

De ontmaskering van de zittingsagenda als grond voor voorlopige hechtenis

Jacco Janssen, Juan de Lange & Max Westhof¹

Tien jaar geleden werd de Nederlandse voorlopigehechtenispraktijk door drie Rotterdamse strafrechters omschreven als ‘een efficiënte koekjesfabriek!’.² Dat oordeel veroorzaakte enige beroering in strafrechtelijk Nederland. Na een korte storm viel de praktijk alweer snel in de luwte. Ruim een decennium verder is het tijd om vanuit Rotterdam opnieuw te kijken naar de voorlopigehechtenispraktijk en in deze bijdrage de zittingsagenda te ontmaskeren als systemische grond van de voorlopige hechtenis.

1. Inleiding

De Nederlandse strafrechtspleging dreigt kopje onder te gaan. Door onderbezetting bij politie, Openbaar Ministerie en de Rechtspraak, een bijna onuitputtelijke stroom van ondermijningszaken, te hoge verwachtingen van het strafproces piepend en krakend tot stilstand te komen.³ De voorlopigehechtenispraktijk speelt een grote rol bij dit – misschien wel – maatschappelijke probleem.

Onderzoek in de Rechtbank Rotterdam naar de planning van strafzaken van de meervoudige strafkamer in het afgelopen jaar wijst uit dat een groot deel van de beschikbare zittingstijd *niet* wordt besteed aan het inhoudelijk behandelen en afdoen van strafzaken. Veel van de al schaarse zittingscapaciteit lekt weg in pro forma zittingen die (bijna) alleen gaan over het beoordelen van de voorlopige hechtenis van de verdachten. Het is de zittingsagenda die op de achtergrond en vooral sluimerend sinds jaar en dag de materiële basis is bij de vraag of voorlopige hechtenis zal worden gevorderd en toegewezen.

In deze bijdrage zullen we aan de hand van actuele cijfers het probleem van de zittingsagenda als de *systemische* grond van de voorlopige hechtenis in kaart brengen, analyseren waar dit probleem uit voortkomt en oplossingen bieden. Die oplossingen vergen een verandering in denken en doen van de strafrechters en officieren van justitie als zij zich met voorlopige hechtenis bezighouden. Een verandering van de grondhouding van ‘vast, tenzij’ naar ‘niet vast, tenzij’, is daarvoor noodzakelijk.⁴ Bij de voorgestelde oplossingen zullen wij anticiperen op het nieuwe Wetboek van Strafvordering ((N)Sv) dat over zo’n vijf jaar (1 april 2029) in werking treedt.⁵ Een belangrijk

element in de nieuwe wet is de opdracht van de wetgever aan de strafrechter om op ieder moment van voorlopige hechtenis zich steeds weer af te vragen of de tenuitvoerlegging daarvan kan worden geschorst.⁶

2. De cijfers

Van alle verdachten die de Rechtbank Rotterdam in het afgelopen jaar in de zittingszalen van de meervoudige strafkamer zag, kwam ongeveer de helft niet voor de inhoudelijke behandeling van zijn strafzaak. Van de beschikbare zittingstijd⁷ werd 26,3% besteed aan het pro forma behandelen van strafzaken. Deze tijd werd dus *niet* ingezet voor het inhoudelijk behandelen en afdoen van strafzaken, maar

Auteurs

1. Mr. J.H. Janssen is senior (straf)rechter A, mr. dr. J. de Lange is senior (straf)rechter en mr. drs. M.S. Westhof is senior gerechtsjurist in de Rechtbank Rotterdam. Zij geven in dit artikel een persoonlijke visie op het onderwerp.

Noten

2. J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman, ‘Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis. Een oordeel van de werkvloer’, *Strafblad* 2013, p. 430-444.
3. Zie ook: J.H. Janssen & A.H.T. de Haas, ‘Overeenstemming en afstemming in het strafproces met oog voor ieders belangen’,

Boom Strafblad 2022, p. 151-159.

4. Zie ook G.P.M.F. Mols, *Praktijkboek voorlopige hechtenis*, Den Haag: Boom 2024, p. 13.

5. rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-wetboek-van-strafvordering/nieuws/2024/03/20/nieuw-wetboek-van-strafvordering-treedt-1-april-2029-in-werking.

6. Art. 2.5.31 NSv.

7. Hierbij is alleen gekeken naar de beschikbare zittingstijd voor commune strafzaken in de meervoudige strafkamer. Politierechtzaken, economische strafzaken en ook de behandeling van bijvoorbeeld vorderingen tenuitvoerlegging of ISD-toetsen zijn hierbij dus niet meegenomen.



© Shutterstock

werd in plaats daarvan gebruikt om de noodzaak van het voortduren van de voorlopige hechtenis van de verdachten te bespreken en te beoordelen. Een en ander blijkt uit onderzoek van de zittingsagenda⁸ van alle meervoudige strafkamerzittingen van de Rechtbank Rotterdam in de onderzochte periode van een jaar.⁹ Met een gemiddelde zittingstijd van 90 minuten¹⁰ voor de inhoudelijke behandeling van een 'serieuze' strafzaak, betekent dit dat er bij de

Bij de Rechtbank Rotterdam zouden per jaar 450 strafzaken extra inhoudelijk kunnen worden afgedaan als er geen pro forma strafzaken zouden zijn

Rechtbank Rotterdam per jaar 450 strafzaken extra inhoudelijk zouden kunnen worden afgedaan als er geen pro forma strafzaken zouden zijn. Goed denkbaar is dat elke rechtbank in Nederland een soortgelijk percentage zittingstijd kwijt is aan de behandeling van pro forma zaken. Als we deze onderliggende cijfers extrapoleren naar het hele land gaat het om duizenden serieuze strafzaken per jaar die *niet* worden afgedaan.

3. De juiste oplossing of het juiste probleem?

Kritiek op de toepassing van voorlopige hechtenis in ons land is niet nieuw en inspanningen van rechtbanken en hoven om de voorlopige hechtenis terug te dringen evenmin. De vraag is hoe het mogelijk is dat initiatieven binnen de rechtspraak niet tot het gewenste resultaat hebben

geleid. Om antwoord te kunnen geven op die vraag is het van belang om eerst stil te staan bij de inhoud van de geuite kritiek. Zowel in de rechtszaal bij monde van de advocatuur als in de literatuur zijn strafrechters de afgelopen decennia geconfronteerd met kritiek op de voorlopige hechtenispraktijk in Nederland. Die kritiek richtte zich niet alleen op de ruimhartige toepassing van voorlopige hechtenis, maar betrof ook de motivering van de beslissingen tot het opleggen van voorlopige hechtenis.¹¹ Berucht zijn de standaardformuleringen en de zogenoemde 'kruisjesformulieren' waarop de in de concrete zaak van toepassing geachte gronden voor de voorlopige hechtenis alleen nog maar hoefden te worden aangevinkt.

Tekortschietende motivering van de voorlopige hechtenis resulteerde meermaals in een veroordeling van Nederland door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wegens schending van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹² Dat artikel waarborgt het recht op vrijheid en veiligheid. De in lid 3 van dat artikel besloten liggende motiveringsplicht vereist dat de strafrechter die beslist tot (voortzetting van de) voorlopige hechtenis van de verdachte steeds onderbouwt op grond van welke specifieke feiten en omstandigheden de voorlopige hechtenis wordt bevolen of voortgezet. Daarbij moet sprake zijn van een van de door het EHRM in zijn jurisprudentie erkende gronden voor voorlopige hechtenis, te weten: vluchtgevaar, recidivegevaar, collusiegevaar en het gevaar voor het ontstaan van een geschokte rechtsorde.

De arresten van het hof hebben binnen de rechtspraak – ook in de Rotterdamse rechtbank – geleid tot discussie en de nodige initiatieven tot verbetering van de motivering van de beslissingen over de voorlopige hechtenis. Er is onder strafrechters en (straf)rechters-commissarissen sprake van een groeiend besef van het belang van een adequate motivering van deze voor de verdachte zo ingrijpende beslissingen. Wanneer de strafrechter moet komen tot het formuleren van concrete feiten en omstan-

digheden op grond waarvan de voorlopige hechtenis wordt bevolen, wordt hij pas echt met de neus op de zaak gedrukt. De strafrechter zal zich rekenschap moeten geven of en waarom hij, in afwijking van wat door de verdediging is aangevoerd, het voortduren van de voorlopige hechtenis noodzakelijk vindt.

Alle goede bedoelingen ten spijt hebben deze inspanningen niet geleid tot een bestendige verandering van de voorlopige hechtenispraktijk. Van daadwerkelijke vermindering van toepassing van voorlopige hechtenis is naar ons inzicht géén sprake, terwijl we ons voor de onderbouwing van de gronden gaandeweg weer zijn gaan bedienen van algemene abstracte formuleringen. Van een verandering van de grondhouding van ‘vast, tenzij’ naar ‘niet vast, tenzij’ is (nog) geen sprake. Dat verbaast ons niet omdat de oplossing van het probleem bij voortduring alleen op zaaksniveau wordt gezocht in plaats van dat er op systeemniveau wordt gekeken naar de oorzaak van het probleem. Werkafspraken van rechters onderling om ‘scherper te kijken’ naar de gronden bieden – hoe goed bedoeld ook – dan ook geen structurele oplossing voor het bestaande probleem. Dat geldt evenzeer voor efficiencymaatregelen als het steeds verder terugbrengen van de ingeroosterde zittingsduur van een pro forma strafzaak¹³ of het inrichten van zittingen die alleen over de voorlopige hechtenis (mogen) gaan.¹⁴

Ons idee is dat als je iets wilt oplossen je niet direct moet zoeken naar de juiste oplossing, maar eerst en vooral op zoek moet naar het juiste probleem. En dat probleem ligt in onze optiek niet in de vordering of beslissing tot voorlopige hechtenis in de individuele zaak of in de motivering van die beslissing. Het probleem schuilt veel meer in de systemische verankering van de voorlopige hechtenis in het strafrechtelijke zittingsbedrijf waarbij (vooral) de zittingsagenda leidend is.

4. Het juiste probleem

4.1. Systemische voorlopige hechtenis

Onze vaststelling is dus dat de voorlopige hechtenis in heel veel gevallen systemisch wordt ingezet. Hieronder

8. Zittingsagenda is in dit stuk een synoniem voor het appointeren van strafzaken. In de appointering staat hoeveel zittingstijd wordt uitgetrokken voor iedere zaak op een zitting. De voorzitter van in dit geval de meervoudige strafkamer stelt de appointering vast.

9. 1 juli 2023 tot 1 juli 2024.

10. In de onderzochte periode werden de inhoudelijke zaken van 1249 verdachten in 1890 uren behandeld. Dit komt neer op anderhalf uur zittingstijd per verdachte.

11. Een greep uit de literatuur: A.H. Klip, ‘Voorlopige hechtenis’, *DD* 2012, p. 83-93; B. Berghuis, P. Linchens & A. Aanstoot, ‘De voorlopige hechtenis een halt toegeroepen?’, *Trema* 2016, p. 76-81; M.J. Dubelaar, R. van Leusden, J.M. ten Voorde & S.G.C. van Wingerden, *Alleen voor de vorm? Frequentie, organisatie en praktijk van pro-formazit-*

tingen, Den Haag: WODC 2015; S. Jansen & P. van der Meij, ‘Tekenen bij het kruisje’, *NJB* 2012/1468; E.C. Gijsselaar, M. Lochs & S.G. Martire, ‘De motivering van de geschokte rechtsorde-grond: de kloof voorbij?’, *DD* 2023/46; M.A. Docter & J.L. Baar, ‘De motivering van voorlopige hechtenis schiet tekort. De gronden die tot eerdere artikelen en commentaren hebben geleid, zijn nog onverkort aanwezig’, *TPWS* 2017/50; J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016; Y. Buruma, ‘Voorlopige hechtenis: een buikpijndossier’, *NJB* 2021/905; Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 65.

12. EHRM 9 december 2014, appl. nr.

Als je niet wilt dat een strafzaak op de plank belandt, moet de verdachte in voorlopige hechtenis zitten en blijven

verstaan wij dat bij het vorderen en bevelen van de voorlopige hechtenis een ander doel voor ogen staat dan de doelen die door de wetgever met voorlopige hechtenis zijn beoogd. Dat andere ‘schaduwdoel’¹⁵ is de prioritering van de strafzaak in de zittingsagenda. Deze prioritering is terug te leiden naar – het systeem van – de wet zelf.

De wet schrijft voor dat een strafzaak van een verdachte die in voorlopige hechtenis zit binnen maximaal 104 dagen voorlopige hechtenis terecht moet staan.¹⁶ Als het onderzoek in zo’n strafzaak nog niet klaar is, komt die zaak op grond van de wet¹⁷ om de drie maanden ook bij voorrang pro forma op de zitting terug. De reden voor deze voorrang op strafzaken waarbij de verdachte op vrije voeten is, is dat op die manier de voortgang van het onderzoek door de strafrechter kan worden gecontroleerd en dat daarmee de duur van de voorlopige hechtenis wordt beperkt.¹⁸ Vanuit prioriteringsperspectief lijkt deze voorrang op het eerste gezicht ook logisch omdat in het algemeen strafzaken waarin verdachten vastzitten ook de zwaardere strafzaken zijn. Wanneer zittingstijd onbeperkt of ruim voorhanden is, is er geen wolkje aan de lucht, want wie kan tegen gedegen periodieke rechterlijke controle van voorlopige vrijheidsbeneming zijn?

In tijden echter waarin zittingstijd schaars is, leidt deze gang van zaken ertoe dat ‘voorlopige hechtenis’ een factor op zichzelf wordt om een strafzaak in de zittingsagenda geprioriteerd te krijgen. Anders gezegd: als je niet wilt dat een strafzaak op de plank belandt, moet de verdachte in voorlopige hechtenis zitten en blijven. Voorlopige hechtenis wordt dan een instrument voor vlotte

15911/08, ECLI:CE:ECHR:2014:1209J

UD001591108 (*Geisterfer/Nederland*);

EHRM 9 februari 2021, appl. nr. 73329/16,

ECLI:CE:ECHR:2021:0209JUD007332916

(*Hasselbaink/Nederland*); EHRM 9 februari

2021, appl. nr. 10982/15, ECLI:CE:ECHR:2

021:0209JUD001098215 (*Maassen/Neder-*

land); EHRM 9 februari 2021, appl. nr.

69491/16, ECLI:CE:ECHR:2021:0209J

UD006949116 (*Zohlandt/Nederland*). Zie

ook College voor de Rechten van de Mens,

Tekst en uitleg: Onderzoek naar de motive-

ring van voorlopige hechtenis, 2017. Te

raadplegen op publicaties.mensenrechten.

nl/publicatie/5b46fce7748c2212a545180d.

13. Daar waar in Rotterdam enige tijd gele-

den nog 45 minuten werden uitgetrokken

voor een pro forma zaak is dat terugge-

bracht naar 30 minuten. Recent is een pilot

gestart waarin nog slechts 20 minuten is

ingeruimd voor de behandeling van een pro forma.

14. Dit is een beetje in lijn met het voorstel

in de nieuwe wet tot afschaffing van de

pro-formazittingen. Zie *Kamerstukken II*

2022/23, 36327, nr. 3, p. 421 e.v.

15. Zie over schaduwdoelen ook: Janssen

e.a., *Strafblad* 2013.

16. De rekensom als alle vrijheidsbenemen-

de dwangmiddelen maximaal worden benut

komt neer op 110 dagen en achttien uur:

90 dagen gevangenhouding, veertien

dagen bewaring (samen: de voorlopige

hechtenis), twee x drie dagen inverzeke-

ringstelling, negen uur ophouden voor

onderzoek, eventueel te vermeerderen met

negentien nachtelijke uren.

17. Art. 282 lid 2 Sv.

18. Zie o.a.: *Kamerstukken II* 1968/69,

9994, nr. 3, p. 5.

afdoening van een strafzaak. Dit fenomeen is al jaren relatief onopgemerkt aan de gang en neemt door het tekort aan strafrechters en daarmee een tekort aan zittingstijd steeds verder toe. Inmiddels zijn we zo ver dat sommige strafzaken van verdachten in voorlopige hechtenis, die helemaal klaar zijn voor inhoudelijke behandeling, toch pro forma op de zitting komen omdat er geen zittingsruimte is voor een inhoudelijke behandeling. Die ruimte is er dan niet, vooral omdat andere strafzaken weer vanwege de voorlopige hechtenis pro forma op de zittingsagenda moeten. Hierdoor wordt de krapte in zittingstijd weer versterkt etc. etc.

En zo kan het dus dat een groot deel van de voor (zwaardere) strafzaken beschikbare zittingstijd niet wordt besteed aan het afdoen van die strafzaken, maar verloren gaat aan het debatteren en beslissen over de voorlopige hechtenis van de verdachten. Door de verloren zittingscapaciteit worden zaken van vrije voeters bijna niet gepland. Dit betekent dat veel – relatief zware – zaken, zoals bijvoorbeeld economische zaken, ernstige verkeerszaken, zaken met vermogenscriminaliteit, cyberzaken en de ‘lichere’ zedenzaken heel lastig tot niet op de zittingsagenda komen. Als naar het (maatschappelijk) belang van deze strafzaken wordt gekeken, is dat opmerkelijk omdat dit type strafzaken inhoudelijk gezien meer prioriteit heeft dan sommige strafzaken met verdachten in voorlopige hechtenis.

4.2. Drogredeneringen onder de systemische voorlopige hechtenis

Uit de systemische (benadering van de) voorlopige hechtenis is in de loop van de jaren een aantal veel gehoorde drogredeneringen ontstaan. Deze drogredeneringen zijn vaak – op het eerste gezicht – niet onjuist, maar dragen uiteindelijk weer bij aan de systemische voorlopige hechtenis die op dit moment de strafrechtspleging beheerst. Veel gehoorde drogredeneringen zijn:

‘Een strafzaak van een verdachte die niet of niet meer in voorlopige hechtenis zit, of daaruit is geschorst, raakt uit het zicht en gaat “op de plank”.’

‘Een verdachte die niet of niet meer in voorlopige hechtenis zit krijgt vaak geen gevangenisstraf meer.’

‘In een strafzaak van een verdachte die niet of niet meer in voorlopige hechtenis zit ontbreekt het lik-op-stukidee van het strafrecht.’

‘Als in een strafzaak een verdachte op vrije voeten is, of komt, worden meer onderzoekswensen ingediend om berechting en daarmee een eventuele straf uit te stellen.’

‘In strafzaken waar de verdachten niet of niet meer in voorlopige hechtenis zitten wordt vaker hoger beroep ingesteld om de opgelegde straf op de lange baan te krijgen.’

Deze vijf redenen om een verdachte in voorlopige hechtenis te hebben en te houden zijn op zichzelf in de individuele zaak veelal juist. Zo zal de strafzaak tegen de verdachte

Géén van de aan de drogredeneringen ten grondslag liggende feiten en omstandigheden zouden zich voordoen als strafzaken snel(ler) op zitting staan om inhoudelijk te worden behandeld

van wie de voorlopige hechtenis is beëindigd of geschorst in de huidige praktijk prioriteit verliezen ten opzichte van de zaken waarin de verdachten wel vastzitten. Goed denkbaar is ook dat bij de uiteindelijke straftoemeting als wegingsfactor wordt betrokken dat een verdachte op vrije voeten is gesteld en zijn leven mogelijk weer op de rit heeft. En natuurlijk is het ‘actie/reactie-effect van een strafzaak lager als de zaak langer voortsleept. En evenzo zal een strafzaak van een vrije voeter vaak gerekt worden omdat dit tot de verdedigingsmogelijkheden is gaan behoren doordat de druk ontbreekt. De keuze om een verdachte zoveel mogelijk in voorlopige hechtenis te hebben en te houden, beredeneerd vanuit individuele belangen in de concrete zaak, is om die reden wellicht nog te volgen. Macro gezien zijn het echter stuk voor stuk drogredeneringen die als ‘self fulfilling prophecy’ het bestaande systeem in stand houden en de strafpraktijk steeds verder van huis brengen doordat vele strafzaken niet meer in de zittingsagenda kunnen worden gepland. Daar komt bij dat géén van de aan de drogredeneringen ten grondslag liggende feiten en omstandigheden zich zouden voordoen als strafzaken snel(ler) op zitting staan om inhoudelijk te worden behandeld. Twee heel goede argumenten om morgen met het drogredeneren te stoppen.

4.3. Gemakkelijke invulling van de wettelijke gronden onder de systemische voorlopige hechtenis

De zittingsagenda gemotiveerd vanuit drogredeneringen is dus in de praktijk vaak de belangrijkste systemische grond voor voorlopige hechtenis, maar een formele grond is het niet. Daarom is altijd een andere (wettelijke) grond voor voorlopige hechtenis nodig om een verdachte voorlopig vast te kunnen houden.¹⁹ De onderbouwing en motivering van de systemische voorlopige hechtenis wordt gevonden in het gemakkelijk en ruimhartig aannemen van die wettelijke gronden.

De wet kent kortweg vier gronden: vluchtgevaar, twaalfjaarsgrond, recidivegrond en onderzoeksgrond.²⁰ In het genoemde artikel van een decennium terug²¹ zijn de onderzoeksgrond en de grond van vluchtgevaar geduid als de formele gronden van de voorlopige hechtenis. Zij dienen als waarborg dat het recht zijn loop kan hebben en het strafproces op adequate wijze kan worden gevoerd. De twaalfjaars- en recidivegrond hebben een verderstrekkend doel dan alleen de afhandeling van de strafprocedure op zichzelf. Zij liggen meer in lijn met het doel van de straf-

procedure als geheel: een maatschappelijke reactie geven op het plegen van (ernstige) strafbare feiten. Deze laatste twee gronden voor voorlopige hechtenis vertonen materiële trekken en werden daarom aangeduid als de materiële gronden voor voorlopig hechtenis.

Het zijn vooral deze materiële gronden die in de systemische benadering vaak worden gebruikt als de wettelijke maskering van de zittingsagenda als grond van de voorlopige hechtenis. Vanwege het materiële en daarmee bredere karakter kunnen deze gronden gemakkelijk ruim worden ingevuld. Strafrechters en officieren van justitie hebben ook niet veel moeite met deze ruime invulling, omdat deze goed past bij het in de politiek en maatschappij heersende veiligheidsdenken waarvoor zij – in zekere zin – vanwege hun positie in de rechtsstaat logischerwijs in zekere mate ontvankelijk zijn. Probleem is alleen dat dit veiligheidsdenken op die manier een extra voedingsbodemp, of anders gezegd een katalysator, wordt van de systemische voorlopige hechtenis. De aanscherping van de motiveringseisen heeft – als gezegd – niet de zuiverende kracht gehad om dit systemische karakter van de voorlopige hechtenis te doorbreken.

Concrete gemakkelijke invulling van gronden

Als eerste wordt de twaalfjaarsgrond dus gemakkelijk aangenomen. Een strafbedreiging van twaalf jaar of meer is dé indicator voor het aannemen van deze grond. Vereist is daarnaast dat de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt. De vraag of de rechtsorde in concrete ofwel abstracte zin geschokt is, krijgt in het algemeen weinig tot geen aandacht. Dit zou niet zo erg zijn wanneer dit slechts aan de orde zou zijn bij de klassieke ernstige delicten: moord, doodslag, verkrachting enz. Daarbij zou in ieder geval impliciet in abstracto en vaak ook wel in concreto de schok in de rechtsorde kunnen worden aangenomen op grondslag van de stevige verdenking van een dergelijk feit *an sich*. Dat is echter zeker niet altijd het geval. Ook bij minder ernstige delicten en ook bij poging, voorbereiding en medeplichtigheid van dergelijke delicten zijn strafrechters bereid de geschokte rechtsorde aan te nemen ook voor langer dan een paar maanden durende voorlopige hechtenis. Daarbij wordt niet gedifferentieerd naar de concrete deelneming/rol van de individuele verdachte, waardoor onvoldoende wordt onderkend dat niet iedere deelneming aan een strafbaar feit dezelfde schok in de rechtsorde teweegbrengt. Anders gezegd: de rechtsorde wordt niet op gelijke wijze geschokt door (de vrijlating van) de vaak jonge uithaler van de 50 kilo ingevoerde cocaïne van het haventerrein als door de (vrijlating van de) hoofdverdachte en vermeende organisator van de invoer van die 50 kilo. Bovendien is in de voorfase de kwalificatie van de officier van justitie het uitgangspunt. Het zal geen verwondering wekken dat opportuniteitsoverwegingen daarbij vaak een rol spelen. Bij een beetje ernstig feitencomplex waarop naar de wettelijke omschrijving twaalf jaar of meer is gesteld, wordt de twaalfjaarsgrond dus standaard aangevinkt. Dat dit een zorgelijke ontwik-

keling is, behoeft geen betoog. Het lijkt er sterk op dat de zittingsagenda als systemische grond bij het gemakkelijk aannemen van de twaalfjaarsgrond leidend is.

Dan is er de recidivegrond. Die laat zich het makkelijkst omschrijven als de stoplap, de vergaarbak of de moeder aller gronden. Wanneer strafrechters aanlopen tegen een 'grondenprobleem' dan is er altijd nog de recidivegrond. De recidivegrond laat zich eenvoudig beredeneren²² en daar wordt ook gemakkelijk toe overgegaan. Soms zijn er in het strafblad of in rapportages omtrent de persoon van de verdachte feiten en omstandigheden aan te geven waarmee het gevaar voor recidive kan worden onderbouwd. Een recente eerdere veroordeling of een stoornis in de persoon van de verdachte zijn immers goe-

Wanneer strafrechters aanlopen tegen een 'grondenprobleem' dan is er altijd nog de recidivegrond

de argumenten om te vrezen dat het niet bij het feit waar de verdenking op ziet, zal blijven. Ook zonder die informatie echter wordt de recidivegrond vaak aangenomen. Op basis van de verdenking zelf en/of de (relatieve) ernst van het feit wordt het recidivegevaar beredeneerd. Zo wordt het 'lucratieve karakter' van bepaalde feiten vaak ten grondslag gelegd aan een gevaar voor herhaling, terwijl concrete aanwijzingen daarvoor in het dossier niet te vinden zijn. Ook hier is dus alle aanleiding om te veronderstellen dat de zittingsagenda als systemische grond ook bij het invullen en aannemen van de recidivegrond een doorslaggevende rol speelt.²³

Hoewel ook de formele gronden van vluchtgevaar en de onderzoeksgrond vaak relatief snel worden aangenomen en dat zo ook de systemische grond wordt gefaciliteerd, ligt hier niet het zwaartepunt daarvan. Dat komt omdat deze formele gronden meestal als tweede of derde grond onder de vordering of het bevel tot voorlopige hechtenis worden toegevoegd. Zelden vormen zij zelfstandig een grond voor de voorlopige hechtenis.

5. Oplossingen

De totaaloplossing voor het verlies aan zittingstijd is om voorlopige hechtenis niet meer in te zetten. In dat geval kan alle beschikbare zittingscapaciteit inhoudelijk worden aangewend. Dat is natuurlijk geen reële optie, omdat het instrument van voorlopige hechtenis daarvoor in sommige gevallen noodzakelijk en waardevol is. Toch zal een oplossing moeten worden gezocht in het substantieel terugdringen van het aantal voorlopigehechteniszaken in de zittingsagenda van de rechtbanken, omdat alleen dan een groter deel van de schaars beschikbare zittingstijd kan wor-

19. Zie art. 67a Sv. Op grond van art. 282 lid 2 Sv mag de termijn van schorsing van het onderzoek op de zitting om klemmende

redenen worden verlengd tot drie maanden. De zittingsagenda kan zo'n klemmende reden zijn. Zie HR 10 maart 1987,

NJ 1988/422, r.o. 7.

20. Art. 67a lid 1 en 2 Sv.

21. Janssen e.a., *Strafblad* 2013.

22. R. van Zijl, 'Recidivegevaar en gebrekkige redeneringen', *Advocatenblad* 2010, p. 520.

23. Vrij naar: Janssen e.a., *Strafblad* 2013.

den ingezet voor de inhoudelijke behandeling en de afdoening van strafzaken. Daarvoor is – als gezegd – een verandering van de grondhouding van ‘vast, tenzij’ naar ‘niet vast, tenzij’ noodzakelijk. Voor deze als cultuurverandering te duiden ontwikkeling is het een voorwaarde dat de andere staatsmachten, de politiek en belangrijker nog de maatschappij daarin worden meegenomen. De buitenwereld informeren is nodig om te voorkomen dat de verandering niet of moeilijk wordt begrepen en een terugval dan snel op de loer ligt. De cultuurverandering heeft een kans van slagen als wordt voldaan aan de volgende stappen.

5.1. Acceptatie van het probleem

Een eerste stap om het probleem van de alsmaar weglekende zittingscapaciteit in pro forma zittingen het hoofd te bieden, is om met elkaar – strafrechters en officieren van justitie – het bestaan van de zittingsagenda als systemische grond van voorlopige hechtenis onder ogen te zien. Daarbij zal afgerekend moeten worden met de vanuit het systeem van het strafproces ontwikkelde drogredeneringen. Dat vereist van de zittende en staande magistraten een fundamentele omslag in het denken over nut en noodzaak van de voorlopige hechtenis en vraagt ook de nodige portie durf om af te wijken van ingesleten gewoonten. De magistraten zullen met elkaar ook de hier geboden oplossingen moeten omarmen. Daarbij zou het kunnen helpen dat velen van hen op dit moment ook wel klaar zijn met de pro forma zittingen. Het werkplezier en het gebrek aan zinvol inhoudelijk bezig zijn is een issue geworden onder strafrechters, zeker in de wetenschap dat andere belangrijke zaken hierdoor op de plank blijven liggen.

5.2. Meer ruimte voor loopzaken

Nadat is onderkend dat de zittingsagenda leidend is bij het vorderen en bevelen van voorlopige hechtenis, kan diezelfde zittingsagenda ook worden ingezet bij het oplossen van het probleem. Dat kan eenvoudig door een substantieel deel van onze zittingen (meer dan nu het geval is) vrij te houden voor loopzaken – zaken waarin de verdachte niet in voorlopige hechtenis verblijft. Dat mes snijdt aan twee kanten. Zaken die nu nog vaak voor lange tijd op de plank belanden, maar wel maatschappelijke impact hebben, zullen hierdoor sneller op zitting kunnen komen. Tegelijkertijd zal het bijdragen aan vermindering van de prikkel om voorlopige hechtenis instrumenteel in te zetten voor de vlotte afdoening van een strafzaak.

5.3. Relativering van de gronden van de voorlopige hechtenis

Een derde belangrijke stap in het terugdringen van de systemische voorlopige hechtenis zaken in de zittingsagenda is de relativering van de gronden van de voorlopige hechtenis. De gronden en met name de wijze waarop deze worden ingevuld beschermen de maatschappij veel minder dan menigeen vaak denkt. Daarvan is vooral sprake bij de materiële twaalfjaarsgrond en recidivegrond. Strafrechters en officieren van justitie zullen die relativering moeten onderkennen, inzetten en motiveren. Het veel gehoorde argument tegen een vermindering van de voorlopige hechtenis is: ‘dat kan ik de maatschappij toch niet uitleggen’. Toch moet dat omdat de maatschappij en andere instituties moeten worden meegenomen in de gedachte

Het veel gehoorde argument tegen een vermindering van de voorlopige hechtenis is: ‘dat kan ik de maatschappij toch niet uitleggen’. Toch moet dat

dat niet in iedere strafzaak van enige omvang er gewichtige redenen van maatschappelijke veiligheid bestaan, die de onverwijldde vrijheidsbeneming vorderen. Dit is de wettelijke terminologie voor: ‘is er echt wel een echte goede reden om de verdachte vast te zetten’.

Concrete relativering van de (materiële) gronden

In de dagelijkse praktijk zijn er veel twaalfjaarsfeiten die de rechtsorde niet of niet ernstig schokken. Zeker niet als die ‘rechtsorde’ zou begrijpen wat de verdenking in het concrete geval precies inhoudt. Als bovendien de rechtsorde zou weten dat de verdachte snel wordt berecht en zijn straf snel wordt tenuitvoergelegd, zou dat een eventuele schok van die rechtsorde zeker dempen. En natuurlijk zijn er strafzaken waarin de twaalfjaarsgrond overduidelijk is en waarvoor deze grond eigenlijk in de wet is opgenomen.²⁴ Maar niet iedere vorm van deelneming aan bijvoorbeeld de invoer van drugs brengt als gezegd dezelfde schok in de samenleving teweeg. Ook zijn wij niet blind voor de internationale drugshandel, de moord en doodslag die daarmee gepaard gaan en de ontwrichting van onze democratische rechtsorde die daar het gevolg van is. De vraag is alleen of deze feiten en omstandigheden in *alle* drugsgerelateerde zaken even zwaar moeten worden meegewogen in de aanname van de grootte van de schok in de rechtsorde. Anders gezegd: wordt het meenemen van dergelijke feiten en omstandigheden niet vooral ingegeven door de zittingsagenda als systemische grond voor de voorlopige hechtenis? In heel veel gevallen is de ernstig geschokte rechtsorde helemaal niet de werkelijke reden voor het aannemen van de twaalfjaarsgrond, maar wordt deze instrumenteel ingezet om voorlopige hechtenis mogelijk te maken en zo de zaak snel op zitting te krijgen. Er is dus volop ruimte om de twaalfjaarsgrond te relativeren.

Dan de vraag of de voorlopige hechtenis wel de meest voor de hand liggende bescherming biedt tegen het gevaar voor recidive. Het antwoord op deze vraag is volmondig: ‘nee’! Op de eerste plaats gaat de tijd dat een verdachte in voorlopige hechtenis zit een-op-een af van de duur van een op te leggen gevangenisstraf.²⁵ De tijd dat de maatschappij wordt beschermd tegen recidive wordt door de voorlopige hechtenis dus niet langer. De verdachten in kwestie zijn bij een veroordeling tot vrijheidsstraf met of zonder voorafgegane voorlopige hechtenis precies dezelfde tijd van straat.

De volgende vraag is dan wanneer de kans op recidive het grootst is. Is dat vlak na het strafbare feit of is dat nadat de verdachte (onherroepelijk) is veroordeeld? Als in de voorfase van een strafzaak een verdachte is aangehou-

den, in verzekering is gesteld, zijn medeverdachten ook van hun bed zijn gelicht, geld en goederen inbeslaggenomen zijn en de verdachte in afwachting is van de inhoudelijke behandeling van zijn strafzaak, dan ligt recidiveren niet zo voor de hand. Daarvoor is het zicht van politie en justitie op de verdachte en zijn medeverdachten in die eerste tijd na het ingrijpen van politie en justitie te groot en de armslag van de verdachte om weer strafbare feiten te plegen daardoor klein. De toepassing van voorlopige hechtenis in deze fase ter voorkoming van het plegen van nieuwe strafbare feiten sorteert daarmee minder effect. Het direct na het onherroepelijk worden van de uitspraak tenuitvoerleggen van een opgelegde gevangenisstraf, zonder dat voorlopige hechtenis hoeft te worden afgetrokken, beperkt de recidive daarentegen veel beter. De kans dat een verdachte na afdoening van de zaak op enig moment in zijn oude criminele gewoonte vervalt is immers best groot. Dat effect kan nog eens verder worden beperkt als de verdachte, na een onvoorwaardelijke gevangenisstraf bij zijn terugkeer in de samenleving begeleiding heeft van de reclassering in het kader van bijzondere voorwaarden bij een deels voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf. De kans op zo'n voorwaardelijk strafdeel is op haar beurt weer groter als géén voorlopige hechtenis heeft bestaan, simpelweg omdat de strafrechter daar bij de straftoemeting dan meer ruimte voor heeft.

De kans op recidive in een situatie van in voorlopige hechtenis vastzitten is in onze ogen niet kleiner, maar juist groter dan in een zaak zonder voorlopige hechtenis

Kort en goed wordt de kans op recidive in een situatie van in voorlopige hechtenis vastzitten in onze ogen niet kleiner, maar juist groter dan in een zaak zonder voorlopige hechtenis. Om met Johan Cruijff te spreken: 'Je gaat het pas zien als je het doorhebt'.

Ten slotte wordt in het kader van recidivebeperking in algemene zin terzijde nog het volgende opgemerkt. Zoals hiervoor is uiteengezet, worden door het verlies aan zittingscapaciteit veel relatief zware zaken *niet* afgedaan. Dit heeft tot gevolg dat een groep verdachten helemaal niet wordt berecht en dus ook niet in detentie

komt/kan komen. Voor deze groep verdachten gaat de beste recidivebeperking die er is, te weten 'vastzitten', dan ook volledig in rook op. Een verlies van een recidivebeperkende factor die volledig uit het oog lijkt te zijn verloren.

5.4. Anticiperen op de nieuwe wet: 'schorsen tenzij'²⁶

Is er na relativering van de gronden toch nog een echte grond voor voorlopige hechtenis, ook dan is er een oplossing voor het terugdringen van de voorlopige hechtenis als 'sta in de weg' in de zittingsagenda. Dat is het schorsen van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis van de relatief geschokte rechtsorde en het gerelativeerde recidivegevaar laten zich heel goed door een schorsing beperken. Dat kan een 'blote' schorsing zijn. Een schorsing van de voorlopige hechtenis met alleen algemene voorwaarden zoals omschreven in het huidige artikel 80 Sv. De bescherming gaat dan uit van de dreiging van de detentie die een verdachte boven het hoofd hangt als hij zich niet gedraagt. Een nog sterkere bescherming gaat uit van een schorsing met bijzondere voorwaarden als: een contactverbod met personen of instellingen; een locatieverbod; de verplichting om op een bepaalde locatie aanwezig te zijn; een meldplicht bij een bepaalde instantie (bijvoorbeeld: reclassering); het niet verlaten van Nederland of het inleveren van (reis)documenten; een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting tot bloedonderzoek of urineonderzoek; het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang; een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling; opneming van de verdachte in een zorginstelling; het gehoor geven aan oproepingen of het verschijnen op de terechtzitting of andere voorwaarden die verband houden met de gronden waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen.²⁷

Deze alternatieve beschermingsmogelijkheden van de maatschappelijke veiligheid door blote of aangeklede schorsing zijn ook nog eens 'gratis'. Gratis in die zin dat dat door de schorsing van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis de ruimte voor het opleggen van een gevangenisstraf en/of voorwaardelijke gevangenisstraf bij afdoening van de zaak een-op-een toeneemt. De bescherming van de maatschappij tegen de verdachte als gevaar voor maatschappelijke veiligheid wordt hierdoor optimaal. Door de aan de verdachte opgelegde voorwaarden is die bescherming er vooraf in afwachting van de behandeling van de strafzaak en achteraf door oplegging van een (voorwaardelijke) gevangenisstraf.

Een tweede en heel belangrijke reden om de schorsing als belangrijk alternatief centraal te stellen is dat hiermee wordt geanticipeerd op de opdracht van de wetgever aan de strafrechter in het nieuwe wetboek om op ieder moment van voorlopige hechtenis steeds weer een schorsing te overwegen.²⁸ De achtergrond van deze belangrijke wijziging

24. De twaalfjaarsgrond was oorspronkelijk door de wetgever bedoeld als vangnet als er geen andere grond aanwezig is.

Voorlopige hechtenis moest mogelijk zijn in buitengewoon ernstige gevallen wanneer het volstrekt onbegrijpelijk zou zijn

dat de verdachte op vrije voeten blijft in afwachting van de berechting. Vgl. Mols, a.w., p. 89.

25. Art. 27 Sr lid 1.

26. J.H. Janssen, 'Een waarschuwend strafrechter', *Tijdschrift Modernisering Strafvor-*

dering 2018, p. 68-73.

27. Deze opsomming is vrij ontleend aan art. 2.5.33 NSv. Onder de huidige wet zijn deze voorwaarden ook toepasbaar.

28. Artikel 2.5.31 NSv: 'Indien de rechter met inachtneming van de bepalingen van

deze afdeling de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, gaat hij na of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst.'

van de wet motiveert de minister vanuit artikel 15 Grondwet en artikel 5 EVRM (recht op vrijheid) en de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het EHRM hierover.²⁹ Die houdt kort gezegd in dat vrijheidsbeneming alleen is toegelaten als alternatieven daarvoor op goede gronden niet in aanmerking komen. Tegen deze achtergrond is de minister van mening dat steeds weer een schorsing van de voorlopige hechtenis moet worden onderzocht. Hoewel we ons realiseren dat het wetgevingsproces nog loopt, lijkt het goed deze op grondrechten en de Europese jurisprudentie gebaseerde wens van de minister de komende jaren alvast in de praktijk te brengen.

6. Conclusies

De strafrechtsketen staat onder immense druk. De voorlopige hechtenispraktijk is daar voor een belangrijk deel debet aan. De voorlopige hechtenis wordt in heel veel gevallen systemisch ingezet waarbij een ander doel voor ogen staat dan de doelen die door de wetgever met voorlopige hechtenis zijn beoogd. Dat doel is de prioritering van de strafzaak in de zittingsagenda. Met drogredeneringen houden wij deze systemische inzet in stand. Op deze manier brengen wij de strafpraktijk steeds verder van huis doordat vele strafzaken niet meer (tijdig) op zitting komen en op de plank belanden, terwijl zittingen meer en

De oplossing ligt in het aanvaarden van het systemische karakter van de voorlopige hechtenis

meer bestaan uit pro forma behandelingen. De oplossing ligt in het aanvaarden van het systemische karakter van de voorlopige hechtenis. Daarover moeten strafrechters en officieren van justitie onderling en met elkaar in gesprek. De aanvaarding en het gesprek daarover zijn van belang om een transitie te kunnen maken en het tij te keren. Dat vereist durf, doorzettingsvermogen en goede uitleg aan de samenleving. De concrete oplossing ligt naast het ruimte maken voor loopzaken in de relativisering van – met name – de materiële gronden van de voorlopige hechtenis en het hanteren van, en anticiperen op, de ‘schorsen, tenzij-regel’ van het nieuwe wetboek. •

²⁹. Zie o.a.: *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 65 en 416 e.v.