20240528.010.0002

POLITIE

Afzender
Korpsstaf

Ministerie voor Rechtsbescherming
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken

VERZONDEN 27 MEI 2024

Postbus 20301
2500 EH Den Haag
CONCEPT

Rubricering
Niet Vertrouwelijk

Datum	23 mei 2024	**Behandeld door**	Korpsstaf
Ons kenmerk	2024-0022771	**Kopie aan**	-
Uw kenmerk	5185338	**Bijlage(n)**	-

Onderwerp Consultatieadvies ontwerpwetsvoorstel Versterking rechtsbijstand in het strafproces

Geachte ,

Met uw brief van 22 januari jl. gaf u mij de gelegenheid een reactie te geven op een ontwerpvoorstel voor een *Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces*. Graag maak ik daarvan gebruik.

Algemeen

Het proces van opsporen en vervolgen kenmerkt zich door fundamentele belangen en ingrijpende bevoegdheden. Er worden dan ook hoge eisen gesteld aan zorgvuldigheid, rechtvaardigheid en controleerbaarheid van het handelen van de instituties. Het vertrouwen van de samenleving in de instituties van de rechtsstaat valt of staat bij 'gehoord en gezien' worden. [1] In lijn hiermee mag verwacht worden dat het vertrouwen van slachtoffers en verdachten - en de samenleving als geheel - in de strafrechtketen nauw samenhangt met de wijze waarop en de snelheid waarmee de ketenpartners reageren op incidenten. Als het gaat over dat eerste, de wijze waarop, vormt rechtsbijstand een belangrijke waarborg voor de belangen en rechten van de verdachte. Het versterken van de rechtsbijstand in het strafproces is daar een belangrijk onderdeel van. Echter moet overkoepelend goed gekeken (blijven) worden naar de impact van dit onderdeel, de versterking van de rechtsbijstand, op het gehele proces van opsporing en vervolging en zowel (primair) vanuit de positie van de verdachte en het slachtoffer als de consequenties voor ketenpartners.

Voor het adequaat optreden bij incidenten is bij een vermoeden van strafbare feiten voor de politie de mogelijkheid van de inzet van een passende interventies met voldoende regelruimte juist vanuit haar taak in de samenleving cruciaal. De politie wordt geconfronteerd met een veelheid aan strafbare feiten. Tegelijkertijd is de beschikbare opsporingscapaciteit beperkt en dwingt tot het maken van keuzes. Zodra het aanhouden, voorgeleiden voor de hulpofficier van justitie en het ophouden voor nader onderzoek noodzakelijk wordt voor een meest betekenisvolle afdoening, is de voortvarendheid van de zorgvuldige afhandeling van de in het belang van zowel de verdachte burger als de politie. Het ZSM is daar bij uitstek ook voor ingericht. Ook in de keten is het thema 'meer zaken sneller en betekenisvol afdoen 'een actuele opdracht. [2]

[1] Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties, Timo Peeters, Eliane Smits van Waesberghe, Amella Mesic, Ron van Wonderen (WODC 2021).
[2] OM Jaarbericht 2023

Korpsstaf
Postbus 17107, 2502 CC Den Haag

20240528.010.0003

In dit verband is ook een niet in het conceptwetsvoorstel betrokken actuele ontwikkeling van alternatieve afdoeningen zoals de politie-reprimande relevant. Een sterk gejuridificeerd proces moet er niet toe leiden dat burgers onnodig in de systemen en procedures van de strafrechtketen worden gebracht. [3]

Implementatietermijn

Uit de ontwerpmemorie van toelichting blijkt dat wordt gestreefd onderhavig wetsvoorstel eerder in werking te laten treden dan het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eerst nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven zal de inhoud van de bepalingen worden ondergebracht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering door middel van een nadere Aanvullingswet.

De politie staat in de opsporing aan de voorkant. Een goede ophoudruimte met up-to-date voorzieningen is van groot belang voor de werking van de strafrechtketen. Rekening houdend met de grote opgaven waarvoor de politie in de breedte staat in de huidige actualiteit op vele fronten en een toenemende druk op het politiepersoneel, zijn er zorgen over het tempo waarin de wijzigingen in de werkprocessen kunnen worden gerealiseerd. Als gevolg van de voorziene verdere intensivering en substantiële toename van de consultatie- en verhoorbijstand dienen met het wetsvoorstel binnenkort in alle eenheden de voorzieningen operationeel te zijn, zoals aan te passen en te bouwen verhoorruimten, passend in te richten advocatenkamers en adequate en voor het doel veilige communicatiemiddelen op de relevante locaties. De ervaringen tot heden in de pilots laten zien dat voor een uitrol naar een landelijke werkwijze nog diverse organisatorische belemmeringen moeten worden overwonnen. Het verzoek is daarom bij vaststelling van de wet een met die benodigde inspanningen overeenkomende, voor de politie realistische datum van daadwerkelijk inwerkingtreden van de wet als uitgangspunt te kiezen.

Wetgevingsadviezen

Vanuit de gevolgen voor de dagelijkse opsporingspraktijk wordt voor dit ontwerpwetsvoorstel met een aantal adviezen en voorstellen nader ingegaan op in het bijzonder twee van de zeven in het voorstel opgenomen onderdelen.

1. Voor de aangehouden en voor onderzoek opgehouden verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (verder: VH-feit) bestaat de mogelijkheid van consultatie- en verhoorrechtsbijstand.[4] Het voorliggend voorstel introduceert op dit stelsel een aanvulling. Alle opgehouden verdachten van een VH-feit (dus ook van een zogeheten B-feit) wordt niet langer toegestaan afstand te doen van het recht op rechtsbijstand, voordat dat er contact is geweest met een automatisch aangewezen raadsman om op de eventuele consequenties te wijzen.[5] Zo wordt dit onderdeel van de consultatiebijstand en binnen de reikwijdte van gefinancierde rechtsbijstand gebracht.

2. Ook omvat het voorstel ten behoeve van consultatie- en verhoorbijstand voor ontboden minderjarige verdachten en kwetsbare meerderjarige verdachten de introductie van een door de politie te verzorgen automatische aanwijzing van een raadsman op het moment dat deze verdachten worden uitgenodigd voor een verhoor op het politiebureau.[6]

---

[3] De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten. Evaluatie van de landelijke Pilot Reprimande, Jolande uit Beijerse, Tamar Fischer, Chiara van Guldener, Liselotte Postma, Frank Weerman, Erasmus School of Law (WODC 2022).
[4] 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 2013, L 294/1) (Stb. 2016, 475).
[5] Verdachten van A-feiten (strafbare feiten met strafdreiging van een gevangenisstraf van 12 jaar of meer, en ook kwetsbare verdachten) kunnen bij het ophouden voor onderzoek hun afstandsrecht eerst uitoefenen na consultatie van een raadsman (art. 28b eerste lid Sv),
[6] De Raad van State adviseerde in het kader van het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat ook voor de tijdens het strafproces in vrijheid verblijvende meerderjarige kwetsbare verdachte bij een ontbieding voor verhoor gefinancierde rechtsbijstand wordt vastgelegd (TK 2022–2023, 36 327, nr. 4, p. 57 e.v.).

20240528.010.0004

1. Consultatiebijstand voor de voor onderzoek opgehouden verdachte van een VH-feit

Het wettelijk vastleggen dat *iedere* aangehouden en opgehouden verdachte van een misdrijf van een VH-feit een raadsman te spreken dient te krijgen en daarbij aanspraak heeft op gefinancierde rechtsbijstand vloeit voort uit een meerjarig lopend ketenprogramma tot intensivering van rechtsbijstand in het zogeheten ZSM-proces. Een programma dat met pilots in enkele eenheden op regionaal niveau afgestemd deze werkwijze heeft beproefd bij zaken van veel voorkomende criminaliteit.[7] Het verzoek is in paragraaf 2.1 eerste alinea ook de politie als partij op te nemen.[8] Het advies is in dit verband wel in de memorie voldoende aandacht te geven aan zowel de momenteel in omvang nog geringe pilotpraktijk alsook uitdrukkelijk aan het voorgestelde ruimere toepassingsbereik van de wettelijke bepalingen, ook buiten het ZSM-proces.

1.1 Ervaringen in enkele pilots

De tekst van de ontwerpmemorie kan de indruk wekken dat het onderdeel dat ziet op deze vormgeving van de consultatiebijstand voor een groot deel al 'staande praktijk' zou zijn. Dit behoeft nuancering.

Vanuit het *ketenprogramma Intensivering Rechtsbijstand op ZSM-locaties* is met pilots in alleen nog de eenheden Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant en Amsterdam door de ketenpartijen getracht de nieuwe werkwijze te beproeven door daarbij zoveel als mogelijk aan te sluiten op de huidig beschikbare regionale voorzieningen, de geografische spreiding, de reisafstanden en dergelijke. Tijdens alleen de tijdvakken van aanhoudingen overdag tussen 07u00 en 20u00 is ervaring opgedaan met het standaard verzorgen van consultatiebijstand door een aangewezen piketadvocaat. Dus ook in gevallen dat de opgehouden verdachte vooraf te kennen gaf afstand te willen doen van rechtsbijstand. De ervaringen vonden plaats op basis van nauwe regionale afstemming met de plaatselijke advocatuur. Ook de intensivering van de beschikbaar te maken faciliteiten kreeg aandacht. Zo is er in een pilot-eenheid daartoe een netwerk van digitale beeldschermen ingericht, dat als voorbeeld kan dienen voor digitale toepassing van mede deze vorm van consultatiebijstand. Naast grote politielocaties (zoals cellencomplexen) met een hoge voorgeleidings- en insluitingsfrequentie zijn er echter ook andere politielocaties waar deze laag zijn. De dagelijkse praktijk laat in deze pilots alvast zien dat wanneer de afstand tot een politielocatie groot is (bijvoorbeeld in niet-stedelijke gebieden) dat (gefinancierde) rechtsbijstand veel vaker telefonisch en/of via videoconferentie plaatsvindt. De werkwijze en de ervaringen van de diverse pilots zijn wisselend en momenteel nog niet afrondend geëvalueerd.

Met deze eerste inspanningen is er ook nog geen praktijk met een landelijke dekking die aansluit op de inhoud van het wetsvoorstel. Daarbij geldt dat uit de pilots blijkt dat er onverminderd een sterk benodigde onderlinge afhankelijkheid is tussen regionale advocatuur, Raad voor Rechtsbijstand en de betreffende politie-eenheid, een afstemming om het stelsel (lokaal) gezamenlijk ook daadwerkelijk te kunnen waarmaken. De nu voorgestane invoering van wettelijke verplichtingen kent daarmee door de keuze van het wetsvoorstel met een uitrol naar alle eenheden daarmee nog steeds forse onzekerheden en uitdagingen. Een belangrijk randvoorwaardelijk aspect daarbij is de beschikbaarheid van de piketadvocatuur ook na 20u00, en de aanwezigheid van adequate voorzieningen en locaties.

1.2 Uitoefenen van het afstandsrecht meerderjarige verdachten

In het huidig wettelijk stelsel doet de hulpofficier van justitie bij de aangehouden verdachten van B-feiten

[7] Brief Minister aan Tweede Kamer van 12 juli 2019, nr. 2631208
[8] De betrokkenheid van de politie bij ZSM is evident; in het kort: na de aanhouding van de verdachte toetst de hulpofficier van justitie of de aanhouding terecht was en of dit op de juiste manier is gebeurd. De politie stelt de identiteit van de verdachte vast, doet onderzoek en verzamelt samen met het OM informatie over de zaak en de verdachte. De politie en het OM bespreken de bewijsbaarheid van de zaak, welk onderzoek nog nodig is en hoe veel tijd dat vraagt. De politie voert het onderzoek uit en verhoort de verdachte.

20240528.010.0005

na de voorgeleiding een melding aan de Raad voor Rechtsbijstand, zodra de verdachte *desgevraagd* te kennen heeft gegeven rechtsbijstand te willen. Met de invoering van een 'automatische toevoeging' voor consultatiebijstand is voor de hulpofficier van justitie niet langer een rol weggelegd voor het wijzen op de gevolgen in geval van een beroep van de verdachte op diens afstandsrecht. Ook de meerderjarige verdachte heeft op dat moment niet langer een eigen keuze: eerst dient een aangewezen raadsman contact te leggen met de verdachte. Kortom: als de meerderjarige verdachte van een VH-feit gebruik wil maken van zijn recht om afstand te doen van rechtsbijstand, dient hij te wachten en zal het de raadsman zijn die de verdachte daarbij op de consequenties wijst. In dit nieuwe stelsel wordt daarmee nog meer dan voorheen een belangrijke (na)druk gelegd op vereiste parate beschikbaarheid van een raadsman, vanaf elk moment dat er een meerderjarige verdachte van een VH-feit wordt opgehouden.[9]

1.3 Parate beschikbaarheid piketadvocatuur

De beschikbaarheid van piketadvocaten is momenteel geregeld door de Centrale piketafdeling van de Raad voor Rechtsbijstand ingeplande piketdiensten. De piketadvocatuur is dagelijks weliswaar vanaf 07u00, maar vervolgens door de sluiting van de piketcentrale ná 20:00 uur echter niet meer beschikbaar. Daar sluit het nu voorliggend wetsvoorstel niet op aan. Dit betekent dat bij een voorgenomen intensivering van de rechtsbijstand niet *ook* is geborgd, dat meerderjarige verdachten van VH-feiten die ook ná 20:00 uur zijn aangehouden nog diezelfde avond (of nacht) een aangewezen raadsman kunnen spreken.[10]

Onder het huidig wettelijke regime heeft de aangehouden meerderjarige verdachte van relatief geringe VH-feiten waar onderzoekshandelingen snel zijn voltooid in het tijdvak na 20u00 de keus: óf afstand doen van het recht op consultatie- en verhoorbijstand waardoor hij verhoord en heengezonden zou kunnen worden; óf geen afstand van die rechten te doen, waardoor hij voor de nacht ingesloten zal worden en de volgende ochtend met het oog op het te houden verhoor een aangewezen raadsman contact met hem zal zoeken. N.B. Alleen voor *minderjarige* verdachten bestaat in dit verband op grond van artikel 489 derde lid Sv de bevoegdheid om na 20u00 het ophouden voor onderzoek elders dan op een politielocatie (zoals thuis) te laten voortduren.
Het recht van de meerderjarige verdachte van een VH-feit op toegang tot een aangewezen advocaat kan dus dagelijks over een tijdvak van 11 van de 24 uren helemaal niet *daadwerkelijk* worden uitgeoefend. Zonder *effectief* flankerend beleid ontbreekt met dit wetsvoorstel in dat tijdvak dus voor deze opgehouden verdachten die op aangewezen raadsman zijn aangewezen zowel het afstandsrecht als het consultatierecht.[11]

Ook in de avond- en nachtelijke uren wegen echter de politiecollega's ter plaatse of een aanhouding noodzakelijk is met het oog op de aard van de zaak, het benodigde onderzoek en de voor verdachte aan de ophouding/insluiting verbonden consequenties. Niet in alle gevallen is afdoening op straat aan de orde en mogelijk. Het gemiddeld aantal aanhoudingen in dat tijdvak is dan ook niet onaanzienlijk. Zo blijkt uit de politieregistraties in de afgelopen vijf jaren dat een substantieel deel van ca 40 % van de aanhoudingen plaatsvindt in juist dat tijdvak tussen 20u00 en 07u00 zonder dat er piketadvocatuur beschikbaar is.[12]

---

[9] Het belang van de nieuwe rol voor de advocaat om te wijzen op de consequenties van het afstandsrecht neemt toe bij mogelijk opdoemende vermoeden van kwetsbaarheid, zie noot 24.
[10] De structurele parate aanwezigheid van rechtsbijstand en de zorgen over een voortvarende doorlooptijd van de betreffende strafzaken was al een centrale bevinding van de al in 2013 verschenen evaluatie van de Aanwijzing Rechtsbijstand bij politieverhoor, die in opdracht van het WODC door de Erasmus Universiteit is uitgevoerd. Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel genoemd in noot 1 (Tweede Kamer 2014/ 2015, 34159 p. 42) werd over de langere wachttijden voor het verlenen van rechtsbijstand voor jeugdigen opgemerkt: "*Dit klemt vooral als de jeugdige verdachte na acht uur 's avonds op het politiebureau wordt binnengebracht. Dan kan hij niet verhoord worden voordat een raadsman aanwezig is, en deze kan die dag niet meer worden opgeroepen omdat de piketvoorziening gesloten is*". En: "Momenteel wordt onderzocht hoe de wachttijd zo kort mogelijk kan worden gehouden. In dit verband is van belang om op te merken *dat experimenten plaatsvinden met het stationeren van advocaten op de verhoorlocatie.*"
[11] Zie in dit verband ook het bepaalde in artikel 3 vierde lid, tweede volzin en ook overweging 28 van de preambule van de in noot 1 aangehaalde EU-Richtlijn.
[12] Bron: Bureau Managementinformatie van de politie 21 maart 2024

20240528.010.0001

Door de politie wordt niet afzonderlijk geregistreerd in hoeveel gevallen na de voorgeleiding opgehouden verdachten van een VH-feit afstand doen van rechtsbijstand en direct na verhoor kunnen worden heengezonden. Daar is in de pilots ook nog geen ervaring mee opgedaan. Immers, in die politie-eenheden werd dagelijks vanaf 20u00 uur 'teruggevallen' op het huidig wettelijke kader, waarin de verdachte van een B-feit desgevraagd direct zelf afstand kon doen van consultatie- en verhoorbijstand zonder contact met een raadsman. In slechts een enkele pilot-eenheid was op individuele basis en gemaakte regionale afspraken de advocatuur na 20u00 nog rechtstreeks telefonisch benaderbaar. Het is nog onzeker of deze op zichzelf positieve ontwikkeling van paraatheid met de landelijke invoering van deze intensivering ook deze inzet van de raadsman al daadwerkelijk voldoende kan worden gerealiseerd en geborgd. Daarbij komt dat ook overdag niet in alle gevallen nog de opkomsttijd van de raadsman binnen een kort tijdbestek voldoende kon worden waargemaakt.

Zonder een ononderbroken directe bereikbaarheid en beschikbaarheid van de piketadvocatuur zal het gevolg van de voorgestelde wettelijke regeling zijn dat - tenzij sprake is van een zelfverkozen raadsman - de ná 20:00 uur opgehouden verdachte van een VH-feit tot een tijdstip ruim in de volgende ochtend niet verhoord zal kunnen worden. Dit heeft gevolgen voor met name de opgehouden meerderjarige verdachte van een relatief lichte VH-feit, waarbij veelal andere onderzoekshandelingen (zoals het opvragen van camerabeelden, horen van getuigen of het kunnen toepassen van maatregelen in het belang van het onderzoek) vrij snel kunnen zijn voltooid.

De onmogelijkheid van een noodzakelijk afsluitend verhoor op dat moment betekent feitelijk dat zij bij afwezigheid van de piketadvocatuur moeten worden ingesloten voor de nacht, om de enkele reden dat het contact met een raadsman pas de volgende ochtend kan plaatsvinden; en het afsluitend verhoor eveneens. Afhankelijk van de mate waarin dit effect zal optreden, kan dit gevolgen hebben voor de benodigde celcapaciteit en nachtelijke personele bezetting. Indien besloten wordt dat zij toch heengezonden worden, zal het voor de strafzaak noodzakelijk verhoor moeten plaatsvinden op een te plannen later moment met een ontbieding. De eerste werkwijze kan - gelet op immers het doel het benemen van de vrijheid tijdens een ingrijpend middel als het ophouden voor onderzoek niet langer te laten voortduren dan noodzakelijk – voor verdachten disproportioneel zijn; en de tweede werkwijze compliceert en vertraagt het opsporingsproces. Er bestaat het risico dat de verdachte bij ontbieding niet meer op het afgesproken moment voor het verhoor verschijnt; met alle gevolgen van dien.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat het voor de politie en voor de verdachte ter vermijding van de hiervoor geschetste negatieve effecten en afhankelijkheden in het voorgenomen stelsel daarom cruciaal is dat de piketadvocatuur voor contact met een ook na 20u00 aangehouden en opgehouden verdachte van een VH-feit op zijn minst tot 00u00 in ieder geval telefonisch bereikbaar is. Het zou verder de uitvoerbaarheid zeer ten goede komen als daarnaast ook in de nachtelijke uren in de eenheden een piketadvocaat (ten minste telefonisch) voor de verdachte beschikbaar is. Ook in de nacht worden verdachten van VH-feiten aangehouden, waarbij de zaak zich - gelet op de vrij snel beschikbaar gekomen onderzoeksresultaten - leent voor een direct afrondend verhoor en alsdan heenzenden.

Van belang voor de politie bij de beschikbaarheid van de piketadvocatuur is daarbij ook de voortvarendheid die kan worden gerealiseerd in het tijdvak tussen de melding aan de piketcentrale en de daadwerkelijke beschikbaarheid van de raadsman om met de consultatie te kunnen aanvangen.
De politie dient met inachtneming van de beschikbare capaciteit in de gelegenheid te zijn het proces waar mogelijk voortvarend en verantwoord te kunnen vervolgen, hetgeen ook in het belang van de verdachte is. Goede samenwerking met een parate rechtsbijstandfaciliteit is daarbij onmisbaar.

Mijn advies aan u is daarom het er toe te brengen dat met de inwerkingtreding aan deze ruimere openstelling van de piketcentrale en / of anderszins parate beschikbaarheid van de piketadvocatuur over die tijdvakken daadwerkelijk invulling wordt gegeven. De politie is uiteraard bereid in nauwe regionale afstemming met ketenpartijen in de eenheden en met verdere pilots bij te dragen aan de invulling van deze noodzakelijke parate beschikbaarheid op een voor alle betrokkenen aanvaardbare wijze.

20240528.010.0002

1.4 De voorziene toename consultatie- en verhoorbijstand

De ontwerpmemorie geeft de verwachting weer dat deze vorm van consultatiebijstand (en als aan de orde: aansluitend de reguliere consultatie- en verhoorbijstand) in de praktijk niet 100% fysiek, maar grotendeels telefonisch of via beeldscherm zal plaatsvinden. De bedoeling van de wetgever (p. 31) is dus dat het *mogelijk* moet zijn dat alle vormen van consultatie- en verhoorbijstand met de raadsman ook via een videoverbinding (of telefonisch) plaatsvindt, *zodra* adequate voorzieningen daartoe beschikbaar komen. Zo leggen voor veel basisteams buiten de Randstad de reistijden naar een cellenblok een groot beslag op tijd en capaciteit. Dus als de consultatiebijstand bij de ophoudruimte op de teambureaus geleverd kan worden, vooral ook digitaal, betekent dat in veel opzichten voor alle betrokkenen tijdwinst.

In de praktijk zullen de kwetsbare voor onderzoek opgehouden verdachten van een VH-feit fysiek gezien worden. Ook anderszins is niet uit te sluiten dat verdachte en of raadsman wenst dat de consultatiebijstand fysiek plaatsvindt. De politie dient daarop voorbereid te zijn. Ook de advocatuur die in een aantal gevallen en momenten ook op een politielocatie kantoor kan houden. Daarbij komt dat bij de vorm van fysieke aanwezigheid van de raadsman op de ophoudlocatie van de verdachte ook de totale duur van de inzet van rechtsbijstand en dus het opsporingsonderzoek zal toenemen.

In de ontwerpmemorie wordt beaamd dat voorzienbaar is dat na deze vorm van consultatiebijstand in meer gevallen dan nu aangehouden verdachten in B-zaken gebruik willen maken van opvolgend consultatie- en verhoorbijstand. Uit een in 2022 gehouden ketenimpactanalyse blijkt dat verwacht wordt dat dit voor 95% het geval zal zijn, waarvan in 63% van die consultaties verdachten meer gebruik gaan maken van verhoorbijstand.[13] Dit betekent navenant ook een toename van de inzet van tolken en daarmee gepaard gaande voorbereidingen. Daarbij komt dat in geval van relatief lichte VH-feiten het voorstel gaat leiden tot een extra tijdsdruk in de soms al krappe resterende tijd van de maximale ophoudfase. Vergeet daarbij ook niet de '(digitale) aanrijdtijd' van de raadsman (en tolk) tussen moment van piketmelding tot moment van daadwerkelijke aanvang van de consultatiebijstand. Het gaat dan vooral om gevallen waarin geen sprake is van een aansluitende inverzekeringstelling, maar geen parate beschikbaarheid is van de piketadvocatuur met het oog op het afrondend verhoor.

Met een voorziene intensivering van de consultatie- en verhoorbijstand dienen vaste voorzieningen te worden ingericht voor de advocatuur, voor zover die op de diverse locaties in het land nog niet aanwezig zijn. In de arrestantencomplexen en ophoudlocaties zullen buiten de cellen aparte voorzieningen voor videoconferentie dienen te worden ingericht. Voor de te realiseren (ophoud)voorzieningen met het oog op audiovisuele consultatiebijstand zijn uiteraard veiligheid en vertrouwelijkheid belangrijke aspecten. Op dit moment zijn de beoogde faciliterende voorzieningen voor het verhoor en het (digitale) contact tussen verdachte en raadsman - zoals de aanschaf en inrichting van toereikende ICT (DECT-telefoons, beeldschermen et al) en adequaat voor het doel ingerichte verhoorruimten nog zeker niet op al de benodigde plaatsen in de politieorganisatie operationeel. Zo kan bijvoorbeeld een ontwikkeling met minder ophoudlocaties bij een intensivering van de consultatiebijstand bij een fysieke vorm ook gevolgen hebben voor de benodigde reisbewegingen, en dus voor de paraatheid van de advocatuur. Inmiddels zijn vanuit uw departement voor de daartoe benodigde communicatiemiddelen en andere voorzieningen afzonderlijk extra financiële middelen toegezegd.

Tot de datum van inwerkingtreding van de wet staat de politie kortom logistiek en voor andere werklasteffecten voor de nodige uitdagingen om tot landelijke realisatie met afschaf en inrichting van passende voorzieningen en huisvesting te komen. Nu slechts in enkele eenheden in pilots – met wisselende uitkomsten en maatwerk – de eerste ervaringen zijn opgedaan - en ook niet in de tijdvakken na 20u00 - is het op dit moment prematuur te veronderstellen dat al een verantwoord beeld bestaat van

[13] Andersson Elffers Felix, *Doorrekening intensivering rechtsbijstand: Politie*, 19 mei 2022

20240528.010.0003

het '(kunnen) werken in de lijn van het wetsvoorstel'. Het advies is met die uitvoeringsaspecten in het licht van de haalbaarheid rekening te houden met een voor de politie realistische datum van inwerkingtreding van de wet.

In het navolgende wordt hierna onder 4 ingegaan op de aan de realisatie verbonden incidentele en structurele uitvoeringseffecten voor de politie, rekening houdend met de voorziene toename van de consultatie- en verhoorbijstand.

1.5 Aandacht voor minderjarige verdachten bij de afdoening van lichte strafbare feiten

Belangrijk juist in het strafrecht is dat kleine zaken ook klein worden gehouden. Bij minderjarige verdachten staat in geval van first offenders van lichte feiten het belang van het kind en het pedagogisch effect van de wijze van afdoening op de voorgrond. Toch duurde veelal het totale tijdsbestek vanaf (burger)aanhouding tot aan een heenzending na voorgeleiding voor minderjarige verdachten gelet op de aard en ernst van een relatief licht strafbaar feit relatief zeer lang.

De Erasmus School of Law heeft daarop in opdracht van het WODC een ingevoerde landelijke pilot Reprimande onderzocht waarin sprake was van lichte strafbare feiten met een zogeheten *reprimande* van de politie als afdoening.[14] De succesvol gebleken pilots verkenden binnen het bestaande wettelijk kader een nieuwe werkwijze, waarbij aangehouden minderjarigen in bepaalde gevallen - zoals een heterdaad burgeraanhouding bij een winkeldiefstal - de voorgeleiding door een hulpofficier van justitie ter plaatse op afstand geschiedde; telefonisch. Als de hulpofficier van justitie vond dat de minderjarige voldoet aan de criteria en daarom in aanmerking komt voor een reprimande, wordt deze in vrijheid gesteld en zal kort daarna een centraal gepositioneerd reprimandegesprek plaatsvinden, waarbij ook de ouders worden betrokken.[15] Per 1 juli 2024 zal de pilot reprimande minderjarige verdachten van lichte delicten overgaan in een definitieve werkwijze, waarbij telefonische voorgeleiding door de hulpofficier van justitie met heenzending, gevolgd door een reprimandegesprek blijft bestaan.
Daarnaast kunnen minderjarige verdachten in aanmerking komen voor een HALT-verwijzing. De verwijzing naar Halt voor overtredingen kan door de opsporingsambtenaar bij de staandehouding worden afgehandeld. Ook komt het voor dat de minderjarige verdachte wordt aangehouden, overgebracht naar het politiebureau, het identificatieproces doorloopt en na de voorgeleiding een raadsman consultatie- en verhoorbijstand dient te verlenen. Dit houdt in dat de minderjarige verdachte ook bij dergelijke lichte strafbare feiten een procedureel traject dient te doorlopen en enige tijd ingesloten moet worden in een politiecel of op een andere locatie moet worden opgehouden voor onderzoek.

De reprimande en de HALT-verwijzing zijn twee buitenjustitiële afdoeningen, waartoe de politie kan besluiten. Door de huidige werkwijze bij HALT-verwijzingen in gevallen waar verplichte rechtsbijstand nodig is, dreigt dit proces voor de minderjarige verdachte onder de hierboven genoemde ontbrekende voorwaarden buitenproportioneel te worden. In de eindrapportage over de pilot reprimande minderjarige verdachten deed het WODC de aanbeveling deze reprimande een vaste basis in het jeugdstrafrecht te geven, omdat het vanwege de proportionaliteit gerechtvaardigd is in die gevallen af te zien van een inhoudelijk verhoor en daarmee van de rechtsbijstand die na aanhouding van een minderjarige verdachte verplicht is. U heeft daarop aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat als dezelfde mate van rechtsbescherming bereikt kan worden door minderjarige plegers van lichte strafbare feiten buiten het strafrecht te houden, de regeling van rechtsbijstand daaraan niet in de weg mag staan. U heeft aangegeven in overleg met ketenpartners en de advocatuur te bezien of de verplichte rechtsbijstand

[14] WODC, *De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten. Evaluatie van de landelijke Pilot Reprimande*, Erasmus School of Law, Rotterdam 2022
[15] De Pilot geschiedde binnen het huidige wettelijk kader. Artikel 152, tweede lid Sv bepaalt dat op grond van OM-beleidsregels de opsporingsambtenaar kan afzien van het opmaken van een proces-verbaal. Ook in het strafrecht voor volwassenen vormt dit artikel de grondslag voor de reprimande in gevallen van winkeldiefstal door 'first offenders'. Voor minderjarigen geeft de OM-Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt van het openbaar ministerie een algemene invulling aan de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het afdoen van een zaak met een reprimande.

20240528-010-0004

voor minderjarige verdachten aanpassing behoeft en die zo nodig dient te worden aangepast.[16]

Voor zover bekend is dit overleg nog niet opgestart. Het advies is dit spoedig ter hand te nemen. Uiteraard ben ik bereid aan dit vervolgoverleg over de voorwaarden van het structureel inbedden van deze reprimande en Halt-verwijzing in het wettelijk stelsel op constructieve wijze bij te dragen. Het voorkómen van een onnodige instroom van strafzaken is in het belang van alle betrokkenen.

2. De uitgenodigde kwetsbare meerderjarige verdachte en minderjarige verdachte

Een tweede onderdeel van het wetsvoorstel ziet op het wettelijk verankeren dat zowel de minderjarige als de kwetsbare meerderjarige verdachten die worden uitgenodigd voor een verhoor op het politiebureau voortaan automatisch en kosteloos een raadsman krijgen aangewezen die rechtsbijstand verleent voorafgaand en tijdens het verhoor. Voor minderjarige verdachten wordt genoemd de bestaande praktijk van gefinancierde rechtsbijstand genoemd, en voor de kwetsbare meerderjarige verdachte betreft het een invulling van de eerder door de Minister al aangekondigde uitbreiding van rechtsbijstand.[17]

2.1 Meldverplichting bij uitnodigen

De meldplicht aan de Raad voor Rechtsbijstand geldt momenteel voor de hulpofficier van justitie die bij de voorgeleiding een bevel geeft voor het ophouden voor onderzoek. Dit is een naar zijn aard helder gemarkeerd moment.[18] De nu voorgestelde uitbreiding ziet op (een bepaalde categorie) zich in vrijheid bevindende verdachten. In de voorgestelde artikelen (28ba Wetboek van Strafvordering (Sv) enerzijds en 489a1 Sv) wordt voor deze twee categorieën te ontbieden verdachten voor de hulpofficier van justitie de verplichting opgenomen tot het in kennis stellen van de Raad voor Rechtsbijstand met het oog op een aanwijzing van een raadsman voor consultatie- en verhoorbijstand, in het geval sprake is van 'uitgenodigd op een plaats van verhoor' resp. 'uitgenodigd om te worden verhoord'.

In de eerdere wetsgeschiedenis werd gesproken over een uitnodiging van de verdachte 'om zich, voorzien van een raadsman, op de verhoorlocatie te vervoegen'.[19] Uit de huidige ontwerpmemorie van toelichting wordt niet duidelijk of het bij die artikelen ook onderlinge verschil in gekozen terminologie beoogd wellicht een andere normering vast te leggen. De variant genoemd in artikel 28ba sluit aan bij die van het huidige artikel 28d eerste lid dat ziet op het bijwonen van het verhoor. In de ontwerpmemorie wordt gesproken over 'uitgenodigd *voor een verhoor op het politiebureau*' (inleiding, par. 1.1) en elders over 'uitgenodigd om te worden verhoord' en '*op het politiebureau* worden uitgenodigd om te worden verhoord' (p. 7). Ook in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering staan in ander verband termen als 'uitgenodigd voor verhoor'[20], 'voor verhoor ontboden'[21] en 'uitnodiging op de verhoorlocatie'.[22]

Voor de politiepraktijk is van belang dat de wetgeving helderheid biedt in welke gevallen de Raad voor

---

[16] Brief van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 22 mei 2022, Reactie op het rapport 'De politie-reprimande voor minderjarige first offenders van lichte feiten' (TK 2021/22, 28 741, nr. 85, p. 4).
[17] TK 2022/23, 36327, nr. 3, p. 46. Deze beleidskeuze volgt niet als directe verplichting uit artikel 3, tweede lid, van de in noot 1 aangehaalde EU-richtlijn, waarin is vastgelegd dat het recht op toegang tot een raadsman *in elk geval* een aanvang onverwijld na de vrijheidsbeneming. En TK 2014–2015, 34 157, nr. 3 p. 11: Integendeel, uit artikel 3, vierde lid, van de richtlijn vloeit voort dat alleen wanneer een verdachte wordt *aangehouden*, noodzakelijke regelingen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat hij zijn recht op rechtsbijstand daadwerkelijk kan uitoefenen.
[18] De kennisgeving aan de Raad voor Rechtsbijstand wordt gedaan als de hulpofficier van justitie, nadat de verdachte aan hem is voorgeleid, beveelt dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek. Wanneer de verdachte na de voorgeleiding onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld, is er immers geen reden meer om een raadsman toe te voegen. Bij de voorgeleiding wordt de verdachte immers niet verhoord over zijn betrokkenheid bij het strafbaar feit; dat gebeurt pas wanneer bij de voorgeleiding een bevel tot ophouden voor onderzoek wordt gegeven, en de verdachte voor verhoor wordt overgedragen aan daarmee belaste opsporingsambtenaren (TK 2014–2015, 34 157, nr. 3 p. 65).
[19] TK 2014–2015, 34 157, nr. 3 p. 12 en ook p. 41
[20] TK 2022/23, 36327, nr. 3 p.46
[21] TK 2022/23, 36327, nr. 3 p.460 en 1095
[22] TK 2022/23, 36327, nr. 3 p. 404

20240528.010.0005

Rechtsbijstand in kennis dient te worden gesteld van een *uitnodiging* op een plaats van verhoor te verschijnen resp. om te worden verhoord. Is bijvoorbeeld geen sprake van een uitnodiging voor een verhoor in het geval van een in de nacht door de politie geconstateerde verdenking op grond van artikel 8 Wegenverkeerswet, waarbij een minderjarige verdachte gevraagd wordt mee te gaan naar het bureau om een blaastest te doen?[23] En een uitnodiging van de politie voor een reprimandegesprek bij strafbare feiten van een eenvoudig en licht karakter die door middel van de reprimande juist buiten het justitiële circuit worden gehouden, waarbij feit en verdachte worden geregistreerd en aan de verdachte een mondelinge waarschuwing wordt gegeven? En zien de wettelijke bepalingen inderdaad niet op het verhoor van een staande gehouden verdachte, waarvoor een politiestrafbeschikking wordt afgegeven?

Kortom: het advies is gelet op de wettelijke uitbreiding voor de verplichte piketmelding in de memorie van toelichting voor de politiepraktijk voldoende duidelijk te markeren wanneer daarvan sprake is.

2.2 Reikwijdte categorie strafbare feiten

In de voorgestelde artikelen 28ba en 489a1 is de meldverplichting tot het in kennis stellen van de Raad voor Rechtsbijstand opgenomen met een reikwijdte voor *iedere* ontboden kwetsbare verdachte, dus ongeacht de zwaarte van het strafbare feit.

Voor de toelichting op die keuze wordt verwezen naar de fase van de berechting (artt. 491, 509a en 509c Sv) en naar een Aanbeveling van de Europese Commissie van 27 november 2013 betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (2013/C 378/02) (PbEU 2013, C 378/8), waarin is opgenomen *ook voor de eerste fase van het opsporingsonderzoek* de kwetsbare meerderjarige en de minderjarige verdachte van *ieder strafbaar feit* voor aanwijzing van een raadsman in aanmerking te laten komen, indien zij worden uitgenodigd voor verhoor. De beleidskeuze wordt los van de verwijzing naar deze Aanbeveling niet nader in de ontwerpmemorie van toelichting gemotiveerd.

Op dit moment is buiten het geval van ontdekking op heterdaad de bevoegdheid tot aanhouding van minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachte *beperkt tot VH-feiten* (artikel 54 Sv). Bij aanhouding en ophouden voor onderzoek is sprake van een standaard aanwijzing van een piketraadsman door de Raad voor Rechtsbijstand. Als geen sprake is van een verdenking van een VH-feit, zullen deze verdachten voor verhoor kunnen worden ontboden.

Uit de toelichting op het ontwerpvoorstel kan mogelijk de indruk worden gewekt dat voor de minderjarige verdachte de praktijk van een wettelijke grondslag wordt voorzien. Dit is slechts maar ten dele juist. Immers, de kosteloze consultatie- en verhoorbijstand aan minderjarige verdachten op vrije voeten wordt sinds april 2022 op basis van de tijdelijke voorziening van de Raad voor Rechtsbijstand begrensd tot het verhoor bij verdenking van een *misdrijf*.[24]

Als ook de *overtredingen* onder de wettelijke reikwijdte gaat vallen, betreft dit voor het werkproces van het verhoor van ontboden minderjarige verdachten een wezenlijke wijziging. Dit zou betekenen dat ook dan de hulpofficier van justitie het bestuur van de Raad voor Rechtspraak in kennis dient te stellen om een raadsman aan te wijzen. Voor de uitgenodigde minderjarige verdachte van een *overtreding* zou op grond van het nu voorgestelde *tweede lid* van artikel 489a1 ook geen afstand van rechtsbijstand meer mogelijk zijn; zelfs niet *na* consultatie van een raadsman.

In dit verband dient onverminderd te worden benadrukt dat van belang blijft dat waar mogelijk deze

---

[23] In de wetsgeschiedenis is eerder al aandacht gegeven aan bijvoorbeeld een staandehouding op straat, waarbij de verdachte weliswaar recht op rechtsbijstand heeft, maar opsporingsambtenaren in die situatie op grond van artikel 27c Sv kunnen volstaan met de mededeling aan de verdachte dat deze dat recht heeft. Zij hoeven daarnaast geen maatregelen te nemen gericht op verwezenlijking van dat recht van de verdachte. Wanneer de verdachte van zijn recht gebruik wil maken, moet hij die maatregelen zelf nemen. TK 2014–2015, 34 157, nr. 3 p. 11 en 12

[24] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e7eba666-63c4-4422-984e-d60c1b7faf41/pdf

20240528_010_0006

verdachten van relatief minder ernstige vergrijpen buiten het strafrechtelijk circuit worden gehouden. Zo wordt een doorverwijzing naar Halt voor de overtredingen genoemd in het Besluit aanwijzing Halt-feiten door iedere opsporingsambtenaar bij de staande houding afgehandeld. Ook bij een ontbieding voor verhoor op een politielocatie zal een wijziging in het stelsel van piketrechtsbijstand geen afbreuk dienen te worden gedaan aan het in voorkomend geval kunnen voorzien in een Halt-doorverwijzing of reprimande-traject.

Het voorstel gaat niet uitdrukkelijk in op de beweegredenen deze voorgestelde keuze ook voor overtredingen binnen de reikwijdte te brengen van het stelsel van de aangewezen raadsman. Ook wordt de mogelijkheid van afstand doen bij verhoor ter zake van een verdenking van een overtreding niet benoemd en een voorstel deze te gaan uitsluiten gemotiveerd. Als deze voorgestelde wijziging wordt gehandhaafd, zal de impact op de wijze waarop de politie deze zaken zal kunnen afhandelen nog in kaart dienen te worden gebracht.

2.3 Vermoeden van kwetsbaarheid

Zodra bij de politie een redelijk vermoeden is gerezen dat verdachten onvoldoende in staat zijn het strafproces te begrijpen en daaraan voldoende effectief deel te nemen, zal tijdig beschikbare rechtsbijstand een belangrijke compenserende faciliteit kunnen zijn. Het voorstel voorziet bij het ontbieden voor verhoor van de kwetsbare meerderjarige verdachte dit in de wet vast te leggen.[25]

De term kwetsbaar als bedoeld in artikel 28a eerste lid Sv is volgens de ontwerpmemorie van toelichting ongewijzigd uit het eerdergenoemde al ingediende wetsvoorstel voor een nieuw artikel 2.3.7 nSv en ziet op jeugdigen of *personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking*.[26] Tegelijk wordt in de memorie ook aangesloten bij de aangehaalde Aanbeveling van de Europese Commissie. Die Aanbeveling beperkt de reikwijdte van kwetsbaarheid tot alleen die verdachten *'die door hun leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand of handicap niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen'*. In de EU-Richtlijn 2013/48/EU, overweging 51 is bepaald dat de justitiële autoriteiten rekening moeten houden met mogelijke kwetsbaarheid van verdachten *die hun vermogen aantast om het recht op toegang tot een advocaat uit te oefenen*, en moeten passende maatregelen nemen die ervoor zorgen dat die rechten gewaarborgd worden.

Deze functionele definitie, waarbij niet de (enkele) aanwezigheid van *iedere* stoornis of beperking leidt tot kwetsbaarheid als bedoeld in de wet, komt overeen met de in de voorgestelde artikelen 6.1.50 en 6.1.51 nSv. Daarin is bepaald dat de officier van justitie – NB niet de hulpofficier van justitie - bij diens vermoeden van een dergelijke situatie gedurende het opsporingsonderzoek compenserende maatregelen neemt, zoals een melding aan de Raad voor Rechtsbijstand een raadsman wordt aangewezen.

Voor de beoordeling van de kwetsbaarheid als bedoeld in de wet, gaat het dus niet sec om *personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking*, zoals vermeld in de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van artikel 28a Sv, maar alleen indien zij *door hun geestelijke of lichamelijke toestand of handicap niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen.* Dat geldt ook voor de gevolgen van een eventueel beroep op het afstandsrecht.[27] Het advies is het door de politie te hanteren criterium in de memorie van toelichting helder vast te leggen.

Dit klemt te meer nu - anders dan bij een voor onderzoek opgehouden meerderjarige verdachte van een VH-feit - de kwetsbaarheid van de ontboden meerderjarige verdachte veelal nog niet aan de hand van rapportages kan worden vastgesteld. In het bijzonder bij de ontboden verdachte is bij ontbieding immers

[25] De Raad van State sprak in zijn advies (p. 57) bij het wetsvoorstel genoemd in noot 9 over de vraag of de voorgestelde regeling de verdachte 'voldoende handvatten biedt om zijn verdediging vorm te (doen) geven'.
[26] Memorie van Toelichting op de Implementatiewet van Richtlijn 2013/48/EU, TK 2014/15, 34157, nr. 3 (tweede herdruk), p. 66.
[27] Hoge Raad 9 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:556

20240528-010-0007

geen sprake van een vermoeden op basis van op dat moment al door de betrokken politieambtenaren waargenomen gedrag. Het kan zijn dat voorinformatie bij de politie over de te verhoren verdachte (een 'bekende verdachte') indicaties biedt al bij uitnodiging voor verhoor aan te nemen dat sprake is van een vermoedelijk kwetsbare verdachte. Dat moet dan uit feiten en omstandigheden eerder al zijn gebleken. Dat is echter niet altijd het geval. En als er wel eerdere voorinformatie bekend is, is daarbij niet uit te sluiten dat de kwetsbaarheid sindsdien ten tijde van de beoogde ontbiedingsdatum (sterk) veranderd kan zijn.

Geldt daarmee de meldplicht voor de hulpofficier van justitie als bedoeld in artikel 28b bij het nu voorgestelde artikel 28ba inderdaad indien sprake is van een vermoeden van *kennelijke kwetsbaarheid* van de verdachte *ten tijde van het verhoor*. Niet duidelijk is daarmee of de politie daartoe *voorafgaand* aan iedere ontbieding van een meerderjarige verdachte 'standaard' in de uiteenlopende politiesystemen zal dienen te achterhalen of er informatie is die *mogelijk* kan duiden op relevante kennelijke kwetsbaarheid. En zoals hiervoor genoemd: als er wel voorinformatie bekend is, kan de kwetsbaarheid sindsdien veranderd zijn; een eerder niet-kwetsbare verdachte kan ten tijde van de beoogde ontbiedingsdatum hetzij alsnog relevante psychische problemen hebben, terwijl bij een eerder als kwetsbaar geduide verdachte inmiddels niet langer meer sprake kan zijn van een voor het verhoor aan de orde zijnde relevante kwetsbaarheid.

De ontwerpmemorie vermeldt al dat het in de huidige praktijk erop neer komt dat de kwetsbaarheid van de verdachte wordt vastgesteld op het moment dat deze zich op het politiebureau meldt. Ook nu komt het bij de aangehouden en opgehouden meerderjarige verdachte inderdaad voor dat voorafgaand aan een verhoor voor de juiste beoordeling en een indruk van een eventuele relevante kwetsbaarheid nog een (gedrags-)deskundige dient te worden ingeschakeld wat een bepaalde gestelde ziekte, hersenaandoening en/ of beperking inhoudt, en wat daarvan de consequenties zijn voor een verhoor. Dit omvat een breed palet, van bijvoorbeeld de mogelijke aanwezigheid van een psychiatrische ziekte, persoonlijkheidsstoornis, een verstandelijke beperking, verblijf in een verpleeghuis of in een ziekenhuis na overkomen hersenletsel.

De multi-interpretabele aard van het begrip kwetsbaarheid maakt de vereiste beoordeling daarvan voor bij uitstek de politie in de eerste stadia van het strafproces bijzonder lastig, zeker in het geval sprake is van een nog uit te nodigen verdachte.[28] Het zal naar verwachting dan ook veelal in de praktijk bij ontbieding eerst op het politiebureau ter plekke blijken of sprake is van een vermoeden van kennelijke kwetsbaarheid. Het zal dan ook gaan om de *evidente* gevallen. Daarbij komt dat het niet ondenkbaar is dat ook bij een aanwijzing van een piketadvocaat de verdachte bij het verhoor nog verschijnt zonder die raadsman. Het is daarmee niet uitgesloten dat met direct alsnog het doen verzorgen van een aanwijzing van een raadsman het geplande verhoor niet in alle gevallen direct daarna kan starten, en in afstemming met de raadsman een nieuw tijdstip voor een te houden verhoor moet worden ingepland.

In het licht van het bovenstaande is het advies in de memorie van toelichting de reikwijdte van de wettelijke verplichting voor de politie bij ontbieding van deze categorie verdachten voldoende duidelijk vast te leggen.

2.4 De rol van de hulpofficier van justitie

In beide voorgestelde artikelen 28a en 489a1 Sv is als bevoegde autoriteit voor het in kennis stellen van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand gekozen voor de (hulp)officier van justitie. Tegelijk is ook het uitnodigen tot een verhoor van deze categorieën ontboden verdachten belegd bij de hulpofficier van justitie. De ontwerpmemorie (p.7) bevestigt de wijziging: "Dit betekent dat de hulpofficier van justitie die de verdachte voor het verhoor uitnodigt, (...)".

In het overgrote deel van de gevallen is echter voorafgaand aan of bij het verhoor van een ontboden

[28] Zie ook L. Mergaerts, *De beoordeling van kwetsbaarheid van verdachten in strafprocedures*, Strafblad 2017/80.

20240528.010.0008

verdachte geen hulpofficier van justitie betrokken of aanwezig. Als een opsporingsambtenaar voorafgaand aan het uitnodigen van een verdachte voor verhoor op basis van geraadpleegde politieregistraties het vermoeden heeft gekregen dat sprake is van een vermoeden van kwetsbaarheid, zal dit vermoeden aan een te raadplegen hulpofficier van justitie dienen te worden overgebracht. De hulpofficier van justitie kan dan voor de opsporingsambtenaar een melding aan de Raad voor Rechtsbijstand doen. Dit past mogelijk in de lijn van het ingediende wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering, waar in de memorie wordt gesproken over "de bepalingen over bijstand van een raadsman in verband met het politieverhoor, waarin de hulpofficier van justitie een centrale rol speelt".[29] Bij de ontbieding van deze twee categorieën verdachten is echter geen rol voor de hulpofficier van justitie weggelegd, en de werkwijze leidt ook tot een extra administratief proces. Het advies is de voorgestelde inrichting van dit proces niet zodanig wettelijk vast te leggen dat daartoe louter de hulpofficier van justitie de bevoegde autoriteit kan zijn.

Niet duidelijk is verder op welke gronden het noodzakelijk is als wettelijke voorwaarde op te nemen dat voor een ontboden verdachte een hulpofficier van justitie dient te worden aangezocht die de door de opsporingsambtenaar gewenste uitnodiging voor verhoor zou dienen te verzorgen. Een dergelijk dwingend voorgeschreven rol voor deze werkzaamheden zorgt eveneens voor extra administratieve lasten en past ook niet in het huidig wettelijke positie van de hulpofficier van justitie. Het advies is dit in het wetsvoorstel te wijzigen en de vraag of de verhorend opsporingsambtenaar over de inhoud van een uitnodiging in de praktijk afstemming nodig acht met een hulpofficier van justitie aan de politiepraktijk te laten.

3. Uitvoeringseffecten

In 2018 zijn in ketenverband een aantal scenario's uitgewerkt die zich bij intensivering van de rechtsbijstand in ZSM-zaken zouden kunnen voordoen. Een voorzienbaar gevolg van een beoogde wetswijziging is dat het aantal keer dat consultatiebijstand wordt verleend verdubbelt (van 56.000 naar 112.000 consulten per jaar). Die stijging vindt naar verwachting plaats ongeacht het gekozen scenario. Omdat meer verdachten in contact komen met een advocaat is het een reële verwachting dat verhoorbijstand ook in alle scenario's meestijgt (van 26.000 naar 49.000). In 2022 werd geconcludeerd dat deze intensivering naar verwachting inderdaad ertoe leidt dat uiteindelijk met een eindbeeld van 95% van alle aangehouden meerderjarige verdachten in B-zaken gebruik zullen maken van consultatiebijstand. Dat heeft wederom tot gevolg dat ook meer verdachten gebruik zullen maken van verhoorbijstand (63% van alle consultaties).

Toename van het aantal gevallen van consultatiebijstand (en verhoorbijstand) vergt van de politie investeringen in opleidingen, aanpassingen van administratieve processen, van ICT-infrastructuur en van voldoende daarvoor beschikbare geschikte verhoorruimtes. De aanname is vooralsnog gedaan dat wanneer de afstand tot een politielocatie groot is (bijvoorbeeld in rurale gebieden) dat (gefinancierde) rechtsbijstand aanzienlijk vaker telefonisch en/of digitaal zal plaatsvinden. Voor de benodigde aanpassingen is sprake van diverse afhankelijkheden en zal telkens moeten worden beoordeeld wat als minimaal aanvaardbaar niveau beschikbaar is om adequate rechtsbijstand te kunnen faciliteren.

Voor de *incidentele* uitvoeringseffecten heeft u al bevestigd dat het van groot belang is dat de voorzieningen bij de politie op orde zijn. Aanwezige voorzieningen binnen het politiedomein moeten met het oog op de intensivering van de rechtsbijstand worden geoptimaliseerd, zoals aanpassingen in gebouwen (zoals afgesloten ruimtes) en ICT-voorzieningen. De met deze toekenning toegezegde financiering richt zich uitsluitend op de optimalisatie van de aanwezige voorzieningen binnen het politiedomein. De daadwerkelijke afrekening zal worden verstrekt via een (meerjarige) bijzondere bijdrage door uw departement aan de politie. De geschatte eindafrekening zal tussen de € 1.7 miljoen voor het realistische scenario en voor het maximale scenario € 6.9 miljoen bedragen.

[29] TKI 2022/23, 36327, nr. 3, p. 187

20240528-010-0009

Er zijn daarnaast ook aanpassingen in de ICT-systemen (formulieren) nodig en worden er initiële opleidingskosten gemaakt om alle politiemedewerkers in de operationele sterkte te leren werken met de nieuwe wetgeving, met instructies (zoals *micro-learning*) en het opnemen in het opleidings -en doorontwikkelingskader.

Voor de concretisering van de *structurele* uitvoeringseffecten kan uit de tot heden uitgevoerde impactanalyse - op basis van het 'coronajaar' 2021 - worden afgeleid dat er de nodige variabelen zullen zijn die bij de verwachte toename van de consultatie- en rechtsbijstand tot structurele extra werklasteffecten kunnen gaan leiden. Er is daarbij vooralsnog *indicatief* aangenomen dat rechtsbijstand in de praktijk niet meer 100% fysiek, maar vaak voor een groot deel via telefoon of videoconferentie geleverd kan gaan worden. Er is daarbij ook nog geen verantwoord beeld welke voorzieningen nu beschikbaar zijn op de verschillende locaties.

Voor de werklasteffecten is op basis van een realistisch scenario uitgegaan van het feit dat voor de arrestantenverzorging er sprake is van structurele uitbreiding personeelslasten van 2-4 fte. Verder zal de intensivering van de rechtsbijstand de personele lasten voor in te zetten verhoorkoppels toenemen bij een voorziene toename van het percentage aangehouden verdachten van VH-feiten. Uitgaande van een toename van 23.000 verdachten met consultatie- en verhoorbijstand is op basis van eerdere impactanalyses jaarlijks een toename van 24.000 uur (19 fte) realistisch.[30] Voor een administratieve controle in politiesystemen op geregistreerde signalen van mogelijke kennelijke kwetsbaarheid van jaarlijks 6.800 geregistreerde ontboden meerderjarigen dient minimaal 1 fte te worden gereserveerd.

De daadwerkelijke kosten zijn echter afhankelijk van veel factoren, waaronder de feitelijke huidige situatie en de daadwerkelijke inrichting (en aantallen) van rechtsbijstand in de toekomst. Het advies is daarom met uw departement nadere afstemming te hebben over het meest waarschijnlijke scenario en op welke wijze daarmee gepaard gaande geactualiseerde en geconcretiseerde financiële compensatie noodzakelijk is.

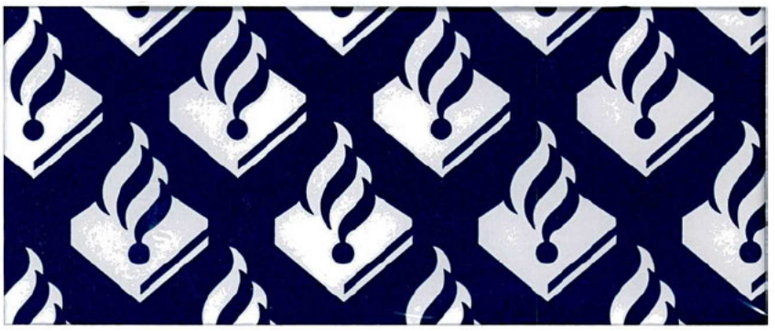
Hoogachtend,
De korpschef van politie, namens deze

[30] Deze eerste berekening is gebaseerd op de reeds genoemde toename van het aantal verhoren waarbij een raadsman aanwezig is met 23.000, in combinatie met het gegeven dat dergelijke verhoren 30 minuten langer duren dan verhoren waar geen raadsman bij aanwezig is (bron: Significant, *Impactanalyse 'Raadsman bij politieverhoor', Rapportage - deel 1, Effecten op landelijk niveau,* december 2015, p. 21) en het uitgangspunt dat bij dergelijke verhoren twee opsporingsambtenaren aanwezig zijn.

20240528.0010.0010

POLITIE

Postbus 264, 2501 CG Den Haag



FMHaaglanden
28 MEI 2024
Ontvangen

Gezien Scankamer
Jenv
28 MEI 2024

RX3CC - #X83OXOX#00#0008#
04 B