

Wolfson en de toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken

Dian Brouwer¹

Het op 30 november 2015 gepubliceerde rapport van de Commissie Wolfson 'Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand' blinkt niet uit in helderheid. Het lijkt of de commissie haar ingrijpendste voorstellen niet ronduit heeft durven opschrijven, maar deze tussen de regels en slechts voor goede verstaanders heeft durven afgeven. Een grondige analyse van het rapport brengt echter een aantal verontrustende voorstellen voor met name de strafrechtpraktijk aan het licht. Met de grote veranderingen die ten aanzien van de (gefinancierde) rechtsbijstand in strafzaken in Europees verband van stapel lopen lijkt al helemaal geen rekening te zijn gehouden. Toekomstbestendig zijn de voorstellen dan ook niet.

1. Inleiding

In februari 2015 is op verzoek van de Eerste Kamer een commissie ingesteld die – in het beste ambtelijke proza – ten doel had 'onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor min- en onvermogenen gegarandeerd zou moeten blijven'.² Naar haar voorzitter wordt de commissie kortweg de Commissie Wolfson genoemd. Deze commissie dient overigens scherp onderscheiden te worden van de Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand die door de NOvA is ingesteld, en die naar zijn voorzitter in de wandeling de Commissie Barkhuysen wordt genoemd.³ Op 30 november 2015 heeft de Commissie Wolfson haar rapport, getiteld 'Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand', gepresenteerd.

Naast veel cijfers over het gebruik van gefinancierde rechtsbijstand in de afgelopen jaren, treffen we in het rapport voorstellen aan tot aanpassing, wijziging, herijking of, zo u wilt: herstructurering van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De voorstellen zijn ingrijpend genoeg om een wat diepgaandere bespreking te rechtvaardigen.

Blijkens de titel van het rapport doet de commissie voorstellen voor het gehele stelsel, dat wil zeggen: voor alle

juridische deelterreinen die in het stelsel worden bediend. In de analyse heeft de commissie zich echter beperkt tot slechts drie deelgebieden: echtscheidingen, strafrecht en 'meervoudig gebruik/multi-problematiek'. De reden voor de bijzondere aandacht voor de eerste twee terreinen is dat zich in die deelgebieden 'opvallende stijgingen in volumes en uitgaven' zouden hebben voorgedaan.⁴ De reden voor de bijzondere aandacht voor het derde deelterrein lag in omstandigheden die wij korthedshalve maar aanduiden met 'ketenbesluitvorming'.⁵

In het navolgende bespreek ik de voorstellen van de commissie in het licht van hun uitwerking op de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken. De toon van die bespreking zal bepaald kritisch zijn. Maar daaraan vooraf gaat een schets van de hoofdlijnen van de voorstellen, die noodzakelijkerwijs beperkt zal moeten zijn tot de meest ingrijpende voorstellen.

2. De voorstellen van de commissie op het gebied van het strafrecht

Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het rapport blinkt qua stijl namelijk niet uit in helderheid. Daarbij is met name onhandig dat eenzelfde punt op verschillende plaatsen in het rapport (bijvoorbeeld in het 'visiedocument', de samenvatting, de bijlagen en op onderscheiden plaatsen in de hoofdtekst) *net* iets anders wordt

geformuleerd, en daarmee een *net* iets andere, maar desondanks tamelijk fundamenteel afwijkende omschrijving krijgt. In die gevallen is de opvatting van de commissie alleen door nauwkeurige interne tekstvergelijking te achterhalen. De oorzaak daarvan kan een tekortschietende eindredactie zijn, maar de lezer blijft hierdoor wel met het gevoel achter dat de commissie haar ingrijpendste voorstellen niet ronduit heeft durven opschrijven, maar deze zo'n beetje omfloerst, tussen de regels en slechts voor goede verstaanders heeft durven afgeven. Dit bevordert het debat niet.

2.1. Eerste lijn en tweede lijn

Deze tekstuele onhelderheid zien we bijvoorbeeld terug in de voorstellen van de commissie die zien op een sterker onderscheid tussen de 'eerste lijn' (hierna ook wel als EL aangeduid) en de 'tweede lijn'. Dat onderscheid – en met name het daaraan verbonden onderscheid welke personen of (rechts)hulpverleners tot de eerste lijn gerekend kunnen worden – is het fundament van de voorstellen van de commissie.

Het tweedelijnswerk is – in strafzaken – kennelijk het klassieke advocatuurlijke werk van verdediging en bijstand. Het werk in de eerste lijn houdt volgens de commissie in: *'het inwinnen van informatie, het geven van advies, licht bemiddelend werk (waaronder het benaderen van en onderhandelen met de wederpartij), hulp bij het schrijven van een brief of het invullen van formulieren of het opstellen van een klacht of bezwaarschrift.'*⁶ De eerste lijn wordt door de commissie als zeer breed gezien: ook 'socialraadslieden, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, een rechtswinkel, een vakbond, de Nationale Ombudsman, de Woonbond, de Consumentenbond maar ook een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een notaris' kunnen als eerstelijns-hulpverlener worden gezien.⁷ De commissie vervolgt: *'Voor de genoemde organisaties geldt vaak dat rechtzoekenden moeten behoren tot de doelgroep, lid moeten zijn, daarvoor verzekerd moeten zijn of een bepaald uurtarief moeten betalen. Indien minder draagkrachtige rechtzoekenden daar niet terecht kunnen, staat de gang naar het Juridisch Loket open of kunnen zij zich wenden tot een rechtsbijstandsverlener die door de Raad is toegelaten tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.'*⁸

Deze passage roept de vraag op of al de organisaties, instellingen en individuen die door de Commissie tot de 'eerste lijn' worden gerekend, ook als eerstelijns-rechtsbijstandverleners ('EL-rechtsbijstandverleners') kunnen of moeten worden aangemerkt. Wordt hier nu het stelsel van gefinancierde eerstelijnsrechtshulp naast de maatschappelijke, andere vormen van eerstelijnsrechtshulp gezet?

Met slechts het financieringsmodel als onderscheid? Juist ten aanzien van deze vraag is de diffusie in het rapport maximaal.

2.2. EL-rechtsbijstandverleners verzorgen Salduz-consultatie en rechtsbijstand in ZSM-zaken

Die diffusie is temeer onwenselijk, nu de commissie voorgaande voorstellen doet om 'EL-rechtsbijstandverleners' bepaalde taken en bevoegdheden toe te delen. Uitgangspunt van de commissie is dat de rechtszoekende, die niet terecht kan bij een ander eerstelijnsvoorziening,⁹ zich tot het Juridisch Loket richt. De commissie vervolgt: *'Indien uit het eerste contact blijkt dat aan de rechtzoekende een vrijheidsbeperkende of ontnemende maatregel is opgelegd,*

Ook de consultatiebijstand in strafzaken of voorafgaand aan het eerste verhoor wordt door deze Juridisch Loket-medewerkers en eerstelijns-rechtsbijstandverleners verleend

*dan wordt de rechtzoekende op locatie bezocht of via videoconferentie contact gezocht. Wij hebben het hier bijvoorbeeld over gedetineerden die een klacht hebben over detentieomstandigheden of die in detentie worden geconfronteerd met een ander juridisch probleem. Ook de consultatiebijstand in strafzaken of voorafgaand aan het eerste verhoor wordt door deze [Juridisch]Loket-medewerkers en EL-rechtsbijstandverleners verleend. Rechtsbijstandverlening in ZSM-zaken kan eveneens worden gedaan door EL-rechtsbijstandverleners. Noodzakelijk is wel dat deze EL-rechtsbijstandsverlener een geheimhoudingsplicht heeft en zich kan beroepen op een verschoningsrecht.'*¹⁰ Bij het resumé van alle voorstellen op p. 162 wordt de taak nog weer wat ruimer geformuleerd: *'EL-rechtsbijstandverleners worden ingezet voor het recht op consultatiebijstand en – afhankelijk van de ernst van het delict – bij het recht op een raadsman bij verhoor (juist ook in de ZSM-werkwijze). Dit al dan niet door videoconferentie.'*

Met deze taaktoedeling is temeer van gewicht wat de commissie precies verstaat onder een 'EL-rechtsbij-

Auteur

1. Prof. mr. D. Brouwer is advocaat bij CMS te Utrecht en bijzonder hoogleraar Verdediging in strafzaken aan de Universiteit Maastricht. Met dank aan mr. Christian Flokstra, advocaat te Amsterdam.

Noten

2. Regeling van de Staatssecretaris van

Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 februari 2015, nr. 616510, houdende instelling van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, *Stcrt.* 2015, 4919.

3. Zie omtrent het Rapport van de Commissie Barkhuysen: .

4. Vermeldenswaard is overigens dat blijkens de analyse van de Commissie Barkhuysen de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand (toevoegingen) in reële termen sinds 2010 niet stijgen, maar juist dalen (Rapport Barkhuysen, p. 93-94). Voorts is sprake van een zekere mate van verdringing van verdachtentoevoegingen door slachtofferentoevoegingen (Rapport Barkhuysen, p. 87-88).

5. Rapport, p. 36.

6. Rapport, p. 141.

7. Rapport, p. 141.

8. Rapport, p. 142.

9. Rapport, p. 142.

10. Rapport, p. 143.

standverlener'. Dit begrip wordt door de commissie gedefinieerd als 'medewerkers [van het juridisch loket] en advocaten of andere rechtsbijstandsverleners die daarvoor als gecertificeerd specialist zijn toegelaten'.¹¹ Dat ook anderen dan advocaten onder het begrip 'EL-rechtsbijstandverlener' moeten worden geschaard, wordt geëxpliciteerd op p. 240 van het rapport: 'Dit Spreekuur [voor eerstelijnswork] wordt bemenst door JL-medewerkers en door advocaten of andere rechtsbijstandverleners die daarvoor door het JL als gecertificeerd specialist zijn toegelaten (deze advocaten en andere rechtsbijstandverleners worden hierna aangeduid met

In die constructie is zeer wel denkbaar dat de ZSM-bijstand bijvoorbeeld aan de DAS wordt uitbesteed en de consultatie- en verhoorbijstand aan de ARAG

*het begrip: EL-advocaat) [...] EL advocaten zijn alle ook RvR-advocaten, maar niet alle RvR-advocaten zijn ook EL-advocaten. Beiden kunnen ook andere rechtsbijstandverleners zijn dan advocaten.*¹²

Mijn begrip van de voorstellen van de commissie is dan ook dat EL-rechtsbijstandverleners die worden ingezet voor consultatiebijstand en verhoorbijstand ook andere rechtsbijstandverleners dan advocaten kunnen zijn – denk aan medewerkers van een rechtswinkel, een rechtsbijstandsverzekeraar of een juridisch uitzendbureau – als zij door het Juridisch Loket daarvoor zijn gecertificeerd.

2.3. Verzelfstandiging RvR en incorporatie Juridisch Loket

Dat Juridisch Loket zou in de opvatting van de commissie ondergebracht moeten worden bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR).¹³ De RvR zélf zou volgens de commissie een nóg zelfstandiger bestuursorgaan moeten worden, met een eigen rechtspersoon waarin het vermogen van de RvR kan worden ondergebracht.¹⁴ Ten slotte acht de commissie het 'raadzaam de mogelijkheden van de raad te verkennen om contracten af te sluiten met rechtsbijstandsverleners, of een collectief van rechtsbijstandsverleners. Dit geldt zowel voor zaken in de eerste als in de tweede lijn'.¹⁵ Daarmee wordt de mogelijkheid geopend dat de RvR, ten behoeve van bijvoorbeeld de rechtsbijstand in het kader van de *Salduz*-consultatie of in ZSM-zaken, bulkcontracten afsluit met bijvoorbeeld rechtsbijstandsverzekeraars, waarvan de medewerkers vervolgens door een ander deel van de RvR (te weten het Juridisch Loket) worden 'gecertificeerd' voor het verlenen van dergelijke rechtsbijstand. In die constructie is zeer wel denkbaar dat de ZSM-bijstand bijvoorbeeld aan de DAS wordt uitbesteed en de consultatie- en verhoorbijstand aan de ARAG.



2.4. Andere vergoedingssystematiek

De commissie stelt voor het 'tweedelijns werk' een andere vergoedingssystematiek voor, die te complex is om in heel veel detail te bespreken.

De commissie is van oordeel dat een rechtshulpverlener niet meer dan 75% van zijn uren uit gefinancierde rechtshulp zou moeten betrekken. Waarom men dat precies vindt wordt uit het rapport niet geheel duidelijk. Maar in elk geval zou de advocaat uiteindelijk uit moeten komen op een inkomen dat vergelijkbaar is met ambtelijke schaal 12. Want, zegt de commissie, *'bij publieke financiering past een inkomen overeenkomend met vergelijkbaar publiek gefinancierde beroepen.'*¹⁶ Dat leidt tot de rekensom dat een rechtsbijstandverlener jaarlijks een maximum van 900 uur bij de Raad voor Rechtsbijstand mag declareren. Wat er moet gebeuren als de advocaat in, laten we zeggen, augustus of september van een jaar zijn 900 uur heeft opgesoupeerd is niet helemaal duidelijk. Volgens de commissie mag de advocaat nieuwe toevoegingen aanvragen, die *'na het bereiken van het plafond weliswaar nog wel kunnen worden verleend, maar niet meer voor vergoeding in aanmerking komen.'*¹⁷ Dat komt niet geheel doordacht over. Om meer dan 900 uur te mogen declareren zou afzonderlijke toestemming van de RvR nodig zijn.

De commissie constateert voorts dat het toekennen van extra uren in strafzaken moeilijk te beheersen is nu de RvR niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd is om aanvragen tot extra uren op redelijkheid, noodzakelijkheid en doelmatigheid te beoordelen. Daarom stelt de commissie voor om een vaste commissie in te stellen, waarin twee ervaren (oud)rechtsbijstandverleners en een (oud)rechter zitting zouden moeten nemen. Deze vaste commissie van deskundigen moet de RvR desgewenst vooraf adviseren over de aanvragen, begrotingen en verantwoordingen in complexe zaken. Deze commissie zou vooraf met name naar de redelijkheid en noodzakelijkheid en achteraf naar de zorgvuldigheid en doelmatigheid van de te besteden of bestede uren moeten kijken. Andere voorstellen zijn om de juridische vormgeving van de procedure zodanig aan te passen dat meer ruimte wordt gecreëerd de gemaakte extra uren achteraf te toetsen op redelijkheid en doelmatigheid, en om de toekenning van extra uren op hoofdlijnen te laten plaatsvinden door dag-, week- en maandvergoedingen uit te betalen.

Als het verschil tussen de huidige systematiek en de door de commissie voorgestelde systematiek in een paar zinnen zou moeten worden samengevat, dan ligt de kern in het volgende. Het huidige systeem gaat uit van de verdachte. Op grond van de kenmerken van de verdachte en van zijn zaak heeft de verdachte een aanspraak op financiering van overheidswege voor verrichtingen van een rechtshulpverlener. In het voorgestelde systeem wordt die koppeling verzwakt, en krijgt de financiering meer het karakter van een subsidie aan de rechtshulpverlener. Daarbij passen dag- week- en maandvergoedingen, en daarbij

11. Rapport, p. 142.

12. Bijlage 12 ('Volgtijdelijke weergave verbetervoorstellen met betrekking tot de eerste lijn'), punten 10 en 11.

13. Rapport, p. 146.

14. Rapport, p. 160.

15. Rapport, p. 146.

16. Rapport, p. 155.

17. Rapport, p. 155.

past ook dat zodra de rechtshulpverlener aan zijn ‘subsidieplafond’¹⁸ komt, hij voor de rest van het jaar geacht kan worden zonder verdere vergoeding rechtsbijstand te verlenen. Het is een interessante wisseling van perspectief, die echter nog nadere uitwerking en doordiening nodig heeft om overtuigend of aantrekkelijk te worden.

2.5. Beperking ambtshalve toevoegingen

Eenvoudiger te begrijpen is het voorstel om het aantal ambtshalve toevoegingen in strafzaken drastisch terug te dringen. Daartoe overweegt de commissie: *‘Een verdachte van wie de bewaring wordt opgeheven of direct wordt geschorst nadat die is bevolen, bevindt zich feitelijk in een vergelijkbare situatie als de verdachte ten aanzien van wie in het geheel geen bevel tot bewaring wordt gegeven. Daarom adviseert de commissie dat er, indien een bewaring direct wordt geschorst geen ambtshalve last tot een toevoeging wordt afgegeven. Het bovenstaande geldt wat betreft de commissie mutatis mutandis ook indien de verdachte in hoger beroep op vrije voeten verkeert.’*¹⁹ Tot zover niets wat al niet eerder – tevergeefs – is voorgesteld. Dat wordt anders waar het de voorstellen van de commissie betreft in het geval een voorlopig gehechte verdachte enige tijd ná het verlenen van het bevel wordt geschorst – bijvoorbeeld bij de eerste pro-forma (na circa 110 dagen voorarrest) of mogelijk nog langer na de vrijheidsbeneming. Voor die gevallen meldt de commissie: *‘ook latere schorsing van de voorlopige hechtenis komt voor. Dan is al een ambtshalve last tot een toevoeging afgegeven. Die blijft bestaan. Indien een verdachte verdere rechtsbijstand nodig*

Een serieuze doordiening van de concrete effecten van de komende Europese regelgeving op het Nederlandse systeem van gefinancierde rechtsbijstand ontbreekt geheel

*heeft, komt hij alleen voor aanvullende rechtsbijstand binnen het stelsel in aanmerking indien hij binnen de inkomensgrenzen van de Wrb valt. De verdachte krijgt dan vervolgens alleen een aanvulling op zijn ambtshalve afgegeven toevoeging vergelijkbaar met de toevoeging die hij zou krijgen als hij niet in voorlopige hechtenis zou hebben gezeten, met de daarbij behorende inkomensstoets en eigen bijdrage’*²⁰ Concreet betekent dit voorstel dat een verdachte, die mogelijk al geruime tijd in voorarrest heeft doorgebracht, vanaf het moment van zijn invrijheidsstelling alleen nog in aanmerking komt voor (verdere) gefinancierde rechtsbijstand in het geval zijn inkomen onder de toevoegingsgrens valt. Ligt dat inkomen (iets) hoger, dan zal hij zelf een advocaat moeten betalen.

3. Enkele beschouwingen naar aanleiding van de voorstellen van de commissie

In het voorgaande schemerde op een enkele plaats de kritiek al tussen de regels van de beschrijving van de voorstellen door. In deze paragraaf ga ik nader in op een drietal thema’s.

3.1. De toekomstbestendigheid van de voorstellen

De commissie heeft het Nederlandse systeem van gefinancierde rechtsbijstand onder de loep genomen, zonder daarbij rekening te houden met de grote veranderingen die ten aanzien van de (gefinancierde) rechtsbijstand in strafzaken in Europees verband van stapel lopen. Een enkele keer wordt in het rapport daar wel naar verwezen, maar een serieuze doordiening van de concrete effecten van de komende Europese regelgeving op het Nederlandse systeem van gefinancierde rechtsbijstand ontbreekt geheel.

Uiterlijk op 27 november 2016 moet in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.²¹ Volgens deze richtlijn heeft elke aangehouden verdachte er recht op ‘dat hun advocaat bij het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen’ (artikel 3 lid 3 onder b). Dat houdt actieve rechtsbijstand tijdens het politieverhoor in, in deze zin dat de advocaat overleg kan voeren met de verdachte, vragen kan stellen en opmerkingen kan maken.²² Daarbij dienen de lidstaten te waarborgen dat de advocaat van de verdachte eventuele (meervoudige) confrontaties en reconstructies van de plaats van een delict kan bijwonen (artikel 3 lid 3 onder b). Voorts is in behandeling een voorstel voor een richtlijn omtrent het recht op voorlopige gefinancierde rechtsbijstand voor verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd.²³ Volgens deze concept-richtlijn dienen aangehouden verdachten onverwijld na de vrijheidsbeneming en in elk geval vóór hun eerste verhoor, voorlopig gefinancierde rechtsbijstand ter beschikking gesteld te krijgen (artikel 4 lid 1 en lid 2), welke voorlopig gefinancierde rechtsbijstand moet worden gegarandeerd tot de beslissing op een aanvraag tot (regulier) gefinancierde rechtsbijstand is genomen (artikel 4 lid 3).²⁴ De combinatie van beide regelingen leidt er toe dat de aangehouden verdachte voorlopig gefinancierde rechtsbijstand moet krijgen, die zich noodzakelijkerwijze ook moet uitstreken over de bijstand bij onderzoekshandelingen (zoals politieverhoren) die zich in die periode afspelen. Nog los van de financiële consequenties, brengen de in deze regelingen samen genomen nieuwe verplichtingen een serieuze uitdaging met zich voor de logistiek van de rechtsbijstandverlening.

Ik stel vast dat deze komende Europese ontwikkelingen door de commissie goeddeels worden genegeerd. Daarmee is het rapport al gedateerd nog voordat de drukinkt goed en wel droog is.

3.2. Saldus en ZSM

Wij zagen dat onder meer het Juridisch Loket in de opvatting van de commissie consultatiebijstand en rechtsbijstand in ZSM-zaken zou moeten gaan verzorgen. Wij zagen voorts dat het JL volgens de commissie ondergebracht zou moeten worden bij de Raad voor Rechtsbij-

stand. Dat lijkt te betekenen dat de Raad voor Rechtsbijstand (danwel een orgaan of werkmaatschappij van de Raad voor Rechtsbijstand) in strafzaken min of meer rechtstreeks bijstand aan verdachten zou moeten gaan geven. Dat betekent dan weer dat de verdachte door een overheidsrechtshulpverlener – een rechtshulpverlener die deel uitmaakt van dezelfde overheid die als tegenpartij van de verdachte optreedt – zou moeten worden bijgestaan. Ook die constructie lijkt niet helemaal doordacht.

De commissie lijkt uit te gaan van de idee dat er een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen het 'ech-

Dat betekent dan weer dat de verdachte door een overheidsrechtshulpverlener zou moeten worden bijgestaan

te' advocatuurlijke werk, wat kennelijk zou bestaan in de bijstand in *serieuze* strafzaken en het optreden ter zitting, en het 'lichte' werk, waar kennelijk de *Salduz*-consultatie, verhoorbijstand en de rechtsbijstandverlening in ZSM-zaken toegerekend worden. Het 'lichte' werk zou wel naar de 'eerste lijn' kunnen, is dan kort samengevat het voorstel,²⁵ waarbij dat 'eerste lijnswerk' ook wel door anderen dan advocaten zou kunnen worden verricht. Hier – en ook op andere punten – wreekt zich dat de commissie bepaald onhandig is samengesteld. De commissie bestond uit oud-rechters, (oud-)politici en een aantal hoogleraren (Staatsrecht, Europees recht, Public Governance). Van de commissie maakte slechts één advocaat deel uit, en deze heeft geen kenbare ervaring als advocaat in strafzaken, laat staan in gefinancierde rechtsbijstand in straf(piket)zaken.

18. De woordkeuze van de commissie, bijv. op p. 136, 156, 163, 170 van het rapport.

19. Rapport, p. 150.

20. Rapport, p. 150.

21. *PbEU*, L 294, 6 november 2013, p. 1-12. Sinds de publicatie van het rapport van de Commissie Wolfsen heeft Hoge Raad (bij arrest van 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608) overigens bepaald dat het recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor al per 1 maart 2016 geëffectueerd moet zijn. Zie voor de implementatie de Beleidsbrief Raadsman bij politieverhoor per 1 maart 2016 van het CPG van 10 februari 2016, te vinden via www.rvr.org/nieuws/mediators/2016/februari/rechtvan-verdachten-op-verhoorbijstand-ook-voor-meerderjarigen.html.

22. Zie ook de Preamble van de Richtlijn, overweging (25).

23. *Proposed Directive on provisional legal*

aid for suspects or accused persons deprived of liberty, COM(2013) 824.

24. Zie hieromtrent nader Taru Spronken, 'De EU-Richtlijn Legal Aid in de maak', *NbSr* 2015/4, p. 314 e.v. en D.V.A. Brouwer, 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015/26, p. 273 – 275.

25. 'EL-rechtsbijstandverleners worden ingezet voor het recht op consultatiebijstand en – afhankelijk van de ernst van het delict – bij het recht op een raadsman bij verhoor (juist ook in de ZSM-werkwijze). Dit al dan niet door videoconferentie.' Rapport, p. 162.

26. Zie de publicaties *Leidraad Politieverhoor* en de *Best practice raadsman bij politieverhoor*, beide gepubliceerd op de website van de NOVA: www.advocatenorde.nl/11688/advocaten/verhoorbijstand-per-1-maart-2016.html?thema=salduz&themaID=3236.

Consultatiebijstand houdt in, dat voorafgaand aan het eerste verhoor in korte tijd door de rechtshulpverlener samen met de verdachte de verdenking wordt besproken, de verdere procedure wordt besproken en dat vervolgens door de rechtshulpverlener advies wordt gegeven over de consequenties van de proceshoudingen die de verdachte zou kunnen aannemen tijdens de daaropvolgende politieverhoren. Verhoorbijstand is de (actieve) rechtsbijstand tijdens de politieverhoren. Dat omvat onder meer (verhelderende) vragen stellen, waar nodig opmerkingen maken, adviseren en (zakelijk) ingrijpen, bijvoorbeeld waar de grenzen van het pressieverbod worden overschreden of die situatie dreigt.²⁶ Dit is geen 'licht' werk. En dit werk kan niet los worden gezien en niet los worden gekoppeld van de bijstand in het verdere verloop van de zaak. De (politie)verklaring van de verdachte kan als bewijsmiddel immers van vérstreckende betekenis zijn voor de uiteindelijke uitkomst van de procedure. Zowel lichte als zware zaken kunnen worden gemaakt of gebroken in het eerste verhoor.²⁷ Ondeugdelijke bijstand, onoordeelkundig advies in het allereerste uur kan het verschil maken tussen een vrijspraak en een (mogelijk onterechte) veroordeling.

Gespecialiseerde rechtsbijstand tijdens de consultatie en tijdens het (eerste) politieverhoor is kortom van groot belang. Nader toegelicht zou moeten worden, waarom aangenomen zou kunnen worden dat JL-medewerkers of EL-rechtsbijstandverleners, niet zijnde advocaat in strafzaken, in deze gespecialiseerde rechtsbijstand zouden kunnen voorzien. Daarbij laten we dan nog maar rusten dat de praktische uitwerking van de voorstellen ontbreekt. Zo is door de commissie niet gereflecteerd op de knellende en vooral korte termijn waarin na de aanhouding van de verdachte de consultatiebijstand moet worden georganiseerd, en hoe een EL-rechtshulpverlener die per videoconferentie de consultatiebijstand zou leveren,²⁸ dan praktisch en feitelijk de verhoorbijstand moet gaan leveren als onmiddellijk ná dat videoconsult het eerste politieverhoor volgt.²⁹

27. 'In this respect, the Court underlines the importance of the investigation stage for the preparation of the criminal proceedings, as the evidence obtained during this stage determines the framework in which the offence charged will be considered at the trial [...] At the same time, an accused often finds himself in a particularly vulnerable position at that stage of the proceedings, the effect of which is amplified by the fact that legislation on criminal procedure tends to become increasingly complex, notably with respect to the rules governing the gathering and use of evidence. In most cases, this particular vulnerability can only be properly compensated for by the assistance of a lawyer whose task it is, among other things, to help to ensure respect of the right of an accused not to incriminate himself.'; EHRM 27 november 2008, *NJ* 2009/214 (*Salduz vs.*

Turkije).

28. Rapport, p. 143.

29. Het verschil met de voorstellen van de Commissie Innovatie Strafrechtadvocaatuur (*Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, 28 oktober 2012) ligt mede in de doordenking van de praktische consequenties van de nieuwe eisen die aan de rechtsbijstandverlener worden gesteld. Het vertrekpunt van de Commissie Innovatie was de vraag hoe een verantwoorde, kwalitatief aanvaardbare en kostenbewuste oplossing kon worden geboden voor de logistieke problemen rond de verlening van consultatiebijstand. Wat men ook van die voorstellen mag vinden, zij zijn in elk geval 'geaard' in de politie- en strafrechtpraktijk van alledag.

De commissie lijkt geen goed begrip te hebben van aard, omvang en strekking van de ZSM-werkwijze. Deze werkwijze houdt in dat gedurende de termijn tussen de aanhouding en eventuele voorgeleiding bij de rechter-commissaris door het OM en haar ketenpartners wordt beoordeeld op welke wijze de zaak kan worden afgedaan, wat bijvoorbeeld kan resulteren in een strafbeschikking of een transactie (al dan niet gekoppeld aan voorwaarden betreffende het gedrag van de verdachte). Ook is het mogelijk dat de verdachte wordt voorgeleid bij de rechter-commissaris of met een dagvaarding wordt heengezonden. De ZSM-beoordeling vindt dus plaats nadat de verdachte is aangehouden en gehoord en dus reeds rechtsbijstand moet hebben gekregen. En die ZSM-beoordeling ziet in beginsel op alle feiten, van de meest lichte tot de zwaardere. ZSM-zaken die tot een strafbeschikking kunnen leiden omvatten misdrijven waar tot zes jaar gevangenisstraf op is gesteld.³⁰ Dat zijn geen lichte feiten.

De plaats van rechtsbijstand in de praktijk van de ZSM-beoordeling is nog steeds onderwerp van discussie en derhalve nog niet volledig uitgekristalliseerd.³¹ Het belang van adequate rechtsbijstand is echter onderstreept door de uitkomsten van het onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarbij onder andere is gebleken dat de vereiste zorgvuldigheid bij de ZSM-afdoening te wensen overlaat en bijvoorbeeld leidt tot schuldvaststellingen in een strafbeschikking die niet kunnen worden gebaseerd op voldoende bewijsmiddelen.³² De beoordeling van de zaak en het aanbod van justitie, en de advisering van de verdachte terzake, kan niet verantwoord plaatsvinden zonder voldoende gespecialiseerde kennis van het straf(proces)recht en zonder voldoende kennis van de gevolgen van het al dan niet accepteren van een transactievoorstel of strafbeschikking. Dat die rol aan JL-medewerkers of EL-rechtsbijstandverleners – niet zijnde of werkende onder verantwoordelijkheid van gespecialiseerde strafrechtadvocaten – zou worden toebedeeld, is niet goed denkbaar.

3.3. Ambtshalve toevoegingen

De commissie is van oordeel dat iedereen die zich in vrijheid bevindt, zich in een vergelijkbare positie bevindt (namelijk niet van zijn vrijheid beroofd) en dus gelijk behandeld kan worden, zodat deze verdachten geen ambtshalve toevoeging meer toe hoeft te komen. Hier toont zich een fundamentele denkfout. De verdachte die in vrijheid is omdat zijn bewaring nimmer is gevorderd, bevindt zich in een heel andere positie dan de verdachte die na twee jaar voorarrest is geschorst in afwachting van de inhoudelijke behandeling van zijn zaak. Voor deze laatste verdachte geldt dat het gewicht van zijn zaak uit de toegepaste voorlopige hechtenis kan blijken. Er staat voor deze verdachte ontegenzeggelijk het nodige op het spel – terwijl dat voor de eerstgenoemde verdachte, tegen wie nooit een bevel tot bewaring is gevorderd, waarschijnlijk veel minder het geval zal zijn. De feitelijke toepassing van de voorlopige hechtenis in een zaak, zegt dus iets over de zwaarte van de zaak, de hoogte van de mogelijkheid te verwachten straf en – dus – de belangen die op het spel staan.

Indien verdachten niet (meer) in aanmerking komen voor een ambtshalve toevoeging, dan krijgen zij

slechts gefinancierde rechtsbijstand indien zij onder de inkomens- en vermogensgrenzen van de WRB vallen.³³ Verdienen zij (iets) meer dan die grens, of hebben zij (iets) meer vermogen, dan zullen zij hun advocaat zelf moeten betalen. Dat laatste is vanzelfsprekend alleen maar tot op zekere hoogte mogelijk. Want hoeveel kan iemand die (iets) meer verdient dan de inkomensgrens van circa € 26 000 (voor alleenstaanden) of € 36 800 (voor samenwonenden)³⁴ aan een advocaat betalen?³⁵ En als we het omrekenen naar uren bij een (gematigd) uurtarief van bijvoorbeeld € 175 excl. BTW (€ 210 incl. BTW) per uur: hoeveel uren rechtsbijstand (of uren rechtsbijstand per maand of per jaar, dat is om het even) kan de verdachte betalen? Juist in de zwaardere zaken, in de zaken waarin voor de verdachte veel op het spel staat, zullen het ernstige verdenkingen betreffen, met veelal omvangrijke dossiers en complexe(re) juridische vraagstukken. In zulke zaken zullen dus relatief veel uren aan rechtsbijstand moeten worden besteed, wil de verdedi-

Ondeugdelijke bijstand, onoordeelkundig advies in het allereerste uur kan het verschil maken tussen een vrijspraak en een (mogelijk onterechte) veroordeling

ging tenminste van voldoende kwaliteit kunnen zijn. Kan de verdachte alle advocatenuren die daarvoor noodzakelijke zijn wel betalen? En zo nee, moet dan van de advocaat verwacht worden dat hij zonder enige vergoeding de uren aan de zaak besteedt die nodig zijn voor een behoorlijke verdediging?

De crux van het voorstel van de commissie ligt wat mij betreft dan ook hierin, dat in de door de commissie voorgestelde methodiek kennelijk maar aanvaard moet worden dat een bepaalde categorie verdachten (namelijk zij die meer verdienen dan de inkomensgrens) zich in zware zaken (namelijk zaken waarin de voorlopige hechtenis bijvoorbeeld pas na enkele maanden of zelfs jaren wordt geschorst of opgeheven) wegens geldgebrek niet van (voldoende) bijstand kan voorzien. Dat kennelijk maar aanvaard moet worden dat in zaken waarin al maanden, mogelijk al jaren vrijheidsbeneming is toegepast, de verdachte bij de uiteindelijke terechtzitting geen raadsman heeft, omdat hij die niet (meer) kan betalen. Dat kennelijk maar aanvaard moet worden dat de verdachte die in eerste aanleg een gevangenisstraf van zes jaar heeft gekregen, maar die in vrijheid zijn hoger beroep mag afwachten, in dat hoger beroep geen rechtsbijstand heeft omdat hij dat niet kan betalen.

Mij komen die consequenties niet aanvaardbaar voor. In het geval dat voorarrest van meer dan enkele dagen is

In de door de commissie voorgestelde methodiek moet kennelijk maar aanvaard worden dat een bepaalde categorie verdachten zich in zware zaken wegens geldgebrek niet van (voldoende) bijstand kan voorzien

toegepast, staat voor de verdachten (kennelijk) zoveel op het spel dat het maatschappelijk en rechtsstatelijk onaanvaardbaar is dat zulke verdachten niet of onvoldoende worden bijgestaan omdat ze hun advocaat niet kunnen betalen. In deze zaken brengt het belang van een goede rechtsbedeling (*the interest of justice* als genoemd in artikel 6 lid 3 onder c EVRM) met zich dat de verdachte niet verstoken mag blijven van adequate rechtsbijstand.

4. Afrondende opmerkingen en besluit

De lezer zal zich inmiddels afvragen: 'is er in de ogen van deze auteur dan niets goeds te vinden in de voorstellen van de commissie?' Natuurlijk wel.

De commissie doet voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de in concreto verleende rechtshulp.³⁶ Prima. De commissie introduceert een ijkpunt voor het inkomen van de rechtsbijstandverlener.³⁷ Dat is een nuttige suggestie, waarmee het debat over de vormgeving en de hoogte van de vergoedingen op een steviger fundament

kan worden geplaatst. En de commissie stelt vast dat de RvR niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd is om aanvragen tot extra uren te kunnen beoordelen op redelijkheid, noodzakelijkheid en doelmatigheid. Die vaststelling kan worden onderschreven. De steeds verdergaande complexiteit van (sommige) strafprocedures en strafdosiers is hier mede debet aan. De RvR zou dan ook meer grip op en inzicht in de toekenning van extra uren moeten krijgen. De suggestie die de commissie daarvoor doet, is om een vaste ter zake deskundige commissie te benoemen, bestaande uit 'twee zeer ervaren (oud-)rechtsbijstandsverleners en een (oud-)rechter'.³⁸ Over de details van de precieze invulling van deze commissie en haar exacte taken kan men natuurlijk nog bakkeleien, maar ten gronde is dit een voorstel dat kan wordt toegejuicht.

Maar deze positieve kanttekeningen kunnen niet wegnemen dat het oordeel over de centrale onderdelen van de voorstellen van de commissie niet positief kan zijn. •

30. Zie de wettelijke grenzen voor de transactie (art. 74 Sr) en de strafbeschikking (art. 257a Sv).

31. Zie bijv. T. Spronken, 'Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan', *Nieuwsbrief Strafrecht*, 2012/4, p. 373-376; I van den Brùle, 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *Proces* 2014/1, p. 89-96; A.A. Franken, 'Het geduldige papier en de weerbarstige praktijk', *DD* 2013/16, afl. 3, p. 163; J.J.A. Lucas, 'ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger', *Strafblad* 2013-4, afl. 4, p. 282-288; P.T.C. van Kampen, 'ZSM (&) tegenspraak', *Straf-*

blad 2013-4, afl. 4, 289-296; P.W. van der Kruijs, 'ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verrommeling', *Strafblad* 2013-4, afl. 4, p. 297-308; D.V.A. Brouwer, 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015/26, p. 273-275.

32. *Beschikt en gewogen; Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014.

33. Preciezer, in de bewoordingen van de commissie: 'De verdachte krijgt dan vervolgens alleen een aanvulling op zijn ambtshalve afgegeven toevoeging vergelijkbaar met

de toevoeging die hij zou krijgen als hij niet in voorlopige hechtenis zou hebben gezeten, met daarbij behorende inkomstenstoets en eigen bijdrage.' Rapport, p. 150.

34. Fiscaal jaarinkomen volgens de normen per 1 januari 2016: www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/.

35. In de praktijk zien we overigens regelmatig dat verdachten niet voor een toevoeging in aanmerking komen omdat zij teveel vermogen hebben – maar dat tegelijkertijd op dat vermogen strafvorderlijk (conservatoir) beslag is gelegd. Ook in die gevallen

heeft de verdachte veelal geen middelen om een advocaat te betalen. Ook deze variant is niet kenbaar in de oordeelsvorming van de commissie betrokken.

36. Zie bijv. ijkpunt 6 op p. 137 van het rapport en hetgeen de commissie meldt op p. 156-157 van het rapport.

37. Advocaten dienen een inkomen vergelijkbaar met ambtelijke schaal 12 te kunnen verwerven, en advocaten die vaak complexe zaken met extra uren behandelen een netto inkomen vergelijkbaar met dat van een officier van justitie of rechter (schaal 15).

38. Rapport, p. 149.