

Naar een nieuw vooronderzoek in strafzaken

Mr. P.A.M. Verrest¹

Inleiding

De afgelopen acht jaren heeft de wetgever gewerkt aan een herziening van het Wetboek van Strafvordering. Met een aantal wetsvoorstellen is gepoogd de wettelijke regeling van het strafproces te actualiseren en structureel te verbeteren.

Het Wetboek was bij aanvang van het herzieningsproject ruim 80 jaar oud. Dat is een hele leeftijd voor een regeling van het strafproces. Het toepassingsbereik van wetgeving op strafvorderlijk gebied is in de twintigste eeuw sterk veranderd; zowel in de zin van de criminaliteit die wordt bestreden, als de middelen waarmee dat gebeurt. Het risico ontstaat dan dat een wetboek op gegeven moment minder de realiteit van de strafrechtspleging weerspiegelt. Die functie wordt overgenomen door de rechtspraak.² Dit laatste levert niet alleen een probleem op in relatie tot het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, maar doet vooral af aan de richtinggevende functie die het wetboek voor het goede verloop van het strafproces heeft te vervullen.³

¹ De auteur is wetgevingsjurist bij de Sector straf- en sanctierecht van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hij is tevens verbonden aan de vakgroep straf(proces)recht van de RU Nijmegen. Auteur schrijft dit artikel op persoonlijke titel. Het onderzoek voor dit artikel is afgesloten op 1 april 2011.

² De wetgever had in geval van het Wetboek van Strafvordering met vele tussentijdse wijzigingen wel ingespeeld op de veranderende omgeving van de regeling van het strafproces.

Maar in wettechnische zin dreigt een wetboek door een grote hoeveelheid wijzigingen langzaam zijn structuur en innerlijke balans te verliezen. Een van de meest opvallende verschijningsvormen daarvan in het Wetboek van Strafvordering is dat door de enorme uitbreiding van de regeling van opsporingsbevoegdheden, de beschrijving van het verloop van het opsporingsonderzoek inmiddels volledig wordt overschaduwd.

³ F. Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, 2^e druk, Plon, Parijs 1866, deel I, p. 5. Zie ook M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, *Afronding en verantwoording*; eindrapport onderzoeksproject Sv2001, Kluwer, Deventer 2004, p. 36-37, die spreken van wetgeving die op elk moment als een 'kompas' voor de wetstoepasser en de justitiabele moet kunnen dienen.

In plaats van een gehele herziening, heeft de wetgever gekozen voor een stapsgewijze aanpak. In het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering is – in samenspraak met het parlement – een beargumenteerde keuze gemaakt voor wijziging van een groot aantal onderdelen van het wetboek. Een aantal van deze wijzigingen is vervolgens meteen ter hand genomen, wegens het urgente karakter of de geringe omvang. In de jaren die volgden kwam het ook tot ingrijpender wijzigingen.⁴ De belangrijkste daarvan is wellicht de Wet OM-afdoening, die in 2008 partieel in werking trad en de afgelopen jaren gefaseerd in gebruik is genomen.⁵ Het merendeel van de voorstellen tot wijziging zagen op herziening van de regeling van het vooronderzoek, die het meest aan aanpassing toe was.

Nu, aan het begin van 2011, ligt nog een tweetal grotere wijzigingen van de regeling van het vooronderzoek in strafzaken voor behandeling voor. Het gaat om het wetsvoorstel ter versterking van de positie van de rechter-commissaris in het vooronderzoek⁶ en het wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van regels betreffende de processtukken in strafzaken.⁷ Een derde wetsvoorstel, over de bijstand van de raadsman bij het politieverhoor, zal op korte termijn in consultatie gaan. Het is nog ongewis hoe de herziening van het Wetboek van Strafvordering hierna verder vorm zal krijgen, mede als gevolg van Europese ontwikkelingen – de Europese Commissie zal in juni 2011 een ontwerp-richtlijn rechtsbijstand presenteren.

In dit artikel verdiep ik me in de regeling van het vooronderzoek in strafzaken, het deel van het Wetboek dat het meest aan herziening toe was. Daartoe bekijk ik de voorgeschiedenis van de herziening van het Wetboek van Strafvordering, de ideeën van de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 en de wijze waarop de wetgever mede aan de hand van deze ideeën tot herziening is overgegaan. Vervolgens komt een drietal vragen aan de orde. De eerste vraag is hoe het vooronderzoek er nu – mede als gevolg van de reeds doorgevoerde wijzigingen – uitziet en welke conclusies daaruit vallen te trekken. Een tweede

⁴ De Wet OM Afdoening (Sb. 2006, 330), de Wet deskundige in strafzaken (Stb. 2009, 33) en de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1).

⁵ Zie uitgebreid M. Kessler, B.F. Keulen, De strafbeschikking, Kluwer, Deventer 2008.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 2.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 2.

vraag is hoe het vooronderzoek eruit zal zien wanneer de nog voor liggende wetwijzigingen tot wet zijn verheven. Tot slot behandel ik de derde en laatste vraag: hoe dient te worden omgegaan met wensen tot verdere aanpassing van de regeling van het vooronderzoek?

Met deze laatste vraag doel ik vooral op wensen tot stroomlijning van de afdoening van eenvoudigere misdrijven. Bij de Tweede Kamer leeft de sterke wens van een lik op stuk-beleid ten aanzien van veelplegers, daders van geweld met een discrimatoir karakter, agressie tegen werknemers met een publieke taak en uitgaansgeweld.⁸ Er dient in dit verband te worden gezocht naar nieuwe mogelijkheden om snel en effectief op te treden. De toepassing van snelrecht zou hierbij een prominente rol moeten spelen, evenals verdere ontwikkeling van alternatieve afdoeningsmogelijkheden en sancties. De regeling van het vooronderzoek zal daarom aanknopingspunten moeten bieden voor een versnelling van en variaties in de afdoening, zowel over gehele breedte als in bijzondere gevallen (ondersteuning van de toepassing van snelrecht). In het laatste deel van dit artikel ga ik op deze aandachtspunten, waarbij ik enkele suggesties voor verdere aanpassing van de regeling van het strafproces zal doen

1. De aanloop naar de herziening van het Wetboek van Strafvordering

Het huidige Wetboek van Strafvordering dat in 1926 in werking trad, kende een lange voorbereidingstijd. In totaal duurde het vanaf de voorbereiding van het eerste ontwerp maar liefst zestien jaar voordat het wetboek van kracht werd.⁹ Daarbij moet ook worden vermeld dat de discussie over een nieuw wetboek feitelijk al een halve eeuw daarvoor was aangevangen.¹⁰

⁸ Zie onder andere Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 85.

⁹ Het nieuwe wetboek kende als basis het werk van de Staatscommissie voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering – naar haar voorzitter Commissie Ort genoemd, die in de periode 1910-1913 werkte aan een voorstel voor een nieuw wetboek.

¹⁰ Zie onder andere B. de Bosch Kemper, *De Strafvordering in hare hoofdtrekken beschouwd* (diss. Leiden), Joh. Müller, Amsterdam 1865. Toen het Wetboek van Strafvordering 1838 in 1886 bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht wel werd gewijzigd, was er teleurstelling over de beperkte omvang van de wijzigingen, zie A.A. de Pinto, *Het herziene Wetboek van Strafvordering*, Tjeenk Willink, Zwolle 1886, deel I, p. 24-25.

Het lang verwachte nieuwe wetboek was voor zijn tijd zonder meer modern te noemen – het moderne zat onder andere in de uitgebreide verdedigingsrechten en de nauwkeurigheid waarmee de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen waren geregeld. In het oude wetboek, het Wetboek van Strafvordering 1838, was de regeling van bevoegdheden min of meer ondergeschikt aan die van de omschrijving van het verloop van het onderzoek. Ook werd in het nieuwe wetboek de opbouw van het vooronderzoek in strafzaken, voordien verdeeld in afzonderlijke fasen met tussentijdse rechtsingangen, vervangen door het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek.

Een nieuw wetboek geeft gelegenheid te beginnen met een schone lei. De geldende rechtspraak en actuele praktijk zijn erin gecodificeerd: wetgeving, rechtspraak en praktijk zijn als het ware één. Dat was ook het geval bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Bij gebruik van een wetboek gaat deze ‘drie-eenheid’ daarna langzaam afbrokkelen.

Ontwikkelingen in de praktijk van de toepassing het wetboek – door veranderingen in de criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding, door rechtspraak – stelden de regeling van het strafproces op de proef. Hieronder beschrijf ik kort een aantal ontwikkelingen, dat tot relativering van de regeling van het strafproces opgenomen in het wetboek heeft geleid.

De auditu-verklaringen

In het jaar van inwerkingtreding van het Wetboek deed zich meteen al een grote wijziging voor. De Hoge Raad sanctioneerde de zogenoemde ‘de auditu’-getuigeverklaring: getuigenbewijs mocht in het vervolg ook aan de bewezenverklaring bijdragen als het als inhoud een verklaring ‘van horen zeggen’ had.¹¹ Op het eerste gezicht lijkt dit arrest van de Hoge Raad enkel de beslechting van een discussie die ook ten tijde van de totstandkoming van het wetboek al speelde.¹² Maar de uitspraak heeft op termijn grotere gevolgen. Het toestaan van de auditu-bewijs opent namelijk de weg voor een ontwikkeling naar een andere wijze van onderzoek ter terechtzitting, waarbij de zaak meer op basis van schriftelijke stukken door de zittingsrechter wordt afgedaan.¹³ Dit levert een belangrijke relativering op

¹¹ Hoge Raad 20 december 1926, NJ 1927, p. 85.

¹² A.L. Blok, L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Tjeenk Willink, Haarlem 1925, deel II, p. 142-151.

¹³ J.W. Fokkens, M. Otte, *De duur van het Nederlandse strafproces*, pre-advies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2009, WLP, Nijmegen 2009, p. 114. Zie verder Th.W. van Veen, *Een paar*

van het onmiddellijkheidsbeginsel: de zittingsrechter verricht minder zelfstandig onderzoek ter terechtzitting en gaat grotendeels uit van de resultaten van het vooronderzoek. Daarmee is het ook mogelijk van invloed op de verhouding tussen vooronderzoek en eindonderzoek; het accent verschuift meer naar de bewijsverzameling in het vooronderzoek.¹⁴

Onrechtmatig verkregen bewijs

De opkomst van het leerstuk van onrechtmatig verkregen bewijs vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw zorgde voor een volgende verschuiving in de verhouding tussen het vooronderzoek en het eindonderzoek. Door het leerstuk van onrechtmatig verkregen bewijs komt de nadruk te liggen op beoordeling van naleving van voorschriften in het vooronderzoek *door de zittingsrechter*.¹⁵ Het beoordelingskader en het sanctie-instrumentarium dat de rechter daarbij toepast blijven lange tijd in ontwikkeling¹⁶: onduidelijkheid over de gevallen waarin vormverzuimen – in het spraakgebruik 'vormfouten' – tot sancties moesten leiden, zorgde voor onzekerheid in de opsporingspraktijk en maatschappelijke verontwaardiging.¹⁷

De rechtspraak van het EVRM

Vanaf de jaren '70 neemt ook de invloed van de rechtspraak van het EHRM op het denken over het strafproces in Nederland toe. Dit gebeurt grotendeels op een indirecte wijze¹⁸, door het oordeel van het EHRM in zaken tegen andere lidstaten 'te vertalen' naar de situatie in het Nederlandse recht. De rechtspraak van het Hof over de artikelen 5, 6 en 8 van het EVRM bood nieuwe uitgangspunten voor bijvoorbeeld het gebruik van opsporingsmethoden, de

strafrechtelijke droogbloemen, J.L.P. Cahen-bundel, Gouda Quint, Arnhem 1997, p. 401; D. Garé, Het onmiddellijkheidsbeginsel in het Nederlandse strafproces (diss. Maastricht), Gouda Quint, Arnhem 1994, p. 79-107.

¹⁴ Zie G. Corstens, het Nederlands strafprocesrecht, Kluwer, Deventer 2008, p. 682-690.

¹⁵ M.C.D. Embregts, Uitsluitel over bewijsuitsluiting (diss. Tilburg), Kluwer, Deventer 2003, p. 95-189; A.M. van Woensel, Sanctionering van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal. Preadvis voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, DD 2004, p. 119-174.

¹⁶ Aan de situatie van onzekerheid komt langzaam een einde na invoering van de Wet vormverzuimen in 1995 (Stb. 441), die een sanctiekader en –instrumentarium in het wetboek brengt (artikel 359a Sv).

¹⁷ Vormfouten kwamen aan het begin van de jaren '90 voor in naar schatting drie procent van de strafzaken (dit betekent in ca. 7000 zaken). Zie Commissie openbaar ministerie, Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving, Sdu, Den Haag 1994, p. 38.

¹⁸ De invloed laat zich ook voelen op directe wijze, omdat Nederland vanaf 1976 met enige regelmaat wordt veroordeeld door de EHRM. Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen, Heropening van procedures na veroordeling door het EHRM (diss. Tilburg), WLP, Nijmegen 2003, p. 3-9.

inzet van anonieme getuigen, de regeling van de inverzekeringstelling en de verstekregeling. Begrippen als *undue delay*, *criminal charge* en *effective challenge* verschaffen een nieuwe maatstaf waaraan de regeling van het strafproces moet voldoen.

Veel voorkomende criminaliteit

De regeling van het strafproces werd in het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw flink op de proef gesteld door de stijging van de zogenoemde veel voorkomende criminaliteit – kleine vermogensdelicten gepleegd door drugsverslaafden en baldadigheid in de openbare ruimte.¹⁹ De druk op de strafrechtsketen wordt dusdanig groot, dat verdachten onder andere moeten worden heengezonden wegens het tekort aan cellen. In reactie hierop gaat het openbaar ministerie een 'heenzendbeleid' hanteren – gebaseerd op de ernst van het gepleegde feit – en gaat het over tot alternatieve afdoening van strafbare feiten, bijvoorbeeld door een zaak te seponeren onder voorwaarden en door te werken met transacties. Het vestigt ook de aandacht op de positie van het openbaar ministerie die langzaam aan het veranderen is.

De veranderende positie van het openbaar ministerie

Het veranderingsproces waarin het openbaar ministerie zich bevindt is eerder aangevangen, aan het einde van de jaren '60. Het openbaar ministerie ontwikkelt zich sindsdien als een orgaan dat zich bewuster toont van zijn maatschappelijke positie, en deelneemt aan bestuurlijk overleg in de driehoek met de burgemeester en korpschef van politie.²⁰ Vanaf het begin van de jaren '80 komt de ontwikkeling van het openbaar ministerie volledig in het verlengde te liggen van de veranderingen in het criminaliteitsbeeld. Het gebruik van het opportuniteitsbeginsel biedt een legitimatie aan de keuze om wegens capaciteitsgebrek veel kleine strafbare feiten niet op te sporen of te vervolgen. Tegelijk worden opportuniteitsoverwegingen ook deels toegepast op de taak van tenuitvoerlegging van straffen: er ontstaat door het cellentekort een heenzendbeleid.²¹ Daarna gaat het openbaar

¹⁹ Commissie openbaar ministerie, 1994, p. 7, vermeldt een vervijfvoudiging van het aantal geregistreerde misdrijven sinds 1970 en een verdubbeling van het aantal geregistreerde overtredingen.

²⁰ Zie A.C. 't Hart, *Openbaar ministerie en rechtshandhaving*, Gouda Quint, Arnhem 1994, p. 30-57.

²¹ A. 't Hart, 1994, p. 133.

ministerie ook beleid ontwikkelen meer in positieve zin en prioriteiten benoemen voor de opsporing en vervolging.

De aanklacht tegen de rechter-commissaris en het gerechtelijk vooronderzoek

Van het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw komt een stroom aan publicaties op gang waarin de rol van de rechter-commissaris en het kader van het gerechtelijk vooronderzoek scherp worden bekritiseerd. Het gevoelde onbehagen over de positie van de rechter-commissaris lijkt te maken te hebben met veranderingen in de opsporingspraktijk. De rechter-commissaris heeft geen rol bij bestrijding van de veelvoorkomende criminaliteit, en ook in de bestrijding van drugs- en andere georganiseerde criminaliteit lijkt een rol van de rechter-commissaris niet goed te passen. In onderzoek naar georganiseerde criminaliteit draait veel om het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de telefoontap en (spoed)doorzoeking. Inzet van deze bevoegdheden is verbonden aan het openen van een gerechtelijk vooronderzoek, hetgeen een aantal vormvoorschriften met zich brengt, terwijl de opsporing nog in een pril stadium is en de rechter-commissaris verder weinig toegevoegde waarde heeft; zeker niet voor toetsing van de inzet van de genoemde bevoegdheden.²² Dat knelt. Daarnaast wordt de 'dubbelrol' van de rechter-commissaris – die zowel beslist over de inbewaringstelling van verdachten, als tijdens het gerechtelijk vooronderzoek optreedt als leider van het onderzoek naar strafbare feiten – als ongelukkig ervaren. Deze zou afdoen aan de onpartijdigheid die van een rechter moet worden geëist.²³ In 1988 werd de Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering – Commissie Moons – ingesteld, om te adviseren over een herziening van het vooronderzoek.²⁴ De Commissie koos met enkele aanpassingen voor behoud van het gerechtelijk vooronderzoek. In 1993 wordt een wetsvoorstel ter herziening van het gerechtelijk vooronderzoek ingediend.

²² Zie A.J. Machielse, Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek (oratie Nijmegen), Gouda Quint, Arnhem 1989 en A.E. Hartevelde, De rechter-commissaris in strafzaken; enkele oriënterende beschouwingen (diss. Groningen), Gouda Quint, Arnhem 1990.

²³ Zie onder andere U. van de Pol, Schending van vormvoorschriften tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, in: T.M. Schalken, E.J. Hofstee, In zijn verdediging geschaad, Gouda Quint, Arnhem 1989, p. 64.

²⁴ Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 282-286. Zie verder P.A.M. Verrest, E.M.Th. Beenackers, Evaluatie Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek, WODC/Ministerie van Justitie, Den Haag 2002, p. 19-20.

De crisis in de opsporing van georganiseerde criminaliteit

Kort erna ontstond een crisis in de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van de zogenoemde IRT-affaire, wordt de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden – Commissie Van Traa – ingesteld die onderzoek doet naar de ontstane crisis in de opsporing. De crisis blijkt te wijten aan integriteitsproblemen in de opsporing, en het gebruik van niet wettelijk geregeld opsporingsmethoden. De aanbevelingen van de Commissie Van Traa richtten zich dan ook vooral op het openbaar ministerie.²⁵ Het openbaar ministerie moest actiever sturing geven aan onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Verder moest het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden van een wettelijke regeling worden voorzien.²⁶ De wetgever volgt de aanbevelingen van de Commissie Van Traa op met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, die voorziet in een uitgebreide catalogus bevoegdheden en nauwkeurige vereisten voor toepassing. Het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek wordt in samenhang hiermee aangepast. Beide zullen uiteindelijk op 1 februari 2000 in werking treden en zorgen voor grote veranderingen in de opsporingspraktijk.

Naar een herziening van het Wetboek van Strafvordering

In de jaren '90 van de vorige eeuw ontstaat bij een stijgend aantal auteurs het gevoel dat de praktijk van het strafproces zodanig is veranderd, dat gedacht zou moeten worden aan een volledige herziening van het Wetboek van Strafvordering. Het onderwerp van de jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereeniging luidt in 1994: 'Herbezinning op (grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering. In zijn pre-advies over dit onderwerp gaf Knigge een uitvoerige analyse van het Nederlandse strafproces, zoals zich dat sinds de inwerkingtreding van het wetboek had ontwikkeld.²⁷ Hij signaleerde onder andere hoe belangrijke begrippen in de wettelijke regeling – zoals het vervolgingsbegrip – hun onderscheidend vermogen hadden verloren en hoe de rechtspraak een kaderstellende functie voor de strafrechtspleging vervulde, in plaats van de regeling in het Wetboek.²⁸ In

²⁵ Enquêtecommissie opsporingsmethoden, Inzake opsporing, Sdu, Den Haag 1996, p. 477.

²⁶ Enquêtecommissie opsporingsmethoden, deel VI, p. 277-279.

²⁷ G. Knigge, De strafvordering in het geding, in: J. R Emmelink e.a., Herbezinning (op de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering; pre-adviezen NJV 1994-I, Tjeenk Willink, Zwolle 1994, p. 39-116.

²⁸ Voorbeelden waren de verbaliseringsplicht, de leiding van het onderzoek, het opsporingsbegrip en het vervolgingsbegrip.

zijn pre-advies probeerde Knigge het in de praktijk veranderde strafproces niet alleen te duiden, maar meteen ook van een theorie te voorzien; die van een *contradictoir strafproces*. In zijn ogen was de kern van het nieuwe strafproces gelegen in een controlerende rol van de zittingsrechter, een openbaar ministerie dat het vooronderzoek leidt, en een verdediging die voldoende mogelijkheden tot tegenspraak heeft.

De opdracht voor het grondslagen onderzoek Strafvordering 2001

In 1997 werd door het Ministerie van Justitie opdracht verleend tot een integrale studie naar een herziening van het Wetboek van Strafvordering. De universiteiten van Tilburg en Groningen verrichten vanaf 1998 gedurende vijf jaren onderzoek naar het Wetboek van Strafvordering. In het volgende hoofdstuk bekijk ik nader de inhoud van het onderzoek en de aanzet tot de herziening die voortbouwend op de conclusies van het onderzoek in gang is gezet door de wetgever.²⁹

2. De herziening van het Wetboek van Strafvordering

2.1 Het onderzoeksproject Strafvordering 2001

Het onderzoek dat de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 konden verrichten is naar aard en omvang uniek. Het komt niet vaak voor dat onderzoekers een dergelijk lange tijd wordt gegund om onderzoek te verrichten, maar het is vooral ook de omvang van het project die het bijzonder maakt: gedurende vijf jaar verricht een twintigtal onderzoekers onderzoek. Het feit dat de opdracht werd gegeven aan twee universiteiten heeft misschien iets arbitrairs. Maar gaandeweg namen ook onderzoekers buiten deze universiteiten als ‘onderaannemer’ deel aan het project. Bovendien werden congressen georganiseerd waarin onderzoekers van andere universiteiten en practici de gelegenheid werd gegeven de onderzoekers van weerwoord te voorzien.³⁰

²⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1.

³⁰ Ook volgden publicaties waarin andere ideeën over de onderzochte onderdelen van het strafproces werden ontplooid. Zie bijvoorbeeld C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes (red.), *Op zoek naar grondslagen. Strafvordering 2001 ter discussie*, Boom, Den Haag 2003.

Het onderzoek mondde uit in een viertal rapporten, waarin achtereenvolgens het onderzoek ter zitting, het vooronderzoek in strafzaken, de dwangmiddelen en rechtsmiddelen en bijzondere figuren worden behandeld. De insteek van de onderzoekers is die van een vernieuwing van de grondslagen van de regeling van het strafproces. Vervolgens wordt per beschreven thema een aantal onderwerpen geselecteerd dat nadere beschouwing behoeft. Dit deelonderzoek heeft in de meeste gevallen het karakter van een heroverweging van het bestaande recht: die ook kan leiden tot bevestiging van de bestaande regeling, of codificatie van rechtspraak, of een voorstel voor aanpassing of introductie van een nieuwe figuur. Bij dit laatste gaat het soms om concrete voorstellen, soms beperkt zich tot een schets van de uitgangspunten voor een nieuwe regeling.

Centraal staan de beschouwingen van de hoofdonderzoekers Groenhuijsen en Knigge over de grondslagen van het strafproces aan het begin van de vier deelrapporten. Vooral in de beschouwingen in het eerste en vierde deelrapport wordt de visie uiteengezet op het nieuwe strafproces. Het zou het bestek van dit artikel te buiten gaan om de aandacht aan de beschouwingen te besteden die ze eigenlijk verdienen. Ik beperk me noodgedwongen tot de voor het vervolg van mijn betoog belangrijkste onderdelen.

De onderzoekers nemen als vertrekpunt het doel van het strafproces. Dat kan onveranderd blijven: het vinden van de materiële waarheid. Daaraan is verbonden een niet-lijdelijke zittingsrechter, die zich actief opstelt tijdens de berechting van de verdachte en zelf bepaalt welke conclusies hij verbindt de behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting. Daarnaast zetten de onderzoekers in op een optimalisering van de verdedigingsrechten. In het door hen voorgestane model van een contradictoir strafproces is *tegenspraak* door de verdediging van groot belang voor het evenwicht. Een ander uitgangspunt is meer *interactie* tussen procesdeelnemers. Dit sluit aan verloop te laten bepalen door actie aansluit bij het contradictoire karakter. De onderzoekers willen voorts een betere positie voor het slachtoffer, de getuige en de deskundige.³¹

³¹ Groenhuijsen/Knigge, 1999, p. 23-31

Een vernieuwend voorstel is dat van het aanbrengen van meer onderscheid tussen de afdoening van strafzaken, op grond van de ernst en de complexiteit van de zaak. De redenering is kort gezegd dat in zaken waarin voor de verdachte en de samenleving minder op het spel staat, het strafproces minder uitgebreid hoeft te zijn. De onderzoekers denken aan het onderscheiden van *drie sporen*.³² Het eerste spoor zou daarbij bestaan uit de zwaardere misdrijven en aanleiding moeten geven tot een met uitvoerige waarborgen omklede rechtsgang. Deze worden door de meervoudige kamer van de rechtsbank behandeld. Het tweede spoor zou de wat minder zware misdrijven beslaan, die door de politierechter kunnen worden afgedaan – ten tijde van het onderzoek kon de politierechter maximaal zes maanden gevangenisstraf opleggen. Een derde spoor zou de afdoeningen van overtredingen en geringe misdrijven betreffen, die niet door berechting door een zittingsrechter, maar op buitengerechtelijke wijze zouden kunnen worden afgedaan. De gedachte is dat de officier van justitie een brede sanctiebevoegdheid krijgt, bestaande uit oplegging van een boete of taakstraf, verplichting tot schadevergoeding, of een gedragsaanwijzing. Een waarborg zou moeten zijn dat de verdachte door de officier van justitie in verband met het strafbare feit en de eventuele sanctie wordt gehoord. De verdachte kan in beroep tegen de sanctie bij de rechter.³³

Indien het wel tot een behandeling door de zittingsrechter komt, streven de onderzoekers naar een zo efficiënt mogelijk onderzoek ter terechtzitting. De zittingsrechter dient volgens de onderzoekers de behandeling van de zaak meer richten op de tegenspraak die de verdediging uitoefent. Zo wordt het mogelijk om strafzaken op een zeer efficiënte wijze af te doen, omdat relatief weinig tijd voor het onderzoek ter zitting behoeft te worden uitgetrokken: *Zuinigheid en efficiëntie zijn belangrijke kenmerken van het Nederlandse strafproces. Ook zware zaken kunnen op de zitting relatief (in vergelijking met ons omringende landen) vlot worden afgehandeld. (..) Zoals gezegd wordt in het Nederlandse strafproces zwaar geleund op de resultaten van het vooronderzoek. Daardoor worden de feiten op de zitting niet zozeer onderzocht, als wel geverifieerd. (..) Het onderzoek ter zitting*

³² Groenhuijsen/Knigge, 1999, p. 27-28.

³³ Zie A.R. Hartmann, Buitengerechtelijke afdoening II, in: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Kluwer, Deventer 2002, p. 192-198.

*kan zich daardoor richten op hetgeen in de concrete strafzaak ter discussie staat. Daarmee wordt recht gedaan aan het contradictoire karakter van het geding, terwijl tegelijkertijd de zittingscapaciteit optimaal wordt benut.*³⁴

De onderzoekers richten hun inspanningen vervolgens op de regeling van het vooronderzoek in strafzaken. Daarin hadden zich grote veranderingen voorgedaan. De wetgever van 1926 ging nog ervan uit dat de rechter-commissaris in het vooronderzoek vaak als onderzoeker zou optreden. Daarom waren veel bevoegdheden gekoppeld aan het gerechtelijk vooronderzoek, waarover de rechter-commissaris de leiding had. Het belang van de rechter-commissaris als onderzoeker, en daarmee ook van het gerechtelijk vooronderzoek is inmiddels sterk afgenomen. De officier van justitie treedt op als leider van het (gehele) vooronderzoek. De onderzoekers van het project Strafvordering 2001 staat de overgang naar een controlerende rechter-commissaris voor. Zij onderscheiden twee functies voor een rechter in het vooronderzoek: een toetsingsfunctie en een beperkte onderzoeksfunctie.³⁵ De rol van de rechter-commissaris diende in de bevoegdheidsverdeling in het vooronderzoek echter tot een minimum te worden beperkt; aan de rechter-commissaris kwamen uitsluitend bevoegdheden toe die alleen een rechter kan uitoefenen. In zijn taakuitoefening moest de rechter-commissaris zich bovendien lijdelijk opstellen.³⁶

De onderzoekers achtten een verbetering van de rechten van de verdediging nodig. Daartoe voerden zij meerdere argumenten aan: de terugtred van de rechter-commissaris als procesbewaker, de marginalisering van het gerechtelijk vooronderzoek dat een aantal waarborgen voor de verdediging bevatte, en de noodzaak van tegenwicht tegen de dominante rol van de officier van justitie in het vooronderzoek. De onderzoekers achtten nadere normering van het eerste verhoor van de verdachte nodig. Het ging dan met name om het verstrekken van informatie over de verdenking aan de verdachte en schriftelijk op de hoogte stellen van zijn rechten. Voorts moest het voor de verdediging mogelijk zijn om

³⁴ Groenhuijsen/Knigge, 1999, p. 24-25.

³⁵ Vgl. A.E. Hartevelt, E.F. Stamhuis, De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek, in: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 558.

³⁶ Groenhuijsen/Knigge, 2004, p. 102-103.

invloed uit te oefenen op de richting en de voortgang van het onderzoek. Daaronder vallen de mogelijkheid om stukken te doen voegen bij de processtukken en om de rechter-commissaris onderzoekshandelingen te laten verrichten. Tevens zou de verdediging de rechter-commissaris moeten kunnen verzoeken om de voortgang van het onderzoek te beoordelen.³⁷ Tijdens het gehele vooronderzoek zouden als randvoorwaarden inzake in de processtukken en interne openbaarheid moeten worden gegarandeerd.³⁸ Ten slotte bepleitte Fijnaut in een apart deelonderzoek de invoering van het recht op consultatiebijstand voor de verdachte, voorafgaand en tijdens het politieverhoor.³⁹

2.2 *Het Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering*

Eind 2003 wordt door de toenmalige Minister van Justitie een Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering opgesteld en aan de Tweede Kamer gezonden. In het Algemeen kader geeft de Minister van Justitie een reactie op de bevindingen van de onderzoekers en presenteert hij een eerste programma van wetsvoorstellen, waarmee de herziening van het wetboek ter hand zal worden genomen.⁴⁰

De Minister van Justitie onderschrijft de meeste conclusies van de onderzoekers. De overwegingen met betrekking tot het doel van het strafproces worden omarmd, evenals de eisen die moeten worden gesteld aan een goed functionerend wetboek. De Minister deelt de gevoelde noodzaak van herijking van de positie van de procesdeelnemers. Ook het drie sporen-model kan op zijn steun rekenen: een redelijke verhouding moet worden gevonden tussen de ernst van het feit, de kosten van de opsporing, vervolging en berechting, een

³⁷ Zie J.B.H.M. Simmelink, T.G.M. Baaijens-van Geloven, Vervolging en rechtsbescherming, in: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 449-452.

³⁸ Zie Simmelink/Baaijens-van Geloven, 2001, p. 484-494. Zij gaan hier uit van verbetering van de regels inzake de verbaliseringsplicht, de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken en een betere regeling van de interne openbaarheid (vooral beperking daarvan).

³⁹ Zie C.J.C.F. Fijnaut, De toelating van de raadsman tot het politieke verdachtenverhoor, in: M.S. Groenhuijsen, G. Knigge, Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 751-755. Het recht op consultatiebijstand moet worden onderscheiden van het recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het (gehele) verhoor.

⁴⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1.

snelle afdoening ten behoeve van de rechtshandhaving, alsmede de belangen van de verdachte en het slachtoffer.⁴¹

Als hoofdpunten voor het wetgevingsprogramma merkt de Minister van Justitie aan een herijking van de positie van procesdeelnemers en de herstructurering van het vooronderzoek. Bij de herijking van de positie van de procesdeelnemers gaat het in het bijzonder om de positie van het slachtoffer en de positie van de getuige en deskundige. Bij de herstructurering van het vooronderzoek gaat het vooral om het opnieuw positioneren van de rechter-commissaris en loskoppeling van bevoegdheden van het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. De Minister wilde nog een slag om de arm houden wat betreft de definitieve opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Bij de positie van de verdachte moet vooral worden gedacht aan verbetering van de verdedigingsrechten. De verdedigingsrechten moeten worden aangepast aan de vermindering van het aantal gerechtelijke vooronderzoeken. Tot slot zal uitvoering aan het drie sporen-model zal worden gegeven door een wetsvoorstel voor te bereiden dat zorgt voor uitbreiding en inbedding van een regeling voor buitengerechtelijk afdoening van overtredingen en lichtere misdrijven.

Voor een volledige herziening van het wetboek wordt door de Minister van Justitie alles afwegende niet gekozen. Voor realisatie van de belangrijkste wens, een doelmatigere en snellere afdoening van strafbare feiten, is dat ook niet nodig. De structuur van het wetboek is nog steeds zeer wel bruikbaar als kader voor aanpassingen op onderdelen die leiden tot stroomlijning.⁴² De Minister stelt een aanpak voor, waarbij in meerdere fasen wetsvoorstellen worden voorbereid en ingediend. Een alternatief is er vanwege schaarse wetgevingscapaciteit eigenlijk ook niet.⁴³ De stapsgewijze benadering zou als een belangrijk nadeel kunnen hebben, dat niet aanstonds duidelijk is waar de wetgever naar toe wil. Om dit te ondervangen wordt jaarlijks een voortgangsbericht die volgen, moeten de Kamer in staat stellen zich een overzicht te vormen van de wijzigingen en tevens de mogelijkheid bieden prioriteiten aan te geven. In de periode 2004-2006 vinden debatten en overleg plaats met de

⁴¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1, p. 12.

⁴² Bovendien zou de praktijk enorm worden belast bij invoering van een geheel nieuw wetboek; gedacht moet daarbij worden aan aanpassing van alle geautomatiseerde ondersteuning, opleidingen etc.

⁴³ Kamerstukken II 2004/05, 29 271, nr. 2, p. 3.

Tweede Kamer over de hoofdlijnen van het Algemeen kader.⁴⁴ Het meest recente voortgangsbericht is verschenen in februari 2008.⁴⁵

2.3 De verschillende wetswijzigingen

Ter uitvoering van het Algemeen kader worden direct vier kleinere wetsvoorstellen ingediend. Het gaat om voorstellen inzake inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris (loskoppeling van deze bevoegdheden van het gerechtelijk vooronderzoek), het wetsvoorstel wijziging voorlopige hechtenis (mogelijkheid voor de raadkamer om in een keer de volledige periode van drie maal dertig dagen gevangenhouding op te leggen), het wetsvoorstel horen van getuigen en het wetsvoorstel verkorte bewijsvoering bekende verdachte.⁴⁶ De wetten kunnen op 1 januari 2005 in werking treden. Ten tijde van het Algemeen kader was de wet raadsheer-commissaris al in werking getreden, waarmee ook uitvoering werd gegeven aan een aanbeveling van de onderzoekers.⁴⁷ Het wetsvoorstel aanpassing betekenisvoorschriften, dat onder andere voortgezette toepassing van inverzekeringstelling mogelijk maakt ter uitreiking van mededelingen over de strafzaak aan de verdachte, kan eveneens in 2005 in werking treden.⁴⁸

In oktober 2004 wordt het eerste grote voorstel tot herziening ingediend. Daarbij ging het om het wetsvoorstel OM-afdoening, waarmee de buitengerechtelijke afdoening werd vormgegeven. In 2005 volgen het wetsvoorstel versterking positie slachtoffers en een voorstel ingediend ter stroomlijning van het hoger beroep (waardoor onder andere inverzekeringstelling mogelijk wordt teneinde hem een mededeling over de strafzaak uit te reiken, bijvoorbeeld een dagvaarding) ingediend.⁴⁹ Het wetsvoorstel versterking positie slachtoffers treedt na een langslappende parlementaire behandeling uiteindelijk pas in

⁴⁴ Handelingen II 2003/04, nr. 47, p. 3197-3224 en Kamerstukken II 2005/06, 29 271, nr. 4 en Kamerstukken 2006/07, 30 800 VI, nr. 17.

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/08, 29 271, nr. 7.

⁴⁶ De Wet inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris (Stb. 2004, 577), de Wet wijziging regeling voorlopige hechtenis (Stb. 2004, 578), de Wet horen van getuigen (Stb. 2004, 579), de Wet verkorte bewijsvoering bekende verdachte (Stb. 2004, 580). Deze wetten werden geëvalueerd door Y. Buruma, D. van Toor, Minder beschikken, meer wikken, WLP, Nijmegen 2009.

⁴⁷ Wet van 3 april 2003 (Stb. 2003, 143).

⁴⁸ De Wet aanpassing betekenisvoorschriften van 23 maart 2005 (Stb. 2005, 175).

⁴⁹ De Wet stroomlijning hoger beroep (Stb. 2006, 170).

werking in 2010.⁵⁰ Het geeft het slachtoffer voor het eerst in twee eeuwen⁵¹ weer een actieve positie⁵² in het onderzoek: het slachtoffer heeft het recht op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van het onderzoek, kan kennis nemen van de processtukken en heeft de mogelijkheid daaraan documenten toe te voegen (vgl. de artikelen 51a en 51b Sv).

Tegelijkertijd vinden ook grote wetgevingstrajecten doorgang, die niet voortkomen uit het project tot herziening van het Wetboek van Strafvordering. Het gaat dan onder andere om de wetgeving inzake het vorderen van gegevens⁵³ en meerdere wetsvoorstellen op het terrein van terrorismebestrijding.⁵⁴ Vermelding verdient daarbij de wijziging van het opsporingsbegrip (wijziging artikel 132a Sv) die wordt doorgevoerd in de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Andere wetsvoorstellen op het terrein van strafvordering die later ter hand worden genomen, zijn onder andere het wetsvoorstel tot uitbreiding van het DNA-onderzoek, het voorstel identiteitsvastelling van verdachten, het voorstel de verplichte medewerking aan een bloedtest in strafzaken, en de wetsvoorstellen hervorming van herziening ten voordele en de herziening ten nadele.

Maar ook voorstellen die verder uitvoering geven aan de herziening van het wetboek ontstaan. In 2007 werd het wetsvoorstel deskundige in strafzaken ingediend, dat twee jaar later in werking kon treden. Het behelst onder andere een ijkings van de kwaliteit van deskundigen, door introductie van een deskundigenregister. Het voorstel biedt verder de officier van justitie de mogelijkheid tot benoeming van vaste deskundigen. De verdediging kan de officier van justitie verzoeken een deskundige tegenonderzoek te laten verrichten; bij weigering kan deze zich wenden tot de rechter-commissaris. De rechter-commissaris kan

⁵⁰ Stb. 2010, nr. 1. De wet diende mede ter uitvoering van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ), PbEG 22 maart 2001, L 82/1.

⁵¹ De Franse Code d'instruction criminelle die in 1811 in Nederland werd ingevoerd en voor het eerst zorgde voor een uniforme regeling van het strafproces, kende een apart strafvorderingsrecht voor het slachtoffer. Dit wetboek bleef van kracht tot het Wetboek van Strafvordering 1838, dat deze 'action civile' afschafte en het slachtoffer in een passieve rol dwong – met uitzondering van het recht om aangifte te doen en zich te beklagen over een weigering van de officier van justitie om vervolging in te stellen.

⁵² De Wet Terwee (Stb. gaf het slachtoffer alleen de mogelijkheid tot voeging als benadeelde partij, doch mogelijkheden tot sturing van het onderzoek.

⁵³ De wet bevoegdheden vorderen gegevens (Stb. 2005, 390), die volgde op het rapport van de Commissie Mevis, Gegevensvergaring in strafvordering, Ministerie van Justitie, Den Haag 2001.

⁵⁴ De wet afgeschermd getuigen (Stb. 2006, 460), de wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Stb. 2006, 580).

eventueel ook andere dan vaste deskundigen de opdracht geven om onderzoek te verrichten.

In het najaar van 2009 wordt het wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris ingediend, in het voorjaar van 2010 het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken. Laatstgenoemde voorstellen zijn op dit moment nog bij de Tweede Kamer aanhangig.

In het wetsvoorstel ter versterking van de positie van de rechter-commissaris ligt grotendeels de aangekondigde herstructurering van het vooronderzoek besloten. Daarbij gaat het om de door de onderzoekers van Strafvordering 2001 voorgestelde opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek en de omvorming van de rechter-commissaris tot ‘rechter in het vooronderzoek’ die vooral een toetsende taak heeft. Echter, mede gelet op de praktijk die zich heeft ontwikkeld op grond van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek – beide zorgden voor een sterke vermindering van de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het onderzoek – , wordt in het wetsvoorstel gekozen voor een actief toetsende rechter-commissaris.

Het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken brengt de wettelijke regeling inzake de processtukken en de verbaliseringsplicht in overeenstemming met de rechtspraak. De verbaliseringsplicht wordt vereenvoudigd, waarbij ruimte wordt gelaten voor verslaglegging in bredere zin. Daarnaast verduidelijkt het wetsvoorstel welke stukken als processtuk moeten worden aangemerkt en in het dossier dienen te worden gevoegd – alle stukken die redelijker bewijs van belang kunnen zijn voor de zittingsrechter bij het nemen van beslissingen. Ook wordt de inzage in processtukken opnieuw geregeld.

Ten slotte zal nog een wetsvoorstel volgen over het recht op de bijstand van een raadsman bij het politieverhoor.⁵⁵ Daartoe is vooral een belangrijke ‘externe’ reden, buiten het Algemeen kader gelegen: de rechtspraak van het EHRM in de zaken Salduz en Panovits. In deze uitspraken erkent het EHRM een recht op bijstand van een raadsman voor een

⁵⁵ Het concept-wetsvoorstel is op 18 april 2011 ter consultatie gezonden aan adviesorganen.

politieverhoor. De Hoge Raad heeft in zijn arresten van 30 juni 2009 het recht op consultatiebijstand van toepassing verklaard in het Nederlandse recht.⁵⁶ In reactie hierop heeft het openbaar ministerie een Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor opgesteld, op grond waarvan in de praktijk verdachten al de gelegenheid wordt gegeven om zich met een raadsman te onderhouden voor het politieverhoor.⁵⁷

2.4 *Tussenconclusie*

Al met al lijkt met deze laatste wetsvoorstellen inmiddels een groot deel van het Algemeen kader uiteengezette wetgevingsprogramma te zijn voltooid. Wetswijzigingen vinden steeds meer hun oorsprong in ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na het onderzoeksproject Strafvordering 2001 en het Algemeen kader, en daar in beginsel los van staan. Het lijkt daarom voor de hand te liggen het herzieningsprogramma af te sluiten. Dat kan prima, mits bij komende wetsvoorwijzigingen maar oog blijft bestaan voor structurele en duurzame verbetering van het wetboek, in lijn met de gedachten uiteengezet in het Algemeen kader.

3. **Het huidige vooronderzoek in strafzaken**

3.1 *Inleiding*

Voordat ik nader inga op onderdelen van het vooronderzoek, is het goed om een beschrijving te geven van het verloop van het onderzoek in de praktijk – mede op basis van doorgevoerde wijzigingen. In deze paragraaf zal ik proberen daarvan een schets op hoofdlijnen te geven.

In 2009 werden in Nederland ruim 1,2 miljoen misdrijven⁵⁸ aan de politie gemeld.⁵⁹ Een veel kleiner aantal kon door de politie worden opgelost. Dit resulteert in een aantal verdachten

⁵⁶ EHRM 27 november 2008; nr. 36391/02 (Salduz v. Turkije); EHRM 11 december 2008, nr. 4268/04 (Panovits v. Cyprus). Zie tevens EHRM 14 oktober 2010, nr. 1466/07 (Brusco v. Frankrijk). Bevestigd in Hoge Raad 30 juni 2009 (LJN: BH3079, LJN: BH3081 en LJN: BH3084).

⁵⁷ Stcrt. 2010, 4003.

⁵⁸ De afdoeningen van overtredingen laat ik hier verder buiten beschouwing. Deze worden op andere, veelal geautomatiseerde wijze afgedaan, rechtstreeks door het CJIB; het gaat dan vooral om verkeersovertredingen die als zogenoemde Wet Mulder-feiten. In 2009 betrof het zo'n 11.500.000 verkeersboetes (cijfers CJIB jaarbericht 2009). De strafrechtketen wordt alleen belast door de ingestelde beroepen bij het openbaar ministerie (in 2009 ging het om circa 350.000 zaken). Daarvan komen maar 40.000 bij de kantonrechter.

dat is aangehouden in verband met strafbare feiten – 354.000. De politie kan zaken zelf afhandelen, door een sepot, een politietransactie of politiestrafbeschikking. Zo'n 230.000 zaken werden in 2009 echter doorgestuurd naar het openbaar ministerie, om over vervolging te beslissen. Door het openbaar ministerie werd een aantal van 116.000 zaken zelf afgedaan, terwijl er 126.000 voor de strafrechter werden gebracht.

Omdat de gang van zaken in onderzoek naar misdrijven sterk verschilt naar gelang er sprake is van een zwaarder of lichter feit, kies ik ervoor om het onderzoek naar kleine misdrijven en zwaardere misdrijven hieronder apart te beschrijven.⁶⁰ Bepalend voor dit onderscheid is vooral de te verwachten sanctie. Dit onderscheid geeft vervolgens aanleiding tot afdoening door de zittingsrechter in een meervoudige kamer, of enkelvoudig – de politierechter. De grens wordt bepaald door de straf die wordt geëist en kan worden opgelegd. Strafeis en straf mogen beide bij de politierechter niet meer dan een jaar vrijheidsstraf betreffen. Daarnaast moet de zaak van eenvoudige aard zijn (vgl. artikelen 368 en 369 Sv).⁶¹ De onderzoekers van het project *Strafvordering 2001* baseerden hierop hun onderscheid tussen het eerste en tweede spoor van afdoening van strafbare feiten.⁶²

3.2 Opsporing en vervolging van kleine misdrijven

De aanleiding voor strafrechtelijk onderzoek naar kleine misdrijven – het gaat onder andere om zaken van eenvoudige mishandeling, openlijke geweldpleging, vermogensdelicten en kleine drugsmisdrijven – zal meestal zijn gelegen in de ontdekking van een strafbaar feit op heterdaad of aangifte. Het processuele kader waarin het onderzoek plaatsvindt is het opsporingsonderzoek.

⁵⁹ De weergegeven cijfers zijn afkomstig uit N.E. Heer-de Lang, S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009*, WODC/Ministerie van Justitie 2010. Ter aanvulling is gebruik gemaakt van het Jaarbericht 2009 van het openbaar ministerie.

⁶⁰ Hiermee bedoel ik dat een winkeldiefstal door het Wetboek van Strafrecht bedreigd wordt met maximaal vier jaren gevangenisstraf, maar dat dit in de praktijk – anders dan bij veelplegers – niet tot een andere sanctie dan een transactie zal leiden.

⁶¹ Zie W.M. de Jongste, R.J. Decae, *De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd*, WODC/Ministerie van Justitie, Den Haag 2010, p. 23-24.

⁶² Daarbij moet worden opgemerkt dat ten tijde van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* het onderscheid nog lag bij zes maanden vrijheidsstraf. De competentie van de politierechter werd in 2002 uitgebreid van zes maanden naar een jaar.

Het uitgangspunt is vervolgens een vereenvoudigde afdoening, waarbij de keuze bestaat tussen alternatieve afdoening –zich uitend in een sepot onder voorwaarden genoemd (artikel 74 Sr) – of dagvaarding voor de politierechter. Het sepot onder voorwaarden en de transactiemogelijkheid worden op het moment geleidelijk vervangen door de OM-afdoening (artikel 257a Sv) en politiestrafbeschikking (artikel 257b Sv). De officier van justitie – of politieambtenaar – kan op grond van deze nieuwe afdoeningsmodaliteiten een strafbeschikking opleggen bestaande uit een taakstraf, geldboete, of vergoeding van het slachtoffer. De maximaal op te leggen straffen zijn voor de politie een geldboete van € 350 en voor het openbaar ministerie een taakstraf van 180 uur.

De verdachte wordt aangehouden – dit zal veelal alleen bij heterdaad mogelijk zijn, bij gebrek aan een ‘geval voorlopige hechtenis’. De aanhouding van de verdachte geeft gelegenheid hem over de feiten te horen – bij oplegging van een strafbeschikking is het horen daaromtrent eveneens verplicht (artikel 257c Sv – en een snelle vervolgingsbeslissing te nemen. Op grond van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor komt de aangehouden verdachte consultatiebijstand toe. Echter, op grond van de in de aanwijzing aangebrachte categorisering, is dit recht minder absoluut naar gelang het om minder ernstige strafbare feiten gaat.⁶³

De politie heeft de mogelijkheid de verdachte meteen een transactievoorstel te doen – de politietransactie (artikel 74c Sv), vervangen door de politiestrafbeschikking (in 2009 ongeveer 28.000), of bij een minderjarige verdachte deze te verwijzen naar het bureau Halt (in 2009 ruim 20.000). In beide gevallen wordt de zaak afgedaan door de hulpofficier van justitie; een politiefunctionaris. Verder wordt een aantal verdachten heengezonden met een dagvaarding om op later moment voor de politierechter te verschijnen – het zogenoemde ‘aanhouden en uitreiken’ (AU), die hen wordt overhandigd door een politiefunctionaris of een parket-secretaris.⁶⁴

⁶³ De verdachte zal vallen in de in de Aanwijzing raadsman bij het politieverhoor onderscheiden B of C-categorie, waarbij de B-categorie staat voor zaken waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, doch welke niet verplicht voorwerp zijn van een TGO-onderzoek (A-categorie), en de C-categorie voor zaken waarin geen voorlopige hechtenis mogelijk is; zie Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, Stcrt. 2010, 4003, p. 2.

⁶⁴ D. Houthoff e.a., 2002, p. 38.

Zijn de feiten iets ernstiger en is het nodig nog nader onderzoek te verrichten, bijvoorbeeld getuigen en medeverdachten te horen, dan kan de verdachte in verzekering worden gesteld. Daarvoor is wel vereist dat het misdrijf waarvan hij wordt verdacht een ‘geval voorlopige hechtenis oplevert’, in de zin van artikel 67 Sv. De inverzekeringstelling geschiedt ook door de hulpofficier van justitie; de officier van justitie moet hierover worden geïnformeerd. Jaarlijks worden in Nederland ongeveer 50.000 verdachten in verzekering gesteld.⁶⁵ De verdachte die in verzekering wordt gesteld krijgt een piket-advocaat toegewezen. De inverzekeringstelling duurt maximaal drie dagen. Ongeveer veertig procent van de verdachten wordt echter voor het einde van deze termijn in vrijheid gesteld.⁶⁶

Als de inverzekeringstelling van de verdachte langer dan drie dagen duurt moet hij aan de rechter-commissaris worden voorgeleid, die de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling toetst (artikel 59a Sv). De verdachte kan na inverzekeringstelling op vordering van de officier van justitie in bewaring worden genomen. Met de bewaring vangt de voorlopige hechtenis aan. Inbewaringstelling is alleen mogelijk als er naast een geval voorlopige hechtenis (dat zal er meestal wel zijn) ook een grond voorlopige hechtenis is, zoals gevaar voor recidive van een ernstig misdrijf of recidive van een vermogensdelict (artikel 67a, tweede lid, onderdelen 2^o en 3^o, Sv). Die gronden zullen niet altijd aanwezig zijn. Echter, een eenvoudige optel- en aftreksom leert – misschien tegen de verwachting in – dat de meeste zaken waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast in Nederland zaken van de politierechter betreffen.⁶⁷ Voor de beslissing over bewaring wordt de verdachte, bijgestaan door een raadsman, voorgeleid aan de rechter-commissaris, die zich buigt over de vordering van de officier van justitie. Op grond van de Aanwijzing inverzekeringstelling van het openbaar ministerie⁶⁸ wordt deze voorgeleiding zoveel mogelijk gecombineerd met de eerder beschreven

⁶⁵ J. Uit Beijerse e.a., 2008, p. 95 (cijfers 2005).

⁶⁶ J. Uit Beijerse e.a., 2008, p. 42-44.

⁶⁷ In 2005 werd in 31600 zaken bewaring toegepast. Indien we dit aantal afzetten tegen het totaal van zaken, 13200, dat hetzelfde jaar door een meervoudige kamer van de rechtbank werd behandeld, wordt duidelijk dat het ook om politierechterzaken moet gaan – zaken die geen vervolg krijgen en zaken van jeugdigen daar weer van afgetrokken.

⁶⁸ Stcrt. 2004, 246.

voorgeleiding ter toetsing van de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling. De officier van justitie is in de praktijk zelden of nooit bij de voorgeleiding aanwezig.

Ook in deze fase is er voor het openbaar ministerie nog steeds de keuze tussen zelfstandige afdoening en dagvaarding voor de politierechter. De OM-afdoening heeft als voordeel dat zij niet noodzaakt tot een behandeling op later moment door de zittingsrechter. De verdachte wordt veelal heengezonden zonder transactievoorstel of strafbeschikking, die hem pas later worden uitgereikt.

Als het wel zover komt, gaat de zaak naar de politierechter. De politierechter is een alleensprekende rechter. In 2009 werden 103.500 zaken afgedaan door de politierechter, 80 procent van het totale aantal zaken dat de strafrechter afdeed. De behandeling van de zaak door de politierechter vindt pas geruime tijd na aanhouding van de verdachte plaats. Die wordt dan ook meestal in afwachting van zijn berechting heengezonden. De termijn waarop hij voor de rechter moet verschijnen – dit heeft te maken met het zogenoemde ‘appointeren’, het inplannen in het zittingsrooster – bedraagt tenminste drie maanden. In 2008 duurde het van het moment van inschrijving van de zaak bij het openbaar ministerie tot aan uitspraak door de politierechter gemiddeld 206 dagen – bijna zeven maanden.⁶⁹

Dit is alleen anders als wordt gekozen voor snelrecht. Bij snelrecht kan het gaan om een procedure waarbij de verdachte binnen een dag en maximaal drie dagen voor de politierechter wordt gebracht (artikel 375 Sv). Deze variant wordt zelden of nooit gebruikt. Snelrecht in de zin van berechting binnen zeventien dagen (de termijn van inverzekeringstelling en bewaring bij elkaar opgeteld) door de politierechter vindt wel plaats. Veel aandacht is er voor toepassing van dit snelrecht rond de jaarwisseling en andere grote evenementen, zoals Koninginnedag. Minder bekend is dat een groot aantal rechtbanken het hele jaar door snelrecht toepast, op basis van een daartoe ingerichte structuur.⁷⁰ In veel gevallen wordt er wekelijks op een vast tijdstip – bijvoorbeeld elke woensdag – gekeken of er zaken zijn die in aanmerking komen om te worden afgedaan op een eveneens vast

⁶⁹ Cijfers afkomstig uit OM-data, aangeleverd door het WODC van het Ministerie van Justitie.

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 9, p. 3.

bepaald ander moment enkele dagen erna. Het aantal zaken, geen cijfers, maar duidelijk is dat het aantal op het totaal aantal politierechterzaken gering blijft.

3.3 Opsporing en vervolging van zwaardere misdrijven

Het onderzoek naar zwaardere misdrijven kent een afwijkend verloop.⁷¹ De aanleiding voor een opsporingsonderzoek naar zwaardere misdrijven kan zijn gelegen in de ontdekking van een strafbaar feit door opsporingsdiensten – al dan niet op heterdaad – of in een aangifte bij de politie of het openbaar ministerie. Maar er zijn ook allerlei andere wijzen waarop dit onderzoek tot stand kan komen. Naar vormen van georganiseerde criminaliteit vindt bijvoorbeeld projectmatig onderzoek door de politie plaats.⁷² De aanleiding tot dergelijk onderzoek kan informatie uit eerdere zaken zijn, of informatie die is verzameld door de Criminele inlichtingeneenheid (CIE) van de politie of van bijzondere opsporingsdiensten of toezichthouders als de Autoriteit Financiële Markten.

Bij de start van opsporingsonderzoek naar zwaardere misdrijven is de officier van justitie vaak nauw betrokken. Hij participeert in de selectie van projectmatige onderzoeken naar zware of georganiseerde criminaliteit en verzorgt de ‘intake’ van zaken afkomstig van toezichthouders of inspectiediensten. De officier van justitie is eveneens aanwezig bij de aanvang van het onderzoek dat volgt op de ontdekking van ernstige misdrijven – in de zin van levensdelicten en andere zware criminaliteit, waarvoor meestal een zogenoemd Team grootschalig onderzoek (TGO) wordt ingesteld.

De sturing van de politie, door de officier van justitie of parket-secretaris, vindt in opsporingsonderzoek naar zwaardere misdrijven op (bijna) dagelijkse basis plaats; zeker

⁷¹ De gegeven beschrijving volgt deels de beschrijving zoals die is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter versterking van de positie van de rechter-commissaris (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 6-7). De beschrijving is onder andere gebaseerd op A. Beijer e.a., *De Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden-eindevaluatie*, WODC/Ministerie van Justitie, Den Haag 2004; T. Blom e.a., *Evaluatie Wet Herziening GVO*, WODC/Ministerie van Justitie, Den Haag 2004; J. Uit Beijerse e.a., *Rechter-commissaris en invezekeringstelling: een paar apart?*, Boom, Den Haag 2008. Ik verwijs verder naar M. Krommendijk, J. Terpstra, P.H. van Kempen, *De Wet BOB: Titels IVA en V in de praktijk*, Boom, Den Haag 2009, en de beschrijving opgenomen in P.A.M. Verrest, *Ter vergelijking: een studie naar het Franse vooronderzoek in strafzaken*, WODC/Ministerie van Justitie, Den Haag 2001, p. 220-236.

⁷² Zowel op nationaal niveau (door de Nationale recherche), als door de Bovenregionale researcheteams en de recherche van de Regionale politie.

waar het gaat om onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. De officier van justitie beslist over de omvang van het onderzoek (feitencomplex) en de richting van het onderzoek (dadergroep). In de meeste onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit of financieel-economische criminaliteit wordt vooraf de doelstelling van het onderzoek geformuleerd. De officier van justitie beslist vervolgens samen met de leiding van de politie over de middelen, capaciteit en tijd voor het onderzoek, die nodig zijn om de doelstelling te bereiken.

De officier van justitie kan ten behoeve van de opsporing een bevel geven tot inzet van een heel scala aan bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor het inzetten van enkele van deze bevoegdheden moet de rechter-commissaris eerst een machtiging verlenen. Het gaat bijvoorbeeld om een machtiging voor het bevel tot het opnemen van telecommunicatie (artikelen 126m, 126t Sv), opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (artikelen 126l, 126s Sv) en het vorderen van toekomstige gegevens (artikelen 126ne, Sv). Op nog enkele andere momenten is de tussenkomst van de rechter-commissaris vereist. Het gaat dan om doorzoeking van een woning of van het kantoor van een geheimhouder (artikelen 97, 110 Sv).⁷³

Na de aanhouding van de verdachte komt het onderzoek in een ander teken te staan. Het gaat niet meer zozeer om onderzoek naar het strafbare feit en de opsporing van de verdachte, als wel om nader onderzoek naar de inmiddels tegen een verdachte gerezen verdenking. De verdachte kan in verzekering en bewaring worden genomen. Na de periode van bewaring – veertien dagen – kan de voorlopige hechtenis worden voortgezet met de gevangenhouding van de verdachte, bevolen door de raadkamer van de rechtbank. De raadkamer kan de maximale termijn van gevangenhouding van negentig dagen sinds de Wet wijziging regeling voorlopige hechtenis (Stb. 2004, 578), in een keer opleggen.

Indien hij aanvullend onderzoek door de rechter-commissaris nodig acht dat alleen mogelijk is in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek, dient de officier van justitie bij de

⁷³ In geval van spoed kan de rechter-commissaris hiertoe een machtiging verlenen, maar in de regel zal hij de doorzoeking zelf verrichten.

rechter-commissaris de opening van een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. Het aantal gevallen waarin dit nodig is, is beperkt. De doorzoeking van woningen en kantoren van geheimhouders kan inmiddels worden gevorderd buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. De Wet deskundige in strafzaken heeft het daarnaast gemakkelijker gemaakt voor de officier van justitie om zelf deskundigenonderzoek te laten verrichten. In de praktijk wordt de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vooral door de officier van justitie gevorderd om de verdachte en getuigen te laten horen door de rechter-commissaris. Het gerechtelijk vooronderzoek loopt naast het opsporingsonderzoek. De officier van justitie blijft de richting van het onderzoek bepalen als een gerechtelijk vooronderzoek is geopend. Het aantal zaken waarin een gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend is het afgelopen decennium sterk gedaald, van 10230 in 1999 naar 1869 in 2008.⁷⁴

De verdediging heeft tijdens het vooronderzoek het recht om inzage te vragen in de processtukken (artikel 30 Sv). In de rechtspraak is voorts het recht toegekend om stukken aan het procesdossier toe te voegen. De verdediging kan de rechter-commissaris verzoeken onderzoekshandelingen te verrichten in de vorm van een mini-instructie (artikel 36a Sv). Vaak betreft het verhoor van getuigen, maar het kan ook gaan om het verrichten van deskundigenonderzoek. Daartoe heeft de verdediging in artikel 150a Sv ook de mogelijkheid om deskundigenonderzoek aan de officier van justitie te vragen. Doorgaans wordt een verzoek vanwege de verdachte pas gedaan wanneer het onderzoek zich in een gevorderd stadium bevindt en meer in het bijzonder, wanneer de verdachte in voorlopige hechtenis is genomen.⁷⁵ Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat hij dan een raadsman heeft die meer kennis heeft van de mogelijkheden tot verdediging. Verder ontstaat bij toepassing van voorlopige hechtenis informatie over de inhoud van het onderzoek; het dossier moet immers voldoende informatie bevatten om de toepassing van voorlopige hechtenis te kunnen dragen.⁷⁶

⁷⁴ Cijfers afkomstig van het WODC van het Ministerie van Justitie.

⁷⁵ Dit heeft meerdere oorzaken. De verdachte en diens raadsman zijn voordat de verdachte wordt aangehouden, meestal niet op de hoogte van het feit dat er een opsporingsonderzoek tegen de verdachte loopt. De verdachte krijgt ook pas op het moment van inbewaringstelling een raadsman toegevoegd (artikel 42 Sv). Deze is beter bekend met de wettelijke mogelijkheden dan de verdachte.

⁷⁶ Zie EHRM 26 juni 1991, NJ 1995, 575 (Letellier v. Frankrijk) en EHRM 3 oktober 2006, nr. 543/03 (McKay v. Verenigd Koninkrijk). Zie ook D. Harris e.a., 2009, p. 175-176.

Het opsporingsonderzoek eindigt met een beslissing over verdere vervolging. De officier van justitie bepaalt of de verdachte wordt gedagvaard, of dat hij de zaak (eventueel onder voorwaarden) seponeert. Hij kan ook – indien het misdrijf niet meer dan zes jaar gevangenisstraf wordt bedreigd – een transactie aanbieden of kiezen voor de OM-afdoening.

Met de dagvaarding van de verdachte begint formeel het eindonderzoek, de fase van berechting. In onderzoek naar zware of georganiseerde criminaliteit, waarin de opsporing vaak complex is, komt het regelmatig voor dat de maximale termijn voor voorlopige hechtenis van de verdachte in het vooronderzoek – in totaal 104 dagen – niet volstaat om het onderzoek af te ronden. In 2005 ging het om ongeveer 2.300 zaken, op een totaal van 13.200 meervoudige kamerzaken.⁷⁷ In deze zaken zal echter toch een dagvaarding moeten worden uitgebracht (artikel 258 Sv). De zittingsrechter houdt vervolgens een zogenoemde ‘pro-forma zitting’, waarin hij vaststelt dat de zaak nog niet gereed is voor berechting. Vervolgens wordt de behandeling ter terechtzitting geschorst, wordt de voorlopige hechtenis met termijnen van maximaal drie maanden verlengd en gaat het onderzoek van de officier van justitie en de politie door. Indien het onderzoek is afgerond, kan de zittingsrechter alsnog met de inhoudelijke behandeling van de zaak beginnen. In omvangrijke zaken volgt vaak eerst een zogenoemde regiezitting, waarin de rechter met de officier van justitie en de verdediging afspraken maakt over de wijze van behandeling van de zaak ter zitting en een planning daarvoor opstelt.

Niet zelden stelt de rechtbank tijdens de inhoudelijke behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting vast, dat er onduidelijkheden in het onderzoek blijven bestaan en -dat aanvullend onderzoek dient te worden verricht alvorens de zaak kan worden berecht. Feitelijk gaat het om de constatering dat het vooronderzoek onvoldoende is geweest.

Hoewel in een aantal gevallen het aanvullende onderzoek zou kunnen geschieden door een lid van de rechtbank de benodigde onderzoekshandeling uit te laten voeren, volgt in het algemeen toch terugwijzing naar de rechter-commissaris (artikel 316 Sv). Deze verricht na

⁷⁷ J. uit Beijerse e.a., 2008, p. 99.

zich in het dossier verdiept te hebben de verlangde onderzoekshandeling, waarna het onderzoek ter terechtzitting met de nodige vertraging – vaak gaat het om meerdere maanden – weer doorgang kan vinden. Alles bij elkaar – dus inclusief pro-forma zittingen, regiezittingen, gevallen waarin procesdeelnemers afwezig zijn en zaken waarin het onderzoek tijdens de zitting incompleet blijkt – wordt in 30 procent van de meervoudige kamerzittingen de zaak aangehouden.⁷⁸

3.4 Analyse

Wat kunnen we aan conclusies trekken uit de geschetste gang van zaken in het vooronderzoek, als we deze in verband brengen met de herziening van het Wetboek van Strafvordering?

Als eerste, algemene conclusie kan gelden dat in de praktijk het gewenste onderscheid in zaaksstromen eigenlijk al duidelijk herkenbaar is. De wijze waarop onderzoek wordt verricht, maar zeker ook de manier waarop zaken worden afgedaan kent grote verschillen. De OM-afdoening die ter accentuering van het derde, waarschijnlijk tweede spoor, bedoeld was, heeft daar tot dusver nog geen grote invloed op gehad, omdat deze pas recent en gefaseerd is ingevoerd.⁷⁹ Gegeven de snelheid van het onderzoek, mede als gevolg van de geringe complexiteit daarvan, is het vreemd dat de afhandeling van zaken, vooral in de zin van de berechting door de politierechter, zo lang duurt. Dit lijkt alles te maken te hebben met de wijze waarop de afdoening – en de betrokkenheid van organen en procesdeelnemers daarbij – is georganiseerd.

Indien we ons richten op het optreden van de organen in het strafproces, dan valt het volgende op. De officier van justitie is duidelijk de leider geworden van het vooronderzoek. Dit geldt uiteraard in beide soorten onderzoek, maar zijn rol daarin verschilt enorm. Met onderzoek naar kleine misdrijven heeft de officier van justitie in praktijk nauwelijks bemoeienis. Dat lijkt misschien aan te sluiten op de gedachte dat dit onderzoek met minder waarborgen toe kan. Bij de vermeende eenvoudige aard en geringe ernst van de

⁷⁸ Fokkens/Otte, 2009, p. 113, 130.

⁷⁹ Zie Aanwijzing OM-afdoening, Stcrt. 2011, 2491, p. 1.

politierechter-zaken valt wel de kanttekening te plaatsen. In circa 17.000 zaken (13,5 procent) komt het daarin tot oplegging van een deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd; in ongeveer 11.500 zaken volgt een volledig onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.⁸⁰

Wat verder opvalt is dat de officier van justitie in de praktijk niet of nauwelijks bij onderzoek naar kleinere misdrijven betrokken; ook niet bij de vervolgingsbeslissing.⁸¹ Dit geldt zowel voor de zaken waarin de verdachte wordt gedagvaard voor de politierechter, als voor zaken waarin het openbaar ministerie het strafbare feit zelf afdoet – bijvoorbeeld met de OM-afdoening.⁸² Dit staat haaks op het feit dat in de literatuur wordt aangenomen dat afdoening van strafzaken buiten de rechter om vooral is gerechtvaardigd doordat deze plaatsvindt door de officier van justitie, een magistraat.⁸³

Daarentegen is de officier van justitie alom aanwezig in onderzoek naar zwaardere misdrijven. Het gaat om een ontwikkeling die meerdere oorzaken heeft. Het openbaar ministerie is na de uitkomsten van de Commissie Van Traa het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit intensiever gaan sturen. Daarbij heeft de combinatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek deze betrokkenheid in twee opzichten gestimuleerd. Enerzijds is door de regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden het aantal gevallen waarin de officier van justitie moet betrokken toegenomen: de meeste bevoegdheden eisen een bevel van hem, dat ook nog eens periodiek dient te worden verlengd. Anderzijds is de rol van het tweede orgaan in het vooronderzoek, de rechter-commissaris, meer op de achtergrond geraakt. Voor de officier van justitie brengt de nauwe betrokkenheid bij de zaak, en alle operationele beslissingen die

⁸⁰ Cijfers over 2008, afkomstig van WODC op basis van het bestand OM-data. Het overgrote deel van de genoemde vrijheidsstraffen betreft overigens een onvoorwaardelijke gevangenisstraf met een duur van minder dan zes maanden (16.600).

⁸¹ Via een mandaat worden bevoegdheden van de officier van justitie door parketsecretarissen uitgeoefend. Zie H. de Doelder, OM Mandaat, Trema 2000, nr. 7, p. 279-283. In zogenoemde TOM-zittingen (taakstraf openbaar ministerie) wordt bijvoorbeeld veelal door een parketsecretaris de afdoening van een strafzaak bepaald, in de zin van het voorstel tot een taakstraf als voorwaarde voor een sepot. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het BOS-Polaris systeem voor bepaling van de strafeis – of beter sepotvoorwaarden of transactie. Harde grenzen aan de mandatering zijn er op grond van artikel 126, derde lid, Wet RO slechts waar het gaat om het optreden ter terechtzitting en de toepassing van dwangmiddelen als bedoeld in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. Zie G. Corstens, 2008, p. 120 en Kessler/Keulen, 2008, p. 36.

⁸² Zie Aanwijzing OM-afdoening, Stcrt. 2011, 2491, p. 11.

⁸³ Zie Th.van Veen, 1997, p. 405-406; G. Knigge, 1994, p. 76 ; H. de Doelder, 1988, p. 21.

daarin worden genomen, een risico. In zaken waar het er echt om spant heeft het openbaar ministerie zich meestal gedurende de opsporing dermate aan het onderzoek gecommitteerd dat moeilijk kan zijn distantie en objectiviteit, als tijdens of aan het einde van het onderzoek de resultaten moeten worden gewogen. Telkens blijkt daarin dat het zeer moeilijk is de juiste positie te vinden bij het leiden – tussen intensieve sturing en de nodige distantie – van een opsporingsonderzoek.⁸⁴

Als we ons verplaatsen in de positie van de verdediging, dan lijkt die in beide soorten zaken niet gemakkelijk. De mogelijkheden voor de verdediging om inbreng te leveren in het onderzoek zijn in algemene zin beperkt. Dit geldt natuurlijk bij het begin van een onderzoek, waar dit het logische gevolg is van de onbekendheid met het feit dat er een onderzoek loopt. Maar ook wanneer dat wel bekend is, zijn de mogelijkheden beperkt. De verdediging moet op basis van weinig signalen en aanknopingspunten zelf informatie vergaren over het verloop van het onderzoek, en – indien die informatie inderdaad wordt verstrekt – bijvoorbeeld via een verzoek tot mini-instructie proberen tegenonderzoek te bewerkstelligen. De stappen die hiervoor nodig zijn vereisen een zich uiterst actief opstellende raadsman.

De positie van de verdediging is eveneens niet heel duidelijk bij onderzoek naar kleine misdrijven. Daar bestond tot voor kort het risico dat er in het geheel geen raadsman aan te pas komt. Ik leg dat uit. Indien de zaak meteen wordt afgedaan – de verdachte een schikkingsvoorstel krijgt – is de vraag waar zijn verdediging op is gebaseerd. Natuurlijk kan de verdachte weigeren akkoord te gaan met het transactievoorstel, of in verzet gaan tegen de OM-afdoening. Maar dit veronderstelt een hoge mate van zelfredzaamheid van de verdachte, die moet zorgen dat zijn verdediging, met hulp van een raadsman, inhoud krijgt.⁸⁵ Op grond van de consultatiebijstand bij het politieverhoor is er nu iets van een aanknopingspunt, zij het dat in deze zaken het recht op bijstand niet absoluut is.⁸⁶

⁸⁴ Zie D.W. Steenhuis, Alles is niets; Rapportage naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheid in de mensenhandelzaak Sierra, Den Haag, maart 2010 en Openbaar ministerie, De Zaak van de Kater; evaluatie onderzoek Tom Poes, 11 maart 2010. Zie ook Versterking opsporing en vervolging, 2005, p. 12.

⁸⁵ Vgl. G. Knigge, 1994, p. 66.

⁸⁶ Kessler/Keulen, 2008, p. 34-36.

Concluderend kunnen we stellen dat het van een verbetering van de positie van de verdediging in het vooronderzoek, zoals aanbevolen door de onderzoekers van het project Strafvordering 2001, nog niet is gekomen.

Indien we vervolgens kijken naar de rechter-commissaris, dan is de impact van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden op zijn rol groot geweest. Ook de Wet inbeslagneming en doorzoeking door de rechter-commissaris (2004) heeft daaraan bijgedragen. De rol van de rechter-commissaris is door loskoppeling van bevoegdheden van het gerechtelijk vooronderzoek langzaam gemarginaliseerd. De bevoegdheden die de rechter-commissaris nog uitoefent zijn grotendeels incidenteel van aard en kortdurend.⁸⁷ De rechter-commissaris beslist op vordering van de officier van justitie over toepassing van een opsporingsbevoegdheid of dwangmiddel, meestal zonder overzicht te hebben van de zaak. In de praktijk wordt de bijdrage van de rechter-commissaris daarom niet zelden ervaren als een 'stempel-machine'.⁸⁸

Ten slotte geldt als algemeen beeld dat het vooronderzoek door de herzieningsvoorstellen voorlopig nog niet zozeer van een nieuwe structuur is voorzien, als wel de bestaande regeling op een aantal punten is gestroomlijnd. Het beeld is dat van een redelijk 'vlakke' regeling, in de zin van weinig interactie tussen officier van justitie, rechter-commissaris en verdediging tijdens het verloop van het onderzoek. De wijzigingen die tot dusver zijn doorgevoerd hebben dit nog verder benadrukt. Wellicht heeft het ook ermee te maken, dat de eveneens voorgenomen, meer structurele wijzigingen van de regeling van het vooronderzoek, nog niet hebben plaatsgevonden. Het is echter de bedoeling dat deze wijzigingen er op korte termijn komen, wanneer de voorliggende wetsvoorstellen ter versterking van de positie van de rechter-commissaris en de herziening van de regels betreffende de processtukken in strafzaken in werking treden. In het volgende hoofdstuk onderwerp ik deze aan een nadere beschouwing.

⁸⁷ Zie de notitie van de Raad voor de rechtspraak, In het belang van goede strafrechtspleging, Den Haag 2006, p. 11 en A.A. Franken, De rol van de rechter-commissaris: tussen ideaal en praktijk, DD 2006, p. 266-276.

⁸⁸ Zie C. van der Wilt, Excessief gebruik van de telefoontap?, NJB 2009, nr. 43, p. 2813-2819; A. Beijer e.a., 2004, p. 164-168; Raad voor de rechtspraak/LOVS, De strafrechter en profiel, Den Haag 2008, p. 104.

4. Het vooronderzoek na de wetsvoorstellen ter versterking van de positie van de rechter-commissaris en herziening van de regels betreffende de processtukken in strafzaken

4.1 Inleiding

Aan het voorlopige einde van het herzieningsprogramma van het Wetboek van Strafvordering komt het tot twee wetsvoorstellen die zorgen voor een herstructurering van het vooronderzoek. De onderzoekers van het project Strafvordering 2001 besteedden daar ruimschoots aandacht aan in hun onderzoek en ook de wetgever kondigde in en rond het Algemeen kader bij herhaling aan te zullen overgaan tot aanpassing van de regeling van het vooronderzoek.

Inmiddels lijkt daartoe zelfs nog meer reden toe dan ten tijde van het onderzoeksproject Strafvordering 2001. Want sinds dat onderzoek heeft een aantal dwalingen in geruchtmakende strafzaken – de Puttense moordzaak, de Schiedammer parkmoordzaak, de zaak Lucia de Berk en de zaak Ina Post – nogmaals erop gewezen dat het vinden van voldoende balans in en controle op het verloop van het vooronderzoek geen vanzelfsprekendheid is. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de ruimte die de zittingsrechter later heeft tot controle en herstel beperkt is: zowel qua tijd, als qua overzicht – het is moeilijk te herleiden hoe de bewijsverzameling heeft plaatsgevonden. Het Nederlandse vooronderzoek produceert in de praktijk zelden wat in het angelsaksische rechtsstelsels een ‘chain of evidence’ wordt genoemd: een duidelijk herleidbare bewijsketen, die het de zittingsrechter mogelijk maakt om zorgvuldig alle stappen die zijn gezet in het onderzoek na te gaan.

In het evaluatieonderzoek van de Commissie Posthumus naar het onderzoek in de Schiedammer parkmoordzaak werd een gebrek aan checks and balancesesignaleerd. In het onderzoek was mede door een gebrek aan tegenspraak of controle een ‘tunnelvisie’

ontstaan.⁸⁹ Naar aanleiding van de Schiedammer parkmoordzaak werd een Verbeterprogramma opgesteld voor de interne werkprocessen bij politie, openbaar ministerie en NFI.⁹⁰ Specifiek in reactie op het gebrek aan tegenspraak werden door het openbaar ministerie nieuwe instrumenten geïntroduceerd, onder andere het uitoefenen van ‘interne tegenspraak’ tijdens complexe opsporingsonderzoeken.⁹¹ Voor herstel van fouten, indien deze mogelijk zelfs hebben geleid tot een onterechte veroordeling, is het wetsvoorstel hervorming herziening ten voordele opgesteld, dat betere mogelijkheden creëert voor indiening van een herzieningsverzoek in reactie op eventuele rechterlijke dwalingen en voor feitenonderzoek in het kader van een dergelijk herzieningsverzoek.⁹²

Het lijkt echter vooral ook van belang om de regeling van het vooronderzoek zo op te bouwen, dat daarin de nodige checks and balances worden opgenomen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van fouten. Daarvoor kan aansluiting worden gezocht bij de begrippen die onderzoekers van het project Strafvordering 2001 leidend vonden: interactie en tegenspraak. Die interactie, de wisselwerking tussen bevoegdheden van organen in het vooronderzoek, bevordert checks and balances. Met een blik op een eenzijdige situatie die in de praktijk in de bevoegdheidsverdeling in het vooronderzoek is ontstaan, lijkt het aan te raden om de rechter-commissaris te voorzien van een duidelijke opdracht. Mogelijkheden tot tegenspraak voor de verdediging zijn gebaat bij inzicht van de verdediging in de inhoud

⁸⁹ Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord, rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal, F. Posthumus, Openbaar Ministerie, september 2005, p. 167-170.

⁹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 168. Het Verbeterprogramma is medio 2010 afgerond; zie de Eindrapportage OM-programma Versterking opsporing en vervolging, bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 117.

⁹¹ In het Verbeterprogramma werd het gebrek aan checks and balances gesignaleerd en erkend. Er werden voorstellen gedaan tot verbetering: figuren van ‘interne tegenspraak’ en ‘externe review’. De idee was dat wanneer andere leden van het openbaar ministerie respectievelijk buitenstaanders meekijken, te nemen meer aspecten kunnen belichten en kunnen helpen waken voor te lichtzinnige aannames op basis van onderzoeksresultaten. De reeds in de jaren ‘90 ingestelde recherche-officier van justitie kan hierbij een coördinerende rol spelen. Daarnaast komt er een ‘kwaliteitsofficier van justitie’ bij grotere parketten, die zich onder andere bezig moet gaan houden met interne opleiding en kwaliteit. De instructie tegenspraak voorziet in tentatieve regels voor de inzet en toepassing van tegenspraak (Instructie tegenspraak (2006I010) van 11 december 2006). Verplicht is tegenspraak bij voltooide opzettelijke levensdelicten en zeer ernstige zedendelicten. In andere gevallen is tegenspraak facultatief. De tegenspraak vindt in beginsel plaats via de recherche-officier van justitie. Het organiseren van en inhoud geven aan de interne tegenspraak blijkt niet eenvoudig. Zie Eindrapportage OM-programma Versterking opsporing en vervolging (p. 7-8), bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 117.

⁹² Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 2.

en richting van het onderzoek. Daartoe is de inzage in de processtukken essentieel. Verder is een recht om de resultaten van eigen (tegen)onderzoek in het dossier te voegen belangrijk.

4.2 *Het wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris*

Het wetsvoorstel ter versterking van de positie van de rechter-commissaris is in het najaar van 2009 ingediend bij de Tweede Kamer.

Het voorstel valt uiteen in drie delen. Het eerste deel behelst de aanpassing van de structuur van het vooronderzoek op de praktijk. In lijn met de hierboven geschetste ontwikkelingen, wordt in het voorstel het gerechtelijk vooronderzoek opgeheven. Het opsporingsonderzoek, geleid door de officier van justitie, wordt het uniforme kader voor het onderzoek naar strafbare feiten. De leiding van de officier van justitie is gebaseerd op diens verantwoordelijkheid voor de taken van opsporing en vervolging. Het tweede deel betreft de herpositionering van de rechter-commissaris in de regeling van het vooronderzoek. De rechter-commissaris wordt belast met het uitoefenen van een aantal toezichtstaken, die het vooronderzoek moeten voorzien van rechterlijke controle. Ontdaan van het oude kader van het gerechtelijk vooronderzoek en voorzien van een heldere nieuwe grondslag voor zijn rol in de regeling van het vooronderzoek, kan de rechter-commissaris zich actiever gaan opstellen in het onderzoek. Het derde deel van het voorstel is er op gericht de rechter-commissaris in staat te stellen zijn nieuwe taken uit te voeren. Het biedt de rechter-commissaris daartoe enkele nieuwe bevoegdheden, waarop ik hieronder nog nader zal ingaan.

Het wetsvoorstel gaat op enkele punten verder dan hetgeen de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 als taak zagen voor de rechter-commissaris. Dit is vooral het gevolg van ontwikkelingen die zich pas na de conclusies van het onderzoeksproject Sv2001 hebben voorgedaan. Daarmee doel ik op het gegeven dat de rol van de rechter-commissaris als gevolg van de invoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek in 2000 wellicht meer in de verdrinking is gekomen dan voorzien. Het belang van een actieve rol van de rechter-commissaris is verder benadrukt door de aangehaalde dwalingen. Anders dan de onderzoekers van het project Strafvordering

2001 wordt in het wetsvoorstel daarom gekozen om de rechter-commissaris de mogelijkheid te geven in een aantal gevallen ook ambtshalve bevoegdheden uit te laten oefenen. Het gaat dan specifiek om de gevallen waarin de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld.

Artikel 170, tweede lid, Sv-nieuw omschrijft de taak van de rechter-commissaris als volgt: *De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.*⁹³ Het gaat om bevoegdheidsuitoefening in verband met een aantal (deel)taken:

- toezicht houden op de rechtmatigheid van de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen;
- het op verzoek van de verdediging en soms ambtshalve, toezicht uitoefenen op de voortgang van het opsporingsonderzoek en het waken voor nodeloze vertraging;
- toezicht houden op het evenwicht in de zaak te waarborgen, voornamelijk door een beslissing te nemen in gevallen waarin er een conflict speelt tussen het opsporingsbelang en het verdedigingsbelang;
- toezicht uitoefenen op de volledigheid van het onderzoek, waarbij vooral moet worden gedacht aan het verrichten van onderzoekshandelingen op verzoek van de verdediging.⁹⁴

De bevoegdheden die de rechter-commissaris toekomen ter uitvoering van zijn nieuwe taak, zijn grotendeels al voorzien in de huidige regeling van het vooronderzoek. Het gaat om toetsing van de rechtmatigheid van bijzondere opsporingsbevoegdheden als de telefoontap en direct afluisteren, de doorzoeking van woningen en kantoren van beroepsgeheimhouders, en de toepassing van voorlopige hechtenis (bewaring). Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van de bestaande mogelijkheid van mini-instructie: de rechter-commissaris kan op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de

⁹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 7, p. 2.

⁹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 8-12 en nr. 7, p. 5. De redenering is hierbij dat de rechter-commissaris bevoegdheden kunnen worden gegeven in het kader van deze deeltaken. Het gaat er niet om de rechter-commissaris in algemene zin verantwoordelijk te maken voor verwezenlijking van de in de deeltaken genoemde toezichtsvormen.

verdediging onderzoekshandelingen verrichten (artikel 181 e.v. Sv-nieuw). Het wetsvoorstel voorziet voorts in enkele aanvullende bevoegdheden, die de rechter-commissaris ondersteunen in zijn toezichthoudende taak. Belangrijk is de verbetering van de informatievoorziening van de rechter-commissaris, door middel van de verplichting voor de officier van justitie om bij vorderingen aan de rechter-commissaris deze tijdig alle benodigde informatie te overleggen (artikel 177a Sv-nieuw). Het betreft verder de regiebijeenkomst (artikel 185 Sv-nieuw) en een betere regeling van de bevoegdheden ter toetsing van de voortgang van het opsporingsonderzoek (artikel 180 Sv-nieuw). De ondersteunende bevoegdheden bieden houvast voor het optreden van de rechter-commissaris. Te wijzen valt ook op de bevoegdheid van de rechter-commissaris opgenomen in artikel 238, tweede lid, Sv-nieuw, om indien de officier van justitie besluit om Bij vroegtijdig dagvaarden gaat dan niet de boodschap verloren dat naar de opvatting van de rechter-commissaris nog onderzoekshandelingen dienen te worden verricht.

Het wetsvoorstel is geënt op de overtuiging dat de versterking van de rol van de rechter-commissaris de positie van de andere organen en deelnemers in het strafproces eveneens versterkt. Ik leg dit uit. De rechter-commissaris kan met controle op beslissingen van de officier van justitie diens keuzes in de vervolging bekrachtigen. De zittingsrechter en de officier van justitie behoeven zo niet een verantwoordelijk dragen die groter is dan zij op grond van hun taakuitoefening in de praktijk kunnen waarmaken. Betere mogelijkheden voor de verdediging om zijn recht op tegenspraak uit te oefenen veronderstellen de betrokkenheid van de rechter-commissaris. Voorts kan meer betrokkenheid van de rechter-commissaris wellicht het grote aantal terugwijzingen door de zittingsrechter doen verminderen.

Met de geschetste wettelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris is een sterkere positie van de rechter-commissaris in de praktijk nog geen gegeven. Veel komt aan op de uitvoering. De rechter-commissaris moet het zich kunnen veroorloven om zich actief op te stellen in het onderzoek. Daartoe is versterking van de functie van rechter-commissaris nodig, in de zin van voldoende capaciteit en kwaliteit in de kabinetten rechter-commissaris, en het bevorderen dat ervaren rechters de functie uitoefenen. De Raad voor de rechtspraak

is met dit doel in 2009 een project ter versterking van de positie van de rechter-commissaris gestart, waarvan de resultaten in april 2011 vallen te verwachten.⁹⁵

4.3 *Het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken*

Het voorstel sluit nauw aan bij het hierboven omschreven wens om weer tot een heldere verdeling van taken en bevoegdheden te komen, en de regeling van het vooronderzoek te voorzien van de nodige structuur.

De omgang met verslaglegging van opsporingshandelingen, zowel op het punt van de verbaliseringsplicht als opneming in het procesdossier, bepaald door de rechtspak.⁹⁶ Het voorstel voorziet beide van een nieuwe basis in de regeling van het vooronderzoek – in de voorgestelde artikelen 152 en 149a, tweede lid, Sv. De officier van justitie wordt expliciet verantwoordelijk voor de samenstelling van het procesdossier (artikel 149a, eerste lid, Sv). Dit is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de opsporing en vervolging, en mede het gevolg van het vervallen van het gerechtelijk vooronderzoek. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek was de rechter-commissaris immers – tijdelijk – verantwoordelijk voor het beheer van het procesdossier.

De mogelijkheden voor de verdediging om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de processtukken worden verbeterd. Het gaat om drie nieuw vormgegeven bevoegdheden, die in onderlinge samenhang de positie van de verdediging moeten versterken. Het gaat allereerst om de bevoegdheid van de verdediging tot kennisneming van de processtukken (artikel 30 Sv). Tevens kan de verdediging een afschrift van de processtukken ontvangen (artikel 32 Sv). Ten slotte heeft de verdediging het recht om de officier van justitie te verzoeken om bepaalde stukken bij de processtukken te voegen (artikel 34 Sv). De genoemde bevoegdheden zijn alledrie op de volgende wijze vormgegeven. De verdediging verzoekt eerst de officier van justitie om de bewuste handeling te verrichten. Weigert de officier van justitie, dan is bezwaar mogelijk bij de rechter-commissaris, die optreedt als geschillenbeslechter.

⁹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 6, p. 3.

⁹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, p. 2.

Verder is in het wetsvoorstel een bijzondere voorziening opgenomen, die het openbaar ministerie de mogelijkheid geeft om stukken die eigenlijk bij de processtukken zouden dienen te worden gevoegd, daar met toestemming van de rechter-commissaris – duurzaam – buiten te houden. De officier van justitie kan deze procedure inzetten in het kader van de bescherming van belangen genoemd in artikel 187d Sv: onder andere indien een getuige ernstige overlast zou vinden of indien er spake is van een zwaarwegend opsporingsbelang (vgl. het voorgestelde artikel 149b Sv). Er was duidelijk behoefte aan deze mogelijkheid. De voorziening biedt een oplossing voor situaties, waarin het openbaar ministerie zich in de huidige praktijk ziet genoodzaakt tot allerlei kunst en vliegwerk, zoals het aanmerken van stukken als ‘kluisverklaringen’.

4.4 Intermezzo: aanvullende mogelijkheden tot verbetering onderzoek naar zware misdrijven

4.4.1 Inleiding

De regeling van het vooronderzoek is opgezet – en met nadruk ook zo bedoeld – niet alleen om tot een effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten te komen, maar ook om misstappen in de opsporing en vervolging te voorkomen. De regeling van het vooronderzoek moet voldoende controle in zich dragen.

Daartoe zijn in wetgevingstechnische zin meerdere aspecten van belang. Een essentieel vereiste is dat van een heldere en evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden in de regeling van het vooronderzoek. De wetsvoorstellen versterking positie rechter-commissaris en herziening regels processtukken leveren hieraan een belangrijke bijdrage. De herziening van het vooronderzoek verstendigt zo gezien de verdeling van taken en bevoegdheden. Maar op het punt van de inbedding, de structuur van het vooronderzoek, lijken nog verdere verbeteringen mogelijk. Het gaat om de regeling van de opsporingsbevoegdheden, het vervolgingsbegrip, voldoende ruimte in het vooronderzoek om een zaak adequaat voor te bereiden voor berechting, en voorzieningen voor tegenspraak door de verdediging.

4.4.2 De regeling van opsporingsbevoegdheden

Een eerste aandachtspunt is hier de wildgroei aan opsporingsbevoegdheden in het Wetboek. Deze heeft de beschrijving van het verloop van het onderzoek overwoekerd. De nadruk lijkt nu onterecht op bevoegdheidstoepassing te liggen. Het geheel bepalingen inzake (bijzondere) opsporingsbevoegdheden en vorderen van gegevens beslaat nu circa 49 artikelen die handelen over inbeslagneming (excl. beroepsmogelijkheden), en 74 artikelen voor het vorderen van gegevens en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarbij moet worden opgemerkt dat vooral de laatste categorie zeer uitgebreide voorschriften laat zien, met veel artikelleden per bepaling, waarin ook nog eens kruisverwijzingen zijn opgenomen naar andere bepalingen.⁹⁷ De praktijk heeft niet zonder reden moeite haar weg te vinden in deze regelgeving.⁹⁸ De regelgeving geldt als ondoorzichtig en omslachtig. Dit kan leiden tot fouten bij de toepassing en ook het gevaar van ontduiking, is bij regelgeving die in de ogen van de praktijk onnodige administratieve lasten oplevert niet denkbeeldig.⁹⁹

4.4.3 Vervolgingsbegrip

Een tweede aandachtspunt is, dat – als tegenpool van de complexiteit van de bevoegdheidstoepassing – het opsporingsonderzoek naar zware misdrijven inhoudelijk weinig toetsingsmomenten kent en welhaast rimpelloos voort kan gaan. De rust kan hier achteraf verradelijk blijken te zijn, als op het late moment van het onderzoek ter terechtzitting blijkt dat het onderzoek incompleet is. De gewenste interactie en tegenspraak om hier iets aan te doen, komen moeilijk van de grond. Het ontbreekt aan *markeerpunten* in de regeling van het vooronderzoek, in de zin van momenten waarop de inhoud van het onderzoek wordt getoetst door de partijen, in de zin van beslissingen die nodig zijn om een volgende fase in te kunnen gaan. In de oorspronkelijke structuur van ons Wetboek was in dit verband het vervolgingsbegrip van belang.

⁹⁷ Dit beeld wordt de komende tijd naar verwachting nog verërgerd omdat nieuwe wetsvoorstellen zullen leiden tot nummering van artikelen met toevoeging van drie letters achter de cijferaanuiding.

⁹⁸ Zie T. Spapens e.a., *Brandstof voor de opsporing*, Boom, Den Haag 2011, p. 135-136.

⁹⁹ Voor verschillende nauw aan elkaar verwante situaties moet een ander, nieuw bevel worden opgesteld, terzake waarvan separaat verslag dient te worden gelegd en notificatie moet plaatsvinden.

Het leidende begrip, de drijvende actie in het Wetboek van Strafvordering was volgens Blok en Besier de taak van *vervolging*.¹⁰⁰ Het gaat om de formele beslissing van de officier van justitie om een rechter bij de zaak te betrekken.¹⁰¹ Het kan gaan om de zittingsrechter, de raadkamer of de rechter-commissaris. Met een daad van vervolging lokt het openbaar ministerie de bemoeienis van de rechter uit in de zaak: het gaat om de beslissing van de rechter over toepassing van voorlopige hechtenis, het vorderen van onderzoek door de rechter of het voordragen van de zaak ter berechting. Met het afnemen van het aantal gvo's en de opkomst van alternatieve, buitengerechtelijke afdoening – zoals de OM-afdoening¹⁰², lijkt het vervolgingsbegrip minder leidend geworden. Over de vraag of het vervolgingsbegrip in ons huidige recht nog onderscheidend vermogen heeft, verschillen de meningen in de literatuur. Knigge wees erop dat de rechter-commissaris voor handelingen telkens kortstondig wordt ingeschakeld. Dat is inmiddels zelfs de regel geworden – denk aan het verstrekken van een machtiging voor een telefoontap.¹⁰³ Het vervolgingsbegrip heeft daardoor aan onderscheidend vermogen ingeboet.¹⁰⁴ Bovendien kan de rechter-commissaris ook bij het onderzoek betrokken raken door toedoen van de anderen dan de officier van justitie: denk aan de mogelijkheid van een mini-instructie op verzoek van de verdediging.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Blok/Besier, I, p. 68. De auteurs zien echter in de vordering voorlopige hechtenis een tijdelijke vervolgingsdaad, die met de beslissing van de rechter op de vordering alweer afloopt: hun argument lijkt te zijn dat (het onderzoek in) de zaak is niet duurzaam onder de rechter is gebracht, indien er niet ook een gerechtelijk vooronderzoek loopt.

¹⁰¹ G. Corstens, 2008, p. 117. Het gaat hier om positieve vervolgingsbeslissingen. Negatieve vervolgingsbeslissingen zijn de weigering opsporing te starten, een sepot en een sepot onder voorwaarden. Ook de transactie en OM-afdoeningen kunnen worden beschouwd als een negatieve vervolgingsbeslissing.

¹⁰² Kessler/Keulen, 2008, p. 5, benadrukken dat de wetgever het uitvaardigen van de OM-afdoening als een daad van vervolging heeft aangemerkt – zie het opschrift van Titel IVA van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering dat luidt 'Vervolging door een strafbeschikking' – maar dit blijft vooral een voorbeeld van etikettenzwandel.

¹⁰³ G. Knigge, 1994, p. 86.

¹⁰⁴ Nog een ander argument lijkt af te doen aan het onderscheidend vermogen van het vervolgingsbegrip. Uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 6 EVRM kan worden afgeleid, dat waarborgen voor een eerlijk strafproces, rechten voor de verdediging inzake de toegang tot een rechter, reeds gelden bij een 'criminal charge': vanaf het moment waarop tegen de verdachte 'door of vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontnemen dat tegen hem ter zake van een bepaald feit een vervolging zal worden ingesteld'. Van een criminal charge kan in die zin ook sprake zijn voordat een vervolgingsbeslissing van de officier van justitie aan de orde is. Mogelijkheden voor de verdediging om de rechter-commissaris onderzoekshandelingen te laten verrichten waren er echter voor de introductie van de mini-instructie slechts na opening van een gerechtelijk vooronderzoek of in geval van bewaring – dus na een aanvang van de vervolging. Deze mogelijkheden moeten er dus echter ook zijn voor het moment waarop formeel de vervolging begint. Simmelink/Baaijens-van Geloven, 2001, p. 444-447 wijzen het EVRM-criterium als startpunt voor rechtsbescherming af, omdat het te diffuus is. Zij verkiezen aansluiting bij een formele handeling, het eerste verhoor van een persoon als verdachte van een strafbaar feit.

¹⁰⁵ Zie ook de noot van Mevis bij Hoge Raad 30 juni 2009, NJ 2010, 230. De Hoge Raad gaf in zijn arrest van 2 oktober 2007, NJ 2008, 550, r.o. 3.3.2. de volgende uitleg aan het vervolgingsbegrip: *De vervolging vangt aan op het moment dat het Openbaar Ministerie de strafrechter betreft in een zaak, bijvoorbeeld door het doen van de vordering dat de Rechter-Commissaris zal overgaan tot een gerechtelijk vooronderzoek ten aanzien van een strafbaar feit met betrekking tot de verdachte als bedoeld in art. 181 Sv, door het doen uitgaan van de dagvaarding van de verdachte ter terechtzitting in de hoofdzaak, door het doen van de vordering tot machtiging door de Rechter-*

Ik zou ervoor willen pleiten om de term vervolging te reserveren voor de gevallen waarin de zaak als zodanig door de openbaar ministerie aan de rechter wordt voorgelegd – kenmerkend is dat het zaaksdossier naar de rechter(-commissaris) gaat – en de beslissingsmacht in de zaak tenminste voor een deel – duurzaam aan hem wordt overdragen.¹⁰⁶ Typisch gaat het dan om de vordering van voorlopige hechtenis, de vordering tot opening van een gerechtelijk vooronderzoek of de dagvaarding ter zitting. Zo uitgelegd heeft het vervolgingsbegrip onderscheidend vermogen. Het vervolgingsbegrip zal in deze uitleg na de voorgenomen afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek alleen nog de vordering voorlopige hechtenis of dagvaarding betreffen.

De voorgeleiding bewaring kan in dit licht ook worden aangemerkt als het markeerpunt bij uitstek. Het is het scharnierpunt in het vooronderzoek: er vindt toetsing plaats van een verhoogd verdenkingscriterium (ernstige bezwaren), van geval en grond voor voorlopige hechtenis, en niet in de laatste plaats, het anticipatiegebod. De uitkomst van inbewaringstelling is voor de verdachte ingrijpend: hij weet dat de kans groot is dat hij tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt veroordeeld. In de praktijk wordt nauwelijks ruimte gemaakt om de voorgeleiding aan te grijpen om de zaak uit te diepen. Daarbij helpt het ook niet dat de officier van justitie zelden of nooit aanwezig is. Ook de korte voorbereidingstijd voor de rechter-commissaris, en het feit dat slechts een deel van de stukken van het dossier (dat vaak zeer summier is) beschikbaar zijn¹⁰⁷, helpen niet. Nochtans zou de voorgeleiding door de verdediging (artikel 182, eerste lid, Sv-nieuw; artikel 36a Sv) en

Commissaris tot het op de voet van art. 94a Sv leggen van conservatoir beslag als bedoeld in art. 103 Sv of door het doen van de vordering tot het verlenen van een machtiging tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek als bedoeld in art. 126 Sv. In ander verband besloot de Hoge Raad in zijn arrest van 13 juli 2010 dat de term ‘daad van vervolging’ in artikel 72 Sr (stuiting verjaring) uitgelegd diende te worden als ‘een daad welke erop is gericht een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing van de rechter te krijgen’ (Hoge Raad 13 juli 2010, NJ 2010, 464). Mogelijk wordt deze uitleg door de context van dit wetsartikel ingekleurd. Maar het legt de lat voor gebruik van de term ‘vervolging’ wat hoger en biedt meer onderscheidend vermogen.

¹⁰⁶ Daarmee onderscheidt het betrekken van de rechter-commissaris bij de zaak in de zin van vervolging zich van de mini-instructie op verzoek van de verdediging. De mini-instructie die ambtshalve door de rechter-commissaris wordt ingesteld veronderstelt wel vervolging: niet in deze handeling, maar die eraan vooraf gaat. Immers kan deze *auto-saisine* alleen plaatsvinden indien de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld, waarmee de vervolging is gegeven.

¹⁰⁷ Zie Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie, Stcr. 2010, 20926, p. 4.

de rechter-commissaris ambtshalve (artikel 182, zesde lid, Sv-nieuw; artikel 36e Sv) bijvoorbeeld aanleiding kunnen vormen om extra onderzoek te voorzien.

4.4.4 Ruimte voor adequate voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting

Een voorwaarde in de structuur van het vooronderzoek, is de *ruimte* voor een rol van alle actoren. Daarmee doel ik op het feit dat men wel regiebijeenkomsten, aanvullende onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris kan voorzien, maar dat deze teniet gaan, indien de tijdsperiode van het onderzoek beperkt is. En dat is in de praktijk, juist in onderzoek naar zware misdrijven het geval. De verdachte zal bijna zonder uitzondering in voorlopige hechtenis zijn genomen, waardoor de officier van justitie de zaak binnen negentig dagen gevangenhouding pro-forma moet dagvaarden.

Om allerlei redenen is deze praktijk onwenselijk. Het resulteert in veel pro-forma zittingen waarop feitelijk niets gebeurt. De pro-forma rechter kan vaak niet veel anders dan vaststellen dat het onderzoek nog niet is afgerond en de voorlopige hechtenis verlengen. Het met de begrenzing nagestreefde doel van het terugdringen van langdurige vrijheidsbeneming wordt daarmee niet verwezenlijkt. Waarschijnlijk is de noodzaak van dagvaarden er ook schuld aan dat in een aantal gevallen de zittingsrechter die wel tot inhoudelijke behandeling van de zaak is overgegaan, deze toch weer moet aanhouden, omdat het onderzoek incompleet blijkt. Maar vooral verliest het vooronderzoek zijn functie: het adequaat voorbereiden van de berechting van de zaak door de zittingsrechter in het eindonderzoek.

Er zijn door de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 voorstellen gedaan om tot een alternatief voor de negentig dagen-regel te komen. Hartevelde heeft het voorstel gedaan om de pro-forma zitting te handhaven, maar te laten uitvoeren door de raadkamer. Simmelink en Uit Beijerse stelden verlenging van de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis in het vooronderzoek voor, met een termijn van negentig dagen; over deze verlenging zou moeten worden beslist door de raadkamer.¹⁰⁸ Op grond van een onderzoek van de Erasmus Universiteit naar de praktijk van de inverzekeringstelling en

¹⁰⁸ Uit Beijerse/Simmelink, 2001, p. 656-657.

bewaring zou met zes maanden gevangenhouding ruimschoots de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis tot aan de zitting zijn gedekt in de categorie misdrijven die in dit opzicht de langste voorlopige hechtenis kent, de misdrijven tegen het leven gericht.¹⁰⁹ Ik zou voor een combinatie van beide varianten willen pleiten: een tweede termijn van negentig dagen, open te stellen door de raadkamer na beoordeling op van een pro-forma dagvaarding. Het onderzoek ter terechtzitting en het vooronderzoek zouden weer worden wat ze in de kern zouden moeten zijn: de berechting respectievelijk de voorbereiding daarvan.

4.4.5 Tegenspraak

Aan controle kan ook worden bijgedragen door *tegenspraak* uitgeoefend door de verdediging.¹¹⁰ De mogelijkheden voor de verdediging om een actieve bijdrage te leveren aan het vooronderzoek zijn echter beperkt. De rechten voor de verdachte en bijstand van een raadsman volgen in de regel altijd pas nadat de politie en het openbaar ministerie in het opsporingsonderzoek al een flink aantal stappen hebben gezet. De rol van de verdediging is in ons strafproces daarmee in grote mate *reactief* van aard. In zeker opzicht kan dit niet anders: het onderzoek naar zware misdrijven is vaak gebaat bij het heimelijke karakter van de ingezette opsporingsbevoegdheden – denk aan de telefoontap, waar de verdachte niet bekend mee is. Maar het is de vraag of de heimelijke eerste onderzoeksfase nadien niet meer compensatie verdient, in de zin van mogelijkheden tot verdediging ook ten aanzien van de bewijsverzameling in die fase. Aan dat laatste lijkt echter een tweede uitgangspunt van de positie van de verdediging in het Nederlandse recht in de weg te staan, dat van ongelijkheid tussen de positie van het openbaar ministerie en die van de verdediging.¹¹¹ Het wordt aanvaardbaar geacht dat de verdediging niet dezelfde onderzoeksmogelijkheden – ook in financiële zin – ter beschikking staan om (tegen)onderzoek te verrichten als het

¹⁰⁹ J. uit Beijerse e.a., 2008, p. 53.

¹¹⁰ Daarbij moet meteen worden gestekd, dat het nooit de taak van de verdediging kan zijn om de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de zaak te dragen. Het Hof Den Haag bracht deze twijfel op vrij directe wijze tot uitdrukking in zijn arrest in de zaak Kouwenhoven. Het openbaar ministerie had daarin de stelling ingenomen dat de verdediging niet kon klagen over de betrouwbaarheid van getuigen, omdat ze in de gelegenheid was geweest om getuigenverhoren bij te wonen. Het Hof verwerpt dit standpunt van het openbaar ministerie: *Daarmee lijkt die toetsing vooral een probleem voor, dan wel de verantwoordelijkheid van de verdediging te zijn.* Zie Hof Den Haag 10 maart 2008, NJ 2008, 469, m.nt. Keijzer, r.o. 7.6.

¹¹¹ Handelingen II 1913/14, 286, nr. 3, p. 10-11.

openbaar ministerie. Het is opvallend dat de onderzoekers van het project Strafvordering die zoals eerder vermeld wilden komen tot een verbetering van de positie van de verdediging en die tegenspraak tot een van de kernpunten van het contradictoir strafproces maakten, deze uitgangspunten wel onderschreven.¹¹²

Verder blijkt uit onderzoek dat de verdachte veelal zelf niet goed gebruik weet te maken van zijn verdedigingsrechten – bijvoorbeeld indiening van een verzoek tot mini-instructie bij de rechter-commissaris –, maar daarvoor afhankelijk is van de bijstand van een raadsman.¹¹³

In de praktijk, en op korte termijn wellicht ook op het niveau van de wet, lijkt inmiddels wel een belangrijke verbetering in de positie van de verdediging opgetreden, door het recht op consultatiebijstand voorafgaand of bij het (eerste) politieverhoor.

4.4.6 Raadsman bij het politieverhoor

De schets van het vooronderzoek in zaken van kleine misdrijven en zware misdrijven liet in beide gevallen zien, dat de verdediging rond het verhoor van de verdachte geen sterke positie heeft. Bij kleine misdrijven betreft dit dan meteen ook de vervolgingsbeslissing die mogelijk al heel snel erna wordt genomen (al kan de uitvoering – in de zin van behandeling door de politierechter of het ontvangen van een schikkingsvoorstel – vervolgens een tijd op zich laten wachten). In zaken van zware misdrijven wordt de verdachte inverzekering gesteld en krijgt dan een piketadvocaat toegewezen.

In zaken van zware misdrijven kan de consultatiebijstand, zoals die in de praktijk reeds is ingevoerd een belangrijke stap in de richting van verbetering betekenen. Een kenmerk van het Nederlandse vooronderzoek is het extreem veelvuldig verhoren van verdachten. Het is geen uitzondering dat in onderzoek naar zware misdrijven, waarin de verdachte ontkent, deze tientallen keren wordt verhoord.¹¹⁴ De dwalingen in geruchtmakende strafzaken heeft

¹¹² Groenhuijsen/Knigge, 1999, p. 30 en Groenhuijsen, 2001, p. 38-40.

¹¹³ Zie T. Blom e.a., 2004, p. 35. Zie ook A.A. Franken, De vergeten verdachte, DD 2008, p. 569-577.

¹¹⁴ Verdachte Kees B., die een valse bekentenis aflegde in de Schiedammer parkmoordzaak werd 26 maal verhoord. Zie Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord, rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal, F. Posthumus, Openbaar Ministerie, september 2005, p. 97. In de Puttense moordzaak werden de naar later bleek ten onrechte veroordeelde verdachten zelfs tussen de 30 en 85 maal verhoord. Zie J.A. Blaauw, De Puttense moordzaak, Fontein, Baarn 2000, p. 97.

erop gewezen dat het risico van valse bekentenissen navenant groot wordt. En al deze verhoren van de verdachte geschieden grotendeels – in bepaalde zaken altijd – zonder bijstand van een raadsman. Er is geen recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor, en geen recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het politieverhoor.

Bij de potentieel positieve invloed van de consultatiebijstand op de mogelijkheden voor tegenspraak zijn echter kanttekeningen te plaatsen. Wil de consultatiebijstand in onderzoek naar zware misdrijven daadwerkelijk kunnen bijdragen aan verbetering van de positie van de verdediging, dan moet het bijstandsrecht bestaan en kunnen worden geëffectueerd bij elk verhoor, en niet alleen het eerste verhoor, waar vaak de nadruk op wordt gelegd.

Verder moet de aandacht van de bijstand zich nadrukkelijk richten op de inhoud van de zaak tegen de verdachte. Dit is misschien minder voor de hand liggend dan men geneigd zou zijn te denken. De tussenkomst van een raadsman heeft in het Nederlandse recht twee functies: die van het bewaken van de positie van de verdachte in het kader van het onderzoek naar en de vervolging van hem, en die van de bescherming van de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen tegen de persoon van de verdachte.

Hoe relevant dit onderscheid is wordt duidelijk, als wordt bedacht dat de meeste mogelijkheden van de verdediging zijn verbonden aan de toepassing van vrijheidsbeneming. Immers, dan krijgt de verdachte een raadsman en dan zal, ter onderbouwing van de vordering tot toepassing van vrijheidsbeneming, door het openbaar ministerie aan rechter en verdediging inzicht moeten worden gegeven in de inhoud van de verdenking. Maar de tussenkomst van de raadsman is primair gericht op de vrijheidsbeneming, en pas secundair op de inhoud en het verloop van het onderzoek. Daartoe is het structureel volgen van het verloop van de zaak nodig en continuïteit in de raadsman. Hiermee samenhangend, is het in de praktijk niet zeker dat de verdediging wordt gevoerd door dezelfde raadsman. Dat is, wanneer de nadruk wordt gelegd op bescherming van de verdachte tegen de toepassing van een vrijheidsbeneming ook minder relevant. Het systeem van toevoeging in het kader van gefinancierde rechtsbijstand is daar niet op ingericht.

In het concept-wetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor wordt naast de consultatiebijstand ook voorzien in de mogelijkheid van aanwezigheid van de raadsman *tijdens* het verhoor. De mogelijkheid blijft beperkt tot het geval waarin de aangehouden verdachte wordt gehoord op grond van een verdenking van een strafbaar feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van tenminste zes jaren is gesteld, en indien het belang van het onderzoek zicht er niet tegen verzet. De aanwezigheid van de raadsman zou een volledig nieuwe dimensie opleveren voor de positie van de verdediging. Niet alleen kan het verhoor beter worden gecontroleerd. Op basis van hetgeen tijdens de verhoren blijkt over de inhoud van het onderzoek, kan waarschijnlijk ook veel beter en gericht tegenpraak worden uitgeoefend.¹¹⁵ Maar ook hier is veel afhankelijk van de invulling, waarbij met name oog moet bestaan voor continuïteit in de bijstand van de(zelfde) advocaat en daadwerkelijke opvolging van informatie, in de zin van het doen van verzoeken tot tegenonderzoek of het horen van getuigen.

5. Versnelde afdoening van strafzaken

5.1 Inleiding

De afgelopen jaren wordt in de politiek en samenleving steeds meer de behoefte geuit om een lik op stuk-beleid te voeren voor de bestrijding van criminaliteit.

De idee is dat een snelle bestraffing van daders de beste reactie vormt op het plegen van strafbare feiten. Het geeft de dader snel de straf die hij verdient, schrikt potentiële andere daders af, en biedt genoegdoening aan het slachtoffer en de samenleving. Ook is de gedachte dat de verdachte op deze wijze niet in vrijheid komt voordat hij zijn straf heeft uitgezeten. Dit laatste veronderstelt echter niet alleen een gesloten systeem van afdoening, maar ook direct aansluitende tenuitvoerlegging.

Ten slotte is de gedachte dat het strafrechtsketen bij lik op stuk efficiënt wordt benut: er is slechts sprake van een tijdelijke belasting van politie, openbaar ministerie en rechter, met

¹¹⁵ L. Stevens, W-J. Verhoeven, Raadsman bij het politieverhoor, Boom, Den Haag 2010, p. 138.

geringe kosten. Er hoeft niet van alles en nog wat te worden opgetuigd als de feiten simpel liggen.

Dat de wens om snelle, eenvoudige en daarmee efficiënte afdoening van strafbare feiten niet nieuw is, blijkt ook als we nog verder terug in de geschiedenis gaan. De mogelijkheid van behandeling van strafzaken door de politierechter is in 1921 namelijk in ons recht gekomen juist om die versnelde afdoening van misdrijven te bewerkstelligen. De gedachten die leefden bij de introductie worden door de Blok en Besier als volgt verwoord: *Vele zijn de voordeelen eener snelle rechtspleging. Hoe spoediger de veroordeeling en de straf op het feit, de vrijspraak op de ongegronde verdenking volgen, hoe beter. Het behoeft weinig betoog, dat de psychologische uitwerking van een en ander dan des te grooter zal zijn. Dit geldt niet alleen tegenover den dader, die onder den verschen indruk van het begane feit de veroordeeling gemakkelijker zal aanvaarden, dan wanneer de herinnering daaraan al weer vervluchtigd is, maar ook tegenover het mogelijke slachtoffer van het strafbare feit en anderen, die daarvan kennisnamen, welke alle de voldoening smeken, het recht op prompte wijze over het onrecht te zien zegevieren en aan dit in een geordende maatschappij noodzakelijke evenwichtsherstel een geruststelling voor de toekomst ontleenen.*¹¹⁶

De suggestie van snelheid is, zoals we hierboven in hoofdstuk 3 zagen, in de praktijk ver te zoeken. De afhandeling van zaken door de politierechter neemt juist lange tijd in beslag – in 2008 gemiddeld 212 dagen voorbij (zeven maanden).¹¹⁷ De doorlooptijd is sinds 2004 zelfs gestegen: van 186 in 2004 tot 212 dagen in 2008.

Die lange doorlooptijd van politierechter-zaken steekt vreemd af tegen de doorlooptijd van meervoudige kamer-zaken. Bij meervoudige kamer-zaken gaat het weliswaar om nog een langere termijn (269 dagen), maar deze valt eenvoudig te verklaren doordat de zaken veel complexer zijn, dus ook langer onderzoek vergen, noodzaken tot meer tijd voor voorbereiding van de behandeling van de strafzaak, planning van zittingscapaciteit enzovoort.

¹¹⁶ Blok/Besier, 1925, deel II, p. 222.

¹¹⁷ Cijfers afkomstig van het WODC, op basis van OM-data.

De geschetste praktijk van de behandeling van politierechter-zaken staat diametraal op de wens van de samenleving en de politiek van een lik op stuk-beleid. Verdachten worden niet binnen het bestek van een paar dagen of enkele weken berecht, maar op z'n vroegst maanden later. De situatie is daarbij zo dat verdachten van misdrijven die door de politierechter worden afgedaan in ieder geval *altijd* in vrijheid worden gesteld voordat zij worden gestraft. Bovendien worden de voordelen van een afhandeling van de strafzaak op enige termijn, zoals teruggekeerde rust en maatwerk voor de persoon van de dader, in de praktijk teniet gedaan.

Tegen deze geschetste achtergrond is de wens naar een snellere afdoening van strafbare feiten des te meer begrijpelijk. De toenmalige Minister van Justitie deed begin 2010 een brief over slagvaardig strafrecht verschijnen.¹¹⁸ Naast een overzicht van het zich steeds uitbreidende sanctie- en voorlopige maatregelenarsenaal – van elektronisch toezicht tot gedragsaanwijzingen¹¹⁹ – bevat de brief de aankondiging dat wordt toegewerkt naar *directie justitiële reactie* op vernieling en geweld. Daarbij speelt de toepassing van snelrecht een grote rol. Er wordt onder andere gezinspeeld op ondersteuning van de toepassing van snelrecht door een uitbreiding van de gronden voor inverzekeringstelling en de gronden voor voorlopige hechtenis.¹²⁰

In het Regeerakkoord van het huidige kabinet is eveneens het voornemen geuit om overlast, agressie, geweld en criminaliteit directer en effectiever aan te pakken. Daarbij gaat het om een consequent lik op stuk-beleid, in de zin van oppakken, berechten en direct straf ten uitvoer brengen. Waar mogelijk zou snelrecht moeten worden toegepast.¹²¹

Hieronder ga ik nader in op de mogelijkheden voor versnelde afdoening van strafzaken.

¹¹⁸ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84.

¹¹⁹ Onderdeel van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Stb. 2010, 325).

¹²⁰ Zie ook P.A.M. Mevis, Versterking door versnelling: nieuwe mogelijkheden voor een directie reactie op strafbare feiten, DD 2010, p. 1103-1114.

¹²¹ Regeerakkoord Kabinet-Rutte, Vrijheid en verantwoordelijkheid, september 2010, p. 39.

5.2 Nadere analyse

In 2002 werd in opdracht van het Ministerie van Justitie onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden om tot versnelling te komen. Daartoe werd de ‘strafrechtsketen’ onder de loep genomen, alle stappen die ten behoeve van de opsporing, vervolging en afdoening in een zaak werden gezet van het moment van aanhouding van een verdachte tot aan oplegging van een sanctie.¹²² De aanleiding tot dit onderzoek was de geformuleerde doelstelling in de ‘nota criminaliteitsbeheersing’ in 2001 om de gemiddelde doorlooptijd van alle misdrijfzaken – dus ook die van zware strafzaken – terug te brengen van toen acht maanden tot zes maanden.¹²³ Later werd de doelstelling op verzoek van de Tweede Kamer aangescherpt tot vijf maanden per eind 2003.¹²⁴

Het onderzoek zoomde in op de tijd die de verschillende opeenvolgende stappen kosten die bij de afhandeling van een strafzaak moeten worden gezet. Voornaamste conclusie van het onderzoek was dat slechts een zeer klein deel van de doorlooptijd daadwerkelijk werd gebruikt door openbaar ministerie en rechter om inhoudelijk aan de zaak te werken. In politierechterzaken was deze ‘behandeltijd’ bij het openbaar ministerie en de rechter *samen* minder dan 0,5 procent.¹²⁵ De rest van de doorlooptijd bestond uit ‘wachtijd’: het respecteren van wettelijke termijnen (bijvoorbeeld voor dagvaarding), werkzaamheden van een aantal ketenpartners (bijvoorbeeld reclassering die een rapportage opstelt, aanvragen van justitiële documentatie over de verdachte¹²⁶), dossiertransport tussen ketenpartners, niet-werkdagen, en het gehanteerde voorraad-beleid (altijd werk, niet met duimen zitten te draaien, maar ook wachtijd).¹²⁷

De belangrijkste aanbevelingen van onderzoekers waren het internaliseren van het streven naar snelheid in elk van de schakels van de strafrechtsketen, afspraken in de keten en per ketenorgaan voortgangscntrole instellen. De onderzoekers schatte dat het dan mogelijk

¹²² Zie D.H. Houthoff e.a., Naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen, Berenschot, Utrecht 2002.

¹²³ Kamerstukken II 2000/01, 27 834, nr. 2, p. 33-36.

¹²⁴ Motie van het lid Van Oven c.s., Kamerstukken II 2000/01, 27 834, nr. 6.

¹²⁵ D. Houthoff e.a., 2002, p. 13.

¹²⁶ Ten tijde van het onderzoek verlangde de rapportage gemiddeld 40 dagen, de aanvraag van justitiële documentatie gemiddeld 35 dagen).

¹²⁷ D. Houthoff e.a., 2002, p. 28-31.

was om de doorlooptijd van afdoening van strafzaken – gecombineerd politierechter en meervoudige kamer – binnen enkele jaren terug te brengen tot vier maanden.¹²⁸

Dat streven is niet gehaald. Sterker, sinds het onderzoek (dat uitging van een doorlooptijd van politierechterzaken in 1999 van 218 dagen – zijn de doorlooptijden – weliswaar voorwerp van lichte schommelingen – niet gedaald.

Hoe moeten we hier tegen aankijken? Ik denk dat we terugmoeten naar de beschrijving van de ontwikkeling van het Nederlandse strafproces – de enorme toename van de belasting van de keten in de jaren '80 van de vorige eeuw – en het gehuldigde uitgangspunt voor het eindonderzoek, een efficiënte benutting van zittingscapaciteit. De combinatie van deze twee grootheden heeft geleid tot een vrij radicale oplossing in de strafrechtsketen voor de verwerking van grote hoeveelheden zaken. De keten is in de praktijk ingericht op een zo min mogelijk belastende manier van werken: per schakel wordt daarom ruimschoots inloop- en uitlooptijd genomen. Zo wordt piekbelasting voorkomen. Per schakel wordt verder zoveel mogelijk het werk naar beneden gedelegeerd: op niveau van administratieve verwerking, parket-secretarissen. Het werken richting afdoening door de zittingsrechter wordt zo voorwerp van een zeer ruime, defensieve planning: de uiteindelijk afdoening van de zaak door de politierechter wordt op de lange baan geschoven. De zittingscapaciteit wordt ingedeeld via zogenoemde 'appointering': er wordt een tijdsvak gereserveerd, op veilige termijn, zodat met zekerheid ervan uit kan worden gegaan dat de zaak klaar is voor behandeling.¹²⁹

Zo gezien is sprake van een aantal organisatorische ankerpunten, die problemen opleveren in gevallen waarin het sneller, laat staan *echt snel* moet. Het gevaar is vervolgens dat de wetgever en beleid wordt ingezet op rechtspraak met meerdere snelheden. Tenminste een

¹²⁸ D. Houthoff e.a., 2002, p. 4-5.

¹²⁹ De vraag is of dit klopt: 12 procent van de zaken moet worden aangehouden. Het aantal zaken waarin een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd is hoger dan het aantal van ca. 9360 politierechter-zaken waarin de verdachte tijdens het onderzoek op enig moment in voorlopige hechtenis is gesteld (dus tenminste in bewaring is gesteld). Dit betekent dat in veel gevallen na berechting straffen nog moet worden geëxecuteerd. Daar de desbetreffende veroordeelden altijd in vrijheid verkeren, zal dit de nodige inspanning vergen qua planning en capaciteit om ervoor te zorgen dat zij hun straf ook daadwerkelijk uitzitten.

deel, als bijzondere vorm eruit lichten. En dat is precies de manier waarop in het Nederlandse recht het afgelopen decennium met snelrecht is omgegaan.

5.3 *Snelrecht*

In de jaren '90 van de vorige eeuw werd een aparte wettelijke voorziening voor snelrecht ingevoerd, met verkorte betekeningstermijnen, die het mogelijk maakte om zaken zelfs binnen een dag door de politierechter af te laten doen (artikel 375 Sv).¹³⁰ Dit 'turbosnelrecht' is sindsdien echter nauwelijks gebruikt. Wel wordt supersnelrecht – berechting binnen drie dagen – gebruikt (mogelijk door artikel 370, eerste lid, Sv).¹³¹

'Gewoon' snelrecht, de verdachte door de politierechter laten berechten binnen een termijn van 17 dagen, wordt vaker dan supersnelrecht toegepast. Ook al gebruiken veel rechtbanken de methode ook gedurende het jaar, de aandacht van politiek en media richt zich in het bijzonder op toepassing rond de Jaarwisseling. De verwachtingen zijn telkens hooggespannen, het resultaat – in de zin van het aantal zaken – valt tegen.

Voor zover er een betrouwbaar inzicht bestaat in de redenen voor de beperkte toepassing van snelrecht rond de Jaarwisseling, zijn in een evaluatie in 2009 en tijdens het door het OM aan de toepassing van snelrecht gewijde congres in 2010 de volgende knelpunten aangevoerd¹³²:

- het geringe aanbod van zich voor snelrecht lenende strafzaken;
- de onmogelijkheid om zaken binnen korte termijn op zitting te brengen (waarbij vooral wordt gedacht aan het tijdig aanleveren van het proces-verbaal door de politie);
- in veel zaken is nader onderzoek nodig (van de feiten (horen getuigen) of van de dader (persoonlijkheidsonderzoek));
- de rechterlijke macht is logistiek niet ingesteld op flexibele inzet (gerechtsgebouwen in het weekend openen etc.);

¹³⁰ Wet van 15 januari 1998 (Stb. 35).

¹³¹ Zie voor voorbeelden evenwel de Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over de evaluatie van de jaarwisseling 2010-2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 88, p. 6.

¹³² Openbaar ministerie, Evaluatie toepassing (super)snelrecht jaarwisseling 2008-2009, p. 9-10.

- het openbaar ministerie wordt in aanvulling hierop aandacht gevraagd voor het ontbreken van ruime wettelijke mogelijkheden voor toepassing van voorlopige hechtenis voorafgaand aan berechting in een snelrechtprocedure.

De aandacht en de hoge verwachtingen drijven de zaak op de spits. Het gevaar dreigt dat de pijlen van teleurgestelde politici en burgers zich richten op de officier van justitie die een zaak niet geschikt acht voor snelrecht of de politierechter die de zaak aanhoudt of de verdachte vrijspreekt. Beide zullen echter meestal het resultaat zijn van een slechte inhoudelijke voorbereiding; het is in het Nederlandse keten heel moeilijk om snel een zaak adequaat voor te brengen. De soms zichtbare tegenzin, is de te verwachten reactie van een rechter indien hij wordt geconfronteerd met zaken waarvan hij vermoedt dat de kwaliteit niet is gewaarborgd.

Om de toepassing van snelrecht te bevorderen wordt sinds enige tijd een menukaart snelrecht toegepast. Deze menukaart snelrecht formuleert onder andere een aantal voorwaarden voor toepassing van (super)snelrecht.¹³³ Daarbij gaat het enerzijds om de inhoud van de zaak, en anderzijds de randvoorwaarden. Wat betreft de inhoud geldt dat de zaak naar aard en omvang door de politie in korte tijd kan worden onderzocht, voorlopige hechtenis kan worden gevorderd en een onvoorwaardelijke gevangenisstraf valt te verwachten. Randvoorwaarden zijn dat het voorgeleidings-proces-verbaal de vorm heeft van een volledig eind-proces-verbaal, dat geen deskundigenrapport of voorlichtingsrapportage behoeft te worden opgesteld, schade eenvoudig vast is te stellen er geen vordering tot vergoeding van immateriële schade is of een slachtoffer dat gehoord wil worden.

Feitelijk komt dit neer op twee vereisten. Er moet zo min mogelijk aan de zaak te worden onderzocht – waarbij alles afhangt van de snelheid waarmee de politie werkt en is geen tussenkomst van andere instanties nodig. Daarnaast moet toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk zijn, indien de zaak niet binnen drie dagen kan worden berecht. Ofwel: gewoon snelrecht is afhankelijk van het bestaan van een geval (dat is er al gegeven de inverzekeringstelling) en een grond voorlopige hechtenis, waarbij tevens moet zijn voldaan

¹³³ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 23 123, nr. 84.

aan het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid, Sv; de verwachting moet bestaan dat een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf volgt.

De afhankelijkheid van de medewerking van anderen, maakt de snelrechtprocedure voor officier van justitie en rechter een wankele onderneming. Indien wordt gekeken naar de regeling van strafvordering, lijkt echter een oplossing binnen handbereik: de officier van justitie heeft de leiding over de opsporing naar strafbare feiten en het gezag over op de politie in haar taak van strafrechtelijke handhaving. De officier van justitie kan de politie dus gewoon de opdracht geven om sneller aan bepaalde zaken te werken en processen-verbaal gereed te maken. Bovendien heeft de officier van justitie met de voorgeleiding in verzekeringstelling (artikel 57 Sv) een ideaal middel in handen om te beoordelen of een zaak in aanmerking komt voor snelrecht. Daarbij kan hij inventariseren wat er nog moet gebeuren in de zaak en op grond daarvan de politie en andere aan het werk zetten.

Voor deze oplossing wordt echter in de praktijk niet gekozen. De indruk bestaat dat meer op macro-niveau naar oplossingen wordt gezocht in de vorm van management-afspraken in de keten. En verder geldt natuurlijk, zoals we hierboven zagen, dat de officier van justitie zelf in persoon niet of nauwelijks is betrokken bij deze en andere zaken van kleine criminaliteit. Dat is in het perspectief van de toepassing van snelrecht een belangrijk gemis.

Het zal in veel gevallen geen probleem zijn om aan het tweede vereiste van de mogelijkheid van toepassing van voorlopige hechtenis te voldoen. Minder ernstige feiten worden vaak door het OM afgedaan en de politierechter legt in een groot aantal zaken onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op. Toch wordt vanuit de politiek en de praktijk aangedrongen op een verruiming van de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis *teneinde snelrecht mogelijk te maken*. Het gaat dan om first offenders of personen die niet eerder een feit dat wordt bedreigd met meer dan zes jaar gevangenisstraf hebben gepleegd, terwijl er geen ernstig gevaar voor recidive dreigt en nader onderzoek niet noodzakelijk is voor de waarheidsvinding.¹³⁴ Het lijkt, gelet op het doel van de verlangde uitbreiding van de mogelijkheid voor voorlopige hechtenis, voor de hand te liggen de extra grond voor voorlopige hechtenis dan ook rechtstreeks te verbinden aan de toepassing van snelrecht.

¹³⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84, p. 8-9.

5.4 *Een geïntegreerde voorziening voor de toepassing van snelrecht*

Niet alleen de verruiming van toepassing van voorlopige hechtenis teneinde snelrecht mogelijk te maken, maar ook de noodzaak van regievoering door de officier van justitie en het betrekken van andere procesdeelnemers en ketenpartners bij het snelrecht, lijkt te pleiten voor het creëren van een aparte geïntegreerde voorziening voor de toepassing van snelrecht. Hieronder zal ik tentatief bekijken, hoe een voorziening voor de toepassing van snelrecht kan worden ingebouwd in de regeling van het vooronderzoek.

De idee van een geïntegreerde voorziening heeft meerdere voordelen. Het eerste is dat de behandeling van snelrechtzaken wordt geëxpliciteerd. De wettelijke regeling zou organen moeten aanzetten hun bijdrage binnen korte tijd leveren. Een nieuwe voorziening van de toepassing van snelrecht zo kunnen worden ingericht dat dat bij de afdoening betrokken actoren worden gedwongen hun werkwijze aan te passen; een vast stramien waarin ook ketenpartners die niet in een ondergeschikte relatie tot het openbaar ministerie staan zijn opgenomen. Hierin zit het aspect van 'geïntegreerde' afhandeling. Het gaat om een duidelijk omschreven, in beginsel gesloten procedure waarmee alle actoren enerzijds worden gefaciliteerd, anderzijds worden gedwongen, om binnen een bepaalde termijn hun bijdrage te leveren aan de zaak.

Verder zou de regeling moeten worden toegespitst op persoonlijke tussenkomst van de officier van justitie. Zoals we hierboven hebben gezien is dit een uitgangspunt, dat in de praktijk al lang is verlaten, vooral in zaken van kleine criminaliteit waarbij het bij de toepassing van snelrecht omgaat. Maar de betrokkenheid van de officier van justitie is juist nodig om actief sturing te geven aan het onderzoek, om de zaak te beoordelen en richting te geven aan de procedure richting berechting door de snelrechter. Bovendien zal ook een vervolgingsbeslissing in de zin van de vordering van voorlopige hechtenis nodig zijn.

Snelrecht lijkt haast per definitie ten koste te gaan van de mogelijkheden tot verdediging van de verdachte. Dat hoeft zeker niet zo te zijn; het gaat er eerder om een juiste wijze van garanderen van deze rechten te vinden. Immers, in zaken die niet met snelrecht worden

afgedaan zal de verdachte doorgaans ook maar een zeer korte daadwerkelijke voorbereiding van zijn zaak hebben, in de zin van contact met zijn raadsman en uren dat de raadsman in de voorbereiding van de verdediging kan steken. Bij snelrecht kan de korte termijn tot aan de zitting effectief worden benut voor de voorbereiding. Daarbij ligt het voor de hand dat de verdachte ruim de beschikking krijgt over rechtsbijstand. Het is van belang dat op tijd een raadsman wordt ingelicht, deze het volledige dossier kan inzien en zich met de verdachte kan onderhouden.

Dit alles gezien betekent dat de voorgestelde geïntegreerde snelle afdoening voor de verdachte geenszins neerkomt op een verslechtering van zijn positie, maar daarentegen een *kwaliteitsimpuls* wordt gegeven aan de behandeling van zijn zaak.

Een geïntegreerde regeling zal ten slotte meer als standaard afdoeningsmodaliteit kunnen gelden. Dit levert waarschijnlijk minder weerzin op, en de schijn van willekeur die nu heerst door inzet van snelrecht slechts voor te behouden aan evenementen.

Het geïntegreerde afdoeningsmodel zou er in grote lijnen als volgt kunnen uitzien.

De verdachte wordt aangehouden. Het hoeft niet alleen te gaan om heterdaadgevallen. Hij wordt verhoord en in verzekering gesteld door de hulp-officier van justitie. De huidige termijn van inverzekeringstelling (drie dagen) voldoet als eerste stap in het afdoeningsmodel. De gronden voor inverzekeringstelling (belang van het onderzoek, uitreiken mededelingen) voldoen in beginsel ook. Eventueel kan in dit verband op te heffen kan worden gekozen voor opnemings van een nieuwe grond voor inverzekeringstelling in de zin van voorgeleiding (in persoon) aan de officier van justitie/rechter, indien deze niet degene is geweest die de verdachte in verzekering heeft gesteld, danwel berechting.

De verdachte wordt zo spoedig mogelijk voorgeleid aan de officier van justitie. De voorgeleiding aan de officier van justitie is in de praktijk geen gegeven; zeker niet voor geringere strafbare feiten. Deze zou dus in geval van snelrecht in de wet moeten worden verplicht. Doel van de voorgeleiding is selectie door de officier van justitie van de

vervolgingsmodaliteit. Wanneer de officier van justitie kiest voor versnelde afdoening blijft de verdachte in een gesloten traject. Afhankelijk van de stand van het onderzoek kan de officier van justitie kiezen voor supersnelrecht (berechting binnen de termijn van inverzekeringstelling) of gewoon snelrecht (berechting binnen een termijn van nu 17 dagen, inverzekeringstelling + volledige termijn bewaring; voorgesteld kan worden 13 dagen¹³⁵).

Het traject van supersnelrecht verloopt vervolgens volgens een vast stramien. De verdachte ontvangt meteen een dagvaarding en krijgt een raadsman toegewezen. De verdachte krijgt alle mogelijkheid om zich te onderhouden met de raadsman. Ook wordt voorzien in een versnelde rapportage van het maatschappelijk werk/reclassering.

Binnen maximaal drie à vijf dagen na aanhouding volgt voorgeleiding aan de snelrechter – in geval van supersnelrecht – of aan de rechter-commissaris, met een vordering inbewaringstelling. In het laatste geval onderzoekt de rechter-commissaris de mogelijkheid van toepassing van snelrecht. Is snelrecht mogelijk, dan kan de verdachte met het oog op de snelrechtzitting in voorlopige hechtenis worden gesteld, voor een periode van maximaal zeven dagen, ervan uitgaande dat rechtbanken een wekenlijkse snelrechtzitting organiseren. De voorlopige hechtenis is apart daarop gebaseerd en heeft als overheersende grond 'aanwezigheid bij de berechting'.¹³⁶ Er kan ook worden gekozen voor schorsing van de voorlopige hechtenis, onder toepassing van bijvoorbeeld elektronisch toezicht. Het anticipatiegebod kan hier worden gerelativeerd, evenals de gronden voor voorlopige hechtenis; het belang van spoedige berechting staan voorop. Anderzijds wordt de (korte) vrijheidsbeneming er ook sprake van de zekerheid van spoedige berechting: vindt deze niet plaats, dan komt de verdachte automatisch vrij.

Berechting kan op een wekenlijkse snelrechtzitting plaatsvinden, maximaal een week na de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. De snelrechter zou flexibel beschikbaar moeten

¹³⁵ Een rekensom leert dat aanhouding op alle dagen van de week leidt tot een voorgeleiding binnen 3 à 5 dagen (in geval van weekend) voor de rechter-commissaris. Deze kan verwijzen naar een wekenlijkse snelrechtzitting, die of dezelfde dag of binnen een week plaatsvindt.

¹³⁶ Probleem hier is dat de snelrechter waarschijnlijk niet in alle gevallen het onderzoek ter terechtzitting opent om het daarna te schorsen. Deze variant zou echter te prefereren zijn, omdat deze nog meer mogelijkheden biedt voor een grond om de voorlopige hechtenis te laten voortduren.

zijn, ook als ‘nightcourt’ of ‘weekend-gerecht’, al naar gelang het aanbod van zaken. Voor de snelrecht-zitting zou meer behandelingstijd moeten worden uitgetrokken dan voor een normale politierechterzitting. Dit stelt de verdediging beter in staat om inhoudelijke verweren te voeren. Dit als compensatie voor de korte voorbereidingstermijn. De snelrechter heeft reeds de mogelijkheid om als raadkamer een bezwaar tegen de dagvaarding te behandelen (artikel 371 Sv) en kan op verzoek van de verdachte in het belang van een goede verdediging besluiten de behandeling van de zaak uit te stellen (artikel 372 Sv). De snelrechter doet in beginsel later, doch op dezelfde dag, uitspraak.

Ten slotte kan aan het einde van het geïntegreerde traject de strafoplegging direct overgaan in executie.¹³⁷ Gedacht kan worden aan een vordering tot uitvoerbaarheid bij voorraad, in te dienen door de officier van justitie ter zitting – aan de hand van een aantal te formuleren wettelijke criteria – waarop de zittingsrechter gemotiveerd beslist.

5.5 Algemene versnelling

Recent zijn twee projecten van start gegaan die beide tot doel hebben te komen tot een versnelling van afdoening van strafzaken in brede zin.¹³⁸

Het eerste is gericht op een integrale versnelling van de keten. De proef loopt in drie arrondissementen – Maastricht, Arnhem en Haarlem – en is vooral gericht op betere afspraken tussen alle organen in de keten om doorlooptijden te bekorten. Het project sluit daarmee aan op de aanbevelingen van de onderzoekers van het hierboven aangehaalde rapport.

Het tweede project kent een andere benadering. Er wordt geïnvesteerd in ‘directe afhandeling’ van zaken door politie en openbaar ministerie. Het openbaar ministerie gaat meer regie voeren en er wordt actief gezocht naar sancties die direct kunnen worden toegepast, en ook letterlijk kunnen worden meegegeven aan de aangehouden dader. Dit project gaat lopen bij politie en openbaar ministerie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag,

¹³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84, p. 6.

¹³⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 238, p. 8-9.

Utrecht en Eindhoven. Het lijkt maakt duidelijk te maken waar het in het vooronderzoek bij de wens van versnelling aan ontbreekt: een ‘proces-eigenaar’, een orgaan of persoon daarbinnen, dat zich verantwoordelijk voelt voor het reduceren van de doorlooptijd. Dat is er wel en zelfs met een formele taak en sturingsbevoegdheden: de officier van justitie.

De komende tijd ontstaan door technologisch ontwikkelingen nieuwe aanknopingspunten voor een versnelling van de afdoening van strafzaken. De tijdconsumerende transporten van het dossier kunnen volledig verdwijnen als gevolg van de invoering van een digitaal procesdossier. Ook de eveneens tijdrovende weg naar justitiële documentatie kan met invoering van een digitaal strafregister worden versneld – zij het dat het raadplegen van onderliggende oude dossiers nog wel tijd zal kosten. Van de wetgever ten slotte, mag worden verlangd dat deze handelend optreedt om deze praktische omslag waar nodig te ondersteunen.

6. Besluit

In dit artikel heb ik stilgestaan bij de herziening van het vooronderzoek in strafzaken. Er is de afgelopen acht jaar veel werk verzet en onderdelen van het strafproces zijn ingrijpend gewijzigd.

Vervolgens is ingezoomd op het huidige vooronderzoek in strafzaken, zowel dat naar feiten van kleine criminaliteit, als dat naar complexe strafbare feiten. Om met de laatste soort onderzoek te beginnen, vinden belangrijke verbeteringen nu pas – aan het waarschijnlijke einde van het herzieningsprogramma – plaats. Het wetsvoorstel versterking positie rechter-commissaris, het wetsvoorstel herziening regels processtukken en het concept-wetsvoorstel raadsman bij het politieverhoor zorgen daarvoor. Het blijft echter zoeken naar markeerpunten in de structuur van het vooronderzoek, waar officier van justitie, rechter-commissaris en verdediging de inhoud van de zaak bekijken en er conclusies uit trekken. Een voor de handliggend markeerpunt, het enige overgebleven ‘vervolgingsmoment’, lijkt de voorgeleiding bewaring bij de rechter-commissaris.

Bij het onderzoek naar kleine criminaliteit is alles in het kader van stroomlijning en vereenvoudigde afdoening geplaatst. De Wet OM-Afdoening heeft daar nog een extra bijdrage aangeleverd. De manier waarop hiermee in de praktijk wordt omgegaan is op het eerste gezicht vreemd: om het systeem zo min mogelijk te belasten, hebben alle organen in de strafrechtketen vooral zoveel mogelijk tijd genomen voor afhandeling. Dit verhoudt zich totaal niet met de brede wens van snelrecht. Ook voor de toepassing van snelrecht ontbreekt een markeerpunt, en dan vooral in de zin van de voorgeleiding van de verdachte aan de officier van justitie bij inverzekeringstelling. Deze voorgeleiding wordt door de wet voorzien, maar vindt in de praktijk plaats voor een politiefunctionaris, de hulpofficier van justitie.

Zo komen aan het einde van dit artikel de lijnen van het onderzoek naar kleine criminaliteit en naar zware misdrijven bij elkaar. Beide soorten onderzoek hebben dringend de behoefte aan markeerpunten. Voor de aanwijzing daarvan heeft het vervolgingsbegrip nog immer een rol: dat wijst mede naar de twee voorgeleidingen, die aan de officier van justitie (die de officier van justitie in staat stelt een vervolgingbeslissing te nemen) en die aan de rechter-commissaris (naar aanleiding van de vervolgingsbeslissing om bewaring te vorderen). De verbeterpunten vereisen in dit opzicht een kwalitatieve investering van de organen in het strafproces en dan voornamelijk van de officier van justitie.

De interventie van de wetgever is gewenst in ondersteunende zin. Bij het politieke streven naar het verminderen van de doorlooptijden en de bevordering van snelrecht gaat het dan vooral om het voorzien in een voorgeschreven model voor geïntegreerde afdoening in de regeling van het vooronderzoek in strafzaken. Bij onderzoek naar zware misdrijven gaat het om het creëren van meer mogelijkheden voor controle op de inhoud van het onderzoek; het voorzien in momenten in het onderzoek waarop de verdediging, de officier van justitie en de rechter-commissaris de stand van zaken van het onderzoek op kunnen maken. Daarnaast moet een oplossing worden gevonden voor de omvangrijke en weinig doorzichtige regeling van opsporingsbevoegdheden en bevoegdheden tot het vorderen van gegevens, die in de praktijk kan leiden tot problemen. Herstructurering van het wetboek op dit punt lijkt een

belangrijke wens die overblijft aan het einde van het herzieningsprogramma dat ik in dit artikel uitvoerig heb belicht.