

Alleen voor de vorm?

Frequentie, organisatie en praktijk
van pro-formazittingen

Alleen voor de vorm?

Frequentie, organisatie en praktijk
van pro-formazittingen

Marieke Dubelaar

Rick van Leusden

Jeroen ten Voorde

Sigrid van Wingerden

Voorwoord

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) is door medewerkers van het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden onderzoek gedaan naar de frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen in strafzaken.

Aan de totstandkoming van dit onderzoek hebben verschillende personen en instanties een bijdrage geleverd. Ten behoeve van het onderzoek naar de frequentie van pro-formazittingen is gebruik gemaakt van verschillende data die ons ter beschikking zijn gesteld door het WODC. Wij bedanken het WODC voor de verstrekking van deze data.

Voor het onderzoek naar de organisatie en de praktijk van pro-formazittingen zijn schriftelijke enquêtes uitgezet bij de gerechten en zijn interviews gehouden. De schriftelijke enquêtes werden verstuurd naar medewerkers van de gerechten belast met of verantwoordelijk voor de appointering van strafzaken. Wij zijn de personen die de enquêtes hebben ingevuld binnen de relatief korte termijn die wij hen daarvoor hadden gegeven erkentelijk voor de informatie die zij hebben verschaft en de bijdrage die zij daarmee aan het onderzoek hebben geleverd. De interviews werden gehouden met leden van de zittende magistratuur, de staande magistratuur en de advocatuur. Wij danken de geïnterviewde personen elk hartelijk voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor het interview, de telkens gastvrije ontvangst en de veelal openhartige wijze waarop zij hun ervaringen met pro-formazittingen met de interviewer(s) hebben gedeeld. In het bijzonder danken wij het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht en zijn voorzitter en secretaris voor de mogelijkheid met leden van de zittende magistratuur over pro-formazittingen van gedachten te wisselen. Het gesprek met rechters en raadsheren heeft veel voor het onderzoek bruikbare informatie opgeleverd die onmisbaar is gebleken voor het beantwoorden van diverse onderzoeksvragen.

Op deze plaats willen wij ook de leden van de begeleidingscommissie (zie Bijlage 1) bedanken voor de waardevolle opmerkingen die zij tijdens de verschillende bijeenkomsten van de commissie en naar aanleiding van door ons aangeleverde stukken hebben gemaakt.

Bovendien bedanken wij graag mw. mr. dr. F.P. Ölçer voor de Engelse vertaling van de samenvatting. Tot slot bedanken wij de student-assistenten Vivian Heijnen en Nick Novicki die ons in het onderzoek hebben ondersteund door de verwerking van de enquêtes en de uitwerking van de interviews voor hun rekening te nemen.

Marieke Dubelaar
Rick van Leusden
Jeroen ten Voorde
Sigrid van Wingerden

Leiden, juli 2015

Inhoudsopgave

VOORWOORD	V
INHOUDSOPGAVE	VII
AFKORTINGEN	XI
SAMENVATTING	XIII
SUMMARY	XVII
1. INLEIDING	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Vraagstelling	4
1.3. Definiëring van pro-formazitting	4
1.4. Opbouw van het rapport	6
2. ONDERZOEKSMETHODEN	7
2.1. Inleiding	7
2.2. De frequentie van pro-formazittingen: kwantitatieve analyses	7
2.3. De organisatie van pro-formazittingen: schriftelijke enquête	9
2.4. De praktijk van pro-formazittingen: interviews	9
3. HET JURIDISCH KADER VAN PRO-FORMA- EN REGIEZITTINGEN IN STRAFZAKEN	11
3.1. Inleiding	11
3.2. Ontstaan van de wettelijke regeling van pro-formazittingen in strafzaken	11
3.3. De invoering van art. 282 Sv	14
3.4. 'Zuivere' en andere pro-formazittingen	15
3.4.1. Varianten van de pro-formazitting	15
3.4.2. Reflecties vanuit de literatuur	17
3.5. De regiezitting	19
3.5.1. Wettelijke basis?	19
3.5.2. Naar een wettelijke regeling	21
3.6. Vormen van regie door de rechter naast de regiezitting	24
3.6.1. Regie door de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek	24
3.6.2. De Hoge Raad en de verhouding tussen de zittingsrechter en rechter-commissaris	26
3.6.3. Regie in de vorm van voorzittersbeslissingen	27
3.7. Afsluitende opmerkingen	30

4.	DE FREQUENTIE VAN PRO-FORMAZITTINGEN	31
4.1.	Inleiding	31
4.2.	Strafzaken met een pro-formazitting in eerste aanleg	31
4.3.	Pro-formazittingen in eerste aanleg bij voorlopig gehechte verdachten	35
4.3.1.	Delicttype	35
4.3.2.	Arrondissement	36
4.3.3.	Meerdere pro-formazittingen in één strafzaak	37
4.3.4.	Redenen voor pro-formazittingen	40
4.3.5.	Duur van de voorlopige hechtenis	41
4.3.6.	Opheffing van de voorlopige hechtenis	43
4.4.	Pro-formazittingen in eerste aanleg bij 'loslopers'	44
4.5.	Pro-formazittingen in hoger beroep	46
4.5.1.	Pro-formazittingen in hoger beroep bij voorlopig gehechte verdachten	47
4.5.2.	Pro-formazittingen in hoger beroep bij 'loslopers'	51
4.6.	Conclusie	53
5.	DE ORGANISATIE EN PRAKTIJK VAN PRO-FORMA- EN REGIEZITTINGEN	55
5.1.	Inleiding	55
5.2.	Organisatie en praktijk van de pro-formazitting	55
5.2.1.	Appointering	55
	Enkele opmerkingen vooraf: Tendens tot uniformering	56
	Appointeringsorganen	58
	Werkwijze bij de rechtbanken	59
	Tijdsplanning en zittingscombinaties	60
	Werkwijze bij de hoven	61
5.2.2.	Vorbereiding	62
5.2.3.	Verloop	64
5.2.4.	Beslissing over de voorlopige hechtenis	65
5.3.	Organisatie en praktijk van de regiezitting	66
5.3.1.	Appointering	66
5.3.2.	Vorbereiding	68
5.3.3.	Verloop, beslissing en voortgang na de regiezitting	68
5.4.	Taakverdeling ten behoeve van de regievoering	70
5.5.	Toekomst van de pro-forma- en regiezitting	72
6.	CONCLUSIES	75
6.1.	Inleiding	75
6.2.	Achtergrond	75
6.3.	Pro-formazittingen	77
6.3.1.	Functionaliteit van de pro-formazitting	78
6.3.2.	Knelpunten	81
6.3.3.	Ondervangen van knelpunten: de pro-formazitting tegen de achtergrond van de voorlopige hechtenis	82
6.4.	Regiezittingen	85
6.5.	Tot besluit	88

LITERATUUR EN JURISPRUDENTIE	91
BIJLAGEN	95
Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	95
Bijlage 2: Vragenlijst voor rechters en raadsheren	96
Bijlage 3: Vragenlijst voor officieren van justitie en advocaten-generaal	98
Bijlage 4: Vragenlijst voor advocaten	100
Bijlage 5: Frequentie van strafzaken met een pro-formazitting naar delictscategorie en naar arrondissement (in procenten)	102
Bijlage 6: Meerdere pro-formazittingen in één zaak naar delicttype	103

Afkortingen

CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
GPS	Geïntegreerd Processysteem
HR	Hoge Raad der Nederlanden
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
NIAS	Nieuw Appel Systeem
OM	Openbaar Ministerie
P-G	Procureur-generaal
RAC-min	Rapsody Centraal-min
r.c.	Rechter-commissaris
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
vh	Voorlopige hechtenis
WWM	Wet Wapens en Munitie
ZM	Zittende Magistratuur
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de praktijk van de pro-formazitting. De pro-formazitting in strikte zin is een terechtzitting in een strafzaak die wordt gehouden omwille van de inachtneming van de termijnen van de voorlopige hechtenis. De wet schrijft voor dat het onderzoek ter terechtzitting in een zaak waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, uiterlijk binnen 104 dagen moet zijn aangevangen, anders moet de verdachte op vrije voeten worden gesteld. Als in een zaak het voorbereidend onderzoek nog niet is afgerond terwijl de officier van justitie de verdachte in voorlopige hechtenis wil houden, voorziet de wet in een regeling waarin de officier van justitie – nadat hij de zaak heeft voorgedragen – bij de rechtbank kan vorderen het onderzoek ter terechtzitting te schorsen. Het etiket pro-forma dankt een dergelijke zitting aan het feit dat het onderzoek ter terechtzitting uitsluitend ‘voor de vorm’ wordt geopend; een inhoudelijke behandeling van de zaak blijft achterwege. Vanuit de literatuur zijn vraagtekens gezet bij de wenselijkheid om een zitting te appointeren (plannen) uitsluitend ten behoeve van het voortduren van de voorlopige hechtenis. Dit wordt wel gezien als een verspilling van kostbare zittingscapaciteit en mankracht. Ook leven er allerlei vragen over de reikwijdte van de bevoegdheden van de zittingsrechter vlak voor of ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting (waaronder de pro-formazitting wordt begrepen) op het moment dat het opsporingsonderzoek nog in volle gang is en waarbij een andere rechter betrokken kan zijn, namelijk de rechter-commissaris. De pro-formazitting wordt in de praktijk namelijk ook benut door in het bijzonder de verdediging om allerlei onderzoekswensen naar voren te brengen, waarover de zittingsrechter vervolgens in beginsel moet beslissen. Soms worden daartoe speciale zittingen belegd, die in de praktijk worden aangeduid als regiezittingen. Een actuele vraag is hoe de regievoerende rol van de zittingsrechter zich verhoudt tot die van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek en hoe met het oog daarop de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek zou moeten worden geregeld.

Over de pro-formazitting heeft in de literatuur wel enige discussie plaatsgevonden, maar empirisch onderzoek naar de praktijk is tot dusver achterwege gebleven. Dit onderzoek vult deze leemte in. De onderzoeksvraag luidt als volgt.

Wat is de frequentie van pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven en hoe ziet de organisatie en de praktijk van pro-formazittingen bij deze gerechten eruit?

Deze onderzoeksvraag moet worden gezien tegen de achtergrond van de problematiek van de voorlopige hechtenis en de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek waarover de wetgever een wettelijke regeling wil treffen. De problematiek van de overgang van het voorbereidend onderzoek naar het eindonderzoek en bijbehorende overgang van bevoegdheden van de rechter-commissaris naar de zittingsrechter speelt zowel bij de pro-formazitting als bij de regiezitting. Omdat beide zittingen in de praktijk niet goed te onderscheiden zijn, is de regiezitting (als variant van de pro-formazitting) eveneens meegenomen in dit onderzoek. Anders dan de pro-formazitting kan een regiezitting ook plaatsvinden wanneer de verdachte zich niet (meer) in voorlopige hechtenis bevindt.

De frequentie van pro-formazittingen over de jaren 2013-2014 is onderzocht aan de hand van de gegevens beschikbaar in de informatiesystemen van het OM en de ZM (RAC-min voor eerste en NIAS voor tweede aanleg). Uit de data die in het vierde hoofdstuk worden gepresenteerd, blijkt dat 3% van het totale aantal zittingen in eerste aanleg een pro-formazitting is. Wanneer uitsluitend naar de zittingen ten overstaan van de meervoudige kamer wordt gekeken, ligt het percentage pro-formazittingen op 17% van het totaal aantal zittingen. In hoger beroep ligt het aantal pro-formazittingen aanmerkelijk hoger dan in eerste aanleg. Van het totaal aantal zittingen dat in hoger beroep wordt gehouden is 17% een pro-formazitting. Wanneer de cijfers worden gezien op zaaksniveau en alleen gekeken wordt naar stafzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis dan blijkt dat in eerste aanleg in 9% van die zaken één of meer pro-formazittingen hebben plaatsgevonden. In hoger beroep is dit 22%. Hieruit kan worden afgeleid dat in eerste aanleg in 9% van de zaken het onderzoek naar verdachte nog loopt bij de start van het onderzoek ter terechtzitting, althans dat er noodzaak bestaat tot het aanwijzen van een pro-formazitting omwille van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis. De duur van de voorlopige hechtenis is ten tijde van de pro-formazitting in 40% van de zittingen langer dan 104 dagen en in 17% van de gevallen langer dan 194 dagen. Dit komt vooral doordat er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak kunnen plaatsvinden. De voorlopige hechtenis wordt in 5% van de pro-formazittingen in eerste aanleg opgeheven. Op zaaksniveau wordt de voorlopige hechtenis opgeheven in 7% van de strafzaken met een pro-formazitting. In hoger beroep is dat tenminste 24%. Pro-formazittingen vinden ook plaats in zaken waarin de verdachte niet (meer) voorlopig is gehecht, de zogeheten losloperszaken. Deze komen in eerste aanleg niet vaak voor (0,4% van alle losloperszaken en 0,6% van de losloperszittingen), in hoger beroep ligt dat percentage voor zowel zaken als zittingen op 5%. Pro-formazittingen blijken vooral plaats te vinden als het zwaarste delict waarvoor de verdachte is vervolgd een geweldsdelict is. Uit de gegevens blijkt dat bij geweldszaken en Opiumwet-zaken vaak meerdere pro-formazittingen plaatsvinden. Dat geldt zowel voor eerste aanleg, als voor hoger beroep vinden in al deze gevallen meer pro-formazittingen plaats dan in eerste aanleg. In gemiddeld 31% van de eerste-aanlegzaken met een pro-formazitting is sprake van

meerdere pro-formazittingen. In hoger beroep ligt dat percentage op gemiddeld 45%. De redenen voor het houden van een pro-formazitting lopen uiteen; zij houden in eerste aanleg vooral verband met het gegeven dat het voorbereidend onderzoek op het moment van het uitbrengen van de dagvaarding nog niet is afgerond. In hoger beroep is de reden voor het houden van een pro-formazitting ook relatief vaak dat het dossier nog niet binnen of niet volledig is.

De organisatie en praktijk van pro-formazittingen is in kaart gebracht aan de hand van een schriftelijke enquête en interviews. In de schriftelijke enquête is aan de gerechten gevraagd hoe pro-formazittingen worden geapointeerd en welke afspraken daarover zijn gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. De interviews zijn gehouden met leden van de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de strafadvocatuur en hadden betrekking ervaringen met pro-formazittingen (regiezittingen daaronder begrepen). Uit de enquêtes en interviews die in het vijfde hoofdstuk worden besproken, komt een divers beeld naar voren van een veld in transitie. Het streven is er de afgelopen jaren op gericht de samenwerking tussen OM en ZM te versterken, mede om de output te vergroten en onnodige aanhoudingen te voorkomen. De appointering is bij verschillende gerechten in handen van een verkeerstoren gelegd waarin het gerecht en het parket fysiek samenwerken teneinde een zo efficiënt mogelijke appointering van zaken mogelijk te maken. Dat geldt in het bijzonder voor zaken waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt (gedetineerdzaken), maar ook daarbuiten wordt de samenwerking geïntensiveerd. Bij verschillende hoven wordt gewerkt met gedetineerdkamers die relatief kort na het instellen van hoger beroep regie voeren teneinde een inhoudelijke behandeling op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken zonder verlies van zittingscapaciteit. Het probleem is echter dat rechters en officieren van justitie die de pro-formazitting doen in het merendeel van de gevallen niet ook de zaak inhoudelijk behandelen terwijl hun voor de voorbereiding van een pro-formazitting niet veel tijd ter beschikking wordt gesteld. Dat betekent dat zich meerdere zittingscombinaties (tenminste twee) in één zaak moeten verdiepen. Dat wordt door de respondenten als weinig efficiënt ervaren, maar dat valt rooster-technisch bij de grote gerechten niet anders te organiseren.

De geïnterviewde personen wijzen op het belang dat een pro-formazitting een openbare terechtzitting is waarin aan de verdachte, het slachtoffer of nabestaanden en de samenleving zichtbaar wordt gemaakt wat de stand is van het onderzoek in een zaak en welke stappen in het onderzoek nog moeten worden gezet alvorens een zaak inhoudelijk op het onderzoek ter terechtzitting kan worden behandeld. Het belang en de noodzaak tot het voeren van regie wordt onderkend, maar er wordt wisselend gedacht over de verhouding tot de rechter-commissaris en de mate van bemoeienis die er zou moeten zijn. Enerzijds heeft de rechter-commissaris mogelijk beter zicht op een zaak en kan hij sneller inschatten welke beslissingen genomen moeten worden, anderzijds ligt voor de einduitspraak in een zaak de verant-

woordelijkheid bij de zittingsrechter die zelf moet kunnen bepalen in hoeverre de aangedragen gegevens voldoende zijn om tot een feitelijk en rechtens juiste beslissing te kunnen komen. Duidelijk is dat het feit dat ook de zittingsrechter de mogelijkheid heeft tot het voeren van regie om spelregels vraagt, met name waar het gaat om de verhouding tot de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek en het moment waarop het onderzoek op hem overgaat. Het is aan de wetgever die spelregels op te stellen, waarbij de veranderingen in de positie en rollen van de procesdeelnemers en de relatie tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek niet alleen goed in kaart moeten worden gebracht, maar ook tot heldere keuzes moeten leiden.

Summary

This study is oriented on the practice of pro forma hearings. In a strict sense, the pro forma hearing is a hearing in a criminal case which is held for the purpose of conforming to pre-trial custody terms. The law prescribes that a case in which the suspect is being held in pre-trial custody the trial must start within 104 days, or that the suspect must be released. If the pre-trial investigation has not been completed in a case, whilst the prosecutor wishes to continue to detain the suspect in pre-trial custody, the law provides for a regulation in which the prosecutor – after he has formally submitted the case – can demand that the court suspends the case. Such a hearing is afforded the label of pro forma on the basis of the fact that the investigation at trial is exclusively opened ‘for form’s sake’; the content of the case is not dealt with. Questions have been asked in literature with regards to the desirability of the appointment (scheduling) of a hearing for the sole purpose of continuation of pre-trial custody. This is seen as a waste of precious trial capacity and labour. There are also various questions about the scope of the competencies of the trial judge just before or during the investigation at trial (under which the pro forma hearing is included), in the period in which the pre-trial investigation is still in full progress and another judge, namely the investigating judge, may be involved. In practice, the pro forma hearing is namely also utilized by in particular the defence to put forth all sorts of investigation requests, regarding which the trial judge must in principle come to a decision. Sometimes special hearings are held to that end, which are called direction hearings in practice. A current question is how the directing role of the trial judge is related to that of the investigating judge in the pre-trial investigation and how, with an eye on this, the transition from the pre-trial to the trial investigation should be regulated.

Some discussion has taken place in literature about the pro forma hearing, but empirical research of the practice has thus far not taken place. This study fills that void. The research question is as follows.

With which frequency are pro forma hearings held at district courts and courts of appeal and what is the organization and practice of pro forma hearings at these courts?

This research question must be regarded in light of the issue of pre-trial custody and the transition from the pre-trial investigation to the investigation at trial, for which the legislator seeks to provide statutory regulation. The issue of the transition from the pre-trial investigation to the investigation at

trial and the accompanying transition of competencies from the investigating judge to the trial judge features in both the pro forma hearing as well as the direction hearing. As it is difficult to distinguish between both types of hearings in practice, the direction meeting has (as a variety of the pro forma hearing), also been included in this study. Unlike the pro forma hearing, a direction hearing can also take place if the suspect is not or is no longer in pre-trial custody.

The frequency of pro forma hearings in the years 2013-2014 was researched through the data available in the information systems of the Public Prosecution Service and the Judiciary (RAC-min for first and NIAS for second instance). From the data presented in the fourth chapter, it becomes apparent that a pro forma hearing took place in 3% of the total number of hearings in first instance. Looking only at hearings before a panel of professional judges, the percentage of pro forma hearings lies at 17% of the total number of hearings. The amount of pro forma hearings is substantially higher in appeal than in first instance. Of the total number of hearings held in appeal, 17% was a pro forma hearing. When the statistics are analysed on a case basis, and only criminal cases in which there was pre-trial custody are taken into account, it appears that in first instance, one or more pro forma hearings took place in 9% of these cases. In appeal this is 22%. It may be concluded from this that in first instance, in 9% of the cases, the pre-trial investigation is still in progress at the start of the investigation at trial, in any event that a need exists to appoint a pro forma hearing for the purpose of conforming to the terms of pre-trial custody. In 40% of the hearings, the duration of pre-trial custody at the time of the pro forma hearing is longer than 104 days and in 17% of the hearings longer than 194 days. This is mainly caused by the fact that several pro forma hearings can take place in one criminal case. Pre-trial custody was terminated in 5% of the pro forma hearings in first instance. On a case basis, pre-trial custody was terminated in 7% of the criminal cases with a pro forma hearing. In appeal that number is at least 24%. Pro forma hearings also took place in cases in which the suspect is not or is no longer in pre-trial custody. These do not occur often in first instance (0.4% of all cases in which the suspect is not or is no longer in pre-trial custody and 0.6% of the hearings in cases in which the suspect is not or is no longer in pre-trial custody), in appeal that percentage is both for cases and for hearings 5%. Pro forma hearings appear to mainly take place if the most serious crime for which the suspect is being prosecuted is a violent crime. The data shows that in violence cases and Opium Act cases, multiple pro forma hearings are often held. This is true for both first instance as well as in appeal. In all these cases, more pro forma hearings take place in appeal than in first instance. In on average 31% of the first instance cases with a pro forma hearing, multiple pro forma hearings take place. In appeal that percentage lies at on average 45%. The reasons for holding a pro forma hearing are varied; in first instance they are mostly related to the circumstance that the pre-trial investigation has not been completed at the moment that the case is formally submitted. In appeal, the reason for holding a pro forma hearing is also relatively often that the case file has not been received by the court of appeal or is not complete.

The organization and practice of pro forma hearings was studied through written surveys and interviews. In the written survey, courts were asked how pro forma hearings are appointed and what agreements have been reached in this regard between the Public Prosecution Service and the Judiciary. The interviews were held with members of the Judiciary, the Public Prosecution Service and criminal defense lawyers and regarded experiences with pro forma hearings (including direction hearings). A diverse picture of a field in transition arises from the surveys and interviews, which are discussed in the fifth chapter. In the past years, the objective has been to fortify co-operation between the Public Prosecution Service and the Judiciary, in part to increase output and to prevent unnecessary delays. At different courts, appointment is placed in the hands of a so called traffic control tower, in which the Courts and the Public Prosecution Service co-operate physically in order to make appointment as efficient as possible. This particularly takes place in cases in which the suspect is in pre-trial custody, but co-operation is also intensified outside of these cases. At different courts of appeal, co-operation takes place with detainee chambers which direct cases relatively soon after appeal has been brought, so that the content of the case may be dealt with as soon as possible without loss of trial capacity. The problem is however that in most of the cases, judges and prosecutors who conduct or participate in pro forma hearings are not the judges and prosecutors who deal with the content of the case, whilst the former are not accorded much time for a pro forma hearing. This means that several hearing combinations (at least two) must examine a case. Respondents experience this as inefficient, but from a technical scheduling perspective, this cannot be organised in a different manner at the large courts.

The interviewed persons point out that it is important that a pro forma hearing is a public hearing in which clarity is given to the suspect, the victim or the victim's next of kin and society with regards to the progress in a case and the necessary steps in the investigation before the content of a case can be dealt with at trial. The importance and the necessity of holding direction hearings is emphasised, but there is no agreement about the position of the investigating judge vis-à-vis that of the trial judge and the degree of interference which should take place. On the one hand, the investigating judge may possibly have a better understanding of the case and can estimate which decisions must be taken more quickly. On the other hand, the responsibility for the verdict lies with the trial judge, who must himself be able to determine to what extent the information provided is adequate to reach a factually and legally correct decision. What is clear is that there is a need for playing rules, particularly with regards to the relationship between the investigating judge in the pre-trial investigation and the moment at which the investigation transitions to the trial judge. It is up to the legislator to formulate those playing rules, whereby changes in the position and roles of procedural participants and the relationship between the pre-trial and the trial investigation should not only be well charted, but should also lead to clear choices.

1. Inleiding

1.1. AANLEIDING

In 2012 verscheen van de hand van de Algemene rekenkamer het rapport *Prestaties in de strafrechtketen*. In het rapport wordt een beeld geschetst van de in-, door- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven tussen 1 oktober 2009 en 30 september 2010. De Algemene rekenkamer constateert dat de omvang van de in-, door- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven door gebrekkige informatievoorziening niet volledig in kaart kon worden gebracht. De uitstroom van een deel van de zaken was echter 'niet in lijn met wet- en regelgeving of anderszins ongewenst'.¹ Het rapport kreeg veel aandacht, zowel binnen de strafrechtketen als daarbuiten.²

De minister van Veiligheid en Justitie, die volgens de Algemene rekenkamer de regie moet voeren in het verbeteren van de prestaties van de strafrechtketen, pakte de handschoen op en kwam korte tijd na het verschijnen van het rapport met het programma *Versterking prestaties in de strafrechtketen*, afgekort VPS. VPS heeft onder andere tot doel de samenwerking tussen ketenpartners (waaronder het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur) te versterken.³ Onderdeel van VPS is een wetgevingsprogramma dat moet leiden tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering.⁴ Het huidige Wetboek van Strafvordering is volgens de minister verouderd, bevat onnodige of complexe procedures, is techniekafhankelijk en vertraagt het strafproces.⁵ Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt beoogd op deze terreinen verbeteringen door te voeren, teneinde de kwaliteit en prestaties van de strafrechtspleging te doen toenemen.

Een van de onderwerpen van het wetgevingsprogramma tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering is (verdere) herstructurering van de regelgeving met betrekking tot het voorbereidend onderzoek.⁶ Als uitgangspunt voor die herstructurering geldt dat 'het voorbereidend onder-

1 *Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2, p. 9.*

2 Groenhuijsen 2012.

3 *Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 204, p. 2.*

4 *Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 165, p. 9; Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 177, p. 7.*

5 Aanvulling discussienota VPS-wetgevingsprogramma onderdeel 'RC en Raadkamer', p. 1.

6 In dit rapport verstaan wij onder voorbereidend onderzoek het onderzoek dat aan de behandeling ter terechtzitting vooraf gaat (art. 132 Sv). Daaronder worden verstaan het opsporingsonderzoek, het onderzoek door de rechter-commissaris en het strafrechtelijk-financieel onderzoek (Corstens/Borgers 2014, p. 235-237).

zoek het fundament blijft van het onderzoek ter terechtzitting en van de in die zaak te nemen afdoeningsbeslissing. Het moet een volledig en zorgvuldig beeld geven van wat in een concrete zaak aan onderzoek is verricht.⁷ De gedachte daarachter is dat door in een vroeg stadium van het proces het procesdossier zo veel mogelijk te completeren, dit nodeloze vertraging van de inhoudelijke behandeling van een zaak kan voorkomen. Het vroegtijdig horen van getuigen en uitvoeren van overig relevant onderzoek bevordert de deugdelijkheid en kwaliteit van de over de zaak te nemen beslissingen en kan helpen gerechtelijke dwalingen te voorkomen, aldus de opstellers van de concept-contourennota.⁸ De praktijk leert dat nogal wat zaken niet inhoudelijk kunnen worden behandeld op het geappointeerde moment, omdat bij aanvang van het onderzoek ter terechtzitting het vooronderzoek nog niet gereed is. In gevallen waarin verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, moet het onderzoek ter terechtzitting echter binnen de wettelijke termijn van 104 dagen beginnen (artikel 66 lid 2 Sv). In onderzoek naar zwaardere misdrijven komt het geregeld voor dat de maximale termijn voor voorlopige hechtenis niet volstaat om het voorbereidend onderzoek af te ronden. Het onderzoek ter terechtzitting vindt in een dergelijk geval *pro forma* plaats,⁹ tijdens welke terechtzitting het onderzoek wordt aangehouden voor (on-) bepaalde tijd. Tijdens een pro-formazitting wordt de zaak niet inhoudelijk behandeld, maar kunnen procesdeelnemers wel allerlei andere zaken aan de orde stellen. Zo kan de verdediging bij die gelegenheid de opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis verzoeken (artikel 69 en 80 Sv). Tevens kan tijdens de pro-formazitting de stand van het onderzoek worden besproken. De verdediging kan op dat moment ook haar (nadere) onderzoekswensen kenbaar maken, waarop de rechtbank in bepaalde gevallen een beslissing moet nemen. Naast het nemen van beslissingen over de voorlopige hechtenis kan op de pro-formazitting dus ook regie worden gevoerd door de zittingsrechter. Onder regie wordt in dit rapport verstaan de sturing op de voortgang en inhoud van het strafvorderlijk onderzoek naar de verdachte en de behandeling van de zaak (voorafgaand en) ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting ten behoeve van het nemen van een effectieve (lees: voortvarende en rechtens en feitelijk juiste) beslissing met inachtneming van de rechten van de verdediging en andere in een zaak relevante belangen.¹⁰ In bepaalde gevallen wordt voor het voeren van regie zelfs extra tijd ingeruimd of een aparte bijeenkomst belegd. Die bijeenkomst wordt een

7 Concept Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 41; Discussiestuk RC en Raadkamer 2014, p. 18.

8 Aanbiedingsbrief bij de Concept Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 10.

9 Verrest (2011a, p. 26) stelt in een digitale publicatie in *Recht en overheid* op basis van onderzoek dat het in 2005 ging om ongeveer 2300 zaken op in totaal 13.200 meervoudige kamerzaken in dat jaar.

10 Vgl. Groos en Den Otter 2015, p. 165.

regiezitting genoemd. De termen pro-formazitting en regiezitting ontbreken in het huidige Wetboek van Strafvordering.

Voor de verdachte is de pro-formazitting een belangrijk moment in het strafproces, omdat dit een nieuwe fase inluidt van de procedure waarin hij onder meer toegang heeft tot de processtukken en zijn zaak op een openbare terechtzitting wordt besproken. Vanuit de literatuur zijn echter vraagtekens gezet bij de wenselijkheid om een zitting te appointeren uitsluitend ten behoeve van het voortduren van de voorlopige hechtenis.¹¹ Dit wordt door sommigen wel gezien als een verspilling van tijd en mankracht.¹² Bovendien leven er allerlei vragen over de reikwijdte van bevoegdheden van de zittingsrechter en de rechter-commissaris op het moment dat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, terwijl het opsporingsonderzoek nog in volle gang is er uit moet zien.¹³

Uit de concept Contourennota Modernisering van het Wetboek van Strafvordering, die op 3 februari 2015 in consultatie is gegaan, en uit de daaraan voorafgegane (relevante) discussiestukken, blijkt dat wordt nagedacht over wijziging van de wettelijke regeling ten aanzien van de pro-formazitting. De minister van Veiligheid en Justitie neemt al een voorschot op de plaats van dit type zittingen in het nieuwe wetboek door te stellen dat pro-formazittingen 'in beginsel' komen te vervallen.¹⁴ Om tot wijziging van de huidige regeling te kunnen komen is echter niet alleen inzicht nodig in de knelpunten zoals deze in rechtswetenschappelijke literatuur zijn geformuleerd, maar ook in de huidige praktijk van pro-formazittingen. Over de pro-formazittingen is het nodige geschreven en gediscussieerd, maar hoe de praktijk van pro-formazittingen eruit ziet, is niet eerder onderzocht. Zo is niet bekend hoe vaak per jaar pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven voorkomen, hoe pro-formazittingen in de rechtspraak zijn georganiseerd en hoe de praktijk van pro-formazittingen eruit ziet en door de verschillende actoren (rechter, rechter-commissaris, Openbaar Ministerie en verdediging) wordt beleefd en gewaardeerd.

11 Zie bijvoorbeeld Fokkens en Otte 2009, p. 151-152 en Hartevelde 2004, p. 508-509.

12 Zie *Kamerstukken II 1988/98*, 21 251, nr. 3, p. 33.

13 Zie hierover par. 3.6.2.

14 De gedachte is dat 'de raadkamer straks – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – kan beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet'. Aanbiedingsbrief bij de Concept Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 13.

1.2. VRAAGSTELLING

De onderzoeksvraag van deze studie luidt daarom als volgt:

Wat is de frequentie van pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven en hoe ziet de organisatie en de praktijk van pro-formazittingen bij deze gerechten eruit?

Het onderzoek richt zich op het aantal pro-formazittingen dat zowel bij rechtbanken als bij gerechtshoven heeft plaatsgevonden gedurende de periode 2013 tot en met 2014. Het gaat daarbij om zittingen die als pro-formazitting en/of regiezitting op de zogenoemde 'rol' staan omschreven. Onderzocht wordt hoeveel pro-formazittingen er in die periode zijn gehouden en bij welk type delict zij voorkomen. Tevens wordt onderzocht in hoeverre er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak voorkomen en hoe lang de voorlopige hechtenis al duurt op het moment dat de pro-formazitting wordt gehouden. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre er op deze punten verschillen bestaan tussen arrondissementen.

Naast de frequentie richt dit onderzoek zich ook op de organisatie van pro-formazittingen (regiezittingen daaronder begrepen). Dit betreft de wijze van appointering en afspraken (al dan niet met het Openbaar Ministerie) over de wijze waarop pro-formazittingen worden ingeroosterd. Tevens worden eventuele afspraken meegenomen over de rol van de voorzitter van de strafkamer voorafgaand aan de (regie)zitting en eventuele afspraken tussen de rechtbank en het kabinet rechter-commissaris in verband met het voeren van regie over het onderzoek.

Ten slotte richt het onderzoek zich op de wijze waarop pro-formazittingen in de rechtspraktijk plaatsvinden, waaronder de voorbereiding van het dossier door de rechtbank of het gerechtshof, de regie voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting en de afhandeling na afloop van de zitting. In dit verband wordt onder andere gekeken naar de informatievoorziening tussen rechtbank (of gerechtshof), Openbaar Ministerie en verdediging voorafgaand aan de zitting; de vorm van verwijzing naar de rechter-commissaris (gesloten of (half) open); de intensiteit van de beoordeling van vorderingen of verzoeken tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis en de motivering van de daaropvolgende beslissing en de wijze waarop andere vorderingen of verzoeken van de zijde van het Openbaar Ministerie en de verdediging worden beoordeeld.

1.3. DEFINIËRING VAN PRO-FORMAZITTING

Het object van onderzoek is – als gezegd – de zogeheten pro-formazitting. De pro forma betreft niet een duidelijk omljnd concept in het Wetboek van Strafvordering. Er zijn meerdere zaken die voorafgaand aan of na afloop van het onderzoek ter terechtzitting het etiket 'pro forma' krijgen. Een pro-formazit-

ting in zijn 'zuivere vorm' is een openbare terechtzitting die wordt ingepland omwille van de inachtneming van de wettelijke termijnen voor voorlopige hechtenis en waar geen inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsvindt, omdat het onderzoek naar de verdachte nog niet gereed is. Zoals hierboven reeds duidelijk werd kunnen op de pro-formazitting ook allerlei zaken aan de orde komen omtrent de voortgang en inrichting van het onderzoek naar de verdachte. Het onderscheid tussen een pro-formazitting en een regiezitting is daarom niet altijd helder te markeren (temeer omdat op een regiezitting ook de voorlopige hechtenis aan de orde kan worden gesteld). Bovendien is het zo dat zaken die aanvankelijk inhoudelijk zouden worden behandeld (en als zodanig op de rol staan), later ook als *pro forma* kunnen worden aangeduid omdat de inhoudelijke behandeling om bepaalde redenen geen doorgang kon vinden (bijvoorbeeld door afwezigheid van de raadsman of de tolk).

Nu de wetgever zich ook uitdrukkelijk de vraag stelt vanaf welk moment de zittingsrechter de regievoering moet overnemen van de rechter-commissaris,¹⁵ wordt de regiezitting ook meegenomen in dit onderzoek; ook voor die gevallen waarin het strafzaken tegen verdachten betreft die zich niet of niet langer in voorlopige hechtenis bevinden en waarbij het voortduren van de voorlopige hechtenis dan ook geen thema is.

Dit betekent dat het begrip *pro forma* in deze studie in ruime zin wordt gehanteerd: ook de regiezitting wordt tot de pro-formazitting gerekend. Dit onderzoek richt zich derhalve op terechtzittingen die plaatsvinden ten overstaan van de meervoudige kamer van de rechtbank en het hof met het oog op de naleving van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis en/of omwille van het voeren van regie over het onderzoek. Ofwel, negatief geformuleerd wordt met de pro-formazitting in dit onderzoek bedoeld op zittingen ten overstaan van de meervoudige kamer van de rechtbank of het hof waarin niet tot inhoudelijke behandeling van de strafzaak (of de ontnemingsvordering) wordt overgegaan. Dit onderzoek richt zich echter niet op de zittingen die niet als pro-formazitting en/of regiezitting zijn aangebracht, maar door aanhouding van het onderzoek ter terechtzitting achteraf een pro-formazitting werden.

Bij het kwantitatieve deel van dit onderzoek met betrekking tot de frequentie van pro-formazittingen worden in ieder geval de zittingen meegenomen die als 'pro forma' of als 'regie' in de informatiesystemen van het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur zijn aangeduid. Waar nodig zal in de tekst onderscheid worden gemaakt tussen de pro-formazitting die primair wordt geïnterpreteerd omwille van het voortduren van de voorlopige hechtenis (maar waarop ook andere zaken dan de voorlopige hechtenis aan de orde kunnen komen) en de regiezitting die primair wordt geïnterpreteerd ten behoeve van de sturing van het onderzoek (maar waarop – in voorkomende gevallen – ook het voortduren van de voorlopige hechtenis aan de orde kan worden gesteld).

15 Aanbiedingsbrief bij de Concept Contourennota Wetboek van Strafvordering, p. 13.

1.4. OPBOUW VAN HET RAPPORT

In het tweede hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken die zijn gebruikt om de bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden. Het derde hoofdstuk omvat een bespreking van het juridisch kader op grond waarvan pro-formazittingen in strafzaken op het moment van schrijven van dit rapport kunnen plaatsvinden. In het vierde hoofdstuk komt de frequentie van pro-formazittingen aan de orde op basis van de resultaten van de kwantitatieve data-analyse. Vervolgens wordt in het vijfde hoofdstuk aan de hand van de resultaten van de digitale enquête en de interviews de organisatie van pro-formazittingen uiteengezet. Dat hoofdstuk staat tevens in het teken van de praktijk en de wijze waarop deze door de verschillende procesdeelnemers wordt beleefd en gewaardeerd. In hoofdstuk 6 wordt gereflecteerd op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken met het oog op het identificeren van knelpunten en de beantwoording van de vraag of er aanleiding is om op dit punt nadere wettelijke voorzieningen te treffen.

2. | Onderzoeksmethoden

2.1. INLEIDING

In dit onderzoek staat de vraag centraal: *‘Wat is de frequentie van pro-formazittingen bij rechtbanken en gerechtshoven en hoe ziet de organisatie en de praktijk van pro-formazittingen bij deze gerechten eruit?’* In deze onderzoeksvraag komen drie deelonderwerpen aan bod: a) de frequentie van pro-formazittingen; b) de organisatie van die zittingen; en c) de waardering van de huidige praktijk van pro-formazittingen. Deze drie onderwerpen vereisen elk specifieke onderzoeksmethoden. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt daarom gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, die aansluiten bij de deelonderwerpen. Deze methoden worden in de volgende paragrafen uiteengezet.

2.2. DE FREQUENTIE VAN PRO-FORMAZITTINGEN: KWANTITATIEVE ANALYSES

De vragen met betrekking tot de frequentie van pro-formazittingen worden kwantitatief onderzocht en betreffen de jaren 2013-2014 (zie hoofdstuk 4). Op zaaksniveau wordt onderzocht bij welk delicttype pro-formazittingen voorkomen, hoe vaak er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak zijn en wat het tijdsbestek tussen die pro-formazittingen is. Omdat er in één strafzaak meerdere terechtzittingen kunnen plaatsvinden – al dan niet pro forma – wordt ook op zittingsniveau onderzocht hoe veel pro-formazittingen er hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt onderzocht wat de duur van de voorlopige hechtenis is ten tijde van de pro-formazitting en hoe vaak de voorlopige hechtenis op een pro-formazitting wordt opgeheven. Bij de analyses wordt ook aandacht besteed aan verschillen tussen gerechten op al deze punten.

De data die voor dit onderzoek gebruikt worden zijn afkomstig uit RAC-min en uit NIAS.¹ RAC-min is het informatiesysteem van het Parket-Generaal van het OM en is de opvolger van OM-data. Waar OM-data alleen informatie bevatte uit het registratiesysteem van de staande en de zittende magistratuur COMPAS, bevat RAC-min ook informatie uit het nieuwere registratiesysteem Geïntegreerd Processysteem (GPS). RAC-min biedt inzicht in de instroom van zaken bij het OM en de afhandeling van die zaken

1 Zie voor meer informatie over RAC-min: De Heer-de Lange en Kalidien 2014.

door het OM en door de rechter. Per zaak is uitgebreide informatie beschikbaar over de aard van de gepleegde feiten en de beslissingen die het OM en de rechter in de zaak hebben genomen. De data zijn door het WODC geleverd in twee aparte bestanden: zaaksgegevens en zittingsgegevens.

Voor dit onderzoek zijn alle strafzaken geselecteerd waarin in de periode 2013-2014 één of meerdere zittingen hebben plaatsgevonden. Van deze zaken zijn in het bijbehorende bestand met de zittingsgegevens de zittingen aangemerkt die pro forma hebben plaatsgevonden.² Ook is berekend wat het tijdsverloop is tussen opeenvolgende pro-formazittingen in een strafzaak. Door zittingsgegevens te aggregeren naar zaaksniveau is berekend hoeveel pro-formazittingen er in een zaak hebben plaatsgevonden. Deze geaggregeerde gegevens zijn vervolgens gekoppeld aan het bestand met de zaaksgegevens. Uit deze zaaksgegevens kan worden afgeleid in welk arrondissement de zaak is behandeld,³ wat het type delict is van het zwaarste feit waarvoor de verdachte is gedagvaard⁴ en of de verdachte voorlopig gehecht was.

Er zijn in het databestand RAC-min verschillende variabelen waaruit kan worden afgeleid of er sprake was van voorlopige hechtenis: de startdatum van de voorlopige hechtenis, de einddatum, het aantal dagen hechtenis en het aantal dagen voorarrest. Deze variabelen geven in 13% van de zaken niet eenduidig aan of de verdachte voorlopig gehecht was. Er is dan bijvoorbeeld wel een einddatum, maar geen startdatum van de voorlopige hechtenis ingevuld. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om de verschillende variabelen over de voorlopige hechtenis samen te nemen, waardoor het mogelijk was om zaken aan te merken als zaken waarin sprake was van voorlopige hechtenis indien: a) de start- of einddatum van de voorlopige hechtenis bekend zijn, maar deze data niet hetzelfde zijn, omdat in die gevallen de verdachte dezelfde dag alweer vrijgelaten is; of b) het aantal dagen hechtenis bekend is en groter is dan 0; of c) het aantal dagen voorarrest bekend is en groter is dan 6. Op die manier worden zaken waarin de verdachte alleen in verzekering gesteld is (voor ten hoogste 3 dagen met maximaal eenmaal een verlenging voor ten hoogste 3 dagen (art. 58 lid 2 Sv)) niet aangemerkt als zaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis. Ook als de voorlopige hechtenis is geschorst, telt de zaak mee als een zaak waarin sprake is van voorlopige hechtenis.

2 Een zitting is als pro forma aangemerkt als het veld 'redenbeh' (reden behandeling) één van de volgende drie waarden had: 'AHEPF' (Aanhouding na eerste aanleg pro forma), 'AHEPFA' (Aanh. na eerste aanleg pro forma (aanz.)), of 'DVEPF' (Dagvaarden in eerste aanleg pro forma).

3 Een aantal strafzaken was al aangevangen voor de gerechtelijke herindeling in 2013 van 19 naar 11 arrondissementen. Voor deze strafzaken hebben we het arrondissement omgezet naar de nieuwe indeling.

4 Het betreft hier de zogenaamde maatschappelijke classificatiecode van het delict, zoals die in RAC-min staat vermeld.

Uit de combinatie van de zaaks- en zittingsgegevens kan worden afgeleid hoeveel pro-formazittingen er in een zaak hebben plaatsgevonden, voor welk type delicten, wat het tijdsbestek tussen de pro-formazittingen was en in welk arrondissement de zaak berecht is.

Gegevens over de frequentie van pro-formazittingen die in hoger beroep bij gerechtshoven hebben plaatsgevonden zijn afkomstig uit het Nieuwe Appel Systeem (NIAS). Net als de gegevens over de strafzaken in eerste aanleg bevatten deze data alle strafzaken waarin in 2013-2014 zittingen hebben plaatsgevonden.⁵ Van iedere zitting in een strafzaak is bekend in welk ressort de zaak behandeld is, voor welk delicttype de verdachte vervolgd wordt,⁶ of een zitting pro forma heeft plaatsgevonden,⁷ wat het tijdsverloop tussen zittingen is en of er sprake was van voorlopige hechtenis.

2.3. DE ORGANISATIE VAN PRO-FORMAZITTINGEN: SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

Voor beantwoording van de vragen over het tweede deelonderwerp, de organisatie van pro-formazittingen, is gebruik gemaakt van een schriftelijke enquête. Deze vragenlijst is door het LOVS digitaal verstuurd naar alle rechtbanken en gerechtshoven in Nederland. In de vragenlijst wordt gevraagd naar de afspraken over de organisatie van en werkafspraken en regievoering bij pro-formazittingen. Ook is geïnformeerd naar afspraken met het Openbaar Ministerie over pro-formazittingen. De rechtbanken en gerechtshoven zijn als onderdeel van de vragenlijst tevens gevraagd om alle rapporten, werkafspraken, protocollen en dergelijke met betrekking tot de binnen een gerecht ontwikkelde procedure over pro-formazittingen aan het onderzoeksteam toe te zenden. Met de informatie die uit de vragenlijsten is verkregen, zijn ook verschillen tussen rechtbanken en gerechtshoven in kaart gebracht.

2.4. DE PRAKTIJK VAN PRO-FORMAZITTINGEN: INTERVIEWS

Om het derde deelonderwerp, de praktijk van pro-formazittingen, in kaart te brengen is er voor gekozen semigestructureerde interviews af te nemen in persoon met leden van zowel de zittende magistratuur als de staande magistratuur en de advocatuur. Semigestructureerde interviews hebben als voordeel dat in ieder interview dezelfde vragen worden gesteld, waardoor antwoorden van verschillende respondenten goed met elkaar kunnen worden

5 Zittingen die plaatsvonden bij de Raadkamer Gevangenhouding zijn uit de dataset verwijderd.

6 Het delicttype wordt aangeduid door middel van de maatschappelijke classificatie code zoals die door het CBS wordt gehanteerd.

7 Een zitting is als pro forma aangemerkt als het veld 'reden op zitting' de waarde 'Pro-forma-behandeling' of 'Regiezitting' had.

vergeleken, maar dat er ook ruimte bestaat om door te vragen. Op basis van de interviews is in kaart gebracht welke ervaring de geïnterviewden hebben met de regievoering en met de naleving van afspraken. Ook is gevraagd naar het verloop van een pro-formazitting en een regiezitting. De vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage 2 tot en met Bijlage 4. De vragenlijsten zijn voorafgaand aan de interviews aan de respondenten toegestuurd zodat zij zich goed konden voorbereiden op de vragen. Voorafgaand aan de interviews is tevens uitgelegd dat het onderhavige onderzoek betrekking heeft op pro-formazittingen in de periode 2013-2014.

Voor wat betreft de personen die zijn geïnterviewd, zijn binnen de staande magistratuur en de advocatuur personen geselecteerd die (ruime) ervaring hebben met pro-formazittingen. Ook de geïnterviewde rechters en raadsheren hebben ruime ervaring met de praktijk en de organisatie van pro-formazittingen. Om de rechterlijke macht niet te veel te belasten, is er voor gekozen om het onderzoek niet uit te voeren bij alle rechtbanken en gerechtshoven, maar bij een selectie daarvan. Met het oog op geografische spreiding en de wens om zowel grote als kleine arrondissementen in het onderzoek te betrekken zijn interviews afgenomen met rechters in de rechtbanken Den Haag, Limburg, Noord-Holland, Noord-Nederland en Rotterdam en met raadsheren in de gerechtshoven 's-Hertogenbosch, Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden.

De interviews zijn gehouden met in totaal tien rechters (telkens twee rechters per rechtbank), en drie raadsheren (één raadsheer per gerechtshof). Ook de voorzitter van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht is bevestigd. Daarnaast zijn in dezelfde arrondissementen gesprekken gevoerd met vijf officieren van justitie en van ieder ressortsparket één advocaat-generaal. Ten slotte werden zeven advocaten geïnterviewd. Deze advocaten zijn gevestigd in één van de arrondissementen die voor dit onderzoek geselecteerd zijn. De advocaten die benaderd zijn, vormen geen aselechte steekproef van alle advocaten in Nederland: zij zijn geselecteerd omdat zij deel uitmaken van de netwerken van de onderzoekers of van de leden van de begeleidingscommissie en waarvan bekend was dat zij ruime ervaring met pro-formazittingen hebben.

Totaal zijn er voor deze studie elf rechters, drie raadsheren, vijf officieren van justitie, drie advocaten-generaal en zeven advocaten geïnterviewd. De gegevens uit de interviews zijn geanonimiseerd en niet tot individuen te herleiden. De interviews worden niet alleen gebruikt om het derde deelonderwerp over de praktijk van pro-formazittingen in kaart te brengen, maar ook om bevindingen uit de kwantitatieve data over de frequentie van pro-formazittingen en gegevens die uit de schriftelijke enquête over de organisatie van pro-formazittingen zijn verkregen, nader te duiden.

3. Het juridisch kader van pro-forma- en regiezittingen in strafzaken

3.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst op grond waarvan pro-formazittingen in strafzaken anno 2015 kunnen plaatsvinden. Allereerst wordt stilgestaan bij het ontstaan van de oorspronkelijke wettelijke regeling (paragraaf 3.2). Ook de invoering van de huidige regeling en de betekenis ervan wordt behandeld (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 worden de verschillende zittingen bestudeerd die als pro-formazitting worden aangemerkt. Dat biedt vervolgens de mogelijkheid stil te staan bij de regiezitting als bijzondere variant van de pro-formazitting (paragraaf 3.5). Regievoering door de rechter vindt echter niet alleen plaats in het kader van deze regiezitting, maar ook door de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek op grond van art. 185 lid 2 Sv en door de voorzitter van de strafkamer in zogeheten voorzittersbeslissingen. Hoewel deze regelingen niet als pro-formazitting gelden, roept de verhouding tussen de pro-formazitting en deze vormen van regie door de rechter wel vragen op, reden waarom zij in paragraaf 3.6 worden besproken. Het hoofdstuk wordt afgerond met een conclusie (paragraaf 3.7).

3.2. ONTSTAAN VAN DE WETTELIJKE REGELING VAN PRO-FORMAZITTINGEN IN STRAFZAKEN

De wet biedt sinds 1973 de officier van justitie de mogelijkheid om, onmiddellijk nadat hij de zaak heeft voorgedragen, schorsing van het onderzoek op de terechtzitting te vorderen, onder de voorwaarde dat hij de verdachte daarvan bij de dagvaarding op de hoogte heeft gesteld (art. 280a (oud) Sv).¹ De invoering van deze bepaling viel samen met de invoering van de maximering van de duur van de voorlopige hechtenis. Het gevolg daarvan was dat de voorlopige hechtenis was beperkt tot een duur van maximaal 102 dagen.² Na ommekomst van die termijn moet de verdachte in vrijheid worden gesteld, tenzij de officier van justitie de zaak op het onderzoek ter terechtzitting aanhangig heeft gemaakt. In dat geval 'blijft het bevel van kracht totdat een termijn van dertig dagen na de dag van de einduitspraak is

1 Wet van 26 oktober 1973, *Stb.* 1973, 509 (i.w.tr. op 1 januari 1974).

2 Maximaal 2 keer 6 dagen bewaring en maximaal 3 keer 30 dagen gevangenschap (art. 64 en 66 (oud) Sv).

verstreken' (art. 66 (oud) Sv). In de discussie naar aanleiding van het wetsvoorstel werd aangevoerd dat zaken na 102 dagen niet altijd zittingsrijp zijn. Voor die gevallen moet, zo werd onder andere gesteld, het mogelijk zijn de voorlopige hechtenis te laten voortduren, ook al kan met een inhoudelijke behandeling van de zaak nog geen aanvang worden gemaakt. De wetgever koos, naar aanleiding van deze opmerkingen, er in de Memorie van Antwoord voor een nieuwe bepaling in het leven te roepen waarin het onderzoek ter terechtzitting, nadat de zaak door de officier van justitie is voorgelegd, door de rechtbank³ kan worden geschorst.⁴ Art. 277a (oud) Sv bepaalde dat schorsing niet langer dan een maand mag duren, tenzij sprake is van 'klemmende redenen', in welk geval schorsing niet langer dan drie maanden mag duren. Schorsing voor onbepaalde tijd was op grond van art. 277a (oud) Sv mogelijk, mits de rechtbank 'een uiterste termijn' bepaalde 'binnen welke dat onderzoek moet worden hervat.' Op die manier werd een 'effectieve controle op de voortgang van het onderzoek en daarmee op de duur van de voorlopige hechtenis (...) verzekerd.'⁵ De tekst van de bepaling sluit meerdere schorsingen niet uit.⁶

Het voorstel werd met gemengde gevoelens ontvangen.⁷ Een belangrijk bezwaar was dat, doordat het onderzoek ter terechtzitting een aanvang neemt, de verdachte de beschikking moet krijgen over alle stukken, terwijl dat wellicht niet in het belang van het nog niet afgeronde voorbereidend onderzoek is. Dat bezwaar was volgens de minister niet van doorslaggevend belang. 'De ondergetekende acht het toch minder juist wanneer een al enige maanden gedetineerde verdachte, en zijn raadsman, nog steeds in het onzekere verkeren omtrent de inhoud van een of meer bezwarende verklaringen in het dossier.'⁸ Een ander bezwaar dat in de parlementaire stukken wordt genoemd, is de onmogelijkheid na dagvaarding alsnog te seponeren. Ook de omstandigheid dat de wettelijke termijn van 102 dagen de rechter-commissaris dwingt zijn onderzoek te stoppen, om dat vervolgens nadat de zitting is geschorst weer te kunnen oppakken, wekte bevreemding op. Deze bezwaren wogen volgens de minister van Justitie niet op tegen de voordelen van de regeling.

3 De regeling was op het geding in hoger beroep niet van toepassing (*Kamerstukken II* 1974/75, 13 235, nrs. 1-3, p. 6).

4 Art. 280a (oud) Sv was niet de enige bepaling die werd ingevoerd voor het geval het voorbereidend onderzoek na 102 dagen nog niet was afgerond. Het voert te ver in dit onderzoek bij de andere regelingen stil te staan. Zie Balkema 1980, p. 75-77; Van Veen en Balkema 1982, p. 64-66.

5 *Kamerstukken II* 1972, 9994, nr. 8, p. 4.

6 T&C Sv, aant. 1b bij art. 282.

7 Zie samengevat Uit Beijerse 1998, p. 172-173.

8 *Kamerstukken II* 1972, 9994, nr. 8, p. 4. Ook het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep (met het wetsvoorstel mogelijk geworden voordat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen) was sommigen een doorn in het oog (*Handelingen II*, 5 juni 1973, p. 1719). Vgl. *Handelingen II*, 27 september 1997, p. 2335.

‘Van de verplichting om een zaak tegen een preventief gedetineerde verdachte binnen een gefixeerde termijn ter terechtzitting aanhangig te maken, mag ongetwijfeld in het algemeen een tendentie tot versnelling van de procedure, en aldus een gunstig effect op de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis, worden verwacht. In het voorgestelde systeem komt de zaak uiterlijk na 3 ½ maand onder ogen van de rechters die daarover hebben te vonnissen. Zonder duidelijke noodzaak (...) zullen zij niet licht geneigd zijn tot schorsing van het onderzoek op de terechtzitting, met het daaraan inherente tijdverlies voor allen die bij de zaak zijn betrokken.’⁹

Dit citaat maakt onder meer duidelijk dat de rechtbank slechts op goede gronden tot schorsing van het onderzoek ter terechtzitting kan besluiten, waarbij de omstandigheid dat verdachte voorlopig gehecht is moet worden meegewogen bij de beslissing.

Een deel van de Tweede Kamer probeerde de minister tot een alternatief te bewegen. Het idee om ‘de geldigheidsduur van de voorlopige hechtenis meer dan tweemaal te verlengen, mits na overleg tussen rechter-commissaris, officier van justitie, raadsman en verdachte deze laatste zich hier schriftelijk mee akkoord verklaart’ werd door de minister van Justitie om de navolgende redenen afgewezen:

‘een dergelijke aanvulling [zou] het toch al ingewikkeld geheel van voorschriften omtrent de geldigheidsduur en verlenging van bevelen tot voorlopige hechtenis nog ingewikkelder maken. Zij kan immers de uitzonderingsregeling [de art. 277a en 280a Sv] niet geheel vervangen. Die uitzonderingsregeling zou in ieder geval in beginsel toepasselijk moeten blijven in het geval dat de verdachte niet aan de verlenging van het bevel tot voorlopige hechtenis zou wensen mee te werken. Aan het hier besproken alternatief kleeft naar de mening van de ondergetekende verder het bezwaar dat het door de verdachte gemakkelijk als een middel tot het uitoefenen van pressie op hem of als een erkenning van schuld kan worden opgevat. Bovendien lijkt het onvoldoende rekening te houden met het geval dat de verdachte die aanvankelijk akkoord is gegaan met de verlenging van het bevel tot voorlopige hechtenis, nadien van gedachten verandert en er zich daarbij b.v. op beroept onvoldoende besef van de draagwijdte van zijn toestemming te hebben gehad. De vraag of een dergelijke oplossing niet in de toekomst mogelijk moet worden gemaakt, zou de ondergetekende dan ook ontkenkend willen beantwoorden. Uiteraard wil dit niet zeggen dat hij niet bereid zou zijn om, indien de voorgestelde regeling op bepaalde punten niet bevredigend mocht blijken te functioneren, zich te bezinnen op middelen waardoor in die situatie verbetering kan worden gebracht.’¹⁰

9 *Kamerstukken II 1972, 9994, nr. 8, p. 16.*

10 *Kamerstukken I, 1973/74, 9994, nr. 14, p. 5.*

Het onderzoek ter terechtzitting op grond van art. 280a Sv werd dus als een uitzondering beschouwd. Als uitgangspunt gold dat een zaak na maximaal 102 dagen voorlopige hechtenis zittingsrijp moet zijn. Tevens is van belang te vermelden dat de minister de regeling van art. 280a (oud) Sv beschouwde als een regeling die als centraal onderwerp heeft de vordering tot schorsing, niet het al dan niet verlengen van de voorlopige hechtenis.¹¹ Dat laat zich verklaren door de omstandigheid dat de wetgever heeft gemeend dat wanneer het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, de voorlopige hechtenis kan voortduren tot dertig dagen na de einduitspraak.¹² Formeel hoeft over het voortduren van de voorlopige hechtenis niet zonder meer te worden beslist. Dat de wetgever de regeling in het licht van de voorlopige hechtenis en het beperken van de duur daarvan heeft ingevoerd, blijkt uit het gegeven dat tot schorsing met langer dan een maand slechts om 'klemmende redenen' kan worden besloten. Met klemmende redenen drukt de wetgever uit dat de rechter een afweging moet maken tussen enerzijds het belang van het onderzoek en anderzijds het voortduren van de voorlopige hechtenis.¹³ Het ligt natuurlijk wel voor de hand dat over het voortduren van de voorlopige hechtenis tijdens de schorsingsprocedure ex art. 280a (oud) Sv discussie kan ontstaan. De wetgever heeft niet voor niets de duur van de voorlopige hechtenis willen beperken. De regeling van art. 280a (oud) Sv doorkruist die maximering, wat voor de verdediging reden kan zijn om tegen het voortduren van de voorlopige hechtenis in het geweer te komen. Daarover wordt in de parlementaire behandeling echter niets vermeld.

3.3. DE INVOERING VAN ART. 282 SV

In 1998 trad de Wet herziening onderzoek ter terechtzitting in werking.¹⁴ Art. 280a (oud) Sv werd vervangen door art. 282 Sv, dat sindsdien vrijwel ongewijzigd is gebleven.¹⁵ De parlementaire geschiedenis van art. 282 Sv is kort. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het artikel is samengesteld uit het eerste, tweede en derde lid van art. 277a (oud) Sv, 'aangevuld

11 De vordering kan worden afgewezen. Een 'redelijk gemotiveerde vordering [tot schorsing van het onderzoek ter terechtzitting] zal overigens zeker niet licht worden afgewezen', aldus nog de minister. Zie *Kamerstukken II* 1972, 9994, nr. 8, p. 16.

12 Zie art. 66 (oud) Sv. Bij Wet van 22 april 1998, *Stb.* 1998, 250 (i.w.tr. op 15 mei 1998) is het aantal dagen verhoogd naar zestig (art. 66 lid 2 Sv).

13 Tot verlenging met drie maanden zal 'slechts bij zeer hoge uitzondering' (mogen) worden beslist, bijv. wanneer de verdachte een psychiatrisch onderzoek moet ondergaan. Zie *Kamerstukken II* 1972, 9994, nr. 8, p. 8, 16.

14 Wet van 15 januari 1998, *Stb.* 1998, 33 (i.w.tr. op 1 februari 1998).

15 Oorspronkelijk gold de regeling, net als art. 280a (oud) Sv, niet voor de fase van het hoger beroep. Dat is veranderd met de Wet van 5 oktober 2006, *Stb.* 2006, 470 (i.w.tr. op 1 maart 2007). De wijziging moet worden gezien in het licht van het doel van het wetsvoorstel: 'de inrichting van het hoger beroep als een in aansluiting op de eerste aanleg voortbouwende behandeling' (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 50).

met de op dezelfde situatie betrekking hebbende bepaling uit artikel 280a.' Tevens wordt duidelijk gemaakt wat de strekking van deze regeling is: 'Het betreft een specifieke regeling voor de schorsing van het onderzoek indien de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt.'¹⁶ Inhoudelijk is aan de regeling dus niets gewijzigd. Deze omschrijving sluit niet uit dat tijdens de pro-formazitting (ook) over andere onderwerpen kan worden gesproken dan de vordering tot schorsing en/of het voortdueren van de voorlopige hechtenis. In de Memorie van Toelichting en in de verdere parlementaire behandeling wordt over deze bepaling niets vermeld, wat betekent dat die mogelijkheid kan worden benut. Het eerste lid van art. 282 Sv maakt wel duidelijk dat de regeling slechts van toepassing is voor het geval de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. Daarmee lijkt de toepassing van deze regeling voor gevallen waarin de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt, maar de officier van justitie wel schorsing van het onderzoek ter terechtzitting vordert, uitgesloten. Dat de wet (meer in het bijzonder art. 282 lid 3 Sv) spreekt van in voorlopige hechtenis bevinden *krachtens* een bevel tot gevangenneming of –houding maakt het mogelijk dat een pro-formazitting ook wordt geïntroduceerd wanneer de voorlopige hechtenis is geschorst.

3.4. 'ZUIVERE' EN ANDERE PRO-FORMAZITTINGEN

3.4.1. *Varianten van de pro-formazitting*

In parlementaire stukken wordt de term pro-formazitting geregeld gebruikt.¹⁷ De wetgever heeft niet aangegeven wat precies onder een pro-formazitting moet worden verstaan. De literatuur maakt onderscheid tussen verschillende pro-formazittingen.¹⁸

Op de eerste plaats wordt van een pro-formazitting gesproken wanneer de voorlopige hechtenis het enige onderwerp is waarover de rechter een beslissing neemt.¹⁹ Tijdens de parlementaire behandeling van art. 280a (oud) Sv werd aangegeven dat de vordering tot schorsing van het onderzoek ter

16 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 692, nr. 3, p. 21.

17 De term komt in parlementaire stukken voor het eerst voor aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In *Kamerstukken II* 1988/89, 21 251, nr. 3, p. 33 wordt de pro-formazitting 'een (...) verspilling van tijd en mankracht' genoemd, waarmee de toon met betrekking tot de pro-formazitting is gezet.

18 Zie Fokkens en Otte 2009, p. 151; Prakken en Wöretshofer 2009, p. 458-462.

19 De beslissing de voorlopige hechtenis in hoger beroep op vordering van het Openbaar Ministerie te verlengen, kan ook vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in hoger beroep door het hof worden genomen (art. 75 lid 3 Sv). Alvorens te beslissen, wordt de verdachte in de gelegenheid gesteld op de vordering te worden gehoord. Dit betreft een raadkamerprocedure. Denkbaar is ook deze procedure niet als raadkamer in te richten maar als een pro-formazitting (art. 415 jo. 282 Sv), teneinde de rechtbank te bewegen het dossier tijdig aan het hof over te dragen.

terechtzinging op zitting aan de orde moet komen en de rechter de vrijheid heeft de vordering af te wijzen.²⁰ Al snel²¹ blijkt dat de beslissing over de vordering een hamerstuk is en het belangrijkste onderwerp het al dan niet voortdueren van de voorlopige hechtenis betreft.²²

Op de tweede plaats wordt als pro-formazitting aangeduid de zitting die door op het onderzoek ter terechtzitting blijken omstandigheden wordt geschorst, omdat die omstandigheden tot gevolg hebben dat de rechtbank of het hof niet aan inhoudelijke behandeling kan toekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de raadsman niet bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig is of wel bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig is, maar bij de aanvang daarvan aangeeft dat hij zich onvoldoende heeft kunnen voorbereiden. Ook de afwezigheid van het slachtoffer dat heeft aangegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken, wordt genoemd als reden het onderzoek ter terechtzitting te schorsen. In die gevallen wordt zij een pro-formazitting, ook al was de bedoeling de zaak inhoudelijk te behandelen.²³ We hebben in hoofdstuk 1 aangegeven deze variant niet in het onderzoek te betrekken.

Op de derde plaats wordt een pro-formazitting genoemd een zitting waarin van de zijde van de verdediging niet alleen verweer wordt gevoerd over het voortdueren van de voorlopige hechtenis, maar door haar ook onderzoekswensen worden geformuleerd (bijvoorbeeld verzoeken tot het horen van getuigen of het verrichten van onderzoek door een deskundige). De tekst van art. 282 lid 4 Sv verzet zich er niet tegen andere onderwerpen dan (de schorsing en) de voorlopige hechtenis tijdens de pro-formazitting te behandelen en daarover door de rechtbank te beslissen.²⁴ De rechtbank zal op de verzoeken, gedaan tijdens deze pro-formazitting, in beginsel moeten beslissen, al dan niet na enige bedenktijd. In het geval de rechtbank van oordeel is dat nader onderzoek gewenst is, kan ervoor worden gekozen dat onderzoek te laten uitvoeren onder auspiciën van de rechter-commissaris. Het ligt voor de hand aan te nemen dat de rechtbank de zitting dan (mede)

20 Zie *Kamerstukken II* 1972, 9994, nr. 8, p. 4.

21 Balkema stelde al in 1980 (p. 76) dat de ruimte de vordering af te wijzen 'bijzonder klein, zo niet afwezig' is. Hij verklaart dat door de omstandigheid dat bij appointering van de zaak door de officier van justitie zal worden aangegeven dat de zaak niet inhoudelijk kan worden behandeld. Daarmee zal bij het uittrekken van de hoeveelheid tijd voor de zaak ter zitting rekening worden gehouden. 'Proces-economie dwingt tot deze gedragslijn', aldus Balkema (1980, p. 76). Zie ook Van Veen en Balkema 1982, p. 66.

22 Bijv. *Handelingen II*, 27 september 1997, p. 2335; *Kamerstukken* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 27. In *Kamerstukken II* 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 7 wordt zelfs de indruk gewekt dat ook dit vraagpunt een formaliteit is, die op grond van Europese rechtspraak aan Nederland is opgedrongen.

23 Vgl. HR 25 maart 1975, *NJ* 1975, 270, m.nt. ThWvV waarin de officier van justitie schorsing van het onderzoek ter terechtzitting op grond van art. 280a Sv vorderde, omdat een getuige had aangegeven niet op zitting te kunnen verschijnen. Bijzonder in deze zaak was dat het voorbereidend onderzoek was afgerond.

24 Vgl. HR 1 juli 2014, *NJ* 2014, 441, m.nt. M.J. Borgers, r.o. 2.32.

schorst op grond van art. 316 Sv. De rechtbank is daartoe volgens de minister van Justitie kennelijk niet verplicht: 'Op verzoek van de verdachte kan een dergelijk onderzoek door de zittingsrechter worden opgedragen aan de rechter-commissaris.'²⁵ Het is niet duidelijk of hiermee door de minister van Justitie wordt gesuggereerd dat een verwijzing naar de rechter-commissaris ook mogelijk is zonder dat art. 316 Sv hieraan ten grondslag ligt. Dat ligt niet voor de hand. De tekst van art. 282 lid 4 Sv geeft daarvoor in ieder geval niet de minste aanleiding.

Op de vierde plaats wordt de zogenaamde regiezitting genoemd. Het gaat hier om een onderzoek ter terechtzitting waar geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt, maar waar het inventariseren en beoordelen van onderzoekswensen centraal staat, en tijdens welke ook afspraken over de gang van zaken tijdens het onderzoek ter terechtzitting kunnen worden gemaakt.²⁶ Deze variant, die als het ware is geëvolueerd uit de pro-formazitting, wordt in paragraaf 3.5 apart besproken. Men kan zich afvragen in hoeverre de regiezitting thans nog zonder meer als pro-formazitting kan worden aangeduid, nu deze in de praktijk tot een zelfstandige vorm is uitgegroeid en de voorlopige hechtenis niet aan de orde hoeft te zijn (ook omdat regiezittingen kunnen worden gehouden in zaken waarin de verdachte zich niet (meer) in voorlopige hechtenis bevindt). In dit onderzoek wordt de regiezitting echter als bijzondere variant van de pro-formazitting meegenomen. In de – hierna aangehaalde – discussies over het nut van pro-formazittingen gaat het in beginsel niet over deze variant, maar over het onderzoek ter terechtzitting dat primair plaatsvindt omwille van de inachtneming van de wettelijke termijnen voor voorlopige hechtenis.

3.4.2. *Reflecties vanuit de literatuur*

In de literatuur wordt het fenomeen pro-formazittingen wisselend beoordeeld. Als positief wordt beschouwd het garanderen van interne en externe openbaarheid (toegang tot het procesdossier en de pro-formazitting als openbare zitting). Vraagtekens worden geplaatst bij de wenselijkheid om een zaak op het onderzoek ter terechtzitting te appointeren wanneer het enkel gaat om het verlengen van de voorlopige hechtenis.²⁷ In de literatuur zijn tevens onderwerp van discussie (geweest): de toegang tot de processtukken,²⁸ de wijze van procederen (wel of geen voorafgaande schrif-

25 *Handelingen II*, 19 april 2006, p. 4617. Dat maakt duidelijk dat ook op grond van een andere bepaling dan art. 316 Sv het onderzoek ter zitting kan worden geschorst teneinde onderzoek te laten plaatsvinden. Welke bepaling dat is, wordt niet duidelijk. We komen daarop hieronder terug.

26 Zie Corstens/Borgers 2014, p. 675.

27 Melai/Groenhuijsen, aant. 4.5 bij art. 63; Fokkens en Otte 2009, p. 151-152; Hartevelde 2004, p. 508-509.

28 Zie Kooijmans en Simmelink 2006; Hermans 2009; Handboek Strafzaken, Hoofdstuk 22.9; Idem, Hoofdstuk 24.7, T&C Sv, aant. 1d bij art. 33; Melai/Groenhuijsen, aant. 3 bij art. 33.

telijke ronde, zoals bij ontnemingsvorderingen)²⁹ en de mogelijkheid van procederen door middel van videoverbinding.³⁰ In verschillende publicaties wordt door advocaten erop gewezen dat wisselende zittingscombinaties bij opeenvolgende pro-formazittingen voor de verdachte ‘verwarrend en frustrerend’ zijn. Ook wordt gewezen op een mogelijk gebrek aan kennis van het dossier bij de zittingscombinatie, waardoor bijvoorbeeld ten onrechte of onnodig wordt beslist de voorlopige hechtenis te laten voortduren.³¹

De onderzoeksgroep Strafvordering 2001 heeft voorgesteld de pro-formazitting in haar huidige vorm af te schaffen. Voor de goede orde, met de pro-formazitting doelt de onderzoeksgroep op de procedure als bedoeld in art. 282 lid 4 Sv, waarbij het centrale onderwerp het al dan niet voortduren van de voorlopige hechtenis is. Deze procedure acht de onderzoeksgroep minder gelukkig. ‘Het probleem is dat de rechters in die gevallen weten dat er geen inhoudelijke behandeling zal plaatshebben en op grond van die wetenschap nogal oppervlakkig studie maken van de stukken van het geding. Daar komt bij dat de dagvaarding in dat stadium een zodanig karakter heeft (korte omschrijving van het feit, ontleend aan de vordering tot bewaring [art. 261 lid 3 Sv]) dat inhoudelijke behandeling ook nauwelijks mogelijk is.’³² In een voorstel dat gelijkenis vertoont met het voorstel uit 1972 oppert de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 de idee om ‘in plaats van zo’n pro-formazitting, in uitzonderlijke gevallen waarin de zaak na de maximale gevangenhouding nog niet aan berechting toe is, een meervoudige raadkamerprocedure te regelen waarin de voortzetting van het voorarrest intensiever kan worden getoetst. De raadkamer moet dan specifiek controleren of het onderzoek gereed is en of er – gelet op de Straatsburgse jurisprudentie – een noodzaak bestaat om de preventieve detentie te continueren.’³³ Verlenging kan worden gevorderd voor de duur van maximaal drie maanden. De rechtbank kan tot verlenging met die duur slechts in geval van ‘klemmende redenen’ beslissen in een ‘gemotiveerde beschikking’. ‘De procedure wordt voorzien van twee bijzondere voorwaarden. Ten eerste krijgt de verdachte definitief uitsluitel over de feiten waarvoor hij na de verlenging van het voorarrest zal worden vervolgd. (...) Ten tweede vormt de bedoelde verlengingsvordering het uiterste moment waarop het recht van de verdediging om de stukken van het geding in te zien niet langer aan beperkingen mag worden onderworpen.’³⁴

29 Zie Korthals Altes 2013.

30 Zie annotatie van G.P.M.F. Mols onder EHRM 5 oktober 2006 (Viola/Italië), *EHRC* 2006/132.

31 Van der Hoeven en Fibbe 2015, p. 315; Nederlandse Orde van Advocaten, Basis notitie in het kader van de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering, november 2014, p. 23.

32 Groenhuijsen 2001, p. 55-56.

33 Groenhuijsen 2001, p. 56.

34 Groenhuijsen 2001, p. 56.

Het voorstel tot afschaffing van de pro-formazitting die enkel is bedoeld de voorlopige hechtenis al dan niet te verlengen, heeft gehoor gevonden. In de brief bij de concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering staat dat de pro-formazitting 'in beginsel' komt te vervallen.³⁵ In de nota zelf wordt van een vermindering van het aantal pro-formazittingen gesproken door 'verbetering van de aansluiting tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek.'³⁶ De verbetering wordt onder andere, en voorzover hier van belang, bereikt door de mogelijkheid te creëren de raadkamer van de rechtbank te laten beslissen dat het voorbereidend onderzoek langer mag duren, terwijl de raadkamer in een openbare procedure de voorlopige hechtenis mag verlengen. Het feit dat de verdachte niet meer mag worden onthouden van inzage in de processtukken, blijft in de nieuwe openbare raadkamerprocedure gehandhaafd.³⁷ Het voordeel van deze nieuwe procedure zou zijn dat de rechter-commissaris zijn onderzoek niet hoeft te staken en zijn werkzaamheden (weer) kan oppakken indien daartoe door de rechtbank op grond van art. 316 Sv is besloten. Deze situatie 'leidt tot nodeloze vertraging en doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspleging.'³⁸ Dat maakt duidelijk dat het afschaffen van de huidige regeling van de pro-formazitting niet slechts is gericht op de verbetering van de beslissing omtrent het al dan niet verlengen van de voorlopige hechtenis,³⁹ maar ook verband houdt met de vraag welke rechter wanneer regie moet voeren. De voorgestelde wijzigingen raken dan ook niet alleen de 'zuivere' pro-formazitting, maar ook de pro-formazitting die ook een regiezitting is, al zullen we zien dat volgens de concept-Contourennota de regiezitting een eigen plaats in het nieuwe wetboek moet krijgen.

3.5. DE REGIEZITTING

3.5.1. *Wettelijke basis?*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wat een regiezitting inhoudt en wat daarvoor de wettelijke basis is. Om met dat eerste te beginnen, wordt een regiezitting veelal apart geappointeerd in grote(re), complexe zaken. De Hoge Raad omschrijft de regiezitting sinds 2014 als volgt:

35 Brief bij de concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 13.

36 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 32.

37 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 34.

38 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 33.

39 De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies aangegeven geen voordeel te zien in dit voorstel en spreekt primair 'de voorkeur uit de huidige praktijk te continueren'. Zie Advies concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van de Raad voor de rechtspraak d.d. 2 april 2015, p. 12.

‘Van zo een regiezitting is sprake indien de terechtzitting wordt benut om, vooruitlopend op de inhoudelijke behandeling van de zaak, beslissingen te nemen die van belang zijn voor de omvang en inrichting van die inhoudelijke behandeling. Daartoe behoort ook het beslissen op verzoeken van de verdediging tot het oproepen van getuigen. Ook de regiezitting is dus een variant van een terechtzitting waar het onderzoek wordt geschorst tot een nadere terechtzitting.’⁴⁰

Tijdens een regiezitting neemt de zittingsrechter kennis van en beslist over de van de zijde van het Openbaar Ministerie en de verdediging tot uitdrukking gebrachte onderzoekswensen.⁴¹ Tevens worden ‘afspraken (...) gemaakt over de gang van zaken’ tijdens de inhoudelijke behandeling.⁴² Eventueel wordt een beslissing genomen over de voorlopig hechtenis, maar daarvoor is de regiezitting in beginsel niet bedoeld. De verzoeken kunnen betrekking hebben op het horen van getuigen, (aanvullend) persoonlijkheids-, sporen of antecedentenonderzoek en dergelijke.

Of voor de regiezitting, niet tevens zijnde een pro-formazitting, een wettelijke basis bestaat, vermeldt de Hoge Raad niet. De wetgever heeft dat ook nooit gedaan.

Indien onderzoekswensen worden besproken in een zaak waarin de verdachte niet voorlopig gehecht is, vervalt art. 282 lid 4 Sv in ieder geval als grondslag voor een dergelijke zitting. De vraag is wat dan de wettelijke grondslag is. Denkbaar is, nu de regiezitting erop is gericht dat het gerecht een beslissing neemt over door de rechter-commissaris te verrichten onderzoek, dat art. 316 Sv voor een dergelijke regiezitting een grondslag vormt. Mogelijk kan ook art. 281 Sv als grondslag dienen voor het schorsen van het onderzoek ter terechtzitting, teneinde nader onderzoek te laten uitvoeren. Over de achtergronden van schorsing van het onderzoek ter terechtzitting op grond van art. 281 Sv bestaan verschillen van inzicht. Enerzijds wordt gesteld dat de schorsing op grond van art. 281 Sv er ‘bijvoorbeeld toe [dient] om een getuige op te roepen, om een bevel tot verschijning van de verdachte te geven of nodig is in verband met een wijziging van de tenlastelegging. Tot schorsing kan ook aanleiding bestaan om de verdachte in staat te stellen bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig te zijn’.⁴³ Anderzijds wordt gesteld dat het onderzoek ter terechtzitting op grond van art. 281 Sv wordt

40 HR 1 juli 2014, *NJ* 2014, 441, m.nt. M.J. Borgers, r.o. 2.32; HR 20 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:2056. Deze omschrijving lijkt aan te sluiten bij die van Myjer (2001, p. 197). Hij meende dat tijdens de regiezitting een ‘spoorboekje’ voor de verdere behandeling van de zaak wordt vastgesteld. De regiezitting eindigt volgens Myjer in het onderbreken of schorsen van het onderzoek ter terechtzitting (resp. art. 277 en 281 Sv). Zie ook Wöretshofer en Prakken 2009, p. 460; Van der Horst, Keyser-Ringnalda, Korvinus e.a. 2000, p. 192.

41 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, nr. 3, p. 4. Zie ook HR 19 juni 2007, *NJ* 2007, 625, m.nt. P.A.M. Mevis.

42 Corstens/Borgers 2014, p. 675.

43 T&C Sv, aant. 2a bij art. 281.

geschorst 'wanneer de rechtbank essentiële informatie mist om de zaak naar behoren af te doen. Met het oog daarop kan worden besloten getuigen of deskundigen te horen (voor zover deze al niet op verzoek van partijen moeten worden gehoord) of het onderzoek in handen te stellen van de rechter-commissaris (art. 316)'.⁴⁴ Deze passage is wat verwarrend, omdat de indruk zou kunnen worden gewekt dat art. 281 Sv als basis kan dienen voor het schorsen van het onderzoek ter terechtzitting teneinde onderzoek te laten verrichten door de rechter-commissaris. Dat lijkt minder voor de hand te liggen, nu art. 316 Sv daarvoor een aparte regeling kent, zoals ook uit het citaat blijkt. In het geval het onderzoek door de rechter-commissaris wordt verricht, lijkt art. 316 Sv de aangewezen basis voor het schorsen van het onderzoek ter terechtzitting (eventueel in combinatie met art. 281 Sv).⁴⁵ Gelet op de inhoud van art. 281 en art. 316 Sv ligt het wat meer voor de hand dat art. 281 Sv dient als algemene bepaling waaraan ook in geval het onderzoek ter terechtzitting wordt geschorst op grond van art. 316 Sv moet worden voldaan. Art. 316 Sv geeft dan een invulling aan het criterium 'in het belang van het onderzoek', zoals genoemd in art. 281 lid 1 Sv. De tekst van art. 281 Sv staat er niet aan in de weg in het belang van het onderzoek, bijvoorbeeld gelet op de beantwoording van de vragen van art. 348/350 Sv, te schorsen zonder de rechter-commissaris onderzoek te laten verrichten.

3.5.2. Naar een wettelijke regeling

Hoewel over de wettelijke basis van de regiezitting dus wat onduidelijkheid zou kunnen bestaan, was de wetgever tot dusver van mening dat een eigen wettelijke regeling van de regiezitting niet nodig is.⁴⁶ De bestaande wettelijke voorzieningen waren afdoende. Inmiddels wordt daarover anders gedacht. De positie van de zittingsrechter die regie moet voeren is niet altijd een eenvoudige. Zeker in een vroeg stadium van een zaak, als het dossier nog verre van compleet is, zal de zittingsrechter minder goed regie kunnen voeren. Gaandeweg het onderzoek ligt het voor de hand dat zijn positie versterkt.⁴⁷ Daar komt bij dat de rechter-commissaris regie kan voeren tijdens het voorbereidend onderzoek terwijl voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting door de voorzitter van de strafkamer beslissingen kunnen worden genomen die als een vorm van regie kunnen worden beschouwd

44 Melai/Groenhuijsen, aant. 3 bij art. 281.

45 Het lijkt voor de hand te liggen dat de rechtbank op grond van art. 316 jo. 281 Sv moet beslissen over de duur van de schorsing (bepaalde of onbepaalde tijd) en de redenen tot schorsing in het proces-verbaal moet vermelden (art. 281 lid 2 tot en met 4 Sv). Dat laatste zal ook voor schorsing op grond van art. 282 Sv uit art. 281 Sv voortvloeien, nu deze bepaling als algemene bepaling voor het schorsen van het onderzoek dient.

46 De Werkgroep 'Evaluatie polarisatie' achtte het wenselijk dat over de regiezitting binnen de gerechten identieke regelingen worden opgesteld (Van der Horst, Keyser-Ringnalda, Korvinus e.a. 2000, p. 192).

47 Zie Franken 2013. Over de positie van de verdachte tijdens de regiezitting bestond al langer onzekerheid. Zie Janssen en Hamer 2003.

(zie paragraaf 3.6). Met betrekking tot de regiezitting worden in de literatuur ook vragen gesteld bij de mogelijkheid en procedure van regiezittingen in hoger beroep.⁴⁸

In de concept-contourennota wordt een wettelijke regeling betreffende regiezittingen aangekondigd.⁴⁹ Daarin wordt slechts op een aantal onderwerpen ingegaan, zoals de mogelijkheid van een unus-zitting waarin de beslissingen van de rechtbank over verzoeken, gedaan tijdens een eerder gehouden regiezitting (door de meervoudige kamer), worden uitgesproken. Ook wordt overwogen om naar analogie van ontnemingszaken

‘schriftelijke voorbereidingsrondes voorafgaande aan de zitting in te lassen, waardoor de aandacht kan worden gevestigd op bepaalde, heikele aspecten van de strafzaak en ter zitting op de wederzijdse standpunten gereageerd kan worden. Deze regeling zou een mogelijkheid inhouden, geen verplichting. Te denken is vooral aan omvangrijke zaken waarin de verdachte van een raadsman is voorzien. Bij het ontwerpen van een dergelijke regeling zal ook worden bezien in hoeverre de in de schriftelijke ronde ingebrachte stukken op de nadere zitting nog in extenso moeten worden voorgedragen, terwijl tegelijkertijd met het oog op het onmiddellijkheidsbeginsel en het beginsel van openbaarheid wel moet worden voorzien in een adequate samenvatting van uitgewisselde stukken ter terechtzitting. Het is overigens niet mijn bedoeling dat deze schriftelijke ronde in plaats van het requisitoir en het pleidooi komt; de schriftelijke ronde is een aanvulling daarop.’⁵⁰

Uit de concept-contourennota blijkt dat de regiezitting moet worden gezien als een fenomeen dat zich afspeelt in de fase van het aanhangig maken van het onderzoek ter terechtzitting, maar geen deel uitmaakt van het onderzoek ter terechtzitting zelf. De regiezitting wordt namelijk behandeld onder het kopje *Uitbreiding mogelijkheden tot voorzittersbeslissingen*, dat zelf weer een onderdeel is van de paragraaf, getiteld *Het aanhangig maken van de zaak ter berechting*. Mogelijk wordt de regiezitting geregeld in wat nu Titel V van het Tweede Boek is. Dat laat zich mede verklaren door het ‘in beginsel’ afschaffen van de pro-formazitting (de hierboven besproken nieuwe raadkamerprocedure wordt verplaatst naar het deel van het Wetboek dat de voorlopige hechtenis regelt)⁵¹ en de wens van de minister van Veiligheid en Justitie om het onderzoek ter terechtzitting zoveel mogelijk zonder onderbreking te laten plaatsvinden.

48 Zie De Lange en De Roos 2013; Harteveld en Van Strien 2013; Dreissen 2011, Cleiren 2009; Mevis 2006. Onlangs nog benadrukt door De Lange 2015.

49 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 69.

50 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 69. Zie op dit punt instemmend het Advies Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van de Raad voor de rechtspraak d.d. 2 april 2015, p. 11.

51 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 34.

Van de zijde van de rechtspraak is op de voorstellen met betrekking tot de regie in de concept-contourennota gereageerd. In het advies van de Raad voor de rechtspraak worden de voornemens met betrekking tot de regierol van de rechter in algemene zin toegejuicht. Tegelijkertijd wordt aandacht gevraagd voor de betekenis van regie. Het stellen van vragen, het wijzen op gemaakte fouten (zoals het niet oproepen van tolken) zijn naast de bevoegdheid om voorafgaand aan de zitting de officier van justitie op te dragen nader onderzoek te (doen) verrichten (zie hieronder) vormen van regievoering.⁵²

Het voeren van regie roept volgens de Raad voor de rechtspraak vragen op, in het bijzonder met betrekking tot de rechterlijke onpartijdigheid en gelet op de ontwikkeling naar een meer contradictoir geding waarbinnen juist meer activiteit van partijen (Openbaar Ministerie en verdediging) wordt verwacht. De rol van de rechter in een contradictoir geding moet volgens de Raad worden verhelderd. De Raad voor de rechtspraak pleit ook voor flexibiliteit in de wijze van regievoering.⁵³ Zowel ten aanzien van welke rechter als ten aanzien van de voorzieningen die rechters ter beschikking worden gesteld om regie te voeren, zou meer variatie en differentiatie naar type zaak gewenst zijn. Ook wordt geijverd voor een grotere voorzienbaarheid. Samengevat komt dat op het volgende neer:

‘Voor procespartijen moet helder zijn tot wie zij zich in de regiefase moeten richten. Het openbaar ministerie dient tijdig aan te geven welk onderzoek nog vereist is en hoeveel tijd dat vergt, alsmede wanneer het procesdossier wordt aangeleverd. Verdediging en openbaar ministerie dienen hun verzoeken en vorderingen tijdig te doen. Daarvoor is nodig dat de rechter (en de verdediging) tijdig op de hoogte is van het dossier en de beschuldiging en zou de rechter die regie voert procespartijen aan termijnen moeten kunnen binden wanneer hij van oordeel is dat er verzoeken en vorderingen kunnen worden gedaan. In het verlengde daarvan valt een instrument te overwegen om niet alleen slagvaardig in te kunnen spelen op proceshandelingen van de zijde van de verdediging die de voortvarendheid kunnen hinderen, maar ook op dergelijke proceshandelingen van de zijde van het openbaar ministerie die in strijd zijn met beginselen van goede procesorde. Ten slotte verdient het systeem van getuigenverzoeken nadere overdenking waarbij een systeem met termijnen (zij het wellicht andere termijnen dan nu) ook overwogen zou moeten worden.’⁵⁴

52 Advies Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van de Raad voor de rechtspraak d.d. 2 april 2015, p. 8.

53 Zie ook Groos en Den Otter 2015, p. 172-173; Van Wees 2015, p. 231.

54 Advies Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van de Raad voor de rechtspraak d.d. 2 april 2015, p. 16-17.

3.6. VORMEN VAN REGIE DOOR DE RECHTER NAAST DE REGIEZITTING

3.6.1. Regie door de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek

Tot nu toe bespraken we de pro-formazitting, waarbij bijzondere aandacht is besteed aan de regiezitting. Uit de concept-contourennota blijkt dat de minister de regievoerende rol van de rechter op het snijvlak van het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek onder de loep neemt. Omdat zijn opmerkingen ook verband houden met de (toekomst van de) pro-formazitting, besteden wij hier aandacht aan regie door de rechter-commissaris en de voorzitter van de strafkamer. De verhouding tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter krijgt daarbij in het bijzonder de aandacht.

De term regie komt als zodanig reeds in de wet voor, namelijk in art. 185 lid 2 Sv dat de mogelijkheid van de zogeheten regiebijeenkomst regelt. Deze figuur is ingevoerd met de Wet versterking positie rechter-commissaris.⁵⁵ Het doel van deze bijeenkomst is volgens de Memorie van Toelichting bij deze wet het doornemen van de resultaten van het verrichte onderzoek en het voeren van 'nader overleg met de officier van justitie en de verdediging over de stand van het onderzoek en de vraag welke onderzoekshandelingen nog nodig zijn in het kader van de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek.'⁵⁶ De rechter-commissaris kan het Openbaar Ministerie aansporen nader onderzoek te verrichten en de verdediging aansporen onderzoekswensen tijdig (lees: niet pas tijdens het onderzoek ter terechtzitting) kenbaar te maken.⁵⁷ Van het geven van opdrachten is echter geen sprake. Achterliggende gedachte van de regiebijeenkomst is dat daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan een 'optimale voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.'⁵⁸ In een rapport van de projectgroep Versterking positie rechter-commissaris wordt over de mogelijkheden van de regievoerende rechter-commissaris echter het volgende gezegd:

'De doelstelling dat de rechter-commissaris een regiebijeenkomst belegt om te komen tot een evenwichtig en volledig procesdossier vergt nog wel enige uitwerking. Zo moet om de doelstelling te kunnen realiseren in de eerste plaats bekend zijn dat de officier tot vervolging overgaat en welke tenlastelegging de officier van justitie daarbij voor ogen heeft. Tegelijkertijd moet het procesdossier tijdig beschikbaar zijn om te kunnen bepalen welk nader onderzoek nog moet plaatsvinden. Ten slotte moet de verdediging bereid zijn om voor de zitting inzicht te geven in de te voeren verweren, zodat kan worden nagegaan of het dossier de noodzakelijke informatie verschaft om daarover te kunnen

55 Wet van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600 (i.w.tr. 1 januari 2013). Zie over deze wet o.a. Kwakman 2012; Verrest 2011b, hoofdstuk 10; Verrest 2012. Zie ook Reijntjes 2015.

56 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 11.

57 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 177, nr. 6, p. 25.

58 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 177, nr. 3, p. 17; *Kamerstukken I* 2011/12, 32 177, C, p. 5.

oordelen. Al deze voorwaarden zijn, afhankelijk van de aard en soort zaak, pas goed in te lossen als de dagvaarding is uitgegaan en dat is ook de reden dat in de rechtspraak de regiebijeenkomst vaker voorkomt in de vorm van een regiezitting. Zeker als het om het voeren van regie gaat is het moeilijk om tot algemene regels te komen. Veel hangt af van de aard en omvang van de zaak, de beschikbaarheid van het dossier en de bereidwilligheid van de betrokkenen. Soms biedt een regiebijeenkomst georganiseerd door de rechter-commissaris uitkomst, maar soms blijken regieafspraken alleen ter terechtzitting te kunnen worden gemaakt. Voor de rechter-commissaris is van belang alle mogelijkheden te kennen en steeds alert te zijn op de beste mogelijkheid om in overleg met officier van justitie, verdachte en raadsman te komen tot een optimale behandeling van de zaak aan de hand van een volledig en evenwichtig procesdossier.⁵⁹

De opmerkingen van de projectgroep wijzen op mogelijke knelpunten in de regievoering door de rechter-commissaris. Ook door andere auteurs worden knelpunten genoemd.⁶⁰ In het bijzonder de verhouding tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter, de ruimte van de rechter-commissaris om na dagvaarding onderzoekshandelingen te blijven verrichten en de vraag wie na dagvaarding de regie voert en welke vrijheid de rechter-commissaris in dat geval nog heeft in het voeren van regie vroegen om verduidelijking. Met betrekking tot het stadium na dagvaarding, maar voordat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, bepaalt de wet dat de officier van justitie die voornemens is te dagvaarden, de rechter-commissaris daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt (art. 238 lid 2 Sv). De rechter-commissaris kan besluiten het onderzoek te beëindigen, maar daartoe is hij niet verplicht wanneer hij van oordeel is dat het onderzoek nog niet is afgerond (art. 238 lid 2, laatste volzin Sv). Het onderzoek is echter beperkt tot het onderzoek dat de rechter-commissaris noodzakelijk acht en wordt beperkt tot onderzoek dat op korte termijn kan worden afgerond.⁶¹ Zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen, is de rechter-commissaris bevoegd het reeds lopende onderzoek voort te zetten. Daarmee wordt beoogd te bereiken dat de zaak rijp is voor inhoudelijke behandeling.⁶² De wet, meer in het bijzonder art. 238 lid 2 Sv, verzet zich niet tegen het beleggen van een regiebijeenkomst gedurende de fase tussen dagvaarding en het aanvangen van het onderzoek ter terechtzitting.

59 *Tussen accusatoir en inquisitoir. Naar een regievoerende rechter-commissaris*, p. 19-20 (voetnoten zijn niet opgenomen).

60 Zie o.a. Mul 2013a; Mul 2013b; Van Kampen 2013; Van Atteveld 2013; Van Zijl 2013; Reijntjes 2015; De Jonge en Van der Meij 2015.

61 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 177, nr. 3, p. 17.

62 *Kamerstukken I 2011/12*, 32 177, C, p. 5.

3.6.2. *De Hoge Raad en de verhouding tussen de zittingsrechter en rechter-commissaris*

Welk onderzoek mag gedurende de fase na de mededeling van de officier van justitie door de rechter-commissaris worden verricht? Is dat enkel het afronden van lopend onderzoek,⁶³ of mag het gaan om het voortzetten 'van een op grond van het bepaalde in de artikelen 181 tot 183 Sv reeds lopend onderzoek', waarmee ook onderzoek wordt bedoeld dat nog niet in gang was gezet toen de officier van justitie zijn voornemen tot dagvaarding mededeelde, maar waarmee de rechter-commissaris wel reeds had ingestemd?⁶⁴ Met betrekking daartoe zijn in de literatuur wel ideeën ontwikkeld.⁶⁵

De Hoge Raad heeft in een arrest naar aanleiding van een beroep in cassatie in het belang der wet over deze punten beslist.⁶⁶ Op de vraag of de rechter-commissaris na dagvaarding maar voor het aanvangen van het onderzoek ter terechtzitting onderzoekshandelingen mag verrichten, bepaalt de Hoge Raad dat totdat de zaak is uitgeroepen door de voorzitter ex art. 270 Sv 'de rechter-commissaris bevoegd [is] tot voortzetting van zijn op grond van art. 181 – 183 Sv reeds lopende onderzoek'. 'De bevoegdheid tot voortzetting van het onderzoek na (mededeling tot het voornemen tot) dagvaarding is beperkt tot het onderzoek dat de rechter-commissaris noodzakelijk acht.' Van belang is hier (juist) datgene wat tussen haakjes staat. De mededeling tot het voornemen tot dagvaarding is niet het dagvaarden zelf en kan een zekere tijd voor het werkelijk uitvaardigen van de dagvaarding door de officier van justitie kenbaar worden gemaakt. Vanaf dat moment is de rechter-commissaris beperkt in het doen van onderzoek. Dat wordt nog eens benadrukt door de volgende overweging van de Hoge Raad: 'Na de kennisgeving is voor vorderingen of verzoeken als bedoeld in art. 181 en 183 Sv om onderzoekshandelingen te verrichten geen plaats.'⁶⁷ Wensen tot onderzoek kunnen door de rechter-commissaris niet worden gehonoreerd; daartegen staat voor de verdachte geen bezwaarschrift ex art. 183 lid 3 Sv open, noch hoger beroep voor de officier van justitie op grond van art. 446 lid 1 Sv. De Hoge Raad kiest dus voor een behoedzame lijn. De mogelijkheden van de rechter-commissaris om onderzoek te doen na de mededeling van de officier van justitie zijn beperkt, ook al kan het lang duren voordat het onderzoek ter terechtzitting aanvangt. Dat het onderzoek daardoor mogelijk vertraging oploopt, iets wat met art. 238 lid 2 Sv juist zoveel mogelijk moet worden voorkomen, wordt kennelijk aanvaard. Belangrijk is ook dat de scheiding tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek strikt blijft gehandhaafd. Nadat de voorzitter van de rechtbank de zaak doet uit-

63 Corstens/Borgers 2014, p. 408.

64 P-G Fokkens in zijn vordering tot cassatie in het belang der wet, ECLI:NL:PHR:2015:118, punt 17.

65 Zie Mul 2013, p. 190-194a; Mul 2013b, p. 475-478.

66 HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505, NJ 2015, 311, m.nt. M.J. Borgers.

67 HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505, NJ 2015, 311, m.nt. M.J. Borgers, r.o. 4.1.3.

roepen (art. 270 Sv), heeft hij de leiding. De rechter-commissaris komt pas weer in beeld als daartoe door de rechtbank wordt besloten op grond van art. 316 lid 1 Sv.

Op het vraagpunt of art. 181 lid 1 en art. 183 lid 1 Sv van overeenkomstige toepassing zijn in geval de zittingsrechter de zaak heeft verwezen naar de rechter-commissaris, bepaalt de Hoge Raad dat dit niet het geval is. 'Art. 181 en art. 183 Sv zijn krachtens het derde lid van art. 316 Sv niet van overeenkomstige toepassing op het onderzoek door de rechter-commissaris na verwijzing. Voor vorderingen van de officier van justitie of verzoeken van de verdachte (...) is dan ook geen plaats.' De mogelijkheid tot het indienen van een vordering of verzoek tot het verrichten van onderzoeks-handelingen (art. 185 lid 2 Sv) is volgens de Hoge Raad op de situatie van art. 316 Sv niet van toepassing.⁶⁸ De verklaring hiervoor is mogelijk dat art. 185 lid 2 Sv wordt beschouwd als 'ordebevoegdheid' waarmee wordt beoogd vertraging in het onderzoek te voorkomen en met name de verdediging aan te sporen gebruik te maken van haar bevoegdheid om onderzoekshandelingen te verzoeken, in plaats van daarmee te wachten tot (de regiezitting op) het onderzoek ter terechtzitting. Hieruit blijkt, volgens Fokkens, dat art. 185 lid 2 Sv niet is bedoeld 'om naast de in die artikelen geregelde bevoegdheid tot het indienen van vorderingen of verzoeken nog een nieuwe bevoegdheid in het leven te roepen als een regiebijeenkomst wordt belegd. Nu de artikelen 181 en 183 na verwijzing niet meer van toepassing zijn, is het indienen van vorderingen of verzoeken als bedoeld in de artikelen 181 en 183 dus niet mogelijk.'⁶⁹

3.6.3. Regie in de vorm van voorzittersbeslissingen

Een andere vorm van regie door de rechter, anders dan de rechter-commissaris, kan plaatsvinden tussen het uitbrengen van de dagvaarding en het aanvangen van het onderzoek ter terechtzitting. In Titel V van het Tweede Boek staan enkele bepalingen waarin de voorzitter van de strafkamer de mogelijkheid wordt gegeven tot het voeren van enige mate van regie, namelijk art. 258 lid 2 Sv en art. 263 lid 4 Sv.⁷⁰ Beide bepalingen zijn met de Wet van 10 november 2004, Stb. 2004, 579 ingevoerd en op 1 januari 2005 in werking getreden. Art. 258 lid 2 Sv luidt als volgt:

'De voorzitter der rechtbank bepaalt, op het verzoek en de voordracht van den officier van justitie, den dag der terechtzitting. Hij kan, bij het bepalen van de dag der terechtzitting of nadien, bevelen dat de verdachte in persoon zal verschijnen; hij kan daartoe tevens zijn mede-

68 HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505, NJ 2015, 311, m.nt. M.J. Borgers, r.o. 4.2.1.

69 P-G Fokkens in zijn vordering tot cassatie in het belang der wet, ECLI:NL:PHR:2015:118, punt 19.

70 Hetzelfde kan, met betrekking tot de uitoefening van het spreekrecht, worden gezegd van art. 258 lid 3 Sv.

brenging gelasten. De voorzitter kan ook de medebrenging gelasten van de getuige van wie op grond van feiten en omstandigheden aanneemelijk is dat hij niet voornemens is gevolg te geven aan een oproep om ter terechtzitting te verschijnen. Voorts kan de voorzitter van de rechtbank de officier van justitie bevelen, nader omschreven onderzoek te verrichten of doen verrichten, alsmede gegevensdragers en stukken bij de processtukken te voegen dan wel stukken van overtuiging over te leggen.'

Art. 263 lid 4 Sv luidt:

'De voorzitter der rechtbank kan de officier van justitie bevelen getuigen en deskundigen ter terechtzitting te doen oproepen. De opgave geschiedt schriftelijk, onder vermelding van de namen, het beroep en de woon- of verblijfplaats, of, bij onbekendheid van een of ander, een zo nauwkeurige mogelijke aanduiding van de getuige of deskundige.'

Achtergrond van beide bepalingen is het vergroten van een efficiënte behandeling van de strafzaak, het inruimen van voldoende tijd voor het onderzoek ter terechtzitting (bijvoorbeeld om getuigen en deskundigen te kunnen horen) en het voorkomen van schorsing(en) van het onderzoek ter terechtzitting. Ook het toekennen van de bevoegdheid een bevel tot medebrenging van de verdachte en getuige te gelasten moet in het licht van het vergroten van efficiëntie van de strafzaak worden gezien. Het onderzoek waarover in art. 258 lid 2 Sv wordt gesproken, kan bijvoorbeeld het laten opmaken van een voorlichtingsrapport over de verdachte betreffen. Ook kan de voorzitter, al dan niet in overleg met de overige leden van de zittingscombinatie die de zaak inhoudelijk zal behandelen, de officier van justitie erop attenderen dat onderzoek, 'eventueel door de rechter-commissaris uit te voeren, wenselijk voorkomt'.⁷¹ Tegen bevelen van de voorzitter staat, omdat geen sprake is van een beschikking, voor de officier van justitie geen hoger beroep ex art. 446 Sv open.⁷²

In hoeverre met beide bepalingen daadwerkelijk winst kan worden behaald, in termen van efficiëntie, werd reeds tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van diverse zijden betwijfeld. De voorzitter zal zich namelijk voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting actief moeten opstellen en de vraag is of hij daartoe geneigd is. De praktijk zou leren dat voorzitters voor, en rechters tijdens het onderzoek ter terechtzitting, een zekere terughoudendheid laten zien in het oproepen van getuigen of deskundigen. De vraag is of een actieve voorzitter voordat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen wenselijk is, nu daarmee mogelijk een schijn van partijdigheid wordt gecreëerd en de rechter wellicht onnodig op scherp wordt gezet voor-

71 *Kamerstukken II 2003/04, 29 254, nr. 3, p. 7.* Zie ook Van Wees 2015, p. 227.

72 *Kamerstukken II 2003/04, 29 254, nr. 3, p. 8; Kamerstukken II 2003/04, 29 254, nr. 8, p. 5.*

dat de zaak dient.⁷³ De minister wenst echter niet een al te actieve voorzitter voor de terechtzitting. 'Het ligt ook niet in de rede dat de voorzitter voor de terechtzitting in ruime mate overleg pleegt met procespartijen: beslissingen die lastig liggen en toch aangevochten worden door de officier van justitie, sorteren geen effecten kunnen dan ook beter ter terechtzitting worden genomen.'⁷⁴ Aan de andere kant heeft hij hoge verwachtingen bij deze bevoegdheid, wat lijkt te impliceren dat de voorzitter er wel degelijk naar eigen goeddunken gebruik van mag maken.⁷⁵ Ook werd de vraag gesteld of een actieve voorzitter voor de zitting feitelijk mogelijk is, nu hij daarvoor geruime tijd voor de zitting kennis moet hebben van het dossier. Dat zou niet met de praktijk stroken, die leert dat het dossier veelal kort voor de zitting wordt bestudeerd, onder andere vanwege hoge werkdruk. In reactie hierop wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat de bevoegdheden in art. 258 lid 2 Sv en art. 263 lid 4 Sv niet altijd hoeven te worden gebruikt, zodat de werkdruk niet zal verhogen. Vervolgens wordt wel aangegeven dat de bevoegdheden voorzitters ertoe kunnen brengen zich eerder voor de zittingsdatum beter op de hoogte te stellen van een zaak. Op die manier kunnen aanhoudingen, waaronder ook schorsingen worden verstaan, worden teruggedrongen. Dat argument gaat ervan uit dat voorzitters zich zullen bekommeren om al te veel aanhoudingen.⁷⁶

In de concept-contourennota wordt aan de voorzittersbeslissing vastgehouden. Het inzetten van de voorzitter in de raadkamer die over de verlenging van de voorlopige hechtenis beslist is ook denkbaar (zie paragraaf 3.4). Ook wordt gedacht 'de verdediging wettelijk de mogelijkheid te geven verzoeken tot het horen van getuigen of deskundigen of het inschakelen van tolken rechtstreeks aan de zittingsrechter te doen. Daarbij kan het OM binnen een bepaalde termijn op een verzoek reageren. Omgekeerd dient de verdediging ook de gelegenheid te krijgen binnen een bepaalde termijn op voorderingen van het OM te reageren. Door dit systeem wordt dubbel werk voorkomen, terwijl de mogelijkheden worden versterkt.'⁷⁷ Anders dan het huidige stelsel wordt voorgesteld te garanderen dat deze zogeheten voorzittersbeslissingen voldoen aan de eisen van interne en externe openbaarheid: kenbaarheid van de beslissingen voor procespartijen en voor het publiek.⁷⁸

73 Partijdigheid is nog steeds een punt van aandacht. Zie Advies Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering van de Raad voor de rechtspraak d.d. 2 april 2015, p. 12-13.

74 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, nr. 3, p. 9.

75 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, nr. 8, p. 4.

76 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, nr. 3, p. 8, 10. Binnen de rechtspraak wordt gewerkt aan het terugdringen van het aantal aanhoudingen. Daarvoor is o.a. het Landelijk aanhoudingen-protocol ontwikkeld. Kritisch over dat protocol is Franken 2014 en meer algemeen Buruma 2014.

77 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 68.

78 Concept-contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 13.

3.7. AFSLUITENDE OPMERKINGEN

In dit hoofdstuk hebben we het juridisch kader van pro-formazittingen geschetst. De term pro-formazitting is in de loop van de tijd ontstaan en gereserveerd voor de zitting op grond van art. 282 lid 4 Sv. Deze bepaling is ruim opgesteld, wat heeft geleid tot de ontwikkeling van een variëteit aan zittingen. Sommige daarvan beperken zich tot een oordeel over de voorlopige hechtenis, tijdens andere worden onderzoekswensen besproken. Onderzoekswensen kunnen ook worden besproken tijdens zogenoemde regiezittingen. De overgang tussen een pro-formazitting en een regiezitting, waarin het juist gaat om het bespreken van en een beslissing nemen over onderzoekswensen (en het maken van afspraken over de inhoudelijke behandeling van de zaak), is fluïde. Pro-formazittingen hebben art. 282 lid 4 Sv als wettelijke basis, voor zover de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. Is dat niet het geval, dan kan in art. 281 Sv en art. 316 Sv een wettelijke grondslag voor een regiezitting worden gevonden. De regiezitting, waarvan de wettelijke grondslag niet zonder meer duidelijk is, heeft nadere invulling gekregen in de rechtspraak van de Hoge Raad. Regievoering door de rechter vindt niet alleen plaats tijdens het onderzoek ter terechtzitting, maar ook ervoor, door de rechter-commissaris en door de voorzitter van de strafkamer. Over de verhouding tussen de regievoering door de rechter-commissaris en de zittingsrechter is naar aanleiding van de Wet versterking positie rechter-commissaris (met name de reikwijdte van art. 238 lid 2 Sv) onduidelijkheid ontstaan, die de Hoge Raad onlangs heeft weggenomen. Over de voorzittersbeslissingen op grond van art. 258 lid 2 Sv en art. 263 lid 4 Sv bestonden hoge verwachtingen. Uit de concept-contourennota blijkt dat men voornemens is de voorzittersbeslissing te versterken. Dat geldt meer in zijn algemeenheid voor de regievoering door de rechter, waarbij geldt dat de aandacht verschuift van het onderzoek ter terechtzitting naar het voorbereidend onderzoek (met een verdere versterking van de positie van de rechter-commissaris) en de fase tussen het uitbrengen van de dagvaarding en de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. De pro-formazitting, de regiezitting daaronder begrepen, moet verder worden teruggedrongen en volgens de concept-contourennota zelfs 'in beginsel' geschrapt.

4. De frequentie van pro-formazittingen

4.1. INLEIDING

Om inzicht te verkrijgen in de praktijk van pro-formazittingen wordt in dit deel van het rapport in kaart gebracht hoe vaak een pro-formazitting voorkomt. De frequentie van pro-formazittingen is zowel op het niveau van de strafzaak als op het niveau van de terechtzitting onderzocht. Op zaaksniveau is onderzocht bij welk delicttype pro-formazittingen voorkomen, hoe vaak er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak zijn en wat het tijdsbestek tussen die pro-formazittingen is. Omdat er in één strafzaak meerdere terechtzittingen kunnen plaatsvinden, al dan niet pro forma, is ook op zittingsniveau onderzocht hoe veel pro-formazittingen hebben plaatsgevonden. Daarnaast is onderzocht wat de duur van de voorlopige hechtenis is ten tijde van de pro-formazitting en hoe vaak de voorlopige hechtenis op een pro-formazitting werd opgeheven. Bij de analyses wordt ook aandacht besteed aan verschillen tussen gerechten op al deze punten.

Dit onderzoek richt zich op alle strafzaken waarin in de periode 2013-2014 een of meerdere zittingen hebben plaatsgevonden. Allereerst wordt de frequentie van pro-formazittingen bij zaken in eerste aanleg uiteengezet. Daarvoor worden de data uit RAC-min gebruikt. Daarna worden in paragraaf 4.5 de pro-formazittingen in kaart gebracht bij de zaken die in hoger beroep zijn behandeld. Hiervoor worden de data uit NIAS gebruikt.

4.2. STRAFZAKEN MET EEN PRO-FORMAZITTING IN EERSTE AANLEG

In de periode 2013-2014 zijn 226.250 strafzaken¹ door de rechtbank in eerste aanleg op zitting behandeld.² Bij 4.863 van die zaken (2%) heeft er een pro-

1 Met strafzaak wordt hier bedoeld een zaak waarin één verdachte wordt gedagvaard wegens één of meerdere delicten.

2 Uit RAC-min zijn 323.151 zaken geleverd, maar de 94.443 zaken die via het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) naar de kantonrechter zijn doorgestuurd worden buiten beschouwing gelaten (N=94.443). Dit betreffen beroepszaken tegen verkeersboetes (Mulderbeschikkingen) en alcoholzaken in het verkeer (die via ZSM behandeld zijn). Daarnaast zijn de 2.458 zaken die door het Functioneel Parket zijn behandeld buiten beschouwing gelaten, omdat uit de data niet blijkt bij welke rechtbank de zaak verder behandeld is en pro-formazittingen hier ook niet blijken voor te komen. Mogelijk komt dit doordat deze zaken pas op zitting worden gebracht als het onderzoek is afgerond, of doordat de verdachten bij zaken van het Functioneel Parket vaak 'loslopers' zijn.

formazitting plaatsgevonden.³ Binnen één strafzaak kunnen meerdere terechtzittingen plaatsvinden. In de strafzaken uit 2013-2014 hebben totaal 270.002 terechtzittingen plaatsgevonden.⁴ In 7.025 (3%) van die zittingen was sprake van een pro-formazitting. Als alleen naar strafzaken gekeken wordt die door de *meervoudige strafkamer* worden afgedaan, vindt in 20% van de strafzaken een pro-formazitting plaats. Van alle terechtzittingen van de meervoudige strafkamer heeft 17% pro forma plaatsgevonden

De zaken met een pro-formazitting verschillen op een aantal aspecten van de zaken waarin geen pro-formazitting heeft plaatsgevonden (zie Tabel 1). Zo worden zaken met een pro-formazitting bijna allemaal door de meervoudige strafkamer afgedaan, terwijl dat maar voor 9% van de andere zaken geldt. Daar staat tegenover dat maar 1% van de zaken met een pro-formazitting door de politierechter wordt afgedaan, terwijl dat bij de andere zaken 65% is. De zaken verschillen ook in het type van het zwaarste delict waarvoor de verdachte wordt gedagvaard: zaken met een pro-formazitting betreffen relatief minder vaak een vermogensdelict en vaker een gewelds-, of Opiumwetdelict. Daarnaast is een belangrijk verschil dat in zaken met een pro-formazitting relatief vaker sprake is van voorlopige hechtenis: waar 19% van de verdachten voorlopig gehecht is in zaken zonder pro-formazittingen, is dit in zaken met een pro-formazitting 84%. Dat er in zaken met een pro-formazitting vaker sprake is van voorlopige hechtenis is ook logisch, omdat het bewaken van de termijn van de voorlopige hechtenis de belangrijkste reden is om de zaak pro forma op de terechtzitting te appointeren.

Omdat het naderen van de maximale termijn van de voorlopige hechtenis in het vooronderzoek een belangrijke reden is voor het appointeren van een pro-formazitting, wordt er voor het onderzoek naar de frequentie en aard van pro-formazittingen onderscheid gemaakt naar zaken waarin wel sprake was van voorlopige hechtenis en zaken waarin de verdachte niet voorlopig gehecht is geweest.

3 Er kunnen ook meerdere pro-formazittingen in één strafzaak hebben plaatsgevonden. Daar wordt in paragraaf 4.3.3 op teruggekomen. Vanwege de leesbaarheid van de tekst is er voor de algemene beschrijvingen gekozen om 'zaken waarin minstens één pro-formazitting' heeft plaatsgevonden aan te duiden als 'zaken met een pro-formazitting'.

4 De ruim 7.700 zittingen die voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting hebben plaatsgevonden, zoals de zitting naar aanleiding waarvan de officier van justitie een taakstraf of strafbeschikking oplegt, zijn buiten beschouwing gelaten, net als de bijna 12.000 zittingen die hebben plaatsgevonden nadat er een eindvonnis in de zaak is geweest, zoals een zitting waarop de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke sanctie wordt gevorderd of waar ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gevorderd.

Tabel 1: Kenmerken van strafzaken (in eerste aanleg) met en zonder een pro-formazitting

	Strafzaak met een pro-formazitting					
	Nee		Ja		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
<i>Forum</i>						
Politierechter	143.121	65	49	1	143.170	63
Kantonrechter	44.527	20	0	0	44.527	20
Kinderrechter	12.157	5	4	0	12.161	5
Meervoudige strafkamer	19.434	9	4.777	98	24.211	11
Overig ⁵	2.148	1	33	1	2.181	1
<i>Delicttype</i>						
Vermogen	75.415	34	946	19	76.361	34
Geweld	47.601	22	2865	59	50.466	22
Opiumwet	11.559	5	531	11	12.090	5
WWM	2.720	1	39	1	2.759	1
Overig	84.092	38	482	10	84.574	37
<i>Voorlopige hechtenis</i>						
Nee	178.287	81	789	16	179.076	79
Ja	43.100	19	4.074	84	47.174	21
Totaal	221.387	100	4.863	100	226.250	100

In de periode 2013-2014 zijn er 47.174 strafzaken geweest waarin sprake was van voorlopige hechtenis. In 4.074 van die zaken heeft een pro-formazitting plaatsgevonden. Een pro-formazitting komt dus voor in 9% van alle zaken waarin de verdachte voorlopig gehecht was (zie Tabel 2). In de zaken waarin sprake is geweest van voorlopige hechtenis hebben totaal 40.174 terechtzittingen plaatsgevonden waarin de verdachte nog voorlopig gehecht was op het moment van het onderzoek ter terechtzitting.⁶ In 14% daarvan was sprake van een pro-formazitting (zie Tabel 3).

5 De overige fora zijn de economische politierechter, de meervoudige economische kamer, de militaire kantonrechter, de militaire politierechter en de militaire meervoudige kamer.

6 Het aantal zittingen met een voorlopig gehechte verdachte is kleiner dan het aantal strafzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis, omdat de voorlopige hechtenis van de verdachte reeds opgeheven kan zijn op het moment van de terechtzitting in een zaak. Zo'n zaak telt dus wel mee als strafzaak waarin sprake is van voorlopige hechtenis, maar de terechtzitting telt mee als een zitting waarbij de verdachte op het moment van de terechtzitting niet voorlopig gehecht was.

Pro-formazittingen, waar ook regiezittingen onder worden verstaan, komen wel voor bij zaken waarin geen sprake was van voorlopige hechtenis, maar dit gebeurt niet vaak: uit Tabel 2 blijkt dat er in 789 van de 179.076 zogenaamde 'loslopers'-zaken sprake was van een pro-formazitting. Dat is 0,4%. Verder toont Tabel 3 dat van alle 229.828 terechtzittingen waar de verdachte op het moment van de zitting niet voorlopig gehecht was er 1.463 pro forma zijn geweest (0,6%). Op deze 'loslopers'-pro-formazittingen wordt teruggekomen in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.3 wordt eerst inzicht verschaft in de frequentie en aard van pro-formazittingen in strafzaken waarbij wel voorlopige hechtenis is toegepast.⁷

Tabel 2: Strafzaken met een pro-formazitting naar voorlopige hechtenis (1^e aanleg)⁸

	Strafzaak met een pro-formazitting				Totaal aantal strafzaken	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
<i>Voorlopige hechtenis</i>						
Nee	178.287	100	789	0,4	179.076	100
Ja	43.100	91	4.074	9	47.174	100
Totaal	221.387	98	4.863	2	226.250	100

Tabel 3: Pro-formazittingen naar voorlopige hechtenis (1^e aanleg)⁹

	Pro-formazitting				Totaal aantal terechtzittingen	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
<i>Voorlopige hechtenis</i>						
Nee	228.365	99	1.463	0,6	229.828	100
Ja	34.612	86	5.562	14	40.174	100
Totaal	262.977	97	7.025	3	270.002	100

7 De variabelen in RAC-min geven niet altijd eenduidig aan of er sprake is van voorlopige hechtenis. Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is een zaak aangemerkt als een zaak waarin sprake is van voorlopige hechtenis indien ten minste één van de indicatoren erop duidt dat er voorlopige hechtenis is toegepast.

8 Alleen getallen kleiner dan 1 zijn met een decimaal weergegeven.

9 Alleen getallen kleiner dan 1 zijn met een decimaal weergegeven.

4.3. PRO-FORMAZITTINGEN IN EERSTE AANLEG BIJ VOORLOPIG GEHECHTE VERDACHTEN

Hierboven is uiteengezet dat in 9% van de zaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis een pro-formazitting heeft plaatsgevonden en dat dat in 14% van het totaal aantal terechtzittingen met een voorlopig gehechte verdachte is gebeurd. Hieronder worden enkele kenmerken van deze zaken uiteengezet.

4.3.1. Delicttype

Strafzaken met een pro-formazitting komen relatief vaak voor als het zwaarste feit waarvoor de verdachte is gedagvaard een geweldsdelict is (17%) (zie Tabel 4). Daarentegen komen pro-formazittingen maar weinig voor als het zwaarste feit waarvoor de verdachte is gedagvaard een vermogensdelict is (3%).

Tabel 4: Strafzaken met een pro-formazitting naar delictscategorie (1^e aanleg, *vh*)

Delictscategorie	Strafzaak met een pro-formazitting				Totaal aantal strafzaken	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
Vermogen	21.928	97	639	3	22.567	100
Geweld	12.891	83	2.615	17	15.506	100
Opiumwet	4.519	90	475	10	4.994	100
Wapens en munitie	402	93	31	7	433	100
Overig	3.360	91	314	9	3.674	100
Totaal	43.100	91	4.074	9	47.174	100

Nadere analyses van het delicttype waarvoor de verdachte wordt vervolgd wijzen uit dat pro-formazittingen relatief het vaakst voorkomen als er sprake is van een levensdelict: in 41% van de strafzaken waarin de verdachte is gedagvaard voor een (poging tot een) levensdelict vindt een pro-formazitting plaats (zie Tabel 5). Bij delicten uit de categorie 'Geweld overig'¹⁰ komen strafzaken met een pro-formazitting ook relatief veel voor (30%), net als bij zedendelicten (27%) en bij zaken betreffende diefstal met geweld (22%). Daarentegen komen pro-formazittingen nauwelijks voor bij delicten als eenvoudige diefstal (1%) en vernieling (1%). Bij strafzaken waarin het zwaarste delict waarvoor de verdachte is gedagvaard een delict uit de Wegenverkeerswet is, komen helemaal geen pro-formazittingen voor.

10 Het gaat dan bijvoorbeeld om mensenhandel (art. 273f Sr).

Tabel 5: Strafzaken met een pro-formazitting naar delicttype (1^e aanleg, vh)

Delicttype	Strafzaak met een pro-formazitting				Totaal aantal strafzaken	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
Bedreiging	1.975	95	99	5	2.074	100
Mishandeling	4.889	96	195	4	5.084	100
Diefstal met geweld	3.785	78	1087	22	4.872	100
Zedendelicten	620	73	227	27	847	100
Levensdelicten	1.214	59	835	41	2.049	100
Geweld overig	408	70	172	30	580	100
Valsheidsmisdrijven	1.172	96	51	4	1.223	100
Diefstal eenvoudig	8.355	99	55	1	8.410	100
Diefstal gekwalificeerd	10.893	96	446	4	11.339	100
Vermogen overig	1.508	95	87	5	1.595	100
Vernieling	578	99	7	1	585	100
Openbare orde	2.250	91	220	9	2.470	100
Overig WvSr	304	81	73	19	377	100
Opiumwet	4.519	90	475	10	4.994	100
WWM	402	93	31	7	433	100
WVW	37	0	0	0	37	100
Overig	191	93	14	7	205	100
Totaal	43.100	91	4.074	9	47.174	100

4.3.2. Arrondissement

Pro-formazittingen komen in alle arrondissementen voor, maar in het ene vaker dan in het andere (zie Tabel 6). Zo heeft er in het arrondissement Noord-Holland in slechts 5% van de zaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis een pro-formazitting plaatsgevonden, terwijl in het arrondissement Limburg in 14% van deze zaken een pro-formazitting plaatsvond. Zaken met pro-formazittingen lijken vooral veel voor te komen bij de kleinere arrondissementen, want naast Limburg zijn ook in Oost-Brabant en Overijssel de percentages zaken met een pro-formazitting relatief hoog (respectievelijk 13% en 11%). Daarentegen zitten de grote arrondissementen Amsterdam, Den Haag en Midden-Nederland met 7 tot 8% onder het gemiddelde. Een uitzondering vormt Rotterdam; dit is weliswaar een groot arrondissement, maar pro-formazittingen komen hier toch relatief vaak voor (11%).

Nadere analyses wijzen uit dat er in arrondissementen verschillen bestaan in hoe vaak een zaak met een pro-formazitting bij een bepaald delicttype voorkomt (zie Bijlage 5). Zo is er in het arrondissement Rotterdam in 28% van de strafzaken waar het zwaarste feit een Opiumwetdelict betreft een pro-

Tabel 6: Strafzaken met een pro-formazitting naar arrondissement (1^e aanleg, *vh*)

<i>Arrondissement</i>	Strafzaak met een pro-formazitting				Totaal aantal strafzaken	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
Amsterdam	7.177	93	539	7	7.716	100
Den Haag	7.466	92	672	8	8.138	100
Gelderland	2.621	91	259	9	2.880	100
Limburg	1.767	86	288	14	2.055	100
Midden-Nederland	3.261	92	270	8	3.531	100
Noord-Holland	5.519	95	262	5	5.781	100
Noord-Nederland	2.800	93	221	7	3.021	100
Oost-Brabant	2.120	87	318	13	2.438	100
Overijssel	1.782	89	223	11	2.005	100
Rotterdam	5.502	89	710	11	6.212	100
Zeeland-West-Brabant	3.085	91	312	9	3.397	100
Totaal	43.100	91	4.074	9	47.174	100

formazitting gehouden, terwijl dat in het arrondissement Noord-Holland maar in 1% van de Opiumwetzaken gebeurde. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Opiumwetzaken in Rotterdam vaak betrekking hebben op grote drugsvangsten in de Rotterdamse haven met meerdere verdachten, terwijl in Noord-Holland veel van de Opiumwetzaken koeriers betreffen. Dit zijn doorgaans zaken die eenvoudig van aard zijn, waarin geen beletsels zijn voor inhoudelijke behandeling van de zaak, na ommekomst van de termijn van de voorlopige hechtenis.

Een ander voorbeeld van verschillen tussen arrondissementen is dat in Noord-Holland in 24% van de strafzaken waar het zwaarste feit een delict is uit de WWM een pro-formazitting is gehouden, terwijl dat in Gelderland en Overijssel in 0% van de WWM-zaken gebeurde. Een verklaring hiervoor is op grond van de data die beschikbaar zijn voor dit onderzoek moeilijk te geven.

4.3.3. *Meerdere pro-formazittingen in één strafzaak*

In één strafzaak kunnen meerdere pro-formazittingen voorkomen als een zaak op de zitting na de pro-formazitting nog altijd niet inhoudelijk kan worden behandeld. Van de 4.074 strafzaken met een pro-formazitting waarin sprake is van voorlopige hechtenis, heeft in bijna één op de drie zaken meer dan één pro-formazitting plaatsgevonden: in 20% hebben er twee pro-formazittingen plaatsgevonden, in 8% drie pro-formazittingen en in 4% vonden er 4 tot 8 pro-formazittingen in één strafzaak plaats. Gemiddeld heeft er anderhalve pro-formazitting plaatsgevonden in strafzaken met een pro-formazitting waarin sprake is van voorlopige hechtenis.

Meerdere pro-formazittingen in één zaak blijken vooral voor te komen in strafzaken waarin het zwaarste feit waar de verdachte voor vervolgd wordt een delict is uit de Opiumwet (zie Tabel 7). In 40% van dit soort zaken met een pro-formazitting vindt er meer dan één pro-formazitting plaats. Nadere analyses wijzen uit dat ook bij levensdelicten, delicten uit de categorie ‘Geweld overig’ en bij valsheidsmisdrijven relatief vaak meerdere pro-formazittingen in één strafzaak plaatsvinden (zie Bijlage 6). Bij vernieling, mishandeling en bedreiging komt het minder vaak voor dat er meer dan één pro-formazitting in een strafzaak plaatsvindt.

Tabel 7: Meerdere pro-formazittingen in één strafzaak naar delictscategorie (1^e aanleg, v/h)

Delictscategorie	Strafzaak met één pro-formazitting		Strafzaak met meerdere pro-formazittingen		Totaal aantal strafzaken met een pro-formazitting	
	N	%	N	%	N	%
Vermogen	497	78%	142	22%	639	100
Geweld	1.796	69%	819	31%	2.615	100
Opiumwet	286	60%	189	40%	475	100
Wapens en munitie	22	71%	9	29%	31	100
Overig	219	70%	95	30%	314	100
Totaal	2.820	69%	1.254	31%	4.074	100

Hoe vaak er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak voorkomen, verschilt ook per arrondissement. In het arrondissement Overijssel gebeurde dat bijvoorbeeld in 20% van de strafzaken met een pro-formazitting, terwijl er in het arrondissement Rotterdam in 37% van de strafzaken met een pro-formazitting meer dan één pro-formazitting werd gehouden (zie Tabel 8). Nadere analyses wijzen uit dat de meeste pro-formazittingen in één strafzaak hebben plaatsgevonden in de arrondissementen Amsterdam en Den Haag: in beide is een strafzaak acht keer pro forma behandeld (een valsheid in geschrifte- en een moordzaak) en waren er respectievelijk drie strafzaken (alle witwaszaken) en twee strafzaken (gekwalificeerde diefstallen) waarin zeven pro-formazittingen hebben plaatsgevonden.

Voor de gevallen waarin meerdere pro-formazittingen in één strafzaak hebben plaatsgevonden, rijst de vraag hoeveel tijd er is verstreken tussen de pro-formazittingen. Binnen de zaken waarin meerdere pro-formazittingen hebben plaatsgevonden (n=1.254) zijn er 2.983 pro-formazittingen geweest waarbij de verdachte op het moment van de terechtzitting nog voorlopig gehecht was. Daarvan was er 1.624 keer sprake van opeenvolgende pro-formazittingen. Het gemiddelde tijdsverloop tussen opeenvolgende pro-formazittingen bedraagt 77 dagen. Tabel 9 toont aan dat het tijdsverloop tussen de eerste twee pro-formazittingen gemiddeld 79 dagen is. Als er een

derde pro-formazitting is, volgt die na gemiddeld 78 dagen en als er nog meer pro-formazittingen zijn gehouden, vonden die gemiddeld 72 dagen na elkaar plaats.

Tabel 8: Meerdere pro-formazittingen in één strafzaak naar arrondissement (1^e aanleg, vh)

	Strafzaak met één pro-formazitting		Strafzaak met meerdere pro-formazittingen		Totaal aantal strafzaken met een pro-formazitting	
	N	%	N	%	N	%
<i>Arrondissement</i>						
Amsterdam	348	65	191	35	539	100
Den Haag	489	73	183	27	672	100
Gelderland	192	74	67	26	259	100
Limburg	195	68	93	32	288	100
Midden-Nederland	185	69	85	31	270	100
Noord-Holland	186	71	76	29	262	100
Noord-Nederland	167	76	54	24	221	100
Oost-Brabant	215	68	103	32	318	100
Overijssel	178	80	45	20	223	100
Rotterdam	444	63	266	37	710	100
Zeeland-West-Brabant	221	71	91	29	312	100
Totaal	2.820	69	1.254	31	4.074	100

Tabel 9: Gemiddeld tijdsverloop tussen opeenvolgende pro-formazittingen (1^e aanleg, vh)

	Gemiddeld aantal dagen t.o.v. de voorgaande pro-formazitting	N zittingen	Std. Dev.
<i>Opeenvolgende pro-formazitting</i>			
2	79	638	44
3	78	547	31
4 of meer	72	439	23
Totaal	77	1.624	35

Op zaaksniveau is ook het gemiddelde tijdsverloop tussen alle opeenvolgende pro-formazittingen in één strafzaak berekend. Er waren 1.155 strafzaken waarin sprake was van opeenvolgende pro-formazittingen. Tabel 10 geeft voor de verschillende arrondissementen het gemiddelde tijdsverloop tussen de pro-formazittingen weer. In Overijssel is deze termijn het kortst (64 dagen) en in de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam het langst (respectievelijk 83 en 90 dagen).

Tabel 10: Gemiddeld tijdsverloop tussen pro-formazittingen in één strafzaak naar arrondissement (1^e aanleg, vh)

Arrondissement	Gemiddeld aantal dagen	N zaken	Std. Dev.
Amsterdam	83	185	33
Den Haag	79	171	56
Gelderland	70	51	48
Limburg	78	83	27
Midden-Nederland	78	75	33
Noord-Holland	69	71	20
Noord-Nederland	78	48	13
Oost-Brabant	77	99	15
Overijssel	64	34	24
Rotterdam	90	259	50
Zeeland-West-Brabant	74	79	18
Totaal	80	1.155	39

4.3.4. Redenen voor pro-formazittingen

In de 4.074 strafzaken met een pro-formazitting en waarin sprake is van voorlopige hechtenis hebben in totaal 40.174 zittingen plaatsgevonden waarin de verdachte voorlopig gehecht was op het moment van het onderzoek ter terechtzitting. Van die zittingen waren er 5.562 (14%) pro forma. Een zitting kan om verschillende redenen pro forma plaatsvinden. Bij bijna twee derde van alle pro-formazittingen is op de dagvaarding aangegeven dat de behandeling pro forma zou plaatsvinden en bij één derde heeft de zitting pro forma plaatsgevonden, omdat de zaak wordt aangehouden (zie Tabel 11).

Tabel 11: Reden van behandeling van de pro-formazitting (1^e aanleg, vh)

Reden van behandeling	N	%
Dagvaardden in eerste aanleg pro forma	3.533	64
Aanhouding na eerste aanleg pro forma	1.844	33
Aanh. na eerste aanleg pro forma (aanz.)	185	3
Totaal	5.562	100

Bij een pro-formazitting wordt het onderzoek ter terechtzitting geschorst. De redenen daarvoor zijn weergegeven in Tabel 12. Uit de grijs gearceerde rijen in die tabel blijkt onder meer dat de reden om de terechtzitting pro forma te appointeren in 48% van de zittingen is gelegen in het feit dat het onderzoek nog niet is afgerond. In 6% is de zaak aangehouden wegens gebrek aan zittingscapaciteit en in 4% is de zaak aangehouden om een regie-

zitting te houden. Overigens valt het op dat de verschillende redenen die in de dossiers geregistreerd staan enige overlap lijken te hebben: in nog eens 35% van de zittingen wordt een reden aangevoerd voor het aanhouden van de zaak, die erop duidt dat het onderzoek nog niet afgerond was, maar wordt er niet uitdrukkelijk over pro forma of regie gerept. Een voorbeeld hiervan is de reden 'Verwijzing naar R.C. voor horen getuigen/deskundigen'. Onduidelijk is hoe dergelijke redenen verschillen van de eerstgenoemde reden 'pro forma behandeling, onderzoek nog niet afgerond'. Het percentage terechtzittingen dat pro forma wordt geïnterponeerd omdat het vooronderzoek nog niet is afgerond, zou dus nog veel hoger kunnen liggen.

Tabel 12: Reden van aanhouding van de pro-formazitting (1^e aanleg, vh)

	N	%
<i>Reden van aanhouding</i>		
Pro forma behandeling, onderzoek nog niet afgerond	2.686	48
Verwijzing naar R.C. voor horen getuigen/deskundigen	915	16
Rapport Psychiater/Psycholoog niet gereed	476	9
Pro forma wegens gebrek aan zittingscapaciteit	336	6
Regiezitting	201	4
Overig ¹¹	948	17
Totaal	5.562	100

4.3.5. Duur van de voorlopige hechtenis

Een van de voornaamste redenen om een zitting pro forma in te plannen, is dat de zaak weliswaar nog niet inhoudelijk kan worden behandeld, maar dat de zaak toch op het onderzoek ter terechtzitting moet worden geïnterponeerd in verband met de maximale termijn van de voorlopige hechtenis. De vraag rijst dan hoe lang de verdachte al voorlopig gehecht is op het moment dat de pro-formazitting wordt gehouden.

Er zijn 5.562 pro-formazittingen waarbij de voorlopige hechtenis van de verdachte ten tijde van de pro-formazitting nog niet was opgeheven. Bij 20 van die zittingen is de duur van de voorlopige hechtenis onbekend, doordat

11 Overige redenen voor aanhouding zijn onder andere: Verwijzing naar R.C. voor onderzoek feiten of naar persoon verdachte; Dossier onvolledig; Rapport Reclassering niet gereed; Rapport overige instellingen niet gereed (RvdK, BJZ, gezinsvoogd etc.); Rapportage over verdachte (alsnog) opvragen; Dossier niet (tijdig) ontvangen van het parket; Raadsman/vrouw onvoldoende voorbereidingstijd, Raadsman/vrouw niet verschenen; Verdachte is niet verschenen; Tolk niet aanwezig; Getuigen/deskundigen, alsnog oproepen op nadere zitting; Uitloop zitting; Calamiteit (brandalarm, etc.); Gelijktijdige behandeling/voeging met andere zaak tegen verdachte of medeverdachte; Wrakingsverzoek. Deze redenen worden in 0 tot 4% van de pro-formazittingen aangevoerd. Volledige gegevens zijn op te vragen bij de auteurs.

de begindatum in de data niet is ingevuld. Voor de resterende pro-formazittingen duurde de voorlopige hechtenis op het moment van de pro-formazitting gemiddeld 146 dagen (SD=100). Voor de *eerste* pro-formazitting in de zaak is de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis 108 dagen.¹² De meeste verdachten zijn ten tijde van de pro-formazitting tussen de 91 en 104 dagen gehecht (zie Tabel 13).

Die 104 dagen is de maximale duur van de voorlopige hechtenis voordat de zaak op de terechtzitting moet worden behandeld. Bij 40% van de pro-formazittingen waarin de verdachte nog voorlopig gehecht is op het moment van de zitting duurt de voorlopige hechtenis langer dan 104 dagen. Dit is voornamelijk het geval er meerdere pro-formazittingen in één zaak hebben plaatsgevonden.

Uit de Concept-contourennota blijkt het voornemen om de raadkamer de mogelijkheid te geven te beslissen dat de voorlopige hechtenis (met een aantal niet nader genoemde dagen) wordt verlengd. Indien men zou besluiten de voorlopige hechtenis met maximaal 90 dagen te verlengen, zou dat een aanzienlijke vermindering van het aantal pro-formazittingen betekenen. De voorlopige hechtenis kan in dat geval maximaal 194 dagen (104+90) duren voordat de zaak op het onderzoek ter terechtzitting wordt behandeld. Van de 5.562 pro-formazittingen heeft 23% plaatsgevonden in deze extra-90-dagen-termijn. Dit betekent dat voor deze data 1.292 pro-formazittingen hebben plaatsgevonden die met de voorgestelde extra-90-dagen-termijn niet gehouden zouden hoeven worden. Het aantal pro-forma-

Tabel 13: Duur van de voorlopige hechtenis ten tijde van de pro-formazitting (1^e aanleg, *vh*)¹³

	N	%
<i>Duur voorlopige hechtenis</i>		
1-30 dagen	7	0
31-60 dagen	62	1
61-90 dagen	930	17
91-104 dagen	2332	42
105-134 dagen	138	2
135-164 dagen	312	6
164-194 dagen	842	15
195-360 dagen	747	13
361 dagen of meer	172	3
Onbekend	20	0
Totaal	5.562	100

12 Het betreft hier 3.376 pro-formazittingen. De standaarddeviatie bedraagt 64.

13 De percentages tellen niet op tot 100%, doordat de gepresenteerde cijfers zijn afgerond naar hele getallen. Zo lijken in de tabel de zittingen waarin de voorlopige hechtenis langer duurt dan 194 dagen op te tellen tot 16%, maar als met de onafgeronde cijfers wordt gerekend, is dit 17%.

zittingen wordt weliswaar met 23% verminderd, maar het ‘probleem’ is niet helemaal opgelost, omdat de voorlopige hechtenis in 17% van de pro-formazittingen langer dan 194 dagen duurde. Dit betreffen relatief vaak levensdelicten, delicten uit de categorie ‘Geweld overig’ of Opiumwetdelicten.

4.3.6. Opheffing van de voorlopige hechtenis

In zaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis wordt tijdens een pro-formazitting in ieder geval beslist over het voortduren van de voorlopige hechtenis. In hoeveel gevallen wordt nu tijdens een pro-formazitting besloten om de voorlopige hechtenis op te heffen?¹⁴ Om deze vraag te beantwoorden is onderzocht in hoeveel pro-formazittingen de datum van het einde van de voorlopige hechtenis gelijk is aan de zittingsdatum van de pro-formazitting. Van de 5.562 pro-formazittingen waarin de verdachte voorlopig gehecht is op het moment van het onderzoek ter terechtzitting, is tijdens 144 terechtzittingen (3%) op de pro-formazitting besloten de voorlopige hechtenis te beëindigen (zie Tabel 14). Daarnaast is in nog eens 117 zittingen (2%) de voorlopige hechtenis opgeheven binnen drie dagen nadat de pro-formazitting heeft plaatsgevonden. Het is aannemelijk dat er administratieve redenen zijn dat de datum van opheffing van de voorlopige hechtenis hier afwijkt van de zittingsdatum, bijvoorbeeld vanwege het weekend of feestdagen. Bij elkaar wordt dus in 5% van de pro-formazittingen de voorlopige hechtenis opgeheven; in 95% van de pro-formazittingen duurt de voorlopige hechtenis ook na de pro-formazitting voort.

Op zaaksniveau blijkt dat de voorlopige hechtenis in 7% van de strafzaken wordt opgeheven: 4% op de zittingsdatum en 3% binnen drie dagen nadat de pro-formazitting heeft plaatsgevonden.

Tabel 14: Opheffing van de voorlopige hechtenis tijdens een pro-formazitting (1^e aanleg, *vh*)

	Pro-formazittingen		Strafzaken met een pro-formazitting	
	N	%	N	%
<i>Opheffing voorlopige hechtenis</i>				
Ja, op de zittingsdatum	144	3	144	4
Ja, binnen 3 dagen na de zittingsdatum	117	2	121	3
Nee	5.301	95	3.809	93
Totaal	5.562	100	4.074	100

14 De voorlopige hechtenis kan ook worden geschorst, maar uit de data kan niet worden afgeleid in welke gevallen daar sprake van was.

4.4. PRO-FORMAZITTINGEN IN EERSTE AANLEG BIJ 'LOSLOPERS'

Hoewel terechtzittingen bij uitstek als een pro-formazitting worden geap-
pointeerd in verband met de termijn van de voorlopige hechtenis, komen
pro-formazittingen ook voor bij verdachten die niet voorlopig gehecht zijn.
Het gaat dan om zogenaamde 'loslopers'-pro-formazittingen. De reden voor
de pro-formazitting kan dan niet gelegen zijn in het bewaken van de maxi-
male duur van de voorlopige hechtenis. Wel kunnen dit pro-formazittingen
zijn die als regiezitting zijn bestempeld omdat de zaak toch nog niet inhou-
delijk kon worden behandeld omdat het onderzoek nog niet is afgerond.
Ook is het mogelijk dat zittingen wegens gebrek aan zittingscapaciteit pro
forma zijn gehouden.

Bij strafzaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis, zoge-
naamde 'losloperzaken', komen pro-formazittingen maar weinig voor. Uit
Tabel 2 bleek al dat van alle 179.076 losloperzaken, er in 789 zaken (0,4%)
een pro-formazitting is gehouden. In totaal hebben er 229.828 terechtzittingen
plaatsgevonden waarin de verdachte niet voorlopig gehecht was op het
moment van de terechtzitting.¹⁵ Van die losloperzittingen zijn er 1.463 (1%)
pro forma gehouden.

Net als bij de strafzaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis,
komen losloperzaken met een pro-formazitting relatief veel voor bij delicten
uit de categorie 'Geweld overig' (8%), bij levensdelicten (7%) en bij zedende-
licten (7%). Bij alle andere delicten komen pro-formazittingen in niet vaker
dan 2% van de zaken voor.¹⁶

Losloperzaken met een pro-formazitting komen relatief het vaakst voor
in Rotterdam (0,9%), Amsterdam (0,8%) en Limburg (0,8%). In de andere
arrondissementen komen ze in minder dan een half procent van de losloper-
zaken voor. Opvallend is dat in Amsterdam strafzaken met een pro-forma-
zitting niet vaak voorkwamen als er sprake was van voorlopige hechtenis,
maar dat zij bij losloperzaken wel relatief vaak voorkomen.¹⁷

Ook bij 'loslopers' kunnen er in één strafzaak meerdere pro-formazittingen
voorkomen: in 20% van de 789 zaken met een pro-formazitting heeft
meer dan één pro-formazitting plaatsgevonden. Dit is hetzelfde percentage
als bij strafzaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis. Meerdere

15 Terechtzittingen waarbij de verdachte op het moment van de zitting niet voorlopig
gehecht was (losloperszittingen) overlappen niet volledig met strafzaken waarin geen
sprake was van voorlopige hechtenis (losloperszaken), omdat de voorlopige hechtenis
van de verdachte gedurende het proces kan worden opgeheven. Zodoende kunnen er in
zaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis terechtzittingen zijn waarbij de ver-
dachte niet voorlopig gehecht was.

16 Tabellen die bij de gegevens van deze paragraaf horen zijn op te vragen bij de auteurs.

17 Uit de enquêtes die in het kader van dit onderzoek naar de gerechten is verstuurd is
gebleken dat in Amsterdam eens per twee maanden een mk-regiezitting voor loslopers
wordt gehouden, waar ongeveer veertig zaken op geappointeerd worden.

pro-formazittingen in één zaak blijken vooral voor te komen bij levensdelicten (50%) en diefstal met geweld (33%).

In een losloperzaak met meerdere pro-formazittingen bedraagt het gemiddelde tijdsverloop tussen opeenvolgende pro-formazittingen 89 dagen. Dat is wat langer dan de 77 dagen die gemiddeld tussen pro-formazittingen zitten in zaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis. In Amsterdam (107 dagen) is deze termijn aanzienlijk langer dan in Gelderland (59 dagen).

Van de 1.463 pro-formazittingen bij loslopers is bij 69% op de dagvaarding aangegeven dat de behandeling pro forma zou plaatsvinden en bij 28% vindt de zitting pro forma plaats omdat de zaak wordt aangehouden. Bij loslopers wordt dus iets vaker op de dagvaarding aangegeven dat de zitting pro forma plaatsvindt dan bij voorlopig gehechten (63%).

Net als bij pro-formazittingen in zaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis, is de reden van aanhouding van de pro-formazitting bij 'loslopers' het vaakst dat het onderzoek nog niet afgerond is (30%) (zie Tabel 15). Dat de zaak wordt aangehouden omdat sprake is van een regiezitting komt bij 'loslopers' vaker voor (24%) dan bij voorlopig gehechten (5%). Bij 4% van de loslopers-pro-formazittingen staat vermeld dat de reden van aanhouding gebrek aan zittingscapaciteit is. Andere redenen wijzen er ook hier vaak op dat het onderzoek nog niet is afgerond, zoals 'rapport Reclassering niet gereed' of 'dossier onvolledig'. Hierdoor is het aannemelijk dat ook bij loslopers het percentage zittingen dat pro forma wordt geappointeerd omdat het onderzoek nog niet is afgerond, hoger is dan 30%.

Tabel 15: Reden van aanhouding van de pro-formazitting (1^e aanleg, loslopers)

	N	%
<i>Reden van aanhouding</i>		
Pro forma behandeling, onderzoek nog niet afgerond	436	30
Regiezitting	346	24
Verwijzing naar R.C. voor horen getuigen/deskundigen	216	15
Pro forma wegens gebrek aan zittingscapaciteit	57	4
Overig ¹⁸	408	28
Totaal	1.463	100

18 Overige redenen voor aanhouding zijn dezelfde als die genoemd zijn in voetnoot 11. In 18% van de pro-formazittingen bij 'loslopers' is de reden voor aanhouding onbekend. De andere redenen worden in 0 tot 2% van de zittingen opgevoerd.

4.5. PRO-FORMAZITTINGEN IN HOGER BEROEP

In de periode 2013-2014 zijn 37.587 strafzaken door de gerechtshoven in hoger beroep op de terechtzitting behandeld. Daarvan heeft er bij 4.710 zaken (13%) een pro-formazitting plaatsgevonden (zie Tabel 16).¹⁹ Zaken met een pro-formazitting komen in hoger beroep dus veel vaker voor dan in eerste aanleg. Daar vond in 2% van de zaken een pro-formazitting plaats. In alle 37.587 hoger beroepszaken bij elkaar zijn 55.248 terechtzittingen gehouden. In 9.389 zittingen (17%) was er sprake van een pro-formazitting (zie Tabel 17). Dit is ook aanzienlijk meer dan in eerste aanleg, waar 3% van de zittingen pro forma werd gehouden.

Net als bij de analyses van de strafzaken in eerste aanleg is het voor een goede interpretatie van de gegevens van belang om onderscheid te maken naar zaken en zittingen waarin al dan niet sprake was van voorlopige hechtenis. Van de hoger beroepszaken waarin sprake was van voorlopige hechtenis (N=16.581), heeft in 3.638 zaken een pro-formazitting plaatsgevonden. Een pro-formazitting komt dus voor in 22% van alle hoger beroepszaken waarin de verdachte voorlopig gehecht was (zie Tabel 18). Dat is tweeënhalf keer zo vaak als bij de strafzaken in eerste aanleg.

In hoger beroep komen strafzaken waarin sprake is van loslopers relatief minder vaak voor dan in eerste aanleg (56% versus 79%). Van deze losloperzaken heeft in 5% van de zaken een pro-formazitting plaatsgevonden. Dat is vaker dan in eerste aanleg, waar een pro-formazitting maar voorkwam in 0,4% van de losloperzaken. Op de losloperzaken in hoger beroep wordt teruggekomen in paragraaf 4.5.2. In paragraaf 4.5.1 wordt eerst inzicht verschaft in de frequentie en aard van pro-formazittingen in hoger beroepszaken waarbij wel voorlopige hechtenis is toegepast.²⁰

Tabel 16: Strafzaken met een pro-formazitting naar voorlopige hechtenis (hoger beroep)

	Strafzaak met een pro-formazitting				Totaal aantal strafzaken	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
<i>Voorlopige hechtenis</i>						
Nee	19.934	95	1.072	5	21.006	100
Ja	12.943	78	3.638	22	16.581	100
Totaal	32.877	87	4.710	13	37.587	100

19 Er kunnen ook meerdere pro-formazittingen in één strafzaak hebben plaatsgevonden. Vanwege de leesbaarheid van de tekst is er voor de algemene beschrijvingen gekozen om 'zaken waarin minstens één pro-formazitting' heeft plaatsgevonden aan te duiden als 'zaken met een pro-formazitting'.

20 Het aanmerken van een zaak waarin sprake is van voorlopige hechtenis is gebaseerd op de variabele 'Indicatie Preventief'.

Tabel 17: Pro-formazittingen naar voorlopige hechtenis (hoger beroep)

	Pro-formazitting				Totaal aantal terechtzittingen	
	Nee		Ja		N	%
	N	%	N	%		
<i>Voorlopige hechtenis</i>						
Nee	25.208	95%	1.346	5%	26.554	100%
Ja	20.651	72%	8.043	28%	28.694	100%
Totaal	45.859	83%	9.389	17%	55.248	100%

4.5.1. Pro-formazittingen in hoger beroep bij voorlopig gehechte verdachten

Delicttype en ressort

Pro-formazittingen blijken het vaakst voor te komen als de voorlopig gehechte verdachte terecht staat voor een levensdelict (58%), een Opiumwetdelict (34%) of een zedendelict (33%). In hoger beroep vindt er bij Opiumwetzaken dus vaker een pro-formazitting plaats dan in eerste aanleg (daar was het 9%).

Net als in eerste aanleg verschillen de hoven in de frequentie van strafzaken waarin een pro-formazitting heeft plaatsgevonden. Van de hoger beroepszaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis komen zaken waarin een pro-formazitting heeft plaatsgevonden relatief het minst voor in het ressort Arnhem-Leeuwarden (18%) en het vaakst in 's-Hertogenbosch (29%). In Den Haag heeft 20% van de hoger beroepszaken een pro-formazitting en in Amsterdam 24%.

Net als in eerste aanleg verschillen ressorten voor wat betreft de frequentie van zaken met een pro-formazitting bij een bepaald delicttype. Zo vindt bij zaken waarin de verdachte terecht staat voor mishandeling in 's-Hertogenbosch in 23% van de hoger beroepszaken een pro-formazitting plaats, tegenover 7% in Den Haag. En bij WWM-delicten vindt in 's-Hertogenbosch bijna drie keer zo vaak een hoger beroepszaak met een pro-formazitting plaats als in Arnhem-Leeuwarden (respectievelijk 28% en 10%) (zie Tabel 18).

Tabel 18: Percentage strafzaken met een pro-formazitting naar delicttype en naar ressort (hoger beroep, *vh*)

	Den Haag (N=4.374)	's-Hertogen- bosch (N=2.665)	Amsterdam (N=4.645)	Arnhem- Leeuwarden (N=4.897)	Totaal (N=16.581)
<i>Delicttype</i>					
Mishandeling	7	23	20	9	14
Zeden	25	44	39	33	33
Levensdelicten	61	61	64	52	58
Geweld overig	22	30	26	21	24
Valsheidsmisdrijven	22	45	24	20	25
Diefstal	18	25	20	17	19
Vernieling	18	21	19	15	18
Openbare orde	12	18	21	14	17
Opiumwet	41	36	32	23	34
WWM	15	28	14	10	16
Overig	11	26	21	13	17
Onbekend	14	43	37	7	14
Totaal	20	29	24	18	100

Meerdere pro-formazittingen in één strafzaak

In één strafzaak kunnen meerdere pro-formazittingen voorkomen als een zaak op de zitting na de pro-formazitting nog altijd niet inhoudelijk kan worden behandeld. Van de 3.638 hoger beroepzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis en waarin een pro-formazitting heeft plaatsgevonden, heeft in 1.626 (45%) van de zaken meer dan één pro-formazitting plaatsgevonden. In eerste aanleg was dit 31%. Van de hoger beroepszaken met meerdere pro-formazittingen hebben in 18% twee pro-formazittingen plaatsgevonden, in 9% drie pro-formazittingen en in 18% 4 tot 14. In hoger beroep komt het dus veel vaker voor dat er vier of meer pro-formazittingen in één strafzaak plaatsvinden dan in eerste aanleg (daar gebeurde dat in 3% van de zaken).

Binnen de pro-formazaken blijken meerdere pro-formazittingen in één zaak vooral voor te komen bij levensdelicten (63%), zedendelicten (49%) en Opiumdelicten (48%). Opvallend is dat meerdere pro-formazittingen ook relatief vaak voorkomen bij vernieling (50%). Bij mishandeling en delicten uit de WWM komt het juist minder vaak voor dat er meerdere pro-formazittingen in één strafzaak plaatsvinden (zie Tabel 19).

Hoe vaak er meerdere pro-formazittingen in één hoger beroepszaak plaatsvinden, verschilt niet alleen per delict, maar ook per ressort. In Den Haag vinden in 56% van de pro-formazaken meerdere pro-formazittingen plaats, terwijl daar in Amsterdam minder vaak sprake van is (38%) (zie Tabel 19).

Tabel 19: Percentage strafzaken waarin meerdere pro-formazittingen in een zaak hebben plaatsgevonden, naar delictscategorie en naar ressort (hoger beroep, vh)

	Den Haag (N=895)	's-Hertogen- bosch (N=774)	Amsterdam (N=1.105)	Arnhem- Leeuwarden (N=864)	Totaal (N=3.638)
<i>Delicttype</i>					
Mishandeling	36	8	15	26	18
Zeden	40	70	38	49	49
Levensdelicten	70	62	62	57	63
Geweld overig	55	36	42	47	46
Valsheidsmisdrijven	23	69	22	25	34
Diefstal	51	37	34	44	42
Vernieling	76	41	34	42	50
Openbare orde	50	19	20	40	30
Opiumwet	65	41	43	34	48
WWM	20	20	17	0	17
Overig	62	46	55	41	50
Onbekend	31	42	42	46	40
Totaal	56	41	38	44	45

Van de 1.626 hoger beroepszaken waarin meerdere pro-formazittingen hebben plaatsgevonden, zijn er 1.584 strafzaken geweest waarin twee of meer pro-formazittingen elkaar opvolgden. Dit betreffen 4.134 opeenvolgende pro-formazittingen. Het gemiddelde tijdsverloop tussen opeenvolgende pro-formazittingen bedraagt 70 dagen²¹: 7 dagen korter dan in eerste aanleg. Het tijdsverloop tussen de eerste twee pro-formazittingen bedraagt gemiddeld 71 dagen.²² Als er een derde pro-formazitting is, volgt die na gemiddeld 73 dagen²³ en als er nog meer pro-formazittingen zijn gehouden, vonden die gemiddeld 69 dagen na elkaar plaats.²⁴

Op zaaksniveau is ook het gemiddelde tijdsverloop tussen alle pro-formazittingen in één strafzaak berekend. Voor de 1.584 strafzaken waarin opeenvolgende pro-formazittingen plaatsvonden, bedraagt het tijdsverloop tussen de pro-formazittingen gemiddeld 74 dagen.²⁵ In het ressort 's-Hertogenbosch is het gemiddeld tijdsverloop met 81 dagen wat langer dan in de andere ressorten (zie Tabel 20).

21 De standaarddeviatie, een maat die de spreiding van de verdeling aangeeft, bedraagt 43.

22 De standaarddeviatie is 52.

23 De standaarddeviatie is 40.

24 De standaarddeviatie is 33.

25 De standaarddeviatie is 48.

Tabel 20: Gemiddeld tijdsverloop tussen pro-formazittingen in één hoger beroepszaak naar ressort

	Gemiddeld aantal dagen	N zaken	Std. Dev.
<i>Ressort</i>			
Den Haag	74	494	41
's-Hertogenbosch	81	301	57
Amsterdam	72	419	61
Arnhem-Leeuwarden	72	370	32
Totaal	74	1.584	48

Redenen voor pro-formazittingen

In de 3.638 strafzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis en waarin een pro-formazitting heeft plaatsgevonden, zijn in totaal 8.043 pro-formazittingen geweest met een verdachte die voorlopig gehecht was ten tijde van de pro-formazitting. Een zitting kan om verschillende redenen pro forma plaatsvinden (zie Tabel 21). In 17% van de zittingen is sprake van een regiezitting, in nog eens 17% is het dossier niet binnen of niet volledig, 15% van de zittingen vindt pro forma plaats omdat er onvoldoende zittingsruimte is en in 13% is het onderzoek nog niet afgerond. Overigens lijken net als bij de eerste aanleg ook hier de redenen van aanhouding elkaar niet uit te sluiten, waardoor het aannemelijk is dat het percentage zittingen dat pro forma wordt geappointeerd omdat het onderzoek nog niet is afgerond nog groter is.

Tabel 21: Reden van aanhouding van de pro-formazitting in hoger beroep

	N	%
<i>Reden van aanhouding</i>		
Regiezitting	1.406	17
Dossier niet binnen /niet volledig	1.345	17
Onvoldoende zittingsruimte	1.191	15
Onderzoek nog niet afgerond	1.042	13
Overig ²⁶	3.059	38
Totaal	8.043	100

26 Overige redenen voor aanhouding zijn onder andere het horen van getuigen of getuigedeskundigen, nader onderzoek, gecombineerde opdracht, rapportage verzocht, extra tijd voor concipiëren uitspraak, verdachte of raadsman verhinderd of onvoorbereid, uitlopen van zitting/beraad ingediende verzoeken, gelijktijdige behandeling met zaak medeverdachte of met andere zaak van verdachte, verdachte niet of te laat gedagvaard/opgeroepen, verdachte niet verschenen.

Opheffen van de voorlopige hechtenis

De data over de strafzaken in hoger beroep bevatten geen informatie over de duur van de voorlopige hechtenis, maar er kan wel uit worden afgeleid of de voorlopige hechtenis wordt opgeheven.²⁷ De voorlopige hechtenis is in 24% van de 3.638 hoger beroepszaken ergens tussen het instellen van het beroep en de uitspraak van het arrest opgeheven (zie Tabel 22). Dat is veel vaker dan in eerste aanleg, waar in 5% van de zaken de voorlopige hechtenis werd opgeheven. Bovendien geeft de 24% nog maar een ondergrens aan, omdat er mogelijk ook nog zaken zijn waarin de voorlopige hechtenis is opgeheven bij de zaken waarvan het onbekend is of de voorlopige hechtenis is opgeheven.

Tabel 22: *Opheffing van de voorlopige hechtenis in hoger beroep*

	N zaken	%
<i>Opheffing voorlopige hechtenis</i>		
Ja	870	24
Nee	1.748	48
Onbekend	1.020	28
Totaal	3.638	100

4.5.2. *Pro-formazittingen in hoger beroep bij 'loslopers'*

Pro-formazittingen komen ook in hoger beroep voor bij 'loslopers'. Gemiddeld is er in 5% van de hoger beroepszaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis een pro-formazitting geweest. In de ressorten Den Haag en Arnhem-Leeuwarden kwam een pro-formazitting voor in 3% van de 'loslopers'-zaken, in Amsterdam in 7% en in 's-Hertogenbosch in 9%. In 's-Hertogenbosch kwamen ook al de meeste pro-formazaken voor als wel sprake is van voorlopige hechtenis. Pro-formazittingen bij 'loslopers' komen in hoger beroep relatief veel voor bij valsheidsmisdrijven (19%), levensdelicten (17%), zedendelicten (16%) en Opiumwetdelicten (15%) (zie Tabel 23).

27 Hiertoe worden de variabele met elkaar vergeleken die aangeven of er sprake was van voorlopige hechtenis op het moment van de uitspraak, het instellen van het appel en het arrest. Het is met deze data niet mogelijk om de opheffing van de voorlopige hechtenis op zittingsniveau te onderzoeken.

Tabel 23: Percentage strafzaken met een pro-formazitting naar delicttype en naar ressort bij 'loslopers'

	Den Haag (N=895)	's-Hertogen- bosch (N=774)	Amsterdam (N=1.105)	Arnhem- Leeuwarden (N=864)	Totaal (N=3.638)
<i>Delicttype</i>					
Mishandeling	3%	13%	14%	3%	8%
Zeden	13%	27%	13%	18%	16%
Levensdelicten	9%	38%	22%	10%	17%
Geweld overig	1%	16%	11%	4%	7%
Valsheidsmisdrijven	13%	31%	34%	13%	19%
Diefstal	3%	11%	11%	3%	7%
Vernieling	10%	6%	9%	0%	6%
Openbare orde	7%	18%	19%	5%	11%
Opiumwet	16%	15%	21%	11%	15%
WWM	7%	5%	4%	0%	4%
Overig	1%	5%	2%	1%	2%
Onbekend	3%	13%	7%	3%	5%
Totaal	3%	9%	7%	3%	5%

Ook bij 'loslopers' kunnen in één strafzaak meerdere pro-formazittingen voorkomen: in 15% van de 1.072 zaken heeft meer dan één pro-formazitting plaatsgevonden: in 11% hebben twee pro-formazittingen plaatsgevonden, in 5% drie of meer. Het percentage waarin meerdere pro-formazittingen hebben plaatsgevonden is beduidend lager bij loslopers dan bij verdachten die voorlopig gehecht waren (45%). Meerdere pro-formazittingen in één zaak blijken vooral voor te komen bij valsheidsmisdrijven (28%), Opiumwetdelicten (27%) en zedendelicten (27%). Verder komen meerdere 'loslopers'-pro-formazittingen in één hoger beroepszaak relatief het vaakst voor in de ressorten Amsterdam en 's-Hertogenbosch (beide 18%). In Arnhem-Leeuwarden is dat 11% en in Den Haag 10%.

Het gemiddelde tijdsverloop tussen opeenvolgende pro-formazittingen in één hoger beroepszaak bij loslopers bedraagt 133 dagen.²⁸ Dat is aanzienlijk meer dan de 70 dagen die gemiddeld tussen pro-formazittingen zitten in hoger beroepszaken waarin wel sprake is van voorlopige hechtenis.

De reden van aanhouding was voor 37% van de pro-formazittingen een regiezitting en in 25% van de zittingen was de reden dat er nog getuigen(-deskundigen) moesten worden gehoord.

4.6. CONCLUSIE

Pro-formazittingen blijken in eerste aanleg voor te komen in 9% van de strafzaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis. In hoger beroep is dat 22%. Tabel 24 geeft enkele kerncijfers weer over de frequentie van pro-formazittingen.

Tabel 24: Kerncijfers pro-formazittingen

	Eerste aanleg			Hoger beroep		
	Geen VH	VH	Totaal	Geen VH	VH	Totaal
N zaken	179.076	47.174	226.250	21.006	16.581	37.587
N zaken met een pro-formazitting	789 (0%)	4.074 (9%)	4.863 (2%)	1.072 (5%)	3.638 (22%)	4.710 (13%)
N zittingen	229.828	40.174	270.002	26.554	28.694	55.248
N pro-formazittingen	1.463 (1%)	5.562 (14%)	7.025 (3%)	1.346 (5%)	8.043 (28%)	9.389 (17%)

In eerste aanleg komen strafzaken met een pro-formazitting relatief vaker voor in kleine arrondissementen dan in grote, hoewel Rotterdam daar een uitzondering op vormt. Verder komen pro-formazittingen relatief vaak voor in strafzaken betreffende levens- of zedendelicten. Hoe vaak een pro-formazitting voorkomt bij de onderscheiden delictscategorieën verschilt per arrondissement: in Rotterdam wordt bijvoorbeeld bij 28% van de Opiumwettedelicten een pro-formazitting gehouden, tegenover 1% in Noord-Holland. In bijna een derde van de zaken met een pro-formazitting heeft er meer dan één pro-formazitting plaatsgevonden. Arrondissementen verschillen in hoe vaak er meerdere pro-formazittingen in één zaak hebben plaatsgevonden. Gemiddeld is het tijdsverloop tussen twee pro-formazittingen 77 dagen, maar ook dit verschilt per arrondissement: op arrondissementaal niveau loopt het gemiddeld tijdsverloop uiteen van 64 tot 90 dagen. Ten tijde van de pro-formazitting duurde de voorlopige hechtenis in 40% van de zittingen langer dan 104 dagen. Overschrijding van de 104-dagen-termijn gebeurt hoofdzakelijk als de pro-formazitting niet de eerste pro-formazitting in de zaak is. Tijdens de pro-formazitting wordt besloten of de verdachte nog langer in voorlopige hechtenis moet blijven: in 1 op de 20 gevallen wordt de voorlopige hechtenis tijdens de pro-formazitting opgeheven. Op zaaksniveau wordt in 7% van de strafzaken de voorlopige hechtenis opgeheven tijdens een pro-formazitting. Pro-formazittingen bij loslopers blijken nauwelijks voor te komen (0,4% van alle strafzaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis). Ook hier zijn verschillen tussen arrondissementen waar te nemen in hoe vaak loslopers-pro-formazittingen voorkomen, bij welke delicten en hoe vaak er meer dan één pro-formazitting plaats heeft gevonden.

Vergeleken met de eerste aanleg is er in hoger beroep in relatief meer zaken waarin sprake is van voorlopige hechtenis een pro-formazitting geweest (22% versus 9%), zijn er vaker meerdere pro-formazittingen in één zaak geweest (45% versus 31%) en wordt de voorlopige hechtenis vaker opgeheven (24% versus 7%).

5. De organisatie en praktijk van pro-forma- en regiezittingen

5.1. INLEIDING

Op basis van de informatie die verkregen is uit de schriftelijke enquête en de interviews met rechters, raadsheren, officieren van justitie, advocaten-generaal en in strafrecht gespecialiseerde advocaten wordt in dit hoofdstuk de organisatie en praktijk van de pro-forma- en regiezitting besproken aan de hand van een aantal thema's. De thema's zijn zo gekozen dat een pro-forma- en regiezitting van begin tot en met het eind van de behandeling in kaart kan worden gebracht. We beginnen in paragraaf 5.2 bij de pro-formazitting die wordt geïnterviewd ten behoeve van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis. De appointering (oftewel: dag- en tijdsbepaling van zaken op het onderzoek ter terechtzitting) komt als eerste aan de orde (paragraaf 5.2.1). Daarna wordt aandacht besteed aan de voorbereiding daarvan (paragraaf 5.2.2). Vervolgens wordt het verloop van de pro-formazitting beschreven (paragraaf 5.2.3) en komen de beslissingen over de voorlopige hechtenis aan de orde (paragraaf 5.2.4). Na de beschrijving van de organisatie en praktijk van pro-formazittingen die worden geïnterviewd omwille van het voortduren van de voorlopige hechtenis, wordt apart aandacht besteed aan de regiezitting als bijzondere variant van de pro-formazitting. In paragraaf 5.3 wordt de appointering (paragraaf 5.3.1), de voorbereiding (paragraaf 5.3.2) en het verloop van de regiezitting besproken (paragraaf 5.3.3). In paragraaf 5.4 komt de taakverdeling tussen de rechter-/raadsheer-commissaris en de zittingsrechter(s) ten behoeve van de regievoering aan de orde. In paragraaf 5.5 wordt aangegeven hoe de geïnterviewde personen over de toekomst van de pro-forma- en regiezitting denken.

5.2. ORGANISATIE EN PRAKTIJK VAN DE PRO-FORMAZITTING

5.2.1. *Appointering*

Om de hoeveelheid zaken die door het Openbaar Ministerie wordt gedagvaard logistiek in goede banen te leiden, is een goede organisatie onontbeerlijk. Dit geldt eens te meer omdat de moderne strafrechtspraak te maken heeft met een grote omvang van zaken en nogal wat verschillende actoren en omstandigheden van invloed zijn op de planning van het onderzoek ter terechtzitting. Ook de wens te voorkómen dat kostbare zittingscapaciteit

verloren gaat, heeft de roep om een heldere organisatie van de appointering van het onderzoek ter terechtzitting de laatste jaren luider gemaakt.¹ De organisatie betreft niet alleen het appointeren van een inhoudelijke behandeling van een zaak, maar ook de pro-formazittingen. Dergelijke zittingen kennen een eigen dynamiek, waardoor het appointeren daarvan nauw luistert. Bij de appointering moet met veel soms uiteenlopende onderwerpen rekening worden gehouden. Immers, zoals uit de literatuurstudie bleek en ook uit dit onderzoek naar voren komt, komen er op de pro-formazitting doorgaans meer onderwerpen aan de orde dan alleen de voorlopige hechtenis. Bij de appointering moet daarom reeds een inschatting worden gemaakt wat er tijdens een pro-formazitting zal worden besproken en hoeveel tijd dat in beslag zal nemen. Tevens moet bij de appointering van de pro-formazitting rekening worden gehouden met verschillende actoren waarvan de aanwezigheid tijdens die behandeling wenselijk wordt geacht, in het bijzonder de raadslieden, maar bijvoorbeeld ook slachtoffers. Het onderzoeksteam heeft de respondenten gevraagd wie zich bij de gerechten met de appointering van pro-formazaken bezighouden en van welke werkwijze zij gebruik maken om de stroom aan pro-formazaken te managen. De resultaten worden hierna besproken.

Enkele opmerkingen vooraf: Tendens tot uniformering

Hoewel de wettelijke regeling van appointering helder lijkt,² de wet regelt dat de voorzitter van het gerecht op verzoek en voordracht van het Openbaar Ministerie de dag en het uur voor de behandeling van de zaak bepaalt, is enkele jaren geleden aangegeven dat het appointeren van zaken in de praktijk bijzonder moeilijk is en dat elke strafsector een 'eigen model [heeft] ontwikkeld om het appointement vorm te geven'.³ Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat er in de jaren 2013/14 nog steeds veel variatie is in de wijze waarop de appointering van strafzaken bij de verschillende gerechten geschiedt. Duidelijk is ook dat op dit punt in de afgelopen jaren veel is veranderd.

Voor appointering van strafzaken bij de rechtbanken is het nodig dat het OM als gevolg van dagvaarding zaken aanbrengt bij de gerechten met het verzoek die te behandelen. Het OM wordt geacht bij uitstek zicht te hebben op de inhoud van het dossier en dus de complexiteit van de zaak, de ZM gaat over tot de definitieve planning. Doordat twee verschillende organisaties betrokken zijn bij de appointering, verloopt dat niet altijd vlekkeloos. Hierover wordt in het rapport 'Recht doen – Samenwerken loont' van de taskforce ZM/OM het volgende opgemerkt:

1 Zie reeds Fokkens en Otte 2009, p. 134-138; Otte 2010, p. 13-14.

2 Zie art. 258, 408a en 412 Sv.

3 Fokkens en Otte 2009, p. 137.

‘Veel voorkomende fricties tussen OM en Rechtspraak worden gevormd door het niet-synchroon werken van beide organisaties op die vlakken die essentieel zijn voor een goed verloop van het strafproces (verder: het koppelvlak). Dit leidt tot suboptimaal voorraadbeheer en planning. Zaken blijven nu eens bij het OM, dan weer bij de Rechtspraak liggen wachten op registratie, zittingsgereed maken, uitwerking of executie. Ter illustratie wordt gewezen op de incompleetheid van dossiers, het zoekraken van (onderzoeks-)opdrachten, het niet bewaken van termijnen, het niet monitoren van uitgezette opdrachten en het niet tijdig kortsluiten van nieuwe zittingsdata met het OM en de balie’.⁴

Ieder gerecht heeft in de loop der jaren aparte, speciale organen gecreëerd (met uiteenlopende namen, zie verderop) die zich met de appointering bezighouden. Mede teneinde de werkwijze van appointering tussen gerechten te uniformeren, is op 1 januari 2011 een Landelijk strafprocesreglement voor de strafsectoren van de rechtbanken in werking getreden.⁵ Dit reglement bevat voorschriften voor gemeenschappelijke werkwijzen met betrekking tot de organisatie van strafzaken. Het reglement bevat bijvoorbeeld een voorschrift dat de appointering van meervoudige kamer zaken geschiedt onder verantwoordelijkheid van de afdeling strafrecht (sectie straf) van de rechtbank in samenspraak met het Openbaar Ministerie. Het procesreglement bevat geen specifieke voorschriften voor gemeenschappelijke werkwijzen met betrekking tot de organisatie van pro-formazittingen. Bijna alle gerechten in de enquête hebben aangegeven dat het reglement bij de organisatie van pro-formazaken geen rol speelt. Hetzelfde geldt overigens voor regiezaken. Een enkele keer is aangegeven dat het landelijk procesreglement niet bekend is.

Het streven was er afgelopen jaren op gericht om de samenwerking tussen OM en ZM op het terrein van appointering te verbeteren. Verbetering van de samenwerking op dit terrein leidde tot het organiseren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de appointering van onder andere pro-formazaken bij de gerechten. De organisatie waarin medewerkers van OM en ZM onder één dak zittingen plannen en beoordelen wordt de Verkeerstoren genoemd. De term wordt al enkele jaren gebruikt, maar is de laatste tijd, dat wil zeggen in de ten behoeve van dit onderzoek onderzochte periode (2013-2014), meer algemeen in zwang geraakt. Bij iets minder dan de helft van de rechtbanken was in de onderzoeksperiode één of andere Verkeerstoren (onder die naam) operationeel (zie tabel 25, op pagina 59).

4 Taskforce ZM/OM, *Recht doen – Samenwerken loont*, p. 8.

5 www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/sector-strafrecht.

Thans werken alle gerechten toe naar de oprichting van een Verkeers-toren++. Een Verkeers-toren++ fungeert als een logistiek centrum per gerecht en parket, waarbij sprake is van een gemeenschappelijk werkende administratie op basis waarvan onder meer wordt bepaald wanneer welke zaken ter terechtzitting worden aangebracht. OM en ZM werken dus toe naar een meer met elkaar vervlochten administratie en zelfs samensmelting van organisatorische activiteiten, teneinde hun werkprocessen en doorlooptijden te verbeteren, overigens binnen de bestaande wettelijke kaders en dus met de onderscheiden verantwoordelijkheden van OM en ZM. Dit gebeurt ook door de advocatuur in het zogenoemde balie-overleg te betrekken bij de werkwijze van de appointering door OM en ZM. Buiten het balie-overleg wordt de advocatuur ook bij operationele overleggen over pro-formazittingen in het kader van specifieke strafzaken betrokken en wordt er met raadslieden afgestemd, zo blijkt uit interviews.

De bedoeling is dat binnen de Verkeers-toren++ de zaaksdossiers tijdig door de gemeenschappelijke administratie op volledigheid en kwaliteit worden getoetst. Tevens wordt een loketfunctie gecreëerd voor externe contacten met onder meer slachtoffers, raadslieden, verdachten en reclassering.⁶ De Verkeers-toren++ zal moeten zorgen voor verdere verbetering van de organisatie van (pro-forma)zittingen, opdat dubbel werk en uitstel van strafzaken (zoveel mogelijk) worden voorkomen.

Appointeringsorganen

Het streven is dus te werken naar een Verkeers-toren++ bij alle gerechten. We meldden reeds dat in de onderzoeksperiode (2013-2014) een aantal gerechten al één of andere Verkeers-toren onder die naam had ingericht. Bij andere gerechten waren andere organen of personen verantwoordelijk voor de appointering van zaken. In enkele gevallen betrof dit reeds een samenwerking tussen OM en ZM, in andere gevallen was de appointering van zaken toebedeeld aan onderdelen van de gerechten, zoals het planningsbureau of een specifieke persoon. Een overzicht van de organisatie van de appointering van pro-formazaken bij de verschillende gerechten is weergegeven in Tabel 25.

Met betrekking tot deze tabel merken we nog op dat in de schriftelijke enquête de gerechtshoven Arnhem-Leeuwarden en 's-Hertogenbosch hebben aangegeven dat zij ook voor het appointeren van *niet-gedetineerdzaken* een Verkeers-toren hebben ingesteld. Bij het gerechtshof Amsterdam ligt voor dergelijke zaken de verantwoordelijkheid bij een zogenoemde poortadvocaat-generaal. De poortadvocaat-generaal doet een voorstel aan de poortraadsheer van het hof om een zaak pro-forma, regie of inhoudelijk te behandelen. De poortraadsheer kan ervoor kiezen om, indien er na overleg met

6 Zie reeds *Kamerstukken II 2013/14*, 29 279, nr. 177, p. 3.

Tabel 25: Appointeringsorganen per gerecht in 2013-2014

Appointeringsorgaan	Gerechten
OM doet een voorstel, appointeerders beoordelen dat en teamvoorzitter/poortraadsheer heeft (vaak of alleen) het laatste woord.	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtbank Midden-Nederland - Rechtbank Noord-Nederland - Hof Amsterdam (niet-gedetineerden)
Griffie (vroegscan)	<ul style="list-style-type: none"> - Hof Arnhem-Leeuwarden (gedetineerden) - Hof Den Haag
Planningsbureau	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtbank Overijssel - Rechtbank Gelderland (alleen Zutphen; in Arnhem de griffier) - Rechtbank Noord-Holland - Rechtbank Rotterdam - Rechtbank Zeeland – West-Brabant
Verkeerstores (incl. het OM)	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtbank Oost-Brabant - Rechtbank Amsterdam - Rechtbank Limburg - Rechtbank Den Haag - Hof Arnhem-Leeuwarden (niet-gedetineerden) - Hof 's-Hertogenbosch (niet-gedetineerden; in overleg met de Poortraadsheer)

de advocaat-generaal en de verdediging of op grond van de appelschriftuur onderzoekswensen blijken te zijn, de zaak direct naar de raadsheer-commissaris te verwijzen of de zaak voor regie te plannen, zo wordt door één van de respondenten (een raadsheer) aangegeven.

Werkwijze bij de rechtbanken

Uit de gegevens die door middel van de enquête en interviews zijn verkregen, blijkt dat over de gerapporteerde periode door gerechten op verschillende manieren is getracht de appointering van pro-formazaken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Bij sommige rechtbanken hanteert men nog de meer 'traditionele' werkwijze. Achtereenvolgens door medewerkers van het OM en de rechtbank wordt naar de zaak gekeken. De eindverantwoordelijkheid van de appointering ligt bij de rechtbank. Het proces verloopt langs de volgende lijnen. Het OM geeft een voorzet door een voorlopige planning te maken. Deze wordt door het OM naar de appointeerder of een teamvoorzitter van de rechtbank gestuurd, die de voorlopige planning controleert. In de planning wordt tevens vermeld of er onderzoekswensen bij de verdediging leven. Vervolgens beoordelen de appointeerders (in de rechtbank Noord-Nederland een centrale appointeerder) van de rechtbank dit voorstel en leggen het meestal

ongeveer twee maanden (bij sommige rechtbanken uiterlijk zes weken) voor de pro-formazitting ter goedkeuring voor aan de teamvoorzitter van de sectie straf van de rechtbank. Aan de hand van deze informatie wordt beoordeeld of het OM voldoende tijd en ruimte voor de pro-formabehandeling van de zaak heeft ingeruimd. De appointeerder (in samenspraak met de teamvoorzitter) heeft de gelegenheid om het voorstel binnen een aantal dagen aan te passen, indien hij voorziet dat er bijvoorbeeld meer tijd moet worden ingepland. Na diens fiat (op basis van een, zo blijkt uit de interviews, vaak marginale toets) staat het tijdstip, de duur en de dag van de behandeling van de zaak vast.

Bij de gerechten waar in de gerapporteerde periode een Verkeerstoren functioneerde, vindt appointering via de Verkeerstoren plaats. Over bepaalde zaken, bijvoorbeeld vanwege te verwachten media-aandacht of gelet op de omvang of gevoeligheid van de zaak, vindt daarbij overleg met de voorzitter van de kamer of de samenstelling die de zaak inhoudelijk gaat behandelen plaats. Door één van de geïnterviewde rechters is aangegeven dat de teamvoorzitter betrokken is bij de appointering van pro-formazittingen. Deze respondent merkt op dat hij als voorzitter niet bij de appointering wordt betrokken. Een andere rechter geeft aan dat de voorzitter weliswaar wordt betrokken bij de planning, hij krijgt het appointeringsvoorstel te zien, maar op de definitieve planning niet al te veel invloed heeft.

Ook bij gerechten waar in plaats van een Verkeerstoren een orgaan in het leven is geroepen waarin ZM en OM samenwerken op het terrein van appointement, bijvoorbeeld het gemeenschappelijk appointeringsbureau van de rechtbank Rotterdam, vindt het appointeren van pro-formazittingen door die organen plaats. Daarbij wordt telkens opgemerkt dat in bijzondere zaken (die als zodanig zijn gelabeld of in zijn algemeenheid als bijzondere zaken zijn aangemerkt) met de voorzitter over de appointering van dergelijke zaken wordt overlegd. Deze heeft daarover het laatste woord. Door enkele gerechten wordt in de schriftelijke enquête opgemerkt dat overleg tussen ZM en OM niet is geregeld en dat overleg of afstemming tussen OM en ZM dan ook niet plaatsvindt, althans niet georganiseerd. In die gevallen plant het parket de zittingen, die vervolgens door het planningsbureau van de rechtbank worden geappointeerd.

Tijdsplanning en zittingscombinaties

De tijd die voor een pro-formazitting wordt ingeruimd varieert. Door rechtbanken is aangegeven dat pro-formazittingen vaak minimaal 15 minuten duren, al geven sommige rechtbanken aan dat een pro-formazitting voor minimaal een half uur wordt ingepland. De duur van een pro-formazitting kan worden opgeschroefd als wordt verwacht dat er meer onderwerpen aan bod zullen komen dan alleen de voorlopige hechtenis. Ook in geval van een gelijktijdige berechting van medeverdachten wordt meer tijd uitgetrokken voor een pro-formazitting (ongeveer twintig minuten extra). De omstandigheden die de geappointeerde duur van een pro-formazitting verlengen staan op checklists van het OM en de rechtspraak vermeld. De duur kan afhanke-

lijk van de omvang van de zaak oplopen tot maximaal 120 minuten, zo blijkt uit de enquête. Tevens blijkt daaruit dat een pro-formabehandeling bij alle gerechten gemiddeld voor 30 minuten wordt geappointeerd. Overigens worden pro-formazaken bij alle rechtbanken behalve de rechtbank Limburg (waar op een vaste dag in de week pro-formazittingen worden gepland) op een zitting gepland waar ook zaken inhoudelijk worden behandeld. Er wordt geen aparte dag of dagdeel gereserveerd waar alleen pro-formazaken zijn gepland. Bij de rechtbank Rotterdam werden pro-formazaken vroeger wel op een aparte zitting gepland; tegenwoordig niet meer. Dit ligt anders bij bepaalde hoven (zie hieronder).

Bij de appointering van pro-formazittingen in grotere zaken kijkt men bij de appointering ook of het mogelijk is om de zaak te appointeren bij de zittingscombinatie of voorzitter die uiteindelijk ook de inhoudelijke behandeling voor zijn rekening neemt. Bij zogenaamde (mini)megazaken wordt er vaak een vaste voorzitter toegewezen, die zich ook met de appointering en het verloop van de zaak bezighoudt. Bijna alle gerechten laten in de enquête weten dat het wel hun sterke voorkeur geniet om aan die zaken een vaste zittingscombinatie toe te wijzen. Dit blijkt echter bij zaken van geringere omvang of roostertechnische redenen veelal niet mogelijk te zijn.

Werkwijze bij de hoven

Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat het aantal pro-formazittingen bij de hoven verhoudingsgewijs aanmerkelijk hoger ligt dan bij de rechtbanken. Met betrekking tot het appointeren van *gedetineerdzaken* is het volgende gerapporteerd. Voor de ontvangst van de dossiers is een gerechtshof afhankelijk van de rechtbank. De gerechtshoven hebben met de rechtbanken beleid ontwikkeld binnen welke termijn zij de dossiers mogen verwachten. Binnen zestig dagen na de uitspraak in eerste aanleg wordt voor alle gedetineerdzaken door de hoven een datum voor de pro-forma/regiezitting gepland (vgl. de termijn in art. 66 lid 2 Sv). Door het vroegtijdig appointeren van zaken wordt bij de rechtbanken druk op de ketel gezet en gehouden en kan worden gestuurd op een termijn waarbinnen het dossier door het hof moet zijn ontvangen. In hun appelschriftuur kunnen partijen onderzoekswensen kenbaar maken. In de zaken waarin de appelschriftuur geen onderzoekswensen bevat, verzoekt het hof de verdediging schriftelijk of per e-mail op te geven of er nog onderzoekswensen zijn. Als er *wel onderzoekswensen* blijken te zijn, dan wordt de zaak binnen zestig dagen op een regiezitting gepland of wordt eerst een pro-formazitting gehouden (gelet op de termijn van de voorlopige hechtenis), waarna de zaak op een regiezitting wordt doorgepland. Indien er *geen onderzoekswensen* zijn en duidelijk is waar het appel zich tegen richt, wordt binnen zestig dagen een pro-formazitting gepland en direct met de verdediging een datum voor de inhoudelijke behandeling van de zaak gezocht.

Anders dan bij de rechtbanken vinden bij het gerechtshof Amsterdam aparte pro-formazittingen plaats met vrijwel altijd dezelfde voorzitter. Dat geldt ook voor het Leeuwardse deel van het gerechtshof Arnhem-Leeuwar-

den. Die doet meestal niet de inhoudelijke behandeling van die zaken. Het gerechtshof 's-Hertogenbosch behandelt zaken pro forma (inclusief regie), indien verdachten gehecht zijn, op een zogeheten gedetineerdzitting. Op die zitting zit meestal dezelfde samenstelling. Na de gedetineerdzitting worden de zaken onder de strafkamers van het hof voor de inhoudelijke behandeling verdeeld. Voor de behandeling van deze zaken wordt, volgens de gegevens uit de enquête, tussen de vijf à tien minuten per pro-formazitting gereserveerd. Tijdens een dag of dagdeel vinden zo'n 25 tot 50 pro-formazittingen plaats.

5.2.2. Voorbereiding

In de vorige paragraaf is beschreven wie zich met de appointering van pro-formazaken bezighoudt. Nadat een zaak pro-forma op het onderzoek ter terechtzitting is geappointeerd, kunnen de procesdeelnemers beginnen met de voorbereiding van de zaak. Aan hen werd in de interviews gevraagd hoe (intensief) zij pro-formazittingen voorbereiden.

De geïnterviewde advocaten gaven aan pro-formazittingen in beginsel intensief voor te bereiden. De beslissing omtrent de voorlopige hechtenis is voor verdachten een zeer belangrijk moment. 'Je moet precies weten wat je wilt in een zaak', antwoordt één van hen. Alleen indien de pro-formazitting niet meer dan een formaliteit betreft, is de voorbereiding minder intensief. Dat is bijvoorbeeld het geval als de verdachte heeft aangegeven dat hij niet op de pro-formazitting aanwezig is en dat, gelet op de aard van de zaak (bijvoorbeeld een levensdelict), een verzoek tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis niet voor de hand ligt. In andere gevallen ziet de voorbereiding vooral op het verzoek de voorlopige hechtenis op te heffen of te schorsen. Ter onderbouwing van dat verzoek is goede kennis van de feiten en omstandigheden uit het dossier nodig. Een voor de verdediging complicerende factor in dat verband is dat op het moment van het voorbereiden van een pro-formazitting (in eerste aanleg) nog niet alle feiten en omstandigheden van de zaak bekend zijn. Het dossier is nog niet volledig. Periodieke capaciteitsproblemen van gerechtelijke laboratoria, niet tijdig rappelleren op politieonderzoek door het OM en niet tijdig uitvoeren van onderzoek door de politie, worden in de gehouden interviews met respondenten van het OM als verklaringen hiervoor gegeven.

Uit de interviews met de ZM volgt een ander beeld. 'Je bereidt ze [pro-formazittingen] zodanig voor dat je een oordeel kunt geven over de voorlopige hechtenis. Als de pro-formazitting enkel ziet op de vraag of de voorlopige hechtenis moet worden gecontinueerd, zullen de drie rechters van de meervoudige kamer die zich over de zaak buigen het dossier niet allemaal van A tot Z kennen', zo geven twee respondenten uit de ZM aan. Deze antwoorden geven in de kern weer hoe intensief de respondenten uit de zittende magistratuur pro-formazittingen voorbereiden. De beoordeling van de voorlopige hechtenis waaronder de aanwezigheid van ernstige bezwaren geschiedt aan de hand van de op dat moment voorhanden zijnde (kern)stuk-

ken. Onder die (kern)stukken vallen in elk geval het proces-verbaal van eventuele voorgaande (pro-forma)zittingen en nieuw binnengekomen stukken die bij de raadkamer gevangenhouding (of tijdens eerdere pro-formazittingen) nog niet bekend was. Voor voorzitters geldt dat de voorbereiding deels afhangt van wat tijdens het onderzoek ter terechtzitting mogelijk aan verweren wordt gevoerd. Is alleen de voorlopige hechtenis aan de orde, dan wordt bezien in hoeverre de ernstige bezwaren en gronden er nog zijn. Het dossier wordt in deze gevallen ook door de voorzitter niet intensief bestudeerd, zo geven bijna alle geïnterviewde rechters aan.

Bij tenminste één gerechtshof wordt aangegeven dat met email wordt gewerkt. Verzoeken over de voorlopige hechtenis (of onderzoekswensen) moeten voorafgaand aan de zitting per email aan het hof worden gemeld. Slechts dan wordt op die verzoeken ingegaan. Wanneer niet (tijdig) per email verzoeken zijn ingediend, duurt een pro-formazitting erg kort, zo gaf een raadsheer aan. Dit geeft een verklaring voor de in de enquêtes aangegeven korte planning van pro-formazittingen.

Volgens de respondenten van het OM bepalen de omvang van de pro-formazaak en het 'zaakseigendom' ook de intensiviteit van de voorbereiding. Een 'zaaksofficier of -advocaat-generaal' is op de hoogte van de stand van zaken en hoeft een pro-formazaak daarom minder intensief voor te bereiden. Hebben zij de zaak niet in 'eigendom', dan worden bij een collega die de zaak wel in eigendom heeft inlichtingen ingewonnen met betrekking tot de stand van het onderzoek. Eén van de respondenten zegt daarover: 'Wat kleinere zaken die ik overneem van een collega bereid ik voor als ware het de raadkamer. Je kent het dossier niet goed en kunt niet alle vragen beantwoorden'. De voorbereiding van die kleinere zaken neemt volgens deze respondenten gemiddeld tussen de vijf en tien minuten per zaak in beslag.

Zaakseigendom wordt niet als zodanig genoemd in de interviews met de leden van de zittende magistratuur. Uit de enquêtes blijkt dat door een enkele rechtbank wel wordt gewerkt met toedeling van zaken aan vaste combinaties die niet alleen de inhoudelijke behandeling doen, maar ook de pro-formazittingen (en eventuele regiezittingen). Meerdere rechtbanken streven naar vaste zittingscombinaties, maar er wordt in interviews aangegeven dat dit streven door roosterproblemen niet altijd wordt gehaald. Echter, hoe groter, complexer of specialistischer de zaak, hoe eerder wordt geprobeerd om een bepaalde combinatie alle zittingen te laten doen (pro-forma, regie en de inhoudelijke behandeling). Bij de gerechtshoven lijkt geen streven te bestaan om zittingscombinaties alle zittingen in één zaak te laten doen. Het ligt voor de hand dat wanneer een vaste combinatie niet alleen de inhoudelijke behandeling van een zaak, maar ook de pro-formazittingen (en regiezittingen) in die zaak doet, dit van invloed kan zijn op de voorbereiding van pro-formazaken door de rechter. De intensiviteit van de voorbereiding van een pro-formazaak kan toenemen als die rechter of raadsheer de zaak later in het proces de inhoudelijke behandeling voor zijn rekening neemt, zie paragraaf 5.3.2.

5.2.3. Verloop

Tijdens de interviews werd aan de respondenten gevraagd hoe een pro-formazitting verloopt die wordt gehouden met het oog op het al dan niet voortduren van de voorlopige hechtenis.

In zijn algemeenheid geldt dat nadat het onderzoek ter terechtzitting zijn aanvang heeft genomen, de verdediging kan verzoeken de voorlopige hechtenis op te heffen of te schorsen. Vervolgens wordt de officier van justitie in de gelegenheid gesteld zich daarover uit te laten, waarna de rechtbank zich in raadkamer terugtrekt. Na beraad wordt door de voorzitter mondeling de beslissing van de rechtbank medegedeeld. Die beslissing wordt na de pro-formazitting in het proces-verbaal van de zitting opgenomen. Een kopie van het proces-verbaal wordt door de rechtbank aan de procespartijen ter beschikking gesteld. De rechtbank zal in het geval de voorlopige hechtenis wordt opgeheven, dan wel geschorst, die beslissing door de griffier in een proces-verbaal laten opnemen. De rechtbank doet dat proces-verbaal zo spoedig mogelijk aan de verdachte toekomen. Bij het hof komt het verloop van een pro-formazitting op hetzelfde neer.

Uit de interviews blijkt dat een pro-formazitting vaak wordt gebruikt om meer onderwerpen te bespreken dan alleen de voorlopige hechtenis. Volgens de respondenten wordt een pro-formazitting ook gebruikt om onderzoekswensen te inventariseren en te beoordelen, alsmede afspraken te maken over het verdere verloop van de zaak (zie ook paragraaf 3.4.1 en 3.5). De officier van justitie krijgt gelegenheid zich uit te laten over de stand van het onderzoek. Dit is voor de rechter het moment om regie te voeren en op onderzoekswensen te beslissen. Dit is kenmerkend voor een regiezitting, waarop in paragraaf 5.3 verder wordt ingegaan.

Pro-formazittingen verlopen altijd in de openbaarheid. Alle respondenten hebben in de interviews aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat een pro-formazitting in het openbaar plaatsvindt. Het is het eerste moment waarop een zaak aan de buitenwereld wordt gepresenteerd. Op dergelijke zittingen is in de grotere zaken vaak pers aanwezig. Als het onderzoek langer duurt, is een pro-formazitting een manier om naar de samenleving en de verdachte over de voortgang van het onderzoek verantwoording af te leggen. Ook voor slachtoffers en, bij levensdelicten, nabestaanden is de pro-formabehandeling (in de openbaarheid) een belangrijk moment voor het verwerkingsproces van eventueel trauma, zo stellen respondenten. Respondenten merken op dat, ook al is van tevoren duidelijk gecommuniceerd wat een pro-formazitting inhoudt, slachtoffers en nabestaanden wel naar de pro-formazitting komen.

5.2.4. *Beslissing over de voorlopige hechtenis*

Op een pro-formazitting kan door de verdediging worden verzocht (of door het OM worden gevorderd) de voorlopige hechtenis op te heffen, dan wel te schorsen. Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd of de beslissing ten aanzien van het al dan niet voortduren of schorsen van de voorlopige hechtenis in het kader van een pro-formazitting voldoende wordt gemotiveerd. Die beslissing wordt vaak ter terechtzitting genomen en gemotiveerd en nadien in het proces-verbaal van die zitting opgenomen. De motivering van de beslissing die in het proces-verbaal is neergelegd, is summier. Op schrift houdt zij vaak niet meer in dan dat er sprake is van ernstige bezwaren en dat de gronden voor voorlopige hechtenis nog aanwezig zijn. Zij wordt wel aangeduid als een 'standaardmotivering'.

De overheersende opvatting onder de ondervraagde advocaten is dat het volgens hen voor de motivering van de beslissing weinig uitmaakt of zij hun verzoek tot opheffing of schorsing uitvoerig onderbouwen. Rechtbank en hof blijven de standaardmotivering gebruiken. 'Aan de schriftelijke motivering ten aanzien van de schorsing of opheffing van een pro-forma wordt niet zo veel tijd besteed. Dat is voor advocaten natuurlijk erg frustrerend, maar zo doen rechtbanken en ook hoven het eenmaal', aldus een raadsheer. Een rechter zegt: 'De verdediging waardeert natuurlijk niet dat de motivering vrij "kale" beslissingen zijn, maar wat moet je nog meer in zo'n pril stadium zeggen dan dat er ernstige bezwaren zijn? Dat is nog steeds de toets die wordt gehanteerd'. Deze respondent legt verder uit dat het gebruik van de standaardmotivering in de hand wordt gewerkt door de beperkte wettelijke toets die de rechtbank en het hof moeten aanleggen bij verzoeken tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis. Vaak hebben de rechter-commissaris en de raadkamer gevangenhouding in het voorbereidend onderzoek de ernstige bezwaren en de gronden reeds aangenomen en moet de zittingscombinatie op de pro-formazitting beslissen op grond van hetzelfde dossier. Het ligt dan eerder voor de hand om van een standaardmotivering gebruik te maken, aldus deze respondent. Na verloop van tijd zal de standaardmotivering van de beslissing de voorlopige hechtenis op te heffen of te schorsen, zeker in grote onderzoeken, volgens deze respondent niet meer voldoen.

Een veel positiever geluid horen de onderzoekers over de beslissing over de voorlopige hechtenis op het onderzoek ter terechtzitting. Daarvan wordt aangegeven dat die wel uitgebreider wordt gemotiveerd. Op papier ziet men dat echter niet terug. Een uitgebreide motivering volgt in ieder geval als er publiek in de zaal aanwezig is. De algemene opvatting van de respondenten is dat de beslissing op de terechtzitting meer inzicht geeft in de redenen van het afwijzen van die verzoeken dan de schriftelijke standaardmotivering.

5.3. ORGANISATIE EN PRAKTIJK VAN DE REGIEZITTING

5.3.1. *Appointering*

In paragraaf 5.2.1 is stilgestaan bij de appointering van pro-formazittingen. Daar werd al aangegeven dat op een pro-formazitting meer zaken aan de orde kunnen zijn dan de voorlopige hechtenis. Tijdens een pro-formazitting kunnen onderzoekswensen worden geuit en andere zaken aan de orde komen waarover door de rechtbank moet worden beslist. In die gevallen voert de rechtbank of het hof regie. In de afgelopen jaren zijn regiezittingen ontstaan die bij alle gerechten als zodanig worden geappointeerd.

De appointering van de regiezitting valt uiteen in twee vragen: wie neemt bij het plannen van een regiezitting het initiatief en door wie wordt de regiezitting gepland? Uit de enquêtes blijkt dat het antwoord op de eerste vraag heel divers wordt beantwoord. Bij de rechtbanken blijkt dat als een regiezitting wordt gepland (bij de rechtbank Den Haag worden regiezittingen alleen in heel grote zaken gepland, in andere zaken voert de rechter-commissaris de regie), de regiezitting soms op initiatief van het OM, zeker in grote zaken, soms op initiatief van de zittingsrechter tot stand komt. Ook komt de beslissing een regiezitting te plannen tot stand na onderling overleg tussen de voorzitter van de rechtbank en het OM. Regiezittingen vinden ook plaats in zaken waar de verdachte niet is gedetineerd, zij het dat sommige rechtbanken aangeven dat dergelijke regiezittingen zelden plaatsvinden. Zij worden gepland wanneer de indruk bestaat dat er bij de verdediging onderzoekswensen bestaan of de verdediging de gelegenheid moet worden gegeven om onderzoekswensen in te dienen. Ook wordt aangegeven dat de regiezitting wordt geappointeerd omdat de voorzitter regie wil houden over de voortgang van het onderzoek.

Een regiezitting wordt bij sommige rechtbanken waar een verkeerstoren bestaat door de verkeerstoren gepland, al dan niet in samenspraak met de voorzitter. Bij andere rechtbanken heeft de voorzitter een grote rol in het appointeren van de regiezitting. Sommige rechtbanken geven aan dat appointeren maatwerk is, omdat regiezittingen vaak worden gepland in grote, complexe zaken met veel verdachten en raadslieden, die tijdens de zitting met behoorlijk wat onderzoekswensen kunnen komen die soms uitgebreid worden onderbouwd. Dat kan de nodige tijd kosten. Advocaten bevestigden dat regiezittingen door de onderbouwing van onderzoekswensen soms een tijd kunnen duren. De hoeveelheid tijd die voor een regiezitting wordt ingeruimd, varieert. Uit de enquêtes blijkt dat de minimumduur vijftien minuten is. De maximumduur varieert per zaak. Soms wordt een regiezitting voor dertig of veertig minuten ingepland, soms voor een dagdeel. De rechtbank Oost-Brabant geeft aan dat regiezittingen soms een paar dagen kunnen duren, maar dat lijkt een uitzondering. Vermoedelijk gaat het in deze gevallen om megazaken. Regiezittingen worden veelal niet op een apart tijdstip geappointeerd, maar tezamen met inhoudelijke behandelingen. Dat geldt zowel bij de rechtbank als bij de gerechtshoven.

In tenminste twee gerechtshoven, waaronder het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, is een gedetineerdenkamer ingericht die op een aparte dag of dagdeel regiezittingen organiseert. Eén van de geïnterviewde raadsheren geeft aan wat daar gebeurt.

‘De gedetineerdenkamer komt er op neer dat, als een gedetineerde verdachte in appel gaat, de zaak binnen twee maanden bij ons op zitting staat voor regie. Dan hebben we meestal niet het volledige dossier, maar dan wordt door onze gedetineerdenkamer regie gevoerd. Wij kunnen dan de zaak doorplannen naar de inhoudelijke kamer. Dit gebeurt in alle gedetineerenzaken. In de nieuwe opzet is alles regie, ook wanneer er geen onderzoekswensen zijn kun je meteen doorplannen en win je tijd. Wij bepalen een datum en daardoor zetten we druk op de rechtbank om het dossier op tijd te krijgen. Op gedetineerenzaken zit één combinatie.’⁷

Bij een ander gerechtshof is een soortgelijke organisatie opgezet. Het gerechtshof 's-Hertogenbosch is begonnen met een poortraadsheer en een poortadvocaat-generaal die kort nadat hoger beroep is ingesteld bezien of er onderzoekswensen bestaan en of die wensen direct kunnen worden gehonoreerd en door een raadsheer-commissaris kunnen worden uitgevoerd, of dat de verzoeken moeten worden doorverwezen naar de regiezitting. Ook het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden experimenteert door met een vroegscan te toetsen of in een zaak onderzoekswensen bestaan (zie ook tabel 25 op pagina 59). Die wensen worden in beginsel gehonoreerd zonder dat een zaak op een regiezitting wordt gepland. Ook wordt veel gewerkt met voorzittersbeslissingen. Verzoeken die niet op voorhand kunnen worden toegewezen, worden op een later moment tijdens een regiezitting behandeld. De duur van regiezittingen bij het hof varieert eveneens, maar blijkt over het algemeen korter dan bij de rechtbanken (minimaal vijftien, maximaal zestig minuten). Bij megazaken duurt een regiezitting langer.

7 De onderzoekers hebben ervoor gekozen de gedetineerdenzitting in deze paragraaf te bespreken. De omstandigheid dat dit onderzoek ter terechtzitting rond de zestig dagen na de einduitspraak in eerste aanleg wordt gepland, wijst erop dat dit een zitting betreft die op grond van art. 75 Sv nodig is om over de voorlopige hechtenis te beslissen. Dit kan in een raadkamer van het hof, of tijdens een pro-formazitting (art. 282 jo. 415 Sv). Kennelijk hebben sommige hoven gemeend dat noch gesproken moet worden van een raadkamer, noch van een pro-formazitting, maar van een regiezitting om daarmee aan te geven dat over meer kan worden gesproken dan de voorlopige hechtenis. Enigszins verwarrend is dat als over niets anders dan de voorlopige hechtenis wordt gesproken (en zelfs de verlenging daarvan gelet op het bepaalde in art. 75 Sv weinig meer is dan een formaliteit), deze zitting kennelijk regiezitting blijft heten. Dit maakt wel duidelijk dat (in ieder geval door de hoven) onder regie meer wordt verstaan dan het beslissen op onderzoekswensen van de zijde van de verdediging.

5.3.2. Voorbereiding

‘Tegenwoordig wordt er steeds meer gestuurd op het van te voren kenbaar maken van onderzoekswensen en kan je dus bij de voorbereiding iets gericht te werk gaan’, aldus een respondent uit de ZM. In de voorbereiding van de regiezitting besteden procesdeelnemers daarom vooral aandacht aan (de onderbouwing van) onderzoekswensen. De wensen kunnen betrekking hebben op het horen van getuigen, (aanvullend) persoonlijkheids-, sporen- of antecedentenonderzoek en dergelijke. De geïnterviewde advocaten benadrukken allemaal dat zij regiezittingen intensief voorbereiden, omdat de onderbouwing van onderzoekswensen erg belangrijk is. Zij willen voorkomen dat onderzoekswensen worden afgewezen, omdat ze een zaak niet goed voorbereiden en de onderbouwing daardoor tekort schiet. Eenzelfde beeld zien de onderzoekers in de antwoorden van de respondenten uit de staande magistratuur.

Door respondenten wordt gesteld dat het onderzoek op een regiezitting in een zaak vaak verder is gevorderd, en het dossier al met al completer is, dan op een pro-formazitting. Het debat over onderzoekswensen gaat op een regiezitting meer in detail, wat betekent dat het dossier intensiever moet worden voorbereid. Ook bijna alle rechters en raadsheren geven aan dat zij de regiezitting intensief voorbereiden, vaak meer dan een pro-formazitting, zeker wanneer die ziet slechts op de voorlopige hechtenis. Om de onderzoekswensen te kunnen beoordelen, is voor hen goede kennis van het dossier onontbeerlijk.

Voorts blijkt dat de gerechten zo veel mogelijk proberen die zaken op een regiezitting bij de zittingscombinatie aan te brengen die uiteindelijk ook de inhoudelijke behandeling van de zaak doen. ‘Rechters en raadsheren, voorzitters en bijzitters, bereiden zo’n zaak dan nog intensiever voor, omdat ze weten dat ze hem later in het proces inhoudelijk gaan doen’, zegt een raadsheer.

5.3.3. Verloop, beslissing en voortgang na de regiezitting

Een regiezitting wordt evenals een pro-formazitting benut om door de rechtbank of het gerechtshof over de zaak regie te voeren. Zeker in grote en ingewikkelde zaken wordt door alle respondenten het voeren van regie op een regiezitting als zeer wenselijk ervaren. Het is een belangrijk controlemoment om te zien of de zaak daadwerkelijk rijp is voor de inhoudelijke behandeling. Dat voorkomt dat bij de inhoudelijke behandeling veel tijd ‘verloren’ gaat, omdat dan niet meer op onderzoekswensen hoeft te worden beslist. Het maakt duidelijk waarover het debat zal gaan en wat er behandeld moet worden. Daarmee kan later in het proces worden voorkomen dat de zaak moet worden aangehouden. ‘Zo kom je sneller tot een inhoudelijke zitting. Wat betreft de efficiëntie en doorloopnelheden is de regiezitting een prachtig instrument’, aldus een officier van justitie.

Eerder bleek dat een regiezitting onder andere wordt geïnterviewd in het geval bij de verdediging onderzoekswensen leven waarop door de zittingsrechter moet worden beslist (paragraaf 5.3.1). De zittingsrechter kan echter ook ambtshalve onderzoek bevelen zonder daar dat er een verzoek van de verdediging of vordering van het OM aan ten grondslag ligt. Uit de interviews met rechters en raadsheren komt echter naar voren dat zij tijdens de regiezitting niet vaak gebruik maken van de mogelijkheid om op eigen initiatief onderzoek te entameren.

Een zaak kan voor nader onderzoek naar de rechter- of raadsheer-commissaris worden verwezen. Van de kant van geïnterviewde raadsheren klinkt een kritisch geluid over het verwijzen naar de raadsheer-commissaris. 'De raadsheren-commissarissen komen om in het werk en dat zorgt voor veel vertraging. Soms zijn extra regie- of pro-formazittingen nodig, omdat de raadsheren-commissarissen met het onderzoek nog niet klaar zijn', aldus een raadsheer. Zij noemen als eenvoudigste oplossing voor dit probleem het uitbreiden van de capaciteit van de raadsheren-commissarissen. Meer onderzoek in eerste aanleg is volgens hen ook een oplossing. Tevens wordt het binnen de zittende magistratuur als ergerlijk en onpraktisch ervaren dat het geregeld gebeurt dat de verdediging op de inhoudelijk behandeling in plaats van op de regiezitting toch nog onderzoekswensen indient. 'Dit voorkom je nooit helemaal, bijvoorbeeld in het geval dat verdachte een week voor zitting wisselt van advocaat en die advocaat dan nog onderzoek wil laten verrichten', geeft een rechter in dat kader enigszins relativerend aan.

Bij de beslissing omtrent onderzoekswensen dient volgens ondervraagden de rechtbank of het gerechtshof, afhankelijk van het moment waarop de onderzoekswensen zijn ingediend, het noodzaakcriterium of het criterium van het verdedigingsbelang toe te passen. Wanneer het verdedigingsbelang van toepassing is, bestaat er volgens de ondervraagden minder ruimte om een goed onderbouwd verzoek tot onderzoek af te wijzen. Er moet dan door de rechtbank of het hof indringend worden gemotiveerd indien een dergelijk verzoek wordt afgewezen.

Onder de respondenten bestaat verschil van mening over de vraag of de beslissing op onderzoekswensen voldoende wordt gemotiveerd. Zo wordt aangegeven dat, in tegenstelling tot de motivering van de beslissing die in het proces-verbaal is neergelegd omtrent de voorlopige hechtenis in pro-formazaken, de beslissing over onderzoekswensen op een regiezitting over het algemeen goed wordt gemotiveerd. Daarentegen geven vooral advocaten aan dat een goed onderbouwd verzoek niet garant hoeft te staan voor toewijzing van het verzoek. Zij hebben soms de indruk dat de motivering van de afwijzing al 'klaarstond' en dat vaak ten voordele van het Openbaar Ministerie wordt beslist. De beslissing wordt ter terechtzitting genomen en nadien in het proces-verbaal van die terechtzitting opgenomen.

De rechtbank kan bij toewijzing van een verzoek tot nader onderzoek de zaak naar de rechter-commissaris verwijzen. Zij kan ervoor kiezen om de zaak open, dan wel gesloten te verwijzen. Bij een gesloten verwijzing zal

enkel dat onderzoek worden uitgevoerd waarvoor de zaak is verwezen. Een (half)open verwijzing geeft de verdediging of de officier van justitie de mogelijkheid bij de rechter-commissaris wensen tot aanvullend onderzoek neer te leggen. Aan de geïnterviewde advocaten, officieren van justitie en advocaten-generaal is gevraagd of er afspraken bestaan over (half)open verwijzen naar de rechter-commissaris. Allen antwoordden dat er geen afspraken bestaan of dat die afspraken hen in elk geval niet bekend zijn. Wel valt hen op dat rechtbanken bijna niet meer open verwijzen.

5.4. TAAKVERDELING TEN BEHOEVE VAN DE REGIEVOERING

Naast de mogelijkheid voor de zittingsrechter om op de pro-forma- en regiezitting over de onderhavige zaak regie te voeren, bestaat die mogelijkheid ook in het voorbereidend onderzoek, het onderzoek dat aan het eindonderzoek vooraf gaat, voor de rechter-commissaris. Dat kan hij onder andere doen door het beleggen van een regiebijeenkomst. In het voorbereidend onderzoek heeft de rechter-commissaris sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris een op dat voorbereidend onderzoek toezichthoudende rol, althans dat is het uitgangspunt van die wet.

De respondenten zijn in de interviews gevraagd of zij sinds de inwerkingtreding van die wet ervaring hebben met de toezichthoudende rol van een regievoering door de rechter-commissaris en hoe zij dat waarderen. De dominante visie binnen de ondervraagde advocaten en het OM die ervaring hebben met de regievoering door de rechter-commissaris is dat het per rechter-commissaris verschilt hoe hij aan zijn rol invulling geeft. Zij kunnen niet beamen dat de rol van iedere rechter-commissaris sinds voornoemde wet in het algemeen veel is veranderd. De invulling van die rol is vergelijkbaar met de situatie vóór de inwerkingtreding van die wet. De rechter-commissaris kent de zaken inhoudelijk en er wordt steeds meer gebruik gemaakt van de regiebijeenkomst door de rechter-commissaris. Hoewel de rol van de rechter-commissaris erg afhangt van hoe actief de rechter-commissaris zich opstelt, is de indruk dat er wel steeds vaker in een vroeg stadium om regievoering door de rechter-commissaris wordt gevraagd. Dit is de ideale gelegenheid om van tevoren het onderzoek in te kaderen, aldus verschillende respondenten.

De waardering van de rol van de rechter-commissaris binnen de groep respondenten uit de zittende magistratuur loopt sterk uiteen. Zo wordt aangegeven dat van de veronderstelde rolverandering van de rechter-commissaris in de praktijk niets is te merken. Zij zien wel dat de rechter-commissaris meer dan voorheen instrumenten heeft om regie te voeren, maar dat daarvan weinig gebruik wordt gemaakt. Zij hadden verwacht meer resultaten van bijvoorbeeld de regiebijeenkomst door de rechter-commissaris in dossiers terug te zien. Daarbij noemen zij als knelpunt dat er niet of nauwelijks

meer rechters-commissarissen zijn bijgekomen en dat de zittende rechters-commissarissen niet of nauwelijks meer tijd voor hun zaken hebben gekregen. Sinds de invoering van die wet zien zij een ontwikkeling dat zaken in hoger beroep meer naar de raadsheer-commissaris in plaats van naar de rechter-commissaris worden verwezen. Dit neemt wel werklast bij de kabinetten rechter-commissaris weg, maar bij de kabinetten raadsheer-commissaris begint nu een capaciteitsprobleem te ontstaan.

Het beeld dat de rechter-commissaris zijn nieuwe rol niet waarmaakt of kan waarmaken wordt door de andere respondenten uit de zittende magistratuur weersproken. Zij ervaren wel degelijk een verandering in de rol van de rechter-commissaris. Deze rol is volgens hen veranderd naar een steeds meer op het voorbereidend onderzoek toezichthoudende rol. De bal ligt nu in eerste instantie bij de officier van justitie, zeggen zij. 'De officier van justitie doet een vordering om een regiebijeenkomst te houden. Voor de rechter-commissaris is dat het startmoment om onderzoekswensen te gaan inventariseren en op dat moment worden de advocaten aangeschreven om binnen een paar weken door te geven wat hun onderzoekswensen zijn. Afhankelijk van wat er dan binnenkomt, wordt er besloten om al dan niet een regiebijeenkomst te houden. Dit systeem werkt erg goed', zo geeft een rechter aan. Dat toezicht door de rechter-commissaris op het uitgezette onderzoek is hard nodig. Reorganisaties bij de politie en bij het OM hebben negatieve invloed op de voortgang van het onderzoek. Voorts wordt aangegeven dat thans veel meer tempo kan worden gemaakt, omdat het onderzoek in de handen ligt van één persoon. Dat is efficiënter dan als je de hele regievoering aan de rechtbank overlaat. 'Alles wat al gedaan kan worden in het voorbereidend onderzoek, moet daar vooral worden gedaan. Het heeft als nadeel dat als de rechter-commissaris weigert bepaald onderzoek uit te voeren en de verdediging komt daartegen pas op het onderzoek ter terechtzitting met een herhaald verzoek en de zittingscombinatie meent dat ze het verzoek niet naast zich neer kunnen leggen, enorme vertraging wordt opgebouwd', aldus een van de respondenten uit de zittende magistratuur. Het verschil in beeldvorming zou eventueel kunnen worden verklaard door een verschil in werkdruk bij de verschillende kabinetten-RC en rechters-commissarissen op verschillende wijze aan hun taak invulling geven.

Aan de respondenten is niet specifiek gevraagd of zij hun onderzoekswensen bij voorkeur bij de rechter-commissaris of bij de zittingsrechter neerleggen. Uit de reacties van de respondenten die uit zichzelf hun voorkeur op dat punt kenbaar maakten, blijkt geen eenduidig beeld. Sommige respondenten wijzen naar de rechter-commissaris omdat hij van meet af aan bij het onderzoek betrokken is en de zaak daardoor goed kent. Anderen benadrukken dat het de zittingsrechter is die uiteindelijk de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv beantwoordt. Aangezien de onderzoekswensen met die vragen sterk verweven zijn, menen zij dat de zittingsrechter over die wensen zou moeten oordelen.

5.5. TOEKOMST VAN DE PRO-FORMA- EN REGIEZITTING

Hoe zien de respondenten de toekomst van de pro-forma- en regiezitting? Moet er iets veranderen aan de praktijk van dergelijke zittingen of niet? Deze vragen zijn aan de respondenten voorgelegd. Het algemene beeld is dat pro-forma- en regiezittingen als zeer nuttig worden ervaren. Echter, er zijn twee praktische bezwaren bij de pro-formazitting die vooral door de respondenten uit de zittende magistratuur telkens worden genoemd.

Ten eerste is dat de tijd die voor een pro-forma-behandeling wordt uitgetrokken beperkt is. Er zou wel meer tijd moeten zijn voor pro-formazittingen. Dat zou de voorbereiding van dergelijke zaken ten goede komen. 'Het besef moet groeien dat de beslissingen die in de pro-forma fase wordt genomen zowel als het gaat om de voorlopige hechtenis als de beslissing om eventueel onderzoek wel of niet toe te staan hele belangrijke, soms zelfs cruciale beslissingen zijn. Ik heb niet het gevoel dat daar voldoende tijd voor is en voldoende gewicht aan wordt toegekend. Het gaat namelijk wel om vrijheidsbenemende maatregelen. Bovendien moeten we de beslissing kunnen blijven uitleggen en dat betekent dat je daar ook voldoende ruimte in moet krijgen om dat goed te doen', aldus een rechter.

Het tweede probleem, dat zo ongeveer alle respondenten uit de zittende magistratuur aankaarten, betreft het feit dat de zittingscombinatie op een pro-formazitting vaak een andere combinatie is dan die de regiezitting en de inhoudelijke behandeling van de zaak doet. Het gevolg hiervan is dat in opeenvolgende fasen andere zittingscombinaties naar de zaak en het onderliggende dossier gaan kijken. Dat kan er toe leiden dat met een frisse blik naar de zaak wordt gekeken en een andere beslissing wordt genomen. Dat is echter niet efficiënt, aldus die rechters en raadsheren. Zij beschouwen het als verloren tijd (en geld). Het zou al een vooruitgang zijn als de voorzitter telkens aan dezelfde zaak blijft verbonden. Dat het vaak niet mogelijk is van begin af aan van eenzelfde zittingscombinatie gebruik te maken, lijkt vooral een roostertechnisch- of planningsprobleem te zijn. Zaken worden immers ver vooruit gepland. 'In een ideale wereld zouden alle rechters vijf dagen per week werken, nooit ziek zijn en nooit vakantie hebben, dan is zo'n rooster wel te maken. Rechters zijn gelukkig weinig ziek, hebben wel af en toe vakantie en er zijn er nogal wat die niet vijf dagen per week werken. Alleen al om deze reden is het lastig te bewerkstelligen', geeft een rechter aan.

Nu wordt er op een pro-formazitting over verlenging van de voorlopige hechtenis beslist. Er wordt in de concept Contourennota over gedacht om de raadkamer gevangenhouding in de toekomst de mogelijkheid te geven om – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – te beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet. De raadkamer blijft in dat geval belast met de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis in een openbare zitting en kan de voorlopige hechtenis voor een niet nader gespecificeerd aantal dagen verlengen. Er ontstaat aldus meer tijd voor taakuitoefening door de rechter-

commissaris met betrekking tot toezicht op de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek(sdossier), aldus de opstellers van de concept Contourennota.⁸

Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd hoe zij tegen dit idee aankijken. Dat bleek overwegend negatief. De respondenten geven aan dat een openbare behandeling van de zaak door de raadkamer gevangenhouding of een openbare behandeling op een pro-formazitting in wezen niet verschilt. Het is 'lood om oud ijzer' en het gaat enkel om het 'verplakken van het stickertje', zo zeggen zij.⁹ Een tweede termijn van maximaal – bij wijze van voorbeeld – negentig dagen wordt niet als garantie gezien dat het dossier dan wel zittingsrijp is. Daarbij moet worden opgemerkt dat de respondenten aangeven geen zicht te hebben op het aantal pro-formazittingen dat kan worden voorkomen indien de raadkamer een tweede termijn van (bijvoorbeeld) maximaal 90 dagen zou krijgen.

Er wordt gevreesd dat de regiefunctie van een pro-formazitting bij de raadkamer verdwijnt. Bovendien zijn net zoveel rechters nodig als op een pro-formazitting en verandert er niets aan de voorbereiding van de pro-formazaak. 'De efficiëntie zou hem misschien kunnen zitten in de tijd, maar of 20 minuten minder tijd nou de kwaliteit ten goede komt, betwijfel ik', aldus een rechter. De respondenten staan tevens kritisch tegenover het idee als daaraan wordt toegevoegd dat de zittingscombinatie uit de raadkamer dan ook uiteindelijk de zittingscombinatie is die het gaat behandelen. In dat geval is de vrees dat verwarring zal gaan bestaan over de strekking van de bevoegdheden van de raadkamer en de rechter-commissaris, bijvoorbeeld over wie regie over de zaak voert.

Een belangrijke functie van de pro-formazittingen, de regiezitting daaronder begrepen, is volgens het merendeel van de geïnterviewde rechters en raadsheren dat op dergelijke zittingen de voortgang van het onderzoek wordt gemonitord en de vinger aan de pols wordt gehouden. 'Regelmatig wordt op de pro-formazitting het duwtje gegeven om op te schieten, er komt beweging in de zaak. Het is een controlemoment', aldus een rechter. Gevreesd wordt dat het afschaffen van dergelijke zittingen, zal leiden tot vertraging. Dat komt de doorlooptijden van strafzaken niet ten goede.

8 Concept Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, p. 34.

9 Zie tevens het advies van de Raad voor de Rechtspraak op de Concept-contourennota d.d. 2 april 2015, p.12, waarin de Raad aangeeft grote aarzeling te hebben bij het voorstellen om de raadkamer de mogelijkheid te geven te beslissen dat het vooronderzoek voortduurt na het verstrijken van de negentig dagen.

6. | Conclusies

6.1. INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken zijn de frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen beschreven. De beschrijving geeft aanleiding tot nadere reflectie mede met het oog op de plannen van de wetgever zoals uiteengezet in de concept Contourennota. Is er inderdaad een probleem dat moet worden aangepakt, zoals in de strafrechtelijke literatuur wel wordt gesuggereerd en de concept Contourennota lijkt te veronderstellen? En zo ja, wat zijn de mogelijke oplossingen?

6.2. ACHTERGROND

Voorafgaand aan de beantwoording van de bovengenoemde vraagpunten is in ieder geval van belang te constateren dat we te maken hebben met een sterk veranderend veld, waarin vanuit de strafrechtspraktijk reeds allerlei initiatieven zijn ontplooid om zaken efficiënter te regelen, bestaande knelpunten te ondervangen en *best practices* te ontwikkelen. De inrichting van zogenoemde verkeerstorens++ die de appointering in goede banen moet leiden, is daar een belangrijk voorbeeld van. Van belang is ook te constateren dat pro-formazittingen allang niet meer slechts worden gebruikt om een beslissing te nemen over het al dan niet verlengen van de duur van de voorlopige hechtenis. In de praktijk zijn bovendien zogeheten regiezittingen ontwikkeld, die in de huidige rechtspraak inmiddels een stevige plek naast de reguliere pro-formazitting hebben gekregen. De ontwikkeling van de regiezitting heeft verschillende verklaringen. Één ervan is de veranderende rol van de verdediging waarvan wordt verwacht dat zij – niet alleen in grote, complexe strafzaken – meer activiteiten ontplooit. Dat vraagt om meer coördinatie, beter gezegd: regie, door de rechter én afstemming tussen procespartijen. De mogelijkheid tot het voeren van regie over het onderzoek (door alle partijen ten behoeve daarvan bijeen te roepen), is namelijk niet beperkt tot de pro-formazitting en regiezitting.

De Wet versterking positie rechter-commissaris heeft de nodige veranderingen gebracht ter zake het voeren van regie over het lopende voorbereidend onderzoek naar een verdachte. De wet biedt de rechter-commissaris thans ook (expliciet) de mogelijkheid om – op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdediging of ambtshalve – een regiebijeenkomst te beleggen. De overgang van bevoegdheden op het moment dat het

onderzoek ter terechtzitting formeel van start is gegaan maar het onderzoek in een zaak nog gaande is, is echter niet helder geregeld waardoor in de praktijk allerlei vragen zijn gerezen over wie op welk moment van het onderzoek aan zet is. Het recente (in het derde hoofdstuk besproken) arrest van de Hoge Raad geeft hierin richting, maar laat nog de nodige vragen open. De vraag is bovendien of de gekozen benadering waarin de regievoerende rol – vanaf het moment van (het voornemen tot) dagvaarden – bij de zittingsrechter wordt gelegd zonder meer bevredigend is. Dit komt later aan de orde. Het is van belang om hier reeds op te merken dat het onderhavige onderzoek alleen betrekking heeft gehad op zittingen ten overstaan van de rechter. Regiebijeenkomsten in het kabinet RC zijn niet in het onderzoek betrokken. Rechters-commissarissen zijn niet bevraagd over hun ervaringen met betrekking tot het voeren van regie. Aan de zittingsrechters zijn op dit punt echter wel vragen voorgelegd. De bevindingen uit het onderzoek moeten in elk geval worden gezien tegen de achtergrond van de overgang van het voorbereidend naar het eindonderzoek.

De bevindingen van dit onderzoek moeten tevens worden gezien tegen de achtergrond van de problematiek van de voorlopige hechtenis en de doorlooptijden in het strafproces. De voorlopige hechtenis vormt de motor achter de pro-formazitting, waarbij geldt dat in Nederland relatief veel verdachten in voorlopige hechtenis worden gesteld. De laatste jaren zien we onder invloed van Europese rechtspraak terzake echter een (voorzichtige) tendens in Nederland om de voorlopige hechtenis terug te dringen.¹ Het teruglopen van toepassing van voorlopige hechtenis heeft in ieder geval rechtstreeks gevolgen voor het aantal pro-formazittingen (regiezittingen niet meegerekend). Hoe minder voorlopige hechtenis, hoe minder pro-formazittingen.² Ondanks het teruglopend zaaksaanbod hebben we de doorlooptijden in het strafproces de afgelopen jaren wel zien oplopen. Die oplopende doorlooptijden vormen met de versterking van de samenwerking tussen ketenpartners, in het bijzonder OM en ZM, (mede) de inzet van het programma Versterking prestaties in de strafrechtsketen.

In het veranderende veld zien we ook een verschuiving in posities en rollen van procesdeelnemers. Hiervoor werd al gememoreerd aan de veranderende rol van de verdediging en de rechter-commissaris. Het strafproces, zowel het voorbereidend onderzoek als het eindonderzoek, heeft een sterker

1 Het aantal voorlopig gehechten is in de periode 2012-2014 gedaald van 16.991 naar 13.803 (Linckens en De Looff 2015). Er is ook sprake van een relatieve afname van de voorlopige hechtenis: als het aantal voorlopig gehechten gerelateerd wordt aan het totale aantal door de rechter afgedane misdrijfzaken, is het percentage voorlopig gehechten afgenomen van 15,5% in 2012 naar 12,8% in 2014 (Strafrechtketenmonitor, cijfers verstrekt door het WODC).

2 Dat geldt ook voor schorsingen. In de Conceptcontourennota wordt gesteld dat de schorsingsvoorwaarden wettelijk worden verankerd, met als doel dat rechters de voorlopige hechtenis vaker zullen schorsen. Indien dat inderdaad de praktijk wordt dan heeft dat eveneens consequenties voor het aantal pro-formazittingen.

contradictoir karakter gekregen. De positie van de rechter daarbinnen is niet zonder meer helder, noch binnen het voorbereidend onderzoek (rechter-commissaris), noch tijdens het onderzoek ter terechtzitting (zittingsrechter). In de discussies over de versterking van de prestaties van de strafrechtsketen en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt hierop met name van de zijde van de zittende magistratuur gewezen. De nadruk op de inbreng van procesdeelnemers, in het bijzonder van de verdediging, roept de vraag op in hoeverre de rechter regie moet voeren, en zo ja, hoe en op welk moment hij die regie gestalte moet geven. Eerder is reeds aangestipt dat in de concept Contourennota wordt voorgesteld om de pro-formazitting te vervangen door een openbare raadkamer. Deze moet niet alleen gaan oordelen over het voortduren van de voorlopige hechtenis, maar ook over de zittingsrijpheid van de zaak en de voortzetting van het voorbereidend onderzoek. De positionering van de raadkamer in dit voorstel roept vragen op in relatie tot de positie en rollen van de zittingsrechter en de rechter-commissaris.³ Bij de duiding van ontwikkelingen en problemen met betrekking tot de pro-formazitting kan in ieder geval aan de verantwoordelijkheden van de verschillende procesdeelnemers en de onderlinge rolverdeling niet voorbij worden gegaan.

6.3 PRO-FORMAZITTINGEN

Terugkerend naar het object en startpunt van dit onderzoek: waar spreken we over bij een pro-formazitting en hoe vaak komt die voor? De pro-formazitting in strikte zin is een strafzitting die wordt gehouden omwille van de inachtneming van de termijnen van de voorlopige hechtenis.⁴ Het gaat dan om zaken waarin het onderzoek naar verdachte nog niet is afgerond, maar het onderzoek ter terechtzitting wel moet beginnen omdat de officier van justitie wenst dat de voorlopige hechtenis voortduurt. De wet schrijft namelijk voor dat binnen 104 dagen na aanvang van de voorlopige hechtenis het onderzoek ter terechtzitting van start moet gaan, anders moet de verdachte op vrije voeten worden gesteld. De zaak tegen de verdachte vindt dan op een openbare terechtzitting zijn aanvang, de tenlastelegging wordt voorgedragen en onmiddellijk daarna vordert de officier van justitie de schorsing van de behandeling van de strafzaak, waarna de verdediging een verzoek kan doen tot opheffing dan wel schorsing van de voorlopige hechtenis. Een dergelijke zitting krijgt het etiket pro-forma omdat het onderzoek ter terecht-

3 Het geven van een oordeel over de zittingsgereedheid raakt immers sterk aan de regierol.

4 Als in de inleiding aangeven wordt de regiezitting ook onder de pro-formazitting geschaard, maar – waar nodig – wordt in dit onderzoek wel onderscheid gemaakt tussen zittingen die primair worden geïntermediateerd omwille van de inachtneming van de termijnen van voorlopige hechtenis (de ‘zuivere’ pro-formazitting of pro-formazitting in strikte zin) en zittingen die primair worden geïntermediateerd ten behoeve van het voeren van regie (de regiezitting).

zitting uitsluitend ‘voor de vorm’ wordt geopend; een inhoudelijke behandeling van de zaak blijft achterwege.

Van het totale aantal zittingen in eerste aanleg is 3% een pro-formazitting. Veruit de meeste pro-formazittingen doen zich echter voor bij de meervoudige kamer. Wanneer uitsluitend naar de zittingen ten overstaan van de meervoudige kamer wordt gekeken, ligt het percentage pro-formazittingen op 17% van het totaal aantal zittingen. In hoger beroep ligt het aantal pro-formazittingen aanmerkelijk hoger dan in eerste aanleg. Van het totaal aantal zittingen die in hoger beroep worden gehouden is 17% een pro-formazitting. Dit is veel meer dan in eerste aanleg. Dit komt doordat in hoger beroep verhoudingsgewijs meer verdachten voorlopig gehecht zijn. Een andere reden is dat 60 dagen te kort is voor de rechtbank om het dossier naar het hof te sturen, waarbij geldt dat een aantal hoven heeft besloten om de procedure om de voorlopige hechtenis te verlengen (art. 75 Sv) niet in een raadkamer te behandelen, maar tijdens een pro-formazitting. Dit om druk op de ketel te zetten en houden.

In de literatuur is wel geopperd dat de pro-formazitting een verspilling van tijd en kostbare zittingscapaciteit is. En zo op het eerste gezicht lijkt dit ook het geval te zijn. Waarom zou men een zaak op het onderzoek ter terechtzitting aanbrengen om deze vervolgens direct weer te schorsen? Het antwoord is heel eenvoudig, omdat de wet daartoe op dit moment dwingt in gevallen waarin de voortzetting van de voorlopige hechtenis is gewenst. Dit betekent evenwel niet dat de pro-formazitting niet functioneel is. Zoals uit dit onderzoek is gebleken, worden er op de pro-formazitting allerlei zaken aan de orde gesteld die (rechtstreeks) raken aan de rechten van de verdediging en de kwaliteit van het onderzoek. Alvorens het nemen van stappen in de vorm van nadere normering, of zelfs afschaffing van de pro-formazitting zoals voorgesteld in de concept Contourennota, is het dan ook noodzakelijk om de functionaliteit en eventuele problemen van de pro-formazitting meer in detail in kaart te brengen. Wat zijn nu eigenlijk de knelpunten en hoe waardeert men de pro-formazitting in de strafrechtspraktijk?

6.3.1. *Functionaliteit van de pro-formazitting*

Wanneer de functionaliteit van de pro-formazitting wordt bezien, dan valt te constateren dat de pro-formazitting een belangrijke functie heeft voor de verdachte. Het markeert een belangrijk moment in de strafrechtelijke procedure. De zaak wordt in het openbaar aan de orde gesteld en de verdachte heeft vanaf dat moment toegang tot het volledige dossier. Alle respondenten (zowel van de zijde van de verdediging als van de zijde van zittende en staande magistratuur) hechten aan de openbaarheid van een dergelijke zitting. Het is namelijk tevens een moment om aan de buitenwereld te laten zien hoe het er in een bepaalde zaak na een aantal maanden voor staat. Vaak is in grotere zaken ook de pers aanwezig. Respondenten geven aan dat slachtoffers of nabestaanden pro-formazittingen dikwijls bijwonen, ook als zij weten dat de zaak niet inhoudelijk zal worden behandeld.

Tijdens de pro-formazitting kan de verdachte om opheffing dan wel schorsing van de voorlopige hechtenis vragen. Dat is één van de belangrijkste functies van de pro-formazitting, namelijk het realiseren van een periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. In 9% van de strafzaken in eerste aanleg waarin op enig moment voorlopige hechtenis is toegepast, vindt één of meer pro-formazittingen plaats waarop het voorduren van de voorlopige hechtenis aan de orde kan worden gesteld. Uit dit onderzoek blijkt dat in ruim 95% van die zittingen een verzoek tot opheffing wordt afgewezen.⁵ In 5% van de pro-formazittingen wordt de voorlopige hechtenis wel opgeheven.⁶ Als niet naar zittingen, maar naar zaken gekeken wordt, blijkt dat de voorlopige hechtenis is opgeheven in 7% van de strafzaken waarin een pro-formazitting heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat dit toetsmoment dus wel degelijk door de rechter wordt benut. Uit de interviews blijkt echter wel dat de motivering bij afwijzing meestal erg summier is en men veelal gebruik maakt van standaardformuleringen,⁷ hetgeen bij beslissingen over de voorlopige hechtenis sowieso meestal het geval is. Beslissingen over de voorlopige hechtenis die worden genomen door de raadkamer zijn meestal ook beknopt. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de beslissing omtrent het voortduren van de voorlopige hechtenis op de terechtzitting vaak wat uitvoeriger wordt gemotiveerd, maar dat dit niet terugkomt in het proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting.

Een ander punt is de bespreking van de stand en voortgang van het onderzoek. De pro-formazitting is een instrument voor de zittingsrechter om de vinger aan de pols te houden wat betreft de inrichting van het onderzoek, maar vooral ook wat betreft de voortgang van het onderzoek. De zittingsrechter kan de officier van justitie manen om het onderzoek voortvarend te verrichten en druk uitoefenen door de zaak niet voor drie maanden aan te houden maar voor kortere duur om er voor te zorgen dat de aandacht en inzet van betrokkenen niet verslapt. Ook in hoger beroep lijkt de pro-formazitting te zijn bedoeld om de vinger aan de pols te houden, nu niet primair voor wat betreft de inrichting van het onderzoek, maar vooral om de rechtbank te dwingen zo spoedig mogelijk het dossier aan het hof te zenden. Onder de respondenten bestaat de vrees dat met eventuele afschaffing van de pro-formazitting de doorlooptijden langer zullen worden.⁸ De relatie tussen de pro-formazitting en de doorlooptijden is evenwel niet glashelder. Enerzijds zou men kunnen betogen dat de pro-formazitting een bijdrage levert aan het terugdringen daarvan doordat de zittingsrechter fungeert als aanjager van het onderzoek, anderzijds zou men kunnen stellen dat van de

5 Zie paragraaf 4.3.5 en 4.3.6.

6 Mogelijk dat uiteindelijk meer verdachten op vrije voeten worden gesteld, omdat uit de cijfers niet kan worden afgeleid in welke zaken tot schorsing van voorlopige hechtenis is besloten.

7 Hoewel op het onderzoek ter terechtzitting soms een nadere toelichting wordt gegeven. Zie paragraaf 5.2.4.

8 Zie paragraaf 5.3.3.

pro-formazitting in potentie ook een aanzuigende werking uitgaat. Immers, als het onderzoek niet tijdig is afgerond, kan men een zaak altijd nog als 'pro forma' appointeren en zodoende voorkomen dat verdachte op vrije voeten moet worden gesteld. De pro-formazitting kan er bovendien zelf voor zorgen dat er vertraging in het onderzoek ontstaat omdat de rechter-commissaris geen nieuw onderzoek meer kan initiëren totdat de pro-formazitting is geweest en het dossier weer in zijn handen is gesteld om nader onderzoek te doen.

Bij de bespreking van de stand van het onderzoek kunnen ook onderzoekswensen van de verdediging aan de orde komen. Daarop moet de zittingsrechter in beginsel een beslissing nemen.⁹ In dat geval bemoeit de zittingsrechter zich dus inhoudelijk met het nog lopende onderzoek naar verdachte. We spreken in dit verband van het voeren van regie. Onder regie wordt in dit rapport verstaan de sturing op de voortgang en inhoud van het strafvorderlijk onderzoek naar de verdachte en de behandeling van de zaak (voorafgaand en) ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting ten behoeve van het nemen van een effectieve (lees: voortvarende en rechtens en feitelijk juiste) beslissing met inachtneming van de rechten van de verdediging en andere in een zaak relevante belangen. De scheidslijn tussen een regiezitting die ook als zodanig wordt geappointeerd en een pro-formazitting die primair wordt geappointeerd omdat de termijn van 104 dagen dreigt af te lopen, is niet erg scherp. Ook op de pro-formazitting kan immers regie worden gevoerd. Ook in hoger beroep is het verschil tussen de pro-formazitting en de regiezitting verwaterd. Daar werkt men bij bepaalde hoven met gedetineerdenkamers waar standaard regiezittingen worden belegd, maar waar soms niets anders dan de voorlopige hechtenis aan de orde is.

Het is hier echter van belang om te constateren dat ook de pro-formazitting door de verdediging wordt benut om onderzoekswensen kenbaar te maken. Daarvoor wordt niet noodzakelijkerwijs een regiezitting belegd. De zittingsrechter kan op een pro-formazitting ook sturen op de inhoud van het onderzoek naar verdachte door de officier van justitie of de rechter-commissaris te bevelen bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. De zittingsrechter draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de volledigheid en eerlijkheid van het onderzoek naar de verdachte (het onderzoek ter terechtzitting inbegrepen). De rechters die op dit punt zijn bevraagd, geven aan dat zij weliswaar sturen op de inhoud en zich van die verantwoordelijkheid terdege bewust zijn, maar veelal beslissen naar aanleiding van door procespartijen, in het bijzonder de verdediging, ingebrachte standpunten. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheid neemt hij dus het contradictoire karakter van het geding, waarin veel belang wordt gehecht aan wat

9 In beginsel omdat sommige verzoeken zich tot de officier van justitie richten of verzoeken betreffen die noch door de rechter, noch door de officier van justitie in behandeling hoeven te worden genomen, zoals verzoeken die aan de directeur van de penitentiaire inrichting, waar verdachte verblijft, moeten worden gericht.

door partijen wordt ingebracht, in acht. Die omstandigheid brengt de zittingsrechter er dus toe zijn regievoerende rol zo in te vullen dat hij beslist op verzoeken van de verdediging en feitelijk min of meer fungeert als beroepsinstantie ten aanzien van verzoeken die door de officier van justitie of de rechter-commissaris tijdens het voorbereidend onderzoek niet zijn gehonoreerd.

6.3.2. *Knelpunten*

De vraag is of het houden van een pro-formazitting niet een zwaar en kostbaar middel is om bovengenoemde doeleinden te verwezenlijken. In de praktijk is men het erover eens dat het van belang is dat een rechter de vinger aan de pols houdt inzake het voortduren van de voorlopige hechtenis en de stand van het onderzoek. Er zijn echter ook knelpunten.

Het eerste punt is vooral praktisch van aard en betreft de roostering. Idealiter worden pro-formazittingen gedaan door de zittingscombinatie die ook de inhoudelijke behandeling voor haar rekening neemt. Dat is veruit de meest efficiënte gang van zaken. In de praktijk is dit echter lastig te realiseren. Vooral bij de grote gerechten blijkt dit organisatorisch-technisch een onmogelijke opgave. Dit heeft efficiëntieverlies tot gevolg. Immers, om een adequaat oordeel te kunnen geven over de wenselijkheid van het voortduren van de voorlopige hechtenis en te kunnen beslissen op andere verzoeken van de zijde van de verdediging (zoals het horen van bepaalde getuigen) is een zekere kennis van het dossier onontbeerlijk. Een en ander kan ertoe leiden dat eerst de ene zittingscombinatie zich in het dossier moet inlezen en vervolgens een tweede zittingscombinatie en eventueel nog een derde. Dat aantal kan in theorie overigens nog verder oplopen, met dien verstande dat men in megazaken vaak wel met vaste zittingscombinaties werkt.¹⁰ In andere gevallen komt het moeten gebruik maken van telkens wisselende zittingscombinaties geregeld voor. De cijfers laten in ieder geval zien dat in één op de drie zaken (waarin de voorlopige hechtenis nog aan de orde is) meer dan één pro-formazitting heeft plaatsgevonden.¹¹ Het nadeel van telkens nieuwe zittingscombinaties bij opeenvolgende pro-formazittingen is dat de verdediging het telkens 'opnieuw kan proberen' door – bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe gegevens uit het onderzoek – opnieuw verzoeken in te dienen waarop eerder afwijzend is beslist. De pro-formazitting kan als gezegd worden gebruikt om een vinger aan de pols te houden, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk door tijdgebrek of wanneer het dossier nog niet volledig beschikbaar is.

10 In 4% van de pro-formazaken in eerste aanleg waarin sprake is van voorlopige hechtenis hebben er 4 tot 8 pro-formazittingen in één strafzaak plaatsgevonden. Zie paragraaf 4.3.3.

11 Zie paragraaf 4.3.3.

Een ander belangrijk – misschien wel het belangrijkste – knelpunt is dat de pro-formazitting het onderscheid tussen het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek vertroebelt, hetgeen zijn weerslag heeft op de verhouding tussen de taak en verantwoordelijkheid van de zittingsrechter enerzijds en die van de rechter-commissaris anderzijds. Het onderzoek ter terechtzitting begint al terwijl het voorbereidend onderzoek eigenlijk nog lopende is. Dit leidt tot allerlei vragen over wie op welk moment bevoegd is en tot wie de verdachte zich moet kunnen wenden met verzoeken. Bij een strikte scheiding tussen voorbereidend en eindonderzoek is het helder: de rechter-commissaris waakt over het voorbereidend onderzoek en is in die fase het directe aanspreekpunt en de zittingsrechter is verantwoordelijk voor het eindonderzoek. Echter, doordat het onderzoek ter terechtzitting ‘te vroeg’ begint voor een inhoudelijke behandeling, komt er rechterlijke bemoeienis bij en kan het probleem ontstaan van twee kapiteins op één schip. Doordat de wet echter dwingt om met het onderzoek ter terechtzitting te beginnen wanneer de officier van justitie meent dat de voorlopige hechtenis moet voortduren, gaan andere rechters naar de zaak kijken. Dat brengt de noodzaak tot het formuleren van verkeersregels mee. De Hoge Raad heeft in ieder geval als uitgangspunt genomen dat zodra het onderzoek ter terechtzitting (formeel) is aangevangen de zaak in handen is van de zittingsrechter en hij de regie heeft over de zaak. Verzoeken tot onderzoekshandelingen van de zijde van de verdediging moeten vanaf het moment dat de officier van justitie kenbaar heeft gemaakt tot dagvaarding te zullen overgaan, tot de zittingsrechter worden gericht. De verdediging kan daarvoor niet meer bij de rechter-commissaris terecht.¹² De vraag is of de thans gekozen oplossing bevredigend is ook in termen van efficiency. Hoewel de rechter-commissaris lopend onderzoek mag afronden, kan niettemin het gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad zijn dat het onderzoek in een zaak een tijd lang komt stil te liggen. Met de uitspraak van de Hoge Raad zijn in ieder geval niet alle openliggende vragen opgelost. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat dit arrest betekent voor de praktijk van open verwijzingen en op welk moment de Hoge Raad precies doelt met het ‘voornemen tot dagvaarden’ als moment waarop de regie van de RC op de zittingsrechter overgaat. De wetgever is hier duidelijk aan zet.

6.3.3. *Ondervangen van knelpunten: de pro-formazitting tegen de achtergrond van de voorlopige hechtenis*

In de praktijk worden veel initiatieven ontplooid om problemen van praktische aard te ondervangen. De inrichting van de Verkeersstoren++ is daar een voorbeeld van. Hiermee wordt getracht de logistieke samenwerking tussen de staande en zittende magistratuur te verbeteren. Het doel is vooral om efficiënter en sneller tot planning en afhandeling van zaken te komen en de

12 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de inhoud van dit arrest paragraaf 3.6.2.

doorlooptijden tot een aanvaardbaar minimum te beperken. De ontwikkelingen op dit punt moeten ook worden gezien tegen de achtergrond van de veranderende rol van de verdediging die men zoveel mogelijk tracht te stimuleren om in een vroegtijdig stadium met onderzoekwensen te komen. Echter, de genomen initiatieven kunnen de bestaande knelpunten niet helemaal ondervangen. Het lost immers het probleem van het voeren van regie niet op en het lijkt evenmin mogelijk om het leeuwendeel van zaken zo te roosteren dat zij bij opeenvolgende zittingen in beginsel door één en dezelfde zittingscombinatie worden behandeld (hetgeen het belangrijkste praktische knelpunt zou ondervangen).

De pro-formazitting kan – als gezegd – ook niet los worden gezien van de problematiek van de voorlopige hechtenis. Dergelijke zittingen worden immers geïnterpreteerd vanwege van het aflopen van de termijn van voorlopige hechtenis. Zou het dan niet meer voor de hand liggen de termijnen voor voorlopige hechtenis te verruimen of de toets ter zake van het voorduren van de voorlopige hechtenis anders in te richten? Bij bepaalde typen delicten heeft men aan een termijn van 104 dagen vanaf de start van de voorlopige hechtenis klaarblijkelijk niet genoeg. Dit is in 9% van alle zaken het geval. Overschrijding van deze termijn vindt vooral plaats bij levensdelicten, diefstal met geweld, bedreiging, zedendelicten en overige geweldsdelicten.

Bij deze stand van zaken zou een voor de hand liggende gedachte zijn om 104-dagen-termijn los te laten, opdat het onderzoek ter terechtzitting kan beginnen als het onderzoek naar verdachte daadwerkelijk is afgerond. Er hoeven dan geen pro-formazittingen meer worden gehouden. Vanuit een oogpunt van efficiency lijkt dit een aantrekkelijke optie. Er is dan geen noodzaak meer om zittingsrechters bijeen te roepen om te oordelen over de voorlopige hechtenis, die zich vervolgens ook met allerlei andere vragen moeten bezighouden omdat deze nu eenmaal aan hen worden voorgelegd.¹³ Het zou bovendien een oplossing bieden voor het bestaande regieprobleem. De scheidslijn tussen het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek wordt namelijk een stuk duidelijker. De verdediging kan voor haar onderzoekswensen terecht bij de rechter-commissaris die dan niet wordt gehinderd door het bepaalde in artikel 238 Sv. De zittingsrechter krijgt een zittingsgereed dossier naar aanleiding waarvan hij zo nodig – gelet op zijn eigen verantwoordelijkheid voor de waarheidsvinding – ambtshalve nog nader onderzoek kan laten verrichten. Deze oplossing voor het bestaande regieprobleem en het capaciteitsverlies (die neerkomt op een terugkeer naar de wettelijke regeling van vóór 1973), stuit echter op principiële bezwaren gelet op de jurisprudentie van het EHRM die noopt tot (de mogelijkheid van) periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. Het geheel loslaten van de wettelijke termijnen kan vermoedelijk op weinig draagvlak rekenen, gelet op het feit dat in Nederland in vergelijking met het buitenland de voorlopige

13 En omdat er op dat moment in het licht van recente jurisprudentie van de Hoge Raad niemand anders is aan wie deze mogen worden voorgelegd.

hechtenis nog steeds vrij royaal wordt toegepast. Als de termijn voor voorlopige hechtenis wordt losgelaten dan is er bovendien geen impuls meer om de zaak spoedig af te ronden en bestaat het risico dat de doorlooptijden (verder) oplopen en verdachten te lang in voorlopige hechtenis verblijven. De gedachte dringt zich op of de oplossing niet zou zijn gelegen in het sneller afronden van het onderzoek en/of het (verder) terugdringen van de voorlopige hechtenis. Immers, zoals in het begin reeds aangegeven zal op het moment dat voorlopige hechtenis minder wordt toegepast of het onderzoek sneller is afgerond, ook het aantal pro-formazittingen afnemen. De analyse neemt de bestaande praktijk (waarin het niet altijd lukt om het onderzoek binnen 104-dagen af te ronden en het voortduren van de voorlopige hechtenis kennelijk gewenst is) echter als uitgangspunt zonder daarover in positieve of negatieve zin een waardeoordeel te willen uitspreken.

Een alternatief, geopperd in de concept Contourennota, is om de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis neer te leggen bij de raadkamer.¹⁴ Echter, dan moeten nog steeds drie rechters zich in de zaak inlezen. Immers, om een gedegen oordeel te kunnen geven over het voortduren van de voorlopige hechtenis is dossierkennis onontbeerlijk. De vraag is wat deze 'oplossing' in termen van efficiencywinst oplevert. De respondenten zijn bang dat de raadkamer te gehaast naar een zaak zal kijken. De motivering van de beslissing een verdachte te schorsen of de voorlopige hechtenis op te heffen zal, zo vermoeden zij, dan helemaal niets meer voorstellen. De concept Contourennota meldt dat men deze raadkamerzittingen wel in het openbaar wil laten plaatsvinden. De respondenten geven ook aan de openbaarheid erg belangrijk te vinden. Echter, het verschil tussen een openbare pro-formazitting en een openbare raadkamer zien de respondenten dan niet meer.

Een alternatief is de termijn waarbinnen bij voorlopige gehechte verdachte het onderzoek ter terechtzitting moet plaatsvinden te verlengen. Dit betekent een reductie van het aantal pro-formazittingen. In 40% van de pro-formazittingen waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, duurt de voorlopige hechtenis namelijk langer dan 104 dagen (zie hoofdstuk 4, tabel 13). Indien men de termijn met 90 dagen zou verlengen zou, uitgaande van de gegevens uit onderhavig onderzoek, het aantal pro-formazittingen dalen van 40% naar 17%. Het aantal pro-formazittingen is daarmee weliswaar kleiner geworden, maar niet helemaal verdwenen.

Een oplossing voor het regieprobleem dat eveneens speelt op de pro-formazitting en daardoor ook in de hand wordt gewerkt, zou kunnen zijn gelegen in het aanpassen van de bevoegdheden van de rechter-commissaris door hem in de wet de regie over het onderzoek te geven tot aan of vlak voor de inhoudelijke behandeling op de terechtzitting. Dit aspect komt in de volgende paragraaf, waar de regiezittingen worden besproken, verder aan de orde.

14 De bevoegdheid neerleggen bij de rechter-commissaris lijkt geen optie, nu deze een andere positie in het strafproces heeft en hij bovendien in bepaalde gevallen teveel betrokken is bij het lopende onderzoek naar de verdachte.

6.4 REGIEZITTINGEN

Dit onderzoek heeft zich gericht op zittingen waar geen inhoudelijke behandeling heeft plaatsgevonden. Daarbij is ook de regiezitting meegenomen. Onder de regiezitting worden begrepen zittingen die niet worden geïncorporeerd met het oog op het veiligstellen van de termijn van voorlopige hechtenis, maar zittingen die speciaal worden belegd om de stand van het onderzoek en daarmee samenhangende onderzoekswensen te bespreken. Tevens kan in grotere zaken op de regiezitting de gang van zaken met betrekking tot de inhoudelijke behandeling worden besproken. Als aangegeven bestaat er geen strikte scheiding tussen de regie- en de pro-formazitting. Een pro-formazitting kan uitgroeien tot een regiezitting op het moment dat er veel onderzoekswensen aan de orde komen en andersom kan op een regiezitting ook een verzoek worden gedaan tot schorsing/opheffing van de voorlopige hechtenis van de zijde van de verdediging. Een belangrijk verschil tussen een regiezitting en een pro-formazitting is dat regiezittingen ook kunnen worden gehouden in zaken waarin verdachten zich niet in voorlopige hechtenis bevinden.¹⁵

De regiezitting is in de praktijk ontstaan. Er is een behoefte bij de zittingsrechter ontstaan om in bepaalde (vaak omvangrijke, complexe of mediagenieke) zaken enige invloed op een zaak uit te oefenen. Regiezittingen vinden vooral plaats in grote zaken. Echter, we zien ook dat in kleinere zaken behoefte is ontstaan om voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de zaak een keer met alle partijen bijeen te komen.¹⁶ Voor de regiezitting ontbreekt in ieder geval een expliciet wettelijke basis. De vraag is of dit een probleem is. Immers, men zou kunnen redeneren dat de wet (kenmerkend) voldoende ruimte geeft om dergelijke bijeenkomsten te beleggen.¹⁷ Doordat deze modaliteit niet nader is genormeerd, rijzen er echter wel vragen die verband houden met de taakverdeling tussen de zittingsrechter en de rechter-commissaris (zie hierna). Vanuit een perspectief van legaliteit ligt het in ieder geval voor de hand om de regiezitting te voorzien van een expliciet wettelijke basis en de spelregels te expliciteren.

Bij de regiezitting is net als bij de pro-formazitting de verhouding tussen de zittingsrechter en de rechter-commissaris een punt van aandacht. Immers, ook de rechter-commissaris heeft sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris de mogelijkheid om regiebijeenkomsten te beleggen (art. 185 Sv). Echter, de wetgever heeft verzuimd te voorzien in een duidelijk markeermoment waarop het onderzoek door de rechter-commissaris overgaat naar de zittingsrechter. Deze markeermomenten waren er in het verleden wel, bijvoorbeeld na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek waarbij een kennisgeving verdere of niet verdere vervolging moest worden

15 Hoewel dergelijke zaken in de praktijk ook wel worden aangeduid als 'losloper-pro-forma's.

16 Daarvoor zijn onder andere in Amsterdam de zogenaamde losloper-pro-formazittingen in het leven geroepen. Zie paragraaf 4.4 (voetnoot 17).

17 Zie paragraaf 3.5.1.

uitgebracht. Thans ontbreekt echter een dergelijk moment waardoor onduidelijk is wanneer de regiefunctie van de rechter-commissaris op de zittingsrechter overgaat. Een dergelijk moment is echter noodzakelijk voor een heldere overgang tussen het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek.

De vraag is wat de afschaffing van de pro-formazitting zou betekenen voor de regiezitting. De wetgever heeft thans een model voor ogen waarin niet de termijn van voorlopige hechtenis wordt opgerekt, maar de toetsing van de voorlopige hechtenis bij de raadkamer wordt gelegd. In dat model ligt de regievoerende rol in het voorbereidend onderzoek bij de rechter-commissaris en voert de zittingsrechter (in het bijzonder de voorzitter van de strafkamer) alleen regie vlak voor (tussen het uitbrengen van de dagvaarding en de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting) en tijdens het onderzoek ter terechtzitting met het oog op zijn verantwoordelijkheid voor de waarheidsvinding (en als aanspreekpunt voor de verdediging, die wellicht niet al haar wensen in het voorbereidend onderzoek gehonoreerd heeft gezien). Dit levert een verdere accentverschuiving op naar het vooronderzoek. Daar zullen naar verwachting (meer) regiebijeenkomsten worden belegd. Thans ziet men overigens in de praktijk reeds een voorzichtige toename van regiebijeenkomsten bij de rechter-commissaris. Tegelijkertijd valt ook meer rechterlijke bemoeienis van de zittingsrechter met het voorbereidend onderzoek te ontwaren. Meer bevoegdheden voor de rechter-commissaris (in de zin van de mogelijkheid om zijn onderzoek langer voort te zetten) betekent in ieder geval een afkalving van de regievoerende rol van de zittingsrechter tijdens de regiezitting, althans – zo kan worden aangenomen – voor zover het zaken betreft waar de verdachte uit hoofde van de betreffende zaak gedetineerd is.

De vraag is of het een probleem is dat de rechter-commissaris regie voert en niet de zittingsrechter. De zittingsrechter moet uiteindelijk vonnis of arrest wijzen en heeft in dat verband bevoegdheden nodig om nader onderzoek te bevelen indien hij dat nodig acht. Op hem rust de eindverantwoordelijkheid voor onder andere de waarheidsvinding. Respondenten uit de ZM geven aan in de praktijk op de regiezitting niet zo veel gebruik maakt van de ambtshalve bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te bevelen. De regiezittingen staan primair in het teken van het beoordelen van de wensen van de verdediging en het optreden als intermediair tussen de officier van justitie en de verdediging. Het gaat er bij regiezittingen vooral om de verdediging een podium te geven voor het doen van onderzoekswensen. De vraag is of dat niet tevens kan in het voorbereidend onderzoek bij de rechter-commissaris. In dat geval zou de zittingsrechter/voorzitter zich kunnen beperken tot het voeren van regie vlak vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting met het oog op de verwezenlijking van zijn eigen verantwoordelijkheid voor het nemen van een feitelijk en rechtens juiste beslissing. Als hij toch niet de inhoudelijke behandeling voor zijn rekening neemt, dan kan men zich afvragen of de zittingsrechter er veel aan heeft om ambtshalve regie te voeren. Het is weliswaar mogelijk om te beslissen op verzoeken, maar het is daarbij ook een overweging om de zittings-

combinatie die de uiteindelijke behandeling doet niet teveel voor de voeten te lopen.

Een grotere rol voor de rechter-commissaris (in tijd) hoeft niet noodzakelijkerwijs afbreuk te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter die uiteindelijk een definitief oordeel over de zaak en de verdachte moet vellen op grond van het beslissingsmodel van art. 348/350 Sv. De zittingsrechter die de inhoudelijke behandeling doet, kan voorafgaand aan de zitting nog sturen, voor zover nodig. Artikel 258 lid 2 Sv biedt hiervoor reeds een wettelijke basis. Dit artikel geeft de voorzitter van de strafkamer de bevoegdheid om voorafgaand aan de zitting en na uitbrengen van de dagvaarding op grond van artikel 258 lid 2 Sv de officier van justitie te bevelen nader omschreven onderzoek te verrichten. Dit wordt wel de 'voorzittersbeslissing' genoemd. De voorzittersbeslissing is op dit moment volgens de respondenten (allen rechters) alleen relevant in zogenaamde losloperzaken.¹⁸ Deze wettelijke bevoegdheden van de voorzitter zouden verder kunnen worden uitgebouwd door hem ook (expliciet) de mogelijkheid te geven om regiebijeenkomsten te beleggen of – zoals wordt voorgesteld in de concept Contourennota – door het creëren van mogelijkheid voor een 'schriftelijke ronde'. Voorwaarde voor het verder optuigen van de voorzittersbeslissing is wel dat de overgang van verantwoordelijkheden van de rechter-commissaris naar de zittingsrechter duidelijk worden gemarkeerd. Bovendien is noodzakelijk dat de zittingsrechter tijdig de beschikking krijgt over het dossier. Er moet in een dergelijk scenario wel voldoende tijd resteren voor de inhoudelijke behandeling om aan die rol (al dan niet in samenspraak met de overige leden van de kamer) actief gestalte te kunnen geven.

Voor de rechter-commissaris geldt eveneens dat hij voldoende handvaten moet hebben om zijn rol actief te kunnen invullen. Dit onderzoek roept echter vragen op of de rechter-commissaris daartoe thans voldoende geëquipeerd is. Rechters-commissarissen zijn hier zelf niet over bevraagd, maar een deel van de respondenten heeft aangegeven van de nieuwe versterkte rol van de rechter-commissaris nog weinig te merken en noemen als knelpunt dat de rechter-commissaris onvoldoende tijd heeft om alle taken op te pakken. De rechter-commissaris zal ook niet alles voor de zittingsrechter kunnen afvangen, al is het maar omdat – op het moment dat de zaak aan hem wordt voorgelegd – het dossier veelal niet gereed is en het strafrechtelijk verwijt niet altijd kenbaar.¹⁹ Vermoedelijk dat om die reden wordt voorgesteld in de concept Contourennota om als het ware een 'extra moment' te creëren door de raadkamer te laten oordelen over de zittingsrijpheid van de strafzaak. De vraag is echter of dat oordeel niet tot de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter behoort en of tussenkomst van de raadkamer niet tot

18 Dat wekt geen verbazing nu in gedetineerden zaken pro-formazittingen worden gehouden waarin reeds regie kan worden gevoerd.

19 Bovendien heeft de verdediging in deze fase nog niet altijd (al) haar wensen kenbaar gemaakt.

meer regieproblemen leidt.²⁰ In het licht van de reeds ingezette versterking van de positie van de rechter-commissaris zou meer voor de hand liggen om hem meer en vooral langer de ruimte te geven om beslissingen te nemen daar waar hij meent dat zaken kunnen worden gedaan met OM en verdediging, gelet op de aard van de zaak, stand van het onderzoek en compleetheid van het dossier.

6.5 TOT BESLUIT

In dit hoofdstuk hebben wij ons gebogen over de vraag of – gelet op de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken met betrekking tot de frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazittingen – nu sprake is van een probleem met pro-formazittingen dat moet worden opgelost of dat de praktijk wellicht noopt tot afschaffing van de pro-formazitting. Dat er een probleem zou zijn met de pro-formazitting lijkt reeds besloten in de benaming pro-forma. Activiteiten die worden ondernomen louter voor de vorm zijn per definitie nutteloos dan wel inefficiënt, zo is een voor de hand liggende gedachte. Dit onderzoek laat echter zien dat de pro-formazitting niet louter een formaliteit is: op de pro-formazitting wordt tevens de stand van het onderzoek besproken en worden belangrijke beslissingen genomen, onder andere met betrekking tot het voortduren van de voorlopige hechtenis en over eventuele onderzoekswensen van de verdediging. De wet dwingt op dit moment weliswaar tot het houden van een dergelijke zitting indien de officier van justitie wenst dat de verdachte in voorlopige hechtenis blijft, de gelegenheid wordt vervolgens door de verdediging benut om het voortduren van de voorlopige hechtenis ter discussie te stellen, onderzoekswensen kenbaar te maken, wat de zittingsrechter op zijn beurt de mogelijkheid biedt de vinger aan de pols te houden en de samenleving te laten zien hoe de zaak – na een aantal maanden van onderzoek naar de verdachte(n) – ervoor staat. De pro-formazitting is zo bezien dus wel degelijk functioneel. Daar staat tegenover dat de verdediging de gelegenheid tot het uiten van onderzoekswensen ook wel *moet* benutten, omdat zij – nadat de officier van justitie het voornemen tot het uitbrengen van de dagvaarding kenbaar heeft gemaakt – niet (meer) bij de rechter-commissaris terecht kan.

De vraag rijst of beslissingen over de voorlopige hechtenis en onderzoekswensen niet ook door een ander orgaan kunnen worden genomen. Die vraag is met name relevant nu uit het onderzoek ook duidelijk naar voren komt dat de organisatie van pro-formazittingen in de praktijk niet optimaal verloopt, althans dat er nog wel de nodige knelpunten zijn vanuit een oogpunt van efficiency en gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de rechter-

20 Men tracht dit te ondervangen door de voorzitter deel uit te laten maken van de zittingscombinatie (Concept-contourennota, p. 35). De resultaten van dit onderzoek doen echter de vraag rijzen of dit praktisch haalbaar is.

commissaris en de zittingsrechter met betrekking tot het voeren van regie over het nog lopende onderzoek naar de verdachte. Wat de efficiency betreft kan worden opgemerkt dat van de zittingsrechters weliswaar kan worden verlangd dat zij vinger aan de pols houden, maar dat de stukken niet altijd beschikbaar zijn en zij daarmee ook niet in alle gevallen op de hoogte zijn van de laatste stand van het onderzoek wat het niet altijd mogelijk maakt om op het onderzoek te sturen. Bovendien zijn zij meestal niet de rechters die ook de inhoudelijke behandeling van de zaak doen, hetgeen betekent dat achtereenvolgens meerdere zittingscombinaties zich over dezelfde zaak buigen. Het ontbreekt daarbij veelal aan tijd om de zaken telkens gedegen (en door alle rechters in de zittingscombinatie) voor te bereiden. Respondenten van de zittende magistratuur geven althans aan dit niet zo grondig te doen als in geval van de voorbereiding op een inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Dit geldt ook voor officieren van justitie in geval zij op de pro-formazitting optreden maar zelf de zaak niet onder zich hebben. Wat betreft de bevoegdheidsverdeling tussen zittingsrechter en rechter-commissaris kan worden opgemerkt dat de pro-formazitting ervoor zorgt dat de scheidslijn tussen voor- en eindonderzoek verwatert, hetgeen noopt tot duidelijke regels/afspraken over wie op welk moment aan zet is en tot wie de verdediging zich kan wenden.

Voor een antwoord op de vraag naar eventuele alternatieven voor onder meer de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis, moet vooral ook worden gekeken naar de functie die de pro-formazitting heeft voor de zittingsrechter en of deze – los van de toetsing van de voorlopige hechtenis – nog bestaansrecht heeft naast de regiezitting zoals die zich in de praktijk heeft ontwikkeld. Uit het onderzoek blijkt dat zowel op de pro-formazitting als op de regiezitting (dat wil zeggen: zittingen die uitdrukkelijk als regiezitting op de rol staan), de zittingsrechter regie voert over het onderzoek. Daar wordt de zittingsrechter als het ware ook toe gedwongen nu de verdediging zich (na een bepaald moment) niet meer kan wenden tot de rechter-commissaris. Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat men in de praktijk ook in zaken waarin het voortduren van de voorlopige hechtenis niet (primair) aan de orde is, pro-formazittingen houdt. In dat verband kunnen de zogenaamde 'losloper pro-forma zittingen' worden genoemd. Kennelijk bestaat er in bepaalde zaken behoefte om voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling een keer bijeen te komen om te kijken of er nog onderzoek dient te gebeuren, maar bijvoorbeeld ook om de gang van zaken tijdens het onderzoek ter terechtzitting te bespreken²¹, de dagvaarding in persoon te betekenen of er voor te zorgen dat het (gehele) dossier boven tafel komt. Rechters zoeken in ieder geval naar wegen om de zaak 'zittingsgereed' te krijgen, zodat de zaak in een later stadium bij de inhoudelijke behandeling niet hoeft te worden aangehouden. Met andere woorden, pro-formazittingen voorzien in een bepaalde behoefte.

21 Iets wat in de soms gepolariseerde verhoudingen tussen het openbaar ministerie en verdediging wenselijk kan zijn.

Men kan zich natuurlijk afvragen of dergelijke zittingen wel het etiket pro-formazitting verdienen. In feite zijn het regiezittingen. Zowel bij gedetineerden als bij niet-gedetineerden tracht men in ieder geval zoveel mogelijk te voorkomen dat de zaak later tijdens de inhoudelijke behandeling moet worden aangehouden om nog nader onderzoek te verrichten.²² Het beoordelen van de zittingsrijpheid van de strafzaak lijkt in eerste aanleg in ieder geval één van de belangrijkste functies te zijn van dergelijke op eigen initiatief van de rechter/het gerecht belegde bijeenkomsten. Afschaffing van de pro-formazitting door de toetsing van de voorlopige hechtenis elders te leggen, hoeft aan dergelijke bijeenkomsten overigens niet in de weg staan. Dat geldt ook voor het hoger beroep waar bij enkele hoven standaard regiezittingen worden geappointeerd om de voortgang van de zaak te bespoedigen.²³

Alles overziende heeft de pro-formazitting wel degelijk een functie naast de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. Deze functie is vooral gelegen in het voeren van regie. Dat gebeurt immers ook op de 'reguliere' pro-formazitting. Men komt in ieder geval voor de inhoudelijke behandeling bijeen om te bekijken hoe de zaak ervoor staat. Daarin verschilt de pro-formazitting niet wezenlijk van de regiezitting. Onder de respondenten is er consensus dat de pro-formazitting (de regiezitting inbegrepen) – op de gesignaleerde knelpunten na – een nuttig instrument is. Echter, te constateren valt dat op het moment de wetgever zou besluiten om de rechter-commissaris langer de bevoegdheid te geven om te beslissen op onderzoekshandelingen van de verdediging, een belangrijke functionaliteit van de pro-formazitting wegvalt. Immers, de kans is groot dat de pro-formazitting weer meer 'pro forma' wordt; een instrument om (vooral) de voorlopige hechtenis te toetsen. Of het ook winst oplevert om de toetsing van de voorlopige hechtenis dan maar gelijk bij de raadkamer neer te leggen, wordt in de praktijk (door de respondenten in dit onderzoek) echter betwijfeld. Het is in ieder geval niet aan ons, de onderzoekers van dit onderzoek, om op deze punten een finale afweging te maken. De pro-formazitting is niet onproblematisch, maar de alternatieven voor de toetsing van de voorlopige hechtenis lijken dat evenmin. Voorgaande maakt in ieder geval duidelijk dat de pro-formazitting niet kan worden gezien als een geïsoleerd verschijnsel. Het houdt verband met de voorlopige hechtenis, met de rol van de rechter-commissaris en de zittingsrechter, de doorlooptijden in het strafproces en de rol van de verdediging. Eventuele veranderingen in bestaande regeling moeten dan ook in onderlinge samenhang worden gezien, in de wetenschap dat een waterdichte scheiding tussen voor- en eindonderzoek nooit helemaal is gerealiseerd en ook nooit helemaal te realiseren valt.

22 Dat laatste is echter nooit helemaal te voorkomen. Zittingen die achteraf als pro-formazitting moeten worden aangemerkt omdat het niet tot een inhoudelijke behandeling is gekomen, kunnen dan ook nooit helemaal worden uitgebannen.

23 Deze zijn overigens wel mede ingegeven door de termijn van voorlopige hechtenis die moet worden verlengd.

Literatuur en jurisprudentie

Van Atteveld 2013

J.M.A. van Atteveld, De nieuwe kleren van de rechter-commissaris in strafzaken, *Strafblad* 2013, p. 309-316.

Balkema 1980

J.P. Balkema, *De duur van de voorlopige hechtenis: termijnen en rechtsmiddelen*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1980.

Buruma 2014

Y. Buruma, Rapport morale. Jaarrede Nederlandse Juristenvereniging 13 juni 2014, *NJB* 2014, p. 1834-1838.

Cleiren 2009

C.P.M. Cleiren, De behandeling van een zaak in appel door dezelfde OM-functionaris als in eerste aanleg, *NJB* 2009, p. 664-670.

Corstens/Borgers 2014

G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht* (bewerkt door M.J. Borgers), Deventer: Kluwer 2014.

Dreissen 2011

W.H.B. Dreissen, Hoger beroep: partijautonomie of eigen verantwoordelijkheid van de rechter?, *DD* 2011/60.

Fokkens en Otte 2009

J.W. Fokkens en R. Otte, De duur van het Nederlandse strafproces, in: J.W. Fokkens e.a., *De duur van het strafproces in België en Nederland* (preadviezen Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 107-204.

Franken 2013

A.A. Franken, Het geduldige papier en de weerbarstige praktijk, *DD* 2013/16.

Franken 2014

A.A. Franken, Afstand houden. Over samenwerking tussen rechter en openbaar ministerie en samenwerking tussen rechter en wetgever, *DD* 2014/24.

Groenhuijsen 2001

M.S. Groenhuijsen, Het vooronderzoek in strafzaken. Algemeen deel. In: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 3-89.

Groenhuijsen 2012

M.S. Groenhuijsen, Consistentie en differentiatie: ondermaatse prestaties in de strafrechtsketen, *DD* 2012/44.

Handboek Strafzaken

P.A.M. Mevis e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, Deventer: Kluwer (losbl.).

Harteveld 2004

A.E. Harteveld, Bijzondere procedures, in: G. Knigge & M.S. Groenhuijsen (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 487-512.

Harteveld en Van Strien 2013

A.E. Harteveld en A.L.J. van Strien, Innovatie van het strafproces in hoger beroep, *Strafblad* 2013, p. 78-85.

De Heer-de Lange en Kalidien 2014

N.E. de Heer-de Lange en S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*, Den Haag: CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014.

Hermans 2009

R.H. Hermans, Kennisneming van processtukken in het voorbereidend onderzoek in strafzaken, *DD* 2009/39.

Van der Hoeven en Fibbe 2015

R. van der Hoeven en B. Fibbe, Wat (her)zien ik? *NJB* 2015, p. 312-317.

Van der Horst, Keyser-Ringnalda, Korvinus e.a. 2000

M. van der Horst, L.F. Keyser-Ringnalda, H.C.D. Korvinus e.a., Polarisatie in strijd met een goede procesorde? Rapport van de Werkgroep 'Evaluatie polarisatie', *Trema* 2000, p. 185-197.

Janssen en Hamer 2003

S.L.J. Janssen en G.P. Hamer, De regie uit handen. Tussen procesdoelmatigheid en verdedigingsbelang, *Advocatenblad* 2003, p. 206.

Van Kampen 2013

P.T.C. van Kampen, Toegang tot het dossier, *DD* 2013/19.

Kooijmans en Simmelink 2006

T. Kooijmans en J.B.H.M. Simmelink, Het recht op kennisneming van de processtukken in het Wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, *DD* 2006/79.

Korthals Altes 2013

W.F. Korthals Altes, Een (verdere) civilisering van het strafproces, *NJB* 2013, p. 303-305.

Kwakman 2012

N.J.M. Kwakman, De nieuwe Wet versterking positie rechter-commissaris, *Trema* 2012, p. 228-233.

De Lange en De Roos 2013

A. de Lange en Th.A. de Roos, Innoverende hoven. Naar een efficiënte en effectieve taakverdeling tussen rechtbanken, hoven en de Hoge Raad, *Strafblad* 2013, p. 86-91.

Linckens en De Looff 2015

P. Linckens en J. de Looff, *Gevangeniswezen in getal. 2010-2014*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJI 2015.

Melai/Groenhuysen

A.L. Melai/M.S. Groenhuysen e.a. (red.), *Het wetboek van strafvoordering*, Deventer: Kluwer (losbl.).

Mevis 2006

P.A.M. Mevis, De ruimte voor het hoger beroep en voor wijziging van de regeling daarvan, *DD* 2006/1.

Myjer 2001

B.E.P. Myjer, Over achterstanden, megazaken en verdedigingsrechten. *Trema* 2001, p. 194-197.

Mul 2013a

V. Mul, Herijking positie rechter-commissaris: versterking?, *DD* 2013/18.

Mul 2013b

V. Mul. Bovenmenselijke rechters-commissarissen, in: E. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 469-479.

Otte 2010

M. Otte, *Organiseren en verantwoorden door de strafrechter. Enkele gedachten over de organisatie van het strafproces* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Prakken en Wöretshofer 2009

E. Prakken en J. Wöretshofer, De raadsman ter terechtzitting, in: E. Prakken en T.N.B.M. Spronken (red.), *Handboek verdediging*, Deventer: Kluwer 2009, p. 457-550.

T&C Sv

C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en R. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Uit Beijerse 1998

J. uit Beijerse, *Op verdenking gevangen gezet. Het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.

Van Veen en Balkema 1982

Th.W. van Veen en J.P. Balkema, *Voorarrest, strafprocessuele en sociaal-rechtelijke aspecten*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1982.

Verrest 2011a

P.A.M. Verrest, Naar een nieuw vooronderzoek in strafzaken, *Digitale publicatiereeks Recht en Overheid* (www.academievoorzetting.nl), 2011.

Verrest 2011b

P.A.M. Verrest, *Raison d'être. Een onderzoek naar de rol van de rechter-commissaris in ons strafproces* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Verrest 2012

P.A.M. Verrest, De Wet versterking positie rechter-commissaris, *Ars Aequi* 2012, p. 764-770.

Verrest 2013

P.A.M. Verrest, Een vooruitblik op noodzakelijke vernieuwing, *DD* 2013/17.

Van Zijl 2013

R. van Zijl, De versterking van de positie van de rechter-commissaris en de verslechtering van de positie van de verdediging, *NJB* 2013, p. 422.

Aanvulling discussienota VPS-wetgevingsprogramma onderdeel 'RC en Raadkamer'.

Aanbiedingsbrief bij en de Concept Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering.

Nederlandse Orde van Advocaten, Basis notitie in het kader van de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering, november 2014.

Raad voor de rechtspraak, Advies Concept-contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering d.d. 2 april 2015.

HR 25 maart 1975, *NJ* 1975, 270, m.nt. ThWvV

EHRM 5 oktober 2006 (Viola/Italië), *EHRC* 2006/132, m.nt. G.P.M.F. Mols.

HR 19 juni 2007, *NJ* 2007, 625, m.nt. P.A.M. Mevis.

HR 20 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:2056.

HR 1 juli 2014, *NJ* 2014, 441, m.nt. M.J. Borgers.

HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505, *NJ* 2015, 311, m.nt. M.J. Borgers.

Conclusie procureur-generaal bij de Hoge Raad 6 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:118.

Bijlagen

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Voorzitter

Prof. mr. T. Blom
Hoogleraar Straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit van Amsterdam
Raadsheer plaatsvervanger gerechtshof Amsterdam

Leden

Mr. W.F. Groos
Raadsheer bij de strafkamer van de Hoge Raad
Programmaleider rechtspraak Taskforce OM-ZM
Deelprogrammamanager kwaliteit en innovatie (KEI)

Mr. J.H. Janssen
Senior rechter A rechtbank Rotterdam
Raadsheer-plaatsvervanger gerechtshof 's-Hertogenbosch

Mr. dr. J.B.J. van der Leij
Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum

Dr. E.C. Leertouwer
Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum

Mr. H.M. van Maurik
Raadadviseur bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Sector Straf- en Sanctierecht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Rechter-plaatsvervanger rechtbank Den Haag

Mr. W.R. van Hattum
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

BIJLAGE 2: VRAGENLIJST VOOR RECHTERS EN RAADSHEREN

Algemeen

1. Hoeveel jaar bent u in de strafrechtspraktijk als rechter/ raadsheer werkzaam?
2. In welk percentage van het totaal aantal strafzaken dat u in 2013 en 2014 in die functie deed, bent u bij pro forma- of regiezittingen betrokken?
3. Bij welk(e) type(n) delict(en) speelt dit vooral?

Afspraken m.b.t. de pro formazitting

4. Heeft u inspraak over de vraag of een zitting pro forma dan wel inhoudelijk wordt gepland?
5. Wie bepaalt in uw rechtbank of hof hoeveel tijd er voor een pro forma-zaak wordt ingeruimd?
6. Kunt u een inschatting maken hoe vaak het voorkomt dat een zaak die inhoudelijk is gepland toch een pro forma of een regiezaak blijkt te worden?
 - o Wat is daarvan de reden?

Pro formazitting

7. Hoe verloopt een pro formazitting die wordt gehouden met het oog op het voortduren van de voorlopige hechtenis?
8. Hoeveel tijd neemt de behandeling van een dergelijke zitting in de regel in beslag en is dit in overeenstemming met de tijd die ervoor staat?
9. Hoeveel tijd neemt de beraadslaging van een dergelijke zitting in de regel in beslag?
10. Vindt u het belangrijk dat de pro formazitting in de openbaarheid plaatsvindt? Zo ja, waarom?
11. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een pro formazitting voor? Maakt het daarbij uit of u als zaaksvoorzitter of als bijzitter optreedt in de desbetreffende zaak?
12. In hoeverre wordt de beslissing ten aanzien van het al dan niet voortduren en/of schorsen van de voorlopige hechtenis in het kader van een pro formazitting in uw rechtbank/hof gemotiveerd?
13. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regiezitting

14. In hoeverre bent u betrokken bij de beslissing om een regiezitting te houden en/of hoe vaak neemt u daartoe het initiatief?
15. Hoe verloopt een regiezitting in het algemeen en hoeveel tijd is daarvoor in de regel ingeruimd?
16. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een regiezitting voor? Maakt het daarbij uit of u als voorzitter als bijzitter of als zaaksvoorzitter optreedt in de desbetreffende zaak?
17. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regievoering

18. Heeft u sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris ervaring met regievoering door de rechter-commissaris voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
19. Indien er een rechter-commissaris in de zaak betrokken is, vindt er dan op enigerlei wijze afstemming plaats met (het kabinet van) de rechter-commissaris omtrent de regievoering?
20. Hoe waardeert u de regievoering door de rechter-commissaris sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris ten opzichte van uw regievoerende rol op het onderzoek ter terechtzitting?
21. Zou u als zittingsrechter behoefte hebben aan meer mogelijkheden om reeds voor aanvang van het onderzoek ter terechtzitting invloed te kunnen uitoefenen op het verloop van vooronderzoek? Welke mogelijkheden zou u willen hebben en wat zijn mogelijke knelpunten en/of bezwaren van meer mogelijkheden?
22. Heeft u ervaring met regievoering (inventarisering van onderzoeksvragen) door de raadkamer voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
 - Zo ja, hoe waardeert u dat?
23. Maakt het verschil of dat een zaak met een preventief gedetineerde verdachte betreft of een zogenoemde losloper?

Toekomst

24. Moet er iets veranderen aan de praktijk van pro forma- en regiezittingen? Zo ja, wat precies?
25. Nu wordt er op een pro formazitting over verlenging van de voorlopige hechtenis beslist. Er wordt over gedacht om de raadkamer gevangenhouding in de toekomst de mogelijkheid te geven om – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – te beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet. De raadkamer blijft in dat geval belast met de periodieke toetsing in een openbare zitting van de voorlopige hechtenis en kan de voorlopige hechtenis voor een tweede keer met maximaal 90 dagen verlengen. Wat zou u daarvan vinden?
26. Tot slot; heeft u nog iets aan het interview toe te voegen wat volgens u voor het onderzoek van belang kan zijn?

BIJLAGE 3: VRAGENLIJST VOOR OFFICIEREN VAN JUSTITIE EN ADVOCATEN-
GENERAAL

Algemeen

1. Hoeveel jaar bent u in de strafrechtspraktijk als officier/ AG werkzaam?
2. In welk percentage van het totaal aantal strafzaken dat u in 2013 en 2014 in die functie deed, bent u bij pro forma- of regiezittingen betrokken?
3. Bij welk(e) type(n) delict(en) speelt dit vooral?

Afspraken m.b.t. de pro formazitting

4. Betreft de rechtbank/het gerechtshof het Openbaar Ministerie bij haar/ zijn beleid omtrent pro formazittingen?
5. Heeft u inspraak over of een zaak pro forma dan wel inhoudelijk wordt gepland?
6. Kunt u een inschatting maken hoe vaak het voorkomt het dat een zitting die inhoudelijk is gepland toch een pro forma of een regiezitting blijkt te worden?
7. Wat is daarvan de reden?
8. Hoe wordt (en door wie) binnen uw parket bepaald hoeveel tijd er voor een pro formazaak wordt ingeruimd?
9. Vindt u dat er in het algemeen voldoende tijd voor een pro formazaak is gepland?
 - Zo nee, heeft u voorafgaande aan de zitting wel eens verzocht om meer tijd te reserveren voor een pro formazaak?
 - Zo ja, werd dat verzoek gehonoreerd?

Pro formazitting

10. Hoe verloopt een pro formazitting die wordt gehouden met het oog op het voortduren van de voorlopige hechtenis?
11. Hoeveel tijd neemt een dergelijke zitting in de regel in beslag en is dit in overeenstemming met de tijd die ervoor is gepland?
12. Vindt u het belangrijk dat de pro formazitting in de openbaarheid plaatsvindt? Zo ja, waarom?
13. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een pro formazitting voor?
14. Wordt de beslissing ten aanzien van het al dan niet voortduren en/of schorsen van de voorlopige hechtenis in het kader van een pro formazitting naar uw mening voldoende gemotiveerd?
15. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regiezitting

16. In hoeverre bent u betrokken bij de beslissing om een regiezitting te houden en/of hoe vaak neemt u daartoe het initiatief?
17. Hoe verloopt een regiezitting in het algemeen en hoeveel tijd is daarvoor in de regel ingeruimd?
18. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een regiezitting voor?

19. Wordt de beslissing op uw onderzoekswensen naar uw mening voldoende gemotiveerd?
20. Zijn er voor zover u weet afspraken over (half)open verwijzen naar de rechter-commissaris?
 - Zo ja, welke zijn dat en wordt daarvan wel eens afgeweken?
 - Zo ja, legt de rechtbank uit waarom daarvan wordt afgewezen?
21. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regievoering

22. Heeft u sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris ervaring met regievoering door de rechter-commissaris voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
23. Hoe waardeert u de regievoering door de rechter-commissaris sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris?
24. Heeft u ervaring met regievoering door de raadkamer voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
 - Zo ja, hoe waardeert u dat?
25. Maakt het verschil of dat een zaak met een preventief gedetineerde verdachte betreft of een zogenoemde losloper?

Toekomst

26. Moet er iets veranderen aan de praktijk van pro forma- en regiezittingen? Zo ja, wat precies?
27. Nu wordt er op een pro formazitting over verlenging van de voorlopige hechtenis beslist. Er wordt over gedacht om de raadkamer gevangenhouding in de toekomst de mogelijkheid te geven om – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – te beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet. De raadkamer blijft in dat geval belast met de periodieke toetsing in een openbare zitting van de voorlopige hechtenis en kan de voorlopige hechtenis voor een tweede keer met maximaal 90 dagen verlengen. Wat zou u daarvan vinden?
28. Tot slot; heeft u nog iets aan het interview toe te voegen wat volgens u voor het onderzoek van belang kan zijn?

BIJLAGE 4: VRAGENLIJST VOOR ADVOCATEN

Algemeen

1. Hoeveel jaar bent u in de strafrechtspraktijk als advocaat werkzaam?
2. In welk percentage van het totaal aantal strafzaken dat u in 2013 en 2014 in die functie deed, bent u bij pro forma- of regiezittingen betrokken?
3. Bij welk(e) type(n) delict(en) speelt dit vooral?

Afspraken m.b.t. de pro formazitting

4. Betreft de rechtbank/het gerechtshof u bij haar/zijn beleid omtrent pro formazittingen?
5. Heeft u inspraak over of een zaak pro forma dan wel inhoudelijk wordt gepland?
6. Kunt u een inschatting maken hoe vaak het voorkomt dat een zaak die inhoudelijk is gepland toch een pro forma of een regiezaak blijkt te worden?
7. Wat is daarvan de reden?
8. Vindt u dat er in het algemeen voldoende tijd voor een pro formazaak is gepland?
 - Zo nee, heeft u voorafgaande aan de zitting wel eens een verzoek gedaan om meer tijd te reserveren voor een pro formazaak?
 - Zo ja, werd dat verzoek gehonoreerd?

Pro formazitting

9. Hoe verloopt een pro formazitting die wordt gehouden met het oog op het voortduren van de voorlopige hechtenis?
10. Is er wat dat het soort zittingen betreft, een verschil tussen de behandeling door rechtbanken en hoven?
11. Hoeveel tijd neemt een dergelijke zitting in de regel in beslag en is dit in overeenstemming met de tijd die ervoor is gepland?
12. Vindt u het belangrijk dat de pro formazitting in de openbaarheid plaatsvindt? Zo ja, waarom?
13. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een pro formazitting voor?
14. Wordt de beslissing ten aanzien van het al dan niet voortduren en/of schorsen van de voorlopige hechtenis in het kader van een pro formazitting naar uw mening voldoende gemotiveerd?
15. In hoeverre en met welke frequentie maakt u bij de als pro forma geplande zitting van de gelegenheid gebruik om ook onderzoekswensen kenbaar te maken?
16. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regiezitting

17. Vraagt u zelf wel eens om het houden van een regiezitting? Zo ja, in welke gevallen?
18. Hoe verloopt een regiezitting in het algemeen en hoeveel tijd is daarvoor in de regel ingeruimd?

19. Op welke wijze en hoe intensief bereidt u een regiezitting voor?
20. Hoe vaak komt het voor dat u onderzoekswensen inbrengt die u niet eerder kenbaar heeft gemaakt?
21. Wordt de beslissing op uw onderzoekswensen naar uw mening voldoende gemotiveerd?
22. Zijn er voor zover u weet afspraken over (half)open verwijzen naar de rechter-commissaris?
 - Zo ja, welke zijn dat en wordt daarvan weleens afgeweken?
 - Zo ja, legt de rechtbank uit waarom daarvan wordt afgewezen?
23. Wat is in het algemeen uw waardering van dergelijke zittingen?

Regievoering

24. Heeft u sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris ervaring met regievoering door de rechter-commissaris voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
25. Heeft u ervaring met regievoering door de zittingsrechter (in de hoedanigheid van de voorzitter) voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting?
26. Hoe waardeert u de regievoering door de rechter-commissaris sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris [ten opzichte van de regievoering door de zittingsrechter voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting]? Heeft u ervaring met regievoering door de raadkamer voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting gelegen in het inventariseren van onderzoeksvragen?

Verdachten

27. Hoe waarderen uw cliënten de praktijk van pro formazittingen, regiezittingen daaronder begrepen?

Toekomst

28. Moet er iets veranderen aan de praktijk van pro formazittingen? Zo ja, wat precies?
29. Nu wordt er op een pro formazitting over verlenging van de voorlopige hechtenis beslist. Er wordt over gedacht om de raadkamer gevangenhouding in de toekomst de mogelijkheid te geven om – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – te beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet. De raadkamer blijft in dat geval belast met de periodieke toetsing in een openbare zitting van de voorlopige hechtenis en kan de voorlopige hechtenis voor een tweede keer met maximaal 90 dagen verlengen. Wat zou u daarvan vinden?
30. Tot slot; heeft u nog iets aan het interview toe te voegen wat volgens u voor het onderzoek van belang kan zijn?

BIJLAGE 5: FREQUENTIE VAN STRAFZAKEN MET EEN PRO-FORMAZITTING NAAR DELICTSCATEGORIE EN NAAR ARRONDISSEMENT (1^E AANLEG, VH)
(IN PROCENTEN)

Arrondissement	Vermogen			Geweld			Opiumwet			WWM			Overig			Totaal		
	Pro forma			Pro forma			Pro forma			Pro forma			Pro forma			Pro forma		
	Nee	Ja	Totaal	Nee	Ja	Totaal	Nee	Ja	Totaal	Nee	Ja	Totaal	Nee	Ja	Totaal	Nee	Ja	Totaal
Amsterdam	98	2	100	84	17	100	85	15	100	94	6	100	93	7	100	93	7	100
Den Haag	98	2	100	81	19	100	81	19	100	94	6	100	92	8	100	92	8	100
Gelderland	97	3	100	86	14	100	82	18	100	100	0	100	93	7	100	91	9	100
Limburg	94	6	100	80	20	100	89	11	100	95	5	100	73	27	100	86	14	100
Midden-Nederland	97	3	100	87	13	100	89	11	100	97	3	100	92	8	100	92	8	100
Noord-Holland	98	2	100	85	15	100	99	1	100	76	24	100	91	9	100	95	5	100
Noord-Nederland	97	3	100	87	13	100	93	7	100	94	6	100	93	7	100	93	7	100
Oost-Brabant	96	4	100	76	24	100	82	18	100	95	5	100	92	8	100	87	13	100
Overijssel	95	5	100	83	17	100	87	13	100	100	0	100	93	7	100	89	11	100
Rotterdam	97	3	100	80	20	100	72	28	100	90	10	100	92	8	100	89	11	100
Zeeland-West-Brabant	96	4	100	85	15	100	90	10	100	97	3	100	91	9	100	91	9	100
Totaal	97	3	100	83	17	100	90	10	100	93	7	100	91	9	100	91	9	100

**BIJLAGE 6: MEERDERE PRO-FORMAZITTINGEN IN ÉÉN ZAAK NAAR DELICTTYPE
(1^E AANLEG, VH)**

<i>Delicttype</i>	Strafzaak met één pro-formazitting		Strafzaak met meerdere pro-formazittingen		Totaal aantal strafzaken met een pro-formazitting	
	N	%	N	%	N	%
Bedreiging	90	91%	9	9%	99	100%
Mishandeling	167	86%	28	14%	195	100%
Diefstal met geweld	796	73%	291	27%	1.087	100%
Zeden	159	70%	68	30%	227	100%
Levensdelicten	495	59%	340	41%	835	100%
Geweld overig	89	52%	83	48%	172	100%
Valsheidsmisdrijven	33	65%	18	35%	51	100%
Diefstal eenvoudig	47	85%	8	15%	55	100%
Diefstal gekwalific.	352	79%	94	21%	446	100%
Vermogen overig	65	75%	22	25%	87	100%
Vernieling	6	86%	1	14%	7	100%
Openbare orde	156	71%	64	29%	220	100%
Overig WvSr	49	67%	24	33%	73	100%
Opiumwet	286	60%	189	40%	475	100%
WWM	22	71%	9	29%	31	100%
Overig	8	57%	6	43%	14	100%
Totaal	2.820	69%	1.254	31%	4.074	100%

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2014 en 2015 verschenen:

- MI-230 R. de Graaff, *Something old, something new, something borrowed, something blue?, Applying the general concept of concurrence on European sales law and international air law*, (Jongbloed scriptieprijs 2013), Den Haag: Jongbloed 2014, ISBN 978 90 7006 271 2
- MI-231 H.T. Wermink, *On the Determinants and Consequences of Sentencing*, (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp 2014, ISBN 978 90 7006 271 2
- MI-232 A.A.T. Ramakers, *Barred from employment? A study of labor market prospects before and after imprisonment*, (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp 2014, ISBN 978 94 6259 178 3
- MI-233 N.M. Blokker et al. (red.), *Vijftig juridische opstellen voor een Leidse nachtwacht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, ISBN 978 90 8974 962 8
- MI-234 S.G.C. Van Wingerden, *Sentencing in the Netherlands. Taking risk-related offender characteristics into account*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom/Lemma 2014, ISBN 978 94 6236 479 0
- MI-235 O. Van Loon, *Binding van rechters aan elkaars uitspraken in bestuursrechtelijk perspectief* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, ISBN 978 94 6290 013 4
- MI-236 L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 90 1312 7772 0
- MI-237 A.M. Bal, *Taxation of virtual currency*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2014, ISBN 978 94 6203 690 1
- MI-238 S.M. Ganpat, *Dead or Alive? The role of personal characteristics and immediate situational factors in the outcome of serious violence*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp 2014, ISBN 978 94 6259 422 7
- MI-239 H.R. Wiratraman, *Press Freedom, Law and Politics in Indonesia. A Socio-Legal Study*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2014, ISBN 978 94 6203 733 5
- MI-240 H. Stolz, *De voorwaarde in het vermogensrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014
- MI-241 A. Drahmman, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014
- MI-242 F.G. Wilman, *The vigilance of individuals. How, when and why the EU legislates to facilitate the private enforcement of EU law before national courts*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2014
- MI-243 C. Wang, *Essays on trends in income distribution and redistribution in affluent countries and China*, (diss. Leiden) 2014
- MI-244 J. Been, *Pensions, Retirement, and the Financial Position of the Elderly*, (diss. Leiden) Enschede: Gildeprint 2014, ISBN 978 94 6108 942 7.
- MI-245 C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden, J.H. Nieuwenhuis & H.A. ten Oever (red.), *De meerpartijovereenkomst*, BWKJ nr. 29, Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 9013 13 106 2
- MI-246 C. Vernooij, *Levenslang en de strafrechter. Een onderzoek naar de invloed van het Nederlandse gratiebeleid op de oplegging van de levenslange gevangenisstraf door de strafrechter* (Jongbloed scriptieprijs 2014), Den Haag: Jongbloed 2015, ISBN 979 70 9001 563 2
- MI-247 N. Tezcan, *Legal constraints on EU member states as primary law makers. A Case Study of the Proposed Permanent Safeguard Clause on Free Movement of Persons in the EU Negotiating Framework for Turkey's Accession*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 828 8
- MI-248 S. Thewissen, *Growing apart. The comparative political economy of income inequality and social policy development in affluent countries*, (diss. Leiden), Enschede: Gildeprint 2015, ISBN 978 94 6233 031 3
- MI-249 W.H. van Boom, 'Doer meten tot weten'. *Over rechtswetenschap als kruispunt*, (oratie Leiden), Den Haag: BJu 2015, ISBN 978 94 6290 132 2
- MI-250 G.G.B. Boelens, *Het legaat, de wisselwerking tussen civiel en fiscaal recht* (diss. Leiden), 's Hertogenbosch: BoxPress 2015, ISBN 978 94 6295 285 0
- MI-251 S.C. Huis, *Islamic Courts and Women's Divorce Rights in Indonesia. The Cases of Cianjur and Bulukumba*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 865 3
- MI-252 A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015, ISBN 978 94 6203 864 6
- MI-253 O.A. Haazen, *Between a Right and a Wrong. Ordinary Cases, Civil Procedure, and Democracy*, (oratie Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, ISBN 978 90 8555 099 0
- MI-254 A. Marrone, *The Governance of Complementary Global Regimes and the Pursuit of Human Security. The interaction between the United Nations and the International Criminal Court*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2015

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek