



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Crijns, J.H.

Citation

Crijns, J. H. (2017). Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2017(6), 303-312. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/58238>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/58238>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Taak en positie van de rechter-commissaris in het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Prof. mr. J.H. Crijns*

1. Inleiding

De taak en de positie van de rechter-commissaris in het Nederlandse strafproces zijn in de voorbije eeuw aan de nodige veranderingen onderhevig geweest.¹ Waar hij in het Wetboek van Strafvordering van 1926 werd neergezet als de onbetwiste leider binnen het vooronderzoek met zijn eigen onderzoekskader in de vorm van het gerechtelijk vooronderzoek, nam het belang van dat gerechtelijk vooronderzoek en daarmee de kracht van de positie van de rechter-commissaris in de loop van de vorige eeuw zienderogen af (ten faveure van de positie van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek), zelfs zodanig dat Machielse zijn oratie uit 1989 de titel 'Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek' meegaf.² Het tij keerde zich voor de rechter-commissaris echter ten goede en de ontwikkelingen van de voorbije decennia hebben in zekere zin geleid tot een wederopstanding van de rechter-commissaris als een van de kernactoren binnen het strafrechtelijk voorbereidend onderzoek. De meest recente stap in deze ontwikkeling werd gevormd door de Wet versterking positie rechter-commissaris, die weliswaar het gerechtelijk vooronderzoek definitief de das omdeed maar wel leidde tot een herwaardering van de positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek, overigens zonder dat daarmee werd beoogd de inmiddels gerealiseerde positie van de officier van justitie als onbetwiste leider van het opsporingsonderzoek aan te tasten.³

Hoewel de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris ons nog vers in het geheugen ligt, blijven ook de taak en positie van de rechter-commissaris niet onaangeroerd binnen de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent echter niet dat de Minister van Veiligheid en Justitie in korte tijd weer een geheel nieuwe visie zou hebben ontwikkeld op de positionering van de rechter-commissaris binnen het stelsel van strafvordering. Integendeel, zoals in deze bijdrage zal blijken, borduurt de conceptwetgever in de plannen voor het nieuwe wetboek – voor zover deze op

dit moment bekend zijn – voort op de met de Wet versterking positie rechter-commissaris ingezette ontwikkeling richting een rechter-commissaris die deels zelf onderzoeks-handelingen verricht en deels verantwoordelijk is voor de voortgang van en regie binnen het voorbereidend onderzoek. In die zin zou de moderniseringsoperatie voor zover deze betrekking heeft op de rol van de rechter-commissaris ook kunnen worden beschouwd als een Wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris 2.0, waarmee met name wordt beoogd nadere wijzigingen aan te brengen die de rechter-commissaris beter in stelling brengen om de hem eerder toebedachte rol daadwerkelijk met verve te kunnen vervullen.⁴

In deze bijdrage zullen de belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de taak en de positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek in strafzaken de revue passeren en op een aantal punten van waarden-de dan wel kritische opmerkingen worden voorzien. Daartoe wordt in par. 2 eerst aandacht besteed aan de vraag waar de huidige wettelijke regeling met betrekking tot de taakuitoefening van de rechter-commissaris en de daarop gebaseerde praktijk mogelijk tekortschiet. Vervolgens worden in par. 3 de belangrijkste wijzigingen kort besproken, waarbij meer in het bijzonder wordt stilge-staan bij de regievoerende taak van de rechter-commissaris, nu de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering groot belang hecht aan deze taak (die in dit verband in navolging van de contourennota wordt opgevat als 'de werkzaamheden van de rechter-commissaris gericht op het toezicht op de voortgang en de even-

* Prof. mr. J.H. Crijns is als hoogleraar straf- en strafprocesrecht verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden en als raadsheer-plaatsvervanger aan het Gerechtshof Den Haag en het Gerechtshof 's-Hertogenbosch.

1. Zie in dit verband onder meer P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek: een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010 en P.A.M. Verrest, *Raison d'être. Een onderzoek naar de rol van de rechter-commissaris in ons strafproces* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2011.

2. Zie A.J. Machielse, *Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek* (oratie Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1989.

3. Wet versterking positie rechter-commissaris van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600, in werking getreden op 1 januari 2013. Zie voor een korte bespreking van de geschiedenis, de doelstelling en de inhoud hiervan P.A.M. Verrest, 'De Wet versterking positie rechter-commissaris', *AA* 2012, afl. 10, p. 764-770.

4. Zie ook de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 37, waar expliciet wordt gesteld dat met de aan te brengen wijzigingen wordt voortgebouwd op de Wet versterking positie rechter-commissaris alsmede op de Wet herziening regels betreffende de processtukken van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 601 (in werking getreden op 1 januari 2013).

wichtigheid van het voorbereidend onderzoek⁵). Aan het slot van deze paragraaf wordt ook kort ingegaan op de reacties van de verschillende adviesorganen op de voorstellen met betrekking tot de taak en positie van de rechter-commissaris binnen het voorbereidend onderzoek (althans voor zover deze reeds openbaar zijn gemaakt). In de conclusie wordt tot slot de vraag beantwoord of en in hoeverre te verwachten valt dat de voorgestelde wijzigingen het gewenste effect zullen sorteren en van welke factoren – naast het bestaan van een adequate wettelijke regeling – dit welslagen van de voorstellen afhankelijk is. Ook wordt kort stilgestaan bij de vraag of het continueren van de eerder ingezette koers richting een verdere accentuering van het voorbereidend onderzoek ten opzichte van het onderzoek ter terechtzitting – ook wel bekend staand als ‘de beweging naar voren’ – nu wel zo’n gelukkige keuze is, mede in het licht van de functies en de waarde van dat onderzoek ter terechtzitting.

2. Duiding van het probleem

Het belangrijkste streven van de conceptwetgever is de verdere versterking van het voorbereidend onderzoek ten opzichte van het hoofdonderzoek. Nog meer dan thans al het geval is, wil de minister het ertoe leiden dat strafzaken zoveel mogelijk panklaar op zitting worden aangebracht, waarna het onderzoek ter terechtzitting in hoofdzaak verificatoir van karakter kan zijn.⁶ Voor het welslagen van dit streven is in de plannen een belangrijke rol weggelegd voor de rechter-commissaris door hem in de gelegenheid te stellen tijdens het opsporingsonderzoek onderzoekshandelingen te verrichten en in dat kader de nodige regie over het voorbereidend onderzoek te voeren (zij het dat hij daartoe wel in stelling moet worden gebracht en/of medewerking moet krijgen van de betrokken officier van justitie en de verdediging; de rechter-commissaris kan – behoudens in het navolgende te bespreken uitzonderingen – zaken niet eigenhandig naar zich toe trekken). In aansluiting daarop wordt de voorzitter van de rechtbank in de gelegenheid gesteld in de fase tussen het aanbrengen van de zaak door de officier van justitie en de dagbepaling van de inhoudelijke behandeling te inventariseren wat verder nog nodig is aan nader onderzoek voor een goede inhoudelijke behandeling ter terechtzitting. Ook kan de voorzitter van de rechtbank in deze fase beslissen op (nadere) verzoeken van de verdediging met betrekking tot het onderzoek ter terechtzitting, bij-

voorbeeld in verband met het oproepen van getuigen.⁷ Op deze wijze moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat verzoeken tot nader onderzoek pas tijdens het onderzoek ter terechtzitting worden gedaan, met alle mogelijke risico’s op vertraging van dat onderzoek van dien.

Nu is dit streven naar een goede voorafgaande voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting zeer zeker niet nieuw: ook de afgelopen jaren nam de wetgever al de nodige maatregelen die deze ‘beweging naar voren’ zoveel mogelijk moesten faciliteren. Met name de Wet versterking positie rechter-commissaris die op 1 januari 2013 in werking trad, moest mede in dit licht worden gezien.⁸

Deze wet beoogde de rechter-commissaris zo optimaal mogelijk in stelling te brengen om het voorbereidend onderzoek zodanig te completeren dat nader onderzoek tijdens het onderzoek ter terechtzitting tot een minimum werd beperkt.⁹ Daartoe introduceerde de wetgever ter vervanging van het aloude gerechtelijk vooronderzoek een nieuw stelsel waarin de rechter-commissaris op grond van art. 181 e.v. Sv door de officier van justitie en de verdediging kon worden benaderd met vorderingen resp. verzoeken tot het verrichten van onderzoekshandelingen. Ook kreeg de rechter-commissaris in het kader van de hem toebedachte regievoerende taak de bevoegdheid op basis van art. 185 Sv een regiebijeenkomst te beleggen.

Al snel wreekte zich hier echter de onheldere overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek, in die zin dat het in de praktijk niet helder was wie in de pro-formafase van het onderzoek ter terechtzitting de bevoegde autoriteit was om zich te buigen over onderzoekswensen: de rechter-commissaris omdat de inhoudelijke behandeling van de zaak ter zitting nog niet was begonnen of de zittingsrechter omdat met het uitroepen van de zaak tijdens de eerste pro-formazitting ingevolge art. 132 jo. art. 270 Sv het voorbereidend onderzoek formeel was geëindigd. De Hoge Raad schiep in 2015 de nodige helderheid in deze kwestie door naar aanleiding van een cassatieberoep in het belang der wet een richtinggevend arrest te wijzen: tijdens het voorbereidend onderzoek ligt de regie bij de rechter-commissaris, maar vanaf het moment dat het onderzoek ter terechtzitting (formeel) begint (met het uitroepen van de zaak), legt de Hoge Raad de regie uitdrukkelijk in handen van de zittingsrechter.¹⁰

Concreet betekende dit dat de rechter-commissaris na de kennisgeving door de officier van justitie van het voornemen tot dagvaarding (art. 238 lid 2 Sv) slechts nog de gelegenheid had lopend onderzoek dat geïnitieerd was op

5. Zie de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 39-40.

6. Zie onder meer de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 4, waar dit voornemen zelfs tot een van de centrale doelstellingen van de moderniseringsoperatie wordt gerekend. Zie voor eerdere bijdragen waarin dit voornemen van de wetgever onder de loep wordt genomen onder meer W.F. Groos & R.P. den Otter, ‘De modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de regie(rol) van de rechter’, *Strafblad* 2015, afl. 3, p. 164-174 en J.M. Reijntjes, ‘De rechter-commissaris als regisseur’, *Strafblad* 2015, afl. 3, p. 215-225.

7. Voor zover deze voorstellen de taak van de voorzitter van de rechtbank en van de zittingsrechter betreffen zullen deze terechtkomen in Boek 4 van het nieuwe wetboek. De precieze tekst van deze voorstellen is op het moment van schrijven van deze bijdrage nog niet bekend; de verwachting is dat de concepten van de Boeken 3 tot en met 6 in november 2017 ter openbare consultatie aan de verschillende adviesorganen zullen worden voorgelegd. Zie in dit verband ook de voortgangsbrief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 25 september 2017 (*Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 395), p. 7.

8. Wet versterking positie rechter-commissaris van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600, in werking getreden op 1 januari 2013.

9. Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32177, 3, p. 2-3.

10. Zie HR 3 maart 2015, *NJ* 2015/311, m.nt. M.J. Borgers. Zie voor een uitgebreidere bespreking van dit arrest onder meer M.J. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 26-27.

basis van art. 181 e.v. Sv af te ronden voor zover dat door de rechter-commissaris noodzakelijk werd geacht, terwijl nieuwe onderzoekswensen van de zijde van de verdediging vanaf dat moment niet meer op basis van art. 183 Sv bij de rechter-commissaris konden worden ingediend, maar in beginsel tot de zittingsrechter moesten worden gericht.¹¹ Voorts was met dit arrest klip-en-klaar dat na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het verrichten van onderzoekshandelingen slechts een afgeleide van die van de zittingsrechter vormde, ook in gevallen waarin het opsporingsonderzoek als zodanig nog niet was afgerond, hetgeen betekende dat de rechter-commissaris pas weer aan het werk kon wanneer hij daartoe op grond van art. 316 Sv door de zittingsrechter werd ingeschakeld. Wanneer het onderzoek ter terechtzitting eenmaal (formeel) is begonnen, is het voor het Openbaar Ministerie en de verdachte dan ook niet langer mogelijk vorderingen of verzoeken tot (nadere) onderzoekshandelingen op grond van art. 181 e.v. Sv in te dienen. In de literatuur werd gesignaleerd dat deze uitspraak van de Hoge Raad weliswaar de nodige helderheid schiep, maar dat de gekozen oplossing ook het risico in zich droeg van het ontstaan van twee kapiteins op één schip.¹²

De goede bedoelingen van de wetgever ten spijt, betekende dit arrest in ieder geval een flinke streep door de rekening voor de rechter-commissaris, nu dit arrest met zich bracht dat de rechter-commissaris zijn taak (bij voorlopig gehechte verdachten) alleen in volle omvang kon uitvoeren gedurende (grofweg) de eerste drie maanden na aanhouding van de verdachte (of zelfs korter, indien de kennisgeving van het voornemen tot dagvaarding van de verdachte door de officier van justitie geruime tijd voor de zitting aan de rechter-commissaris kenbaar werd gemaakt) en daarna afhankelijk werd van hetgeen de zittingsrechter besliste ten aanzien van de wenselijkheid van nadere onderzoekshandelingen.¹³ Nu de conceptwetgever de met de Wet versterking positie rechter-commissaris voorziene taak van de rechter-commissaris binnen het voorbereidend onderzoek onverminderd omarmt, wekt het dan ook geen verbazing dat hij in het kader van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering precies dit probleem beoogt aan te pakken. In het navolgende zal blijken dat hij dit doet door middel van het doorbreken van de huidige negentigdagenregel die voorschrijft dat bij voorlopig gehechte verdachten het onderzoek ter terechtzitting uiterlijk binnen de maximale termijn van negentig dagen gevangenhouding van start dient te gaan.¹⁴

3. Bespreking van de voorstellen

3.1. Inleiding

De taak en positie van de rechter-commissaris vinden op verschillende plaatsen in het vernieuwde wetboek hun weerslag. Onderhavige bespreking beperkt zich tot de belangrijkste zaken waar het gaat om deze taak en positie; een volledige presentatie van de voorgenomen wijzigingen voor zover deze de taak en positie van de rechter-commissaris betreffen wordt in deze bijdrage dan ook niet nagestreefd. In het navolgende wordt ten eerste ingegaan op de algemene positionering van de rechter-commissaris in Boek 1 van het nieuwe wetboek, waar de rechter-commissaris evenals alle andere belangrijke procesactoren van een eerste duiding wordt voorzien. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de voorgenomen doorbreking van de huidige 'negentigdagenregel', als gevolg waarvan de armslag van de rechter-commissaris voor het verrichten van onderzoek in potentie flink wordt verruimd. In par. 3.4 wordt vervolgens stilgestaan bij de vraag hoe de rechter-commissaris in de zaak wordt betrokken en wat vervolgens zijn bevoegdheden en mogelijkheden zijn. In par. 3.5 wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de taak van voortgangsbewaking en de gewenste regievoerende rol van de rechter-commissaris in de nieuwe regeling worden uitgewerkt. Tot slot wordt – na een korte tussenconclusie – ingegaan op de reacties van de belangrijkste adviesorganen op de voorgenomen wijzigingen.

3.2. Taak en positie van de rechter-commissaris

Evenals het geval is voor andere procesdeelnemers, zal de rol van de rechter-commissaris in zijn algemeenheid in Boek 1 van het nieuwe wetboek worden geregeld, waarna deze rol op verder gelegen plaatsen in het vernieuwde wetboek nader wordt uitgewerkt. Nu de rol van de rechter-commissaris tamelijk diffuus is en zich om die reden moeilijk kort laat omschrijven, volstaat het nieuwe art. 1.2.4.1 Sv ermee aan te geven dat de rechter-commissaris op aarde is voor 'het in bij de wet bepaalde gevallen uitoefenen van bevoegdheden in het kader van de strafvordering'.¹⁵ Iets concreter stelt lid 2 van deze bepaling vervolgens dat de rechter-commissaris zijn bevoegdheden uitoefent 'in het belang van de rechtsbescherming en van de volledigheid, de evenwichtigheid en de voortgang van het opsporingsonderzoek'. Anders dan in het huidige art. 170 lid 2 Sv wordt niet meer gesproken van 'toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek', nu de taak van de rechter-commissaris zowel vanuit inhoudelijk als temporeel perspectief breder is dan dat, terwijl het begrip 'toezicht' de nodige verwarring kan wekken nu het opsporingsonderzoek ook in de toekomst onverkort onder leiding van de officier van justitie

11. Dubelaar e.a. wijzen er in dit verband onder verwijzing naar de annotatie van Borgers bij het genoemde arrest op dat de Hoge Raad de mogelijkheid openlaat dat de verdediging zich op informele wijze tot de rechter-commissaris wendt met een verzoek tot aanvullend onderzoek. Indien de rechter-commissaris een dergelijk informeel verzoek weigert, staat echter niet langer bezwaar open bij de raadkamer, nu de regeling van art. 181 e.v. Sv in die fase door de Hoge Raad buiten toepassing is verklaard. Zie M.J. Dubelaar e.a., 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, afl. 41, p. 2865.

12. Zie M.J. Dubelaar e.a., 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, afl. 41, p. 2865-2866.

13. Zie nader over de praktische consequenties van het arrest van de Hoge Raad A.G.A.M. van de Ven, 'De Wet versterking positie rechter-commissaris in en vanuit de praktijk', *Strafblad* 2015, afl. 4, p. 308-313.

14. Zie nader par. 3.3.

15. Zie concept-MvT Boek 1, p. 73 en 105-106.

staat (vgl. het nieuwe art. 1.3.3.5 Sv).¹⁶ Met betrekking tot de afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de rechter-commissaris ten opzichte van die van de officier van justitie en de zittingsrechter merkt de concept-memorij van toelichting het volgende op:

‘De rechter-commissaris levert met zijn werkzaamheden in de eerste plaats een bijdrage aan een vlotte en evenwichtige afronding van het opsporingsonderzoek, overigens zonder dat hij verantwoordelijk is voor de vervolmaking daarvan of voor het tot klaarheid brengen van de zaak. Zijn inzet is gericht op het bevorderen van een evenwichtig onderzoek in verband met de deugdelijkheid van de vervolgingsbeslissing die aan de officier van justitie is opgedragen. De bijdrage van de rechter-commissaris aan een zo goed mogelijke voorbereiding van het onderzoek van de zaak op de terechtzitting staat in de tweede plaats ten dienste van de zittingsrechter zonder afbreuk te doen aan diens verantwoordelijkheid voor de berechting. Een opsporingsonderzoek dat bij het onderzoek op de terechtzitting incompleet blijkt te zijn, moet worden aangevuld en leidt tot vertraging voordat het onderzoek op de terechtzitting kan worden afgerond met een einduitspraak.’¹⁷

In die zin lijkt de taak van de rechter-commissaris met name te zijn gelegen in het fungeren als een soort oliemantje in de fase tussen het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie en het onderzoek ter terechtzitting onder leiding van de zittingsrechter, zonder dat de rechter-commissaris de verantwoordelijkheid draagt voor het welslagen van deze onderzoeksfases. Hoe een en ander er meer concreet uitziet, komt in het navolgende aan de orde.

Teneinde hem in staat te stellen zijn taken goed te vervullen, bepaalt art. 1.2.4.4 in navolging van het huidige art. 177a Sv dat de officier van justitie er zorg voor dient te dragen dat de rechter-commissaris tijdig alle relevante stukken ontvangt en de rechter-commissaris alle inlichtingen geeft die nodig zijn voor een goede uitoefening van diens bevoegdheden. Voorts bevat Titel 2.4 van Boek 1 de nodige hier niet nader te bespreken bepalingen met betrekking tot de (relatieve) competentie en de ondersteuning van de rechter-commissaris, de verbalisering van diens handelingen en de behandeling van bezwaarschriften.

3.3. Doorbreking van de ‘negentigdagenregel’

Een van de belangrijkste voorstellen in relatie tot de taak en positie van de rechter-commissaris is het voorstel tot doorbreking van de huidige ‘negentigdagenregel’ van art. 66 lid 3 Sv, welke zoals bekend inhoudt dat het onderzoek ter terechtzitting in het geval van voorlopig gehechte verdachten uiterlijk binnen de maximale termijn van negentig dagen gevangenhouding dient te beginnen. In grotere zaken waarin het opsporingsonderzoek niet zel-

den een langere tijd in beslag neemt, heeft dit tot gevolg dat geregeld een of meer pro-formazittingen dienen te worden gehouden alvorens tot de inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting kan worden overgegaan.¹⁸ In de praktijk buigt de zittingsrechter zich tijdens deze pro-formazittingen doorgaans over de vraag of de voorlopige hechtenis al dan niet dient voort te duren, maar houdt hij ook de vinger aan de pols ten aanzien van het lopende onderzoek en beslist hij op eventuele nadere onderzoekswensen van de zijde van de verdediging. Mede in verband met het in het voorgaande geconstateerde probleem dat de rechter-commissaris zijn onderzoekshandelingen op grond van art. 181 e.v. Sv dient te staken wanneer de fase van het onderzoek ter terechtzitting is begonnen (pro forma dan wel inhoudelijk), worden beide kwesties in de voorstellen van de moderniseringswetgever losgekoppeld, in die zin dat beslissingen met betrekking tot het voortduren van de voorlopige hechtenis voortaan (ook na ommekomst van negentig dagen gevangenhouding) worden genomen door de (openbare) raadkamer, terwijl de rechter-commissaris zich tot de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting dient te buigen over onderzoekswensen en onderzoekshandelingen kan verrichten. Teneinde deze ontkoppeling mogelijk te maken wordt het huidige art. 66 lid 3 Sv in die zin aangepast dat het nieuwe art. 2.5.4.3.3.2 Sv voortaan bepaalt dat de termijn gedurende welke het bevel gevangenhouding van kracht is, door de rechtbank vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting gedurende ten hoogste een jaar kan worden verlengd met periodes die een termijn van drie maanden niet te boven gaan.¹⁹ De consequentie hiervan is dat het voorbereidend onderzoek niet ‘gedwongen’ hoeft te worden beëindigd door de zaak aanhangig te maken bij de rechtbank. De rechter-commissaris kan vervolgens ook na ommekomst van de eerste negentig dagen gevangenhouding voortgaan met eerdere onderzoekshandelingen dan wel beslissen op nieuwe onderzoekswensen totdat hij zijn onderzoek heeft afgerond en de officier van justitie dienovereenkomstig bericht (art. 2.10.6.1 Sv) dan wel tot het moment dat de officier van justitie van oordeel is dat het onderzoek zodanig is gevorderd dat hij de rechtbank verzoekt tot dagbepaling over te gaan. Indien de officier van justitie dit laatste doet, verwittigt hij ingevolge het nieuwe art. 2.10.6.2 Sv de rechter-commissaris daarvan, waarna deze laatste zijn onderzoek kan continueren zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen, zij het dat hij dit slechts kan doen met instemming van de voorzitter van de rechtbank.

Met deze loskoppeling van het onderzoek door de rechter-commissaris en de beslissingen ten aanzien van de voorlopige hechtenis biedt de conceptwetgever een oplossing voor het hiervoor geconstateerde probleem dat de rechter-commissaris na ommekomst van de negentigdagentermijn zijn onderzoekstaken slechts onder aansturing van de zittingsrechter kan verrichten. Tegelijkertijd dreigt

16. Zie concept-MvT Boek 1, p. 105-108 voor een uitgebreide toelichting op het verschil in formulering met het huidige art. 170 lid 2 Sv.

17. Zie concept-MvT Boek 1, p. 55.

18. Zie voor een nader inzicht in de praktijk van pro-formazittingen M.J. Dubelaar e.a., *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

19. Zie kritisch over dit voornemen (mede op basis van de bevindingen van voornoemd empirisch onderzoek naar de huidige praktijk van pro-formazittingen) M.J. Dubelaar e.a., ‘Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?’, *NJB* 2015, afl. 41, p. 2862-2869.

het gevaar dat de wetgever hiermee het ene probleem voor het andere verruimt, althans in die zaken waarin zowel sprake is van voorlopige hechtenis als van onderzoek door de rechter-commissaris. Immers, waar dit voorstel een oplossing biedt voor het probleem van 'twee kapiteins op één schip' wanneer het gaat om onderzoek na ommekeer van de negentigdagentermijn, rijst potentieel een nieuw probleem waar het gaat om de verhouding tussen de rechter-commissaris die beschikt over onderzoekswensen en de raadkamer gevangenhouding die beslist over de continuering van de voorlopige hechtenis. Waar beide kwesties in het huidige stelsel tegelijkertijd en in onderling verband onder de loep worden genomen tijdens een pro-formazitting, is het de bedoeling van de conceptwetgever dat dit in de toekomst separaat en door twee verschillende instanties gebeurt. Dit roept ten eerste de vraag op of beide instanties zich in de praktijk inderdaad aan deze taakverdeling zullen (kunnen) houden. Zo stellen Dubelaar e.a. terecht dat mag worden aangenomen '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'.²⁰ Voorts kan in dit verband de vraag worden gesteld of en in hoeverre het verstandig is beide kwesties in tijd en forum van elkaar te scheiden, juist vanwege de genoemde inhoudelijke samenhang tussen de stand van het onderzoek en de noodzaak tot continuering van de voorlopige hechtenis. In ieder geval moet in het licht van het bekende problematische karakter van (langdurige) voorlopige hechtenis worden voorkomen dat de raadkamer gevangenhouding zich genoodzaakt voelt de voorlopige hechtenis te continueren, puur en alleen om de officier van justitie en de rechter-commissaris 'niet voor de voeten te lopen' (lees: het onderzoek te frustreren door de verdachte in vrijheid te stellen).

3.4. Onderzoek door de rechter-commissaris

Hoofdstuk 10 van het nieuwe Boek 2 – bestaande uit zes titels – heeft betrekking op het onderzoek in strafzaken door de rechter-commissaris en bevat voor een belangrijk deel bestaande bepalingen die thans zijn te vinden in Titel III van het huidige Boek 2 (art. 181 e.v. Sv). Daarnaast bevat het hoofdstuk een aantal nieuwe voorstellen. In het navolgende zal de nadruk liggen op voorstellen die raken aan het algemene kader waarbinnen de rechter-commissaris opereert. Voorstellen die meer in het bijzonder betrekking hebben op de binnen dat kader te verrichten vormen van onderzoek (waarbij met name moet worden gedacht aan het horen van de verdachte, getuigen en

deskundigen), blijven in het navolgende goeddeels buiten beschouwing.²¹

Evenals thans het geval is, kan de rechter-commissaris op drie verschillende manieren tot het verrichten van onderzoek worden 'aangezet': op vordering van de officier van justitie (art. 181 Sv), op verzoek van de verdachte (art. 182 Sv) en ambtshalve door de rechter-commissaris indien de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en voor zover het onderzoek zich uitstrekt tot het feit waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen (art. 182 lid 7 Sv). Deze drie verschillende mogelijkheden worden in de toekomst goeddeels ongewijzigd neergelegd in het nieuwe art. 2.10.1.1 tot en met art. 2.10.1.3 Sv, zij het dat het nieuwe art. 2.10.1.3 Sv ambtshalve onderzoek door de rechter-commissaris ook uitdrukkelijk mogelijk maakt ter aanvulling op onderzoek dat de rechter-commissaris reeds op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte verricht, onafhankelijk van de vraag of de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt.²² Aan deze mogelijkheden voegt art. 2.10.1.4 Sv in navolging van het bestaande art. 183 Sv vervolgens nog toe dat de verdachte de rechter-commissaris ook om aanvullend onderzoek kan verzoeken indien deze reeds op vordering van de officier van justitie of ambtshalve onderzoek verricht. Aldus kan worden geconstateerd dat ook in de nieuwe regeling de rechter-commissaris een zaak in beginsel niet eigenhandig naar zich toe kan trekken voor het doen van onderzoek. Met uitzondering van die gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en de rechter-commissaris redenen tot ambtshalve onderzoek ziet, verricht hij zijn onderzoekshandelingen steeds na daartoe in positie te zijn gebracht door de officier van justitie en/of de verdediging. Ook in de nieuwe regeling vormt het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie derhalve de kern van het voorbereidend onderzoek in strafzaken.

Een opvallend aspect van de nieuwe regeling ten opzichte van de bestaande regeling is het feit dat art. 2.10.1.5 Sv een expliciete grond voor toewijzing door de rechter-commissaris van vorderingen of verzoeken op grond van art. 2.10.1.1, 2.10.1.2 en 2.10.1.4 Sv tot het uitoefenen van een bevoegdheid bevat, inhoudende dat de rechter-commissaris positief beslist 'voor zover het onderzoek redelijkerwijs van belang is voor de naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting te nemen beslissingen'. Hiermee beoogt de wetgever tot uitdrukking te brengen dat de rechter-commissaris wordt geacht welwillend op vorderingen en verzoeken tot onderzoek te beslissen, teneinde te bevorderen 'dat er ruime gelegenheid is om onderzoek dat nodig is voor een zorgvuldige inhoudelijke behandeling van de strafzaak zoveel mogelijk in een vroeg

20. Zie M.J. Dubelaar e.a., 'Afscheid van de pro-formazitting in strafzaken?', *NJB* 2015, afl. 41, p. 2868. Zie in vergelijkbare zin D.N. de Jonge & P.P.J. van der Meij, 'Ruis rondom regie: RC, rechtbank of raadkamer?', *Strafblad* 2015, afl. 2, p. 99.

21. Zo wordt onder meer voorzien in de mogelijkheid voor verdachten getuigenverhoren door de rechter-commissaris bij te wonen. Waar deze mogelijkheid in het huidige wetboek de uitzondering is (vgl. art. 186a lid 2 en art. 187 lid 1 Sv), wordt deze mogelijkheid in het vernieuwde wetboek tot regel verheven, onder meer teneinde meer dan thans het geval is tegemoet te komen aan het ondervragingsrecht van de verdachte. Zie art. 2.10.3.1.4 Sv en voor een nadere toelichting op deze keuze concept-MvT Boek 2, p. 66 en 293-295. Tevens zullen ingevolge art. 2.10.3.1.5 en 2.10.4.2.2 Sv – anders dan onder het huidige art. 216 Sv – getuigen en deskundigen voortaan standaard worden beëdigd of aangemaand voorafgaand aan hun verhoor bij de rechter-commissaris, nu in de toekomst getuigen en deskundigen nog vaker dan thans het geval is enkel bij de rechter-commissaris worden gehoord in plaats van ter zitting. Zie nader concept-MvT Boek 2, p. 66, 295 en 298.

22. Aangenomen wordt dat de mogelijkheid tot deze vorm van ambtshalve onderzoek ook al impliciet in het huidige stelsel ligt besloten. Zie in dit verband nader concept-MvT Boek 2, p. 279-280 en de aldaar genoemde verwijzingen.

stadium te doen'.²³ Deze ruim bedoelde maatstaf voor de beoordeling van onderzoekswensen neemt echter niet weg dat de rechter-commissaris ook in de toekomst onvoldoende onderbouwde of concrete vorderingen of verzoeken zonder meer zal kunnen afwijzen. Tegen de achtergrond van de ratio van genoemde maatstaf zal de rechter-commissaris hiermee in de praktijk echter terughoudend moeten omgaan, al was het maar vanwege het feit dat hij er rekening mee moet houden dat dezelfde vordering of hetzelfde verzoek in een later stadium alsnog voor toewijzing in aanmerking kan komen (bijvoorbeeld omdat de vordering of het verzoek op dat moment wel afdoende is onderbouwd).

3.5. Voortgangsbewaking en regievoering door de rechter-commissaris

Zoals in het voorgaande al kort ter sprake kwam, is een van de aan de rechter-commissaris toebedachte taken gelegen in de bewaking van de voortgang van het opsporingsonderzoek, althans in zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. Teneinde de rechter-commissaris in de gelegenheid te stellen deze taak adequaat uit te oefenen, bepaalt het nieuwe art. 2.10.5.1 Sv dat de officier van justitie in gevallen waarin de zaak nog niet gereed is voor het aanbrenge van de zaak ter terechtzitting 'zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden nadat de gevangenhouding van de verdachte is bevolen' de verdachte in kennis stelt van de stand van zaken binnen het opsporingsonderzoek. Deze kennisgeving bevat een tenlastelegging of – als de stand van het opsporingsonderzoek het formuleren van een tenlastelegging nog niet toelaat – in ieder geval een voorlopige feitsomschrijving alsmede een indicatie wanneer (wel) een verzoek tot dagbepaling aan de voorzitter van de rechtbank kan worden gedaan. Met deze kennisgeving wordt beoogd de verdachte beter in staat te stellen zijn verdediging voor te bereiden, bijvoorbeeld door onderzoekswensen kenbaar te maken aan de rechter-commissaris.²⁴ Mede daarom dient de officier van justitie ingevolge lid 2 van de genoemde bepaling de verdachte in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van de op dat moment beschikbare processtukken (indien en voor zover dat niet eerder al is gebeurd).

In het onderhavige verband van de taak van de rechter-commissaris is evenwel meest van belang dat de officier van justitie voornoemde kennisgeving aan de voorlopig gehechte verdachte tevens ter beschikking dient te stellen aan de rechter-commissaris, opdat ook hij op de hoogte is van de stand van het onderzoek. Ingevolge het nieuwe art. 2.10.5.2 Sv kan de rechter-commissaris vervolgens 'in het belang van de voortgang van het onderzoek' de officier van justitie en de verdachte een termijn stellen voor het indienen van een vordering dan wel een verzoek tot het verrichten van onderzoekshandelingen op grond van voornoemd art. 2.10.1.1 Sv resp. art. 2.10.1.2 Sv. Een dergelijke termijnstelling is tevens ambtshalve mogelijk indien de rechter-commissaris al onderzoek verricht in

de zaak. Voorts biedt art. 2.10.5.4 Sv (in navolging van het huidige art. 180 Sv) de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om op verzoek van de verdachte of – in gevallen waarin hij al onderzoek verricht – ambtshalve de voortgang van het opsporingsonderzoek te beoordelen en de officier van justitie zo nodig een termijn stellen voor het nemen van een vervolgingsbeslissing. Ook kan de rechter-commissaris de zaak aan de rechtbank voorleggen met het oog op het verkrijgen van een verklaring 'einde zaak' ingevolge het huidige art. 36 Sv.

Daarnaast kan de rechter-commissaris – in die gevallen waarin hij al onderzoekshandelingen in de zaak verricht op grond van art. 2.10.1.1 e.v. Sv – op grond van art. 2.10.5.3 Sv de verdachte en de officier van justitie oproepen voor een regiebijeenkomst. Deze bevoegdheid is weliswaar niet nieuw, maar wordt in de nieuwe regeling wel breder toepasbaar gemaakt, met de expliciete bedoeling dat deze bijeenkomsten in de toekomst ook daadwerkelijk vaker zullen plaatsvinden.²⁵ Anders dan het huidige art. 185 Sv bepaalt het nieuwe art. 2.10.5.3 Sv dat regiebijeenkomsten niet alleen op initiatief van de rechter-commissaris kunnen worden belegd, maar ook op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte (wederom mits de rechter-commissaris al onderzoek in de betreffende zaak verricht). Of de rechter-commissaris positief zal beslissen op een dergelijke vordering of dergelijk verzoek is mede afhankelijk van de bereidwilligheid van partijen om aan een regiebijeenkomst deel te nemen, reden waarom tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris geen rechtsmiddel is opengesteld.²⁶ Ten aanzien van de functie van de regiebijeenkomst merkt de conceptmemorie van toelichting op dat een dergelijke bijeenkomst moet worden gezien als 'een facilititeit tot contact en afstemming en daarmee ook tot voortgangsbewaking'.²⁷ Dit doel wordt in de wettekst vervolgens concreter uitgewerkt in lid 2 van genoemde bepaling, waarin wordt gesteld dat tijdens een regiebijeenkomst: 1) 'de stand van zaken in het onderzoek' wordt besproken; 2) eerder ingediende vorderingen of verzoeken tot het verrichten van onderzoek worden toegelicht en zo nodig aangepast; en 3) mondeling nieuwe vorderingen of verzoeken kunnen worden gedaan. Ook stelt lid 2 dat de rechter-commissaris tijdens de regiebijeenkomst mondeling op vorderingen en verzoeken kan beslissen, welke beslissing naderhand zo spoedig mogelijk schriftelijk wordt vastgelegd en aan partijen ter beschikking wordt gesteld. Hoewel de wettekst dit als zodanig niet tot uitdrukking brengt, mag in verband met de plaatsing van art. 2.10.5.3 Sv worden aangenomen dat de regievoering door de rechter-commissaris zich in beginsel enkel uitstrekt tot (de planning van) zijn eigen onderzoekshandelingen. In die lezing zou de regiebijeenkomst zich niet lenen voor een bredere bemoeienis van de rechter-commissaris met het opsporingsonderzoek. Dit zou zich immers moeizaam verhouden tot het feit dat het opsporingsonderzoek ook in de nieuwe regeling onverkort onder leiding van de officier van justitie staat (vgl. art. 1.3.3.5

23. Zie onder meer concept-MvT Boek 2, p. 65.

24. Zie concept-MvT Boek 2, p. 67 en 299-302.

25. Zie concept-MvT Boek 2, p. 67 en 302.

26. Zie concept-MvT Boek 2, p. 67 en 303.

27. Zie concept-MvT Boek 2, p. 67 en 303.

Sv). De conceptmemorie van toelichting is op dit punt evenwel niet geheel helder, nu ook wordt gesteld dat een regiebijeenkomst van nut kan zijn 'als een mogelijkheid voor openbaar ministerie en verdediging om desgewenst onder leiding van een onafhankelijke autoriteit, de rechter-commissaris, te overleggen over de inhoud en planning van het opsporingsonderzoek'.²⁸ Vermoedelijk zal de praktijk moeten uitwijzen wat precies de omvang van de regiebijeenkomst is, waarbij veel zal afhangen van de bereidwilligheid van de verschillende procesdeelnemers om (actief) aan de regiebijeenkomst deel te nemen.

Als gezegd is de expliciete bedoeling van voornoemde wijzigingen dat in de toekomst vaker dan thans het geval is dergelijke regiebijeenkomsten worden belegd door de rechter-commissaris, mede ter vervanging van de als gevolg van het loslaten van de negentigdagentermijn goeddeels overbodig geworden pro-formafase van het onderzoek ter terechtzitting waarbinnen thans door de zittingsrechter regiezittingen (kunnen) worden belegd. De contourennota merkt in dit verband op dat 'inzet van de rechter-commissaris (...) meer mogelijkheden (in de zin van toegesneden bevoegdheden en continue beschikbaarheid) [biedt] voor sturing op de afronding van het voorbereidend onderzoek en het zittingsrijp maken van de zaak, dan de pro-forma rechter tot zijn beschikking heeft'.²⁹

3.6. Tussenconclusie

De wijzigingen waaraan de regeling van de werkzaamheden van de rechter-commissaris onderhevig is, lijken meer een gevolg te zijn van een aantal systematische wijzigingen dan van een wezenlijk veranderde opvatting ten aanzien van de taak en positie van de rechter-commissaris. Integendeel, de voorgestelde wijzigingen lijken eerst en vooral te zijn ingegeven door de wens de eerder met de Wet versterking positie rechter-commissaris ingezette koers verder te vervolmaken. De voorstellen zijn er dan ook met name op gericht de rechter-commissaris beter in stelling te brengen voor het daadwerkelijk in volle omvang vervullen van de hem eerder toebedachte rol. Naast de uitgebreidere mogelijkheden tot het beleggen van een regiebijeenkomst, zou met name het loslaten van de negentigdagentermijn in gevallen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt hem daartoe in de gelegenheid moeten stellen. Vanuit het perspectief van de rechter-commissaris bezien schept dit laatste zonder meer de nodige helderheid: anders dan thans het geval is als gevolg van voornoemd arrest van de Hoge Raad uit 2015, zal hij in de toekomst zijn rol ook na ommekomst van de eerste negentig dagen gevangenhouding ongestoord kunnen blijven uitoefenen zonder dat de zittingsrechter hem de weg wijst of doorkruist. Wel ligt in de lijn der verwachting dat hij daarvoor in de plaats moet dulden dat de raadkamer gevangenhouding over zijn

schouder meekijkt naar de stand van het onderzoek ten einde die stand te kunnen betrekken in het oordeel over de vraag of de voorlopige hechtenis al dan niet dient te worden voortgezet.³⁰ Tegelijkertijd kan dit probleem enigszins worden gerelativeerd wanneer men zich bedenkt dat de rechter-commissaris niet per definitie in alle zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, is betrokken voor het verrichten van onderzoekshandelingen.

Ook overigens dient te worden bedacht dat de taak van de rechter-commissaris is beperkt tot die gevallen waarin hij door de officier van justitie of de verdachte in de zaak wordt betrokken voor het verrichten van onderzoekshandelingen. Dit betekent dat ook in de toekomst het voorbereidend onderzoek in het gros van de gevallen enkel uit opsporingsonderzoek zal bestaan. In dergelijke gevallen is – anders dan in zijn hoedanigheid van machtigingsrechter – geen taak voor de rechter-commissaris weggelegd. In dergelijke gevallen zal de rechter-commissaris evenmin regie over het voorbereidend onderzoek kunnen voeren.

3.7. Reacties van de adviesorganen

Vanzelfsprekend hebben in de consultatiefase ook de verschillende adviesorganen hun licht laten schijnen over de in het voorgaande besproken voorstellen. Vanuit de in het onderhavige verband meest direct betrokken procesactoren – de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de advocatuur – hebben alleen de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten tot op heden hun adviezen ten aanzien van de conceptwetsvoorstellen voor de nieuwe Boeken 1 en 2 openbaar gemaakt.³¹ Het navolgende beperkt zich dan ook tot hetgeen deze beide adviesorganen hebben opgemerkt met betrekking tot de gewenste 'beweging naar voren' en de rol van de rechter-commissaris in dat verband.

De Raad voor de rechtspraak is in zijn advies ten aanzien van de Boeken 1 en 2 in zijn algemeenheid positief over de voorgenomen 'beweging naar voren' en de in dit verband voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de huidige regeling van art. 181 e.v. Sv, maar uit niettemin de nodige zorgen ten aanzien van de vraag of de rechter-commissaris de hem toebedachte rol wel in volle omvang zal kunnen vervullen, nu de rechter-commissaris lang niet in alle zaken betrokken zal raken.³² De raad is voorts overwegend kritisch ten aanzien van het voornemen tot het loslaten van de negentigdagentermijn en uit in dit verband vergelijkbare zorgen met die in het voorgaande al naar voren kwamen. De Raad voor de rechtspraak merkt in dit verband op:

'Hoewel juist is dat in veel zaken één of – met name in grote zaken – meerdere pro forma-zittingen plaatsvinden alvorens tot een inhoudelijke behandeling kan worden

28. Zie concept-MvT Boek 2, p. 303.

29. Zie de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 38. In reactie op het advies van de Raad van State op de conceptcontourennota wordt in dit verband nog opgemerkt dat een versterkte regiefunctie van de rechter-commissaris niet afdoet aan het gezag van de officier van justitie over de opsporing.

30. Zie voor wat betreft dit laatste par. 3.3.

31. Omwille van de beperkte omvang van deze bijdrage blijft het wetgevingsadvies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (raadpleegbaar via nvvr.org) in het navolgende onbesproken.

32. Zie Raad voor de rechtspraak, *Advies Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017 (raadpleegbaar via www.rechtspraak.nl), p. 39.

overgegaan, is het de vraag of de voorgestelde aanpassing niet leidt tot een verlaging van de druk/prikkel om tot een snelle inhoudelijke behandeling over te gaan. In zoverre zou een – ongewenste – beweging ontstaan naar méér voorlopige hechtenis. Daarbij komt dat tijdens een pro forma-zitting ook inhoudelijke (“vinger aan de pols”) beslissingen kunnen worden genomen wat betreft bijvoorbeeld het al dan niet inwilligen van (door de rechter-commissaris afgewezen) onderzoekswensen. Ook regiezittingen dragen hieraan bij. Zo wordt voorkomen dat de stagnatie verschuift “naar achteren”, naar een uiteindelijk zittingsmoment. Gelet hierop is de Raad (nog steeds) geen voorstander van de voorgestelde wijziging van de huidige regeling op dit punt.³³

De Adviescommissie Strafrecht (ACS) van de Nederlandse Orde van Advocaten is ronduit kritisch over de genomen ‘beweging naar voren’ en vraagt in het bijzonder aandacht voor de positie van de verdachte zonder raadsman. Naar het oordeel van de ACS gaan de huidige voorstellen te veel uit van een scenario waarin de verdachte over kundige rechtsbijstand beschikt, terwijl de realiteit is dat veel verdachten de strafrechtelijke arena zonder raadsman betreden. Daarnaast toont de ACS zich bezorgd over het gebrek aan financiën en capaciteit bij alle betrokken procesactoren (met alle gevolgen van dien, waaronder de niet-tijdige toezending van processtukken aan de verdediging), welke ervoor zorgen dat de gewenste ‘beweging naar voren’ zich in de praktijk moeilijk zal kunnen realiseren.³⁴

4. Enkele observaties en voorlopige conclusies

Op basis van het voorgaande wordt duidelijk dat de inhoudelijke wijzigingen met betrekking tot de taak en de positie van de rechter-commissaris relatief beperkt zijn en grotendeels in lijn liggen met de door de Wet versterking positie rechter-commissaris ingezette ontwikkeling richting een verdere accentuering van het voorbereidend onderzoek ten opzichte van het onderzoek ter terechtzitting met een bijbehorende rol van de rechter-commissaris. Positief is dat de voorgestelde regeling een aantal onduidelijkheden opheft die onder de huidige regeling waren gerezen, meer in het bijzonder ten aanzien van de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot het verrichten en/of continueren van onderzoekshandelingen op het moment dat het onderzoek ter terechtzitting – al was het maar in de pro-formafase – was begonnen. De voorgestelde nieuwe regeling maakt klip-en-klaar duidelijk dat de rechter-commissaris bevoegd blijft onderzoek te doen tot aan de start van de inhoudelijke behandeling, zij het dat hij deze bevoegdheid ten aanzien van bepaalde onderzoekshandelingen vanaf het moment dat de officier van justitie de voorzitter van de rechtbank heeft verzocht tot

dagbepaling over te gaan slechts kan uitoefenen met instemming van de voorzitter.

Een van de perspectieven van waaruit vervolgens de vraag kan worden beantwoord of en in hoeverre de voorgestelde vernieuwde positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek als een verbetering kan worden beschouwd, is die van de rechter-commissaris zelf. Verandert zijn positie wezenlijk en vormt deze verandering een versterking dan wel een verzwakking van zijn positie?³⁵ Dit lijkt niet direct het meest aangewezen perspectief voor de waardering van de hiervoor besproken wijzigingen. De rechter-commissaris is immers (slechts) een schakel binnen het geheel van het strafproces en de vraag die er uiteindelijk werkelijk toe doet, is de vraag of de wijzigingen zoals die worden aangebracht binnen het voorbereidend onderzoek in zijn totaliteit alsmede ten aanzien van de verhouding tussen het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting tot een beter functionerend strafproces leiden. Deze vraag is evenwel te veelomvattend om enkel op basis van de voorgaande beschouwingen te kunnen beantwoorden. Daar komt bij dat op dit moment nog niet kan worden beoordeeld hoe de precieze voorstellen luiden ten aanzien van de regeling van het onderzoek ter terechtzitting en – meer in het bijzonder – de bevoegdheden van de voorzitter van de rechtbank en de zittingsrechter waar het gaat om het beslissen op (nadere) onderzoekswensen en het bevelen van (nadere) onderzoekshandelingen. De voorgestelde positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek dient dan ook primair tegen de achtergrond van deze meeromvattende vragen te worden gezien, hetgeen maakt dat op dit moment slechts voorlopige conclusies kunnen worden getrokken.

In ieder geval lijkt te kunnen worden vastgesteld dat de taak en positie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek ook in de toekomst relatief beperkt zullen blijven, in die zin dat ook in de toekomst het voorbereidend onderzoek voor het leeuwendeel zal bestaan uit een opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie, met hooguit in die zaken die daarvoor in aanmerking komen een bescheiden aanvullende rol voor de rechter-commissaris. Hoewel in de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering de regievoerende taak van de rechter-commissaris als een van de kernpunten van het moderniseringstraject lijkt te worden opgevoerd, moet na bestudering van de voorstellen in het nieuwe Boek 1 en 2 worden geconstateerd dat zijn rol niet wezenlijk groter wordt dan in het huidige stelsel. Als gevolg van de afschaffing van de negentigdagenregel kan hij in gevallen waarin de verdachte voorlopig is gehecht zijn onderzoek weliswaar langer voortzetten dan thans het geval is, maar ook in de toekomst blijft hij afhankelijk van de procesdeelnemers of hij al dan niet in de gelegenheid wordt gesteld om onderzoek in de zaak

33. Zie Raad voor de rechtspraak, *Advies Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017 (raadpleegbaar via www.rechtspraak.nl), p. 29.

34. Zie Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, *Wetgevingsadvies Boek 1 en 2 Wetboek van Strafvordering*, 30 juni 2017 (raadpleegbaar via www.advocatenorde.nl).

35. Ongetwijfeld mede daartoe aangezet door de titel van het betreffende wetsvoorstel werd deze vraag met name veelvuldig gesteld in het kader van het meergenoemde Wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris. Zie onder meer F. Vellinga-Schootstra, ‘Versterking van de positie van de rechter-commissaris in strafzaken? Enkele opmerkingen naar aanleiding van het gelijknamige wetsvoorstel’, *Strafblad* 2010, afl. 5, p. 439-456; J.M.A. van Atteveld, ‘De nieuwe kleren van de rechter-commissaris in strafzaken’, *Strafblad* 2013, afl. 4, p. 309-316 en V. Mul, ‘Herijking positie rechter-commissaris: versterking?’, *DD* 2013, afl. 3, p. 185-197.

te verrichten en in dat kader invulling te geven aan zijn regievoerende taak. Evenals thans reeds het geval is, zal daaraan in de praktijk slechts in bepaalde gevallen behoefte bestaan, omdat de mogelijkheden van het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie veelal toereikend zullen zijn. In die gevallen blijft de rechter-commissaris ook in de toekomst buiten beeld.

Ten aanzien van de vraag naar het welslagen van de door de conceptwetgever gewenste werkwijze (de 'beweging naar voren') kan voorts worden opgemerkt dat dit in belangrijke mate zal afhangen van de vraag of de verschillende in het voorbereidend onderzoek betrokken actoren daarmee ook kunnen en willen werken. Voor wat betreft dat eerste – 'het kunnen' – is vanzelfsprekend van belang dat procesactoren voldoende capaciteit hebben, een punt van zorg waarvoor ook de ACS van de Nederlandse Orde van Advocaten, zoals in het voorgaande al aan de orde kwam, met klem aandacht vroeg. Ten aanzien van de rechter-commissaris heeft ook de conceptmemorie van toelichting hier (enig) oog voor: de verwachting is dat in het nieuwe systeem zo'n 15% meer regiebijeenkomsten noodzakelijk zullen zijn dan thans het geval is, hetgeen zal leiden tot 'een beperkte toename van werklasten'.³⁶ Maar er is meer nodig: ook de verdediging moet voldoende in staat worden gesteld in een vroegtijdig stadium haar onderzoekswensen kenbaar te maken. Dit veronderstelt niet alleen de aanwezigheid van kwalitatief goede rechtsbijstand (inclusief bijbehorende financiering), maar ook tijdige en (behoudens uitzonderingen) volledige informatievoorziening aan de verdediging over de stand van het opsporingsonderzoek.³⁷ Dit laatste aspect raakt ook aan de noodzaak van soepele communicatie tussen de verschillende procesdeelnemers. Het besproken kader kan immers alleen daadwerkelijk zijn vertaling in de praktijk vinden wanneer de rechtstreeks betrokkenen in het voorbereidend onderzoek open en voortvarend informatie met elkaar delen en tijdig op ingenomen standpunten reageren en/of beslissen. En daarmee is direct ook iets gezegd over het feit dat de verschillende betrokken actoren de door de conceptwetgever gewenste ontwikkeling ook moeten onderschrijven en daarnaar zullen moeten handelen, wil de 'beweging naar voren' zich in de praktijk ook daadwerkelijk manifesteren. In dit verband doet de wetgever er goed aan de in het voorgaande aan de orde gestelde (kritische) wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak en de ACS van de Nederlandse Orde van Advocaten

ten zowel in woord als in daad ernstig te nemen, nu daaruit niet direct het beeld naar voren komt dat de kernspelers in het strafproces de voorstellen van de conceptwetgever met veel enthousiasme omarmen dan wel minst genomen goed uitvoerbaar achten.

Voorts komt op dit punt een belangrijke rol toe aan de voorzitter van de rechtbank en de zittingsrechter, die als gevolg van de voorstellen weliswaar bescheidener zal zijn dan voorheen wanneer het gaat om beslissingen ten aanzien van onderzoekswensen voorafgaand aan en tijdens de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, maar die niettemin het sluitstuk van de regeling vormt indien de zaak eenmaal in handen van de rechter is geraakt. Hoewel de inhoud van de voorstellen voor Boek 4 op dit moment nog niet in detail bekend is, is in de contourennota al aangekondigd dat de voorzitter van de rechtbank en de zittingsrechter onvoldoende activiteit van procesdeelnemers in het voorbereidend onderzoek – in het bijzonder van de verdediging – kunnen afstraffen door (nadere) onderzoekswensen voorafgaand aan en tijdens het onderzoek ter terechtzitting vrij gemakkelijk af te wijzen onder verwijzing naar de notie van rechtsverwerking.³⁸ Het zal hier evenwel een bevoegdheid betreffen en niet zozeer een verplichting, wat de nodige ruimte voor de voorzitter van de rechtbank en de zittingsrechter laat in voorkomende gevallen naar bevind van zaken te handelen. De voorzitter van de rechtbank en de zittingsrechter die nadere onderzoekswensen echter al te ruimhartig toewijzen, zullen daarmee het door de conceptwetgever gewenste stelsel in belangrijke mate kunnen ondergraven (al zullen zij bij hun afweging voortdurend oog moeten houden voor hetgeen het recht op een eerlijk proces en meer in het bijzonder het ondervragingsrecht van hen vragen).³⁹ Geconcludeerd kan dan ook worden dat het noodzakelijke wettelijke kader voor de gewenste 'beweging naar voren' er lijkt te zijn, maar dat veel zal afhangen van de invulling die de praktijk daaraan geeft.⁴⁰

Last but not least kan ten aanzien van de in het voorgaande geschetste ontwikkeling ook de meer theoretische vraag worden opgeworpen of en in hoeverre het wenselijk is de nadruk zo sterk op het voorbereidend onderzoek te leggen en het onderzoek ter terechtzitting primair in te richten ter verificatie van de in het voorbereidend onderzoek verkregen resultaten alsmede de vraag hoe dit zich verhoudt tot de zelfstandige verantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de (materiële) waarheidsvin-

36. Zie concept-MvT, p. 97. Overigens voorziet de conceptmemorie van toelichting in relatie tot de 'beweging naar voren' in zijn totaliteit een kostenbesparing voor de rechterlijke macht, nu het de bedoeling en de verwachting is dat in de toekomst in de fase van het onderzoek ter terechtzitting minder pro-formazittingen en aanhoudingen nodig zullen zijn. Zie concept-MvT, p. 95-98.

37. Zie uitgebreider over beide aspecten de bijdrage van Van Kampen elders in dit nummer die in dit verband ook wijst op de mogelijke negatieve gevolgen van de Maatregel kostenverhaal draagkrachtig veroordeelden. Zie in dit verband het nieuwe art. 43 lid 3 Wet op de rechtsbijstand, die het sinds 1 maart 2017 mogelijk maakt de genoten vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand terug te vorderen van veroordeelden wier financiële draagkracht bepaalde drempelbedragen overschrijdt. Zie nader over deze maatregel D.V.A. Brouwer, 'Terugvordering van de kosten van rechtsbijstand', *Strafblad* 2017, afl. 3, p. 256-265.

38. Zie de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 12 en 79-80. Zie ook p. 14: 'Dit kan tot gevolg hebben dat een verzoek wordt afgewezen, omdat het gezien de beschikbare informatie redelijkerwijs in een eerder stadium had kunnen worden gedaan, bijvoorbeeld tijdens het voorbereidend onderzoek. Nu in het voorbereidend onderzoek veel ruimte wordt gegeven voor het doen van onderzoekswensen, acht ik een strenger beoordelingskader in de fase van de zitting alleszins redelijk. De afwijzing van een verzoek mag echter niet ten koste gaan van de waarheidsvinding en van het recht op een eerlijk proces.'

39. Zie voor een handzaam overzicht van de actuele stand van het recht ten aanzien van (schending van) het ondervragingsrecht B. de Wilde, 'Het recht getuigen in strafzaken te ondervragen anno 2017', *AA* 2017, afl. 10, p. 777-788.

40. Zie in vergelijkbare zin J.M. Reijntjes, 'De rechter-commissaris als regisseur', *Strafblad* 2015, afl. 3, p. 225. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de ontwikkelingen naar aanleiding van het aloude *De auditu*-arrest hebben laten zien dat de praktijk soms een heel andere wending kan nemen dan door de wetgever was voorzien.

ding in het strafproces.⁴¹ Blijkens het ontbreken van uitgebreide gedachtevorming op dit punt in de contourennota en de conceptmemorie van toelichting op de Boeken 1 en 2 lijkt deze vraag door de minister echter te worden beschouwd als een gepasseerd station. De toelichtende teksten lijken in dit verband te volstaan met het argument dat vermijdbare aanhoudingen van het onderzoek ter terechtzitting voor het doen van nader onderzoek zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dat is op zichzelf evident, maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag waarom het voorgestelde systeem beter zou zijn dan een stelsel waarin tegen de achtergrond van het onmiddellijkheidsbeginsel (ook) de zittingsrechter (een deel van) het onderzoek voor zijn rekening neemt, mede in-dachtig diens uit het inquisitoire procesmodel voortvloeiende verantwoordelijkheid voor en bijbehorende actieve rol in het kader van de strafrechtelijke waarheidsvinding.⁴² Het onmiddellijkheidsbeginsel moge als gevolg van de rechtsontwikkeling in de voorbije eeuw ook in de huidige praktijk al betrekkelijk weinig om het lijf hebben, dat enkele gegeven rechtvaardigt nog niet waarom op deze voet zou moeten worden doorgegaan door nog meer dan voorheen de nadruk op het voorbereidend onderzoek te leggen. Natuurlijk, de minister laat niet na te benadrukken dat grootschalige stelselwijzigingen niet worden beoogd met het project Modernisering Wetboek van Strafvordering⁴³ en een verregaande ommekeer richting strafvorderlijk onderzoek op basis van het onmiddellijkheidsbeginsel zou als zodanig kunnen worden gekwalificeerd,⁴⁴ maar ook dat is op zichzelf geen werkelijke onderbouwing voor de stelling dat de optimale verhouding tussen voor- en eindonderzoek zou zijn gelegen in het door de conceptwetgever voorgestelde systeem. Anders gezegd: een bescheiden ontwikkeling in tegengestelde richting had net zo goed kunnen worden verdedigd binnen de kaders van het project (modernisering, geen fundamentele stelselwijzigingen).⁴⁵ Een duidelijke onderbouwing waarom hier niet voor is gekozen, ontbreekt echter. Dat is op zichzelf jammer, aangezien de moderniseringsoperatie een uitgelezen mogelijkheid zou zijn geweest de ontstane discrepantie op dit punt tussen het bestaande Wetboek van Strafvordering en de huidige strafrechtsprak-

tijk nog eens goed te doordenken op zijn houdbaarheid, niet in de laatste plaats in het licht van belangrijke noties als externe openbaarheid en de daarmee samenhangende communicatieve functie van het strafproces. Hoe belangrijk het voorbereidend onderzoek ook moge zijn voor het welslagen van het onderzoek ter terechtzitting, die zitting vormt voor de samenleving en de procespartijen toch het werkelijke gezicht van de strafrechtspleging. Voorkomen moet worden dat het openbare onderzoek ter terechtzitting zodanig verificatoir van karakter wordt, dat strafzaken voortaan – om in het culinaire jargon van de conceptwetgever te blijven – niet alleen panklaar maar ook voorgekookt op het onderzoek ter terechtzitting worden aangebracht en aldaar nog slechts te hoeven worden opgewarmd. Zowel de verdachte als de samenleving en het slachtoffer verwachten doorgaans meer van het onderzoek ter terechtzitting dan een sessie waar onderzoeksresultaten uit het voorbereidend onderzoek kort worden gememoreerd en waar nodig door de verschillende procesdeelnemers van kritische kanttekeningen worden voorzien, waarna tot het trekken van conclusies kan worden overgegaan. Anders gezegd: het onderzoek ter terechtzitting is meer dan de opmaat naar de uiteindelijke beslissing en vertegenwoordigt daarnaast ook een zelfstandige functie richting de betrokken procespartijen en de samenleving.⁴⁶ Of dit gevaar van een onderzoek ter terechtzitting *light* zich daadwerkelijk zal voordoen, moet worden afgewacht en is niet alleen afhankelijk van de precieze voorstellen die in Boek 4 ten aanzien van het onderzoek ter terechtzitting en de aldaar te nemen beslissingen over nadere onderzoekshandelingen zullen worden gedaan, maar ook van de invulling die de verschillende procesdeelnemers – niet in de laatste plaats de zittingsrechter – op termijn aan de voorgenomen ‘beweging naar voren’ zullen geven.

41. Zie in dit verband ook C.P.M. Cleiren, ‘Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Kansen zijn niet altijd vrijblijvend’, *Strafblad* 2015, afl. 4, p. 274: ‘Het onderscheid tussen voor- en eindonderzoek kan niet worden los gedacht van de doelstelling van waarheidsvinding, noch van de eisen van een eerlijk proces. Daarmee raakt de keuze voor een “beweging naar voren” aan de rol van alle actoren, aan het onmiddellijkheidsbeginsel, aan het contradictoire karakter, aan de verhouding inquisitoir-accusatoir, aan de gevolgen van vormverzuimen, aan het bewijsrecht en aan nog veel meer.’

42. Ten aanzien van dit laatste aspect volstaat de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 14 met de volgende algemene opmerking: ‘De nadruk op het voorbereidend onderzoek doet niet af aan het belang van de openbare terechtzitting. Uitgangspunt blijft dat de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid houdt over de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen.’

43. Zie onder meer de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 3-5.

44. Vgl. hetgeen hierover in de contourennota wordt opgemerkt: ‘Een fundamentele wijziging in de zin van een strafproces waarin met strikte toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel alle getuigen op de openbare terechtzitting worden gehoord, zoals door de NOvA bepleit, zie ik als een stelselwijziging, waarvoor onvoldoende aanleiding bestaat.’ Zie de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 17.

45. Zie nader over de kaders van het moderniseringsproject J.H. Crijns, ‘Modernisering van het Wetboek van Strafvordering: fundamentele herijking of grote voorjaarschoonmaak?’, in: B.J.G. Leeuw, F.P. Ölçer & J.M. ten Voorde (red.), *Leidse gedachten voor een modern straf(proces)recht*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 1-19.

46. In dit verband is zonder meer interessant dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aandacht vraagt voor het expliciteren van de rol van de zittingsrechter in het nieuwe wetboek. In die taakomschrijving zou volgens de raad onder meer ‘de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor de waarheidsvinding, de rechtsbescherming en een behoorlijke procesorde kunnen worden opgenomen, alsmede het gegeven dat hij daarbij niet is gebonden aan de uitkomsten van het vooronderzoek’. Zie Raad voor de rechtspraak, *Advies Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering*, 11 juli 2017 (raadpleegbaar via www.rechtspraak.nl), p. 7.