

Vergaderjaar 2017–2018

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2018

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de versterking van de rechtsbijstand in ZSM-zaken en over de evaluatie van de pilots met snelle betekenisvolle rechterlijke interventies.

Voor beide trajecten breekt een nieuwe fase aan nu de fase van pilots en experimenten is afgesloten. Er kan nu gewerkt worden aan een verdere uitrol op basis van de in pilots en experimenten opgedane kennis en ervaringen. In het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) waarin de landelijke bestuurders van onder meer de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie zijn vertegenwoordigd, is de steun uitgesproken voor de verdere uitwerking en uitrol van beide trajecten, die uiteindelijk op regionaal niveau vorm zullen moeten krijgen.

Met deze brief geven wij uitvoering aan de motie Buitenweg c.s.¹ waarin de regering wordt verzocht de Kamer te informeren over de verdere aanpak van ZSM-rechtsbijstand in 2018. Daarnaast geven wij hiermee gehoor aan de toezegging uit de brief van 27 november 2017² over de bredere en meer reguliere toepassing van vormen van snelrecht in strafzaken. Het evaluatieverslag van de pilots met snelle betekenisvolle rechterlijke interventies is als bijlage bij deze brief gevoegd³.

Versterking rechtsbijstand in ZSM-zaken

Naarmate de zogeheten ZSM-werkwijze van politie en Openbaar Ministerie zich verder ontwikkelde, rees de vraag of de versnelling die deze werkwijze met zich meebrengt, en – als onderdeel daarvan – de mogelijkheid van een snelle afdoening buiten de rechter om, noodzaakt tot een eerder en intensiever aanbod van rechtsbijstand. Het gaat dan om

¹ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 51.

² Kamerstuk 29 279, nr. 398.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

het inbouwen van aanvullende waarborgen in het ZSM-proces, onverlet de reeds bestaande rechten van verdachten in de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

In eerdere brieven heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven de rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze te willen intensiveren.⁴ Deze intensivering houdt in dat iedere aangehouden verdachte wiens zaak via de ZSM-werkwijze wordt behandeld in beginsel geen afstand kan doen van zijn wettelijke recht op consultatie van een advocaat voorafgaand aan zijn politieverhoor dan nadat hij door een advocaat is gewezen op de consequenties daarvan, het zogeheten standaardconsult.

Hoe wordt op dit moment voorzien in rechtsbijstand bij ZSM?

Momenteel heeft iedere aangehouden verdachte het wettelijke recht op kosteloze rechtsbijstand van een advocaat voorafgaand aan (consultatiebijstand) én sinds 1 maart 2016 ook tijdens zijn verhoor (verhoorbijstand) door de politie. Daarnaast heeft de verdachte recht op kosteloze rechtsbijstand in geval van een eventueel daarop volgende in verzekeringstelling door de hulpofficier van justitie. Of een zaak via ZSM wordt afgehandeld of niet doet daarvoor niet ter zake. ZSM is «slechts» een werkproces dat de rechten van verdachten onverlet laat.

In de huidige situatie kunnen meerderjarige verdachten zelfstandig afstand doen van hun recht op consultatiebijstand. Sinds 1 maart 2017 kunnen kwetsbare meerderjarige verdachten⁵ slechts ten overstaan van een advocaat afstand doen van hun recht op consultatiebijstand (ongeacht de ernst van de verdenking). Minderjarigen kunnen geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand.

Het is bovendien sinds oktober 2015 staand beleid van het OM dat een door het OM opgelegde strafbeschikking in de vorm van een geldboete enkel direct (ter plekke) kan worden betaald indien de verdachte is voorzien van rechtsbijstand. In alle andere gevallen krijgt de verdachte een strafbeschikking mee of thuisgestuurd en heeft hij twee weken de tijd om zich te beraden, verzet aan te tekenen en de zaak eventueel aan de rechter voor te leggen. De verdachte wordt dus niet geconfronteerd met een onherroepelijke beslissing zonder dat hij zich van rechtsbijstand heeft (kunnen) voorzien of zonder dat hij de zaak (alsnog) aan de rechter kan voorleggen.

Aanvullend op deze verschillende vormen van rechtsbescherming op verschillende momenten in het ZSM-proces hebben de betrokken organisaties (OM, politie, NOvA, Raad voor rechtsbijstand) gezamenlijk vastgesteld dat een intensivering van de rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze gewenst is om de rechten van verdachten op een goede manier te kunnen waarborgen. Door alle verdachten die via ZSM binnenkomen «standaard» te voorzien van consultatiebijstand van een advocaat voorafgaand aan hun eerste verhoor door de politie, zou voor alle verdachten een minimumniveau aan rechtsbijstand verzekerd zijn en dus de rechtsstatelijkheid van deze aanpak voldoende zijn gewaarborgd.

⁴ Brieven van 22 augustus 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 119) en 15 november 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 131).

⁵ Onder het begrip «kwetsbaar» vallen personen met een verstandelijke beperking of psychische stoornis.

Inhoudelijk zijn alle betrokken partijen het eens over deze «intensivering». Over de vraag hoe dit te in de praktijk te organiseren, in het bijzonder in combinatie met het per 1 maart 2016 ingevoerde recht op verhoorbijstand, was geen overeenstemming, vooral omdat geen zicht bestond op de organisatorische, operationele en financiële consequenties. Daarom heeft een extern onderzoeksbureau (AEF) in een business-case-traject onderzoek gedaan naar de consequenties van verschillende manieren om de voorgenomen intensivering van de rechtsbijstand binnen het ZSM-proces te organiseren.^{6 7} De resultaten daarvan zijn begin 2018 opgeleverd.⁸

Aan de hand van de uitkomsten van het business case-traject hebben de hierboven genoemde partijen gezamenlijk een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de structurele organisatie van de rechtsbijstand binnen ZSM. De belangrijkste vraag daarbij was hoe de voorgenomen intensivering van de consultatiebijstand zou moeten worden vormgegeven, bijvoorbeeld fysiek of via videoconferentie.

Belangrijk uitgangspunt is dat de ketenpartners op regionaal niveau bepalen hoe in de praktijk de rechtsbijstand wordt georganiseerd. Gedachte daarachter is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de regionale situatie voor wat betreft aantallen aangehouden verdachten, ophoudlocaties, geografische spreiding (reisafstanden) en lokale ontwikkelingen met betrekking tot huisvesting en ICT. Tegelijkertijd is onderkend dat gelet op de noodzakelijke voorbereidingen en investeringen in o.a. huisvesting en ICT bij met name de politie, de implementatie van de beoogde eindsituatie pas op langere termijn (vanaf 2020) gerealiseerd zal kunnen worden. Naast afspraken over het toekomstbeeld zijn ook afspraken gemaakt over ontwikkelingen die op korte termijn al in gang gezet kunnen worden. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het onderzoeken van de mogelijkheden om (aanvullend) te voorzien in afdoeningsbijstand bij directe afdoening binnen ZSM en de haalbaarheid van ruimere openingstijden van de piketafdeling van de Raad voor de Rechtsbijstand (en de daarbij behorende randvoorwaarden zoals beschikbaarheid van advocaten en beschikbare ruimtes om bijstand te verlenen op politiebureaus), gekoppeld aan ZSM.

Het voorgaande vereist dat alle betrokken partijen zich voor de komende jaren committeren aan een transitieproces, waarbij gezamenlijk (op regionaal niveau) wordt gewerkt aan het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen.

Snelle betekenisvolle rechterlijke interventies

Burgers verwachten dat de overheid snel en kortdurend optreedt tegen misstanden. Een snelle afdoening van strafzaken schept duidelijkheid voor verdachten en slachtoffers. Voor het overgrote deel van de strafzaken geldt dat de doorlooptijd korter kan. De arrondissementen waar het snelrecht regulier onderdeel is van het afdoeningsrepertoire realiseren aanzienlijke betere doorlooptijden in ZSM-zaken dan de arrondissementen

⁶ Dit onderzoek is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd bij brief van 14 november 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 131).

⁷ Het betrof de volgende drie hoofdscenario's: 1. De advocaat heeft vanuit de ZSM-locatie via videocommunicatie contact met de arrestant 2. De advocaat gaat naar de arrestant toe 3. De advocaat heeft vanaf het eigen kantoor via videocommunicatie contact met de arrestant.

⁸ Het eindrapport «Doorrekening intensivering rechtsbijstand binnen ZSM» (AEF, februari 2018) is als bijlage bij deze brief gevoegd, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

waar dat niet het geval is. Waar het snelrecht regulier onderdeel is van het afdoeningsrepertoire zien we een vorm van zaakselectie die ertoe leidt dat veel zaken geschikt worden geacht om snel op zitting te brengen in combinatie met een vorm van ketenprocesmanagement bij de parketten en rechtbanken dat ervoor zorgt dat politie, reclassering en slachtofferhulp hieraan bijdragen en meewerken.

Pilots ZSM en rechterlijke interventies

In 2015 is de werkgroep ZSM en rechterlijke interventies als onderdeel van het Ketenprogramma ZSM aan de slag gegaan met de uitdaging de aansluiting tussen het ZSM-proces en de rechtspraak te verbeteren. Hierbij is de focus komen te liggen op het uitvoeren van pilots met het zittingstype snelrecht voor niet-gedetineerden (SR NG). SR NG is een zittingstype waarbij zaken met een niet-gedetineerde verdachte binnen de beoogde termijn van 3–4 weken op zitting worden gebracht.

Nadat ZSM als ketenprogramma eind 2016 eindigde is besloten om in 2017 door te gaan met de lopende pilots, het aantal pilots uit te breiden, naast ZSM-zaken ook andere zaken zoals Tul-zaken (tenuitvoerlegging) in de pilots mee te nemen en de pilots begin 2018 te evalueren.

Belangrijke conclusie uit de evaluatie van de pilots is dat het SR NG waardevolle resultaten oplevert mits is zorggedragen voor een strakke ketencoördinatie en wordt ingezien dat veel zaken zich lenen voor een snelle afdoening – ook de zaken met een slachtoffer en/of inbreng van de reclassering. Voorts wordt in het evaluatieverslag geconcludeerd dat het verder doorgaan met pilots geen toegevoegde waarde meer heeft: er zijn voldoende ervaringen opgedaan die bouwstenen vormen om verdere implementatie van het SR NG te realiseren.

Hoe nu verder?

In de regio's waar al snelrechtzittingen plaatsvinden is – met uitzondering van Amsterdam en Den Haag – de uitdaging om een robuuster zaaksvolume te realiseren. In andere regio's kan worden gestart met de invoering van een van de modaliteiten die in de pilots SR NG zijn beproefd. Deze modaliteiten behelzen het zogeheten rechter-commissaris model of het reguliere zittingsmodel. In het rechter-commissaris model vindt de logistieke voorbereiding en planning van zittingen plaats bij het kabinet rechter-commissaris en behandelt de rechter-commissaris de zaken ter zitting in hoedanigheid van politierechter. In het reguliere zittingsmodel is het zittingsbedrijf belast met de logistieke voorbereiding en planning van zittingen en doet de politierechter de zittingen. Daarbij kan worden ingezet op een gecombineerde aanpak van rechterlijke afdoeningen door middel van supersnelrecht (binnen de termijn van de in verzekeringstelling), snelrecht (binnen de termijn van de bewaring) en SR NG (binnen de termijn van 3–4 weken) omdat de ervaring leert dat zo'n aanpak een belangrijke katalysator vormt voor de realisering van een robuust zaaksvolume. Waar supersnelrecht en snelrecht al plaatsvond of plaatsvindt levert dit een gunstige «pole position» op voor de invoering van SR NG. Andersom zorgt SR NG ervoor dat op meer plekken in de week zittingen kunnen worden gehouden die mede gevuld kunnen worden met supersnelrecht- en snelrechtzaken.

Aanpak

Versterking rechtsbijstand

Met het oog op de versterking van de rechtsbijstand in ZSM-zaken zal na de zomer in overleg met de (regionale) ketenpartners in de regio's

Zeeland- West Brabant en Rotterdam «werkendeweg» worden gestart met de lokale vormgeving van nieuwe werkwijzen met het oog op de toepassing van het standaardconsult en het onderzoeken van de mogelijkheden van aanvullende procesverbeteringen, zoals landelijk door de ketenpartners overeengekomen. Vanaf 2019 is een stapsgewijze uitbreiding voorzien naar (uiteindelijk alle) andere regio's, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de «best practices» die in de startregio's zijn ontwikkeld.

Om dit te kunnen realiseren zal het Ministerie van JenV voorzien in de ondersteuning van een in te richten ketenprogramma (programma van en voor de ketenpartners) door middel van de financiering van een externe landelijke projectbegeleider met ruime ervaring en kennis van de strafrechtketen. De inzet van deze projectbegeleider is voorzien tot eind 2019.

Maatschappelijk effectieve strafrechtspraak

Over het verder invoeren van supersnelrecht, snelrecht en SR NG als reguliere afdoeningsmodaliteiten zullen de komende twee jaar in elk van de arrondissementen (verdere) afspraken worden gemaakt over de aanpak, governance en ambities in termen van te realiseren zaakvolume en doorlooptijden. Centraal staat daarbij dat snelheid dienstig is aan het streven naar maatschappelijk effectieve strafrechtspraak.

In de arrondissementen Amsterdam en Den Haag worden reeds meerdere snelrechtzittingen per week gehouden waardoor sprake is van een robuust zaakvolume (10 tot 25% van de politierechter-zaken). Ook in de arrondissementen Rotterdam, Oost-Brabant, Midden Nederland worden snelrechtzittingen gehouden, maar is het zaakvolume (nog) gering. In deze arrondissementen ligt er de uitdaging het zaakvolume te versterken. In elk van de overige arrondissementen zullen afspraken worden gemaakt over de invoering van een of meer snelrechtsmodaliteiten.

Wij vinden een aanpak die ziet op versterking van rechtsbijstand in ZSM-zaken in combinatie met het realiseren van meer snelheid in de rechterlijke afdoening van gedagvaarde ZSM-zaken, van belang omdat dit bijdraagt aan kwaliteit van de strafrechtspleging. Een intensievere betrokkenheid van een advocaat aan de voorkant van het ZSM-proces moet bijdragen aan kwalitatief betere OM-beslissingen die kunnen rekenen op meer draagvlak van de verdachte, minder verzetszaken en evt. daarop volgende procedures bij de rechter en beter executeerbare sancties. Een zorgvuldiger ZSM-proces draagt daarmee naar verwachting tevens bij aan een betere en snellere opvolging van zaken die via ZSM aan de rechter worden voorgelegd.

Wij zullen uw Kamer in het najaar van 2019 informeren over de voortgang van beide trajecten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker