

# Briefadvies

## Samenwerken binnen het stelsel van rechtsbijstand

29 mei 2026

## Colofon

ABDTOPConsult  
Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Jan-Kees Goet

**ABDTOPconsult**  
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

## Aan

- Directeur-Generaal Rechtshandhaving en Rechtspleging, ministerie Justitie en Veiligheid;
- Algemeen directeur/bestuurder Raad voor Rechtsbijstand

## Opdracht

ABDTOPConsult heeft van de opdrachtgevers een tweeledige opdracht gekregen:

- 1) In de rol van toegevoegd bestuurder a.i. van de Raad voor Rechtsbijstand: Strategiebepaling en uitvoering van betrokkenheid van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) bij een actuele casus;
- 2) In de rol van onafhankelijk consultant adviseren over:
  - a. het borgen van benodigde randvoorwaarden in de interne organisatie en werkprocessen voor eventuele toekomstige casussen gedurende de looptijd van de huidige wet- en regelgeving;
  - b. de rol en verantwoordelijkheid van de RvR ten behoeve van eventuele toekomstige casuïstiek onder de nieuwe wet- en regelgeving (visie).

Aanvullende vragen hierbij zijn:

- Welke randvoorwaarden moeten daartoe worden geborgd?
- Wat zijn de passende rollen van de verschillende actoren binnen het stelsel van strafvordering?<sup>1</sup>
- Welke aanpassing behoeft de wet? Er loopt een traject tot wijziging van de strafvorderingswet, daarin kunnen benodigde aanpassingen t.a.v. dit artikel worden opgenomen.
- Voorstel voor borging in de interne organisatie en werkprocessen van de RvR.

Dit briefadvies richt zich op onderdeel 2 van de opdracht die aan ABDTOPConsult is gegeven. Jan-Kees Goet is vanuit zijn rol als onafhankelijk consultant bijgestaan door Ella Schepel (RvR) en Maarten van Berckel (ministerie van Justitie en Veiligheid; hierna JenV) die als deskundige en onafhankelijke secretarissen een grote bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het advies.

<sup>1</sup> In het briefadvies opgevat als het stelsel van rechtsbijstand zoals dat functioneert binnen het strafrecht.

# Samenwerking binnen het stelsel van rechtsbijstand

## 1 Inleiding

Het recht op rechtsbijstand is verankerd in de Grondwet in artikel 18. Dat recht is uitgewerkt in verschillende wetten, waarin de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) een prominente plaats inneemt. Daarnaast zijn er ook in het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en de Advocatenwet (Advw) bepalingen opgenomen die in onderlinge samenhang het stelsel van rechtsbijstand vormen. Uitgangspunt van dat stelsel is dat iedere verdachte moet kunnen beschikken over (gesubsidieerde) rechtsbijstand. Het stelsel werkt over het algemeen naar behoren en daarmee is in Nederland (gesubsidieerde) rechtsbijstand voor bijna iedere verdachte, die dat wenst, gegarandeerd.

De problematiek waar dit advies zich op richt ziet op casuïstiek, waarin iemand als verdachte in de zin van artikel 27 WvSv is aangemerkt en waarbij de rechter (nà de piketfase) heeft geconstateerd dat de verdachte niet over een advocaat beschikt.

Hoewel de bijstand van een advocaat in een strafzaak niet verplicht is, heeft de wetgever in het WvSv (en een aantal verwante wetten) situaties benoemd waarin de bijstand van een advocaat belangrijk is. Het gaat dan in de regel om situaties waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. De bijstand van een advocaat acht de wetgever in die situaties zó belangrijk dat de rechtsbijstand voor de verdachte zelfs kosteloos is.

De praktijk laat zien dat in verreweg de meeste van die situaties een advocaat zich bij de rechter stelt als gemachtigde van een verdachte. Veelal is dat de advocaat die de verdachte in de piketfase heeft bijgestaan. Ook komt het voor dat niet de piketadvocaat maar een voorkeursadvocaat ('vrije advocaatkeuze') zich stelt als gemachtigde. Heeft een advocaat zich gesteld, dan geeft de rechter een ambtshalve last af aan de RvR met vermelding van de naam van de advocaat die zich heeft gesteld. Vervolgens geeft de RvR een toevoeging af aan die advocaat.

Soms heeft de verdachte geen advocaat die zich stelt. Het kan zijn dat de verdachte geen rechtsbijstand van een advocaat wil of dat de verdachte geen advocaat kan vinden die rechtsbijstand wil verlenen.

In de eerste situatie, kan de rechter het proces door laten gaan zonder de bijstand van een advocaat op basis van de beoordeling dat de verdachte in staat wordt geacht zijn belangen goed te kunnen behartigen. Daarentegen kan de rechter ook tot de beoordeling komen dat het niet verantwoord is het proces voort te zetten zonder de rechtsbijstand van een advocaat, bijvoorbeeld omdat het om een kwetsbare verdachte gaat.

Bij de tweede situatie - de verdachte wil wel een advocaat maar heeft er geen - kan de rechter de verdachte verzoeken om alsnog een advocaat te zoeken. Als dat niet lukt bestaat de mogelijkheid dat de verdachte op grond van artikel 13 Advw een verzoek doet aan de deken om een advocaat aan te wijzen. Deze werkwijze gaat in veel gevallen goed, maar in een aantal gevallen leidt dit niet tot een koppeling tussen een verdachte en een advocaat. De centrale in dit briefadvies te beantwoorden vraag is *hoe een*

*verdachte alsnog voorzien kan worden van rechtsbijstand als de verdachte geen advocaat heeft, maar dit wel gewenst is. Wat vraagt dat onder de huidige wet- en regelgeving en wat vraagt dat van welke partijen onder toekomstige wet- en regelgeving?*

De bij het stelsel van rechtsbijstand betrokken partijen spelen een bepalende rol bij het beantwoorden van die vraag. De partijen hebben verschillende verantwoordelijkheden onder verschillende wettelijke stelsels. Dit is een complexiteit in zichzelf, omdat geen van de betrokken partijen een vanzelfsprekende regierol of doorzettingsmacht heeft. Wel is er stelselverantwoordelijkheid, die bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna JenV) ligt. JenV is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel van rechtsbijstand. JenV kan hier op sturen met wet- en regelgeving en door het ter beschikking stellen van middelen. Daarnaast kan JenV vanuit de stelselverantwoordelijkheid de (bestuurlijke) vertegenwoordigers van de partijen bijeen roepen ten behoeve van overleg en afstemming. Het bij elkaar brengen van de partijen ten behoeve van een beter functionerend stelsel is een cruciale rol (gebleken).

## 1.1 Werkwijze en verantwoording

Voor de totstandkoming van dit advies zijn vele gesprekken gevoerd met de (bestuurlijke) vertegenwoordigers van alle bij het stelsel van rechtsbijstand betrokken partijen en enkele andere overheidspartijen vanwege hun kennis van dreigingen tegen de democratische rechtsorde. (zie bijlage 7.5. voor een overzicht van de gesprekspartners). Na een eerste informatieve ronde hebben we verdiepende gesprekken gevoerd, regelmatig nieuwe inzichten getoetst bij de betrokken partijen, intercollegiaal feedback gevraagd en gekregen en regelmatig ruggenspraak gehouden met de opdrachtgever(s). In een afrondend bestuurlijk overleg met betrokken partijen hebben we een laatste conceptversie van het advies besproken, waarna het advies definitief is gemaakt.

Er is in dit briefadvies niet tot op de persoon herleidbare informatie opgenomen. Het briefadvies bevat geen citaten.

De consultant van ABDTOPConsult heeft dit briefadvies onafhankelijk van partijen opgesteld.]

## 1.2 Leeswijzer

In paragraaf 2 gaan we in op de aanleidingen voor het briefadvies en in paragraaf 3 geven we onze bevindingen weer. Paragraaf 4 beschrijft adviezen voor het functioneren van het stelsel en in paragraaf 5 adviezen ten aanzien van de wetgeving. Het briefadvies eindigt in paragraaf 6 met een slotwoord. Aan het briefadvies zijn een vijftal bijlagen gevoegd.

# 2 Aanleidingen

Primaire aanleiding voor de adviesopdracht is de vraag hoe om te gaan met casusposities waarin sprake is van een verdachte in een impactvolle zaak, waarbij geen advocaat zich voor deze verdachte beschikbaar stelt. Daarnaast is ook de bredere problematiek van het (verplichtend) aanwijzen van advocaten aanleiding voor de adviesopdracht. De RvR ontvangt, op grond van toepasselijke artikelen uit het WvSv, opdrachten van de rechter (last) om een advocaat toe te voegen aan een verdachte. In toenemende mate ontvangt de RvR lasten die onvolledige informatie bevatten.

Bijvoorbeeld zonder naam van een advocaat, met een incorrecte of ontbrekende wettelijke grondslag, zonder informatie over het soort strafzaak. We noemen dat hier een 'onvolledige last'.

De wetgever heeft niet de bedoeling gehad om de RvR de wettelijke taak of bevoegdheid te geven om een dergelijke 'onvolledige last' uit te voeren. De RvR is daartoe ook overigens niet in staat. Het probleem bij dergelijke 'onvolledige lasten' is dat de medewerkers van de RvR niet beschikken over de benodigde achtergrondinformatie betreffende de rechtszaak en de verdachte. Hiermee kan inhoudelijk niet de juiste koppeling worden gemaakt tussen de rechtzoekende en een geschikte advocaat. Deze achtergrondinformatie berust bij de rechtbank. Uit een analyse van enkele tientallen zaken blijkt dat de aard van de zaken waarvoor een 'onvolledige last' naar de RvR wordt gestuurd divers is.

## 3 Bevindingen

De diverse gesprekken met betrokken partijen leiden op hoofdlijnen tot een drietal bevindingen. Zo zijn de taken en verantwoordelijkheden van de partijen in het stelsel van rechtsbijstand niet duidelijk (3.2). Dit leidt tot inefficiënte werkwijzen en vertragingen in strafprocessen. Interpretatieverschillen (3.3) en onvoldoende samenwerking (3.4) liggen daar soms aan ten grondslag of zijn daarvan het gevolg. Los daarvan is gebleken dat veiligheid in toenemende mate een thema is voor advocaten. Voordat we hier dieper op ingaan, behandelen we eerst het definitievraagstuk van de impactvolle zaak (3.1)

### 3.1 Impactvolle verdachte en/of zaak?

Aanvankelijk werd door de partijen in het stelsel van rechtsbijstand gesproken over een impactvolle zaak. We hebben geconstateerd dat het beter is om in dit advies uit te gaan van een impactvolle verdachte en/of zaak. De reden hiervoor is dat de verdachte – die meerdere (straf)zaken kan hebben waarvoor de verdachte rechtsbijstand wenst - een zodanige impact kan hebben op de rechtsbijstandverleners dat geen enkele advocaat meer bereid lijkt te zijn om aan deze verdachte rechtsbijstand te verlenen.

Zonder dit uitputtend te hebben onderzocht is duidelijk geworden dat de veiligheid van advocaten, hun naasten en kantoorgenoten een grote rol speelt bij de bereidheid van advocaten om impactvolle verdachten bij te staan. Duidelijkheid vooraf over de eigen weerbaarheid en wat men zelf kan doen, maar ook over de beschikbare (financiële) faciliteiten is belangrijk.

### 3.2 Taken, verantwoordelijkheden en werkwijze in het stelsel onduidelijk

De partijen in het stelsel van rechtsbijstand beschikken niet over een gezamenlijk overeengekomen en vastgestelde werkwijze met betrekking tot het (verplichtend) aanwijzen van advocaten. Dit geldt zowel voor impactvolle verdachten en/of zaken, als voor verdachten in andere zaken waar alsnog rechtsbijstand van een advocaat gewenst is. Zaken waarin nu regelmatig een 'onvolledige last' aan de RvR wordt verstrekt. We zien hiervoor twee belangrijke oorzaken. Ten eerste is er geen eenduidige en sluitende werkwijze die past bij alle voorkomende situaties. Ten tweede is er sprake van onduidelijkheid in wetgeving wat kan leiden tot verschil in interpretatie wat betreft taken en bevoegdheden van een partij.

### 3.2.1 Geen eenduidige en sluitende werkwijze voor impactvolle verdachten en/of zaken

Bij de start van deze opdracht bleek dat de partijen in het stelsel geen eenduidige en sluitende werkwijze hadden voor situaties waarbij sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak. Het ontbreken van een eenduidige en sluitende werkwijze kan ertoe leiden dat in een bepaalde fase van een proces, waarbij sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak, geen van de betrokken partijen duidelijkheid heeft over zijn rol om een advocaat bij de zaak te betrekken of aan te wijzen. Deze omstandigheden, in combinatie met onduidelijkheid bij advocaten over de vraag op welke ondersteuning ze kunnen rekenen (zie 3.1), zou tot de ongewenste situatie kunnen leiden dat er langere tijd geen advocaat voor de betreffende verdachte beschikbaar is en de doorlooptijden bij de rechtspraak oplopen. De partijen in het stelsel hebben hier tot nu toe geen goed antwoord op weten te formuleren.

Het dekenberaad heeft eind 2025 het initiatief genomen om een werkwijze op te stellen, hoe te handelen in de situatie waarin sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak. Deze werkwijze is beschreven in een Kader dat voorziet in een eenduidige werkwijze. Zie bijlage 7.1.<sup>2</sup>

Het Kader is door het dekenberaad besproken met JenV, het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de RvR, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA). Hiermee is er nog geen sprake van een door de partijen in het stelsel van rechtsbijstand gezamenlijk vastgesteld Kader. Het Kader blijft een product van het dekenberaad.

Het Kader is van toepassing als er sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak. In dat geval constateert het dekenberaad – in overleg met betrokken partijen - dat er sprake is van een impactvolle verdachte en/of strafzaak. Het Kader voorziet onder andere in een werkwijze voor het dekenberaad die gericht is op het zich beschikbaar stellen of uiteindelijk aanwijzen van advocaten voor een impactvolle verdachte en/of zaak. De betreffende advocaten krijgen, via de inzet van andere betrokken partijen, de beschikking over bepaalde noodzakelijke faciliteiten/voorzieningen en zijn bereid te voldoen aan bepaalde specifieke afspraken en verplichtingen (maatwerk invulling van de kernwaarden zoals beschreven in artikel 10a Advw) die hen geschikt maken/voorbereiden op het vervullen van de rol van advocaat van een impactvolle verdachte en/of zaak. Ook advocaten die op verzoek van een impactvolle verdachte door de RvR zijn toegevoegd kunnen gebruik maken van dezelfde voorzieningen en moeten bij toepassing voldoen aan hetzelfde kader. Om het dekenberaad in staat te stellen om daadwerkelijk (al dan niet vrijwillig) een advocaat aan te wijzen is medewerking van meerdere partijen uit het stelsel noodzakelijk om de in het Kader beschreven werkwijze vast te stellen en als uitgangspunt te nemen bij mogelijke casuïstiek.

ABDTOPConsult heeft met waardering kennisgenomen van bovengenoemd initiatief van het dekenberaad. Het is betekenisvol dat het dekenberaad dit heeft gedaan en dat het hierover in gesprek is gegaan met de andere partijen in het stelsel, inclusief het ministerie van JenV.

<sup>2</sup> Het Kader is een 'levend document' en wordt werkenderwijs waar nodig bijgesteld.

### 3.2.2 Ook geen afgestemde werkwijze in overige strafzaken

Naast de eenduidige werkwijze voor impactvolle verdachten en/of zaken is het ook nodig dat er een afgestemde werkwijze wordt vastgesteld voor de overige strafzaken. Het gaat hier om zaken waarin de verdachte niet beschikt over een advocaat en het type strafzaak dit wel vereist. Kortweg in dit briefadvies aangeduid als overige strafzaken. De huidige gang van zaken leidt tot extra werklast voor betrokken partijen.

Uit onderzoek bij de RvR blijkt dat de RvR de afgelopen jaren in toenemende mate (in 2024: 145 keer) een 'onvolledige last' ontvangt vanuit de verschillende gerechten en gerechtshoven. Uit een nadere analyse blijkt dat deze 'onvolledige lasten' voortkomen uit een besluit van de rechter dat een verdachte die zonder advocaat voor de rechter verschijnt, alsnog van een advocaat moet worden voorzien.<sup>3</sup> Het is in principe aan de verdachte zelf om een advocaat te zoeken.

Voor een deel van deze rechtzoekenden wordt een 'onvolledige last' naar de RvR gestuurd. De 'onvolledige lasten' worden gebruikt voor uiteenlopende zaken, zijn voorzien van uiteenlopende wettelijke grondslagen en soms van geen enkele grondslag. Dergelijke 'onvolledige lasten' komen op verschillende manieren bij de RvR binnen en zijn niet uniform samengesteld. Het risico op onvolkomenheden, zoals foutieve en incomplete gegevens over de verdachte en de betreffende zaak, is hierdoor groot. Bovendien levert deze manier van werken veel extra werk op voor zowel de gerechtsmedewerkers als de medewerkers van de RvR. De betrokken medewerkers van de RvR proberen de problemen met de 'onvolledige lasten' - ondanks de gebreken aan de inhoud van de opdracht en onduidelijkheden over de bevoegdheid van de RvR - zo goed mogelijk langs informele weg op te lossen gelet op de betrokken belangen. In de praktijk betekent dit veel onderling contact, afstemming en extra werk.

Rechtzoekenden kunnen, als zij zelf geen advocaat hebben kunnen vinden die hen wil bijstaan, ook een beroep doen op de deken, via artikel 13 Advw. De deken ontvangen jaarlijks honderden (in 2024: 557 keer) artikel 13 verzoeken.<sup>4</sup> Dit aantal is groeiende. Niet duidelijk is hoeveel van deze verzoeken verband houden met strafzaken, wel blijkt ruwweg een kwart van de verzoeken daadwerkelijk voor een artikel 13 aanwijzing in aanmerking te komen. De (niet gehonoreerde) artikel 13 verzoeken leveren de deken veel werk op. Bovenstaande maakt duidelijk dat het ontbreken van een eenduidige werkwijze veel extra werk kost. Dit komt niet ten goede aan de proceseconomie en werkt mogelijk ook in het nadeel van de rechtzoekenden.

### 3.3 Verwarrende terminologie WvSv

Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat de terminologie in de wetgeving verwarrend is.

In 2017 is in artikel 40WvSv een als technisch bedoelde wijziging in terminologie doorgevoerd. Zowel in artikel 40 WvSv als in andere artikelen van het WvSv en andere wetten is consequent de term 'aanwijzen' doorgevoerd, met als doel om eenheid van de gebruikte terminologie te bereiken. De term 'aanwijzen' is gebruikt in navolging van het 'aanwijzen' van advocaten door de RvR in de zogenaamde piketfase. Piket betreft een spoedeisende vorm van rechtsbijstand. Om ervoor te zorgen dat er op ieder moment van de dag voldoende gekwalificeerde advocaten

<sup>3</sup> Het WvSv kent verschillende grondslagen hiervoor.

<sup>4</sup> Zie jaarverslagen dekenberaad over de afgelopen jaren.

beschikbaar zijn heeft de RvR een piketvoorziening getroffen. Advocaten melden zichzelf hiervoor aan en worden op basis van opgegeven beschikbaarheid ingeroosterd. Een ingeroosterde advocaat kan een ontvangen piketmelding (aanwijzing) weigeren, in dat geval benadert de RvR de eerstvolgende advocaat op het rooster.

Onbedoeld is met het harmoniseren van terminologie de situatie ontstaan dat door een interpretatie van de term "het door de RvR aanwijzen van een advocaat", de uitleg kan worden gegeven dat de RvR ook daadwerkelijk bevoegd en in staat is om dat buiten de piketregeling te doen. De wetwijziging van 2017 heeft niet de bedoeling gehad om een nieuwe bevoegdheid voor de RvR te creëren, die neer zou komen op het kunnen aanwijzen van een advocaat. In de praktijk blijkt dat strafrechters die bevoegdheid wel in de tekst van artikel 40 WvSV lezen.<sup>5</sup>

### 3.4 Ketensamenwerking

Tijdens de uitvoering van deze opdracht is gebleken dat de "technische" informatie-uitwisseling tussen enkele partijen in de keten onvoldoende professioneel verloopt. Met name de wijze waarop lasten vanuit de verschillende gerechten naar de RvR wordt gestuurd moet verbeterd worden. De huidige werkwijze brengt de nodige risico's op fouten met zich mee. Door de onderlinge verschillen in werkwijze tussen de gerechten ontvangt de RvR een diversiteit aan binnenkomende civiele en strafrechtelijke lasten. Bovendien bevatten de lasten geregeld niet de benodigde gegevens om een last goed te kunnen beoordelen en uit te voeren. Denk aan de omschrijving van het strafrechtelijk feit (inclusief artikelnummer) én de wettelijke grondslag voor de afgifte van een last.

Bij ontbrekende of foutieve gegevens zoals de naam van de advocaat of wanneer de last per post of email binnenkomt, moeten deze binnenkomende lasten handmatig worden verwerkt, met het risico op fouten. Het handmatig verwerken levert ook meerwerk op voor de gerechten en voor de RvR.

## 4 Adviezen functioneren stelsel van rechtsbijstand

ABDTOPConsult onderstreept de noodzaak voor het naar behoren functioneren van het stelsel van rechtsbijstand. Het gaat hier immers om een van de fundamenteën van de rechtsstaat, het recht op een advocaat in het strafproces. Alle partijen dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het stelsel van rechtsbijstand, ieder vanuit de eigen onafhankelijke positie en verantwoordelijkheid. Geen van de betrokken partijen kan alleen het verschil maken. Er zijn veel onderlinge afhankelijkheden, of positief uitgedrukt: samen kunnen de partijen het stelsel robuuster en succesvoller maken. Dit vraagt betrokkenheid, minder vrijblijvendheid en het leveren van een wezenlijke bijdrage, ook in situaties waarin niet direct helder is welke partij wat zou moeten doen. Om dit waar te kunnen maken komt ABDTOPConsult met de volgende adviezen.

Allereerst wordt geadviseerd om zowel voor impactvolle zaken en/of verdachten (4.1) als voor andere zaken waar op last van de rechter alsnog een advocaat moet worden gezocht (4.2) een vast draaiboek, respectievelijk een afgestemde werkwijze te volgen. De hoofdlijnen van dit draaiboek en de afgestemde werkwijze worden in dit advies kort beschreven. ABDTOPConsult

<sup>5</sup> ECLI:NL:HR:2023:72, ECLI:NL:GHAMS:2025:3000.

beveelt aan dat de partijen in het stelsel van rechtsbijstand het draaiboek en de afgestemde werkwijze vaststellen.

Ook adviseren wij om te investeren in verbeterde samenwerking in het stelsel van rechtsbijstand, informatiebeveiliging (4.3) en te investeren in een afgeschermd werkwijze voor impactvolle verdachten en/of zaken (4.4). Ten slotte het advies om de samenwerking in de driehoek: eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer te verbeteren (4.5).

## 4.1 Draaiboek impactvolle verdachte en/of zaken

ABDTOPConsult adviseert dat de partijen in het stelsel van rechtsbijstand - geïnspireerd door het Kader van het dekenberaad - een gezamenlijk draaiboek vaststellen: het 'draaiboek impactvolle verdachten en/of zaken'. Alle partijen dragen verantwoordelijkheid om naar vermogen een bijdrage te leveren om de uitvoering van het draaiboek mogelijk te maken. Wij realiseren ons dat het niet zomaar mogelijk is dat de partijen juridisch bindende afspraken maken over de vaststelling van het draaiboek. Een goede start is als alle betrokken partijen op bestuurlijk niveau in een startbijeenkomst – onder leiding van de directeur generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) die de rol van stelselverantwoordelijke namens JenV vervult- uitspreken dat zij zich gebonden achten aan het draaiboek als gezamenlijke werkwijze. Dit betekent dat partijen in drie fasen een bijdrage leveren: de *voorbereidende* fase van het draaiboek, de fase van daadwerkelijke *toepassing* van het draaiboek en de fase van *evaluatie* en doorontwikkeling van het draaiboek.

JenV heeft als stelselverantwoordelijke de rol om voorbereiding, beheer en onderhoud van het Draaiboek te faciliteren (procesbewaker). JenV is hiermee niet betrokken bij de daadwerkelijke toepassing van het draaiboek in het geval zich een concrete casus voordoet. Dan zijn andere partijen in het stelsel van rechtsbijstand aan zet. De vraag kan natuurlijk gesteld worden of deze werkwijze houdbaar is: wat als één van de partijen zich niet houdt aan de gemaakte afspraken? Op basis van de gevoerde gesprekken gaan wij ervan uit dat de partijen elkaar hierop aanspreken, vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en de eigen professionaliteit. JenV heeft als stelselverantwoordelijke de rol om te bewaken of de gemaakte afspraken in de praktijk haalbaar zijn en of vastlegging in wet- of regelgeving noodzakelijk is. Het vastleggen in wet- en regelgeving geldt als ultimum remedium.

### Advies 1

Stel met betrokken partijen het draaiboek rechtsbijstand in impactvolle verdachten en/of zaken vast. Stelselverantwoordelijke JenV borgt onderhoud en beheer van het proces.

### 4.1.1 Voorbereidende fase

De *voorbereidende* fase heeft als doel om ervoor te zorgen dat alle partijen in het stelsel van rechtsbijstand voorbereid zijn op een concrete casus door middel van het (opstellen van) het draaiboek waarin ze niet alleen aangeven wat ze zelf kunnen leveren, maar ook weten wat van de andere partijen (niet) verwacht mag worden. Deze partijen kunnen als het ware door een druk op de knop snel in actie komen om het draaiboek te activeren. Voor een schematische weergave van het draaiboek zie bijlage 7.2.

Met name het voorbereiden van gekwalificeerde (strafrecht)advocaten op een mogelijke rol als verlener van rechtsbijstand aan impactvolle verdachten

en/of in impactvolle zaken is een cruciaal onderdeel van een goede voorbereiding. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de mentale en fysieke weerbaarheid, ICT-weerbaarheid en duidelijkheid over ondersteunende faciliteiten thema's zijn die voor advocaten van groot belang zijn (3.1). Alle partijen in het stelsel van rechtsbijstand kunnen daar vanuit de eigen rol direct of indirect een bijdrage aan leveren. Bijlage 7.3 bevat een, niet limitatief bedoeld, overzicht van uit het draaiboek voortvloeiende acties per betrokken partij.

Met het door de partijen, betrokken bij het stelsel van rechtsbijstand, gezamenlijk vaststellen van het draaiboek committeren deze partijen zich aan het leveren van de mogelijke inspanningen die van hen worden verwacht bij een concrete casus.

#### 4.1.2 Toepassende fase

Om het draaiboek in het geval van een concrete casus in werking te stellen (*toepassing*) moet het voor alle betrokken partijen in het stelsel van rechtsbijstand mogelijk zijn om te signaleren dat er mogelijk sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak. Het dekenberaad neemt dan het initiatief om betrokken partijen bijeen te roepen. De betreffende partijen zorgen ervoor dat zij vertegenwoordigers met voldoende mandaat afvaardigen, zodat dit overleg zo effectief mogelijk kan zijn. Onder leiding van het dekenberaad wordt gezamenlijk onderzocht of er sprake is van een impactvolle verdachte en/of zaak. In bijlage 7.4 is een aantal criteria opgenomen dat behulpzaam is bij het gesprek hierover. Formeel is hier geen sprake van een besluit (waartegen rechtsmiddelen open staan), maar van een constatering die voor de betrokken partijen het signaal is dat het draaiboek van toepassing is en dat mogelijk een bijdrage geleverd moet worden aan stappen die moeten leiden tot rechtsbijstandverlening aan de betrokken rechtzoekende door gekwalificeerde advocaten. Het hier beschreven proces kenmerkt zich door onderling vertrouwen en vertrouwelijkheid.

Een goed werkend stelsel, met partijen die zijn voorbereid en die bij een concrete casus weten wat er van hen wordt verwacht, zou in staat moeten zijn om voor iedere verdachte (ook een impactvolle verdachte en/of zaak) in rechtsbijstand te voorzien. Uitgangspunt is dat de betreffende partijen in het stelsel aan de hand van het draaiboek alles in het werk stellen om de verdachte van een advocaat te voorzien. Als na (herhaalde) inspanning van de betrokken partijen geconstateerd wordt dat ondanks de inzet van alle partijen het niet is gelukt een advocaat voor de verdachte te vinden, dan is het uiteindelijk aan de rechter om een beslissing te nemen.

In bijlage 7.2 is een schema opgenomen ter illustratie van de hier beschreven werkwijze.

#### 4.1.3 Evaluatiefase

De verwachting is dat het draaiboek slechts incidenteel zal worden gebruikt. Dit betekent dat actief gestuurd moet worden op het lerend vermogen van de betrokken partijen. Het advies aan DGRR/JenV is om na elk gebruik van het draaiboek een vast evaluatiemoment in te bouwen en met betrokken organisaties afspraken te maken over mogelijke verbeteringen in de werkwijze van de betrokken partijen en dit weer vast te leggen in het draaiboek. Om te voorkomen dat afspraken verwateren moet, bij uitblijven van casuïstiek, actief gestuurd worden op het periodiek bijeenkomen van partijen om te bespreken of het draaiboek nog actueel is.

Een succesvolle toepassing van het draaiboek legt een belangrijke basis onder het optimaal functioneren van het stelsel van rechtsbijstand bij impactvolle verdachten en/of zaken. Ook als de uitkomst zou zijn dat een impactvolle verdachte – ondanks alle inspanningen van de betrokken partijen - niet zou kunnen worden voorzien van een advocaat, kan worden gesproken van een adequate toepassing van het draaiboek.

## 4.2 Afgestemde werkwijze reguliere last tot toevoeging

Naast de problematiek van de impactvolle verdachten en/of zaken, zijn er niet impactvolle verdachten (3.3.2) die geen advocaat hebben, maar die dat zelf wel wenselijk vinden en/of waarbij de rechter op grond van het WvSv besluit dat in rechtsbijstand moet worden voorzien.

Een door partijen binnen het stelsel gedeeld beeld is dat er geen afgestemde werkwijze is om voor deze groep in een advocaat te voorzien, mede omdat het voor de verschillende partijen niet duidelijk is wie voor welke rol verantwoordelijk is en hoe de onderlinge samenwerking moet lopen. Het gaat hier vooral om de rollen van de rechter, de deken en de RvR en om hun onderlinge werkwijze. Wel ziet ABDTOPConsult dat de betrokken medewerkers van deze partijen in voorkomende situaties ad hoc proberen oplossingen te vinden, vanuit hun (servicegerichte) verantwoordelijkheidsgevoel voor een adequate rechtsbijstandsverlening. Het betreft hier een klein percentage van het totale aantal ambtshalve toevoegingen, waaraan echter naar verhouding onevenredig veel tijd wordt besteed.

Het onevenredige tijdsbeslag en de impact van deze problematiek noodzaakt om dit met voorrang op te pakken.

Doel hiervan is:

- dat de rechtzoekende sneller wordt voorzien van een advocaat;
- duidelijkheid ontstaat over de rollen van de partijen in hun onderlinge samenwerking;
- een einde komt aan het ad hoc karakter van het zoeken van oplossingsrichtingen;
- het verminderen van de kans op fouten;
- het verbeteren van de doorlooptijden;
- een betere proces economie voor alle partijen.

ABDTOPConsult adviseert om daarbij twee parallelle sporen te bewandelen: een tijdelijke afgestemde werkwijze en het beleidskompas.

### 4.2.1 Spoor A: Een tijdelijke, afgestemde werkwijze

Het met spoed uitwerken van een informele afgestemde werkwijze tussen rechter, deken en RvR. Het hanteren van die afgestemde werkwijze is bedoeld voor de periode tot aan implementatie van de uit het beleidskompas voortvloeiende oplossingsrichting(en). Voor de informele werkwijze kan voortgeborduurd worden op "best practices", die partijen in individuele gevallen hanteren om te komen tot een advocaat voor een verdachte. Het elkaar tijdig informeren en voorzien van zoveel mogelijk relevante gegevens speelt daarbij een cruciale rol. Geadviseerd wordt om op basis van deze "best practices" te komen tot een afgestemde werkwijze. Geadviseerd wordt om deze tussen de partijen afgestemde werkwijze te vertalen in werkinstructies of werkafspraken binnen de RvR, de gerechten/hoven en tussen de deken. Dit levert houvast op voor medewerkers, het bevordert de onderlinge samenwerking en het voorkomt onnodig meerwerk voor de betreffende partijen. Doel hiervan is ook dat de lasten die de RvR ontvangt uitvoerbaar moeten zijn.

ABDTOPConsult adviseert JenV als stelselverantwoordelijke het initiatief te nemen om deze afgestemde werkwijze op korte termijn te realiseren

#### Advies 2

Voer op korte termijn een tijdelijke, afgestemde werkwijze tussen rechter, deken en RvR in

### 4.2.2 Spoor B: Beleidskompas

ABDTOPConsult adviseert het met spoed opstarten van een beleidskompas traject, waarbij bij de probleemanalyse de variëteit aan zaken, de oorzaken en de omvang van het probleem en de verschillende positie van verdachten, waaronder de (extra) problematiek van kwetsbare verdachten beter in kaart wordt gebracht. Wij zijn op deze aandachtspunten gestuit, maar konden gegeven de beperkte doorlooptijd van de opdracht niet zelf deze diepgang aanbrenge.

Bij de mogelijke oplossingsrichtingen wordt geadviseerd wordt om in ieder geval te onderzoeken (al dan niet in samenhang):

- hoe interpretatieverschillen over 40 WvSv (en aanverwante bepalingen) en de Memorie van Toelichting voorkomen kunnen worden;
- of en hoe de tijdelijke afgestemde werkwijze tussen rechter, deken en RvR geconsolideerd kan worden;
- de mogelijkheden om aan een of meerdere van de partijen een nieuwe wettelijke taak op te dragen om een advocaat te zoeken, als de rechtzoekende zelf geen advocaat vindt.

#### Advies 3

Start met spoed een beleidskompastraject voor nader onderzoek van mogelijke oplossingsrichtingen.

### 4.3 Ketensamenwerking en informatiebeveiliging

Om de eerder gesignaleerde gebrekkige ketensamenwerking (3.4) te verbeteren, adviseert ABDTOPConsult dat de rechtbanken/hoven en de RvR afspraken maken over een eenduidige werkwijze. Dat vraagt aan beide kanten de bereidheid om de werkwijze beter op elkaar af te stemmen en om in eerste instantie via de bestaande digitale verbinding en zo snel mogelijk via de nieuwe digitale verbinding te komen tot een eenduidige, afgestemde werkwijze. Daarnaast moeten de lopende ICT-vernieuwingsprogramma's worden gezien op standaardisatie. Hiermee wordt de onderling samenwerking efficiënter.

Het werken met afgesproken verplichte formats, die de rechtbank- of hof medewerkers helpen om de juiste gegevens in te voeren en de medewerkers van de RvR in staat stellen om op basis van die gegevens een advocaat toe te voegen, levert voor zowel rechtbanken/hoven, de RvR en mogelijk ook de dekens efficiencywinst op. Het is raadzaam om hierover zo snel mogelijk afspraken te maken, zodat deze verbetering kan worden meegenomen in bestaande ICT-verbeterprogramma's.

#### Advies 4

Verbeter de ketensamenwerking tussen rechtbanken, gerechtshoven en RvR door afspraken te maken over eenduidige (digitale) samenwerking

### 4.4 Afgeschermdde werkwijze RvR en andere partijen

Voor impactvolle verdachten en/of zaken heeft de RvR nog geen aparte en afgeschermdde werkwijze formeel vastgesteld. Indien een verdachte en/of zaak als impactvol is aangemerkt moet vanaf het moment dat deze zaak bij de RvR binnenkomt deze direct gemarkeerd wordt als impactvol. Vanaf dat moment geldt voor de zaak een aparte werkwijze. De benodigde werkzaamheden moeten in een afgeschermdde (ICT) omgeving plaatsvinden en alleen toegankelijk zijn voor daarvoor aangewezen medewerkers, onder toezicht van één leidinggevende/MT-lid.

ABDTOPConsult beveelt ook andere partijen in het stelsel aan te onderzoeken of een aparte (afgeschermdde) werkwijze nodig is wanneer sprake is van impactvolle verdachten en/of zaken.

#### Advies 5

Stel, zo nodig, een afgeschermdde werkwijze vast rondom impactvolle verdachten en/of zaken en implementeer deze

### 4.5 Samenwerking in de driehoek

De RvR ressorteert als Zelfstandig Bestuursorgaan onder het ministerie van JenV. Opdrachtgever namens JenV is de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. De eigenaar is de plaatsvervangend secretaris-generaal van hetzelfde ministerie. Opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer werken samen in de driehoek onder voorzitterschap van de eigenaar. Het is belangrijk dat de deelnemers in de driehoek rolvast zijn en elkaars positie erkennen en daarnaar handelen. De driehoek heeft mede als functie om te kunnen agenderen en signaleren, ook vanuit de opdrachtnemer. In de uitvoering van deze opdracht is gebleken dat het vraagstuk van onduidelijkheid en leemte in de wetgeving regelmatig is besproken in de driehoek, maar dat de gesprekken hierover niet tot een voor de betrokken partijen bevredigende uitkomst hebben geleid. Het is aan te bevelen dat - in het geval zich dergelijke vraagstukken in de driehoek voordoen - partijen afspraken maken over objectivering en analyse van het vraagstuk, bijvoorbeeld door het volgen van de stappen van het beleidskompas. Het gezamenlijk belang van een goed functionerend stelsel zou hierin leidend moeten zijn. Hierbij kan ook de betrokkenheid van andere partijen uit het stelsel, of vanuit het departement (buiten de driehoek) wenselijk zijn. De hier bedoelde afspraken kunnen in voorkomende gevallen ook worden toegepast op casuïstiek, waarbij een casus als voorbeeld kan dienen voor de analyse hoe het beleid uitpakt.

Het is aan te bevelen dat de driehoek de uitvoering van de aanbevelingen van dit briefadvies bewaakt en dat zo nodig actie wordt ondernomen als aanbevelingen niet (tijdig) worden opgevolgd. In de driehoek komen de verschillende verantwoordelijkheden samen. Daarmee kan ook - gecoördineerd - richting andere partijen in het stelsel van rechtsbijstand worden geacteerd. JenV is als beleidsdepartement verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel. De driehoek kan als gremium helpend zijn in het waarmaken van deze verantwoordelijkheid.

## 5 Advies wetgeving

Aanvullend op de adviezen in de voorgaande paragraaf volgen hier nog drie wetgevingsadviezen. Om de eerder geconstateerde verwarring rondom 'aanwijzen' (3.3) weg te nemen is wijziging van wetgeving noodzakelijk (5.1). Ook het wegnemen van een leemte in de wetgeving waar het gaat om de partij die bevoegd is tot het aanwijzen van een advocaat vraagt om wetgeving (5.1). Het derde advies ziet op het creëren van een wettelijke bevoegdheid tot verplicht aanwijzen van een advocaat, anders dan op verzoek van de rechtzoekende; een andere leemte in (het sluitstuk van) de wetgeving (5.2). In paragraaf 5.3 wordt geadviseerd over de urgentie en prioriteit van de genoemde wetswijzigingen.

### 5.1 (Eenduidige) vastlegging van bevoegdheid tot aanwijzen

Blijkens de wetsgeschiedenis heeft de wetgever beoogd om met de term 'aanwijzing' uitsluitend de terminologie consistent te maken. De wetgever heeft daarmee niet de bedoeling gehad om de RvR – buiten de piketfase -een aanwijzingsbevoegdheid te geven. De hoogste bestuursrechter heeft geconcludeerd dat in zowel de Wrb als de Advocatenwet geen enkele bepaling een expliciete aanwijzingsbevoegdheid aan de RvR toekent.<sup>6</sup> Het Gerechtshof en de Hoge Raad hebben artikel 40 WvSv zodanig uitgelegd dat ze daarin wel een grondslag zien voor het door de RvR aanwijzen van een advocaat.

De RvR heeft echter geen mogelijkheid om een dergelijke opdracht uit te voeren, omdat zij geen advocaat kán aanwijzen. Een daarop toegesneden werkproces heeft de RvR niet en heeft dat ook niet hoeven in te richten, omdat de RvR niet hoefde te anticiperen op deze uitleg van artikel 40 door de rechter. De wetgever had immers niet de bedoeling deze bevoegdheid aan de RvR toe te kennen. Hiermee is voor de RvR een onmogelijke situatie ontstaan. Dit is mede aanleiding geweest tot de opdracht aan ABDTOPConsult om deze kwestie/situatie te onderzoeken en daarover advies uit te brengen. Hierboven hebben we reeds aangegeven dat de RvR ondertussen wel naar vermogen een inspanning levert om in situaties waarin een verdachte niet beschikt over een advocaat, toch in een oplossing te voorzien.

Om het stelsel van rechtsbijstand optimaal te laten functioneren is een belangrijke randvoorwaarde dat de wetgeving geen ruimte laat voor interpretatieverschillen omtrent het 'aanwijzen' van een advocaat. Gebleken is dat de huidige formulering van art 40 WvSv en de Memorie van Toelichting ruimte biedt voor interpretatieverschillen.

Zoals geconstateerd zijn de taken en bevoegdheden in het stelsel van rechtsbijstand niet duidelijk vastgelegd waar het gaat om het aanwijzen van een advocaat (3.2). Naar verwachting is de in paragraaf 4 geadviseerde (afgestemde) werkwijze voor impactvolle verdachten en/of zaken en voor overige zaken waarbij voor een verdachte alsnog een advocaat wordt

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2005:AU7182.

gezocht, geen afdoende alternatief voor wetgeving. In de gesprekken met alle betrokken partijen in het stelsel is duidelijk geworden dat deze partijen behoefte hebben aan duidelijkheid over de vraag welke partij bevoegd is een advocaat aan te wijzen.

Het is daarom dringend noodzakelijk dat de onduidelijkheid die (de interpretatie) van de wetgeving nu met zich meebrengt wordt beëindigd, bij voorkeur door vast te leggen wat de formele werkwijze is, waaronder welke partij een advocaat aanwijst. Aanbevolen wordt hierbij zowel artikel 40 en verwante bepalingen uit het WvSv als ook de Memorie van Toelichting bij de betreffende artikelen te betrekken en deze met prioriteit aan te passen. Doel is de door de partijen in het stelsel van rechtsbijstand gewenste helderheid zo snel mogelijk te geven en wettelijk vast te leggen.

#### Advies 7

Biedt partijen in het stelsel van rechtsbijstand, op de kortst mogelijke termijn, helderheid over de bevoegdheid tot aanwijzen van een advocaat en leg dit wettelijk vast.

## 5.2 Verplichtend aanwijzen van een advocaat, anders dan op verzoek rechtzoekende

Daarnaast wordt aanbevolen om te onderzoeken welke instantie een met artikel 13 Advw vergelijkbaar verzoek zou moeten kunnen indienen, als een rechtzoekende wel rechtsbijstand wenst maar geen verzoek hiertoe indient bij de deken. Vanwege dit laatste beveelt ABDTOPConsult aan te onderzoeken welke alternatieven denkbaar zijn om een partij binnen het stelsel van rechtsbijstand de bevoegdheid te geven een verzoek aan de deken te doen, dan wel om zelf een advocaat verplichtend aan te wijzen, een keuze te maken en om dit wettelijk vast te leggen.

In de door ABDTOPConsult gevoerde gesprekken zijn door partijen suggesties gedaan om voor verplichtend aanwijzen van een advocaat naar alternatieven binnen de rechtspraak te kijken, waarbij het evenwicht tussen snelheid, zorgvuldigheid en het voorkomen van de schijn van partijdigheid van belang is.

Verschillende opties, ook buiten de rechtspraak, zijn denkbaar, maar deze zijn in het kader van dit advies niet nader onderzocht. Hiermee zou dan ook deze leemte in de wetgeving kunnen worden ondervangen.

#### Advies 8

Onderzoek de mogelijkheden om te komen tot het verplichtend aanwijzen van een advocaat, anders dan op verzoek van rechtzoekende, teneinde de leemte in de wetgeving te ondervangen.

## 5.3 Voorrang voor (eenduidig) vastleggen van bevoegdheid tot aanwijzen

ABDTOPConsult adviseert om in een apart wetstraject vast te leggen en uitleg te geven wat de processtappen zijn indien een advocaat moet worden aangewezen (zie de problematiek genoemd in 5.1.) Dit geldt zowel voor impactvolle verdachten en/of zaken als voor overige zaken waar alsnog een advocaat gewenst is. Gelet op de diverse wetstrajecten rondom het WvSv adviseert ABDTOPConsult om de Tweede Kamer te informeren over dit wetstraject en de prioritering ervan.

Voorwaarde om wetgeving in gang te zetten is het doorlopen van het beleidskompas. Dit advies kan worden gebruikt als basis daarvoor. Daarmee kan een versneld proces - met prioriteit - in gang worden gezet. Kern van de wetgeving moet zijn het vastleggen van de taken en bevoegdheden van de rechter, de deken en de RvR in situaties waarin een advocaat wordt aangewezen. Deze taken en bevoegdheden volgen uit dit advies en het daarin beschreven draaiboek en de voorgestelde afgestemde werkwijze.

Een aparte wet heeft als voordeel dat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van 'lopende' wetstrajecten (zoals VERS), met het risico op grote vertraging van die trajecten. Dat is nadelig voor allerlei andere belangen die ook raken aan het stelsel van rechtsbijstand. Het traject van totstandkoming van een aparte wet moet wel met hoge prioriteit worden opgepakt. De onduidelijkheid over aanwijzen speelt al jaren en moet worden opgelost. De voorgestelde draaiboeken/werkwijzen zijn een belangrijke randvoorwaarde, maar nemen de onduidelijkheid niet weg.

Daarnaast adviseert ADBTOPConsult ook voor de in 5.2 beschreven problematiek (het verplichtend aanwijzen van een advocaat, zonder verzoek van de verdachte) een apart beleidskompastraject te starten. Het opstarten en afronden van dit beleidskompastraject heeft niet de zeer hoge urgentie van het eenduidig vastleggen van de bevoegdheid tot aanwijzen. Deels omdat het in de in paragraaf 5.2 beschreven problematiek gaat om een mogelijke uitbreiding van het bestaande sluitstuk op het systeem; deels ook omdat verwacht mag worden dat het doorlopen van een beleidskompas traject voor deze problematiek een (veel) langere doorlooptijd kan hebben.

Bij beide trajecten is de rechtsstaat in meerdere opzichten in het geding. Het gaat hier om de impact van de verdachte en/of zaak op het goed functioneren van de rechtsstaat en het belang van rechtsbijstand voor een impactvolle verdachte. Het stelsel van rechtsbijstand moet robuust georganiseerd zijn om - zeker bij dit soort problemen die de rechtsstaat in het hart kunnen raken- de beste optie voor het gesignaleerde probleem te kunnen kiezen en uitvoeren. Daarbij moeten alle voor- en nadelen zorgvuldig in kaart zijn gebracht en gewogen.

#### Advies 9

Geef wetstraject "eenduidig vastleggen van bevoegdheid tot aanwijzen" prioriteit omdat de rechtsstaat in het geding is, en informeer de Tweede Kamer hierover.

## 6 Ten slotte

De partijen in het stelsel van rechtsbijstand en de mensen die er werken zijn zeer gemotiveerd om ieder afzonderlijk en gezamenlijk een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van de rechtsstaat. Er is sprake van een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat, ook als men soms (letterlijk) tegenover elkaar staat. Het is van groot belang dat er geen onduidelijkheid is over taken en verantwoordelijkheden. Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben we gezien wat dat teweeg kan brengen bij (medewerkers van) de verschillende partijen en welke risico's dit met zich brengt voor het goed functioneren van de rechtsstaat.

We hebben veel bereidheid gezien om samen te werken en om daarin een stap voorwaarts te zetten. Als stelselverantwoordelijk en medewetgever neemt JenV zijn verantwoordelijkheid door met voorrang de voorbereidingen

in gang te zetten om de wet aan te passen, om deze samenwerking te faciliteren. De aanbeveling om een draaiboek impactvolle verdachten en/of zaken en een afgestemde werkwijze voor overige zaken waar alsnog een advocaat gewenst is vast te stellen, is daar mede op gebaseerd. We doen een beroep op alle betrokken partijen om voluit te gaan voor het voorbereiden en uitvoeren van deze afspraken. Het commitment van alle partijen is cruciaal en het draagt bij aan waar betrokken organisaties gezamenlijk voor staan: het zo(veel) mogelijk ongestoorde en ordentelijk verloop van rechtszaken. Zij doen hiermee recht aan de waarden van onze rechtsstaat.

Als al die inspanningen (ook onder eventuele nieuwe wetgeving) in een toekomstige casus niet leiden tot rechtsbijstand aan een rechtzoekende, betekent dat nog niet dat het stelsel gefaald heeft. Dat kan immers de consequentie van het stelsel zijn. Het stelsel beoogt niet om in alle gevallen voor elke verdachte een advocaat op te leveren – dat zou een resultaatsverplichting zijn -, maar dwingt wel tot wel een inspanningsverplichting van alle partijen om het maximale te doen. Die inspanning vraagt de rechtsstaat van alle partijen, maar de rechtsstaat vraagt niet het onmogelijke.

#### Advies 10

JenV als stelselverantwoordelijke bewaakt de uitvoering van de adviezen uit dit briefadvies en onderneemt zonodig actie als adviezen niet (tijdig) worden opgevolgd.

## 7 Bijlagen:

1. Kader rechtsbijstand impactvolle zaken
2. Schema draaiboek impactvolle verdachte en/of zaak
3. Overzicht acties draaiboek
4. Criteria impactvolle verdachte en/of zaak
5. Overzicht gesprekspartners

## 7.1 Kader rechtsbijstand impactvolle zaken

TOEZICHT

ADVOCATUUR

### Kader rechtsbijstand impactvolle zaken (20260625)

Ter bevordering van de rechtsbijstand in impactvolle zaken hebben de dekens verenigd in het Dekenberaad een kader opgesteld waarin handvatten worden gegeven die in bijzondere gevallen kunnen bijdragen aan de goede rechtsbedeling.

Naast het Dekenberaad als opsteller zijn ketenpartners bij de totstandkoming van dit kader betrokken. Daaronder de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten het Openbaar Ministerie, de Raad voor Rechtsbijstand, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Openbaar Ministerie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor een overzicht van gehanteerde begrippen en afkortingen zie het eind van dit document.

#### Algemeen

- (a) De dekens spannen zich in, waar nodig, met elkaar en andere betrokkenen samen te werken om de rechtsbijstand in impactvolle zaken, binnen de kaders bedoeld in dit kader, te faciliteren.
- (b) Zij doen dit vanuit hun eigen verantwoordelijkheid binnen het stelsel van de advocatuur en om, mede in het kader van artikel 10a lid 2 Advocatenwet, in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk te bevorderen en alle maatregelen te nemen die daaraan kunnen bijdragen.
- (c) De dekens dragen daarmee bij aan de door de beroepsgroep gedragen verantwoordelijkheid om cliënten, ook in impactvolle zaken, in rechte bij te staan en zorg te dragen voor hun rechtsbescherming.
- (d) De NOvA heeft diverse initiatieven ontwikkeld om de weerbaarheid en veiligheid van de advocatuur te vergroten. De eerder door de NOvA opgerichte 'Taskforce bescherming tegen ondermijning' wordt geëvalueerd en voortdurend doorontwikkeld. Voor wat betreft impactvolle (straf)zaken als bedoeld in dit kader wordt door de NOvA onder meer gewerkt aan een uitbreiding op de bestaande weerbaarheidstrainingen, waarbij mentale weerbaarheid voorop zal staan. Ook wordt door de NOvA gezien of de huidige regelgeving voor advocaten adequaat is en/of aanvulling of verduidelijking behoeft.
- (e) De dekens nemen hierbij initiatief.
- (f) De advocaten die in teamverband van ten minste twee advocaten optreden in impactvolle zaken, wordt aangeboden dit te doen met gebruikmaking van de faciliteiten bedoeld in dit kader met als doel dat zij er niet alleen voor staan.

Met inachtneming van deze rollen en verantwoordelijkheden ziet het kader op de volgende onderwerpen:

## **Besluit impactvolle zaak**

### **1. Impactvolle zaak**

Elementen die een zaak impactvol kunnen maken kunnen bijvoorbeeld zijn: druk en dreiging, veiligheid, maatschappelijke beroering; aard of ernst van de verdenkingen; type detentieregime; gevolgen voor de samenleving in het algemeen of de rechtsorde in het bijzonder; moeite met het vinden van een advocaat.

### **2. Vaststelling impactvolle zaak**

Een deken met wiens arrondissement de zaak aanknopingspunten heeft, kan een zaak voordragen in het Dekenberaad. Een van de bij het kader betrokken partijen kan daartoe eveneens suggesties doen. Het Dekenberaad stelt in de vergadering vast of sprake is van een impactvolle zaak waarmee dit kader in werking kan treden.

### **3. Vertegenwoordiging Dekenberaad**

Het Dekenberaad kan voor de overige aspecten in dit kader worden vertegenwoordigd door de deken met de portefeuille Strafrecht van het Dekenberaad.

## **Werving van potentiële advocaten**

### **4. Pool van advocaten**

De portefeuillehouders strafrecht van de Raden van de Orden in de arrondissementen bevorderen en faciliteren gezamenlijk de vorming van een pool van advocaten die kunnen optreden in impactvolle zaken. De NVSA zal desgevraagd leden benaderen/oproepen zich voor deze pool op te geven.

### **5. Kwalificaties advocaat**

De portefeuillehouders strafrecht van de Raden van de Orden in de arrondissementen ontwikkelen al dan niet samen met de NVSA een lijst van kwalificaties voor deelname aan voormelde pool.

### **6. Aanwijzing**

Het Dekenberaad kan, in geval van een impactvolle zaak in dit kader, aan advocaten (in deze pool) verzoeken zich beschikbaar te stellen voor bijstand van cliënt in een dergelijke zaak. Al naar gelang de situatie kunnen advocaten (uit de pool) worden aangewezen door de bevoegde deken.

### **7. Faciliteiten**

Aan de geselecteerde (al dan niet aangewezen) advocaten worden de faciliteiten als bedoeld in dit kader beschikbaar gesteld. Het Dekenberaad neemt daarin de regierol op zich.

## Overleg

### 8. Uitleg en overleg

Het Dekenberaad en/ of een door de Portefeuillehouder aangewezen lid van het dagelijks bestuur van het Dekenberaad, voert overleg met de potentiële advocaten en licht de faciliteiten uit dit kader toe. Betrokken advocaten voeren ook periodiek overleg met deze deken(s) om de voortgang van de rechtsbijstand te bespreken. Het accent ligt in deze gesprekken op de goede beroepsbeoefening en het mentale en fysieke welzijn van betrokken advocaten.

### 9. Toezicht door arrondissementsdeken

Het toezicht op betrokken advocaten en hun handelwijze blijft belegd bij de bevoegde arrondissementsdeken.

## Financiering

### 10. Maatwerk Raad voor Rechtsbijstand

Indien sprake is van een impactvolle zaak waarmee dit kader in werking treedt, zal voor de financiering hiervan een maatwerktraject worden gevolgd met de RvR. Het Dekenberaad brengt betrokken advocaten hiertoe in contact met de betrokkenen bij de RvR.

### 11. Kosten buiten rechtsbijstand

In overleg met het Dekenberaad en de RvR worden ook de kosten voor faciliteiten zoals woordvoering en mentorbegeleiding als genoemd in dit kader vergoed door de RvR.

## Veiligheid

### 12. Samenwerking Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Indien sprake is van een impactvolle zaak waarmee dit kader in werking treedt, zal voor de veiligheid van betrokken advocaten in een zo vroeg mogelijk stadium afstemming worden gezocht met de NCTV. De NCTV zal dan indachtig het Stelsel Beveiligen van personen, tezamen met de betreffende stelselpartners, passende veiligheidsmaatregelen adviseren. Dit gebeurt op een wijze die de te verlenen rechtsbijstand zo min mogelijk belemmert. Indien, op basis van (concrete en/of voorstelbare) dreigingsinformatie in kwestie, nodig zullen de betreffende advocaten worden opgenomen in het Stelsel Beveiligen van personen.

## Communicatie

### 13. Beperking in communicatie

Een van de kenmerken die tot kwalificatie van impactvolle zaak leidt, is de bijzondere belangstelling die de zaak in de media en samenleving krijgt of naar verwachting zal gaan krijgen. De grote belangstelling kan leiden tot verdere druk op advocaten en andere

betrokkenen in de zaak. Dit kan rechtvaardigen dat de contacten van de betrokken advocaten met anderen dan de cliënt beperkt zijn of achterwege blijven. Hiertoe kunnen de betrokken advocaten, in overleg met de in artikel 8 bedoelde deken(s), tot een gedragslijn besluiten. Ter bescherming van alle betrokkenen en ter bevordering van de goede rechtsbedeling kan daarnaast aan betrokken advocaten worden verzocht zich niet buiten de rechtszaal en buiten overleggen met de deken(s) om publiekelijk uit te laten over de inhoud van de zaak.

#### 14. Woordvoering door persadvocaat

Daar waar woordvoering nodig wordt geacht, wordt aan betrokken advocaten verzocht enkel gebruik te maken van een derde advocaat/persvoorlichter die niet inhoudelijk bij besprekingen met de cliënt is betrokken, en ook geen rechtstreeks contact met de cliënt zal hebben. Deze advocaat/persvoorlichter wordt in samenspraak met het Dekensberaad geselecteerd en wordt aan het advocatenteam van cliënt toegevoegd. Deze advocaat/persvoorlichter deelt reactief noodzakelijke feiten en treedt gedurende de behandeling van de zaak in principe niet actief op in media. Het bijzondere karakter van een impactvolle zaak als bedoeld in dit kader brengt met zich mee dat het debat met betrokken partijen bij voorkeur uitsluitend wordt gevoerd in de rechtszaal en niet daarbuiten.

#### Mentor

#### 15. Overleg met mentor

Indien sprake is van een impactvolle zaak waarmee dit kader in werking treedt, zullen betrokken advocaten periodiek overleg voeren met een daartoe aangewezen mentor. Een mentor is in verband met de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht een advocaat die op afstand staat van betrokken advocaten, niet betrokken is bij de inhoudelijke behandeling van de zaak en die ervaring heeft in de (strafrecht)advocatuur en/of het tuchtrecht. Voorbeelden van een dergelijke persoon zijn de vertrouwensadvocaten van de NOVA of oud-deken(s) die als advocaat staan ingeschreven.

#### Bijzondere maatregelen en afstemming DJI

#### 16. Afstemming met DJI / Ministerie van Justitie en Veiligheid

Indien sprake is van een impactvolle zaak waarmee dit kader in werking treedt, wordt met DJI een maatwerkoplossing gezocht teneinde te faciliteren dat de rechtsbijstand verricht kan worden door een team van ten minste twee advocaten die cliënt uitsluitend gezamenlijk in iedere detentieomgeving bezoeken.

#### 17. Telefonisch contact

Betrokken advocaten wordt verzocht telefonisch contact met de cliënt slechts met minstens twee advocaten gezamenlijk plaats te laten vinden gedurende van tevoren vastgestelde tijdstippen. Afwijkende telefonische contactmomenten vinden enkel plaats indien dit met ten minste twee advocaten gelijktijdig mogelijk is. DJI spant zich in hierin te faciliteren.

## Kennismaking

### 18. Betrokken partijen

Het Dekenberaad voorziet in een moment van contact tussen betrokken partijen waaronder de advocaten, de toezichthoudende deken, de RvR, DJI, NCTV, Rechtspraak OM, persadvocaat en mentor.

### 19. Advocaat en verdachte

Het Dekenberaad voorziet, in samenspraak met DJI in een kennismaking tussen betrokken advocaten en verdachte.

## Overige bepalingen

### 20. Borging van kernwaarden

Het Dekenberaad neemt initiatief voor het inwerkingtreden van dit kader, houdt voor de advocatuur regie op werking van dit kader en neemt besluiten in lijn met de kernwaarden advocatuur.

### 21. Bijzondere ontwikkelingen

In geval van niet-voorzien ontwikkelingen besluit het Dekenberaad zo nodig in afstemming met betrokken partijen.

### 22. Procedure beëindiging

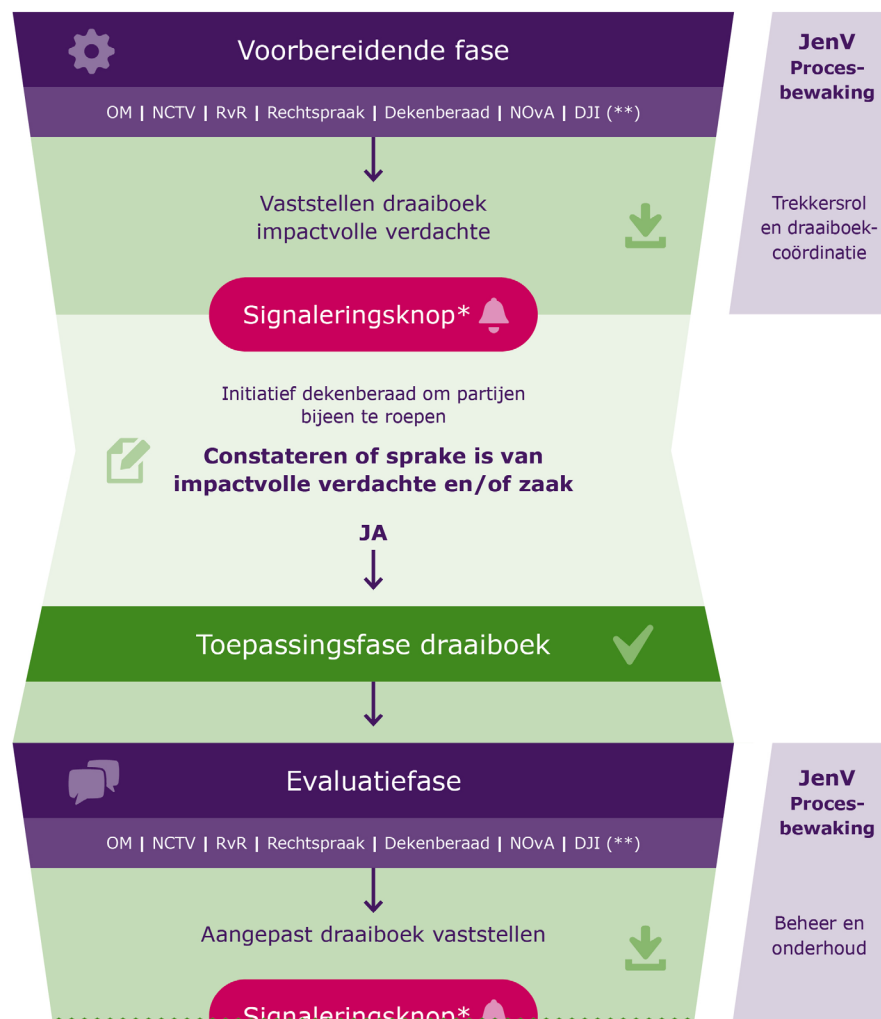
De toepassing van dit kader in een specifieke zaak eindigt op besluit van het Dekenberaad. Het Dekenberaad besluit hiertoe zelfstandig of op verzoek van de betrokken advocaten, of andere bij dit kader betrokken partijen.

## Begrippen / Afkortingen

Cliënt	verdachte(n), gedetineerde(n), althans de rechtzoekende(n) in betrokken kwestie
Dekenberaad	Overlegorgaan van de deken in de zin van art. 2.5 Voda
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVSA	Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten
Portefeuillehouder	De portefeuillehouder Strafrecht en Ondernijning binnen het Dekenberaad
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
Voda	Verordening op de advocatuur

## 7.2 Schema draaiboek impactvolle verdachte en/of zaak

# Draaiboek impactvolle verdachte en/of zaak



\* Iedere partij mag op de Signaleringsknop drukken bij vermoeden van impactvolle verdachte en/of zaak

\*\* Overzicht acties draaiboek, zie bijlage 7.3

\* Iedere partij mag op de Signaleringsknop drukken bij vermoeden van impactvolle verdachte en/of zaak.

\*\* Voor een overzicht van uit het draaiboek voortvloeiende acties per betrokken partij, zie bijlage 7.3.

### 7.3 Overzicht acties draaiboek

Onderstaand een, niet limitatief bedoeld, overzicht van uit het draaiboek voortvloeiende acties per betrokken partij. Voor een meer compleet beeld zijn ook acties benoemd die een partij nu reeds uitvoert:

#### Algemeen

- Iedere partij maakt binnen de eigen organisatie afspraken via welk proces de signalering wordt gedaan.
- Betreffende partijen zorgen ervoor dat zij vertegenwoordigers met voldoende mandaat afvaardigen voor overleg

#### Per partij:

##### OM:

- Het informeren van belangendragers uit de keten of het stelsel over dreiging of kwetsbaarheden ten behoeve van de algemene weerbaarheid van betrokkenen.

##### NCTV:

- Proactief doordenken van voorzieningen voor advocaten van impactvolle verdachten en/of zaken met betrekking tot hun persoonlijke veiligheid en die van hun directe omgeving.
- Het bijdragen aan algemene weerbaarheid van betrokkenen uit de strafrechtketen en/of het stelsel van rechtsbijstand
- Daadwerkelijke beveiliging van advocaten (en rechters).

##### NCSC:

- Het adviseren over cyberveiligheid/informatiebeveiliging voor advocaten(kantoren) die impactvolle verdachten en/of zaken bijstaan.

##### Raad voor Rechtsbijstand:

- Gereed hebben van een beleidsregel (in afstemming met JenV) om advocaten van impactvolle verdachten en/of zaken te voorzien van bijzondere financiële faciliteiten.
- Het inrichten van een afgeschermd werkwijze voor impactvolle verdachten en/of zaken.
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de gerechten en de RvR.

##### Raad voor de Rechtspraak en de gerechten:

- Voorbereiden zittingslocatie (met als voorkeur de PI in Vugt om onnodige (kostbare en risicovolle) reisbewegingen te voorkomen).
- Algemene training en voorbereiding van rechters ten behoeve van het vergroten van de weerbaarheid.
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de gerechten en de RvR.

##### Dekenberaad:

- Gereed hebben van een Kader rechtsbijstand impactvolle zaken
- Het daadwerkelijk selecteren van advocaten voor een specifieke impactvolle verdachte en/of zaak en de begeleiding van deze advocaten.

##### NOvA:

- Algemene training en voorbereiding van (strafrecht)advocaten ten behoeve van fysieke en mentale weerbaarheid.
- Bezien of de huidige regelgeving voor advocaten adequaat is of aanpassing en/of verduidelijking heeft.

##### DJI:

- Voorbereiden mogelijk verzoek van verdachte zich te laten bijstaan door meerdere (meer dan twee) advocaten

##### Ministerie van JenV:

- Als stelselverantwoordelijke toezien op de uitvoering van dit advies en de vaststelling, beheer en onderhoud van het draaiboek. JenV zal als departement niet betrokken zijn bij specifieke casuïstiek. JenV moet wel betrokken zijn bij de evaluatie van het draaiboek en mogelijke vervolgspraken die daaruit voortkomen.
- Prioriteit geven aan een wetsvoorstel Samenwerken in het stelsel van rechtsbijstand, zodat de bestaande onduidelijkheid artikel 40 WvSv wordt opgelost en een voorziening voor een alternatief voor artikel 13 Advw wordt opgenomen. Zie paragraaf 5.

## 7.4 Criteria impactvolle verdachte en/of zaak

Om betrokken partijen enig houvast te bieden bij de vraag of er sprake kan zijn van een impactvolle verdachte en/of zaak (zie 3.1 en 4.1.) onderstaand (zonder aanspraak te willen maken op volledigheid) een aantal criteria dat hierbij betrokken kan worden:

- Het is een zaak met een grote maatschappelijke beroering, waarbij de verdenkingen van zeer ernstige aard zijn en/of de gevolgen voor de samenleving in het algemeen of de rechtsorde in het bijzonder;
- Criteria om een verdachte in een EBI of in een AIT te plaatsen;
- Voorstelbare oneigenlijke druk en dreiging op een (mogelijke) advocaat, zijn familieleden en/of kantoorgenoten. De dreigende actor in dit fenomeen is een crimineel samenwerkingsverband (CSV), en/of een individu dat aangestuurd wordt en/of onderdeel uitmaakt van een CSV.
- Voorstelbaar is dat de veiligheid in het geding komt van een (mogelijke)advocaat, zijn familieleden en/of kantoorgenoten
- De verdachte heeft mede ten gevolge van een van de hiervoor genoemde punten moeite met het vinden van een advocaat;

NB: Deze tentatieve criteria zijn gebaseerd op criteria die door het dekenberaad, de NCTV en DJI gehanteerd worden.

## 7.5 Overzicht gesprekspartners

Overzicht gesprekspartners
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Dekenberaad
Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Nederlandse orde van advocaten
Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten
Openbaar Ministerie
Raad voor Rechtsbijstand
Raad voor de Rechtspraak