

Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?

Marieke Dubelaar, Jeroen ten Voorde, Sigrid van Wingerden & Rick van Leusden¹

De pro-formazitting is een bekend verschijnsel in het strafrechtelijk landschap. Het is een openbare terechtzitting die wordt gehouden omwille van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis maar waarbij de zaak nog niet inhoudelijk wordt behandeld. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is men voornemens de wettelijke regeling zo in te richten dat pro-formazittingen in beginsel komen te vervallen. Aan de hand van de resultaten van empirisch onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt wat in de praktijk de knelpunten zijn. Duidelijk zal worden dat er weliswaar aanleiding is om de wettelijke regeling aan te passen, maar dat bij de gekozen oplossing – gelegen in verlenging van de termijnen van voorlopige hechtenis – de nodige kanttekeningen moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de reeds royale toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland en het streven om de doorlooptijden in het strafproces te verkorten.

1. Inleiding

In (grote) strafzaken komt het geregeld voor dat het voorbereidend onderzoek naar een verdachte bij de start van het onderzoek ter terechtzitting nog niet is afgerond. In dat geval wordt een zogenaamde pro-formazitting gehouden. Dit is een zitting waarop nog geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt, maar die wordt gehouden ten behoeve van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Indien de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, dan moet het onderzoek ter terechtzitting namelijk binnen een termijn van 104 dagen aanvangen. De pro-formazitting markeert een belangrijk moment in de procedure, niet alleen voor de verdachte, maar ook voor de samenleving die inzicht krijgt in de stand van zaken van het onderzoek. Niet zelden wordt in meer spraakmakende zaken ook in de media verslag gedaan van deze zittingen. De pro-formazitting heeft echter van oudsher een slecht imago. Het problematische karakter van een pro-formazitting lijkt in feite al besloten te liggen in de benaming. Activiteiten die worden ondernomen louter 'voor de vorm' plegen we te zien als overbodig dan wel inefficiënt. Vanuit de literatuur zijn dan ook vraagtekens gezet bij de wenselijkheid om een zitting te appointeren uitsluitend omwille van de inachtneming van termijnen van de voorlopige hechtenis.² Zij wordt wel gezien als een verspilling van kostbare zittingscapaciteit en mankracht. Het wekt dan ook geen verbazing dat hiernaar in de

lopende moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering wordt gekeken. Uit de Contourennota Modernisering van het Wetboek van Strafvordering, die op 30 september 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd, en uit de daaraan voorafgegane (relevante) (discussie) stukken, blijkt dat men koerst op het aanzienlijk terugdringen van het aantal pro-formazittingen (in eerste aanleg) door deze te vervangen door een openbare raadkamer die gedurende een jaar de gevangenhouding kan verlengen voor telkens een duur van maximaal negentig dagen.³

Recent onderzoek, dat wij in opdracht van het WODC verrichtten,⁴ roept echter de vraag op of de ingezette koers de juiste is. In dit artikel wordt gereflecteerd op de voorstellen om de pro-formazitting terug te dringen. Daarbij wordt verslag gedaan van en geput uit de resultaten van voornoemd onderzoek. Dat onderzoek was echter primair gericht op het in kaart brengen van de frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen, waarbij geen normatieve stellingen werden betrokken.⁵ Dat doen wij hier wel. Gekeken wordt of de empirische bevindingen aanleiding geven om het stelsel zoals wij dat kennen, aan te passen in de richting die de Contourennota schetst. Daarbij richten wij ons – net als de Contourennota – vooral op de pro-formazitting in eerste aanleg.

2. Wat is een pro-formazitting?

De pro-formazitting moet in de eerste plaats worden

bezien tegen de achtergrond van de wettelijke regeling en de problematiek van de voorlopige hechtenis. In Nederland wordt voorlopige hechtenis veelvuldig toegepast: uit cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen blijkt dat voorlopig gehechten in 2014 43% van de gevangenispopulatie uitmaakten.⁶ Internationaal gezien behoort Nederland daarmee tot de koplopers van Europa.⁷ De omstandigheid dat voorlopige hechtenis in Nederland veelvuldig wordt toegepast,⁸ maakt dat pro-formazittingen geregeld op de rol worden gezet (geappointeerd). Pro-formazittingen worden immers op de rol gezet omwille van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis. De wet dwingt de officier van justitie namelijk om de zaak op het onderzoek ter terechtzitting binnen een termijn van 104 dagen na aanvang van de voorlopige hechtenis aanhangig te maken, indien hij het voortduren van die voorlopige hechtenis wenselijk acht. Het is bekend, en de cijfers over pro-formazittingen bevestigen dit beeld, dat in veel zaken het voorbereidend onderzoek na 104 dagen nog niet is afgerond: getuigen moeten nog worden gehoord, de rapportage van de deskundige of de reclassering is nog niet afgerond of ander aanvullend onderzoek is wenselijk. Wat er in die gevallen vervolgens gebeurt, is dat de officier van justitie onmiddellijk na het voordragen van de tenlastelegging de schorsing van de behandeling van de strafzaak vordert. In de regel worden de rechter en verdachte daarvan op voorhand op de hoogte gesteld en vormt de beslissing tot schorsing van de zaak slechts een hamerstuk.⁹ Het onderzoek ter terechtzitting krijgt daarmee een 'pro forma' karakter.¹⁰ De verdachte is vervolgens wel in de gelegenheid om een verzoek tot opheffing dan wel schorsing van de voorlopige hechtenis te doen waarop de rechter zal moeten beslissen. Die beslissing wordt veelal mondeling na kort beraad door de rechtbank gegeven, waarna het onderzoek wordt geschorst.

De reden om een pro-formazitting te houden is dus gelegen in het feit dat dat het onderzoek nog niet zodanig

is gevorderd dat de zittingsrechter voldoende informatie heeft om op grond van art. 348/350 Sv te beslissen, terwijl het onderzoek ter terechtzitting omwille van de termijnen van voorlopige hechtenis wel van start moet gaan. In dat licht bezien verbaast het niet dat de pro-formazitting door de verdediging ook wordt benut om allerlei onderzoekswensen kenbaar te maken.¹¹ Er kan, met andere woorden, veel meer aan de orde zijn dan alleen de beoordeling van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Het is in ieder geval ook een moment om met elkaar de stand van het onderzoek te bespreken en te bekijken of alle partijen beschikken over een (voor dat moment) compleet dossier. De zittingsrechter heeft hierin een belang-

Activiteiten die worden ondernomen louter 'voor de vorm' plegen we te zien als overbodig dan wel inefficiënt

rijke rol; hij bespreekt de stand van zaken van het onderzoek, inventariseert de onderzoekswensen van partijen en overlegt met partijen over praktische zaken. In feite wordt er op de pro-formazitting veelal ook regie gevoerd. Onder regie wordt verstaan de sturing op de voortgang en inhoud van het strafvorderlijk onderzoek naar de verdachte en de behandeling van de zaak (voorafgaand aan en) ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting ten behoeve van het nemen van een effectieve (lees: voortvarende en rechtens en feitelijk juiste) beslissing met inachtneming van de rechten van de verdediging en andere in een zaak relevante belangen.¹² In de praktijk worden ook speciale regiezittingen gehouden, waarop de voorlopige hechtenis

Auteurs

1. Mr. dr. M.J. Dubelaar, prof. mr. dr. J.M. ten Voorde, mr. dr. S.G.C. van Wingerden en mr. R. van Leusden zijn allen verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden. Jeroen ten Voorde is daarnaast bijzonder hoogleraar strafrechtsfilosofie (leerstool Leo Polak) aan de Rijksuniversiteit Groningen.

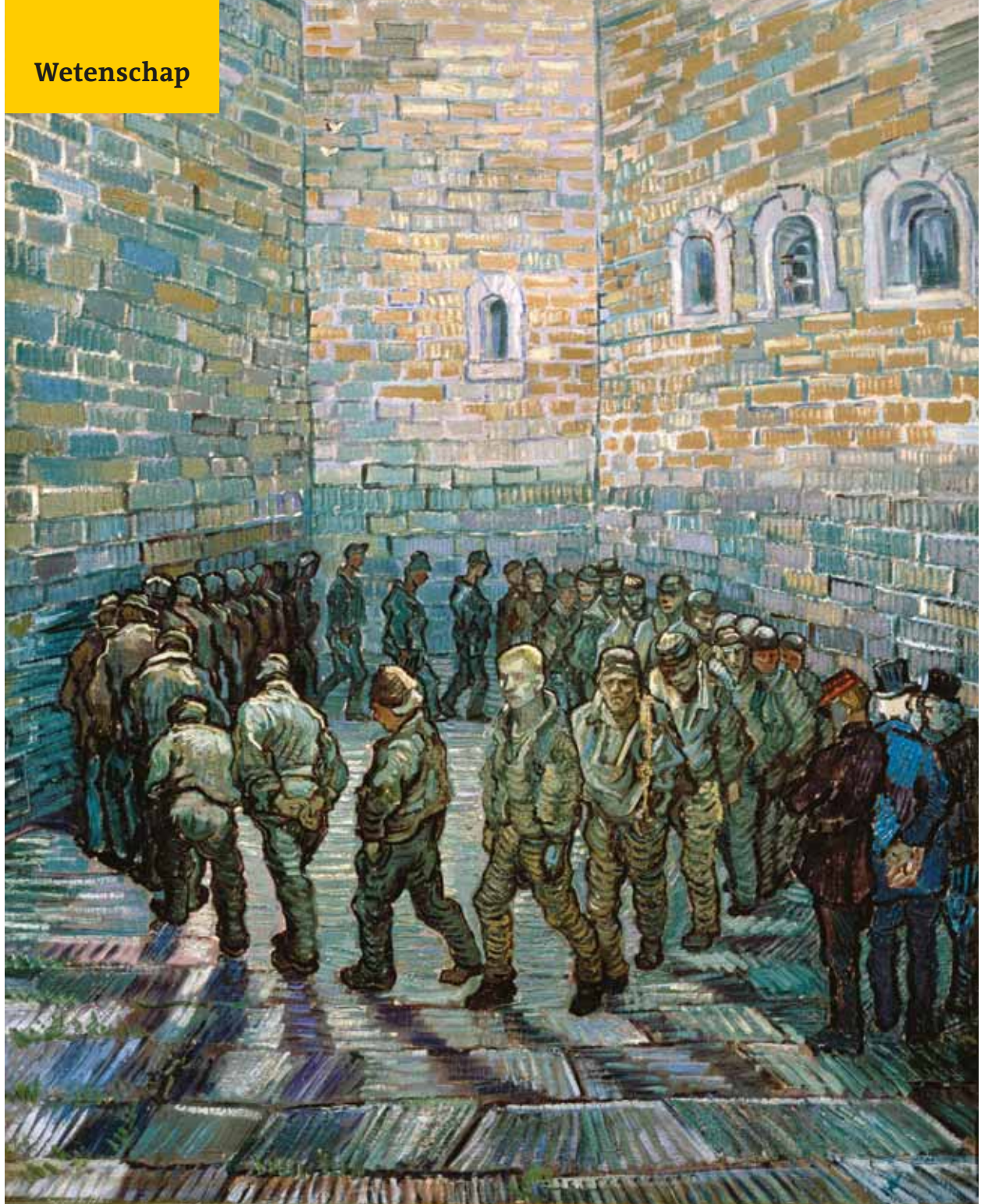
Noten

2. Zie o.a. M.S. Groenhuijsen, 'Het vooronderzoek in strafzaken. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 55-56; A.E. Harteveld, 'Bijzondere procedures', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 508-509; J.W. Fokkens & R. Otte, 'De duur van het

Nederlandse strafproces', in: J.W. Fokkens e.a., *De duur van het strafproces in België en Nederland* (preadviezen Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 151-152.
3. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 13, 32, 38.
4. M.J. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015 (hierna aangeduid als het rapport).
5. Dat was niet de wens van de opdrachtgever.
6. P. Linckens & J. de Looft, *Gevangeniswezen in getal 2010-2014*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen 2015.
7. M.F. Aebi & N. Delgrande, *Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I)* Survey 2013, te downloaden op: [http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-](http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-2013-English.pdf)

[2013-English.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-2013-English.pdf). Als het aantal voorlopig gehechten gerelateerd wordt aan het aantal inwoners van het land, behoort Nederland volgens dit rapport met een verhouding van 21,7 voorlopig gehechten per 100 000 inwoners weliswaar tot de middenmoot, maar als van het totale aantal gedetineerden gekeken wordt welk deel daarvan voorlopig gehecht is, dan is dit aandeel alleen in Luxemburg, Cyprus, Andorra en Monaco hoger dan in Nederland.
8. Te vaak, zo wordt inmiddels van verschillende kanten benadrukt. Zie bijv. J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman, 'Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2013, p. 430-444.
9. Schorsing is mogelijk voor een termijn van maximaal drie maanden (art. 282 lid 2 Sv). Daarna moet er opnieuw een zitting worden gehouden. Dat kan een inhoudelijke zitting zijn, maar ook een nieuwe pro-formazitting. De wet biedt geen begrenzing

in het aantal pro-formazittingen, nu het bevel tot voorlopige hechtenis van kracht blijft tot 60 dagen na de einduitspraak (art. 66 lid 2 Sv). Wel is het zo dat men rekening moet houden met de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM.
10. Het komt in de praktijk ook voor dat zaken achteraf als pro-formazitting worden bestempeld, omdat de inhoudelijke behandeling geen doorgang vindt (bijvoorbeeld doordat de verdachte afwezig is). Het gaat in dit artikel echter primair om zittingen die worden geappointeerd omwille van de inachtneming van voorlopige hechtenis en niet om zittingen die worden aangehouden.
11. De omstandigheid dat van de verdediging een steeds actievere houding wordt verwacht, draagt hieraan ook bij.
12. Rapport, p. 2. Vergelijk W.F. Groos & R.P. den Otter, 'De modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de regie(rol) van de rechter', *Strafblad* 2015, p. 165.



niet aan de orde hoeft te zijn. Het gaat telkens om zittingen waarop inhoudelijke behandeling van de zaak achterwege blijft.¹³ Het onderscheid tussen pro-formazittingen en regiezittingen is niet altijd helder. Naarmate er op de pro-formazitting meer verzoeken aan de orde zijn, krijgt een dergelijke zitting namelijk meer het karakter van een regiezitting. Bovendien wordt de term *pro forma* soms ook gebruikt voor zittingen waarbij de verdachte zich helemaal niet in voorlopige hechtenis bevindt (de zogenaamde 'losloperpro-forma's'). Het onderscheid tussen een pro-formazitting en een regiezitting is vooral gelegen in het doel waarmee de zitting wordt geappointeerd en de tijd die daarmee is gemoeid. Voor een regiezitting wordt in de regel meer tijd uitgetrokken dan voor zaken die primair op de rol worden gezet omwille van de termijnen van voorlopige hechtenis. De regiezitting ontbeert echter een expliciet wettelijke basis.¹⁴

3. Het probleem met pro-formazittingen

Hiervoor werd gemeld dat in de literatuur de pro-formazitting als problematisch wordt beschouwd. Uit ons onderzoek blijkt dat men in de praktijk helemaal niet zo negatief staat ten opzichte van de pro-formazitting. De pro-formazitting vormt bijvoorbeeld voor de verdachte een belangrijk moment in de procedure omdat de zaak voor het eerst in het openbaar wordt behandeld en de verdachte vanaf dat moment toegang heeft tot het gehele dossier. Het is tevens het moment om aan de buitenwereld kenbaar te maken wat de stand van zaken is na een aantal maanden onderzoek. De pers maar ook slachtoffers of nabestaanden zijn dikwijls bij de pro-formazitting aanwezig. Voorgaande laat onverlet dat er wel knelpunten te constateren zijn. Het eerste knelpunt is het beslag dat de pro-formazitting legt op de beschikbare zittingscapaciteit en de efficiëntie van de wijze waarop het proces thans is ingericht. Het tweede

knelpunt is gelegen in de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek.

Om met het eerste knelpunt te beginnen. Op het eerste gezicht lijkt het aantal pro-formazittingen wel mee te vallen. Wanneer wordt gekeken naar het totale aantal *zittingen*, dan zien we dat in eerste aanleg 3% van de zittingen een pro-formazitting is.¹⁵ Pro-formazittingen doen zich vrijwel uitsluitend voor bij de meervoudige kamer. Wanneer het aantal pro-formazittingen daaraan wordt gerelateerd, dan ligt het percentage al aanmerkelijk hoger: 17% van het totaal aantal zittingen bij de meervoudige kamer is een pro-formazitting. Hoewel voor een pro-formazitting minder tijd (vijftien minuten tot een half uur)

Tot wie kan de verdediging zich wenden als de fase van de berechting al is begonnen, maar het opsporingsonderzoek nog in volle gang is?

wordt ingeruimd dan voor een inhoudelijke behandeling, leggen pro-formazittingen niettemin een fors beslag op de zittingscapaciteit. Daarbij moet ter relativering gelijk worden opgemerkt dat indien wij als samenleving hechten aan een periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis door een panel van drie rechters daar nu eenmaal tijd voor moet worden vrijgemaakt. Het probleem is dan ook met name gelegen in de wijze waarop het proces is ingericht. In het ideale geval worden pro-formazittingen gedaan door de zittingscombinatie die ook de inhoudelijke behandeling van de zaak voor haar rekening neemt.¹⁶ Dit blijkt echter vooral bij de grote gerechten qua inroostering een lastige opgave. In megazaken werkt men vaak wel met vaste zittingscombinaties, maar in andere zaken is dat veel minder gebruikelijk. Dat kan ertoe leiden dat eerst de ene zittingscombinatie zich in het dossier moet inlezen en vervolgens een tweede zittingscombinatie en eventueel nog een derde. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat in een op de drie zaken (waarin sprake is van voorlopige hechtenis) meer dan één pro-formazitting heeft plaatsgevonden.¹⁷ In de praktijk worden wel allerlei initiatieven ontplooid om het proces nader te stroomlijnen en

bestaande knelpunten te ondervangen. Een voorbeeld daarvan is de bij alle rechtbanken in te richten verkeersstoringen++ die de appointering in goede banen moeten leiden.

Een ander knelpunt betreft de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek. Idealiter begint het onderzoek ter terechtzitting pas als het voorbereidend onderzoek is afgerond en de zaak als het ware klaar is om inhoudelijk te worden 'afgedaan'. Met de pro-formazitting neemt het eindonderzoek echter formeel al zijn aanvang, terwijl het voorbereidend onderzoek nog niet is afgerond. Daardoor verschuiven de rollen en bevoegdheden van verschillende procesdeelnemers, terwijl de wet op die punten niet zonder meer uitblinkt in helderheid. Vooral de bevoegdheidsverdeling tussen de zittingsrechter en de rechter-commissaris is een punt van aandacht. Tot wie kan de verdediging zich wenden als de fase van de berechting al is begonnen, maar het opsporingsonderzoek nog in volle gang is? Bij een strikte scheiding tussen voorbereidend en eindonderzoek is het – wat betreft de rechterlijke bemoeienis – helder: de rechter-commissaris gaat over het voorbereidend onderzoek en is in die fase het directe aanspreekpunt en de zittingsrechter draagt de verantwoordelijkheid over het eindonderzoek. Echter, doordat het onderzoek ter terechtzitting 'te vroeg' begint voor een inhoudelijke behandeling, ontstaat er een noodzaak tot het formuleren van verkeersregels. De wetgever heeft dit met de Wet versterking positie rechter-commissaris echter niet duidelijk geregeld.¹⁸ De Hoge Raad heeft in deze problematiek recent een richtinggevend arrest gewezen,¹⁹ waarbij de regie vanaf de (formele) start van het onderzoek ter terechtzitting uitdrukkelijk in handen van de zittingsrechter wordt gelegd. Na de kennisgeving van het voornemen tot dagvaarding heeft de rechter-commissaris nog de gelegenheid om lopend onderzoek af te ronden. Na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kan de rechter-commissaris zijn werkzaamheden pas weer oppakken indien de rechtbank daartoe op grond van artikel 316 Sv heeft besloten. Verzoeken tot onderzoekshandelingen van de zijde van de verdediging moeten vanaf het moment dat de officier van justitie kenbaar heeft gemaakt tot dagvaarding te zullen overgaan, in beginsel tot de zittingsrechter worden gericht.²⁰ Wel lijkt de Hoge Raad de mogelijkheid open te laten voor de verdediging om zich op informele wijze tot de rechter-commissaris te richten met verzoeken om aanvullend onderzoek.²¹ Duidelijk is in ieder geval dat de bevoegdheid van de rechter-commissaris na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting een afgeleide is van die van de zittingsrechter, ook in die gevallen waarin het opsporingsonderzoek nog in volle gang is. Daardoor ontstaat het risico van twee

13. De regiezitting is het ware uit de pro-formazitting geëvolueerd. Mede om die reden is de regiezitting in het eerder vermelde onderzoek naar de aard, frequentie en praktijk van pro-formazittingen meegenomen.

14. De wet maakt het voeren van regie tijdens een pro-formazitting mogelijk op grond van art. 282 Sv; een regiezitting die geen pro-formazitting is, kan worden

beschouwd als een zitting ex. art. 281 Sv (rapport, p. 19-21).

15. In hoger beroep ligt het aantal pro-formazittingen op 17%.

16. Want ondanks het pro-formakarakter van een dergelijke zitting kan men niet zonder (enige) voorbereiding. Uit het onderzoek blijkt dat rechters zich in de regel wel minder intensief op een pro-formazitting voorbereiden dan op een inhoudelijke

behandeling.

17. In 20% van de zaken hebben er twee pro-formazittingen plaatsgevonden, in 8% drie en in 4% vier tot acht.

18. Zie op dit punt meer uitvoerig het rapport, p. 25 e.v.

19. HR 3 maart 2015, *NJ* 2015/311, m.nt. Borgers.

20. Zie voor een uitvoerige beschrijving van de inhoud van dit arrest par. 3.6.2 van het

rapport.

21. Zie annotatie Borgers onder HR 3 maart 2015, *NJ* 2015/311. Indien gedane verzoeken door de rechter-commissaris worden geweigerd, staat in ieder geval geen bezwaar meer open bij de raadkamer (de regeling van art. 181-183 Sv is immers door de Hoge Raad in dit stadium buiten toepassing verklaard).

kapiteins op één schip. Daarbij komt dat dagvaarding en vervolgens bemoeienis van de zittingsrechter met het onderzoek de rechter-commissaris in zijn onderzoek kan beperken, althans vertragen. Aan de andere kant kan de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om tot op zekere hoogte onderzoek te blijven doen de bevoegdheden van de zittingsrechter (vóór aanvang van het eindonderzoek) limiteren.

4. Contouren van de nieuwe wettelijke regeling

De wetgever streeft thans naar een verbetering van de aansluiting tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek met het oog op vermindering van het aantal pro-forma behandelingen. In de concept Contourennota formuleerde de minister als doel de pro-formazittingen in beginsel te laten vervallen.²² In de Contourennota wordt het streven geformuleerd het aantal pro-formazittingen aanzienlijk terug te brengen. Daartoe wordt voorgesteld om een openbare raadkamer, na ommekomst van de 104 dagen die de verdachte dan al in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht, over een verlenging van de duur van de voorlopige hechtenis te laten beslissen. Deze raadkamer kan gedurende een jaar de voorlopige hechtenis met telkens maximaal negentig dagen verlengen.²³ In de praktijk komt dit neer op maximaal vier verlengingen van maximaal negentig dagen. Het onderzoek ter terechtzitting hoeft dus pas na

Door het verlengen van de termijn voor voorlopige hechtenis vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, vangt men in feite twee vliegen in één klap

een jaar aan te vangen, in plaats van 104 dagen.²⁴ Daarbij wordt de evaluatie van de Wet versterking positie rechter-commissaris niet afgewacht. Men heeft zelf al geconstateerd dat de onderscheiden posities van de rechter-commissaris en zittingsrechter na de inwerkingtreding van voornoemde wet, verheldering behoeven. Als voordeel van deze nieuwe procedure wordt door de minister genoemd dat de rechter-commissaris zijn onderzoek niet hoeft te staken. In de Contourennota lezen we dat daardoor 'modeloze vertraging' en 'afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspleging' worden voorkomen.²⁵

De gekozen oplossing is op het eerste gezicht een voor de hand liggende. De wortel van het 'probleem' van de pro-formazitting ligt in de voorlopige hechtenis die in Nederland frequent wordt toegepast. Uit ons onderzoek blijkt dat in 9% van de strafzaken het voorbereidend onderzoek niet binnen de wettelijke termijn van 104 dagen na aanvang van de voorlopige hechtenis is afgelopen.²⁶ Indien de officier van justitie het voortduren van de voorlopige hechtenis wenselijk voorkomt, rest hem

thans niets anders dan de verdachte te dagvaarden voor een pro-formazitting. Het is natuurlijk goed denkbaar als uitgangspunt te nemen dat de voorlopige hechtenis niet langer duurt dan 104 dagen, maar dat is voor velen binnen de strafrechtspraktijk (en de politiek)²⁷ kennelijk nog steeds een stap te ver. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat veel pro-formazittingen plaatsvinden bij de berechting van levens- en zedendelicten, waarbij opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis niet altijd zonder meer in de rede ligt. Tegelijkertijd zien we dat in die gevallen het aantal pro-formazittingen niet altijd tot één beperkt blijft. Dat roept de vraag op of het in de rede blijft liggen, de termijnen voor voorlopige hechtenis te verlengen. In ieder geval levert het oprekken van de termijnen van de voorlopige hechtenis een forse reductie van het aantal pro-formazittingen op. Uit onze data blijkt immers dat 97% van de pro-formazittingen plaatsvonden op een moment dat de verdachte ten tijde van de zitting minder dan een jaar voorlopig gehecht was. De 3% zittingen die overblijven zijn vermoedelijk megazaken waarin een jaar niet voldoende is om tot afronding te komen.²⁸

Door het verlengen van de termijn voor voorlopige hechtenis vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, vangt men in feite twee vliegen in één klap: ten eerste wordt het aantal pro-formazittingen fors teruggedrongen en ten tweede wordt de overgang van voorbereidend onderzoek naar eindonderzoek scherper gemarkeerd. De beslissing in de Contourennota om, anders dan de huidige situatie, zonder belemmeringen de rechter-commissaris het onderzoek te laten voortzetten, terwijl een openbare raadkamer over de voorlopige hechtenis beslist, houdt de vraag naar het voortzetten van het onderzoek en het voortduren van de voorlopige hechtenis gescheiden en levert aldus een verduidelijking op in de verdeling van verantwoordelijkheden. Zij past ook in de voorgenomen verdere versterking van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Het zou met de nieuwe regeling immers volstrekt helder moeten zijn welke rechter in het voorbereidend onderzoek de regie voert. Zo bezien raken de voorgestelde wijzigingen niet alleen de pro-formazitting waarin het enkel gaat over de voorlopige hechtenis, maar ook de pro-formazitting die ook een regiezitting is.

5. Bespiegeling

Bij de hiervoor besproken voorstellen zijn kanttekeningen te plaatsen. We bespreken er drie.

5.1. Verplaatsing van het probleem naar de raadkamer

Een eerste kanttekening bij het plan om de beslissing over het voortduren van de voorlopige hechtenis bij de raadkamer neer te leggen, is dat het in feite een verplaatsing van het probleem is van de zittingsrechter naar de raadkamer. De vraag is dan wat deze verplaatsing uiteindelijk oplevert. Wordt de winst die wordt geboekt bij de beschikbare zittingscapaciteit niet teniet gedaan door het extra werk dat bij de raadkamer komt te liggen?²⁹ Ook bij de raadkamer moeten zich drie rechters over de zaak buigen en zal het waarschijnlijk niet lukken om dat in opvolgende raadkamerzittingen dezelfde zittingscombinatie te laten zijn. Nu duurt de gemiddelde raadkamer tien minuten en een pro-formazitting dertig minuten, maar

de vraag is evenwel of een openbare raadkamer in dezelfde tijd kan worden afgehandeld. Dit is vermoedelijk niet het geval (zeker niet wanneer men de beslissing over het voortduren van de voorlopige hechtenis ter plekke wil geven zoals dat thans bij de pro-formazitting het geval is). Het punt is echter dat de raadkamer veel meer dossiers op een dag moet bekijken dan een zittingscombinatie en zich om die reden niet zo grondig kan voorbereiden als een zittingscombinatie. Dat kan kwaliteitsverlies tot gevolg hebben ten nadele van de verdachte. Voor de beoordeling van de voorlopige hechtenis en dan in het bijzonder de ernstige bezwaren is dossierkennis immers vereist. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat de beslissing op het onderzoek ter terechtzitting vaak uitvoeriger wordt gemotiveerd dan in raadkamer waar de verdachte het in de regel uitsluitend moet doen met een – vaak summier gemotiveerde – schriftelijke beslissing. Indien men besluit de voorstellen in deze vorm door te zetten, dan is het wel van belang om heel goed te kijken naar de inrichting van het procedure.

5.2. Langere doorlooptijden

Een tweede kanttekening die bij het voorstel tot verlenging van de termijnen van voorlopige hechtenis kan worden geplaatst, betreft het effect van deze maatregel op de doorlooptijden in het strafproces. Het verkorten van doorlooptijden en het stroomlijnen van procedures in het voorbereidend onderzoek zijn twee van de doelstellingen van het wetgevingsprogramma die moeten leiden tot een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering.³⁰ Uit de toelichting in de Contourennota blijkt dat men de termijnen van voorlopige hechtenis primair verlengt ten behoeve van een duidelijke overgang van voorbereidend naar eindonderzoek. De lange doorlooptijden en de duur van de voorlopige hechtenis lijken voor lief genomen te worden. Dit wekt bevreemding nu de frequente toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland al jarenlang onderwerp is van discussie. Er wordt in dit verband juist gepleit voor een restrictievere toepassing.³¹ Daarmee staat het verlengen van termijnen vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in schril contrast. Betoogd kan worden dat het verlengen van de termijnen vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting geen effect hoeft te hebben op de totale tijd die in voorlopige hechtenis wordt doorgebracht, aangezien de voorlopige hechtenis ook na de start van het onderzoek ter terechtzitting kan doorlopen (in die gevallen waarin de rechter het voortduren van de voorlo-

pige hechtenis aangewezen acht).³² De voorstellen die nu op tafel liggen, nodigen echter niet uit om naar alternatieven voor voorlopige hechtenis te zoeken. Het voorstel om de schorsingsvoorwaarden in de wet te regelen,³³ verandert daar weinig aan. Hier is volgens ons nog werk te verzetten.³⁴

De voorstellen die nu op tafel liggen, nodigen niet uit om naar alternatieven voor voorlopige hechtenis te zoeken

De vraag is bovendien wat het effect is van deze maatregel op de doorlooptijden. Aangenomen mag worden dat de wetgever ook op andere wijze inzet op verkorting daarvan, maar de voorgestelde regeling draagt daar niet aan bij. Het verlengen van de termijnen vormt in ieder geval geen extra prikkel om zo spoedig mogelijk tot afronding van het onderzoek te komen. Dat geldt voor de politie maar ook voor instanties die moeten rapporteren ten behoeve van het onderzoek of over de persoon van de verdachte, zoals de reclassering, het NIFP en het NFI. Doordat er geen '104-dagendruk' meer op de ketel zit, bestaat het gevaar dat rapportages van bijvoorbeeld de psychiater, psycholoog of reclassering nog langer op zich laten wachten,³⁵ met langere doorlooptijden tot gevolg. Het wegvallen van die druk kan er derhalve toe leiden dat verdachten (nog) langer in voorarrest verblijven dan thans het geval is. Nu valt daar mogelijk wel een oplossing voor te bedenken, bijvoorbeeld door de rechter-commissaris strakker te laten sturen op de voortgang van het onderzoek, maar daar moeten dan wel mogelijkheden toe zijn.

5.3. Regie

Een derde kanttekening kan worden geplaatst bij de verdeling tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de zittingsrechter graag de vinger aan de pols houdt in het lopende onderzoek.³⁶ Bij hem rust immers ook de eindverantwoordelijkheid voor wat betreft de volledigheid

22. Concept contourennota, p. 32 en de begeleidende brief van de minister, p. 13.

23. *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 278*, p. 32.

24. Tenzij is bedoeld dat binnen een jaar de voorlopige hechtenis telkens met maximaal negentig dagen kan worden verlengd. In dat geval kan de voorlopige hechtenis vijf keer met maximaal negentig dagen worden verlengd en kan de voorlopige hechtenis tot de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting dus maximaal 464 dagen duren.

25. Concept contourennota, p. 33. Zie ook

Kamerstukken II 2015/16, 29279, 278, p. 13, 32, 38.

26. Eerder werd gesproken van 3% van de zittingen. Hier gaat het om zaken.

27. Zie bijv. de recente uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis (Wet van 14 mei 2014, *Stb.* 2014, 176).

28. Dit percentage kan overigens iets hoger liggen omdat niet alle pro-formazittingen die in ons onderzoek zijn meegenomen werden geïnterviewd omwille van de termijn van voorlopige hechtenis.

29. Ook de Raad voor de rechtspraak ziet

geen efficiëncyvoordeel. Zie 'Advies concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering' d.d. 2 april 2015, p. 12.

30. Zie *Kamerstukken II 2015/16, 29279*, 278, p. 4.

31. Zie bijvoorbeeld Janssen, Van den Emster & Trotman 2013.

32. Tot zestig dagen na de einduitspraak (art. 66 lid 2 Sv).

33. *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 278*, p. 56-57.

34. Zie ook G.P.M.F. Mols, *Modernisering*

van het voorarrest: op weg naar vrijheidsbeneming als ultieme maatregel, *Strafblad* 2015, p. 86-92.

35. Nu is het reeds zo dat deze rapportages geregeld niet op tijd klaar zijn: 10% van de pro-formazittingen vindt om deze reden plaats (rapport, p. 41).

36. Hoewel hij niet vaak op eigen initiatief onderzoek lijkt uit te zetten, maar vooral beslist op verzoeken van de zijde van het OM en de verdediging.

Er is misschien geen sprake van twee kapiteins op een schip, maar de Contourennota voorkomt niet dat de raadkamer in sommige omstandigheden een bemoeizuchtig bemanningslid wordt

van het onderzoek. In het kader van de modernisering beoogt men niet alleen de regiefunctie van de rechter-commissaris te versterken maar tegelijkertijd ook die van de zittingsrechter. Daartoe wordt in de Contourennota onder meer een wettelijke regeling over de regiezitting aangekondigd. Daarin wordt niet veel meer gesteld dan dat de regeling vergelijkbaar zal zijn met de regeling van de regiebijeenkomst in het voorbereidend onderzoek.³⁷ Hoewel een wettelijke regeling voor de regiezitting al langer wordt bepleit, is het de vraag voor welke gevallen de regiezitting is bedoeld. In het licht van de wens dat zaken, met de versterking van de rechter-commissaris en de verlenging van het voorbereidend onderzoek in gevallen dat de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, 'panklaar' op het onderzoek ter terechtzitting komen, is het de vraag of een regiezitting dat uitgangspunt niet tegenspreekt. Hoeft een panklare zitting niet slechts te worden opgediend? Ook de voorgenomen (verdere) versterking van de positie van de voorzitter voorafgaand aan de zitting, maakt het nut van de regiezitting niet zonder meer duidelijk. Tegelijkertijd wordt hiermee onderkend dat de zittingsrechter, ondanks alle streven om hem in staat te stellen een beslissing te nemen op grond van artikel 348/350 Sv, de behoefte kan hebben om te bezien of nader onderzoek wenselijk is. Eventuele onduidelijkheid die door deze bemoeienis van verschillende rechters kan ontstaan over wie, wanneer en hoe intensief regie mag voeren moet worden weggenomen, niet alleen in het kader van de stroomlijning van het strafproces, maar ook in het belang van de verdachte (en het slachtoffer), die immers wordt aangespoord om tijdig onderzoekswensen in te dienen en de zittingsrechter te laat aangevoerde verzoeken kan afwijzen.

De vraag is hoe de regiezitting er precies uit moet komen te zien en of grenzen mogen worden gesteld aan de mate van regie die de zittingsrechter mag voeren. Het voorstel om in de wettelijke regeling aansluiting te zoeken bij de regiebijeenkomst door de rechter-commissaris roept de vraag op of een regiezitting wel een *zitting* moet zijn, of zou kunnen worden volstaan met een informele bijeenkomst vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Dan is het vervolgens de vraag of een regiezitting niet zou kunnen worden ineengeschoven met de activiteiten van de voorzitter voorafgaand aan de zitting. Dat kan om rooster-technische redenen onmogelijk zijn. Opvallend is dat dit nauwelijks wordt geadresseerd, terwijl respondenten in ons onderzoek de huidige situatie onder meer wijten aan roosterproblemen. Een wetboek biedt natuurlijk geen oplossing voor roosterproblemen, maar wil een wettelijke regeling kunnen functioneren zoals beoogd, dan moet aan bepaalde randvoorwaarden zijn voldaan. Eén randvoorwaarde zou kunnen zijn dat complexe zaken waarin de voorlopige hechtenis ten minste een jaar heeft geduurd aan een vaste zittingscombinatie

worden toebedeeld die na dagvaarding en ruim voor de aanvang van de zitting bekend raakt met het dossier en naar aanleiding daarvan (en eventueel na overleg met de rechter-commissaris en procespartijen) zo nodig regie voert. Daarbij kan de speelruimte (of de mogelijkheden tot het voeren van regie) van de zittingsrechter enigszins worden beperkt door zwaardere wettelijke eisen te stellen aan het toelaten van nader onderzoek.

Hiervoor wezen we erop dat in het voorbereidend onderzoek een duidelijke afbakening tussen de rechter-commissaris en de raadkamer gevangenhouding wordt beoogd. De rechter-commissaris houdt zich bezig met het voorbereidend onderzoek, de raadkamer met de voorlopige hechtenis. Daaruit lijkt te moeten volgen dat de raadkamer zich niet bezig mag houden met het onderzoek. Rechterlijke regie in het voorbereidend onderzoek ligt bij de rechter-commissaris. De vraag is of valt te voorkomen dat ook de raadkamer zich met het onderzoek zal bezighouden.³⁸ Voor het voortduren van de voorlopige hechtenis of voor het schorsen ervan, kunnen resultaten van onderzoek van belang zijn. Het komt in de praktijk voor dat de raadkamer de gevangenhouding met minder dan negentig dagen beveelt om de vinger aan de pols te houden. Op die manier voert de raadkamer in zekere zin regie. Als dat nu al het geval is, waarom dan niet in de situatie dat de raadkamer zich moet buigen over een verlenging met opnieuw negentig dagen? In de Contourennota wordt niet voorkomen dat de raadkamer zich, net als de zittingsrechter tijdens de pro-formazitting buigt over het onderzoek en een beslissing neemt die misschien geen direct verband houdt met het onderzoek (dergelijke beslissingen zijn voorbehouden aan de rechter-commissaris), maar wel indirect diens werkzaamheden kunnen beïnvloeden. Zo kan een verlenging van de voorlopige hechtenis met minder dan negentig dagen de datum en volgorde van het verhoor van getuigen beïnvloeden. Op die manier is er misschien geen sprake van twee kapiteins op een schip, maar de Contourennota voorkomt niet dat de raadkamer in sommige omstandigheden een bemoeizuchtig bemanningslid wordt. Volgens ons is dit niet helemaal te voorkomen, zeker niet als wordt geaccepteerd dat voorlopige hechtenis wel erg lang mag duren voordat wordt gedagvaard en het onderzoek ter terechtzitting aanvangt. De raadkamer kan zich echter min of meer gedwongen voelen zich (impliciet) op het onderzoek te richten in de gevallen dat de voorlopige hechtenis al langere tijd duurt. Een raadkamer zou geen stempelmachine moeten zijn als het gaat om het verlengen van de voorlopige hechtenis. Men mag aannemen dat naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt, de raadkamer zich in bepaalde gevallen over de inhoud van het dossier moet buigen en vragen moet stellen over de voortgang van het onderzoek alvorens een beslissing te kunnen nemen over de voorlopige hechtenis.

6. Conclusie

Alles overziende rijst de vraag of de voordelen van het voorstel tegen de nadelen opwegen en of het voorstel de beste oplossing is. Daarbij kan niet anders worden geconstateerd dan dat vanuit een oogpunt van wetssystematiek het een heel aantrekkelijke optie is om de termijnen van de voorlopige hechtenis voor aanvang van het onderzoek ter terechtzitting te verlengen. De overgang van voorbereidend onderzoek naar eindonderzoek wordt verduidelijkt en het levert voorts een forse reductie op van het aantal pro-formazittingen in eerste aanleg. Het verwondert dan ook niet dat de wetgever hiervoor kiest. In feite bouwt hij daarmee voort op de met de Wet versterking positie rechter-commissaris ingezette koers. De rechter-commissaris krijgt hierdoor in ieder geval (nog) ruim(er) baan. Toch dringt de volgende vraag zich op. Als de wortel van het probleem zit in de voorlopige hechtenis en het niet gereed zijn van het onderzoek, moet men dan niet juist dáár een oplossing zoeken? Men neemt de bestaande praktijk als gegeven, terwijl de royale toepassing van de voorlopige hechtenis in Nederland al jarenlang onderwerp is van debat. Tegelijkertijd realiseren wij ons ook dat er onderzoeken zijn die niet binnen 104 dagen na de start van de voorlopige hechtenis kunnen worden afgerond terwijl het onwenselijk is om de verdachte na ommekomst

van deze termijn in vrijheid te stellen, maar dat betreft slechts een beperkt aantal zaken. Daarbij komt dat met het voorstel de pro-formazitting niet geheel uitgebannen is. Er blijft een klein restant zaken waarin men ook aan een termijn van een jaar niet voldoende zal hebben. Bovendien raakt de voorgestelde regeling in beginsel niet aan het hoger beroep, terwijl het aantal pro-formazittingen ook daar op 17% ligt van het totaal aantal zittingen. Uiteindelijk lijkt het voorstel vooral ingegeven door de wens om de overgang van voor- naar eindonderzoek beter te regelen in verband met de overgang van bevoegdheden van rechter-commissaris naar zittingsrechter, maar daar zijn ook andere mogelijkheden voor, bijvoorbeeld gelegen in het creëren van uitdrukkelijke markeermomenten waarop beslissingen moeten worden genomen³⁹ en heldere afspraken over wie wat in welk stadium doet.⁴⁰ Het voorstel brengt namelijk ook allerlei nieuwe regieproblemen met zich, onder meer doordat er ook bemoeienis van de raadkamer bij komt en men de zittingsrechter de regie ook niet geheel wil afnemen. Dat afgezet tegen de mogelijke toename van doorlooptijden en de tijd die de verdachte in voorlopige hechtenis doorbrengt, is er wat ons betreft alle aanleiding om het voorstel en de mogelijke alternatieven nog eens goed te overdenken om averechtse effecten te voorkomen. •

³⁷. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 81.

³⁸. Temeer daar de verdachte tegen beslissingen van de rechter-commissaris bezwaar kan aantekenen bij de raadkamer. Zie op dit punt ook De Groos & Den Otter die voor-

stellen om de bezwaarprocedure voor de raadkamer te laten vervallen en de voorzitter van de zittingscombinatie die later de inhoudelijke behandeling doet daaromtrent een beslissing te laten nemen. Zie De Groos & Den Otter 2015, p. 174.

³⁹. Zie voor suggesties daaromtrent De Groos & Den Otter 2015, p. 172-174.

⁴⁰. Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak bij de concept contourennota (p. 12) waarin staat dat 'eventuele onduidelijkheden over wie regie heeft, kunnen

worden weggenomen door daarover gewoonweg duidelijkheid te bieden'. De raad stelt continuering van de huidige praktijk voor.