

Vergaderjaar 2016–2017

**34 157**

**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)**

**34 159**

**Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen**

**G<sup>1</sup>**

## **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 november 2016

De fractieleden van de SP hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Naar aanleiding hiervan maken deze fractieleden een aantal opmerkingen en stellen zij verscheidene vragen. De regering dankt deze leden voor hun inbreng en geeft graag antwoord op hun vragen.

Deze fractieleden wijzen op de memorie van toelichting waaruit blijkt dat zowel het openbaar ministerie als de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van mening was dat voor de jeugdige verdachte bij het voornemen tot afdoening met een strafbeschikking waarin een taakstraf of geldboete wordt opgelegd, steeds een advocaat moet worden aangewezen. Zij stellen dat de regering deze visie naast zich heeft neergelegd. De fractieleden stellen dat het wetsvoorstel verstrekkinge gevolgen kan hebben ten aanzien van:

1. vervangende jeugddetentie bij het niet voldoen van een taakstraf of
2. vervangende jeugddetentie bij het niet voldoen aan een schadevergoedingsmaatregel;
3. een vermelding op de justitiële documentatie – hetgeen de afgifte van een verklaring omtrent gedrag (VOG) kan belemmeren en
4. het opnemen van DNA van de minderjarige in de DNA-databank.

<sup>1</sup> Letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 157.

In reactie op deze opmerkingen van de leden van de SP-fractie brengt de regering ten aanzien van deze punten achtereenvolgens het volgende naar voren.

1. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, wordt bij de strafbeschikking die inhoudt dat aan de jeugdige een taakstraf of geldboete wordt opgelegd, niet eveneens jeugddetentie bepaald. Van belang is dat een taakstraf bij een strafbeschikking niet kan worden opgelegd zonder voorafgaande bereidverklaring van de verdachte om deze straf te voldoen (artikel 257c, eerste lid, Sv). Indien de in een strafbeschikking opgelegde taakstraf ondanks deze toegezegde medewerking van de verdachte niet (volledig) ten uitvoer kan worden gelegd, kent de wet niet de mogelijkheid van het vorderen van gijzeling of een andere vorm van vrijheidsbeneming. Bij onvolledige uitvoering van de taakstraf zal het OM de verdachte (alsnog) moeten dagvaarden voor het strafbaar feit waarvoor de strafbeschikking werd uitgevaardigd (artikel 255a Sv).
2. Wat betreft de tenuitvoerlegging van in een strafbeschikking opgelegde geldelijke sanctie geldt daarnaast artikel 578b Sv. Het OM kan in geval van onvolledige betaling van het verschuldigde bedrag niet zelfstandig beslissen tot vrijheidsbeneming, maar heeft wel de mogelijkheid om een machtiging tot gijzeling te vorderen bij de kantonrechter. Uit de Kamerstukken blijkt dat het dwangmiddel gijzeling niet is bedoeld voor degene die de opgelegde boete niet kan betalen, maar voor degene die de geldboete wel kan, maar niet wil betalen. De verdachte moet door de kantonrechter worden gehoord dan wel daartoe behoorlijk zijn opgeroepen. Voor het overige wijst de regering op hetgeen hierna is opgemerkt in reactie op de vragen van de leden naar het rapport «Beschikt en Gewogen».
3. Strafbeschikkingen zijn een justitieel gegeven in de zin van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg). Uit artikel 3 van het Bjsg blijkt dat bij overtredingen als deze met een strafbeschikking worden afgedaan, de gegevens – vermeld in artikel 7 van dit besluit – worden geregistreerd, met uitzondering van strafbeschikkingen waarin uitsluitend een geldboete wordt opgelegd die minder dan € 100 bedraagt. Op grond van de artikelen 9 en 13 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kunnen justitiële gegevens worden verstrekt aan de personen of instanties met een publieke taak belast, die in het Bjsg zijn aangewezen. Dit betreft onder meer de Dienst Justis die oordeelt over VOG-aanvragen. Een in een strafbeschikking opgelegde straf kan dus leiden tot weigering tot afgifte van een VOG. Het wettelijk criterium voor een weigering is «indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan» (artikel 35, eerste lid, Wjsg). Het beleid ten aanzien van de VOG is vastgelegd in de Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen (Stcrt. 2013, 5409). Hierin staat onder meer dat indien de aanvrager ten tijde van het plegen van een strafbaar feit minderjarig was, het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), onderdeel van Justis, dit bij de beoordeling van een aanvraag moet betrekken. Dit gebeurt in de praktijk door het hanteren van een verkorte terugkijktermijn voor personen tot 23 jaar. In plaats van vier jaar terug te kijken in de Justitiële Documentatie, kijkt Justis slechts twee jaar terug (zedendelicten en ernstige geweldsdelicten uitgezonderd). Daarnaast wordt er bij VOG-aanvragen naar het tijdsverloop gekeken, de ernst van het delict en de reden waarvoor de VOG wordt aange-

vraagd. De VOG wordt voor jongeren tot 23 jaar slechts sporadisch geweigerd. In 2015 werden er ruim 169.000 VOG's aangevraagd door personen tot 23 jaar. In slechts 438 gevallen werd de VOG geweigerd, dit komt neer op 0,26%.

Personen die tijdens hun minderjarigheid een strafbaar feit hebben begaan, mogen niet onnodig worden belemmerd in hun resocialisatie. Hiermee wordt aangesloten bij het jeugdstrafrecht dat – meer dan het volwassenenstrafrecht – een pedagogisch karakter heeft.

Tegenwoordig kan voor een HALT-afdoening worden gekozen voor zaken waarvoor in het verleden een taakstraf werd gegeven van maximaal veertig uur. De Halt-straf is een afdoening waarmee jongeren (bij positieve afronding) justitiële documentatie kunnen voorkomen. Verderop in deze nadere memorie gaat de regering verder in op de HALT-afdoening.

4. De afname van DNA-materiaal kan worden bevolen in het belang van het onderzoek van verdachten van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, tegen wie ernstige bezwaren bestaan. De officier van justitie geeft het bevel niet dan nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord. De verdachte is bevoegd zich bij het horen door een raadsman te doen bijstaan. Dit is vastgelegd in artikel 151b, de eerste twee leden, Sv. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen volwassenen en minderjarigen. In de praktijk is gebleken dat ook minderjarigen ernstige misdrijven plegen. Er is dus geen sprake van het uitvoeren van DNA-onderzoek zonder dat de jeugdige verdachte gehoord zou zijn. Verder heeft hij een wettelijk recht op rechtsbijstand.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar een kritisch rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen (2015). De leden wijzen op een aantal tekortkomingen die in dit rapport werden geconstateerd en op verontrustende conclusies van het rapport.

Het rapport «Beschikt en Gewogen» van de procureur-generaal bij de Hoge Raad gaat in op de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft op 26 februari 2015 de beleidsreactie op dit rapport naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2014–2015, 29 279, nr 225). Deze beleidsreactie is in afschrift aan de Eerste Kamer gezonden. In deze brief worden maatregelen beschreven teneinde de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking te verbeteren.

Zo is het niet meer mogelijk een door het OM opgelegde strafbeschikking in de vorm van een geldboete direct ter plaatse te betalen zonder dat is voorzien in rechtsbijstand. In alle andere gevallen heeft de verdachte twee weken de tijd om zich te beraden en verzet te doen tegen de strafbeschikking. Als het verzet ter terechtzitting wordt behandeld dan kan de verdachte zich in dat kader van rechtsbijstand voorzien. Het doen van verzet is geregeld in artikel 257e Sv. De regering verwijst voor het overige naar de genoemde beleidsreactie.

Verder stellen de SP-fractieleden dat bij de uitvaardiging van de strafbeschikking niemand heeft nagedacht over de vraag of de door het openbaar ministerie voorgestelde straf passend is, mede gelet op de persoonlijkheid van de minderjarige verdachte en de omstandigheden van het geval. Deze fractieleden stellen dat veel relevante vragen door de betrokkenheid van een jeugdrechtsadvocaat worden beantwoord en nu blijven hangen. Verder vinden de fractieleden dat het de vraag is of de minderjarige verdachte begrijpt waarvoor hij tekent als hij de strafbe-

schikking accepteert, in verband met mogelijke verstandelijke beperkingen.

De regering stelt in haar reactie voorop dat zij zich niet herkent in het beeld dat de genoemde leden schetsen van de afweging die aan het opleggen van een strafbeschikking aan jeugdigen ten grondslag ligt. De wijze waarop deze afweging wordt gemaakt ligt besloten in de OM-aanwijzing «Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt» (Stcrt. 2016, nr. 48815). Deze aanwijzing bevat de uitgangspunten voor de behandeling van strafzaken bij jeugdigen en de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Bij de totstandkoming van deze aanwijzing was het belang van het kind een primaire overweging. Onderdeel van deze benadering is dat in de zaken die zich daarvoor lenen een afdoeningsbeslissing met de nodige voortvarendheid wordt genomen. De in de richtlijn beschreven ZSM-werkwijze helpt daarbij. Dit houdt in dat vanuit een centraal coördinatiepunt per regio dagelijks samen met politie en Raad voor de Kinderbescherming de jeugdzaken worden afgestemd en beoordeeld. Zo vroeg mogelijk in het proces worden keuzes gemaakt over de wijze van afdoening. Meer in zijn algemeenheid heeft het jeugdstraf- en strafprocesrecht een pedagogisch karakter met als algemeen uitgangspunt het voorkomen van recidive. Het pedagogische karakter blijkt onder meer uit de beschikbaarheid van een apart sanctiestelsel waarbij zoveel mogelijk interventies worden ingezet die zijn gericht op een positieve gedragsbeïnvloeding van de jeugdige. In het Wetboek van Strafvordering is daarnaast een aantal aparte strafproceswaarborgen verankerd, die zijn gericht op de speciale benadering van de jeugdige gedurende het strafproces. De aanpak wordt in deze OM-aanwijzing gedetailleerd uitgewerkt. De regering wijst er op dat er – gezien deze evenwichtige benadering – geen sprake is van ondoordachte uitvaardiging van een strafbeschikking ten aanzien van jeugdige verdachten.

Voordat de regering volgende vragen van de leden van de SP-fractie beantwoordt geeft zij graag een algemene toelichting ten aanzien van de strafbeschikking, in het bijzonder ten aanzien van minderjarigen als het een taakstraf of de betaling van een geldbedrag betreft.

Uit artikel 257c, eerste lid, Sv blijkt dat een taakstraf slechts wordt uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen. De verdachte wordt uiterlijk bij de aanvang van het horen gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.

Deze regeling geldt ook voor jeugdige verdachten. Hiernaast is artikel 489 Sv van toepassing dat impliceert dat de jeugdige verdachte recht heeft op een toegevoegd raadsman of raadvrouw als het een taakstraf betreft van meer dan twintig uren. Bij een lagere taakstraf wordt de jeugdige verdachte gehoord en kan hij op eigen kosten worden bijgestaan door een raadsman.

Artikel 257c Sv, tweede lid, bepaalt: «Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie die de strafbeschikking uitvaardigt». De achterliggende gedachte van de wetgever hierbij is dat naarmate de mogelijk op te leggen sancties zwaarder zijn, de oplegging een zorgvuldiger voorbereiding vergt. Het ging de wetgever, onder meer uit overwegingen van capaciteit en doelmatigheid, te ver de hoorplicht bij elke strafbeschikking voor te schrijven (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 849, nr. 7, blz. 33).

Ook als er geen hoorplicht geldt, is het OM bevoegd de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking te horen. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag dient dit zeker te gebeuren indien horen in het concrete geval noodzakelijk is om tot een verantwoorde strafoplegging te kunnen komen (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 849, nr. 7, blz. 33).

Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid ligt voor minderjarigen de grens voor het horen aanmerkelijk lager dan de grens die is opgenomen in artikel 257c Sv. Uit artikel 489 Sv. blijkt dat aan de jeugdige verdachte die geen raadsman heeft ambtshalve een raadsman wordt toegevoegd (onder meer) als de officier van justitie een strafbeschikking wil uitvaardigen en het bedrag dat daarmee is gemoeid het bedrag van € 115 overschrijdt. In de ten opzichte van volwassenen beduidend lagere strafminima alsmede in de van de regeling voor volwassenen afwijkende grens voor het toekennen van bijstand, ligt besloten dat de belangen van het kind bij de vormgeving van de regeling van de strafbeschikking nadrukkelijk een primaire overweging hebben gevormd. Met het wetsvoorstel 34 159 wordt in het nieuwe artikel 491 Sv de grens voor de toevoeging van een advocaat bij een taakstraf vastgesteld op tweeëndertig uren en die voor een geldboete en schadevergoedingsmaatregel op € 200. In de memorie van toelichting is ten aanzien van deze adviezen het volgende opgemerkt. In de keuze hiervoor ligt, zoals deze leden juist waarnemen, eveneens een afweging van doelmatigheid en kosten besloten. Dit is in de memorie van toelichting uiteengezet.

Dit betreft deels dezelfde redenen die bij de formulering van artikel 257c Sv, voor volwassenen, van belang waren. Het horen van verdachten legt beslag op de capaciteit van het OM en brengt kosten met zich. Ook bij de nieuw voorgestelde grenzen inzake de duur van de taakstraf en de hoogte van de schadevergoeding en boete geldt echter dat het hier om in verhouding lichte feiten gaat. Een verplichting om te horen bij strafbeschikkingen die een relatief laag geldbedrag omvatten en om te voorzien in rechtsbijstand, ook als het om een relatief lage taakstraf gaat of een laag bedrag betreft, acht de regering voor dit type feiten niet evenredig. Verder brengt de graag onder de aandacht dat het openbaar ministerie ook naar Halt kan verwijzen voor delicten waarvoor het eerder taakstraffen tot 40 uur gaf.

De Richtlijn & Kader Strafvordering Jeugd en Adolescenten inclusief Strafmaat Halt maakt het inmiddels mogelijk om een groep jongeren, die voorheen met een taakstraf van het OM werd afgedaan, naar Halt te sturen.

Het gaat om jongeren die vóór de beleidswijziging een taakstraf van maximaal 40 uur opgelegd kregen, maar voor wie normbevestiging en confrontatie met de gevolgen van hun daden in de vorm van een Halt-straf een afdoende reactie is (het gaat dan om kenmerkend leeftijdgebonden delictgedrag). Of een Halt-verwijzing voor deze zaken geschikt is, wordt bepaald door de OM-strafmaat, de omstandigheden van de jongere (waaronder weinig risico op afglijden in criminaliteit) en het delict en de gevolgen daarvan (bijvoorbeeld de aangebrachte schade). Dit is vastgelegd in de eerder aangehaalde richtlijn. De Halt-straf is een afdoening waarmee jongeren (bij positieve afronding) het opnemen in justitiële documentatie kunnen voorkomen.

Verder stellen de leden van de SP-fractie de vraag in hoeverre dit voorstel strookt met verplichtingen voortvloeiende uit de internationale verdragen. Te beginnen bij het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Genoemde fractieleiden willen weten op welke manier de belangen van het kind de eerste overweging hebben gevormd bij dit wetsvoorstel.

Het kind wordt – volgens de genoemde leden – geenszins verzekerd van bescherming door artikel 491 Sv (nieuw). Het openbaar ministerie wordt huns inziens daarentegen meer vrijheden toegekend om te beslissen naar eigen goeddunken. De genoemde leden vragen op welke wijze dit meer in het belang van het kind is gezien de hiervoor geuite bezwaren.

Deze fractieleden wijzen erop dat Nederland een voorbehoud heeft gemaakt bij artikel 40 van het IVRK om kort gezegd overtredingen snel af te kunnen doen. Zij stellen dat de strafbeschikking veel soorten strafbare feiten kan bevatten. De fractieleden vragen of de Nederlandse wetgever de grenzen met dit wetsvoorstel niet te ver oprekt.

De regering wijst erop dat een taakstraf, zoals hiervoor uiteengezet, slechts wordt uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen. De verdachte wordt verder uiterlijk bij de aanvang van het horen gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Deze regeling geldt ook voor jeugdige verdachten. Bij een lagere taakstraf dan twintig uren wordt de jeugdige verdachte gehoord en kan hij op eigen kosten worden bijgestaan door een raadsman. De plicht om de jeugdige te horen en zijn recht op rechtsbijstand blijven met het voorgestelde artikel 491 Sv ongewijzigd. Alleen de duur van de taakstraf wordt verhoogd van twintig naar tweeëndertig uren; als een taakstraf minder dan tweeëndertig uren bedraagt, heeft de jeugdige verdachte geen recht op toevoeging van een advocaat en zal hij zelf zijn advocaat moeten betalen.

Ten aanzien van de strafbeschikking waarmee de plicht tot betaling van een geldbedrag gemoeid is wordt de grens voor toevoeging van een advocaat verhoogd van € 115 naar € 200. De regering vindt dat deze wijzigingen goed passen binnen het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij artikel 40 van het IVRK. Hieraan voegt de regering toe dat volgens het VN-Kinderrechtenverdrag de pedagogische aanpak centraal behoort te staan in het jeugdstrafrecht. Ieder kind dat verdacht, vervolgd of veroordeeld wordt voor een strafbaar feit heeft recht op een pedagogische behandeling die geen afbreuk doet aan de eigenwaarde en de menselijke waardigheid van het kind, die rekening houdt met de leeftijd van het kind en die de herintegratie en de opbouwende rol van het kind in de samenleving bevordert. De overheid moet ervoor zorgen dat kinderen zoveel mogelijk buiten strafrechtelijke procedures worden gehouden. Zoals in het voorgaande is toegelicht, kunnen zaken die in het verleden werden afgedaan met een strafbeschikking vaker via een Halt-afdoening worden behandeld. Een voordeel van Halt is dat de jongere geen strafblad krijgt, omdat de straf buiten justitie om wordt geregeld. In het voorgaande werd hierop al geattendeerd. De Halt-afdoening bestaat meestal uit een aantal uren werken, zo mogelijk zelf de aangerichte schade herstellen, het vergoeden van (een deel van) de schade of een leeropdracht. In het voorgaande gaf de regering een toelichting ten aanzien van de OM-aanwijzing «Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt». De regering meent dat via de Halt-aanpak invulling wordt gegeven aan een belangrijke doelstelling van het IVRK, te weten de pedagogische aanpak.

De leden van de SP-fractie signaleren dat op 21 april 2016 de definitieve tekst is aangenomen van de «Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure» door de Raad van de Europese Unie. De Richtlijn biedt gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van de procedurele rechten van kinderen in een strafprocedure. De genoemde leden vragen of artikel 491 Sv (nieuw) in overeenstemming is met deze

nog te implementeren Richtlijn, nu de omstandigheden van de zaak onvoldoende zouden worden belicht bij de strafbeschikking. Verder vragen zij hoe wordt beoordeeld of inschakeling van een advocaat onevenredig is en hoe deze maatstaf in verhouding staat met het voorschrift dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging dienen te vormen. Tot slot vragen genoemde leden of de Minister bereid is het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de huidige positie van de minderjarige verdachte gehandhaafd blijft, dat wil zeggen door handhaving van het huidige artikel 489 Sv en geen uitvoering geven aan het voorgestelde artikel 491 Sv inzake rechtsbijstand bij een strafbeschikking. Graag vernemen de leden van de SP-fractie de reactie van de Minister waarom wel en waarom niet, mede gezien het voorgenoemde.

De regering gaat graag in op deze vragen. Artikel 6 van de richtlijn inzake procedurele waarborgen voor kinderen regelt het recht op bijstand door een advocaat. Het zesde lid van artikel 6 van de richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid af te wijken van de plicht om te zorgen voor bijstand van een advocaat (vastgelegd in het derde lid) op voorwaarde dat dit met het recht op een eerlijk proces strookt, wanneer bijstand door een advocaat niet evenredig is in de omstandigheden van de zaak, met inachtneming van de ernst van het ten laste gelegde strafbare feit, de complexiteit van de zaak en de maatregelen die naar aanleiding van een dergelijk strafbaar feit zouden kunnen worden opgelegd, waarbij geldt dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging dienen te vormen. In het vervolg van de tekst van artikel 6 wordt de afwijkingmogelijkheid verder ingekaderd. De regering bereidt een wetsvoorstel voor ten behoeve van de implementatie van deze richtlijn. Daarbij zal de vraag worden bezien of het voorgestelde artikel 491 Sv verenigbaar is met de nieuwe richtlijn en welke gevolgen worden verbonden aan de ruim bemeten uitzonderingen die deze richtlijn toestaat in artikel 6, ten aanzien van het recht op bijstand door een advocaat. Als bij de verdere bestudering van die richtlijn zou blijken dat wijziging van artikel 491 aan de orde is, zal die wijziging worden opgenomen in het voorstel voor de implementatiewet van die richtlijn.

De criteria die in het bovengenoemde artikel 6, zesde lid, zijn opgenomen geven een goede illustratie van de overwegingen die een rol spelen bij de beoordeling of inschakeling van een advocaat evenredig is. Hierbij dient bedacht te worden dat het niet altijd in het belang van een jeugdige is om gehoord te worden en dat een strafrechtelijk traject wordt gestart. De Halt-aanpak biedt dan een geschikte uitweg.

Uit voorgaande antwoorden volgt dat de regering geen aanleiding ziet om in het onderhavige wetsvoorstel af te zien van wijziging van de artikelen 489 en 491 Sv.

Verder hebben de fractieleden van de SP een aantal vragen gesteld over videocommunicatie.

Volgens artikel 3, derde lid, onder a, van de Europese Richtlijn houdt het recht op toegang tot een advocaat, voordat een verdachte wordt verhoord, onder meer in dat de verdachten het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren. Ten aanzien van verhoorbijstand bepaalt artikel 3, derde lid, onder b, onder meer dat verdachten het recht hebben dat hun advocaat bij het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen. Beide formuleringen wijzen op feitelijke fysieke aanwezigheid, zo schrijft de Minister in de memorie van antwoord op pagina 10. De fractieleden van de SP vragen waarom de Minister in strijd met deze Europese bepaling een landelijk dekkend netwerk bouwt voor videocommunicatie tussen de advocaten op de centrale ZSM-locaties en de locaties waar verdachten worden opgehouden? Verder vragen deze fractieleden

wat de kosten zijn van dit project en op welke termijn de Minister verwacht dit project gereed te hebben?

Zoals de regering ook heeft aangegeven in de memorie van antwoord brengt een richtlijnconforme uitleg mee dat als de verdachte bijstand wenst van een fysiek aanwezige raadsman hem dit recht niet kan worden onthouden.

Dat neemt niet weg dat de richtlijn consultatiebijstand per videoverbinding of telefoon onder voorwaarden toe staat. In verband met het in artikel 3, derde lid, onder a, van de richtlijn opgenomen recht van de verdachte om met zijn raadsman, ook voorafgaand aan een verhoor, te communiceren, is overweging 23 van de preambule van de richtlijn van belang. Daarin is aangegeven dat de praktische regelingen die lidstaten met betrekking tot de communicatie tussen verdachte en raadsman kunnen treffen, het gebruik van videoconferenties en andere communicatietechnologie kunnen omvatten, onder de voorwaarde dat dit de daadwerkelijke uitoefening en essentie van het recht op die communicatie onverlet laat. Tegelijk volgt uit artikel 3, derde lid, van de richtlijn dat de verdachte het recht heeft om, ook voorafgaand aan een verhoor, zijn raadsman onder vier ogen te ontmoeten. In de daarop betrekking hebbende overweging in de preambule van de richtlijn (nr 22) is niet, zoals bij de overweging betreffende communicatie, aangegeven dat deze ontmoeting ook via een videoconferentie zou kunnen plaatsvinden. Een en ander betekent dat consultatiebijstand via een videoverbinding door de richtlijn uitdrukkelijk mogelijk wordt gemaakt, zij het, dat als de verdachte verzoekt om een aan het verhoor voorafgaande ontmoeting met een fysiek aanwezige raadsman, hem dit recht niet zal kunnen worden ontzegd. Het voorgestelde artikel 28c Sv sluit dan ook niet uit dat het onderhoud met de raadsman ook via een videoverbinding (of telefonisch) zou kunnen plaatsvinden. Ook wat betreft verhoorbijstand sluit het voorgestelde artikel 28d Sv niet uit dat het bijwonen van het verhoor door de raadsman en zijn deelname daaraan via een videoconferentie plaatsvindt, uiteraard voor zover de verdachte of zijn raadsman daarmee instemt. Het aangekondigde landelijk dekkend netwerk voor videocommunicatie tussen de advocaten op de centrale ZSM-locaties en de locaties waar verdachten worden opgehouden ziet op het verlenen van (standaard)consultatiebijstand aan verdachten voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie en niet op het verlenen van verhoorbijstand. Daarvoor blijft fysieke aanwezigheid van de advocaat het uitgangspunt.

Het nu lopende implementatietraject ter invoering van het standaardconsult in B-zaken is er onder meer op gericht om meer zicht te krijgen op de kosten van deze voorziening en de vraag wat een reële invoeringsdatum is.

Uit de praktijk ontvangt de SP-fractie berichten dat de wachttijd voor advocaten flink kan oplopen voordat gestart kan worden met een verhoor en vooral ook het gemak waarmee de politie de advocaten laat wachten. De leden van deze fractie vragen wat eraan wordt gedaan om de knelpunten die de advocaten ervaren weg te nemen en of de tijd, die de advocaat reist om bij het verhoor te komen en de tijd die de advocaat in de wachtkamer moet wachten, financieel gecompenseerd dient te worden.

Ervaringen van advocaten, maar ook van andere betrokken partijen zoals politie en OM, worden meegenomen in de onlangs gestarte lange termijn monitor van het WODC naar praktijkervaringen met de toepassing van het recht op verhoorbijstand sinds de invoering van dit recht op 1 maart 2016. Doel van deze monitor is onder meer om op basis van de uitkomsten tussentijds aanpassingen te kunnen doorvoeren in de praktijk. Daarnaast



worden ervaren knelpunten in de praktijk tweewekelijks besproken in een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen en zo mogelijk van een oplossing voorzien.

Bij het plannen van het verhoor wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de agenda en de beschikbaarheid van de advocaat. In sommige gevallen zal de politie langer dan gepland moeten wachten met de start van het verhoor omdat de advocaat nog niet gearriveerd is. In andere gevallen zal de advocaat moeten wachten tot het verhoor van zijn cliënt begint. Door middel van goede afspraken wordt gepoogd de wachttijd van beide partijen tot een minimum te beperken. Politie probeert bijvoorbeeld op verzoek van de advocatuur zoveel mogelijk de telefoonnummers van de verhoorlocaties in de piketformulieren op te nemen, zodat de advocaat direct met de juiste politiemedewerker kan afstemmen. Een situatie waarin beide partijen geen wachttijd hebben blijkt vooralsnog niet haalbaar.

Advocaten ontvangen zowel voor het verlenen van consultatiebijstand als verhoorbijstand een forfaitaire puntvergoeding. Reistijd en eventuele wachttijd in de wachtkamer op het politiebureau worden niet apart vergoed, wel ontvangt de advocaat een toeslag voor gereisde kilometers in de vorm van een (beperkte) kilometervergoeding.

De leden van de SP-fractie stellen dat ter rechtvaardiging van de huidige vergoedingsregeling wordt verwezen naar het rapport van Significant. De Orde van Advocaten heeft op 7 september 2016 een brief gezonden aan de vaste commissies voor veiligheid en justitie van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin gereageerd is op de monitor door het onderzoeksbureau Significant. De SP-fractie verzoekt de regering op deze brief te reageren. Verder heeft de Orde van Advocaten een onderzoek door APE laten doen. De SP-fractie verzoekt de regering op dit rapport te reageren.

De regering reageert als volgt. De NOvA stelt in haar brief van 7 september 2016 dat de rapportage van Significant (zomer 2016) onbetrouwbaar is omdat zij (in hoofdzaak) is gebaseerd op een onbetrouwbaar registratiesysteem van de politie (BVH). En dat het dus niet verantwoord is om op basis van dit onderzoek en de uitkomsten daarvan de door de advocatuur bekritiseerde vergoedingsregeling te rechtvaardigen. De NOvA geeft aan dat zij een review heeft laten uitvoeren op het onderzoek van Significant door onderzoeksbureau APE en dat daaruit blijkt dat ten onrechte grote waarde is toegekend aan de onderzoeksgegevens uit BVH. Dat dit bevestigt dat een nieuw gedegen onderzoek noodzakelijk is. En dat zolang er geen betrouwbare onderzoeksresultaten zijn zou moeten worden overgestapt op vergoeding op basis van daadwerkelijk bestede tijd.

Zoals ik ook heb aangekondigd in mijn brief van 2 september 2016 aan de Tweede Kamer zal ik de ontwikkeling van de gemiddelde verhoorduur over een langere periode blijven monitoren, als onderdeel van de lange termijn monitor van het WODC naar de ervaringen met de toepassing van het recht op verhoorbijstand in de praktijk sinds 1 maart 2016.

In het kader van de opgestarte lange termijn monitor en mede naar aanleiding van de kritiek van de NOvA heeft het WODC een reactie opgesteld op basis van de rapportage van Significant, de door onderzoeksbureau APE in opdracht van de NOvA uitgevoerde review op die rapportage, en de respons van Significant daarop. De notitie van het WODC<sup>2</sup> heb ik voor uw informatie als bijlage bij deze nadere memorie gevoegd. Het WODC concludeert dat de op grond van de beschikbare gegevens door Significant getrokken conclusies voldoende zijn onderbouwd en wetenschappelijk verantwoord zijn. Met behulp van ruime

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160162.

aannames is verantwoord omgegaan met de tekortkomingen in het onderliggende materiaal.

Wel tekent het WODC aan dat de korte periode en de gegevensbeperkingen waarmee Significant heeft moeten werken geen harde, definitieve conclusies toestaan. Het is dan ook geboden om over een langere periode de registraties te verzamelen en bovendien te toetsen aan andere typen gegevens (processen-verbaal/interviews), om te bezien of de uitkomsten dezelfde orde van grootte hebben als de korte termijn-resultaten. Dit is een van de opgaven voor de lange termijn monitor. Benadrukt zij dat de lange-termijn monitor een nieuw onderzoek met een eigen, geheel opnieuw te verantwoorden onderzoeksmethodologie zal zijn.

Op basis van het voorgaande concludeer ik dat een vergoeding van daadwerkelijk bestede uren, zoals door de NOvA voorgesteld, niet aan de orde is. Bovendien staat een dergelijke vergoeding haaks op het uitgangspunt van het systeem dat het vergoedingstelsel voor rechtsbijstand forfaitair is. Daarbij geldt per zaaktype een vaste vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Het systeem leidt ertoe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald. Het loslaten van het forfaitaire systeem zou bovendien leiden tot een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring voor de overheid en de advocatuur. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag merkt in zijn vonnis van 31 maart 2016 op dat niet is gebleken van onrechtmatig handelen van de Staat ten aanzien van de forfaitaire vergoeding die thans voor verhoorbijstand wordt verleend. Alle vorderingen hieromtrent zijn door de voorzieningenrechter afgewezen (ECLI:NL:RBDHA:2016:3367). Dit betrof de procedure die de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten en de Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtadvocaten tegen de Staat hadden aangespannen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur