



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Turfmarkt 147
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj
Contactpersoon

Datum 2 oktober 2017
Onderwerp Bestuurlijke reactie conceptrapport Voorarrest: verdachten in de cel

Ons kenmerk
2133260

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Visser,

Bij brief van 31 augustus jl. heeft u mij uw onderzoeksrapport "Voorarrest: verdachten in de cel. *Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*" aangeboden. Met veel belangstelling en waardering heb ik hiervan kennis genomen. Mede vanwege de aanleiding van uw onderzoek en de ontwikkelingen die er plaatsvinden op het gebied van het voorarrest hecht ik er aan om deze nadrukkelijk te betrekken in de door u geboden mogelijkheid tot reactie op uw bevindingen.

Aanleiding en belangrijkste uitkomsten

Uitgangspunt is dat iemand onschuldig is tot dat het tegendeel bewezen is. Uitvloeisel daarvan is dat een verdachte zijn vervolging en de behandeling van zijn strafzaak zoveel mogelijk in vrijheid moet kunnen afwachten. Voorkomen moet worden dat verdachten onnodig worden opgesloten in afwachting van hun strafzaak. Belangrijke aanleiding voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was de bewering dat Nederland vaker dan andere Europese landen voorlopige hechtenis toepast. Ons land zou zelfs koploper zijn in Europa.

Uw onderzoek toont aan dat deze bewering niet kan worden bewezen of ontkracht, omdat een zinvolle kwantitatieve internationale vergelijking door verschillen in rechtssystemen, gehanteerde definities en dataregistraties niet mogelijk is.

Tegelijkertijd verschaft het onderzoek wel duidelijkheid met betrekking tot de kwantitatieve ontwikkeling van het voorarrest in Nederland. Uit uw onderzoek blijkt dat het absolute aantal voorlopig gehechten in Nederland de afgelopen tien jaar is afgenomen. Het percentage verdachten dat in voorlopige hechtenis wordt genomen is ondertussen vrij stabiel gebleven (rond de 4,5 %). Ook het absolute aantal inverzekeringstellingen is redelijk stabiel gebleven. Het aandeel verdachten van misdrijven dat in verzekering is gesteld, is daarentegen de afgelopen vijf jaar toegenomen (van 17% naar 25%). Dit betekent dat een steeds groter deel van de verdachten na een korte detentie in een politiecel weer wordt vrijgelaten.

Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers met betrekking tot de uitgekeerde schadevergoedingen aan ex- verdachten ter compensatie van de doorgebrachte tijd in voorarrest. Het aantal uitgekeerde schadevergoedingen aan ex-verdachten is de afgelopen tien jaar flink toegenomen, met name door de toename van het aantal korte detenties in de politiecel. In 2016 ging acht van de tien schadevergoedingen naar deze groep ex-verdachten. Het aantal schadevergoedingen voor langere hechtenissen is min of meer gelijk gebleven. De totale uitgaven voor schadevergoedingen laten vanaf 2014 een dalende trend te zien.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

Reactie op de uitkomsten

In navolging van de door u in uw rapport gehanteerde indeling, maak ik in mijn onderstaande reactie een onderscheid met betrekking tot de verschillende fasen van het voorarrest, in het bijzonder de fase van inverzekeringstelling door de (hulp)officier van justitie en de eventueel daarop volgende fase van voorlopige hechtenis op beslissing van de rechter(-commissaris). In het publieke debat is dit onderscheid tot dusverre onderbelicht gebleven en fungeert de term voorlopige hechtenis veelal als verzamelbegrip voor het voorarrest in Nederland. Deze begripsverwarring heeft naar mijn oordeel mede bijgedragen aan het misverstand dat Nederland koploper voorlopige hechtenis zou zijn in Europa. Daarbij moet worden gerealiseerd dat de beantwoording van de vraag of het noodzakelijk is een verdachte (langer) vast te houden of dat alternatieven voor vrijheidsbeneming meer aangewezen zijn mede afhankelijk is van de fase waarin het opsporingsonderzoek zich bevindt.

Inverzekeringstelling

De beslissing om een verdachte na diens aanhouding in het belang van het onderzoek in verzekering te stellen is aan de hulpofficier van justitie (hierna hovj)¹ in het individuele geval. Daarbij moet worden gerealiseerd dat het opsporingsonderzoek zich in deze fase nog in een pril stadium bevindt. Dit maakt dat vaak nog onduidelijk is of er daadwerkelijk sprake is van een strafbaar feit en in hoeverre strafrechtelijke vervolging opportuun is. Nader onderzoek is dan geboden. Dit onderzoek kan leiden tot de conclusie dat een verdachte niet langer als verdachte kan worden aangemerkt of dat er onvoldoende bewijs is om een verdachte langer vast te houden, waarna hij of zij in vrijheid wordt gesteld (wat dus niet per se betekent dat deze personen ook buiten verdenking zijn gesteld). In dat geval is de beslissing om de verdachte in verzekering te stellen dus niet "onterecht" of zelfs onrechtmatig geweest. Het aanwezig zijn van het in de wet genoemde "redelijk vermoeden" van schuld is hiervoor bepalend. Dit relatief lage verdengkingscriterium past ook bij het dynamische karakter van dit deel van het opsporingsonderzoek.

Daarnaast kan de door u geconstateerde relatieve toename van het aantal inverzekeringstellingen niet los worden gezien van een aantal ingrijpende veranderingen dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden in het strafrechtelijk vooronderzoek als gevolg waarvan de druk op de wettelijke termijn voor het ophouden van een (aangehouden) verdachte voor

¹ De beslissing om iemand in verzekering te stellen c.q. te houden is een zelfstandige bevoegdheid van de hulpofficier van justitie (een politiefunctionaris), maar altijd onder regie van de officier van justitie op basis van in de wet vastgelegde criteria.

onderzoek (voorafgaand aan de inverzekeringstelling) is toegenomen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan technologische ontwikkelingen, zoals de toename van onderzoek aan gegevensdragers, maar ook aan de implementatie van Europese regelgeving inzake de rechten van verdachten in de eerste fase van het opsporingsonderzoek (m.n. het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor). Ook het meer "naar voren organiseren" van de afhandeling van relatief lichte zaken in samenspraak met diverse ketenpartners² heeft geleid tot een toename van de druk op de ophoudtermijn.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

Om de opsporingsinstanties meer tijd en gelegenheid te bieden om de rechten van verdachten op een goede manier in te bedden in het opsporingsproces, is met ingang van 1 maart 2017 de wettelijke termijn voor het ophouden van de verdachte voor onderzoek (in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) verruimd van zes naar maximaal negen uur. Daarmee wordt onder andere meer ruimte gecreëerd voor het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand aan de verdachte in de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

Zoals u ook aangeeft in uw rapport lijken nog niet gepubliceerde cijfers over 2017 te wijzen op een daling van het aantal inverzekeringstellingen. De oorzaken hiervan zijn nog niet duidelijk, maar worden momenteel naast andere items onderzocht in een onderzoek onder regie van Stichting Politie & Wetenschap. De resultaten van dit onderzoek zullen in het eerste kwartaal van 2018 beschikbaar komen. In dat onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de bevinding dat een steeds groter deel van de verdachten in verzekering wordt gesteld (16,6% in 2012 oplopend tot 25,1 % in 2016). Ik zal de inzichten uit het onderzoek van Politie & Wetenschap dan ook te zijner tijd betrekken bij de uitkomsten van uw onderzoek.

Zoals ik hiervoor reeds heb aangestipt wordt de inverzekeringstelling in de regel bevolen door de hulpofficier van justitie (hovj) en is hij verantwoordelijk voor een rechtmatige toepassing hiervan: Van de hulpofficier mag op dit punt, net als diens overige (wettelijke) taken, uiteraard worden verlangd dat deze over een ruime mate van expertise en professionaliteit beschikt en daarin ook voortdurend is opgeleid. Tegen die achtergrond is door de politieorganisatie een professionaliseringstraject voor de hovj gestart, gericht op bevordering en (permanente) instandhouding van de kwaliteit van de hovj. Daartoe richt de politieorganisatie zich op de introductie van een basisopleiding voor de hovj, gevolgd door permanente educatie. Dit laatste wordt vormgegeven door een jaarlijks te behalen puntensysteem met verschillende modules en profchecks en regelmatige inzet als hovj, dat inzicht geeft in opgedane kennis en ervaring. Dit nieuwe stelsel wordt gefaseerd ingevoerd.

² De zgn. ZSM-werkwijze van het OM "Zo

Samen/Samenlevingsgericht/Selectief/Slim/Snel/Simpel Mogelijk", gericht op het in overleg met de belangrijkste ketenpartners snel en betekenisvol routeren en afhandelen van strafzaken die vallen onder de noemer 'veel voorkomende criminaliteit'.

In het licht van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de versterking van de opsporing werkt de politie tevens aan het doorontwikkelen van de taken van de hulpofficier van justitie: niet alleen de kwaliteit van de hulpofficier, maar ook de veranderende rol van de hovj (kwaliteitsbewaker en spelverdeler) binnen het opsporingsproces. Dit alles om ervoor te zorgen dat er met betrekking tot de inverzekeringstelling van verdachten een afgewogen beslissing wordt genomen, waarbij de belangen van de opsporing en de rechten van de verdachte op een evenwichtige manier worden betrokken.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

Voorlopige hechtenis

Of na de fase van inverzekeringstelling de voorlopige hechtenis van de verdachte wordt bevolen en of deze onder bepaalde (vrijheidbeperkende of gedragsbeïnvloedende) voorwaarden wordt geschorst is ter beoordeling aan de onafhankelijke rechter in het individuele geval. De rechter toetst daarbij of sprake is van een wettelijke grond voor voorlopige hechtenis en voor de voortdurende daarvan, zoals vastgelegd in de artikelen 67 en 67a van het Wetboek van Strafvordering.

Het beperken van de toepassing van de voorlopige hechtenis is dan ook geen doel op zich. Waar het om gaat is dat in het individuele geval een bewuste afweging wordt gemaakt, alternatieven voor vrijheidsbeneming nadrukkelijk worden overwogen en dat beslissingen tot het opleggen van voorlopige hechtenis goed worden gemotiveerd.

Op grond van artikel 80 van het Wetboek van Strafvordering kunnen alternatieven voor voorlopige hechtenis worden toegepast in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis door de rechter en de daaraan (na advies van de reclassering) te verbinden bijzondere voorwaarden. Voorbeelden daarvan zijn een contact- of gebiedsverbod of de verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling, al dan niet in combinatie met het betalen van een borgsom of het dragen van een enkelband. Aan de schorsing wordt standaard de voorwaarde verbonden dat de verdachte gehoor zal geven aan oproepingen van justitie om in het kader van de hangende strafzaak te verschijnen.

De afgelopen jaren hebben mijn voorgangers en ik bij het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak aandacht gevraagd voor de politieke wens om meer gebruik te maken van de in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis bestaande alternatieven. Als uitvloeisel daarvan bekijken OM en ZM in onderlinge afstemming de mogelijkheden om de toepassing van de bestaande alternatieven voor voorlopige hechtenis verder te bevorderen. Uitgangspunt daarbij is dat altijd wordt onderzocht of alternatieven voor het daadwerkelijk vastzetten van de verdachte even effectief kunnen zijn om de doelen van voorlopige hechtenis te bereiken. Zoals ook uit uw rapport blijkt is de afgelopen jaren sprake van een terughoudender toepassing van de voorlopige hechtenis: minder voorgeleidingen door het OM en vaker (directe) schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden door de rechter. Ook de gemiddelde duur van de opgelegde voorlopige hechtenis neemt af.

De Rechtspraak heeft daarnaast maatregelen genomen om te bevorderen dat beslissingen, waaronder die tot het opleggen van voorlopige hechtenis, meer inhoudelijk worden gemotiveerd. Bijvoorbeeld door de invoering van door rechters zelf vastgestelde professionele standaarden, waarin het belang van een deugdelijke motivering van beslissingen wordt onderschreven. Deze standaarden zijn bedoeld ter bevordering van de kwaliteit van het werk van de strafrechters, in aanvulling op wetgeving en bijzondere regelingen. In dit verband is in het bijzonder standaard nr. 2.8 van belang. Deze luidt als volgt: «De strafrechter doet een gemotiveerde, begrijpelijke uitspraak en op een wijze die past bij de zaak». Over de beslissing tot voorlopige hechtenis is opgenomen dat deze inhoudelijk wordt gemotiveerd.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

Voorts is in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een wetsvoorstel voorbereid om de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis verder te bevorderen. Kern van dit voorstel is te voorzien in de mogelijkheid voor de rechter om voorlopige vrijheidsbeperking van de verdachte te bevelen, en om de schorsing van de voorlopige hechtenis af te schaffen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat eerst de voorlopige hechtenis van de verdachte moet worden bevolen voordat de toepassing van alternatieven voor die voorlopige hechtenis (in het kader van de schorsing) mogelijk is. Met de zelfstandige positionering van het bevel tot voorlopige vrijheidsbeperking wordt dwingender dan in de huidige regeling van de voorlopige hechtenis tot uitdrukking gebracht dat de rechter zal moeten nagaan of aan een verdachte vrijheidsbeperkende verplichtingen en verboden kunnen worden opgelegd en dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.

Uiteraard moeten we ons blijven realiseren dat aan het bevorderen van alternatieven voor vrijheidsbeneming inherente risico's kleven, namelijk dat een verdachte wiens voorlopige hechtenis is geschorst zijn voorwaarden schendt en 'in de fout gaat'. Voor de zomer zijn door de Tweede Kamer nog kritische kanttekeningen geplaatst bij het schorsen van de voorlopige hechtenis onder de voorwaarde van zekerheidstelling door middel van een borgsom en/of het dragen van een enkelband. Naar aanleiding daarvan hebben de staatssecretaris en ik toegezegd om met het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak te zullen bespreken of betere waarborgen kunnen worden gecreëerd om te voorkomen dat verdachten buiten het bereik van het opsporingsonderzoek raken. Ik zal de Tweede Kamer voor het eind van het jaar informeren over de uitkomsten daarvan.

Het voorgaande toont aan dat de inschatting of een verdachte in voorlopige hechtenis moet blijven dan wel zijn strafzaak (al dan niet onder voorwaarden) in vrijheid mag afwachten rechterlijk maatwerk vergt in het individuele geval.

Schadevergoedingen voor onterechte hechtenis

De kwantitatieve ontwikkeling van in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis werkt door in de uit te keren schadevergoedingen voor onterechte hechtenis.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

Vooropgesteld, het is uiteraard zeer ingrijpend als iemand (achteraf gezien) ten onrechte als verdachte is aangemerkt, maar helaas niet altijd te voorkomen. Als er een redelijk vermoeden is dat iemand mogelijk betrokken is (geweest) bij een strafbaar feit ontkomen de politie en het Openbaar Ministerie er niet aan om onderzoek te doen naar de betreffende persoon om de juistheid van de gezeten verdenking te verifiëren. In het belang van het opsporingsonderzoek kan het daarbij noodzakelijk zijn om de verdachte te ondervragen en eventueel in preventieve hechtenis te nemen. Daarbij wil het feit dat iemand achteraf gezien ten onrechte heeft vastgezeten niet zeggen dat het strafvorderlijk overheidsoptreden onrechtmatig was.

Dat de burger aanspraak kan maken op een compensatie voor de schade veroorzaakt vanwege strafvorderlijk overheidsoptreden, is wettelijk verankerd in ons strafrechtssysteem. Die mogelijkheid van compensatie ziet onder meer op gevallen van op zichzelf rechtmatige, maar (achteraf gezien) onterechte vrijheidsbeneming. Het gebruik van de wettelijke regeling betreft een verwacht en dus ingecalculeerd effect. De schadevergoedingsaanvraag kan overigens worden ingediend ongeacht de reden waarom besloten is de zaak te seponeren. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt de regeling van de schadecompensatie gestroomlijnd en zullen maatregelen worden genomen die de monitoring van het gebruik van de regeling zullen verbeteren.

U constateert dat het aantal uitgekeerde schadevergoedingen wegens onterechte hechtenis flink is toegenomen, met name door de toename van korte detenties in de politiecel (de in verzekeringstellingen). Tegelijkertijd is het aantal in verzekeringstellingen tussen 2012-2016 redelijk constant gebleven. Een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal schadevergoedingen is dat de bekendheid met de regeling groter is geworden waardoor er meer verzoeken tot schadevergoeding zijn ingediend. Vrijwel alle ingediende verzoeken worden door de rechter met toepassing van forfaitaire bedragen gehonoreerd (95%).

Ondanks de toename van het aantal uitgekeerde schadevergoedingen laten de totale kosten voor schadevergoedingen een daling zien van € 11,1 mln. in 2013 naar € 8,7 mln. in 2016. Dit betekent dat de hoogte van de uitkering per aanvraag voor schadevergoeding daalt. Dit is in lijn met uw constatering dat een steeds groter deel van de verdachten na een korte detentie in een politiecel weer wordt vrijgelaten.

Kortom, de betreffende regeling leidde tot 2014 tot hogere uitgaven. De daling die daarna inzette wordt veroorzaakt door een gemiddeld uitgekeerd bedrag dat sneller daalt dan de stijging van het aantal aanvragen. Daarnaast valt uit de brongegevens van het CBS op te maken dat de groei van aantallen ingediende en toegekende verzoeken afvlakt.

Informatievoorziening aan het parlement

U constateert tot slot in uw rapport dat informatie over de (jaarlijkse) cijfermatige ontwikkelingen op het gebied van de voorlopige hechtenis en de invezekeringstelling wel beschikbaar is, maar niet wordt gedeeld met het parlement (anders dan door middel van antwoorden op Kamervragen). Naar aanleiding van deze constatering zal ik bezien op welke wijze het parlement voortaan structureel kan worden voorzien van informatie over de cijfermatige ontwikkelingen op deze twee onderwerpen.

**Directie Financieel-
Economische Zaken**
Begroting en Kaderstelling

Datum
2 oktober 2017

Ons kenmerk
2133260

De Minister van Veiligheid en Justitie,



S.A. Blok