

## Redactioneel

# De ‘beweging naar voren’ in strafzaken; over de modernisering en procesafspraken

### 1. Inleiding

In dit tijdschrift hebben wij nog relatief weinig aandacht besteed aan de modernisering van het Wetboek van Strafvordering waarvoor het wetsvoorstel naar verwachting eind eerste, begin tweede kwartaal bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.<sup>1</sup> De reden daarvoor is dat er op het gebied van de normering en waardering van deskundigenonderzoek geen grote veranderingen ophanen zijn. Ook de bewijsregeling zal geen grote metamorfose ondergaan; het bestaande negatief-wettelijk bewijsstelsel blijft namelijk grotendeels intact. De voorziene wijzigingen betreffen vooral een codificatie van de bestaande praktijk.<sup>2</sup> Er lijkt zodoende voor de bewijsvraag en de inzet van forensische expertise ten behoeve van de beantwoording daarvan, betrekkelijk weinig te veranderen. In parlementaire stukken wordt wel veelvuldig gerefereerd aan de zogenoemde ‘beweging naar voren’; een werkwijze die meer nadruk zou leggen op het onderzoek voorafgaand aan de terechtzitting. Men kan zich afvragen hoeveel ruimte er in een inquisitoir getinte procedure als de Nederlandse is voor een ‘beweging naar voren’ en wat deze dan precies inhoudt. Het zwaartepunt van het feitenonderzoek en bewijs in strafzaken ligt tenslotte al in het voorbereidend onderzoek, in de zin dat de rechter tijdens het onderzoek ter terechtzitting sterk leunt op de bevindingen uit het voorbereidend onderzoek. Dat de wetgever koerst op een (verdere) beweging naar voren is echter wel het signaleren waard en nodigt ook uit tot nadere reflectie, mede gelet op de ontwikkelingen in de jurisprudentie in de afgelopen periode ten aanzien van het uitoefenen van het ondervragingsrecht en het maken van procesafspraken. Thema’s die niet zoveel met elkaar gemeen lijken te hebben, maar die beide raken aan het belang van het onderzoek ter terechtzitting en de rol van de rechter bij de waarheidsvinding. In dit redactioneel wil ik wat langer stilstaan bij de nagestreefde beweging naar voren; de jurisprudentiële ontwikkelingen die deze ‘beweging’ reeds zichtbaar

maken of kunnen versterken en de mogelijke betekenis daarvan voor de strafrechtelijke waarheidsvinding.

### 2. Beweging naar voren

De beweging naar voren werd al genoemd in de contourennota en ligt ook aan de ontwerp-memorie van toelichting bij de ambtelijke versie ten grondslag. Het boekje dat in 2021 is uitgebracht door de Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering (de commissie Letschert) met daarin interviews met partijen in de strafrechtketen is ook getiteld ‘Bewegen naar voren’. In de Contourennota werd de ‘beweging naar voren’ gekenschetst als een verschuiving van het onderzoek ter terechtzitting naar het voorbereidend onderzoek.<sup>3</sup> Het samenstel van voorstellen zou ‘zorgen voor meer ‘panklare dossiers’, minder getuigenverhoren ter zitting en een daling van het aantal aanhoudingen voor nader onderzoek’.<sup>4</sup> Inmiddels is de ambitie om het voorbereidend onderzoek in verhouding tot onderzoek ter terechtzitting te doen toenemen afgezwakt, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna kortweg: de Raad van State) signaleert in haar advies bij het voorstel voor het nieuwe wetboek.<sup>5</sup> Een dergelijke beweging naar voren is in de huidige constellatie ook lastig voor te stellen, nu het voorbereidend onderzoek in menig opzicht al de dominante fase is.<sup>6</sup> Een verdere uitholling van het onderzoek ter terechtzitting zou afbreuk doen aan het streven naar waarheidsvinding. De Raad van State merkt echter terecht op dat het vooral gaat om ‘een betere voorbereiding van de zitting, waardoor onnodige aanhoudingen – en dus verspilling van zittingscapaciteit – kunnen worden vermeden’.<sup>7</sup>

De manier waarop de wetgever het aantal aanhoudingen wil terugbrengen, is door zowel de rechter-commissaris (R-C) als de voorzitter van de rechtbank meer regie te laten voeren en door te trachten de verdediging ertoe te bewegen onderzoekswensen in een vroeg(er) stadium in te dienen. Zo wordt het voor de partijen mogelijk zich

\* Prof. mr. dr. M.J. Dubelaar is is hoogleraar Straf- en strafprocesrecht bij de Vaksectie Strafrecht en Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.

1. *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 742 (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid over procesafspraken in strafzaken van 26 oktober 2022).  
2. Met dien verstande dat er wel een nieuw beslis criterium wordt geïntroduceerd. Daar heb ik in mijn voorgaande redactionele bijdragen reeds bij stilgestaan: M.J. Dubelaar, ‘Vervanging van het begrip overtuiging in het strafrecht?’, *EeR* 2016, afl. 2, p. 49-51 en ‘Nadere gedachten over de vervanging van het begrip overtuiging in strafzaken’, *EeR* 2019, afl. 1, p. 1-3. Zie voor een meer uitgebreide schets van de veranderingen: B. de Wilde, ‘De bewijsregeling in het concept-Wetboek van Strafvordering’, *Platform Modernisering Strafvordering*, 2018, die pleitte voor een heroverweging van het bewijsstelsel.  
3. Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, *Kamerstukken II 2015/16*, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 9-10.  
4. Contourennota, p. 13.  
5. Advies over het nieuwe Wetboek van Strafvordering van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022 (hierna: Advies Raad van State), p. 28.  
6. Tot de ‘beweging naar voren’ wordt overigens niet alleen gerekend de verhouding voor- en eindonderzoek, maar ook de verhouding tussen eerste en tweede aanleg. Het hoger beroep krijgt nog meer het karakter van een voortbouwend appel waardoor het zwaartepunt van het onderzoek nog meer op de procedure in eerste aanleg komt te liggen. Dat laatste laat ik hier verder buiten beschouwing.  
7. Advies Raad van State, p. 28. In het ontwerp van de memorie van toelichting in de versie gepubliceerd op de website van de Raad van State (hierna: ontwerp-MvT) wordt de beweging naar voren thans geduid als een ‘samenstel van maatregelen’ die moeten bevorderen dat ‘strafzaken beter voorbereid bij de zittingsrechter komen’. Ontwerp-MvT, p. 28, [raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/advies-nieuw-wetboek-van-strafvordering/@125095/w16-21-0105-ii/](https://raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/advies-nieuw-wetboek-van-strafvordering/@125095/w16-21-0105-ii/).

tot de R-C te wenden met het verzoek tot het houden van een regiebijeenkomst en krijgt de R-C meer mogelijkheden termijnen te stellen aan het opgeven of onderbouwen van onderzoekswensen. Ook de periode waarin hij deze bevoegdheden zelfstandig kan uitoefenen wordt verruimd.<sup>8</sup> De bedoeling is dat de zaak pas op zitting wordt aangebracht als deze ook daadwerkelijk ‘zittingsrijp’ is, dat wil zeggen gereed is voor een inhoudelijke behandeling.<sup>9</sup> Tot die tijd blijft de R-C dus bevoegd.<sup>10</sup> Daarna wordt de verantwoordelijkheid ‘overgedragen’ aan de zittingsrechter. De bedoeling is om in zaken bij de meervoudige kamer (MK) de strafzaak gefaseerd aan te brengen met behulp van een zogeheten procesinleiding.<sup>11</sup> Daarmee krijgt de voorzitter van de MK langer de tijd na te gaan wat er mogelijk nog moet gebeuren om ook daadwerkelijk tot een inhoudelijke behandeling van de zaak te kunnen overgaan. De oproeping van de verdachte en eventuele andere procesdeelnemers voor de inhoudelijke behandeling volgt dan pas later.<sup>12</sup> De voorzitter van de MK krijgt bovendien nieuwe bevoegdheden onder meer tot het inlassen van een schriftelijk ronde, het beleggen van een regiezitting en het beslissen over bepaalde verzoeken.<sup>13</sup> Indien de verdachte ter terechtzitting getuigen of deskundigen wil horen, moet hij zich onder de nieuwe regeling rechtstreeks wenden tot de voorzitter in plaats van tot de officier van justitie.<sup>14</sup> Dat laatste is vanuit een perspectief van tegensprekelijkheid een logische stap: de verdachte hoeft zich niet langer – in eerste instantie – tot de ‘tegenpartij’ te wenden om zijn verdedigingsrechten uit te oefenen. Kortom, er wijzigt het een en ander in de bevoegdheidsstructuur gekoppeld aan het moment waarop de fase van de berechting formeel van start gaat. Dat moment komt later in de tijd te liggen doordat ook aan de termijnen voor voorlopige hechtenis wordt gesleuteld.<sup>15</sup> Daardoor zal het niet langer nodig zijn om een zogeheten pro-formazitting te plannen uitsluitend omwille van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Het voert echter te ver dat als een beweging naar voren te kwalificeren. Onder de huidige regeling gaat de fase van de berechting weliswaar formeel van start met de eerste pro-formazitting, maar materieel gezien kan de fase tot aan de inhoudelijke behandeling reeds worden gekwalificeerd als ‘van

voren’ en daarmee tot dat voorbereidend onderzoek worden gerekend.

Van een daadwerkelijke verschuiving van eind- naar vooronderzoek lijkt dan ook geen sprake. Sterker nog, het zou ook anders kunnen uitpakken. Als de voorzitter van de MK voortaan over het beoordelen van getuigen- en deskundigenverzoeken voorafgaand aan de zitting gaat, dan ontstaat er ook meer ruimte deze te honoreren en zou het onderzoek op de terechtzitting zelfs aan gewicht kunnen winnen. Toegegeven, dat is vermoedelijk wensdenken van mijn kant, maar toch. Honorering van op zitting gedane verzoeken betekent in de huidige situatie veelal aanhouding en vertraging van de zaak, maar als de verdediging zich tijdig tot de voorzitter wendt hoeft dat onder de nieuwe situatie niet langer het geval te zijn.<sup>16</sup> Die kan daar in de planning van de inhoudelijke zitting tenslotte rekening mee houden en desgewenst ook ambtshalve getuigen oproepen. Ook daar is door de introductie van de procesinleiding die aan de oproeping van de verdachte voorafgaat, meer ruimte voor. De zittingsrechter krijgt in de persoon van voorzitter zodoende meer praktische mogelijkheden zijn eigen verantwoordelijkheid voor de waarheidsvinding gestalte te geven.<sup>17</sup> Of de voorzitter deze rol ook gaat pakken, is nog maar de vraag. Dat zal mede afhangen van de praktische constellatie en wie in de praktijk de rol van voorzitter gaat vervullen; wordt die neergelegd bij de beoogd voorzitter van de zittingscombinatie of bij een ‘poortrechter’?<sup>18</sup> De zittingsvoorzitter die ook aan de inhoudelijke behandeling deelneemt en die – tezamen met zijn collega’s – de uiteindelijke beslissing op de bewijsvraag moet nemen, zal de verantwoordelijkheid vermoedelijk sterker voelen en kunnen nemen dan een poortrechter die geen deel uitmaakt van beoogde zittingscombinatie en zodoende meer op afstand staat en daardoor ook het dossier minder goed kent. De wetgever wil de beslissing over wie deze rol gaat vervullen, aan de praktijk overlaten.<sup>19</sup> De Raad van State daarentegen adviseert de wetgever daarin meer richting te geven, en noemt diverse argumenten waarom die rol bij de beoogd dagvoorzitter zou moeten liggen.<sup>20</sup>

Er zit nog wel een addertje onder het gras voor de verdediging. De wetgever streeft ernaar dat de verdediging in een zo vroeg mogelijk stadium haar onderzoekswensen

8. Ontwerp-MvT, p. 160 e.v.

9. Ontwerp-MvT, p. 650.

10. Ontwerp-MvT, p. 28 e.v.

11. Ontwerp-MvT, p. 29 en 650.

12. Ontwerp-MvT, p. 652.

13. Ontwerp-MvT, p. 19.

14. Ontwerp-MvT, p. 657.

15. Thans moet de zaak binnen 104 dagen na de start van de voorlopige hechtenis op zitting worden gebracht. Dat gaat veranderen. De termijn van voorlopige hechtenis voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting is niet langer in de wet gemaximeerd, maar de voorlopige hechtenis moet wel elke drie maanden worden getoetst en verlengd. Zie art. 2.5.45 van het concept Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de ontwerp-MvT, p. 317-318.

16. Zie ook het Advies Raad van State, p. 174.

17. De voorzitter neemt overigens geen definitieve beslissing. De verdediging kan zich altijd nog wenden tot de voltallige zittingscombinatie bij de start van het onderzoek ter terechtzitting. De verantwoordelijkheid voor de eindbeslissing ligt immers bij de zittingscombinatie als geheel.

18. Zie hierover ook het Advies Raad van State, p. 19 en 172 e.v.

19. Zie de ontwerp-MvT, p. 651.

20. Advies Raad van State, p. 19 en 175 e.v.

indient.<sup>21</sup> Zij moet wel tijdig in actie komen en kan het zich niet altijd permitteren te wachten met verzoeken tot het moment van de inhoudelijke behandeling. De verdediging kan zich na ontvangst van de procesinleiding rechtstreeks tot de zittingsrechter wenden met onderzoekswensen of verzoeken tot horen van getuigen, maar die wordt wel geacht rekening te houden met het feit dat de verdediging een bepaald verzoek niet eerder heeft gedaan.<sup>22</sup> Dat komt ook tot uitdrukking in de wettelijke criteria voor de beoordeling van getuigenverzoeken.<sup>23</sup> De voorgestelde beweging naar voren moet dus vooral ook door de verdediging worden gemaakt.<sup>24</sup> Ook de Raad van State constateert dat de in het wetboek nagestreefde beweging naar voren voor de verdachte nadelig kan uitpakken en dringt aan op een actieve houding van de zittingsrechter ter compensatie van de kwetsbare positie van de verdachte met name indien hij niet wordt bijgestaan door een raadsman.<sup>25</sup>

Alles overziende zijn de moderniseringsvoorstellen vooral gericht op een bestendiging van de bestaande praktijk en het beter stroomlijnen van de fase die aan de inhoudelijke behandeling van een strafzaak voorafgaat. Een echte beweging naar voren zou ik het nu nog niet willen noemen,<sup>26</sup> maar het is evident óók geen beweging naar achter. In de literatuur is wel bepleit om meer invulling te geven aan het onmiddellijkheidsbeginsel,<sup>27</sup> maar in het verder optuigen van het onderzoek ter terechtzitting door de rechter te stimuleren vaker getuigen of deskundigen aldaar te horen of het ondervragingsrecht op zitting te laten uitoefenen, ziet de wetgever klaarblijkelijk geen heil.<sup>28</sup>

### 3. Jurisprudentie over het horen van getuigen en deskundigen

In de jurisprudentie van de Hoge Raad is hierop ook al voorgesorteerd. Dat is het duidelijkst te zien in de zogeheten post-Keskin-jurisprudentie waarin de Hoge Raad de eisen heeft versoepeld die worden gesteld aan het oproepen en horen van getuigen die een verklaring met een belastende strekking hebben afgelegd. De Hoge Raad stuurt daarbij duidelijk in de richting van effectuering van het ondervragingsrecht in het voorbereidend onderzoek. Hij overweegt in dit verband als volgt:

'Of – zoals in de literatuur soms wordt betoogd – aanleiding bestaat te komen tot een wezenlijk andere inrichting van het nationale strafproces, in die zin dat getuigenverklaringen in beginsel slechts bruikbaar zijn voor het

bewijs tegen de verdachte als deze tegenover de zittingsrechter zijn afgelegd, betreft een vraag die niet aan de Hoge Raad ter beantwoording staat. Als een dergelijke keuze zou worden gemaakt, is dat – ook gelet op de ingrijpende (praktische en financiële) consequenties die zo'n keuze heeft voor de inrichting van het strafproces en het strafprocesrecht als geheel – aan de wetgever. In het momenteel voorliggende concept-wetsvoorstel voor een integrale modernisering van het Wetboek van Strafvordering komt een dergelijke verstreckende aanpassing niet aan de orde. Er wordt vastgehouden aan het in de traditie van het Nederlandse strafprocesrecht gewortelde uitgangspunt dat getuigen al in het vooronderzoek worden gehoord.<sup>29</sup>

De consolidatie van het belang van het vooronderzoek is tevens terug te zien in de jurisprudentie ten aanzien van verzoeken tot het horen van deskundigen. De post-Keskin-jurisprudentie is daarop niet van toepassing, zo stelt de Hoge Raad.<sup>30</sup> Dat betekent dat de lat voor de onderbouwing van verzoeken tot het horen bij een belastend deskundigenrapport hoger ligt dan bij een getuigenverklaring met een belastende strekking. Dat heeft er volgens de Hoge Raad mee te maken dat er ook andere mogelijkheden zijn om deskundigenbewijs te betwisten, bijvoorbeeld door het verrichten van tegenonderzoek.<sup>31</sup> Die activiteiten zullen vooral in het voorbereidend onderzoek liggen.

### 4. Jurisprudentie over procesafspraken

In de jurisprudentie is een trend zichtbaar die wel daadwerkelijk een *beweging* naar voren zou kunnen bewerkstelligen. Dat betreft het maken van procesafspraken tussen het Openbaar Ministerie en de verdediging, waarmee het afgelopen jaar veelvuldig is geëxperimenteerd en waarover de Hoge Raad op 27 september 2022 arrest heeft gewezen naar aanleiding van een ingediende vordering tot cassatie in het belang der wet.<sup>32</sup> In dit verband moet worden gedacht aan afspraken over het verloop van de procedure en/of de wijze waarop de strafzaak volgens partijen moet worden afgedaan, veelal met als doel tot een snellere en efficiënte afdoening van de zaak te komen. Zo kunnen er afspraken worden gemaakt over het afzien van het indienen van bepaalde onderzoekswensen (zoals het horen van getuigen) of het voeren van bepaalde verweren van de zijde van de verdediging en kan de officier van justitie op zijn beurt besluiten om bijvoorbeeld een lichter strafbaar feit ten

21. Zie de ontwerp-MVT, p. 29.

22. Niet duidelijk is evenwel welke consequentie dat moet hebben. Zie ook het Advies Raad van State, p. 28.

23. Zie hierover in kritische zin ook de Raad van State die zich afvraagt of 'de gehandhaafde criteria daadwerkelijk een stimulans (zullen) zijn om getuigenverzoeken tijdig in te dienen' (Advies Raad van State, p. 182).

24. Daarbij zal het waarschijnlijk verschil maken om wat voor type verzoek het gaat. Indien de verdediging deskundigenonderzoek wenst, ligt het in de rede dat zij zich in eerste instantie tot de R-C wendt. Gaat het echter om het horen van een deskundige ter terechtzitting, dan is de voorzitter de aangewezen autoriteit. In dat geval kan aan de verdediging niet of minder makkelijk worden tegengeworpen dat het verzoek niet eerder is gedaan.

25. Advies Raad van State, p. 7.

26. Het is mogelijk dat de voorzitters op grote schaal regiebijeenkomsten en schriftelijke ronden gaan inlassen. Daardoor zou er niettemin een verschuiving kunnen optreden.

27. Zie in dit verband: M.J. Dubelaar & K.M. Pitcher, 'Post-Keskin: enkele reflecties op de nieuwe lijn van de Hoge Raad inzake de uitoefening van het ondervragingsrecht', *Boom Strafblad* 2021, afl. 4, p. 139-147; L. van Lent, A. Smolders & M. Malsch, "We kennen allemaal de stukken..." Pleidooi voor een debat over een onmiddellijker strafproces in Nederland', *DD* 2020/38; J.S. Nan, 'Moderne onmiddellijkheid, onmiddellijkheid "light"', *Strafblad* 2015/47 en D. Garé, *Het onmiddellijkheidsbeginsel in het Nederlandse strafproces*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

28. Tegelijkertijd blijft de eigen verantwoordelijkheid van de rechter leidend; die kan daarin tot op zekere hoogte een eigen koers varen.

29. HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576, r.o. 2.7.2.

30. HR 13 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1198.

31. Zie meer in detail: HR 13 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1198, r.o. 2.4.2.

32. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252.

laste te leggen en/of de strafeis te matigen.<sup>33</sup> De Minister van Justitie en Veiligheid vindt het instrument van procesafspraken in ieder geval goed passen bij de ‘beweging naar voren’, zoals die in het nieuwe Wetboek van Strafvordering tot uitdrukking komt.<sup>34</sup>

Het gaat bij procesafspraken in de kern om een op wederkerigheid gebaseerde vorm van (versnelde) afdoening waarvan lange tijd werd aangenomen dat deze niet zou passen bij de gangbare inquisitoire stijl van procederen, onder meer omdat deze afbreuk zou doen aan het streven naar de materiële waarheid en de actieve rol van de rechter in het kader van de waarheidsvinding.<sup>35</sup> Het strafproces heeft echter in de afgelopen decennia wel meer adversaire trekken gekregen in de zin dat de verdediging meer mogelijkheden heeft gekregen om invloed uit te oefenen op het proces.<sup>36</sup> Het uitoefenen van deze invloed kan echter tot forse ‘vertraging’ leiden.<sup>37</sup> Dat vormt ook een van de redenen dat de behoefte aan een instrument als het onderhavige – gericht op consensualiteit in plaats van strijd – is toegenomen.

Hoewel er in de bestaande wettelijke regeling wel degelijk consensuele elementen te herkennen zijn,<sup>38</sup> ligt de exclusieve verantwoordelijkheid voor de beslissingen inzake het bewijs en de straf bij de rechter. In de figuur zoals die in de praktijk tot ontwikkeling is gekomen, is de rechter ook geen partij. De gemaakte afspraken zijn – anders dan de bewoordingen wellicht suggereren – dan ook niet bindend. Hoewel het enthousiasme voor dit instrument niet onder alle rechters even groot is en er ook procesafspraken worden afgewezen,<sup>39</sup> blijkt er in de praktijk wel bereidheid om met dit soort afspraken rekening te houden. Zo memoreren diverse rechtbanken aan de potentiële voordelen van het instrument, die kort gezegd zijn gelegen in een te verwachten verlichting van de druk op de strafrechtketen.<sup>40</sup> Tegelijkertijd worden bij dit voordeel ook wel vraagtekens geplaatst. Zo overweegt het gerechtshof Amsterdam in een concrete zaak dat ‘een situatie van algehele druk op de strafrechtspleging en de heersende tekorten’ op zichzelf in beginsel onvoldoende argument vormen om tot aanvaarding van procesafspraken over te gaan. Het wijst op het gevaar dat de strafrechtspleging op een hellend vlak terechtkomt als dit anders zou zijn ‘aangezien aan een ruime praktijk van procesafspraken ook een aantal evidente nadelen voor de strafrechtspleging en dus de samenle-

ving zijn verbonden’.<sup>41</sup> In die visie moeten er dus extra argumenten bij komen die zijn gelegen in de kenmerken van specifieke zaak, wil inzet van dit instrument gerechtvaardigd zijn.<sup>42</sup>

De Hoge Raad heeft inmiddels zijn fiat gegeven aan het instrument zoals dat in de praktijk tot ontwikkeling is gekomen bij de huidige stand van de wetgeving en heeft een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaronder inzet van dit instrument mogelijk is. Het valt buiten het bestek van dit redactioneel om die voorwaarden in detail te bespreken. De Hoge Raad stelt in ieder geval niet direct beperkingen aan het type zaak waarin of het doel waarmee tot inzet van dit instrument kan worden overgegaan. Hij benadrukt wel de eigen verantwoordelijkheid van de zittingsrechter.<sup>43</sup> Alleen op die manier is het instrument ook in te passen in de bestaande regeling zonder de onderliggende uitgangspunten te veel geweld aan te doen. De Hoge Raad spreekt in dit verband van procesafspraken die een ‘afdoeningsvoorstel’ voor de rechter inhouden. Partijen kunnen van alles met elkaar afspreken, maar als het raakt aan de beantwoording van de vragen van artikel 348 en 350 Wetboek van Strafvordering dan ligt de verantwoordelijkheid bij de rechter en kan hij anders beslissen. De beslissing kan zowel ten voordele als ten nadele van de verdachte uitvallen. Zo kan de rechter besluiten de verdachte voor een of meer feiten vrij te spreken, ook al heeft de verdediging ter zake geen verweer gevoerd.<sup>44</sup> De rechter kan ook besluiten een hogere straf op te leggen dan die partijen met elkaar zijn overeengekomen.<sup>45</sup> Het is namelijk niet de bedoeling dat de rechter slechts een marginale toets wordt. De rechter moet beoordelen of het afdoeningsvoorstel wel door het bewijs gedragen wordt en de strafeis recht doet aan de omstandigheden van het geval. Tevens moet de rechter actief onderzoeken of de verdachte vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn verdedigingsrechten. De rechter kan daartoe op grond van artikel 315 Sv ook stukken opvragen die betrekking hebben op de totstandkoming van de gemaakte afspraken.<sup>46</sup>

De rechter behoudt voorts de mogelijkheid om op grond van artikel 315 Sv nader onderzoek te laten verrichten

33. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.1.

34. *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 742, p. 3* (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid over procesafspraken in strafzaken van 26 oktober 2022).

35. Zie in dit verband ook de vordering zelf: Concl. P-G F.W. Bleichrodt 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:566, onder 6.32 en 9.3.

36. Zie ook B. Stapert & W.E.C.A. Valkenburg, ‘Procesafspraken, Bossche ervaringen’, *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2022, afl. 4/5, p. 119.

37. Er zijn echter ook allerlei andere factoren die bijdragen aan de ‘traagheid’ van de Nederlandse strafrechtspleging. Zie hierover en over de wens en initiatieven tot versnelling: H.C. Wiersinga, ‘Een voorstel om versneld te procederen in strafzaken bij het Haagse Hof’, *Boom Strafblad* 2021, afl. 3, p. 82-88. Zie voor een kritische reflectie op de verwachte versnelling en efficiëncywinst: P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom Strafblad* 2022, afl. 4, p. 140-150.

38. Zie voor een opsomming Concl. P-G F.W. Bleichrodt 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:566, onder het kopje consensualiteit in het strafprocesrecht onder 6.18-6.64.

39. C. Driessen & B. Endelijk, ‘Steeds meer rechtbanken wijzen “revolutionaire” procesafspraken af’, *NRC Handelsblad* 10 augustus 2022.

40. Zie bijvoorbeeld: Rb. Limburg 9 december 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9268, *NJFS* 2022/96; Rb. Rotterdam 24 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12699, *NJFS* 2022/116 (onder het kopje economische analyse); Hof Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:87; Rb. Noord-Holland 21 juni 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:5329. Zie in kritische zin: Rb. Overijssel 28 februari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:695.

41. Hof Amsterdam 22 december 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3650.

42. Het hof overweegt voorts dat ‘aannemelijk moet zijn dat die afspraken daadwerkelijk en voldoende substantieel kunnen bijdragen aan de verkorting van de procedure dan wel de afdoening van de strafzaak anderszins efficiënter en effectiever maken’.

43. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.2.2.

44. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.7.2. Zie voor een voorbeeld waarin de rechtbank de gemaakte afspraken naar de prullenbak verwees: Rb. Noord-Holland 28 juli 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:6845.

45. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.7.3. Dit is onder meer gebeurd in de zogeheten Cymbalzaak (Rb. Overijssel 4 september 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3103) waarin het instrument voor het eerst werd gebruikt en de rechtbank aanzienlijk hogere straffen oplegde dan door partijen was overeengekomen. In hoger beroep stemde het hof wel in met de gemaakte afspraken (zie Hof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10370 en ECLI:NL:GHARL:2022:10371). Een ander voorbeeld betreft: Rb. Noord-Holland 21 juni 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:5329.

46. Zie HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.3.2.

indien hij dit noodzakelijk acht.<sup>47</sup> Het kan dus zo zijn dat de verdediging heeft afgezien van het verzoeken tot het oproepen van getuigen of deskundigen dan wel het verrichten van tegenonderzoek maar de rechter toch meent dat dit moet geschieden omdat hij zich met oog op de waarheidsvinding nog onvoldoende voorgelicht acht. Dat kán... Thans gebruikt de rechter de bevoegdheid tot het nader verrichten van onderzoek echter vooral op verzoek van de verdediging. Als de verdediging niet ‘piept’, dan moet de intrinsieke motivatie wel erg sterk zijn wil de zittingsrechter ambtshalve tot het bevelen van nader onderzoek of tot het horen van getuigen en deskundigen overgaan. In de praktijk wordt de motivatie om nader onderzoek te bevelen of deskundigen en getuigen te horen veelal niet zo sterk gevoeld. Er is nog een andere factor van belang. Het instrument wordt tot dusver vooral ingezet ter versnelling van de procedure of om oude zaken ten langen leste tot een afdoening te brengen. Dan ligt het minder voor de hand dat de rechter zelf vervolgens acties onderneemt die de procedure kunnen vertragen. Zij hebben tenslotte ook belang bij een efficiënte afdoening. Dit instrument heeft bovendien alleen kans van slagen als de raadslieden ook het vertrouwen hebben dat rechters hun medewerking zullen verlenen aan de gemaakte afspraken.<sup>48</sup> Als rechters te veel een eigen koers gaan varen met alle onvoorspelbare gevolgen van dien – dan verliest het instrument voor het Openbaar Ministerie en advocaten aan aantrekkingskracht en dat weten rechters natuurlijk ook.<sup>49</sup> Kortom, er zijn (nog) minder prikkels dan anders om de actieve rol en de daaraan gerelateerde verantwoordelijkheid ook nader handen en voeten te geven. Dat kan een (bescheiden) beweging naar voren veroorzaken, mocht het instrument in de toekomst op grote schaal worden ingezet. Mogelijk dat partijen in de toekomst een daadwerkelijke verschuiving tot stand zullen brengen.

Voor partijen kan het onder omstandigheden namelijk aantrekkelijk zijn om in een zo vroeg mogelijk stadium afspraken te maken. De verdediging zou op die manier bepaalde (andere) feiten buiten beeld van justitie kunnen houden, terwijl het Openbaar Ministerie daar een efficiënte afhandeling zonder overmatige inzet van opsporingscapaciteit voor terugkrijgt.<sup>50</sup> Dat kan winst opleveren voor partijen, maar verlies voor de waarheidsvinding. Het risico is immers dat het onderzoek naar de feiten veel minder diepgravend geschiedt. Natuurlijk zal het dossier voldoende body moeten hebben om de ten laste gelegde feiten te kunnen dragen. Anders zal de rechter zich genoodzaakt zien vrij te spreken, maar de kans is wel reëel dat bepaalde feiten buiten zicht blijven of dat beschikbare informatie sneller voor juist wordt aangenomen doordat bijvoorbeeld tegenonderzoek achterwege

blijft.<sup>51</sup> Het consensuele karakter van de afspraken vormt vanzelfsprekend wel enige waarborg voor de waarheidsvinding. Dat de verdediging bepaalde belastende informatie niet betwist of besluit daar geen verweer op te voeren, rechtvaardigt echter niet altijd de gevolgtrekking dat de informatie dan wel juist zal zijn. De verdediging kan bijvoorbeeld ook met een straffkorting instemmen om ‘erger te voorkomen’. Dat is ook een bezwaar dat wordt aangevoerd tegen de plea-bargaining-praktijk in de Verenigde Staten.<sup>52</sup> De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt ook dat een bekentenis geen onderdeel zou mogen uitmaken van de gemaakte afspraken, mede gelet op de keuzes die de wetgever daarin in het verleden heeft gemaakt.<sup>53</sup> Voor dat standpunt valt vanuit een perspectief van waarheidsvinding ook veel te zeggen. Een bekentenis zou namelijk een extra bewijsmiddel opleveren waardoor de rechter eenvoudiger tot een bezeugenverklaring kan komen.<sup>54</sup> De door de rechter verrichte toetsing zal in dat geval minder diepgravend (kunnen) zijn dan als uit ander materiaal de schuld van de verdachte moet komen vast te staan. De Hoge Raad zwijgt in zijn arrest op dit punt en werpt in die zin niet direct een barrière op. Daaruit kan overigens niet worden afgeleid dat de Hoge Raad het dus een goed idee vindt om in het kader van procesafspraken van de verdachte openheid van zaken te verlangen. De Hoge Raad kiest er uitdrukkelijk voor om bepaalde keuzes aan de wetgever over te laten en wil blijkbaar niet alvast op het gebruik van bekentenissen voorsorteren.

## 5. Tot besluit

Een beweging naar voren impliceert een daadwerkelijke verschuiving, die zich alleen in de praktijk zal kunnen manifesteren. De voorstellen zoals die tot uitdrukking komen in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering geven niet direct aanleiding om te veronderstellen dat het vooronderzoek in de praktijk verder aan belang zal winnen ten koste van het onderzoek ter terechtzitting. Daar waar in de jurisprudentie reeds wordt voorgesorteerd op de moderniseringsplannen, betreft dat in de kern een consolidatie van de bestaande praktijk. Dat ligt anders voor het instrument van procesafspraken. Als er procesafspraken zijn gemaakt hoeft er een minder uitvoerig proces te worden gevoerd, alleen al omdat het Openbaar Ministerie en de verdediging het klaarblijkelijk op bepaalde punten met elkaar eens zijn en debat op die punten dan achterwege kan blijven. Wanneer het onderzoek ter terechtzitting in belang afneemt, neemt automatisch het gewicht van het vooronderzoek toe. Zo bezien zou er reeds een verschuiving te signaleren zijn, ware het niet dat tot dusver slechts in een zeer gering aantal zaken van procesafspraken gebruik is gemaakt. Op het

47. Zie hierover ook J.V.C. de Bruijn, ‘Hoge Raad accepteert procesafspraken en geeft eerste kaders’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 2022, afl. 6, p. 373.

48. Zie over het risico dat de verdediging loopt onder meer: Van der Meij 2022, p. 150 en De Bruijn 2022, p. 377.

49. De Hoge Raad heeft wel een veiligheidsklep ingebouwd voor partijen door te bepalen dat als de rechter een wezenlijk andere beslissing neemt dan door partijen is overeengekomen en aan de rechter is voorgesteld, hij moet heropenen om partijen de gelegenheid te geven zich uit te laten over het verdere verloop. Zie r.o. 5.7.4.

50. Zie ook J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, ‘Rubriek Strafprocesrecht’, *Ars Aequi KwartaalSignaal* 2022, nr. 165, p. 9784.

51. Ook Hübner en Lentjes signaleren dit probleem: H. Hübner & N. Lentjes, ‘Afspraken zonder regels. Een analyse van het gebruik van procesafspraken in recente jurisprudentie’ (Rechtspraakrubriek), *DD* 2022/38, p. 565.

52. Hoe groter het voordeel voor de verdachte, hoe meer psychologische druk er kan ontstaan om mee te werken en te bekennen. Zie Concl. P-G F.W. Bleichrodt 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:566, onder 8.16. Zie over de praktijk van plea-bargaining in relatie tot procesafspraken: Stapert & Valkenburg 2022, p. 118-119.

53. Concl. P-G F.W. Bleichrodt 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:566, onder 9.3 en 9.27.

54. In de praktijk laten verdachten het vaak bij erkennen of niet-betwisten (De Bruijn 2022, p. 377).

moment dat het instrument op grote schaal zou worden ingezet, kan er wel een beweging naar voren ontstaan. De grootte daarvan zal mede afhangen van de manier waarop het instrument zich gaat ontwikkelen en het type zaak waarin tot afspraken gekomen wordt. Wanneer dit instrument alleen wordt ingezet om vastgelopen zaken die reeds zijn uitgerechercheerd tot een goed einde te brengen, hoeft er voor de waarheidsvinding niet direct worden gevreesd. Dat wordt anders als het instrument zal worden gebruikt om in potentieel bewijstechnisch lastige of opsporingsintensieve zaken de verdediging te verleiden om medewerking te verlenen in ruil voor een (forse) straffkorting of andersoortig voordeel (bijvoorbeeld in het achterwege laten van een ontnemingsvoordring).<sup>55</sup> Het is daarom van belang dat er een regeling komt waarin duidelijke keuzes worden gemaakt ten aanzien van het soort zaak of delict waarvoor het instrument kan worden ingezet en het type afspraak dat kan worden gemaakt. Ook zou daarin aandacht moeten zijn voor de rol van de rechter. Wat wordt er in het kader van de waarheidsvinding nog van de zittingsrechter verwacht? Het arrest van de Hoge Raad geeft daarin in ieder geval al enige richting. De rechter heeft al een aantal instrumenten om uitwassen te voorkomen, maar die kennen ook grenzen. De rechter is tenslotte ook gebonden aan de tenlastelegging.<sup>56</sup> Indien het Openbaar Ministerie besluit bepaalde feiten niet mee te nemen of kiest voor een eenvoudig bewijsbare tenlastelegging, vormt dat wel degelijk een beperking op de rechterlijke waarheidsvinding.<sup>57</sup>

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft reeds aangegeven voornemens te zijn een dergelijke regeling op te nemen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, maar laat het eerst aan de praktijk om het instrument verder te ontwikkelen.<sup>58</sup> Zelf ben ik geen tegenstander, maar we moeten er wel goed over nadenken in welke zaken en onder welke omstandigheden inzet nodig en wenselijk is. Dat vraagt een breder debat over de fundamenten van het strafproces en de rollen die de rechter en procespartijen daarbinnen hebben. Efficiëntie zou daarbij vanzelfsprekend niet het enige of leidende gezichtspunt moeten zijn.

---

55. Dit was onder meer aan de orde in de in noot 46 genoemde Cymbal-zaak.

56. Indien op zitting een vordering tot wijziging wordt gedaan naar een lichtere kwalificatie, heeft de rechter thans wel meer mogelijkheden om deze af te wijzen op grond van de beginselen van een goede procesorde. Bijvoorbeeld als het verwijt niet meer in redelijke verhouding staat tot de ernst van de zaak of de rechten van het slachtoffer ernstig in het gedrag komen. HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.6.3.

57. Zie ook Crijns & Dubelaar 2022, p. 9784. Een tegenwerping kan zijn dat er buiten de grenzen van de tenlastelegging geen wettelijke plicht tot rechterlijke waarheidsvinding bestaat en de waarheidsvinding zodoende niet wordt beperkt. Tegelijkertijd wordt ten opzichte van de bestaande situatie de rol van de rechter bij de strafrechtelijke waarheidsvinding wel degelijk teruggedrongen op het moment dat op grote schaal in een vroeg stadium procesafspraken worden gemaakt.

58. De regeling zal niet worden meegenomen in het lopende traject maar zal haar beslag krijgen in een zogeheten ‘aanvullingswet’. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 742, p. 4 (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid over procesafspraken in strafzaken van 26 oktober 2022).