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)

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 nr. 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 door de overheid gefinancierde rechtsbijstand in verschillende fasen van het strafproces. Dit wetsvoorstel bevat verschillende wijzigingen van 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 (door de overheid gefinancierde) 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. 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 toezegging aan de Tweede Kamer op het terrein van rechtsbijstand in strafzaken. Een laatste categorie wijzigingen betreffen noodzakelijke correcties van eerdere wetswijzigingen op verzoek van de betrokken strafrechtelijke ketenorganisaties, omdat gebleken is dat deze in de praktijk niet goed uitvoerbaar zijn. 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 bestaande wetboek worden doorgevoerd.

Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. De huidige regeling dat alle aangehouden verdachten van een misdrijf dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer (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

[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 L294) (Stb. 2016, 475).

hechtenis is toegelaten (B-zaken). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging om de rechtsbijstand aan de 'voorkant' van de ZSM-werkwijze uit te breiden, gedaan in Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 558 (zie hoofdstuk 2);
2. Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor een verhoor 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. Deze uitbreiding van rechtsbijstand voor kwetsbare meerderjarige verdachten is aangekondigd in Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 46 (zie hoofdstuk 3);
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 toezegging om de rechtsbijstand aan de 'achterkant van de ZSM-werkwijze uit te breiden, gedaan in Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 558 (zie hoofdstuk 4);
4. Verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, krijgen wettelijk recht op een kosteloos gesprek met een raadsman bij de uitvaardiging van de strafbeschikking. Deze vorm van rechtsbijstand vindt in de praktijk al toepassing en wordt met onderhavig wetsvoorstel gecodificeerd, zie Kamerstukken II 2020/21, 31753, nr. 221 (zie hoofdstuk 5);
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 6);
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 7);
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 8).

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 thans 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 waarvoor de verdachte is aangehouden, overeenkomstig 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. Uitbreiding van consultatiebijstand in B-zaken

2.1 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 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. 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 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

[2] *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, uitgebracht 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, 29279, nr. 334.

raadsman bij het 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. Met de tweede wijziging betreft de 'achterkant' van de ZSM-werkwijze en voorziet in een wettelijk recht op 'afdoeningsbijstand' voor verdachten wier zaak met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan.

Hoewel de aanleiding voor beide wijzigingen is gelegen in de wens de rechtsbijstand voor de verdachte in de ZSM-werkwijze te versterken, gelden de wijzigingen ook voor verdachten wier zaak niet via die werkwijze wordt behandeld. Hiervoor is gekozen omdat de verdachte niet zelf kan kiezen op welke wijze zijn strafzaak wordt afgedaan en een onderscheid in het recht op rechtsbijstand daarom niet kan worden gerechtvaardigd door het al dan niet toepassen van de ZSM-werkwijze.

2.2 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.

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 betreft daarmee een belangrijke waarborg die beoogt te stimuleren dat verdachten daadwerkelijk gebruik maken van hun recht op rechtsbijstand en te voorkomen dat de verdachte al te lichtzinnig afstand doet 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

[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.

A-zaken dat de verdachte eerst door een raadsman over de gevolgen daarvan moet worden ingelicht, geldt in B-zaken niet. Wel wordt 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 te vragen.

2.3 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 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 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 3 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.

---

[4] Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand, d.d. 28 september 2015 van de Erasmus Universiteit Rotterdam, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31753, nr. 109.

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 dergelijke strafbare feiten wordt het niet proportioneel geacht ook in die zaken standaard van overheidswege een raadsman voor de verdachte aan te wijzen. Die eerder al gemaakte keuze blijft in dit wetsvoorstel in stand.

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.

3. Kosteloze consultatie- en verhoorbijstand voor ontboden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten

3.1 Inleiding

Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten vormen twee bijzondere categorieën verdachten in het strafproces. Het gaat immers om personen die vanwege hun leeftijd (minderjarigen), dan wel hun geestelijke of lichamelijke toestand of handicap (kwetsbare meerderjarigen) niet in staat zijn het strafproces voldoende 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 te waarborgen. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat zowel de minderjarige verdachte als de kwetsbare meerderjarige verdachte ruime en laagdrempelige toegang heeft tot door de overheid gefinancierde 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 (zie paragraaf 3.2). Aan minderjarige verdachten op vrije voeten wordt in de praktijk al op basis van een beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand kosteloze consultatie- en verhoorbijstand verleend (zie paragraaf 3.3). 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, 36327, nr. 3, p. 46) het voornemen geuit om het recht op gefinancierde 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 voor verhoor. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven. Deze versterking van rechtsbijstand is voorts in lijn met de aanbeveling van de Europese Commmissie 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 voor zowel ontboden minderjarige verdachten als voor ontboden kwetsbare meerderjarige verdachten voorzien in een verplichte ambtshalve aanwijzing van een raadsman indien zij worden uitgenodigd om te worden verhoord. De omvang van dit recht is gelijk aan het recht op kosteloze rechtsbijstand in verband met het (politie)verhoor die geldt voor aangehouden verdachten. Dit betekent dat de hulpofficier van justitie 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. Net als bij aangehouden verdachten, omvat deze aanwijzing een voorbereidend gesprek tussen raadsman en verdachte voorafgaand aan het eerste verhoor (consultatiebijstand) alsook de rechtsbijstand die tijdens dat verhoor wordt verleend (verhoorbijstand).

3.2 Bestaande regeling aangehouden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten Voor minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die lopende het strafproces rechtens van hun vrijheid zijn beroofd, bevat het Wetboek van Strafvordering op dit moment al ruimere mogelijkheden voor gefinancierde 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 op vrije voeten zijn. Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten die op het politiebureau worden uitgenodigd om te worden verhoord, 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 op vrije voeten zijn – aanspraak kunnen maken op door de overheid gefinancierde rechtsbijstand bij het (politie)verhoor.

3.3 Huidige praktijk

Ten aanzien van ontboden minderjarige verdachten 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 ontboden minderjarige verdachten een raadsman wordt aangewezen voor de verlening van rechtsbijstand in verband met het eerste (politie)verhoor en eventuele vervolgverhoren.[5] 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. Daarnaast betreft deze wijziging een uitbreiding ten opzichte van de huidige praktijk, doordat ook voor de verdachte van overtreding, die zich in vrijheid bevindt, voortaan een raadsman moet worden aangewezen. Ondanks dat het hier om relatief lichte strafzaken gaat, rechtvaardigt de omstandigheid dat de verdachte minderjarig is dat door de overheid wordt voorzien in rechtsbijstand. Het inbegrip van verdenkingen wegens een overtreding is daarnaast in lijn met de aanwijzing van een raadsman voor aangehouden minderjarige verdachten, waarin de aanwijzing van een raadsman evenmin afhankelijk is gesteld van de ernst van de verdenking (artikel 489, eerste lid, Sv).

Voor meerderjarige kwetsbare verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor, wordt op dit moment nog niet een raadsman aangewezen met het oog op consultatie- en verhoorbijstand. Uitbreiding van het recht op (door de overheid gefinancierde) 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.[6]

Op dit moment komt het in de praktijk met enige regelmaat voor dat een kwetsbare meerderjarige verdachte die is uitgenodigd voor verhoor bij aankomst op het politieverhoor 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 voor verhoor, 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 op vrije voeten. Dit betekent dat de verdachte in de uitnodiging voor het verhoor erop wordt gewezen dat hij recht heeft op kosteloze

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

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 ontboden minderjarige verdachten 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 niet steeds eenvoudig en zal dit moeten gebeuren aan de hand van kenmerken en gedrag van de verdachte, die veelal blijken uit het (eerste) contact met opsporingsambtenaren. Indien 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 op het politiebureau een raadsman wordt aangewezen. Tegelijkertijd kan het voorkomen dat geen of slechts minimaal contact heeft plaatsgevonden tussen de verdachte en opsporingsambtenaren voorafgaand aan het eerste verhoor, dan wel dat de 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, 34157, nr. 3, p. 66 en Kamerstukken II 2015/16, 34157, nr. 6, p. 17). In de praktijk komt dit erop neer dat de kwetsbaarheid van de verdachte wordt vastgesteld op het moment dat deze zich op het politiebureau meldt. Het verhoor wordt vervolgens verzet naar een later tijdstip, waarbij de politie direct contact legt met de raad voor rechtsbijstand zodat een raadsman kan worden aangewezen. Deze aangewezen raadsman neemt vervolgens contact op het de verdachte met het oog op het verlenen van consultatiebijstand (zie hieronder) en later ook verhoorbijstand.

3.4 Consultatiebijstand voor ontboden minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten
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 op vrije voeten. 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 op vrije voeten is, 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 volstaan met een wettelijke verplichting tot het in voorkomende vallen 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 worden voorzien in een vergoeding voor zowel de te verlenen consultatiebijstand als de verhoorbijstand (zie ook paragraaf 3.6).

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 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 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.

3.5 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 sinds 2017 opgenomen in artikel 43 Wrb, waarbij destijds werd aangesloten bij de toenmalige praktijk (Kamerstukken II 2015/16, 34159, nr. 7). Deze uitzondering heeft alleen betrekking op verdachten voor wie in C-zaken een raadsman moet worden aangewezen; het betreft aangehouden minderjarige verdachten (artikel 489, eerste lid, Sv) en aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten (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 cruciaal is om op een adequate wijze in het strafproces te kunnen participeren. Vanwege die kwetsbare positie 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 om op eigen initiatief en op eigen kosten rechtsbijstand in te schakelen in geval 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, terwijl juist voor die doelgroep bijstand door een raadsman ook in minder ernstige zaken van belang kan zijn. 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, gefinancierde rechtsbijstand voor kwetsbare verdachten onderstreept (Kamerstukken II 2022/23, 36327, 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: aangehouden minderjarige verdachten en aangehouden kwetsbare meerderjarige verdachten, op grond van dit wetsvoorstel ook indien deze verdachten op vrije voeten zijn en worden uitgenodigd voor verhoor) 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[7] in 2019 geen afstand kunnen doen van rechtsbijstand tijdens het verhoor. 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. Het schrappen van de uitzondering in samenhang met de overige wijzigingen in dit wetsvoorstel ten aanzien van minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten betekent dat voortaan voor al deze verdachte door de raad voor rechtsbijstand een raadsman wordt aangewezen voor het verlenen van consultatiebijstand en verhoorbijstand. Deze aanwijzing vindt plaats ongeacht de eventuele vrijheidsbeneming van de verdachte en ongeacht de ernst van de verdenking. Daarnaast zijn zowel de consultatie- als de verhoorbijstand voor deze verdachten altijd kosteloos.

3.6 Vergoeding voor de raadsman
Zowel ten aanzien van minderjarige verdachten als 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 plaatsvindt op grond van beleidsregels van de raad voor rechtsbijstand, met dien verstande dat, zoals eerder toegelicht, voortaan ook verhoorbijstand aan 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 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

4. 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 2), voorziet dit wetsvoorstel ook in wettelijke vastlegging van het recht op rechtsbijstand aan de ‘achterkant’ van de ZSM-werkwijze. Deze wijzigingen betreffen de wettelijke vastlegging van de versterkte rechtsbijstand in verband met de strafbeschikking die in de praktijk al sinds geruime tijd wordt toegepast. Veel zaken die volgens de ZSM-werkwijze worden behandeld, eindigen met het uitvaardigen van een strafbeschikking. In die gevallen legt de officier van justitie zelf een straf of maatregel op aan de verdachte. De zaak wordt daarmee buitengerechtelijk afgedaan, wat betekent dat de zaak niet meer aan de strafrechter wordt voorgelegd (tenzij de verdachte verzet instelt tegen de strafbeschikking: in dat geval wordt de zaak immers alsnog ter beoordeling aan de strafrechter voorgelegd).

Binnen de ZSM-werkwijze wordt ernaar gestreefd om binnen de termijn voor het ophouden voor onderzoek een beslissing te nemen over de afdoening van de zaak. Indien besloten wordt een zaak

[7] 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).

af te doen door het uitvaardigen van een strafbeschikking, wordt zoveel mogelijk geprobeerd die strafbeschikking binnen de duur van het ophouden voor onderzoek aan de verdachte uit te reiken. Nadat de strafbeschikking is uitgevaardigd wordt de verdachte dan in vrijheid gesteld.

4.1 Aanleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk 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 bijstand 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 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.

Dit horen van de verdachte betreft geen inhoudelijk *ver*hoor waarin primair de inhoud van de tegen de verdachte gerezen verdenking ter sprake komt. Tijdens het horen is de centrale vraag of de verdachte aan de op te leggen straf *kan* voldoen en – bij het horen op grond van artikel 257c, eerste lid, Sv – of de verdachte daaraan *wil* voldoen (zie in dit verband ook paragraaf 2.3 van de *Aanwijzing OM-strafbeschikking*, Stcrt. 2022, 9133). Het onderwerp van het hoorgesprek is daarmee vooral gericht op de tenuitvoerlegging van de op te leggen sanctie en in mindere mate op de inhoud van de verdenking die tot de oplegging van die sanctie aanleiding geeft. Dit werkt door in de door de raadsman te verlenen bijstand bij het horen: ook die is op grond van de huidige wet- en regelgeving primair gericht op de vraag of de verdachte de op te leggen straf kan en wil voldoen en niet (primair) op de inhoud van de verdenking (bijvoorbeeld de vraag of er voldoende bewijs is dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht).

4.2 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 dossier 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 de verlening voor 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 aanmerking komende gevallen geschiedt. Naar verwachting zullen alle regio's bij de inwerkingtreding van onderhavig 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 op wetsniveau 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, 29279, nr. 511).

4.2.1 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 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 aan niet-aangehouden verdachten.

4.2.2 Kosteloos voor aangehouden verdachte

Indien de verdachte die geen raadsman heeft gebruik wenst te maken van het recht op afdoeningsbijstand, wordt door de raad voor rechtsbijstand voor hem 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. In dat geval eindigt de aanwijzing van de raadsman met de invrijheidstelling van de verdachte en kan de verdachte met het oog op het hoorgesprek een toevoeging aanvragen, net als nu al het geval is (zie het huidige artikel 257c, eerste lid, laatste zin, Sv).

4.2.3 Verdachten op vrije voeten

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 op vrije voeten is voor een andere regeling gekozen. De meeste strafbeschikkingen die aan dergelijke verdachten worden uitgevaardigd, betreffen strafbeschikkingen die direct na de constatering van het strafbare feit 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. Omdat het in die gevallen relatief geringe geldboetes betreft, wordt het niet wenselijk geacht deze verdachten actief in de gelegenheid te stellen om gebruik te maken van afdoeningsbijstand voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Gelet op de beperkte gevolgen van dergelijke strafbeschikkingen, zou dit een disproportionele belasting van de betrokken ketenorganisaties tot gevolg hebben.

Dit ligt anders bij strafbeschikkingen aan verdachten op vrije voeten waarvoor de hoorplicht geldt (artikel 257c Sv). Omdat in die gevallen er wel sprake is van een voorafgaand contactmoment tussen de officier van justitie en de verdachte, moet de verdachte in die gevallen op grond van artikel 257c, eerste lid, tweede zin, Sv wel in de gelegenheid worden gesteld om zich voorafgaand aan het hoorgesprek van rechtsbijstand te voorzien. Omdat de verdachte op vrije voeten is, moet hij echter zelf in staat worden geacht om daartoe zo nodig een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand in te dienen (wat in de praktijk door de raadsman gebeurt). Deze bestaande regeling in artikel 257c, eerste lid, tweede zin, Sv wordt overgeheveld naar het nieuwe artikel 257cb, tweede lid, op grond waarvan de verdachte in de uitnodiging voor het hoorgesprek dient te worden gewezen op het recht op rechtsbijstand tijdens het hoorgesprek en de mogelijkheid om daartoe een toevoeging aan te vragen. Aanvullend introduceert dit wetsvoorstel voor deze categorie verdachten de mogelijkheid om voorafgaand aan het hoorgesprek gebruik te maken van een kosteloos standaardconsult met een advocaat. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

3.2.4 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.[8] Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal

[8] Beleidsregel Rechtsbijstand ZSM locaties, te raadplegen op: https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/publicaties/beleid/beleidsregel-afdoeningsbijstand-zsm/.

een grondslag voor deze vergoeding worden opgenomen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

4.3 Moment waarop de afdoeningsbijstand wordt verleend

4.3.1 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 in de nabijheid van een ZSM-locatie raadslieden aanwezig zijn voor het verlenen van rechtsbijstand. In voorkomende gevallen kan ook een van die raadslieden worden benaderd voor het verlenen van afdoeningsbijstand.

Als onderdeel van de afdoeningsbijstand wordt de verdachte de mogelijkheid geboden om zijn raadsman te spreken. Dit gesprek kan zowel fysiek als digitaal (telefonisch of via videoconferentie) plaatsvinden. Nadat de afdoeningsbijstand is verleend, wordt de strafbeschikking aan de verdachte in persoon uitgereikt. Vervolgens wordt de verdachte in vrijheid gesteld.

In gevallen waarin de verdachte niet voor de uitvaardiging van de strafbeschikking wordt gehoord (dat is het geval wanneer geen hoorplicht geldt en de officier van justitie niet ervoor kiest de verdachte onverplicht te horen) dient de verdachte in de gelegenheid te worden gesteld om het recht op afdoeningsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking uit te oefenen. Op dit uitgangspunt kan alleen een uitzondering worden gemaakt indien de strafbeschikking daardoor niet binnen de duur van de vrijheidsbeneming aan de verdachte kan worden uitgereikt, dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4.

4.3.2 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 op vrije voeten – gebruik maken van het kosteloze standaardconsult met een raadsman over de uitvaardiging van de strafbeschikking (zie hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

4.4 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 inlezen van het dossier, 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. Daarbij wordt 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 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 ter 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, 34159, 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. 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 er gelet op de individuele zaak een noodzaak is om de strafbeschikking wel direct fysiek aan de verdachte uit te reiken. Daarom is in het nieuwe artikel 257ca de mogelijkheid opgenomen om ervan af te zien de verdachte in de gelegenheid te stellen voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking een onderhoud met zijn raadsman te hebben, indien de daarmee 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 kan slechts in uitzonderlijke gevallen worden toegepast, bijvoorbeeld in gevallen waarin 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. 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 het belang van het fysiek kunnen uitreiken van de strafbeschikking zwaarder weegt dan het belang van rechtsbijstand voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking.

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 standaardgesprek met een raadsman en eventueel de mogelijkheid om een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand (met inkomenstoets en eigen bijdrage) in te dienen. Het kosteloze standaardgesprek wordt in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.

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

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 heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aangekondigd dat aan verdachten op vrije voeten wier zaak met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan een kosteloos gesprek met een raadsman zal worden aangeboden (Kamerstukken II 2020/21, 31753, 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, 29279, nr. 611).

Zoals eerder genoemd, is een van de uitgangspunten van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken dat verdachten op vrije voeten in beginsel in staat moeten worden geacht om zelf een raadsman te benaderen. Tegelijkertijd acht het kabinet 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. Bij niet-aangehouden verdachten wordt de strafbeschikking namelijk vaak direct na de (al dan niet geautomatiseerde) constatering van het strafbare feit door het CJIB aan de verdachte toegestuurd, waardoor – ondanks de informatie die een strafbeschikking bevat over het strafbaar feit waarvoor deze wordt opgelegd en over de mogelijkheden verzet in te stellen – niet in alle gevallen voor de verdachte direct duidelijk zal 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.[9] 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 gefinancierde rechtsbijstand in te dienen. Het kosteloze gesprek wordt hierna ook wel aangeduid als 'het standaardconsult'.

Het standaardconsult voor verdachten op vrije voeten 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 van

[9] 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/.

‘inhoudelijke’ afdoeningsbijstand gebruik wil maken, kan hij daarvoor zelf een raadsman benaderen. Die raadsman kan de processtukken bestuderen en op basis daarvan de verdachte adviseren en bijstaan bij een eventueel hoorgesprek en behandeling van het verzet. Het voorgaand komt ook tot uitdrukking in de vergoeding die voor beide werkzaamheden aan de raadsman worden 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. Anders dan bij de normale ‘CJIB-boete’ vindt er in dat geval 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.

Gevallen waarin het standaardconsult mogelijk is
In lijn met de huidige praktijk bepaalt het voorgestelde artikel 257cb Sv dat zowel verdachten van een 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. Zoals eerder opgemerkt, gaat het in die gevallen veelal om strafbeschikkingen waarin een relatief lichte geldboete wordt opgelegd en die direct na de (al dan niet geautomatiseerde) constatering van het strafbare feit door het CJIB 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.

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 gesprek, 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 standaardgesprek 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 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 worden opgenomen.

6. 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* 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.[10] 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 werkwijze voor de betrokken organisaties (openbaar ministerie, Raad voor de rechtspraak 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.

Daarnaast wordt middels de artikelen III t/m VI de verantwoordelijkheidsverdeling in een aantal bijzondere strafrechtelijke wetten teruggedraaid naar de verantwoordelijkheidsverdeling die tot 2017 gold. Dit betreft de Overleveringswet, de Uitleveringswet, de Wet overdracht

[10] 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).

tenuitvoerlegging strafvonnissen en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

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 wens 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 verdacht te verlenen. De last tot aanwijzing kan 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 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.

7. 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 de veroordeelde die geen raadsman heeft, een raadsman krijgt 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 (gefinancierde) 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 (gefinancierde) 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 6 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 Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal hebben dit vanaf 15 november 2021 ook vastgelegd in een centrale werkafspraak. Voorgesteld wordt de wettekst hierop aan te passen. Het nieuw voorgestelde artikel 6:6:3, derde lid, Sv bepaalt dan ook dat de rechter steeds de aanwijzing van een raadsman gelast.

8. 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 3 tot en met 5 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 standaardgesprek 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.

9. Adviezen over het wetsvoorstel

PM

10. 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.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, 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 ook in die gevallen kosteloze consultatie- en verhoorbijstand mogelijk gemaakt. 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 zij ruim 5.600 ontboden en ongeveer 11.000 geregistreerd als aangehouden. Voor de beide, hiervoor genoemde uitbreidingen 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 € 341.000 (indien alleen het eerste politieverhoor wordt vergoed) en € 422.000 (indien ook vervolgverhoren worden vergoed) begroot, waarbij wordt uitgegaan van jaarlijks 1000 ontboden kwetsbare meerderjarige verdachten waarvoor een raadsman wordt aangewezen. Bij deze berekening is tot uitgangspunt genomen dat 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 (geen voorkeursraadsman). 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 € 402.000 (indien ook vervolgverhoren worden vergoed). Daarbij is uitgegaan van 1200 tot 1600 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.

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 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is deze uitbreiding nader 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 op vrije voeten 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 op vrije voeten gaat, 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 nader toegelicht in hoofdstuk 3 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 6 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 nader toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Eerste en tweede lid
Omdat het recht op afdoeningsbijstand niet alleen van toepassing is op de OM-strafbeschikking maar ook op de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking, worden deze instanties in het eerste lid expliciet genoemd (vgl. de artikelen 257b en 257ba Sv).

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 4.3.1), 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 nader ingegaan in paragraaf 4.3 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 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

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 doen indienen.

Artikel 257cb

Dit artikel voorziet in de wettelijke grondslag voor een kosteloos standaardconsult voor verdachten op vrije voeten 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 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De zinsnede 'in of bij de strafbeschikking' in het eerste lid brengt tot uitdrukking dat de verdachte in de strafbeschikking zelf of in een daarbij gevoegde informatiebrief op de mogelijkheid van het

standaardconsult dient te worden gewezen.

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 nu 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.[11] 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 op vrije voeten 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 nader toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

Met dit onderdeel wordt twee wijzigingen doorgevoerd in de procedure voor de ambtshalve aanwijzing van een raadsman in tenuitvoerleggingsprocedures. Ten eerste wordt in artikel 6:6:3,

[11] 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/.

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 wetsvoorstel 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.

De wijzigingen zijn inhoudelijk nader toegelicht in hoofdstuk 7 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 8 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 nader toegelicht in paragraaf 3 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 VI

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 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, eveneens doorgevoerd in een aantal bijzondere strafrechtelijke wetten. Dit betreft de Overleveringswet (artikel III), de Uitleveringswet (artikel IV), de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (artikel V) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (artikel VI).

Artikel VII

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 VIII

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel voorzien van een citeertitel.

De Minister voor Rechtsbescherming,