardigd dat de overheid voor die verdachten zelf initiatief neemt om een raadsman in te schakelen.

Voor verdachten die zich in vrijheid bevinden is voor een andere regeling gekozen. Veel strafbeschik-

kingen die tegen dergelijke verdachten worden uitgevaardigd, betreffen strafbeschikkingen die direct na de constatering van het strafbare feit worden uitgevaardigd (veelal door officieren van justitie bij het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, kortweg CVOM) en door het Centraal Justitieel Incassobureau aan de verdachte worden toegezonden (bijvoorbeeld verkeersovertredingen die met een strafbeschikking worden afgedaan, ook wel bekend als de 'CJIB-boetes'). Dergelijke strafbeschikkingen worden uitgevaardigd zonder dat daaraan voorafgaand een contactmoment met de verdachte plaatsvindt. Daarnaast worden ook door officieren van justitie bij de arrondissementsparketten geregeld strafbeschikkingen uitgevaardigd aan verdachten die zich in vrijheid bevinden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verdachten die zullen worden gehoord voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd en die voorafgaand aan het hoorgesprek in vrijheid zijn gesteld. Ook kan het gaan om verdachten die niet voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking worden gehoord, maar waarbij de afdoeningsbeslissing niet binnen de duur van het ophouden voor onderzoek is genomen, waardoor de verdachte in vrijheid is gesteld voordat de strafbeschikking is uitgevaardigd.

In de meeste van de hiervoor genoemde gevallen – gevallen waarin een wettelijke hoorplicht geldt uitgezonderd (zie hierna) – wordt het noodzakelijk noch gewenst geacht om de verdachte voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd eerst actief te wijzen op de mogelijkheid om gebruik te maken van het recht op afdoeningsbijstand. Niet alleen betreft het hier veelal zaken van een relatief geringe ernst, ook zou een dergelijke werkwijze een aanzienlijke verzwaring van de werklast voor de betrokken organisaties inhouden, omdat voorafgaand aan de uitvaardiging van iedere strafbeschikking eerst contact moet worden gezocht met de verdachte om na te gaan of hij afdoeningsbijstand wenst te ontvangen. Dit zou een disproportionele belasting van de strafrechtsketen tot gevolg hebben. Wel krijgen alle verdachten die zich in vrijheid bevinden en aan wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd met dit wetsvoorstel het recht op een kosteloos standaardconsult met een raadsman. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het voorgaande geldt ook voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan. Anders dan de Rvdr in zijn advies suggereert, wordt het niet nodig geacht om voor deze groep verdachten in afdoeningsbijstand te voorzien in geval van verdenking wegens een overtreding. In aanvulling op het voorgaande wordt verwezen naar paragraaf 4.1 uit het algemeen deel van deze memorie van toelichting, waarin wordt toegelicht waarom de ambtshalve aanwijzing van een raadsman met het oog op consultatie- en verhoorbijstand voor deze doelgroep eveneens is afgebakend tot verdenkingen wegens een misdrijf.

Het voorgaande ligt anders bij strafbeschikkingen aan verdachten die zich in vrijheid bevinden en waarvoor de wettelijke hoorplicht geldt (en waarmee relatief wat zwaardere straffen worden opgelegd in vergelijking met de in de vorige alinea omschreven strafbeschikkingen). In die gevallen dient de verdachte op grond van het huidige recht voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking te worden gewezen op de mogelijkheid om zich van rechtsbijstand te voorzien (artikel 257c, eerste lid, tweede zin, Sv). In die zaken is, anders dan bij de hiervoor besproken strafbeschikkingen, naar huidig recht wel sprake van voorafgaande communicatie tussen de officier van justitie en de verdachte. De verdachte die van het recht op rechtsbijstand gebruik wil maken, dient zelf een raadsman te benaderen en zo nodig een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand in te dienen (wat in de praktijk veelal door de raadsman wordt gedaan). Deze bestaande regeling in artikel 257c, eerste lid, tweede zin, Sv wordt overgeheveld naar het nieuwe artikel 257cb, tweede lid, Sv, maar blijft inhoudelijk ongewijzigd.

Het openbaar ministerie heeft aandacht gevraagd voor het verschil tussen enerzijds de situatie dat een verdachte wegens een relatief licht strafbaar feit is aangehouden en binnen de duur van het ophouden voor onderzoek een strafbeschikking krijgt uitgereikt en anderzijds de situatie dat een verdachte wegens een ernstiger strafbaar feit in vrijheid wordt gesteld nog voordat de afdoeningsbeslissing is genomen. In de eerste situatie heeft de verdachte recht op kosteloze afdoeningsbijstand.
In de tweede situatie is de rechtsbijstand niet kosteloos, maar heeft de verdachte de mogelijkheid om de raad voor rechtsbijstand om een toevoeging te verzoeken. Een dergelijk verschil is niet nieuw. Het wetsvoorstel sluit op dit punt aan bij de bestaande regeling voor gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken. Het uitgangspunt van die regeling is dat de raad voor rechtsbijstand kosteloos een raadsman aanwijst voor verdachte van wie lopende het strafproces de vrijheid is ontnomen, omdat zij vanwege deze vrijheidsbeneming niet zelf in staat zijn om een raadsman te benaderen (zie bijvoorbeeld de artikelen 28b, 39, 40 en 41 Sv). Meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden hebben ook recht op rechtsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking, maar worden wel in staat geacht om zelfstandig een raadsman te benaderen. Daarom wordt voor deze categorie verdachten niet ambtshalve een raadsman aangewezen. Zoals aangegeven, kunnen deze verdachten zelf een raadsman benaderen en hebben zij de mogelijkheid om bij de raad voor rechtsbijstand om een toevoeging te verzoeken. Verminderd draagkrachtige verdachten aan wie een toevoeging wordt verleend, zijn voor de rechtsbijstand enkel een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Zoals eerder opgemerkt, krijgen verdachten die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan in aanvulling hierop recht op een kosteloos standaardconsult met een raadsman, dat in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van

toelichting nader wordt toegelicht. Daarmee wordt ook voor deze verdachten voorzien in laagdrempelige mogelijkheden om zich van rechtsbijstand te voorzien.

5.2.4 Vergoeding voor de raadsman

De raadsman maakt aanspraak op een vergoeding van 2,5 punten voor het verlenen van afdoeningsbijstand. Op dit moment wordt deze vergoeding uitgekeerd op grond van een beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand.[11] Nadat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal een wijziging van het Bvr in procedure worden gebracht waarmee de grondslag voor deze vergoeding in dat besluit wordt verankerd.

5.3 Moment waarop de afdoeningsbijstand wordt verleend

5.3.1 Inpassing in ZSM-werkwijze

Het recht op afdoeningsbijstand wordt als volgt ingepast in de huidige ZSM-werkwijze. Op het moment dat het opsporingsonderzoek is voltooid en de zaak aan de zogeheten 'ZSM-tafel' is besproken, neemt de officier van justitie een besluit over de wijze waarop de zaak zal worden afgedaan. Zodra de officier van justitie voornemens is om een strafbeschikking uit te vaardigen, doet hij – in de praktijk door tussenkomst van een opsporingsambtenaar – daarvan mondeling mededeling aan de verdachte. Daarbij informeert hij de verdachte er ook over dat hij recht heeft op rechtsbijstand ter zake van de uitvaardiging van de strafbeschikking en dat hij in dat kader recht heeft op een gesprek met zijn raadsman. Wenst de verdachte hiervan gebruik te maken, dan zal de afdoeningsbijstand bij voorkeur worden verleend door de (piket)raadsman die ook al eerder de consultatie- en verhoorbijstand heeft verleend. Deze raadsman heeft de verdachte immers al eerder gesproken, is daardoor al bekend met de zaak en zal in de regel ook feitelijk beschikbaar zijn, nu de afdoeningsbijstand in zaken die volgens de ZSM-werkwijze worden behandeld meestal op dezelfde dag als de consultatie- en verhoorbijstand zal plaatsvinden. In de praktijk ligt het in de rede dat de raadsman al bij het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand aan de verdachte vraagt of hij ook later in de procedure gebruik wil maken van het recht op afdoeningsbijstand. Is dat het geval, dan kan de raadsman daarmee rekening houden en zal hij doorgaans binnen korte tijd beschikbaar zijn om op een later moment afdoeningsbijstand te verlenen. Voor de verdachte die nog geen raadsman heeft, zal met het oog op de verlening van afdoeningsbijstand de dienstdoende piketraadsman worden opgeroepen. In de praktijk kan het voorkomen dat de verdachte ten tijde van de consultatie- en verhoorbijstand al is bijgestaan door een raadsman, maar dat die raadsman enkele uren later – op het moment dat de afdoeningsbijstand moet worden verleend – niet beschikbaar is, bijvoorbeeld doordat die raadsman in de tussentijd een andere piketmelding voor consultatie- en verhoorbijstand heeft geaccepteerd. Hoewel uitgangspunt is dat tijdens de piketfase steeds door dezelfde raadsman rechtsbijstand wordt verleend, kan de afdoeningsbijstand in die gevallen ook door een andere beschikbare raadsman worden verleend. Hiervoor kan dan een nieuwe piketmelding worden gedaan. In de praktijk wordt ook gewerkt aan een werkwijze waarin standaard raadslieden aanwezig zijn in de buurt van de ZSM-locatie of de ophoudlocatie. In voorkomende gevallen kan ook een van die raadslieden worden benaderd voor het verlenen van afdoeningsbijstand, waardoor de reistijd van de raadsman wordt geminimaliseerd.

Als onderdeel van de afdoeningsbijstand wordt de verdachte de mogelijkheid geboden om een onderhoud met zijn raadsman te hebben. Dit onderhoud kan zowel fysiek als digitaal (telefonisch of via videoconferentie) plaatsvinden. Daarnaast zal de raadsman als onderdeel van het verlenen van afdoeningsbijstand naar verwachting vaak kennis willen nemen van de processtukken. Het openbaar ministerie heeft in dit kader opgemerkt dat processen-verbaal van bevindingen en processen-verbaal van het verhoor van de verdachte op het moment van de afdoeningsbijstand doorgaans tijdig beschikbaar zijn, nu deze stukken veelal de basis vormen voor de voorgenomen uitvaardiging van de strafbeschikking. In de praktijk kan het wel voorkomen dat eventuele aanvullende processen-verbaal, bijvoorbeeld over de uitkomsten van getuigenverhoren of ander aanvullend onderzoek, nog niet volledig zijn uitwerkt. Het openbaar ministerie heeft in dit verband gevraagd of bij het verstrekken van processtukken aan de raadsman in het kader van de afdoeningsbijstand kan worden volstaan met versies van die stukken die nog niet volledig voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld aan wettige bewijsmiddelen. Die vraag wordt bevestigend beantwoord, waarbij wordt opgemerkt dat indien volledige versies van de processtukken al wel voorhanden zijn, deze de raadsman niet dienen te worden onthouden. Daarnaast wordt onder verwijzing naar het rapport 'Buiten de rechter OM' van de procureur-generaal bij de Hoge Raad benadrukt dat op het (latere) moment dat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, zonder meer moet zijn voldaan aan de wettelijke bewijsminima.[12]

[11] Beleidsregel Rechtsbijstand ZSM locaties, te raadplegen op: https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/publicaties/beleid/beleidsregel-afdoeningsbijstand-zsm/.
[12] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 732, paragraaf 4.5.3.

Het licht in de rede dat de raadsman na afloop van diens onderhoud met de verdachte in contact treedt met de officier van justitie en een terugkoppeling geeft van dit onderhoud. Dit wordt echter niet verplicht gesteld. In reactie op het advies van het openbaar ministerie wordt opgemerkt dat de officier van justitie niet hoeft te wachten op een terugkoppeling van de raadsman voordat tot uitvaardiging van de strafbeschikking kan worden overgegaan. Nadat een afschrift van de strafbeschikking in persoon aan de verdachte is uitgereikt, kan de verdachte in vrijheid worden gesteld.

De bovenstaande handelswijze heeft betrekking op verdachten die niet voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking worden gehoord (dat is het geval wanneer geen hoorplicht geldt en de officier van justitie niet ervoor kiest de verdachte onverplicht te horen). In dergelijke zaken moet de verdachte in de gelegenheid worden gesteld om het recht op afdoeningsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking uit te oefenen. Op dit uitgangspunt kan voor deze categorie verdachten alleen een uitzondering worden gemaakt indien de strafbeschikking als gevolg van de afdoeningsbijstand niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming aan de verdachte kan worden uitgereikt, dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.3.2 wordt ingegaan op de wijze waarop verdachten die voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking *wel* worden gehoord van hun recht op afdoeningsbijstand gebruik kunnen maken.

Het openbaar ministerie heeft gevraagd hoe dient te worden aangetoond dat de verdachte tijdig in de gelegenheid is gesteld om van het recht op afdoeningsbijstand gebruik te maken. Meer specifiek vraagt het openbaar ministerie of een afzonderlijke, gedetailleerde administratie dient te worden bijgehouden over het tijdstip waarop de verdachte over de voorgenomen strafbeschikking is geïnformeerd en de inspanningen die zijn verricht om een beschikbare raadsman te benaderen. Een dergelijke afzonderlijke administratie is niet verplicht. Voldoende is dat in algemene bewoordingen wordt geverbaliseerd dat de verdachte deze mogelijkheid is geboden, op vergelijkbare wijze als nu al vaste praktijk is met betrekking tot de consultatiebijstand voor aangehouden verdachten in B- en C-zaken. In gevallen waarin de verdachte van mening is dat hij niet of onvoldoende in de gelegenheid is gesteld om van het recht op afdoeningsbijstand gebruik te maken, kan hij verzet instellen tegen de strafbeschikking en zich in dat kader door een raadsman laten bijstaan. Eventuele verweren omtrent onrechtmatigheden voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking kunnen door de rechter bij de behandeling van het verzet worden beoordeeld en worden door de berechting zelf rechtgezet. Daarbij kan worden aangetekend dat de wet voorschrijft dat de rechter die de zaak na een gedaan verzet berecht, de strafbeschikking moet vernietigen, hier komt de uitspraak van de rechter voor in de plaats. Het voorgaande geldt ook voor eventuele verweren van de verdediging omtrent de in paragraaf 5.4 besproken uitzonderingsmogelijkheid om af te zien van het onderhoud tussen de verdachte en diens raadsman indien de afdoeningsbijstand niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming kan worden gerealiseerd.

5.3.2 Gevallen waarin de verdachte wordt gehoord over de strafbeschikking

Wordt de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking wel gehoord, dan dient de verdachte in de gelegenheid te worden gesteld om het recht op afdoeningsbijstand voorafgaand aan het hoorgesprek uit te oefenen en in dat kader met zijn raadsman te spreken. Dit sluit aan bij de huidige ZSM-werkwijze voor zaken waarin de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking wordt gehoord. De verdachte krijgt in die gevallen binnen de duur van het ophouden voor onderzoek een uitnodiging voor het hoorgesprek uitgereikt en wordt daarna in vrijheid gesteld. Het hoorgesprek zelf vindt dan op een later moment plaats. Dit betekent dat er voldoende tijd voor de verdachte is om voorafgaand aan het hoorgesprek zich van rechtsbijstand te voorzien. Het nieuwe artikel 257ca, tweede lid, Sv, bepaalt dat verdachten in de gelegenheid moeten worden gesteld om voorafgaand aan het hoorgesprek gebruik te kunnen maken van het recht op afdoeningsbijstand. Dit geldt niet alleen in gevallen waarin op grond van artikel 257c Sv een verplichting tot horen bestaat, maar ook in gevallen waarin horen niet verplicht is, maar de officier van justitie met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van de strafbeschikking besluit de verdachte over zijn voornemen te horen. De huidige werkwijze is hiermee reeds in lijn, doordat het hoorgesprek doorgaans ruime tijd na de invrijheidstelling van de verdachte plaatsvindt. Dit biedt de verdachte de gelegenheid om zich van rechtsbijstand te voorzien. Op het moment dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld, eindigt de piketaanwijzing van de raadsman (artikel 39, vierde lid, Sv). Dit betekent dat rechtsbijstand vanaf het eindigen van het ophouden voor onderzoek niet langer kosteloos is. Wel kan de verdachte in dat geval om een toevoeging verzoeken en kan hij – conform de wijziging in dit wetvoorstel voor verdachten die zich in vrijheid bevinden – gebruik maken van het kosteloze standaardconsult met een raadsman na de uitvaardiging van de strafbeschikking (zie hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

5.4 Uitzondering wanneer afdoeningsbijstand niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming kan worden gerealiseerd

Zoals eerder opgemerkt, is het uitgangspunt van de ZSM-werkwijze dat binnen de termijn voor het ophouden voor onderzoek een beslissing wordt genomen over de wijze waarop een zaak wordt afgedaan. Indien tot uitvaardiging van een strafbeschikking wordt besloten, wordt de strafbeschikking zoveel mogelijk direct aan de verdachte uitgereikt, waarna deze in vrijheid wordt gesteld. In de praktijk is gebleken dat zaken waarin afdoeningsbijstand is verleend gemiddeld twee uur langer duren dan zaken waarin geen afdoeningsbijstand heeft plaatsgevonden. Met name in zaken waarin de verdachte nog geen raadsman had (doordat hij geen gebruik heeft gemaakt van consultatie- en verhoorbijstand) kon het verlenen van afdoeningsbijstand voor extra vertraging zorgen. In die gevallen wordt immers door de raad voor rechtsbijstand een beschikbare (piket)raadsman aangewezen. Omdat die raadsman niet eerder betrokken was bij de zaak, is er in die gevallen de nodige tijd gemoeid met het lezen van het procesdossier, reistijd naar de ophoudlocatie en het gesprek met de verdachte.
In dergelijke gevallen kon het voorkomen dat de extra tijd als gevolg van de afdoeningsbijstand ertoe leidde dat de strafbeschikking uiteindelijk niet binnen de duur van het ophouden voor onderzoek aan de verdachte kon worden uitgereikt. Dit leidt ertoe dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld en de strafbeschikking pas later kan worden uitgevaardigd (en dus niet direct aan de verdachte kan worden uitgereikt). De wettelijke verankering (en de als gevolg daarvan volledige, landelijke toepassing) van het recht op afdoeningsbijstand bij strafbeschikkingen zal in zaken waarin lopende de ZSM-werkwijze vertraging is ontstaan, er vaker toe leiden dat de strafbeschikking aan de verdachte na invrijheidstelling zal worden toegestuurd in plaats van dat deze tegen het einde van het ophouden voor onderzoek fysiek aan de verdachte wordt uitgereikt. Het belang van kosteloze rechtsbijstand gedurende de vrijheidsbeneming en voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking prevaleert echter boven het belang om strafbeschikkingen in voorkomende gevallen fysiek aan de verdachte uit te reiken. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat dit ertoe kan leiden dat in sommige zaken de afdoeningsbeslissing pas op een later moment wordt genomen, omdat zaken vaak worden gedepriori-teerd op het moment dat de verdachte in vrijheid is gesteld. Daar staat echter tegenover dat verdachten aan wie afdoeningsbijstand is verleend, veelal minder vaak in verzet gaan tegen de strafbeschikking dan verdachten die van dat recht geen gebruik hebben gemaakt. In aanvulling op het voorgaande wordt nog opgemerkt dat sinds de start van het intensiveringsprogramma in de verschillende regio's waarin volgens de ZSM-werkwijze wordt gewerkt de nodige inspanningen worden verricht om de extra tijdsinvestering die met de afdoeningsbijstand is gemoeid, zo efficiënt mogelijk in te passen in het ZSM-werkproces zodat vertraging zoveel mogelijk wordt vermeden. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel wordt onder andere de mogelijkheid onderzocht om vaker beschikbare raadslieden in nabijheid van de ZSM-locatie te huisvesten, zodat in voorkomende gevallen in een kort tijdsbestek een beschikbare raadsman kan worden gevonden en diens reistijd wordt geminimaliseerd.

Gedurende de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door het openbaar ministerie benadrukt dat de tijd die met de verlening van afdoeningsbijstand is gemoeid, op gespannen voet staat met de wens om in voorkomende gevallen een strafbeschikking binnen de duur van het ophouden voor onderzoek aan de verdachte te kunnen uitreiken. In dit verband is overwogen om de wettelijke maximale duur van het ophouden voor onderzoek te verlengen, zodat er voldoende tijd voor de politie en het openbaar ministerie beschikbaar is om de strafbeschikking binnen de duur van de vrijheidsbeneming aan de verdachte uit te kunnen reiken. In 2017 is de maximale duur van het ophouden voor onderzoek reeds verlengd van zes naar negen uur. Deze verlenging bood ruimte om de nodige onderzoekshandelingen te verrichten, waaronder de identificatie van de verdachte, het verhoor en het uitreiken van mededelingen in persoon over het vervolg van de zaak (artikel 56a, vierde lid, Sv, zie voor een nadere toelichting op deze verlenging Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 3, p. 18–20). In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen deze maximale duur niet verder te verlengen. Dit zou immers betekenen dat de verdachte langer aan vrijheidsbeneming zou worden onderworpen, met als enige doel het kunnen uitoefenen van het recht op afdoeningsbijstand door diezelfde verdachte. Deze keuze wordt onderschreven door het openbaar ministerie, dat in zijn consultatieadvies stelt dat het gebruik van rechtsbijstand op zichzelf niet tot vrijheidsbeneming zou moeten leiden. Tegelijkertijd wordt onderkend dat binnen de termijn van het ophouden voor onderzoek doorgaans door politie en openbaar ministerie een groot aantal handelingen moet worden verricht, zoals het vaststellen van de identiteit van de verdachte, het verhoren van de verdachte, het beoordelen van de zaak en het in voorkomende gevallen in persoon uitreiken van een afschrift van de strafbeschikking. Bij elk van deze handelingen kan vertraging optreden, die ertoe kan leiden dat verdachten na afloop van de termijn voor het ophouden voor onderzoek in vrijheid dienen te worden gesteld zonder dat een beslissing is genomen over de wijze waarop de zaak wordt afgedaan. Zoals eerder opgemerkt, prevaleert het belang van het aanbieden van kosteloze rechtsbijstand aan de verdachte binnen de duur van de vrijheidsbeneming echter boven het belang om in voorkomende gevallen de strafbeschikking fysiek aan de verdachte te kunnen uitreiken.

Tegelijkertijd kunnen zich situaties voordoen waarin het niet mogelijk is om binnen de duur van het

ophouden voor onderzoek de afdoeningsbijstand te realiseren, maar de resterende duur wel voldoende is om een afschrift van de strafbeschikking in persoon aan de verdachte uit te reiken. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de officier van justitie tijdig aan de verdachte zonder raadsman heeft medegedeeld dat een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd, maar zowel de 'eigen' raadsman als een vervangende raadsman niet beschikbaar is om binnen de duur van de vrijheidsbeneming afdoeningsbijstand te verlenen. Ook kan worden gedacht aan de situatie dat bij een wat uitgebreider onderzoek de afdoeningsbeslissing pas tegen het einde van de duur van het ophouden voor onderzoek kan worden genomen en er geen aanleiding is de verdachte in verzekering te stellen. Met het oog op dergelijke situaties kan op grond van het nieuwe artikel 257ca worden afgezien van het onderhoud tussen de verdachte en diens raadsman voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking, indien de met dat onderhoud gemoeide tijd tot gevolg heeft dat de betreffende strafbeschikking niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming aan de verdachte kan worden uitgereikt. Deze uitzondering is enkel van toepassing op de lichtere strafbeschikkingen waarbij geen voorafgaand hoorgesprek plaatsvindt, en dient terughoudend worden toegepast. In de praktijk zullen politie en openbaar ministerie zich inspannen bij verdachten zonder raadsman zo vroeg mogelijk na te gaan of zij gebruik willen maken van het recht op afdoeningsbijstand indien hun zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, zodat er voldoende tijd is voor het benaderen van een raadsman (in gevallen waarin de verdachte geen raadsman heeft of de eigen raadsman niet beschikbaar is) en het daadwerkelijke verlenen van afdoeningsbijstand voordat de duur van de vrijheidsbeneming afloopt. De wettelijke mogelijkheid om af te zien van het onderhoud tussen verdachte en diens raadsman dient dus enkel te worden toegepast in specifieke gevallen waarin – ondanks de daartoe verrichte inspanningen – het niet mogelijk is gebleken om de verdachte binnen de duur van de vrijheidsbeneming gebruik te laten maken van diens recht op afdoeningsbijstand.

Toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid leidt er overigens niet toe dat de verdachte van rechtsbijstand verstoken blijft. Indien toepassing wordt gegeven aan deze uitzondering heeft de verdachte na uitvaardiging van de strafbeschikking immers het recht om gebruik maken van het kosteloze standaardconsult met een raadsman en eventueel de mogelijkheid om een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand (met inkomenstoets en eigen bijdrage) in te dienen. Het kosteloze standaardconsult wordt in het volgende hoofdstuk nader toegelicht. Een en ander geldt ook in het geval toepassing wordt gegeven aan de uitzondering in gevallen waarin de verdachte voorafgaand aan de later uit te vaardigen strafbeschikking moet worden gehoord. In dat geval kan hij in verband met het horen een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand indienen.

Het openbaar ministerie heeft gevraagd welke afweging de officier van justitie behoort te maken indien hij voornemens is een strafbeschikking uit te vaardigen en de verdachte kenbaar heeft gemaakt van het recht op afdoeningsbijstand gebruik te willen maken, maar onduidelijk is of de afdoeningsbijstand nog binnen de duur van het ophouden voor onderzoek kan worden verleend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de raadsman een half uur voor het verstrijken van die duur wordt aangewezen, maar deze zich nog niet heeft ingelezen en nog naar de ophoudlocatie moet afreizen. In die gevallen wordt het recht op vrijheid van de verdachte geacht zwaarder te wegen dan diens recht om (kosteloze) afdoeningsbijstand te ontvangen. De verdachte dient in dat geval dus in vrijheid te worden gesteld. De verdachte heeft na de invrijheidstelling geen recht meer op kosteloze afdoeningsbijstand, maar kan wel kosteloos gebruik maken van het in het volgende hoofdstuk toegelichte standaardconsult, dat kan worden verleend door de tijdens het ophouden voor onderzoek aangewezen raadsman. Mocht de verdachte nadere rechtsbijstand door deze raadsman wensen, dan kan hij de raad voor rechtsbijstand om een toevoeging verzoeken. Indien de toevoeging wordt verstrekt, is de verdachte enkel een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd.

6. Kosteloos gesprek met een raadsman voor niet-aangehouden verdachten

6.1 Inleiding

Het hiervoor toegelichte recht op kosteloze afdoeningsbijstand heeft betrekking op aangehouden verdachten. Het wordt wenselijk geacht om naast de hiervoor genoemde maatregelen ten aanzien van aangehouden verdachten ook de rechtsbescherming te verbeteren van niet-aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan.

Bij brief van 19 november 2020 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aangekondigd dat aan verdachten die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan een kosteloos gesprek met een raadsman zal worden aangeboden (Kamerstukken II 2020/21, 31 753, nr. 221). Deze aankondiging volgde op de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van Nispen c.s. die het kabinet opriep te voorzien in rechtsbijstand voor verdachten wiens zaak normaliter door de politierechter zou worden behandeld, maar die vanwege de opgelopen achterstanden tijdens de coronapandemie met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan (Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 611).

Zoals eerder genoemd, is een van de uitgangspunten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken dat verdachten die zich in vrijheid bevinden in beginsel in staat moeten worden geacht om zelf een raadsman te benaderen. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat ook deze verdachten in geval hun zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan zich voldoende rekenschap kunnen geven van de aard en de gevolgen van een uitgevaardigde strafbeschikking en dat zij goed worden geïnformeerd over de mogelijkheid om verzet in te stellen. Voor verdachten die zich in vrijheid bevinden en aan wie een strafbeschikking wordt toegestuurd zal – ondanks de informatie die een strafbeschikking bevat over het strafbaar feit waarvoor deze wordt opgelegd en over de mogelijkheden om verzet in te stellen – niet altijd direct duidelijk zijn wat de strafbeschikking inhoudt en welke mogelijkheden er zijn om daartegen verzet in te stellen. Daarom bevat dit wetsvoorstel ook een laagdrempelige, kosteloze voorziening ter versterking van de rechtspositie van deze categorie verdachten.

In navolging van de eerdergenoemde Kamerbrief wordt sinds april 2021 aan niet-aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan de mogelijkheid geboden om een kosteloos informatief gesprek met een raadsman te voeren.[13] Deze mogelijkheid bestaat voor alle niet-aangehouden verdachten aan wie een strafbeschikking wegens een misdrijf is uitgevaardigd. Daarnaast kunnen ook verdachten van een overtreding die voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking worden gehoord, gebruik maken van het kosteloze standaardconsult.

De raad voor rechtsbijstand heeft voor het kosteloze standaardconsult een apart telefoonnummer geopend. Bij het bellen van dit nummer wordt de verdachte in contact gebracht met een beschikbare (piket)raadsman. Tijdens het gesprek met de raadsman kan een verdachte worden geïnformeerd over de inhoud van de strafbeschikking, de gevolgen van de strafbeschikking (bijvoorbeeld voor de justitiële documentatie) en over de mogelijkheid om tegen de strafbeschikking in verzet te gaan. In gevallen waarin de verdachte voornemens is in verzet te gaan, kan hij ook worden geïnformeerd over de mogelijkheid om voor het opstellen van het verzetschrift en de behandeling van het verzet door de rechtbank een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand in te dienen. Het kosteloze gesprek wordt hierna ook wel aangeduid als ‘het standaardconsult’.

Het standaardconsult voor verdachten die zich in vrijheid bevinden en de afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten hebben gemeenschappelijk dat de verdachte in de gelegenheid wordt gesteld om een raadsman te spreken over de strafbeschikking. Een belangrijk verschil tussen beide is dat het standaardconsult voor niet-aangehouden verdachten enkel is gericht op het in algemene zin informeren van een verdachte over de (gevolgen van) de strafbeschikking als zodanig. Anders dan de afdoeningsbijstand betreft het hier geen inhoudelijke, op de individuele zaak toegesneden rechtsbijstand. Indien de niet-aangehouden verdachte na afloop van het standaardconsult zich van verdere rechtsbijstand wenst te voorzien, kan hij zelf een raadsman benaderen voor nadere, op de zaak toegesneden rechtsbijstand. Die raadsman kan vervolgens de processtukken bestuderen en op basis daarvan de verdachte adviseren en bijstaan bij een eventueel hoorgesprek en behandeling van het verzet. Het verschil tussen het standaardconsult en de op de individuele zaak toegesneden afdoeningsbijstand komt ook tot uitdrukking in de vergoeding die voor beide werkzaamheden aan de raadsman wordt toegekend: de vergoeding voor afdoeningsbijstand is 2,5 punten, de vergoeding voor het standaardconsult is 1 punt.

In het voorgestelde artikel 257cb Sv wordt het recht op het standaardconsult met een raadsman van een wettelijke grondslag voorzien, waarmee ook voor de toekomst is gewaarborgd dat verdachten van het standaardconsult gebruik kunnen maken. Net als in de huidige praktijk wordt de verdachte in de strafbeschikking zelf gewezen op de mogelijkheid van het standaardconsult. Op vergelijkbare wijze als bij de afdoeningsbijstand dient de verdachte eerder op deze mogelijkheid te worden gewezen indien hij voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking zal worden gehoord. In die gevallen vindt er immers een voorafgaand contactmoment met de officier van justitie plaats. In die gevallen moet de verdachte in de gelegenheid worden gesteld om voorafgaand aan dat hoorgesprek een raadsman te raadplegen. Het standaardconsult kan in dat geval door de verdachte ook worden benut om zich te laten informeren over het hoorgesprek zelf, alsook over de mogelijkheid om in dat kader om toevoeging van een raadsman te verzoeken. In de praktijk wordt hieraan invulling gegeven door de verdachte al in de uitnodiging voor het hoorgesprek te wijzen op eerdergenoemde telefoonnummer van de raad voor rechtsbijstand.

6.2 Gevallen waarin het standaardconsult mogelijk is

In lijn met de huidige praktijk bepaalt het voorgestelde artikel 257cb Sv dat zowel verdachten van een

[13] Zie ook Werkinstructie S041 OM-afdoening/strafbeschikking van de raad voor rechtsbijstand, te raadplegen op https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/strafzaken-verdacht/s041-afdoening/.

misdrijf die zich in vrijheid bevinden, als verdachten van een overtreding die voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking worden gehoord, gebruik kunnen maken van het standaardconsult. Indien de verdachte van een overtreding in verband met een voorgenomen strafbeschikking wordt gehoord, gaat het veelal om gevallen waarin een relatief zwaardere straf, zoals een taakstraf of een betalingsverplichting van meer dan € 2.000, wordt opgelegd (zie in dit verband artikel 257c, eerste en tweede lid, Sv). Dit rechtvaardigt dat ook die verdachten in voorkomende gevallen ondanks de relatief lichte verdenking toch gebruik kunnen maken van het kosteloze standaardconsult. Uit het voorgaande volgt dat verdachten van een overtreding die zich in vrijheid bevinden en die *niet* voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking worden gehoord, geen gebruik kunnen maken van kosteloze standaardconsult. In die gevallen gaat het veelal om strafbeschikkingen waarin een relatief lichte geldboete wordt opgelegd en die direct na de (al dan niet geautomatiseerde) constatering van het strafbare feit aan de verdachte worden toegestuurd (bijvoorbeeld: verkeersboetes die met een strafbeschikking worden afgedaan). Het ook in die gevallen mogelijk maken van een kosteloos standaardconsult zou op gespannen voet staan met de proportionaliteit die in acht dient te worden genomen bij de besteding van algemene financiële middelen.

6.3 Vergoeding voor de raadsman

De raadsman ontvangt voor het standaardconsult een vergoeding van 1 punt. Omdat de rechtsbijstand door de betreffende raadsman in dergelijke zaken in de regel beperkt is tot het voeren van het kosteloze consult, is door de raad van rechtsbijstand hiervoor een apart declaratieformulier opgesteld. In de gevallen waarin de verdachte zelf al een raadsman heeft, kan het standaardconsult ook met die gekozen raadsman plaatsvinden.

In dat geval kan die raadsman gebruik maken van hetzelfde formulier om aanspraak te maken op de vergoeding voor het standaardconsult. Op dit moment wordt het voeren van het standaardconsult voorafgaand aan het hoorgesprek vergoed op basis van een beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand (Stcrt. 2021, 25754). Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal een grondslag voor deze vergoeding in het Bvr worden opgenomen. De raad voor rechtsbijstand heeft in zijn advies de wens uitgesproken om de werkwijze voor de declaraties van het standaardconsult duurzamer in te richten, nu de bestaande werkwijze veel administratieve handelingen van zowel de raad voor rechtsbijstand zelf als de advocatuur vergt. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel zal worden bezien of de procedure voor deze declaraties op een minder bewerkelijke manier kan worden ingeregeld.

7. Verantwoordelijkheid voor ambtshalve aanwijzing van een raadsman na de piketfase

Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast een verandering doorgevoerd in de verantwoordelijkheid voor het ambtshalve aanwijzen van een raadsman vanaf de piketfase.

Op dit moment wordt in de piketfase de raad voor rechtsbijstand in voorkomende gevallen door de hulpofficier van justitie van de aanhouding van de verdachte in kennis gesteld, waarna de raad voor de verdachte die geen raadsman heeft, een raadsman aanwijst (de artikelen 28b en 39, eerste lid, Sv). Tot 2017 was het in de fase *na* de piketfase de verantwoordelijkheid van de voorzitter van het gerecht om, na mededeling van de (hulp)officier van justitie dat er in voorkomend geval geen raadsman voor de verdachte beschikbaar was, een ambtshalve last tot toevoeging (thans in de wet 'aanwijzing' genoemd) aan de raad voor rechtsbijstand te geven in gevallen waarin de bewaring of gevangenneming van de verdachte was bevolen, dan wel hoger beroep werd ingesteld tegen het eindvonnis in eerste aanleg en tegen de verdachte voorlopige hechtenis was bevolen. Na ontvangst van de last door de voorzitter van het gerecht, voegde de raad voor rechtsbijstand vervolgens een raadsman toe. Sinds 2017 is de verantwoordelijkheid om in dergelijke gevallen de raad voor rechtsbijstand te benaderen met het oog op aanwijzing van een raadsman belegd bij de officier van justitie.[14] Met deze werkwijze werd een efficiëntere werkwijze beoogd, doordat de officier van justitie voortaan rechtstreeks de raad voor rechtsbijstand over de noodzaak tot aanwijzing van een raadsman zou informeren, zonder dat daarvoor tussenkomst van een last tot toevoeging van de rechtbank noodzakelijk is.

In de praktijk is gebleken dat de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling niet de beoogde efficiëntiewinst heeft opgeleverd. Waar was beoogd dat de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling de werklast voor de rechtspraak zou verlichten, blijkt in de praktijk dat tussenkomst van de rechter(-commissaris) vaak nog steeds noodzakelijk is, met name in gevallen waarin bij de raad voor rechtsbijstand niet bekend is welke raadsman vanaf de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling de verlening van rechtsbijstand aan de verdachte zal voortzetten. In plaats van efficiencywinst, heeft de nieuwe

[14] 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).

werkwijze voor de betrokken organisaties (openbaar ministerie, Rvdr en raad voor rechtsbijstand) daardoor juist meer onduidelijkheid opgeleverd.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de huidige wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling nooit volledig is geïmplementeerd en de rechtspraktijk in het grootste gedeelte van de strafzaken is blijven werken volgens de oude verantwoordelijkheidsverdeling. Mede op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken organisaties is het wenselijk gebleken in het Wetboek van Strafvordering terug te keren naar de oude verantwoordelijkheidsverdeling, waarin het de taak is van (de voorzitter van) het gerecht om een last tot aanwijzing van een raadsman aan de raad voor rechtsbijstand te geven in gevallen waarin niet blijkt dat de verdachte een raadsman heeft. Daartoe bevat artikel I, onderdeel D een wijziging van artikel 40 Sv, waarin de 'oude' (en de in de rechtspraktijk veelal onverminderd toegepaste) verantwoordelijkheidsverdeling weer in de wet wordt vastgelegd.
De wijziging wordt eveneens voorgesteld in artikel 491 Sv, dat voorziet in de ambtshalve aanwijzing van een raadsman ingeval vervolging wordt ingesteld tegen een minderjarige verdachte.

Net als tot de wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling in 2017 het geval was, wordt voorzien in een verplichting voor het openbaar ministerie om in voorkomende gevallen de voorzitter van het gerecht ervan kennis te geven dat de verdachte nog geen raadsman heeft en daardoor een last tot aanwijzing noodzakelijk is. Dit voorschrift was voorheen neergelegd in artikel 41, tweede lid, Sv en keert nu in aangepaste vorm terug in een nieuw in te voegen tweede lid in artikel 40 Sv.

In de praktijk strekt de door de voorzitter van het gerecht af te geven last tot aanwijzing in veel gevallen tot aanwijzing van de specifieke raadsman door wie de verdachte wenst te worden bijgestaan, bijvoorbeeld de raadsman die de verdachte ook al in de piketfase heeft bijgestaan, diens kantoorgenoot of een andere, door de verdachte aangedragen voorkeursraadsman, die zich bereid heeft getoond om op basis van de last tot aanwijzing rechtsbijstand aan die verdachte te verlenen. De last tot aanwijzing kan in uitzonderingssituaties overigens ook een 'open' last inhouden, wat betekent dat de last niet de naam van de aan te wijzen raadsman bevat. In dat geval is het aan de raad voor rechtsbijstand om een beschikbare raadsman te benaderen en die voor de verdachte aan te wijzen. De raad voor rechtsbijstand heeft geen bevoegdheid om een raadsman aan te wijzen tegen zijn uitdrukkelijke wens. In de gevallen dat geen advocaat bereid is zijn diensten aan die verdachte te verlenen en dat zal vooral, maar niet uitsluitend, het geval zijn bij zogenaamde high profile verdachten, treedt de raad in overleg met de deken van de orde van advocaten die op voet van artikel 13 van de Advocatenwet de bevoegdheid heeft om een advocaat aan te wijzen die verplicht is zijn diensten aan de verdachte te verlenen. Zolang geen advocaat bereid is zijn diensten aan de verdachte te verlenen en de deken geen advocaat heeft aangewezen die zijn diensten moet verlenen, kan de raad voor rechtsbijstand geen advocaat aanwijzen.

De hierboven omschreven wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling wordt middels artikel I, onderdeel I, ook doorgevoerd in artikel 6:6:3, derde lid, Sv, dat ziet op de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in rechterlijke tenuitvoerleggingsprocedures. Dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk. Daarnaast wordt met de artikelen III t/m V de verantwoordelijkheidsverdeling in een aantal bijzondere strafrechtelijke wetten teruggedraaid naar de verantwoordelijkheidsverdeling die tot 2017 gold. Dit betreft de Uitleveringswet, de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was eenzelfde wijziging van de Overleveringswet opgenomen. Deze is op advies van het openbaar ministerie en in samenspraak met de Rvdr uit het wetsvoorstel verwijderd, nu het in overleveringszaken vaste praktijk is dat het openbaar ministerie contact opneemt met de raad voor rechtsbijstand met het oog op aanwijzing van een raadsman. Omdat deze praktijk zonder problemen verloopt, wordt wijziging van de Overleveringswet niet nodig geacht.

8. Ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures

Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2020 van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) geldt voor rechterlijke procedures in de fase van de tenuitvoerlegging een algemene voorziening voor rechtsbijstand. Artikel 6:6:3, derde lid, Sv bepaalt – kort gezegd – dat voor de veroordeelde die geen raadsman heeft, een raadsman wordt aangewezen. Vóór de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen werd de rechtsbijstand in de fase van de tenuitvoerlegging geregeld per afzonderlijke rechterlijke procedure. Die procedures stonden toen nog verspreid over het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zijn alle procedures bij elkaar geplaatst in Hoofdstuk 6 van Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering. De bepalingen over rechtsbijstand zijn daarbij samengevoegd tot de algemene voorziening in artikel 6:6:3, derde lid, Sv.

Er is aanleiding de voorziening in artikel 6:6:3, derde lid, Sv op twee punten te wijzigen. De eerste wijziging houdt verband met de reikwijdte van het artikel. De voorziening geldt, zoals gezegd, voor alle

rechterlijke procedures in de fase van de tenuitvoerlegging. Het artikel geldt daarmee ook in het geval dat de officier van justitie een vordering indient tot (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf of maatregel (artikel 6:6:21, eerste lid, Sv).
Dat is geen probleem als de vordering verband houdt met een schending van een bijzondere voorwaarde; de vordering wordt dan behandeld in een afzonderlijke rechterlijke procedure. Er ontstaan echter complicaties indien de vordering (ook) verband houdt met een schending van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (zie de artikelen 14c, eerste lid, 38p, derde lid, onderdeel a, en 77z, eerste lid, Sr). De vordering wordt dan gevoegd behandeld in de strafzaak over dat nieuwe strafbare feit. Voor de nieuwe strafzaak geldt het algemene systeem van (gesubsidieerde) rechtsbijstand dat is neergelegd in de artikelen 38 e.v. Sv. De voorziening van artikel 6:6:3, derde lid, Sv doorkruist die algemene regeling. Daardoor kan zich de situatie voordoen dat een verdachte geen recht heeft op (gesubsidieerde) rechtsbijstand in de nieuwe hoofdzaak, maar wel op basis van de gevoegde vordering tot tenuitvoerlegging van een eerdere voorwaardelijke straf of maatregel. Dat leidt in voorkomende gevallen tot onduidelijkheid over welke regeling nu precies geldt. Het zorgt bovendien voor rechtsongelijkheid tussen verdachten naar gelang de aan- of afwezigheid van een gevoegde vordering tot tenuitvoerlegging. Om die reden wordt voorgesteld in artikel 6:6:3, derde lid, Sv tot uitdrukking te brengen dat de aanwijzing van een raadsman achterwege blijft indien de zaak (mede) betrekking heeft op een schending van de algemene voorwaarde. In die gevallen volgt een nieuwe strafzaak en geldt de algemene regeling van de artikelen 38 e.v. Sv.

De tweede wijziging houdt verband met de taakverdeling tussen het openbaar ministerie en de rechter bij het aanwijzen van een raadsman, die in algemene zin reeds is toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het huidige artikel 6:6:3, derde lid, Sv maakt onderscheid tussen zaken die worden geïnitieerd door het openbaar ministerie (via een vordering van de officier van justitie) en zaken die anderszins worden geïnitieerd (bijvoorbeeld op verzoek van de veroordeelde). Als het openbaar ministerie de zaak initieert, gaat het huidige artikel 6:6:3, derde lid, Sv ervan uit dat de officier van justitie van zijn vordering kennisgeeft aan de raad voor rechtsbijstand. De raad voor rechtsbijstand wijst vervolgens een raadsman aan. Als de zaak op andere wijze wordt geïnitieerd, geeft de rechter een last tot aanwijzing aan de raad voor rechtsbijstand. In de praktijk blijkt deze werkverdeling niet efficiënt. Sinds de inwerkingtreding van artikel 6:6:3, derde lid, Sv zijn afspraken gemaakt tussen rechtbanken en individuele parketten van het openbaar ministerie die erin voorzien dat de rechter steeds een last tot aanwijzing geeft aan de raad voor rechtsbijstand, ook als de zaak aanvangt met een vordering van de officier van justitie. De Rvdr en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie hebben dit vanaf 15 november 2021 ook vastgelegd in een centrale werkafspraak. Voorgesteld wordt de wettekst hierop aan te passen. Het voorgestelde artikel 6:6:3, derde lid, Sv bepaalt dan ook dat de rechter steeds de aanwijzing van een raadsman gelast.

9. Delegatiegrondslag Wet op de rechtsbijstand

Aan de in dit wetvoorstel opgenomen wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering in verband met de versterking van de rechtsbijstandverlening aan verdachten in het strafproces zijn diverse pilots en beleidsregels voorafgegaan op grond waarvan rechtsbijstand in de desbetreffende fasen van het strafproces kosteloos is. In dit verband wordt verwezen naar de hoofdstukken 4 tot en met 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting (kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor minderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden, alsook de kosteloze afdoeningsbijstand en het standaardconsult bij strafbeschikkingen). Onder ‘kosteloze rechtsbijstand’ wordt verstaan op grond van de Wet op de rechtsbijstand gesubsidieerde rechtsbijstand, waarbij geen inkomens- en vermogenseisen aan de rechtzoekende worden gesteld en ook geen eigen bijdrage wordt geheven.

Op grond van artikel 12, eerste lid, Wrb wordt – kort samengevat – gesubsidieerde rechtsbijstand uitsluitend verleend in Nederlandse strafrechtelijke, privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken aan personen wier financiële draagkracht de in artikel 34 Wrb genoemde grenzen niet overschrijdt. Artikel 12 Wrb kent geen delegatiebepaling die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitzonderingen te maken op het algemene uitgangspunt dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen wordt verleend aan personen wier financiële draagkracht de in de Wrb gestelde grenzen niet overschrijdt. De Wrb kent wel enkele op wetsniveau geregelde uitzonderingen. Het gaat daarbij, kort gezegd, om strafzaken waarin op grond van het Wetboek van Strafvordering een raadsman wordt aangewezen of toegevoegd, om een limitatief opgesomd aantal procedures op grond van bijzondere wetten en om rechtsbijstand aan slachtoffers van bepaalde ernstige misdrijven of hun nabestaanden (de artikelen 43, eerste en tweede lid, en 44, tweede tot en met vierde lid, Wrb). De Wrb kent op dit moment echter geen delegatiebepaling die het mogelijk maakt om daarnaast ook andere gevallen aan te wijzen waarin gesubsidieerde rechtsbijstand met voorbijgaan aan een financiële draagkrachttoets kan worden verleend.

In de praktijk wordt geruime tijd, ook in zaken buiten het straf(proces)recht, een dringende wens

gevoeld om ook in andere gevallen dan thans in de Wrb voorzien, al dan niet tijdelijk te kunnen voorzien in een regeling voor kosteloze rechtsbijstand, zonder dat daarvoor iedere keer een volledige wetgevingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Voorgesteld wordt daarom de Wrb zo aan te passen dat het voortaan mogelijk is om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere dan reeds op wetsniveau geregelde gevallen aan te wijzen waarin rechtsbijstand, zowel in strafrechtelijke als civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken, kosteloos en dus ongeacht de financiële draagkracht van de rechtzoekende kan worden verleend.

10. Verhouding tot hoger recht

Dit wetsvoorstel voert verschillende wijzigingen door in de regeling van gesubsidieerde rechtsbijstand voor verdachten in strafzaken. Het recht op rechtsbijstand is verankerd in artikel 18, eerste lid, van de Grondwet, dat stelt dat ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Deze bepaling strekt zich ook uit tot rechtsbijstand in strafzaken (Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 8). Deze algemene grondwettelijke bepaling is wat het strafrecht betreft nader uitgewerkt in het Wetboek van Strafvordering, dat met dit wetsvoorstel wordt gewijzigd. Artikel 18, tweede lid, van de Grondwet verplicht de wetgever regels te stellen omtrent rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Aan deze grondwettelijke opdracht wordt invulling gegeven door middel van de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Daarnaast vloeit ook uit internationale verdragen voort dat verdachten van een strafbaar feit zich door een raadsman moeten kunnen laten bijstaan, alsook dat verminderd draagkrachtige verdachten toegang moeten hebben tot gesubsidieerde rechtsbijstand. Gewezen kan worden op artikel 14, derde lid, onder b en d, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), artikel 6, derde lid, onder c, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 47, derde lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Het onderhavige wetsvoorstel bevat diverse uitbreidingen van het recht op kosteloze rechtsbijstand voor verschillende verdachten in het strafproces, onder andere voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan. De wijzigingen uit dit wetsvoorstel versterken daarmee het recht op rechtsbijstand zoals gewaarborgd door artikel 18 van de Grondwet en de hiervoor genoemde internationale verdragen. Ten aanzien van minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten wordt voorts opgemerkt dat de voorgestelde wijzigingen uit dit wetsvoorstel in lijn zijn met de artikelen 37, onder d, en 40, tweede lid, onder b, sub ii, van het Verdrag inzake de rechten van het kind onderscheidenlijk artikel 13 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Daarnaast kan worden gewezen op de eerder in deze memorie van toelichting aangehaalde Europese richtlijnen 2013/48, 2016/800 en 2016/1919. Deze richtlijnen betreffende de procedurele rechten van verdachten in strafzaken en hebben – voor zover hier relevant – betrekking op respectievelijk rechtsbijstand in strafzaken in algemene zin, rechtsbijstand in strafzaken voor minderjarige verdachten en gesubsidieerde rechtsbijstand in strafzaken. De wijzigingen uit dit wetsvoorstel zijn op zich niet noodzakelijk om te voldoen aan de minimumvoorschriften zoals opgenomen uit die richtlijnen (met uitzondering van de kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor minderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen, zie paragraaf 4.7; daar voldoet de Nederlandse wetgeving op dit moment nog niet aan het door Richtlijn 2016/1919 voorgeschreven minimum, hetgeen met dit wetsvoorstel wordt rechtgezet). Wel draagt dit wetsvoorstel bij aan het doel dat met deze richtlijnen wordt beoogd, namelijk het voorzien in ruime toegang tot (gesubsidieerde) rechtsbijstand in strafzaken.

In het licht van Richtlijn 2016/800 is van belang dat de voorgestelde kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor minderjarige verdachten die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen is afgebakend tot gevallen waarin de minderjarige verdachte wordt verdacht van een misdrijf. In gevallen waarin de minderjarige wordt verdacht van een overtreding hoeft geen aanwijzing van een raadsman plaats te vinden (dit onderscheid tussen verdachten van misdrijf en overtreding wordt toegelicht in paragraaf 4.1). Dit verschil is gerechtvaardigd in het licht van artikel 6, derde lid, van Richtlijn 2016/800, op grond waarvan vanwege de ‘ernst van het ten laste gelegde feit, de complexiteit van de zaak en de maatregelen die naar aanleiding van een dergelijk strafbaar feit zouden kunnen worden opgelegd’ kan worden afgeweken van de in artikel 6, derde lid, van die richtlijn opgenomen verplichting om te voorzien in ambtshalve rechtsbijstand voor minderjarige verdachten. In dit verband wordt ook verwezen naar overweging 16 van de richtlijn, waarin enkele voorbeelden van lichte strafbare feiten worden genoemd. Die strafbare feiten zijn in Nederland aangemerkt als overtreding.

11. Rechtsbescherming

Naar aanleiding van de motie die de Tweede Kamer heeft aangenomen waarin de regering is verzocht om bij nieuwe wetgeving een specifieke rechtsbeschermingsparagraaf op te nemen (TK 2022/23,

29 279, nr. 750), wordt opgemerkt dat het kenmerkend is voor dit wetsvoorstel dat het in zijn geheel is gericht op het uitbreiden van rechtsbijstand voor verdachten en daarmee op het versterken van de rechtsbescherming. Samengevat bestaat deze versterking uit de volgende hoofdpunten:

– Voor alle verdachten die worden aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten wordt een raadsman aangewezen. Alleen ten overstaan van een raadsman kunnen deze verdachten afstand doen van het recht op rechtsbijstand.
– Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf, die worden uitgenodigd voor een verhoor op het politiebureau, krijgen automatisch en kosteloos een raadsman toegewezen. Deze verleent rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het verhoor.
– Aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan krijgen recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Daarnaast krijgen verdachten van een misdrijf, die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, recht op een kosteloos gesprek met een raadsman daaraan voorafgaand of na de uitvaardiging van de strafbeschikking.

12. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

De uitbreiding van het recht op consultatiebijstand voor aangehouden, niet-kwetsbare meerderjarige verdachten in B-zaken alsook de wettelijke verankering van het recht op afdoeningsbijstand of het standaardconsult in verband met de uitvaardiging van een strafbeschikking worden gefinancierd vanuit de middelen die reeds op de JenV-begroting beschikbaar zijn gesteld voor het project intensivering rechtsbijstand in de ZSM-werkwijze. Met ingang van 2022 is dit bedrag verhoogd naar 12 miljoen door toepassing van loon- en prijsindexering. Dit bedrag is structureel beschikbaar om de kosten van deze intensivering van rechtsbijstand te dekken. Zowel de structurele kosten zoals extra kosten van rechtsbijstand, extra benodigde fte's bij de politie en de afschrijvingskosten apparatuur als eventuele infrastructurele kosten die de regio's maken, zoals de aanschaf van benodigde audio en visuele apparatuur (incidentele kosten), zullen uit dit beschikbare budget worden betaald.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4, wordt voorzien in de wettelijke verankering van het recht op kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor ontboden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten. Voor ontboden minderjarige verdachten is op grond van bestaand beleid consultatie- en verhoorbijstand reeds kosteloos, met uitzondering van C-zaken waarin sprake is van een verdenking wegens een overtreding. Met dit wetsvoorstel wordt bij dit bestaande beleid aangesloten. Met het schrappen van artikel 43, eerste lid, laatste zin, Wrb wordt daarnaast voor aangehouden minderjarigen de verhoorbijstand in C-zaken kosteloos. In totaal waren er in 2022 26.640 minderjarige verdachten van misdrijven. Daarvan zijn ruim 5.600 ontboden en ongeveer 11.000 geregistreerd als aangehouden. Voor de in deze alinea genoemde voorgestelde wetswijzigingen ten aanzien van minderjarige verdachten is een bedrag van 3 miljoen euro structureel toegevoegd aan het budget van rechtsbijstand.

Voor ontboden kwetsbare meerderjarige verdachten wordt op dit moment nog niet voorzien in kosteloze consultatie- en verhoorbijstand. Voor de bekostiging van deze vormen van rechtsbijstand is een structureel bedrag van tussen de € 340.000 (indien alleen het eerste politieverhoor wordt vergoed) en € 420.000 (indien ook vervolgverhoren worden vergoed) begroot, waarbij wordt uitgegaan van jaarlijks 1.000 ontboden kwetsbare meerderjarige verdachten waarvoor een raadsman wordt aangewezen. Bij deze berekening is tot uitgangspunt genomen dat geen van de verdachten in voorkomende gevallen afstand doet van het recht op rechtsbijstand en dat in alle gevallen gebruik wordt gemaakt van een door de raad voor rechtsbijstand aangewezen raadsman. Het betreft daarmee een bovengrens voor deze zaken. Ook wordt ervan uitgegaan dat het proces en de criteria voor beoordelen van kwetsbaarheid van verdachten niet gaan wijzigen.

In de huidige situatie wordt verhoorbijstand voor aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten van C-feiten niet vergoed. De kosten voor uitbreiding van het recht op kosteloze verhoorbijstand voor deze categorie verdachten bedragen structureel tussen de € 300.000 (indien alleen het eerste politieverhoor wordt vergoed) en € 400.000 (indien ook vervolgverhoren worden vergoed). Daarbij is uitgegaan van 1.200 tot 1.600 aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten per jaar.

In totaal bedragen de verwachte structurele kosten van beide voornoemde vormen van rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten ongeveer € 800.000. Voor dit bedrag is in dekking voorzien binnen het budget voor rechtsbijstand in de begroting van Justitie en Veiligheid.

De overige wijzigingen uit dit wetsvoorstel hebben geen financiële gevolgen.

De politie heeft in haar consultatieadvies opgemerkt dat het merendeel van het wetsvoorstel betrekking heeft op de opsporingsfase en daarmee gevolgen heeft voor de werkwijze van de politieorganisatie. De politie heeft verzocht hiermee rekening te houden bij de vaststelling van het moment van inwerkingtreding. De raad voor rechtsbijstand heeft aangegeven dat de implementatie van dit

wetsvoorstel afhankelijk is van de afronding van een lopend ICT-traject en vraagt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel daarop af te stemmen. In reactie op deze adviezen wordt opgemerkt dat met beide rekening zal worden gehouden bij de vaststelling van de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel.
Belangrijke uitbreidingen van de rechtsbijstand functioneren al enige jaren (vanaf 2017) in de praktijk. Er blijken voldoende advocaten beschikbaar te zijn. Op regionaal en landelijk niveau wordt de praktijk gemonitord in overleg tussen de advocatuur, het OM, de politie en de raad voor rechtsbijstand. Als zich knelpunten zouden voordoen in de praktijk dan wordt hierbij het ministerie van Justitie en Veiligheid betrokken teneinde een oplossing te zoeken.

Overwogen wordt om een jaar na inwerkingtreding van deze wet een invoeringstoets te verrichten.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Deze wijzigingen voorzien in de uitbreiding van de huidige wettelijke regeling voor consultatiebijstand in A-zaken naar B-zaken. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is deze uitbreiding toegelicht. Omdat B-zaken worden opgenomen in artikel 28b, eerste lid, Sv, volgt uit artikel 28c, tweede lid, Sv, dat de verdachte alleen afstand kan doen van het recht op consultatiebijstand nadat hij door een raadsman over de gevolgen daarvan is ingelicht.

Gelet op de uitbreiding van artikel 28b, eerste lid, Sv, kan het tweede lid van dat artikel komen te vervallen. In verband hiermee wordt middels onderdeel C, subonderdeel 1 ook de verwijzing naar dat artikellid in artikel 39, eerste lid, Sv, geschrapt.

Onderdelen B en C

Onderdeel B introduceert een nieuw artikel 28ba Sv, waarin het recht op rechtsbijstand tijdens het (politie)verhoor voor kwetsbare meerderjarige verdachten die zich in vrijheid bevinden is neergelegd.

Uit de toevoeging van artikel 28ba Sv in artikel 39 Sv volgt dat de aanwijzing van een raadsman voor de ontboden kwetsbare meerderjarige verdachte een piketaanwijzing betreft. Omdat het hier om verdachten gaat die zich in vrijheid bevinden, wordt middels onderdeel C in het vierde lid van dat artikel expliciet bepaald dat de aanwijzing op grond van artikel 28ba Sv eindigt na afloop van het verhoor.

De wijzigingen zijn inhoudelijk toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen D en H

Deze wijziging van artikel 40 Sv verandert de verantwoordelijkheidsverdeling voor de aanwijzing van een raadsman na de piketfase en is inhoudelijk toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel H voert de hiervoor genoemde verantwoordelijkheidsverdeling door in artikel 491, eerste lid, Sv, dat de grondslag bevat voor ambtshalve aanwijzing van een raadsman in gevallen waarin tegen een minderjarige verdachte vervolging is ingesteld.

Onderdeel E

Dit onderdeel wordt nader toegelicht aan het slot van de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel F.

Onderdeel F

Artikel 257ca

Dit artikel introduceert het wettelijke recht op afdoeningsbijstand in geval de zaak van verdachten wier vrijheid rechtens is ontnomen wordt afgedaan met een strafbeschikking. Dit is toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De term ‘rechtens zijn vrijheid ontnomen’ heeft niet alleen betrekking op de situatie dat de verdachte is aangehouden wegens het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, maar ook op situaties die daarmee gelijk te stellen

zijn. Daarmee wordt gedoeld op gevallen waarin de verdachte uit anderen hoofde is gedetineerd (vgl. HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9264, *NJ 2013/513* m.nt. Reijntjes en *T&C Strafvordering*, commentaar op artikel 28b Sv, aantekening 1). Omdat de verdachte door de vrijheidsbeneming in die gevallen eveneens niet in staat is om zelf een raadsman te benaderen, dient ook in die gevallen een raadsman te worden aangewezen indien aan die verdachte een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd.

Eerste en tweede lid

Het eerste lid verplicht ertoe om de verdachte 'tijdig' mededeling te doen van de voorgenomen uitvaardiging van de strafbeschikking en het recht op rechtsbijstand ter zake daarvan, dat in deze memorie van toelichting is aangeduid als het recht op afdoeningsbijstand. Deze mededeling kan zowel mondeling als schriftelijk plaatsvinden. Met het woord 'tijdig' wordt in dit verband beoogd de verdachte daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen om het recht op afdoeningsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking uit te kunnen oefenen. Met name in gevallen waarin de verdachte geen raadsman heeft, dient de verdachte zo snel mogelijk nadat is besloten de zaak met een strafbeschikking af te doen te worden gevraagd of hij van het recht op afdoeningsbijstand gebruik wil maken. In die gevallen moet immers een beschikbare piketraadsman worden gevonden en kan bovendien sprake zijn van reistijd in verband met het onderhoud tussen raadsman en verdachte.

Het eerste en tweede lid noemen dat de verdachte als onderdeel van de afdoeningsbijstand recht heeft op een onderhoud met een 'beschikbare raadsman'. Zoals reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 5.3.1), wordt daarmee in beginsel gedoeld op de raadsman die al eerder consultatie- en verhoorbijstand aan de betreffende verdachte heeft verleend. In gevallen waarin die raadsman echter niet beschikbaar is (bijvoorbeeld omdat deze een andere piketmelding heeft geaccepteerd), kan de afdoeningsbijstand ook worden verleend door een andere raadsman, bijvoorbeeld een raadsman die als onderdeel van de piketdienst in de nabijheid van de ZSM-locatie verblijft.
Op het moment waarop de afdoeningsbijstand wordt verleend, is ingegaan in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Aan het slot van artikel 257ca, tweede lid, is artikel 257cb, eerste lid, Sv, van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee wordt uitgedrukt dat de verdachte die niet in de gelegenheid wordt gesteld een onderhoud met diens raadsman te hebben (overeenkomstig artikel 257ca, eerste lid, tweede zin, Sv) recht heeft op een kosteloos standaardbesprek met een raadsman, dat is neergelegd in het nieuwe artikel 257cb Sv en nader is toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Rvdr heeft in zijn consultatieadvies gevraagd hoe het voorgestelde artikel 257ca Sv zich verhoudt tot artikel 491, tweede lid, Sv, op grond waarvan een raadsman dient te worden aangewezen voor de minderjarige verdachte wier zaak wordt afgedaan met een strafbeschikking ter zake van een misdrijf waarin een taakstraf of een geldelijke sanctie ter hoogte van meer dan € 115 wordt opgelegd. De meerwaarde van het nieuwe artikel 257ca Sv is dat ook bij strafbeschikkingen waarin een kortere taakstraf dan 20 uur of een geldelijke sanctie van € 115 of minder wordt opgelegd de minderjarige verdachte desgewenst aanspraak kan maken op kosteloze afdoeningsbijstand. Ten aanzien van minderjarige verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden voorziet artikel 491, tweede lid, Sv in een ruimer recht op kosteloze rechtsbijstand dan de in dit wetsvoorstel geregelde afdoeningsbijstand, nu dergelijke verdachten op grond van de artikelen 257ca en 257cb Sv geen recht hebben op kosteloze afdoeningsbijstand, maar enkel op het kosteloze standaardconsult met een raadsman.

Derde lid

In gevallen waarin voor de verdachte al eerder in de piketfase een raadsman is aangewezen, valt het verlenen van afdoeningsbijstand onder het bereik van die eerdere aanwijzing (artikel 39, vierde lid, Sv). Als de verdachte die gebruik wil maken van afdoeningsbijstand nog geen raadsman heeft, wordt voor hem op grond van het derde lid door de raad voor rechtsbijstand een (piket)raadsman aangewezen. Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 39 Sv wordt tot uitdrukking gebracht dat ook hier sprake is van een piketaanwijzing. Dit betekent dat de afdoeningsbijstand ook door een voorkeursraadsman kan worden verleend, mits deze tijdig beschikbaar is (artikel 39, tweede lid, Sv).

Indien met het oog op de afdoeningsbijstand een raadsman wordt aangewezen, eindigt die aanwijzing met het aflopen van het ophouden voor onderzoek of de (verlengde) inverzekeringstelling (artikel 39, vierde lid, Sv). Hieruit volgt dat indien de verdachte in vrijheid wordt gesteld voordat de afdoeningsbijstand is verleend, hij voor de afdoeningsbijstand een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand kan indienen.

Artikel 257cb

Dit artikel voorziet in de wettelijke grondslag voor een kosteloos standaardconsult voor verdachten die zich in vrijheid bevinden aan wie een strafbeschikking is uitgereikt. In gevallen waarin de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking wordt gehoord, kan de verdachte voorafgaand aan het hoorgesprek gebruik maken van dit standaardconsult. De wijziging is nader toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het eerste lid geeft de raad voor rechtsbijstand de opdracht om de verdachte die gebruik wil maken van het standaardconsult de gelegenheid te bieden zich *in verbinding te stellen* met een raadsman. Deze formulering maakt duidelijk dat het hier niet gaat om een (piket)aanwijzing van een raadsman in de zin van artikel 39 Sv. Zoals eerder toegelicht, betreft het standaardconsult een algemeen informerend gesprek met een raadsman, waarbij die raadsman geen (voor)kennis heeft over de individuele strafzaak en ook niet gehouden is om de verdachte inhoudelijk te adviseren over zijn procesopstelling in de zaak.

Tijdens het standaardconsult kan de verdachte door de raadsman worden geïnformeerd over de mogelijkheden om een toevoeging voor de verlening van nadere, meer inhoudelijke rechtsbijstand aan te vragen (bijvoorbeeld rechtsbijstand tijdens het hoorgesprek).

Op dit moment verplicht artikel 257c, eerste lid, laatste zin, Sv, ertoe om de verdachte die wordt gehoord te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken met het oog op rechtsbijstand tijdens het hoorgesprek. Dit bestaande voorschrift wordt geïntegreerd in het nieuwe artikel 257cb, tweede lid, Sv. Dit heeft tot gevolg dat de verdachte die voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking wordt gehoord in de uitnodiging voor het horen moet worden geïnformeerd over (i) het recht op het kosteloze standaardconsult en (ii) de mogelijkheid om bij de raad voor rechtsbijstand een toevoeging aan te vragen met het oog op rechtsbijstand tijdens het hoorgesprek.

Omdat de bestaande verplichting om de verdachte voorafgaand aan het hoorgesprek te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken in het nu toegelichte artikel wordt geïntegreerd, kan artikel 257c, eerste lid, laatste zin, waarin deze verplichting op dit moment nog is opgenomen, komen te vervallen. Artikel I, onderdeel E, voorziet daarin.

Uit de werkinstructie van de raad voor rechtsbijstand volgt op dit moment al dat verdachten voor een toevoeging in aanmerking kunnen komen als zij worden gehoord over een voorgenomen strafbeschikking wegens een misdrijf.[15] Uit dit beleid volgt tevens dat een toevoeging in geval van verdenking wegens een overtreding alleen wordt verstrekt als sprake is van zwaarwegende belangen van de verdachte. Dit bestaande beleid wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Onderdeel G

Onderdeel G introduceert een nieuw artikel 489a1 Sv, waarin het recht op rechtsbijstand tijdens het (politie)verhoor voor minderjarige verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden is neergelegd. Bij de vormgeving van het artikel is gedeeltelijk aangesloten bij artikel 489 Sv, dat voorziet in de grondslag voor ambtshalve aanwijzing van een raadsman voor aangehouden minderjarige verdachten. Om die reden is de inhoud van artikel 489, eerste lid, laatste zin en tweede lid, ook opgenomen in het nieuwe artikel 489a1 Sv.

De ambtshalve aanwijzing van een raadsman op grond van het nieuwe artikel 489a1 Sv heeft betrekking op rechtsbijstand voorafgaand aan (consultatiebijstand) en tijdens het verhoor (verhoorbijstand). Deze uitbreiding van kosteloze rechtsbijstand voor ontboden minderjarige verdachten is inhoudelijk toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

Met dit onderdeel worden twee wijzigingen doorgevoerd in de procedure voor de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures. Ten eerste wordt in artikel 6:6:3, derde lid, Sv, tot uitdrukking gebracht dat aanwijzing van een raadsman achterwege blijft indien de zaak (mede) betrekking heeft op een schending van de algemene voorwaarde. In die gevallen geldt immers de algemene regeling voor aanwijzing van een raadsman op grond van de artikelen 38 e.v. Sv. Ten tweede wordt de taakverdeling tussen het openbaar ministerie en de rechter bij de ambtshalve aanwijzing van een raadsman aangepast, in lijn met de wijziging van artikel 40 Sv die in dit wetsvoor-

[15] Werkinstructie S041 OM-afdoening/strafbeschikking van de raad voor rechtsbijstand, te raadplegen op: https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/strafzaken-verdacht/s041-afdoening/.

stel is opgenomen. Met de nieuwe formulering 'Voor de verdachte die geen raadsman heeft' is aansluiting gezocht bij de bestaande formulering in (onder meer) de artikelen 40, 187a en 491 Sv. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.
De zinsnede 'die geen raadsman heeft' dient in de praktijk ruim te worden uitgelegd en omvat ook zaken waarin 'niet blijkt' dat de veroordeelde een raadsman heeft. In reactie op het advies van de NOvA wordt opgemerkt dat in gevallen waarin de verdachte zelf reeds een raadsman heeft, er op grond van artikel 6:6:3 Sv geen raadsman door de raad voor rechtsbijstand hoeft te worden aangewezen. Dit geldt ook indien de in artikel 6:6:3 Sv bedoelde beslissing op instigatie van de verdachte zelf (of diens raadsman) zal worden genomen.

De wijzigingen zijn inhoudelijk nader toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Onderdelen A, B, subonderdeel 2 en C.

De voorgestelde aanvullingen van de artikelen 12, eerste lid, en 43, tweede lid, Wrb voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin op grond van de Wrb gesubsidieerde rechtsbijstandverlening geheel kosteloos – dat wil zeggen zonder toepassing van de draagkrachttoets en heffing van de eigen bijdrage – kan worden verleend. Hierop is in hoofdstuk 9 van het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. In verband met die aanvullende delegatiegrondslagen strekt de voorgestelde wijziging van artikel 49 Wrb ertoe dat de voordracht van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12, eerste lid, of artikel 43, tweede lid, onder l, Wrb – op grond waarvan in nader te bepalen gevallen gesubsidieerde rechtsbijstand ongeacht de financiële draagkracht van de rechtzoekende geheel kosteloos kan worden verleend – evenals de overige voordrachten voor algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wrb, wordt voorgehangen door toezending aan beide Kamers der Staten-Generaal en publicatie in de Staatscourant.

Onderdeel B, subonderdeel 1

Artikel 43, eerste lid, laatste zin, van de Wrb bevat een uitzondering op het algemene uitgangspunt dat rechtsbijstand die wordt verleend door een krachtens het Wetboek van Strafvordering aangewezen of op last van de rechter toevoegde raadsman voor de verdachte kosteloos is. Zoals inhoudelijk toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt het wenselijk geacht die uitzondering te schrappen. Daarmee gaat het hiervoor genoemde algemene uitgangspunt ook gelden voor de verlening van verhoorbijstand aan minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten in C-zaken. Die kosten komen voortaan niet langer voor rekening van de verdachte.

Artikelen III tot en met V

Met deze artikelen wordt de wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in artikel 40 Sv, die inhoudelijk nader is toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, eveneens doorgevoerd in een aantal bijzondere strafrechtelijke wetten. Dit betreft de Uitleveringswet (artikel III), de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (artikel IV) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (artikel V).

Artikel VI

Dit artikel bevat een standaardbepaling waarmee wordt voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Hoewel op dit moment niet de verwachting is dat de diverse onderdelen van dit wetsvoorstel op verschillende momenten in werking zullen treden, wordt het wel wenselijk geacht die mogelijkheid open te laten voor het geval de implementatie van de verschillende wijzigingen uit dit wetsvoorstel niet tegelijktijdig zal zijn voltooid. Daardoor is het mogelijk om de wijzigingen die al wel volledig zijn geïmplementeerd meteen in werking te laten treden.

Artikel VII

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel voorzien van een citeertitel.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,