

## University of Groningen

### Procesafspraken in strafzaken

Peters, Laura

*Published in:*  
 Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht

*DOI:*  
[10.5553/NTS/266665532022003002003](https://doi.org/10.5553/NTS/266665532022003002003)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Peters, L. (2022). Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder de vonnissen uit Limburg en Rotterdam. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2022(2), 59-70. Artikel NTS 2022/21. <https://doi.org/10.5553/NTS/266665532022003002003>

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Artikel

## Procesafspraken in strafzaken

Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder de vonnissen uit Limburg en Rotterdam

Mr. dr. L.J.J. (Laura) Peters\*

NTS 2022/21

### 1. Inleiding

2021 gaat de boeken in als het jaar van een belangrijke omwenteling in de strafrechtelijke procespraktijk. De afgelopen maanden werd zichtbaar dat steeds meer officieren van justitie, advocaten en rechters uitwijken naar een fundamenteel andere manier van procederen, namelijk die op basis van onderlinge afspraken. De reden daarvoor ligt voornamelijk hierin dat zij het hoofd willen bieden aan de nadelige gevolgen van de zich steeds verder opstapelende (forse) strafdossiers.<sup>1</sup> Opvallend is de stilte waarmee deze nieuwe ontwikkeling zich vooralsnog ontvouwt. Het woord 'efficiency' ligt gevoelig onder strafjuristen. Het strafrecht is dan ook bij uitstek een gebied waar fundamentele principes en waarborgen op de voorgrond moeten staan. Het gaat immers om de

meest vergaande uitoefening van staatsmacht: het opleggen van (vrijheids)straffen aan burgers. Dat moet te allen tijde op basis van waarheidsvinding, zonder willekeur, en (dus) met inachtneming van fundamentele mensenrechten ten minste op het niveau van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Afwegingen op basis van het kostenplaatje mogen bij het nastreven van deze doelstellingen geen prominente rol spelen. Tegelijkertijd is het zoeken naar alternatieven door professionals heel begrijpelijk; als de financiële middelen beperkt zijn, kunnen de genoemde doelstellingen niet steeds optimaal worden verwezenlijkt. De vraag is dan: in welke zaken moet dat wel, en waar kan het ook wel een tandje minder?

Zoals vermeld in de toelichting op het Wetboek van Strafvordering en in gezaghebbende strafvorderlijke handboeken, is het bereiken van de genoemde doelstellingen niet het hoofddoel van de strafvordering maar betreffen het veeleer bijkomende of nevendoelen van het strafproces.<sup>2</sup> Het uiteindelijke doel is volgens de wetgever het zo veel mogelijk bevorderen 'dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag, en dat onjuiste justitiële beslissingen zo veel mogelijk worden voorkomen'.<sup>3</sup> In Duitsland spreekt men in dit ver-

\* Mw. mr. L.J.J. Peters is universitair docent Straf(proces)recht aan de Rijksuniversiteit Groningen

1 Zie hierover in de media onder meer: C. Driessen, 'Afspraken over de straf, het mag van de rechter', *NRC Handelsblad*, 13 december 2021, en op rechtspraak.nl: 'Uitspraak in zaak met procesafspraken' (met bijbehorend vonnis: ECLI:NL:RBROT:2021:12699), '4 veroordelingen op basis van afdoeningsvoorstellen van Openbaar Ministerie en advocaten' (met bijbehorende vonnissen: ECLI:NL:RBLIM:2021:9266, 9267, 9268, 9269 en 9270).

2 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 1913/14*, 286, nr. 3, p. 55. Het handboek van Corstens/Borgers formuleert het hoofddoel van onze strafvordering als: 'de juiste toepassing van het materiële strafrecht, opdat schuldigen (kunnen) worden bestraft en onschuldigen niet'. Zie G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 12-13. Vergelijkbaar: B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 1-11.

3 Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II 2015/16*, 29279, nr. 278, p. 4).

band van het bewerkstelligen van een situatie van 'rechtsvrede' (*Rechtsfrieden*).<sup>4</sup> Dat is een toestand waarin iedere belanghebbende of betrokkene bij een strafprocedure het resultaat daarvan kan accepteren.<sup>5</sup> Die gedachte van rechtsvrede schept ruimte om te verkennen of rechtsvrede ook op een andere wijze dan uitsluitend via een zo volledig mogelijke waarheidsvinding en een uitputtende verwezenlijking van procesrechten kan worden bereikt. Ons Wetboek van Strafvordering biedt daarvoor overigens ook enige ruimte. Het voorziet immers in een aantal buitengerechtelijke procedures zoals de strafbeschikking en de transactie. Van een uitgebreid bewijsonderzoek ter openbare zitting en het uitputtend verwezenlijken van procesrechten is hier geen sprake. De procesdeelnemers doen daarvan afstand.<sup>6</sup> De wetgever vindt dat acceptabel, en men bereikt daarmee doorgaans ook wel een situatie van rechtsvrede. Daarbij speelt mee dat het gaat om relatief lichte en eenvoudig bewijsbare delicten.

Van het vinden van rechtsvrede zou – onder bepaalde voorwaarden – ook sprake kunnen zijn wanneer in meer complexe zaken de verdachte vrijwillig en op basis van afspraken vooraf de uitkomst van een verkorte gerechtelijke procedure accepteert en de overheid en de samenleving kunnen leven met een minder volledige opheldering van de gepleegde feiten en een wat mildere straf. Daarmee kan een aantal (potentieel) stroperige strafzaken vlotter worden afgewikkeld. Daarin voorziet de wet niet, maar die verbiedt dat ook niet en die afdoeningswijze kan bijdragen aan een betere verdeling van de schaarse capaciteit. Of daarmee een situatie van rechtsvrede kan worden bereikt, hangt evenwel af van de concrete vormgeving van deze procedure en de uitkomsten daarvan. Van een minimale waarheidsvinding en van een minimale verwezenlijking van procesrechten moet in ieder geval wel sprake zijn. De experimenten met procesafspraken die nu in meerdere arrondissementen plaatsvinden, illustreren de behoefte om over een dergelijke procedure in debat te gaan en roepen de vraag op hoeveel ruimte ons juridische systeem voor afsprakenprocedures biedt.

In deze bijdrage staat een bespreking van de actualiteiten rondom dit thema centraal. Hierna bespreek ik (in paragraaf 2) eerst algemeen enkele experimenten die momenteel plaatsvinden in de rechtspraak. In paragraaf 3 komt aan de orde hoe deze moeten worden gekwalificeerd in het licht van de internationale termino-

logie. Tevens bespreek ik daarbij relevante rechtsvergelijkende inzichten. In paragraaf 4 bespreek ik twee vonnissen, van de rechtbank Limburg en de rechtbank Rotterdam, uitvoeriger in het licht van de ervaringen en inzichten. Tot slot doe ik in paragraaf 5 (opnieuw<sup>7</sup>) de oproep het afdoen van zaken op basis van afspraken zo spoedig mogelijk van een adequate wettelijke basis te voorzien.

## 2. Noord, Oost, Zuid, West: experimenten met een consensuele gerechtelijke procedure

### 2.1 Drie categorieën strafzaken

Op dit moment zijn er (in ieder geval) drie categorieën strafzaken waarin openbaar ministerie, verdediging en gerechten de ruimte verkennen om onderling te overleggen en afspraken te maken over de afloop van een strafzaak voorafgaande aan de inhoudelijke terechtzitting. Het bewerkstelligen van een capaciteitsbesparing staat daarbij niet steeds expliciet voorop. Ten eerste gaat het om politierechterzaken waarin sprake is van multiproblematiek en waarbij men vooral beoogt recidive te voorkomen door de verdachte al vóór de strafoplegging te laten meepraten over de straf (het 'Oost-Brabantse experiment'). Het tweede type strafzaken kenmerkt zich hierdoor dat deze vanwege een zeer lange looptijd een snelle(re) gerechtelijke afdoening behoeven (de 'Haagse' en 'Limburgse experimenten'). De derde categorie betreft potentieel omvangrijke ondermijningszaken die vroegtijdig worden afgebogen naar betrekkelijk eenvoudige strafdossiers op basis van een 'voor-wat-hoort-wat-constructie' (o.a. het 'Rotterdamse experiment'). De nieuwe procedures hebben verschillende namen gekregen. Zo lezen we over 'afdoeningsvoorstellen', 'procesafspraken', 'raamwerkovereenkomsten', 'vonnisafspraken' en 'vonnisvoorstellen'.

### 2.2 Recidive voorkomen: Oost-Brabantse vonnisvoorstellen

In 2019 is in het arrondissement Oost-Brabant het project 'Vonnisvoorstel en versnelde berechting' van start gegaan.<sup>8</sup> Concreet gaat het om een aan de rechter voor te leggen gezamenlijk door het openbaar ministerie, betrokken partners,<sup>9</sup> en de bekende verdachte en diens advocaat opgesteld voorstel ten aanzien van de op te leggen straf. De voornaamste reden voor het uitzetten van dit project ligt in de gedachte dat wanneer verdach-

4 O.a. B. Schmitt in Meyer-Goßner / Schmitt, *StPO*, München: Verlag C.H. Beck 2021, par. 1, p. 2 en C. Roxin / B. Schünemann, *Strafverfahrensrecht. Ein Studienbuch*, München: Verlag C.H. Beck 2014, p. 2. In Nederland besprak Van Kempen dit hoofddoel – in navolging van deze gezaghebbende Duitse rechtsgeleerden – ook, in: P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Heropening van procedures na veroordelingen door het EHRM. Over redres van schendingen van het EVRM in afgesloten strafzaken alsook afgesloten civiele en bestuurszaken* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 322 e.v.

5 Zie hierover uitgebreider: L.J.J. Peters, 'De regisserende rechter; een goede deal?', *Strafblad* 2015, p. 204 e.v.

6 Bij de transactie vooraf; bij de strafbeschikking achteraf door daartegen geen verzet in te stellen.

7 Zie o.a. L.J.J. Peters, 'Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers. Een bespreking van 's lands eerste procesafpraak', *Strafblad* 2019, p. 7-13 en recenter mijn oproep in *De Telegraaf*: 'Strafzaken kunnen korter als Den Haag lef toont' van 20 oktober 2021.

8 Zie ook de website: [www.sanctieuitvoering.nl/projectenlab/flexibel-op-en-afschalen-beveiliging-zorg-of-toezicht](http://www.sanctieuitvoering.nl/projectenlab/flexibel-op-en-afschalen-beveiliging-zorg-of-toezicht).

9 Zoals GGZ, politie, 3RO, NIFP en CJIB.

ten zélf actief meewerken aan het opstellen van de door de strafrechter op te leggen bijzondere voorwaarden, dit kan leiden tot een positieve gedragsverandering en daarmee tot een vermindering van recidive. Indirect spelen capaciteitsoverwegingen vanzelfsprekend ook wel een rol: een succesvol traject beperkt de instroom van nieuwe strafdossiers bij justitie en een eventueel hoger beroep. Het openbaar ministerie en de gerechten kunnen daar – in termen van capaciteit – dus wel baat bij hebben.

Het primaire streven om recidive terug te dringen maakt dat het toepassingsgebied (vooralnog) is begrensd tot feiten als bedreigingen en huiselijk geweld en (daarbij) tot verdachten met multiproblematiek die zo de mogelijkheid wordt geboden om zelf aan te geven wat zij nodig hebben om weer op het rechte pad te komen. Komt een zaak in aanmerking, dan treden de verdachte, diens advocaat, de officier van justitie en de relevante partners<sup>10</sup> in overleg. Zij bespreken de strafzaak en de mogelijkheden op het gebied van de op te leggen straf. Daarbij kan de verdachte (bij monde van zijn advocaat) op de inhoud van de voorgestelde straf informeel wel enige invloed uitoefenen; de gedachte is immers dat hij aangeeft wat hij nodig heeft. In die zin betreft het dus niet een zuivere ‘take it or leave it’-constructie zoals een transactie of een strafbeschikking.<sup>11</sup> Er bestaat evenwel principieel geen ruimte om afspraken te maken over de schuldvraag; een bekentenis geldt als instapvoorwaarde.

Wanneer er een voorstel tot stand is gekomen, wordt het tijdens de zitting aan de (politie)rechter gepresenteerd. Die zitting zou dan nog slechts een korte zitting kunnen zijn, die conform de regels van de reguliere strafprocedure verloopt. Daarbij ligt het zwaartepunt op het bespreken van het voorstel en de vraag of de verdachte daarmee vrijwillig en geïnformeerd akkoord is gegaan. De rechtbank mag bij de strafoplegging van het voorstel afwijken.

## 2.3 Langlopende zaken sneller afdoen

### 2.3.1 Het experiment van de Haagse innovatiekamer

Eind 2020 ontwikkelde de voorzitter van de zogenoemde ‘Haagse innovatiekamer’ een werkwijze die eveneens uitgaat van de idee van een gezamenlijke afdoening van een strafzaak met een vorm van rechterlijke controle.<sup>12</sup> Centraal staat hier niet de multiproblematiek van de verdachte, maar het wegwerken van de grote voorraad oude zaken in appel middels een verkorte procedure. ‘Oud’ wil zeggen dat die zaken langer dan twee jaar aan-

hangig zijn bij het hof. Zaken die passen bij de ontwikkelde selectiecriteria<sup>13</sup> en waarbij de procesdeelnemers schriftelijk hun intentie hebben verklaard om de zaak vlot te willen afdoen, worden ‘gunstiger gepland’ binnen een speciaal zittingsrooster.<sup>14</sup> Het initiatief daartoe ligt bij het openbaar ministerie. Vervolgens komen het openbaar ministerie en de verdediging tot afspraken over de afdoening. Wat die precies (mogen) inhouden werd op basis van de schets nog niet helemaal duidelijk, maar die betreffen in ieder geval een akkoord over de versnelde wijze van procesvoering en eventueel het beperken van onderzoekswensen. De afspraken moeten schriftelijk worden vastgesteld en voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling naar de zittingscombinatie worden gestuurd. Tijdens de eerste regiezitting toetst de kamer de totstandkoming en de inhoud van de afspraken. Bij goedkeuring wordt het akkoord ter zitting ondertekend en opgenomen in het proces-verbaal van de zitting. Daarna kan dan nog het spreekrecht worden uitgeoefend door het slachtoffer en kunnen de raadsheren indien nodig nog nader onderzoek bevelen. Vervolgens volgt een uiteenzetting van het openbaar ministerie over de bewijsconstructie en de strafeis. De verdediging mag daarop schriftelijk reageren. Tot slot vindt nog een korte inhoudelijke, openbare zitting plaats waarna zo mogelijk onmiddellijk uitspraak wordt gedaan.

De snelheid van het procesverloop – er zou binnen zes maanden een uitspraak moeten zijn – moet worden gegarandeerd door het vooraf opgestelde zittingsrooster en de principiële onmogelijkheid om nog na de regiezitting onderzoekswensen te kunnen indienen. Op 26 januari 2022 verschenen de eerste zes arresten.<sup>15</sup> Daaruit blijkt dat de afspraken over de ‘versnelde procedure’ in de onderliggende strafzaken daadwerkelijk tot een snelle afdoening hebben geleid. In vier van de zes zaken lagen daar overigens wel verdergaande ‘(informele) procesafspraken’ – het hof definieert die als: afspraken over onderzoekswensen en/of de omvang van het geding – onder.<sup>16</sup>

### 2.3.2 De Limburgse afdoeningsvoorstellen

Overeenkomstig de gedachte van de Haagse innovatiekamer volgde het arrondissementsparket Limburg medio 2021 met het voorstel om vier zeer langlopende strafzaken<sup>17</sup> – en in één van de onderzoeken de ontnemingsprocedure – op basis van ‘afdoeningsvoorstellen’ versneld af te doen.<sup>18</sup> De onderliggende delicten betrof-

10 Zie voetnoot 9.

11 Zie over de grondvormen van consensualiteit: M. Hildebrandt in: M. Hildebrandt, P.T.C. van Kampen en J.F. Nijboer (red.), *Plea Bargaining in Holland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 111-113 en L.J.J. Peters, *Vonnissafspraken in Strafzaken. Een rechtsvergelijkende studie naar een vorm van onderhandelingsjustitie in Italië, Duitsland en Frankrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 22.

12 Hierover H.C. Wiersinga, ‘Een voorstel om versneld te procederen in strafzaken bij het Haagse Hof’, *Strafblad* 2021, p. 82-88.

13 Wiersinga 2021, p. 85 e.v.

14 Wiersinga 2021, p. 85 e.v. Het betreft zittingen in de avonden.

15 Hof Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:87, 88, 89, 90, 91 en 92. Deze arresten verschenen na het aanleveren van de conceptversie van deze bijdrage en konden niet uitvoeriger meer worden verwerkt in de definitieve tekst.

16 Hof Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:87, 88, 90 en 92. Die (informele) procesafpraak tussen openbaar ministerie en verdediging leidde in die zaken tot een gewijzigde proceshouding van de verdachte.

17 Het betreft (o.a.) de strafrechtelijke onderzoeken met de namen ‘Hermelijin’ en ‘Kolibrise’.

18 Rb. Limburg 9 december 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9266, 9267, 9268, 9269 en 9270.

fen commune delicten als brandstichting, bedreiging, diefstal en grootschalige heling van auto's, en deelneming aan een criminele organisatie. Deze feiten waren ruim tien jaar geleden gepleegd in Nederland en in het buitenland. De strafrechtelijke onderzoeken vingen meteen aan, maar lagen vervolgens een lange tijd stil. In alle vier de zaken berichtte het openbaar ministerie de rechtbank medio 2021 dat het met de verdediging was overeengekomen om een afspraak te maken over (onder meer<sup>19</sup>) de bewijsbaarheid en kwalificatie van de ten laste gelegde feiten, de op te leggen straf en – in drie respectievelijk twee strafzaken – de betaling van de vordering van de benadeelde partij en de betaling van een geldbedrag ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Tevens spraken openbaar ministerie en verdediging af om afstand te doen van het indienen van rechtsmiddelen indien de rechtbank het voorstel zou volgen. Met het akkoord zou een uitvoerige inhoudelijke behandeling van de zaak niet meer nodig zijn.

Op 25 november 2021 vond voor de rechtbank Limburg in alle strafzaken ter openbare zitting de inhoudelijke behandeling van het dossier, inclusief de afdoeningsvoorstellen, plaats. De rechtbank wees op 9 december 2021 in alle zaken vonnis conform datgene wat was afgesproken, voorzien van een vrij uitvoerige toelichting die hierna in paragraaf 4 nader zal worden besproken. Na het aanleveren van de afdoeningsvoorstellen kwam in alle vier de strafzaken binnen een maand een einde aan de slepende rechtsgang.

## 2.4 Capaciteitsoverwegingen in ondermijningszaken

### 2.4.1 Rotterdamse procesafspraken

Het hiervoor beschreven Limburgse experiment kenmerkt zich hierdoor dat het formele initiatief tot het voorstel steeds van het openbaar ministerie<sup>20</sup> uitging en dat het zaken betrof waarin sprake was van een forse overschrijding van de redelijke termijn. De keuze voor een snellere consensuele afdoening met rechterlijke toetsing lijkt in dat soort zaken in het licht van de rechtsvrede op zichzelf niet meteen op al te grote weerstand te (hoeven) duiden. In dat licht is het experiment dat tegelijkertijd in de rechtbank Rotterdam speelde baanbrekender. Daar boog de strafkamer zich, ook in december jongstleden, over een actuele ondermijningszaak waarin de redelijketermijnproblematiek in het geheel niet speelde. De zaak ging over de betrokkenheid van een (buitenlandse) verdachte bij het invoeren van een grote hoeveelheid cocaïne in Nederland, deelneming aan een criminele organisatie, witwassen en het voorhanden hebben van wapens en munitie. Nadat de verdediging 125 pagina's aan onderzoekswensen indiende (die vooral betrekking hadden op de rechtmatig-

heid van de inbeslagneming van data afkomstig van telefoons met de versleutelde chatdienst Sky-ECC), deed de voorzitter van de zittingscombinatie het openbaar ministerie en de verdediging tijdens de regiezitting het voorstel om te komen tot procesafspraken.<sup>21</sup> De officier van justitie en de verdediging stonden daarvoor open. De procesafspraken kwamen daarna vlot tot stand. Zij maakten de afspraken formeel aan de rechtbank kenbaar en de rechtbank sprak de afspraken met beide procesdeelnemers op een openbare zitting door. Inhoudelijk bestond de afspraak uit een gezamenlijk verzoek tot oplegging van een gevangenisstraf van vier jaar, waarvan een jaar voorwaardelijk, en het doen van afstand van de inbeslaggenomen goederen. Ook zegde de verdediging toe afstand te doen van alle onderzoekswensen, en deden de officier van justitie en de verdachte beiden afstand van het instellen van hoger beroep indien de rechtbank het voorstel zou volgen.<sup>22</sup> Tijdens dezelfde zitting stelde de rechtbank voorop geen partij te zijn bij de procesafspraken, daaraan niet gebonden te zijn, en de zaak conform artikel 348 en 350 Sv af te doen waarbij de procesafspraken ook onderwerp van onderzoek zouden zijn.<sup>23</sup> Wel gaf zij aan 'voorlopig van oordeel (te zijn) dat er geen grond bestaat om de afspraak af te wijzen', dat de verdachte zou worden gehoord over de afspraken, en dat de laatstgenoemde zich op ieder moment zou kunnen terugtrekken uit het akkoord. Wanneer de afspraken om de een of andere redenen niet door zouden gaan, zou de zaak terugkomen in de regiefase.

Gedurende de daaropvolgende inhoudelijke behandeling werd de verdachte nauwgezet gehoord over de gemaakte procesafspraken. Met name het vrijwillig, geïnformeerd en ondubbelzinnig afstand doen van een uitvoerig bewijsonderzoek ter terechtzitting vormde een relevant onderwerp van de bevraging. De antwoorden van de verdachte leidden tot de conclusie 'dat de verdachte weloverwogen en vrijwillig ervoor heeft gekozen het advies van zijn advocaat te volgen om in te stemmen met de procesafspraken, en zich bewust is geweest van de inhoud, de procedure en de (mogelijke) gevolgen daarvan'.<sup>24</sup>

Op 24 december 2021 verscheen het vonnis.<sup>25</sup> De rechtbank keurde de afspraken goed en wees vonnis overeenkomstig de gemaakte procesafspraken. Daarmee kwam

19 In het Kolibrie-onderzoek had het voorstel ook betrekking op de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in de vervolging van een deel van de ten laste gelegde feiten.

20 Het informele initiatief in ten minste een van de zaken is uitgegaan van de advocaat, zo blijkt uit D. van Dijk, 'Handjeklap met het OM', *Advocatenblad* 2022, nr. 1, p. 26.

21 De voorzitter stelde: 'Zonder een (juridische) kwalificatie aan dat type onderzoeken te willen geven kan worden gezegd dat deze onderzoeken strafvorderlijk atypisch zijn. Hoe de ontwikkelingen in dat soort zaken zullen verlopen en welke vaststellingen door rechters zullen worden gedaan is nu nog niet te zeggen. Ook is daarom nog niet bekend of, en zo ja welke rechtsgevolgen aan de orde zijn wanneer enige toerekenbare onrechtmatigheid wordt vastgesteld. Ik heb mij daarom af zitten vragen of de strafrechtspleging in dit soort zaken niet op een alternatieve manier op gang kan worden geholpen.' Zie Rb. Rotterdam 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9953.

22 De rechtbank spreekt van een 'inhoudelijke component' en een 'procedurale component'. Zie Rb. Rotterdam 24 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12699.

23 Dit waren de zogenoemde 'procedure-afspraken'.

24 Rb. Rotterdam 10 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12525.

25 Rb. Rotterdam 24 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12699.

een potentieel jarenlange, omvangrijke ondermijningszaak – gerekend vanaf de datum van het initiatief van de rechtbank tot aan de publicatie van het vonnis – binnen iets meer dan een maand ten einde.

#### 2.4.2 Nieuwere procesafspraken in Den Bosch, Overijssel, Zeeland-West-Brabant en Noord-Nederland

Ondertussen zijn ook bij de rechtbanken Oost-Brabant, Zeeland-West-Brabant, Overijssel en Noord-Nederland strafzaken aanhangig waarin procesafspraken tot stand zijn gekomen.<sup>26</sup> In alle gevallen gaat het eveneens om ondermijningszaken. In Oost-Brabant is het de rechtbank die daartoe het initiatief heeft genomen, op een wijze die vergelijkbaar is met die van de rechtbank Rotterdam in de hiervoor besproken zaak. In de Overijsselse zaak betreft de afspraak een initiatief van de verdediging. In deze zaken is er nog geen vonnis geweest. Eerder, in 2019, wees de rechtbank Overijssel overigens de allereerste Nederlandse procesafpraak (toen ‘raamwerkovereenkomst’ genoemd) af, omdat de tussen het openbaar ministerie en de verdediging afgesproken straf volgens haar op geen enkele wijze recht deed aan de aard en ernst van de feiten.<sup>27</sup>

### 3. Enkele rechtsvergelijkende inzichten

#### 3.1 Inleiding en terminologie

De hiervoor beschreven experimenten laten zien dat de verkorte, gerechtelijke procedure op basis van consensualiteit zijn intrede heeft gedaan in de Nederlandse rechtspraak. Daarmee sluiten wij ons aan bij de meeste Europese landen, waarin deze procedure al geruime tijd onderdeel is van het nationale wetboek van strafvordering.<sup>28</sup>

Uit de bestudering van buitenlandse wetgeving blijkt dat afsprakenprocedures op meerdere manieren kunnen worden vormgegeven. Voordat ik die variaties bespreek, is het echter eerst zaak om enige orde aan te brengen in de terminologie. Zo gaat het in alle hiervoor genoemde Nederlandse experimenten – ondanks dat de verschillende etiketten anders doen vermoeden – in beginsel steeds om procesafspraken.<sup>29</sup> Het begrip procesafspraken betreft een overkoepelend begrip dat alle tussen de

betrokken procesdeelnemers (inclusief het gerecht) gemaakte afspraken over het verloop en de afloop van een strafprocedure omvat. Het is daarmee een ruim paraplu-begrip dat een vorm van consensualiteit op basis van ‘voor-wat-hoort-wat’<sup>30</sup> behelst. Het begrip ‘vonnisafspraken’ betreft procesafspraken die louter en specifiek zien op toezeggingen over de strafmaat in ruil voor toezeggingen van de verdediging (dat kan zijn een bekentenis, maar dat hoeft niet). Sepotafspraken en kwalificatieafspraken betreffen toezeggingen over datgene wat op de tenlastelegging staat in ruil voor een toezegging tot medewerking van de verdediging. Afspraken die een combinatie van vonnisafspraken en sepotafspraken inhouden, dienen te worden aangeduid met het overkoepelende begrip ‘procesafspraken’.<sup>31</sup>

Zeker nu de experimenten zich uitbreiden, is het van groot belang een neutraal begrip te gebruiken. Het (vooral) in de media nogal snel uit de kast getrokken Anglo-Amerikaanse begrip ‘*plea bargaining*’ behelst niet hetzelfde als procesafspraken en is ook niet geschikt om deze procedure mee aan te duiden. Het Nederlandse strafproces kent immers geen ‘*plea*’ (dat is: het eerste pleidooi van de verdachte bij aanvang van de inhoudelijke terechtzitting waarin hij zijn proceshouding bekendmaakt), zodat het openbaar ministerie en de verdachte daar ook niet over kunnen onderhandelen. Afgezien daarvan is *plea bargaining* (overigens net als het woord ‘*deal*’) een besmet begrip met een sterk negatieve lading. Die kleurt bij voorbaat de open en neutrale discussie die over een politiek gevoelig thema als procesafspraken moet worden gevoerd.

#### 3.2 Drie Europese basismodellen

Alle mij bekende afsprakenprocedures in Europese landen zijn terug te voeren op een procedure bestaande uit vier stappen: een overleg, een fase van het formeel sluiten van het akkoord, de beoordeling van dat akkoord door de rechter, en de tenuitvoerlegging van de afgesproken straf. Bij nadere bestudering van de Europese systemen worden drie variaties op deze basisprocedure zichtbaar. Zo is er allereerst het model van het ‘gezamenlijk verzoek tot strafoplegging’, dat we in de meerderheid van de Europese landen kunnen waarnemen. Het tweede basismodel betreft de ‘bijzondere procedure voor bekende verdachten op basis van een strafvoorstel’, te vinden in de Franse en Belgische wetgeving. Het derde model betreft het ‘gerechtelijk akkoord’, waarmee alleen Duitsland werkt.

Met name in het gezamenlijk verzoek tot strafoplegging en de bijzondere procedure voor bekende verdachten op basis van een strafvoorstel zien we de eerdergenoemde vier fasen goed terug. Zo bestaat de Italiaanse

26 Zie over de Bossche zaak het artikel ‘Rechtbank wil dat OM en advocaten samen deal sluiten over strafmaat in Bossche drugszaak: “Jarenlange procedure voorkomen” (via [www.bd.nl](http://www.bd.nl)), van 5 november 2021. Over de Oost-Nederlandse zaak berichtte *De Gelderlander* in het artikel “Deal” ophanden in grote strafzaak rond drugslabs (via [www.gelderlander.nl](http://www.gelderlander.nl)), van 20 december 2021. Over de ophanden zijnde afspraak in Noord-Nederland, zie [www.rtdvrenthe.nl/nieuws/176510/OM-en-verdachten-drugslijn-Brazilië-onderzoeken-deal-voor-snellere-strafzaak](http://www.rtdvrenthe.nl/nieuws/176510/OM-en-verdachten-drugslijn-Brazilië-onderzoeken-deal-voor-snellere-strafzaak).

27 Rb. Overijssel 4 september 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3124 en 3103.

28 Zo blijkt uit een rechtsvergelijkende studie van het EHRM in dertig lidstaten van de Raad van Europa. Zie EHRM 29 april 2014, Appl. Nr. 9043/05 (*Natsvlisvili en Togonidze/Georgië*).

29 In beginsel, want het ‘voor-wat-hoort-wat-aspect’ in het Oost-Brabantse vonnisvoorstel is niet expliciet ingekaderd. Ik veronderstel hier evenwel dat het overleg over het strafvoorstel ook wel enige tegemoetkoming aan

de verdachte kan inhouden om diens medewerking daaraan te stimuleren.

30 In ieder geval in de praktijk; in theorie (en de wet) wordt dat niet altijd uitdrukkelijk erkend.

31 Zie over deze definities: L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*, Wolters Kluwer: 2018, p. 38.

afsprakenprocedure<sup>32</sup> uit een overleg tussen de officier van justitie en de verdediging over de op te leggen straf, dat – wanneer zij overeenstemming bereiken – uitmondt in een schriftelijk conceptvonnis dat als verzoek naar de rechter gaat. De rechter beoordeelt dit verzoek op basis van het dossier aan de hand van specifieke wettelijke toetsingscriteria, waarna bij goedkeuring de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de afgesproken straf volgt. Het Zwitserse *abgekürztes Verfahren* is sterk op de Italiaanse wetgeving geïnspireerd en volgt hetzelfde stappenplan. Beide landen kennen daarbij eigen variaties en accenten voor wat betreft (onder meer) het toepassingsgebied, het initiatiefrecht, de positie van de benadeelde partij en de mogelijke inhoud van het verzoek.<sup>33</sup>

De bijzondere procedure voor bekende verdachten op basis van een strafvoorstel, die we zien in Frankrijk en België,<sup>34</sup> heeft vergelijkbare kenmerken. Ook hier vindt eerst een overleg over de straf plaats tussen de officier van justitie en de verdediging, dat kan uitmonden in een verzoek aan de rechter om de afgesproken straf op te leggen. Instapvoorwaarde is hier echter dat de verdachte het ten laste gelegde al heeft bekend. Op grond van de wet lijkt voorts op het eerste oog geen sprake te zijn van een daadwerkelijke voor-wat-hoort-wat-situatie: de bekende verdachte wordt de mogelijkheid van een door het openbaar ministerie bepaalde mildere straf geboden als hij afstand doet van het reguliere onderzoek ter terechtzitting. In die zin betreft het afsprakenproces op papier meer een ‘take it or leave it’-procedure. In de praktijk vinden echter in veel gevallen wel degelijk echte overleggen plaats tussen de officier van justitie en de verdediging, ook over een bekentenis. Dat verbaast ook niet; voor de officier van justitie kan het gunstig zijn al vroeg in de procedure een bekentenis zeker te stellen door af te tasten wat daartegenover moet staan. Een advocaat wil op zijn beurt graag weten wat een eventuele bekentenis van zijn cliënt ‘waard’ is. Daar waar in de praktijk toch wel sprake is van een overleg (over schuld dan wel straf), kan men dus wel spreken van een procesafpraak. Het daaruit voortkomende verzoek tot strafoplegging en het verdere verloop van dit tweede procesmodel lijkt vervolgens in grote lijnen op het eerst beschreven model. Dat wil zeggen: een onafhankelijke rechter oordeelt ter openbare zitting over de schuld en de passendheid van de straf op basis van het dossier en het bijbehorende verzoek tot strafoplegging.

Met het derde model, het gerechtelijk akkoord, wordt alleen in Duitsland gewerkt.<sup>35</sup> Hier ontstond in de jaren zeventig een heimelijke praktijk van informele overleggen tussen (vooral) advocaten en de voorzitters van de

zittingscombinaties over de procesvoering in concrete strafzaken en de op te leggen straf. Die proceswijze bleek een efficiënte manier van procesvoering te zijn in de sterk overbelaste strafrechtspleging van die tijd, en die verspreidde zich razendsnel binnen de Duitse paleizen van justitie.<sup>36</sup> Pas in 1982 kwam de grootschalige afsprakenpraktijk aan het licht, hetgeen leidde tot een intensief debat en tot relevante rechtspraak van de hoogste gerechtshoven. Inmiddels is die rechtspraak gecodificeerd en heeft de wetgever de afsprakenpraktijk een strak keurslijf van transparantievoorschriften en enkele verbodsbepalingen aangemeten.<sup>37</sup> De procedure ziet er nu zo uit dat formeel alleen de voorzitter van de zittingscombinatie het initiatief mag nemen om met de officier van justitie en de advocaat in gesprek te gaan om afspraken te maken over het verloop en de afloop van een strafzaak. Komt een afspraak over de straf tot stand, dan is het gerecht daaraan gebonden. Inhoudelijk kan het gerecht louter een bepaalde, engere bandbreedte van de op te leggen straf toezeggen in ruil voor medewerking van de verdachte aan een vlotter verloop van de strafprocedure.<sup>38</sup> Die medewerking is niet nader gedefinieerd en kan een bekende verklaring op de zitting inhouden, maar ook het afzien van het indienen van onderzoekswensen. Bepaalde toezeggingen zijn daarbij verboden. Dat geldt onder meer voor de afspraak om afstand te doen van het indienen van rechtsmiddelen. Van belang is verder dat van iedere stap in de procedure, op straffe van nietigheid van de afspraak, ter terechtzitting verslag moet worden gedaan. Zo moet de afsprakenprocedure controleerbaar blijven voor de hogere rechtspraak. Uit een wetenschappelijk evaluatieonderzoek, dat recent werd uitgevoerd in opdracht van het Bondsministerie van Justitie, blijkt evenwel dat de praktijk zich niet zo eenvoudig meer laat bijsturen.<sup>39</sup> De twee belangrijkste conclusies van het rapport zijn dat (1) zowel een fors aantal arrondissementsparketten, advocaten en gerechten geen medewerking wilde verlenen aan het onderzoek waardoor uiteindelijk zeer matig zicht kon worden verkregen op de actuele praktijk van afspraken in Duitse strafzaken, en (2) dat waar er enig zicht is verkregen op die praktijk, er toch nog geregeld onwettige afspraken worden gemaakt. Daarmee is het verontrostende beeld ontstaan (en bevestigd) van een ten minste deels oncontroleerbare strafrechtspleging waarin een wildgroei aan ontoelaatbare ‘deals’ in achterkamertjes mogelijk is.

### 3.3 Het toetsingskader van het EHRM

In 2014 verscheen met het arrest Natsvlisvili en Tognidze tegen Georgië<sup>40</sup> de eerste (en nog altijd meest be-

32 Dat is de *applicazione della pena su richiesta delle parti* (oftewel: het opleggen van straf op verzoek van de partijen' (zie art. 444-448 Italiaans wetboek van strafvordering, de *codice di procedura penale*). Hierover uitgebreid: L.J.J. Peters, *Vonnisaafspraken in strafzaken*, 2012, p. 57-170.

33 Zie hierover (ook over de Zwitserse afsprakenprocedure) uitgebreider: L.J.J. Peters, *Deal met ondermijningsdelicten*, 2018, p. 39-89.

34 L.J.J. Peters, *Deal met ondermijningsdelicten*, 2018, p. 39-89.

35 Het betreft de *Verständigung im Strafverfahren*. Hierover uitgebreid: L.J.J. Peters, *Vonnisaafspraken in strafzaken*, 2012, p. 171-285.

36 L.J.J. Peters, *Vonnisaafspraken in strafzaken*, 2012, p. 243-247 (met verwijzing naar het relevante empirische onderzoek).

37 Zie art. 257c StPO.

38 Zie art. 257c StPO.

39 K. Altenhain, M. Jahn & J. Kinzig, *Die Praxis der Verständigung im Strafprozess. Eine Evaluation der Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren vom 29. Juli 2009*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020.

40 EHRM 29 april 2014, Appl. Nr. 9043/05 (*Natsvlisvili en Tognidze/Georgië*).

langrijke) rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over procesafspraken.<sup>41</sup> Centraal stond een vonnisafpraak die in overeenstemming met de Georgische wetgeving was gemaakt. De veroordeelde klaagde na afdoening van zijn strafzaak dat die afsprakenprocedure een schending van artikel 6 EVRM en artikel 2 van Protocol 7 (kort gezegd: zijn recht op een eerlijk proces, en op berechting van de zaak door een tweede instantie) opleverde. Het Hof wees de klacht af. Opmerkelijk – in het licht van eerdere arresten van dit Hof waarin het zich nauwelijks gevoelig toont voor het beroep van lidstaten op de beperkte middelen voor de strafrechtspleging<sup>42</sup> – is rechtsoverweging 90:

‘(...) There cannot be anything improper in the process of charge or sentence bargaining in itself. (...) In this connection the Court subscribes to the idea that plea bargaining, apart from offering *the important benefits of speedy adjudication of criminal cases and alleviating the workload of courts, prosecutors and lawyers*, can also, if applied correctly, be a successful tool in combating corruption and organised crime and can contribute to the reduction of the number of sentences imposed and, as a result, the number of prisoners.’<sup>43</sup>

Wel stelt het Hof twee belangrijke voorwaarden aan afsprakenprocedures.<sup>44</sup> De eerste betreft een adequate bescherming van de vrije wilsvorming van de verdachte ten aanzien van zijn keuze om af te zien van zijn recht op een reguliere terechtzitting. De tweede betreft een voldoende substantiële rechterlijke toetsing van de inhoud en de eerlijkheid van de gemaakte afspraken.<sup>45</sup>

Naderhand verschenen meer arresten van het Hof, maar die bouwen voornamelijk voort op het zojuist besproken arrest, en die zien op deelaspecten van procesafspraken. Zo blijkt uit het recente arrest Mucha tegen Slowakije dat procesafspraken onder omstandigheden een schending kunnen opleveren van de onschuldpresumptie wanneer de verdachte niet, maar zijn overige medeverdachten wel een procesafpraak maken waarin zij de verdachte als medeschuldige aanwijzen, en het dezelfde rechters zijn die over alle zaken oordelen.<sup>46</sup> In het eveneens recente arrest V.C.L. en A.N. tegen het Verenigd Koninkrijk overweegt het Hof dat de nationale autoriteiten de relevante feitelijke context (te weten: het ver-

moeden dat de verdachten slachtoffers waren van mensenhandel) bij de beoordeling of de verdachten bewust afstand hadden gedaan van een regulier bewijsonderzoek, in de context van een procesafpraak (prominenter) hadden moeten meewegen.<sup>47</sup>

### 3.4 Relevante inzichten

Uit de bestudering van de nationale wetgeving van continentale Europese landen blijkt dat het maken van procesafspraken óók in de van oudsher meer inquisitoire strafsysteemen (zoals het Nederlandse) mogelijk is, en bovendien door het Europese mensenrechtenhof wordt gestimuleerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de andere Europese landen voornamelijk om vonnisafspraken gaat. Sepot- en kwalificatieafspraken worden hier veelal in strijd bevonden met het beginsel van materiële waarheidsvinding en het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de meerderheid van de Europese strafsysteemen. In veel landen zijn dit soort afspraken dan ook niet toelaatbaar; vonnisafspraken wel. Voorts blijkt uit de bestudering daarvan dat de rechterlijke beoordeling van de strafzaak ook na een afsprakenprocedure nog wel enige substantie moet hebben; de rechter mag zich niet beperken tot een marginale toets van de feiten, maar moet het dossier bestuderen en zich op basis daarvan (zelfstandig) overtuigen van de schuld van de verdachte.<sup>48</sup> Vervolgens blijkt dat de buitenlandse wetgeving voorziet in bijzondere regels over onder meer de positie van het slachtoffer, het toepassingsgebied, de situatie dat de afspraak mislukt en de mogelijkheid tot het instellen van (bijzondere) rechtsmiddelen. Daarbij legt elk land eigen accenten. Verder viel mij op dat – ondanks tegenvallende cijfers in sommige landen<sup>49</sup> – veruit de meeste van de geïnterviewde praktijkjuristen aangaven dit een nuttige aanvullende procesmodaliteit te vinden. Zij zien vooral een toegevoegde waarde van afspraken in ondermijningszaken die vanwege hun specifieke kenmerken snel groot en complex kunnen worden en die door een procesafpraak al vroeg kunnen worden vlot getrokken. De procedure wordt echter ook alom ingezet als alternatief voor zaken die in Nederland via buitengerechtelijke modaliteiten als de OM-strafbeschikking worden afgedaan. Tot slot blijkt uit de studies

41 Daarna is meer rechtspraak verschenen over (deel)aspecten van plea bargaining, zoals het recente arrest *Mucha/Slowakije*, EHRM 25 november 2021, Appl. Nr. 63703/19. Die laat ik hier – gegeven de omvang van de bijdrage – verder buiten bespreking.

42 Bijv. in EHRM 26 oktober 1984, Appl. Nr. 9186/80 (*De Cubber/België*), r.o. 35.

43 EHRM 26 oktober 1984, Appl. Nr. 9186/80 (*De Cubber/België*), r.o. 90. Curserivering door mij.

44 Het EHRM werkt wel met het (naar mij idee niet nauwkeurige, want typisch) Anglo-Amerikaanse en adversaire begrip ‘*plea bargaining*’.

45 Zie r.o. 91: ‘(a) the bargain had to be accepted by the first applicant in full awareness of the facts of the case and the legal consequences and in a genuinely voluntary manner; and (b) the content of the bargain and the fairness of the manner in which it had been reached between the parties had to be subjected to sufficient judicial review.’

46 EHRM 25 november 2021, Appl. Nr. 63703/19 (*Mucha/Slowakije*).

47 EHRM 16 februari 2021, Appl. Nrs. 77587/12 en 74603/12 (*V.C.L. and A.N./Verenigd Koninkrijk*), par. 195-200. Die meer substantiële toetsing van de ‘waiver’ plaatst het Hof in casu in het licht van de positieve verplichtingen voortvloeiend uit art. 4 EVRM.

48 Dat is alleen in de Italiaanse wetgeving anders, maar daarop bestaat forse kritiek van (vooral) rechtswetenschappers, omdat dit niet goed te verenigen is met het streven naar materiële waarheidsvinding dat (ook) ten grondslag ligt aan het Italiaanse strafsysteem. Hierover uitgebreid: L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken*, 2012, p. 129-154.

49 Dat geldt vooral voor Italië (in 2016 werd slechts 2% van alle in aanmerking komende strafzaken met deze procedure beëindigd, hetgeen overigens vooral nationaalrechtelijke oorzaken heeft) en Duitsland (in 2016 werd nog slechts 1,46% van de (vervolgbare) strafzaken met een wettelijke vonnisafpraak afgedaan, hetgeen waarschijnlijk zijn oorzaak vindt in de aangescherpte wetgeving). Voor een verantwoording van deze cijfers zie L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten*, 2018, resp. p. 52 en 69. Overigens zijn statistische cijfers niet overal beschikbaar, en is het doorgaans niet zinvol om daar conclusies aan te verbinden omdat de oorzaken voor het al dan niet goed functioneren van een afsprakenprocedure vaak liggen in typische nationaalrechtelijke factoren.



dat geen enkel land een afsprakenprocedure heeft die zonder meer kan worden overgenomen in Nederland. Wel kan men uit de bestudering van die buitenlandse ervaringen een aantal bouwstenen afleiden waarop een eventuele Nederlandse regeling kan worden geconstrueerd. Daarbij vormen het streven naar (materiële) waarheidsvinding, de waarborgen voor een eerlijk proces, de rol van de benadeelde partij, garanties voor een transparante procedure (lees ook: het belang van de samenleving) en de strafdoelen de belangrijkste ankerpunten.<sup>50</sup>

## 4. Bespreking van twee Nederlandse experimenten

Het opdoen van kennis uit het buitenland is voor dit onderwerp van groot belang. Zo laten de ervaringen in andere landen zien wat (juridisch en praktisch) werkt en wat niet, en welke aspecten van de huidige Nederlandse experimenten bijzondere aandacht of verbetering behoeven. Hierna concentreer ik mij, gegeven de omvang van deze bijdrage en hun relevantie voor de nog lopende afsprakenprocedures, op een nadere bespreking van de vonnissen van de rechtbank Limburg<sup>51</sup> en de rechtbank Rotterdam.

### 4.1 Overeenkomstige uitgangspunten

De Limburgse afdoeningsvoorstelprocedures en de Rotterdamse procesafspraken lijken vooral aan te sluiten bij het eerste en het derde (Europese) afsprakenmodel (het gezamenlijk verzoek tot oplegging van straf, al betreft het deels ook sepot- en kwalificatieafspraken, en de Duitse *Verständigung*). De vonnissen van de beide rechtbanken kenmerken zich door een uitvoerige bespreking van zowel het procesverloop als de inhoud van de gemaakte afspraken. Ook bespreken de rechtbanken het door henzelf ontworpen juridische toetsingskader waarbij de eerdergenoemde ankerpunten terecht deel uitmaken van de overwegingen: het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel (in relatie tot het feit dat het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in afsprakenprocedures), het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie in combinatie met het opportuniteitsbeginsel en de grondslagleer, het streven naar waarheidsvinding, het verwezenlijken van een eerlijk en transparant proces, de positie van het slachtoffer in de afsprakenprocedure, het belang van de samenleving, en de te verwezenlijken strafdoelen. Ook merken beide rechtbanken op dat zij niet gebonden zijn aan de afspraken, dat de beraadslaging plaatsvindt conform artikel 348 en 350 Sv, en dat het onderzoek kan worden heropend indien zij daartoe aanlei-

ding zien.<sup>52</sup> Tot slot wijzen zij op de nieuwe ontwikkelingen in de strafrechtsketen, waaronder de toename van omvangrijkere en complexere strafzaken die het afdoen van strafzaken binnen een redelijke termijn bemoeilijken, en het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de OM-afdoening.<sup>53</sup> Deze overwegingen zijn van belang; zij laten zien dat de rechtspraak zich niet beweegt in een ivoren toren en haar ogen sluit voor de toegenomen werkdruk in de justitiële keten. Voor het overige werken de rechtbanken het geschetste toetsingskader verschillend uit.

### 4.2 De vonnissen van de rechtbank Limburg: marginale toetsing?

Opmerkelijk is dat de rechtbank Limburg de volgende kernvraag voor de beoordeling van de afzonderlijke afdoeningsvoorstellen formuleert: 'Biedt dit voorstel een rechtvaardig evenwicht tussen afdoening van de zaak en de waarborgen die ons rechtsstelsel kent voor alle betrokken partijen inclusief het belang van de maatschappij?' Wat volgt is voornamelijk een redelijkheidstoets. De rechtbank bespreekt daarbij eerst de processuele waarborgen. In de Kolibrie-zaak bestaan die hieruit dat de rechtbank bij de officier van justitie en de advocaten (inclusief die van de benadeelde partij) ter zitting om verduidelijking van de voorstellen heeft verzocht en die heeft gekregen, dat de raadvrouw namens haar afwezige cliënt heeft ingestemd met het akkoord, en dat beide procesdeelnemers afzagen van verdere onderzoekswensen.<sup>54</sup> De rechtbank rapporteert vervolgens dat ter zitting niet het gehele dossier is besproken, en dat die zitting zich concentreerde op het bespreken van de ten laste gelegde feiten en de standpunten van de procesdeelnemers over de bewezenverklaring. De rechtbank acht dit voldoende in het licht van de externe openbaarheid en stelt dat de belangen van de betrokkenen en de juridische waarborgen daarmee zijn nageleefd: 'In het voortraject zijn alle procespartijen betrokken geweest en heeft ook de verdediging zijn visie kenbaar gemaakt.' De rechtbank kent daarbij veel gewicht toe aan de rollen (en dus: de verantwoordelijkheden) van elk van de procesdeelnemers: het openbaar ministerie behartigt de belangen van onder meer de waarheidsvinding en de samenleving (inclusief de slachtoffers) en gaat over de vervolgingsbeslissing; de advocaat behartigt de belangen van de verdachte; de rechtbank dient onafhankelijk en onpartijdig geschillen te beslechten en te 'bewerk-

50 Zie voor een concrete aanzet voor een wetsvoorstel: L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten*, 2018.

51 Ik richt mij bij de bespreking van de Limburgse vonnissen vooral op het vonnis in de Kolibrie-zaak. De algemene overwegingen van de rechtbanken aanzien van de afdoeningsvoorstellen zijn in alle vier de onderliggende zaken echter dezelfde.

52 Beide rechtbanken gebruikten hiervoor verschillende formuleringen. De rechtbank Limburg: 'indien niet wordt voldaan aan enig strafrechtelijk of strafvorderlijk belang en (waardoor) de belangen van enige betrokkene, de maatschappij of juridische waarborgen in het geding zijn', dan wel wanneer 'zij oordeelt dat op grond van het dossier onvoldoende grond bestaat voor een vaststelling van schuld, de kwalificatie van de feiten evident niet aansluit bij de inhoud van het dossier en de gekozen kwalificatie leidt tot miskenning van strafvorderlijke en maatschappelijke belangen, dan wel wanneer zij de straf niet passend acht' (ECLI:NL:RBLIM:2021:9268, r.o. 1.3), vs. de rechtbank Rotterdam: 'Wanneer de afspraken op enige wijze worden ontbonden, komt de zaak terug in de stand waarin deze zich voor het maken van de afspraken bevond (regiefase)' (Rb. Rotterdam 19 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11391).

53 De tekst daarvan is te raadplegen op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

54 Rb. Limburg 9 december 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9266.

stelligen dat enkel schuldigen bestraft worden en onschuldigen niet'. Daarna overweegt zij:

'Vanuit die rolverdeling mag ervan worden uitgegaan dat ook in het geval er in bijzondere omstandigheden tot afspraken gekomen wordt over een bepaalde afdoeningswijze, de procesdeelnemers op grond van hun specifieke taak en belangenbehartiging komen tot een evenwichtig voorstel dat recht doet aan alle belangen waarbij de rechter vervolgens onafhankelijk en onpartijdig oordeelt over de zaak en het voorstel.'<sup>55</sup>

Binnen de context van een (niet wettelijk geregelde) afsprakenprocedure en in het licht van het hiervoor besproken Straatsburgse arrest gaat de rechtbank hier mijns inziens wat te kort door de bocht. Afgezien van het feit dat de rechtbank naast het zelf vaststellen van de waarheid ook verantwoordelijk is voor het toemeten van een wettelijke en passende straf, blijkt immers uit andere rechtspraak van het EHRM dat zij – náást de advocaat – ook zelf een eigen verantwoordelijkheid heeft om zorg te dragen voor een eerlijke procesvoering voor de verdachte.<sup>56</sup> Dat zou wat mij betreft zeker moeten gelden voor een afsprakenprocedure, omdat een verdachte zich onder omstandigheden door derden – en zelfs zijn eigen advocaat, die een persoonlijk belang kan hebben bij het maken van een afspraak<sup>57</sup> – onder druk gezet kan voelen om te komen tot een procesafpraak.<sup>58</sup> De zittingsrechter zou deze eigen verantwoordelijkheid dus niet te licht moeten opvatten. Daarbij is van belang dat de verdachte in de Kolibrie-zaak niet aanwezig was op de zitting. Wanneer de rechtbank zich dan enkel verlaat op wat diens advocaat stelt, dan neemt zij daarmee het risico dat de verdachte niet precies wist waar hij mee instemde dan wel daar niet vrijwillig mee instemde. Uit de Straatsburgse rechtspraak kan weliswaar geen aan-

wezigheidsplicht voor de verdachte ter zitting worden afgeleid, maar om deze reden zou de rechter de verdachte in mijn optiek steeds rechtstreeks ter zitting moeten bevragen.

Vervolgens beoordeelt de rechtbank Limburg de gemaakte afspraken op basis van artikel 350 Sv. Dit illustreert dat de eerdere 'kernvraag' ten aanzien van de beoordeling van de afdoeningsvoorstellen wel in het juiste – want: dwingend voorgeschreven – strafrechtelijke beslissingskader wordt beantwoord. Hier werpt de rechtbank (opnieuw) de vraag op of de rechtbank kan volstaan met een redelijkheidstoets, en stelt: 'dat voor zover die onderdelen [van de bewezenverklaring als onderdeel van de afspraak, LJJP] niet leiden tot wezenlijke of principiële onjuistheden, deze verschillen niet hoeven te leiden tot heropening van de zaak voor een uitvoerige inhoudelijke behandeling. En dat in een dergelijke situatie het belang van zowel de verdachte, de slachtoffers als de maatschappij bij afdoening van een zaak prevaleert.'<sup>59</sup>

Feitelijk zegt de rechtbank hier – als ik het goed begrijp – dat de rechterlijke goedkeuring van het voorstel daarmee kan worden beperkt tot een marginale toets van het ten laste gelegde op basis van de inhoud van het procesdossier met als uitgangspunt: het afgesprokene is juist, tenzij uit het procesdossier evident blijkt van onjuistheden. Zij overweegt voorts – kort samengevat – dat indien 'partijen'<sup>60</sup> akkoord zijn over de beslispunten in een zaak, en die beslissingen steun vinden in het recht, het dossier en de concrete omstandigheden van de zaak, en de belangen van alle betrokkenen (waaronder samenleving en slachtoffer) worden gediend, het Wetboek van Strafvordering zich niet tegen afdoening van de zaak op basis van de afspraak verzet. Daarbij hangt wat redelijk is af van de concrete feiten en omstandigheden van de zaak en wat past bij door de rechtbank in acht te nemen strafvorderlijke uitgangspunten. Dit is een opmerkelijke passage; het Wetboek van Strafvordering voorziet immers niet in een soort redelijkheidstoets bij de bewijsvraag. Sterker nog, ons strafstelsel is gebouwd op het beginsel van materiële waarheidsvinding. Dit houdt in dat de overheid – inclusief de rechter – in iedere strafzaak (afpraak of niet) actief onderzoek moet doen naar de feiten en omstandigheden om zich (zelf) te overtuigen van de juiste beantwoording van de schuldvraag op basis van wettig bewijsmateriaal. Hoewel het streven naar materiële waarheidsvinding hier niet zo absoluut is als in sommige landen om ons heen,<sup>61</sup> mag ook de Nederlandse zittingsrechter zich niet zonder meer neerleggen bij wat het openbaar ministerie en de verdediging onderling hebben afgesproken. En dat veronder-

55 Zie in de diverse vonnissen onder het kopje 'Algemene overwegingen'.

56 EHRM 24 september 2002, Appl. Nr. 32771/96 (*Cusani/Verenigd Koninkrijk*): het Straatsburgse Hof overwoog dat de zittingsrechter de verantwoordelijkheid had te verifiëren of de verdachte zelf de taal van de zitting begreep om de noodzaak tot het benoemen van een tolk af te wegen. Het Hof schrijft in r.o. 39: 'Even though the conduct of the defence is essentially a matter between the defendant and his counsel, the Court affirmed that the ultimate guardian of the fairness of the proceedings is the trial judge.' Dit leidde in die zaak tot een schending van art. 6 EVRM. Dezelfde overweging werd herhaald in EHRM 18 oktober 2006, Appl. Nr. 18114/02 (*Hermi/Italië*), r.o. 72 en EHRM 28 augustus 2018, Appl. Nr. 59868/08 (*Vizgirda/Slovenië*), r.o. 101. In alle zaken ging het om de afwezigheid van een tolk of vertaling.

57 Door Italiaanse advocaten werd mij verteld dat zij er zelf baat bij kunnen hebben om een vonnisafpraak te bewerkstelligen, omdat zij zo binnen hetzelfde tijdsbestek meer strafzaken kunnen afdoen. Ook kan een minder intensieve verdediging van belang zijn als een verdachte niet in aanmerking komt voor een toevoeging, maar toch financieel beperkt is en dus niet de rechtsbijstand kan bekostigen voor een volledig onderzoek ter terechtzitting. In Duitsland kunnen advocaten er eveneens belang bij hebben om (in daarvoor geschikte zaken) aan te sturen op een *Verständigung*. Zij kunnen dan adverteren met hun vaardigheden om in zwaardere zaken snel tot een akkoord met de rechtbank te komen. Daarmee is niet gezegd dat zij hun cliënten onder druk zetten waar die laatstgenoemden geen afspraken willen maken, maar het betreft een risicovol grijs gebied. Zie L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken*, 2012, p. 116-117 en (bijvoorbeeld) de website [www.rechtsanwalt-louis.de/?s=Verständigung](http://www.rechtsanwalt-louis.de/?s=Verständigung).

58 Die advocaat kan er ook zelf belang bij hebben dat de zaak snel klaar is.

59 Rb. Limburg 9 december 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9266.

60 Strikt genomen is het overigens niet juist om in het kader van het Nederlandse strafproces te spreken over 'partijen'; dat is immers vooral een civielrechtelijk begrip.

61 Zoals in Duitsland, waar de zittingsrechter verplicht is het bewijsonderzoek zo volledig mogelijk, en principieel ter terechtzitting, uit te voeren op grond van art. 244 Duits wetboek van strafvordering (*Strafprozessordnung*).

stelt dat de zittingsrechter toch méér moet doen dan zich afvragen of het dossier evidente aanknopingspunten biedt om het akkoord te weigeren. Zonder afwijken, bijzondere wettelijke voorziening moet de vraag – positief geformuleerd – zijn of de zittingsrechter op basis van het ter terechtzitting beschikbare en besproken wettige bewijsmateriaal overtuigd is van de schuld van de verdachte aan het ten laste gelegde feit. Wanneer daar een procesafpraak aan ten grondslag ligt, is dit onderzoek in omvang beperkt tot het voorhanden zijnde dossierbewijs, maar dient het rechterlijk onderzoek van dat dossierbewijs kwalitatief hetzelfde te blijven. In mijn optiek schiet de rechtbank met deze overweging dus buiten het kader van wat in Nederland juridisch mogelijk (en wenselijk) is.

Vervolgens bespreekt de rechtbank de vragen van artikel 350 Sv met slechts een summiere toelichting. Opvallend is de overweging:

‘(...) indien de rechtbank de zaak beoordeelt op de gebruikelijke wijze, zonder dat er een afdoeningsvoorstel door partijen zou zijn ingediend, komt de rechtbank tot exact dezelfde bewezenverklaring als nu door partijen voorgesteld. De rechtbank is *dan ook* van oordeel dat nu de officier van justitie en de verdediging het eens zijn over de bewezenverklaring en het dossier onvoldoende aanleiding biedt om daarvan af te wijken, ook op dit punt het voorstel gevolgd kan worden. Dat leidt dan ook tot een bewezenverklaring van (...)’.<sup>62</sup>

Dit is een opmerkelijke passage, want de rechtbank beoordeelt de zaak niet op de gebruikelijke wijze (want dan had zij daar ook verslag van moeten doen, hetgeen zij niet deed, en zij wilde de zaak ook juist sneller afdoen). Hoe kan zij dan vaststellen dat zij tot ‘exact’ dezelfde bewezenverklaring zou zijn gekomen?

Tot slot valt op dat de rechtbank in de drie Limburgse strafvonnissen gebruik heeft gemaakt van een verkort vonnis en (dus) de bewijsmiddelen niet heeft uitgewerkt. De rechtbank geeft aan dat die zullen worden uitgewerkt indien hoger beroep wordt ingesteld. Het openbaar ministerie en de verdediging hebben echter afgesproken dat niet te doen als de rechtbank conform het voorstel vonnis zou wijzen. Naar verwachting zal er dus geen hoger beroep volgen. Dit betekent vervolgens dat (in ieder geval) voor de samenleving niet inzichtelijk wordt op basis van welke bewijsmiddelen de betreffende verdachten zijn veroordeeld. Dit gegeven en het feit dat over de afspraken en bewijsmiddelen niet uitvoerig is gerapporteerd, maakt dat er mijns inziens onvoldoende recht is gedaan aan het belang van de externe openbaarheid. Dat geeft het risico dat bij een soortgelijke aanpak van afsprakenprocedures in toekomstige strafzaken een glijdende schaal ontstaat naar achterkamertjesjustitie.

#### 4.3 Het Rotterdamse vonnis: een meer indringende toetsing

Anders dan in de hiervoor besproken Limburgse strafprocedures, was het in Rotterdam de voorzitter van de rechtbank die het initiatief nam tot het (doen) maken van procesafspraken. Het proces-verbaal daarvan werd op rechtspraak.nl gepubliceerd. Daarin is terug te lezen in welke bewoordingen en onder welke omstandigheden de voorzitter de suggestie van het maken van procesafspraken deed. Zoals blijkt uit paragraaf 3 komt deze wijze van het aanvangen van de afsprakenprocedure overeen met de Duitse *Verständigung*. Het voordeel hiervan voor de procesdeelnemers is dat zij ervan uit kunnen gaan dat de rechtbank eventuele afspraken niet om principiële redenen zal weigeren. Dat kan van belang zijn voor de processtrategie van de gespreksdeelnemers en het helpt hen zich open te stellen (zeker waar die procedure niet bij wet is voorzien). Met name de verdachte loopt daardoor minder procesrisico, omdat van het aangaan van afdoeningsgesprekken wel het signaal kan uitgaan van een zekere erkenning van het ten laste gelegde feit. Tegelijkertijd geeft een al te grote betrokkenheid van de zittingsrechter – degene die immers later zal moeten oordelen over de schuldvraag en de op te leggen straf – wel potentiële risico’s in het licht van de rechterlijke onpartijdigheid. Anders dan de Duitse voorzitter die tevens deelneemt aan de gesprekken, was dat in de Rotterdamse zaak evenwel niet het geval. De voorzitter legde het maken van een procesafpraak slechts ‘in de week’ en toonde zich namens de rechtbank open in de rol die een eventuele afspraak bij de inhoudelijke beoordeling van de zaak zouden kunnen spelen.<sup>63</sup> Ons wetboek verbiedt dat niet.

De raadsman en de officier van justitie kwamen binnen een maand tot een vergelijk. Dat bleek op de zitting van 19 november 2021, waarvan het proces-verbaal eveneens werd gepubliceerd.<sup>64</sup> Daarin is te lezen dat de officier van justitie en de raadsman afspraken hadden gemaakt over de strafeis in ruil voor het doen van afstand van ingediende en nog in te dienen onderzoekswensen, van inbeslaggenomen voorwerpen, en (ook voor het openbaar ministerie) van het instellen van hoger beroep. De rechtbank formuleerde tijdens die zitting acht uitgangspunten: (a) de rechtbank is geen partij bij de afspraken en is daaraan niet gebonden; (b) de rechtbank kan de afspraken op bepaalde (niet-limitatieve) gronden afwijzen; (c) de rechtbank acht zich over de inhoud van de afspraak geïnformeerd en ziet voorlopig geen grond de afspraak af te wijzen; (d) de inhoudelijke behandeling van de zaak vindt plaats op grond van artikel 348 en 350 Sv, waarbij tevens de afspraak zal worden besproken; (e) verdachte zal tijdens die zitting worden gehoord over de afspraak; (f) de verdediging doet met de afspraak vrijwillig afstand van verdedigingsrechten en is zich bewust van de eventuele gevolgen daarvan; (g) de verdediging kan zich tot aan het vonnis op ieder moment terugtrek-

62 Cursivering door mij.

63 Rb. Rotterdam 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9953.

64 Rb. Rotterdam 19 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11391.

ken uit de afspraken, en (h) wanneer de afsprakenprocedure mislukt, dan komt de zaak terug in de regiefase.<sup>65</sup> Op 20 december 2021 volgde de publicatie van het proces-verbaal van de (eind)zitting.<sup>66</sup> Hieruit blijkt dat de afwijkende procesvoering uitvoerig is besproken met de aanwezigen, waartoe ook de verdachte behoorde. De voorzitter nam de afspraken één voor één door, waarbij hij de verdachte steeds expliciet vroeg of hij de afspraak begreep en daarachter stond. Opvallend is dat de voorzitter de verdachte daarbij nadrukkelijk vroeg naar het contact tussen hem en zijn advocaat. Onder meer: ‘Heeft u met uw raadsman overlegd over de straffen die in dit soort zaken “normaal” worden opgelegd? Vertrouwt u uw raadsman (daarin)?’ Hiermee gaat de rechtbank Rotterdam aanzienlijk verder dan de rechtbank Limburg, hetgeen niet alleen wenselijk is gegeven de eerder besproken context van een afsprakenprocedure, maar in het licht van de Straatsburgse jurisprudentie ook verstandig en juist is. De verdachte bevestigde alle vragen van de voorzitter. De voorzitter nam het dossier vervolgens geheel door en stelde de verdachte daarbij vragen. De laatstgenoemde beriep zich, op advies van zijn raadsman, evenwel op zijn zwijgrecht. Dat er daarmee geen bekentenis kwam, staat niet in de weg aan afdoening van een strafzaak op grond van procesafspraken. Zoals we zagen, behoeft een bekennende verklaring daarvan geen deel uit te maken.

Ook opmerkelijk (want: ongebruikelijk) maar positief is de uitvoerige verslaglegging van de stappen in deze strafprocedure. De publicatie van de verschillende processen-verbaal van de zittingen geven duidelijk inzicht in hoe de procedure is verlopen en welke stappen er door (met name) de rechtbank zijn gezet om een eerlijke procesvoering te garanderen. Dit komt ten goede aan de externe openbaarheid en moet worden toegejuicht.

Op 24 december jl. volgde het vonnis. Anders dan het vonnis van de rechtbank Limburg betreft het niet een verkort, maar een uitvoerig uitgewerkt en (ook voor de leek) bijzonder begrijpelijk geformuleerd vonnis. De rechtbank bespreekt daarin de beslissingen over het bewijs en de bewijsmiddelen. Onder het kopje ‘Onderbouwing van de straf’ wijdt zij vervolgens elf paragrafen aan de bespreking van de procesafspraken.<sup>67</sup> Interessant zijn vooral de overwegingen van de rechtbank over de ‘straf in dit type zaken’, de ‘economische analyse’, het ‘toetsingskader van de procesafspraken’ en de ‘beoordeling van de procesafspraken’. De bespreking van de afspraken is daarbij inhoudelijk meer verdiept dan in de hiervoor besproken Limburgse vonnissen. Zo maakt de rechtbank een vergelijking tussen de door de officier van

justitie en de verdediging voorgestelde straf, en de opgelegde straf in soortgelijke zaken. De rechtbank geeft aan dat de gemiddelde straf in soortgelijke zaken een gevangenisstraf van vijf jaar is. Afgesproken was een strafeis van vier jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf waarvan een jaar voorwaardelijk met een proeftijd van drie jaar. De verkregen ‘strafkorting’ op het onvoorwaardelijke gedeelte van de gevangenisstraf bedraagt in deze zaak daarmee iets meer dan een derde. Daarna bespreekt de rechtbank onder het kopje ‘Economische analyse’ uitdrukkelijk de schaarse zittingstijd, de efficiëntie, het tijdspad en de effectiviteit van procesafspraken. De rechtbank merkt daarbij expliciet op dat het voorstel om in deze zaak tot procesafspraken te komen ingegeven is door efficiëntie en schaarste van capaciteit. De verantwoordelijkheid voor die schaarste legt de rechtbank – min of meer uitdrukkelijk – bij de politiek, maar zij stelt vervolgens het wenselijk vinden om concrete zaken binnen de gegeven schaarste optimaal en effectief af te doen. Dat laatste betekent (ook) het opleggen van een straf binnen een niet al te lange tijd.

Voor wat betreft de toetsing van de concrete procesafspraken legt de rechtbank Rotterdam geen andere rechterlijke toets aan dan die neergelegd in artikel 348 en 350 Sv, met inachtneming van artikel 6 EVRM. De rechtbank overweegt dat de verdachte weloverwogen, er vrijwillig en geïnformeerd voor heeft gekozen om in te stemmen met de procesafspraken, en dat de procesafspraken op een eerlijke manier tot stand zijn gekomen. De rechtbank vindt dat de afgesproken straf niet te hoog is en dat de afspraak afstand te doen van hoger beroep niet in strijd is met de wet. De rechtbank besteedt verder aandacht aan de interne en externe openbaarheid, en als laatste gaat de rechtbank in op het opportuniteitsbeginsel en het algemeen belang in relatie tot de afgesproken straf. Daarbij kan worden opgemerkt dat de strafkorting die de verdediging met de procesafpraak heeft bewerkstelligd past bij de door mij bestudeerde buitenlandse rechtssystemen vrij algemeen geaccepteerde bandbreedte van een derde<sup>68</sup>, maar wel tegen de grens zit. Dat de strafkorting niet te fors mag zijn, is niet alleen van belang voor de samenleving, maar ook voor de verdachte. Door een straf af te spreken die meer dan een derde lager ligt ten opzichte van het gemiddelde kan hij zich onder druk gezet voelen om mee te werken. Uit de rechtstreekse bevraging van de verdachte blijkt dat er in deze zaak evenwel geen sprake lijkt te zijn geweest van druk.

Alles afwegende stemt het vonnis van de rechtbank Rotterdam positief. Het is een uitvoerig uitgewerkt en inzichtelijk vonnis dat de juiste punten bespreekt. Wellicht is het zelfs wat érg uitvoerig in het licht van de efficiency, maar dat is voor een eerste, verkennend vonnis ook goed. Overdaad schaadt niet in dit geval. Het vonnis laat bovendien zien dat via de gevolgde procedure evengoed een situatie van rechtsvrede worden bereikt als (en wellicht beter dan) via een langdurige niet-consensuele

65 Rb. Rotterdam 19 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11391.

66 Rb. Rotterdam 10 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12525.

67 Achtereenvolgens worden in het vonnis de totstandkoming, inhoud en gevolgde procedure bij de procesafspraken, de eis van de officier van justitie, het standpunt van de verdediging, de ernst van de feiten en de rol van de verdachte, de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, de straf in dit type zaken, een economische analyse, het toetsingskader van de procesafspraken, de beoordeling van de procesafspraken, de conclusie en de wettelijke voorschriften behandeld.

68 L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten*, 2018, p. 42-89.

reguliere strafprocedure die uiteindelijk tot een vergelijkbare straf had geleid, al is het lastig in te schatten hoe dit vonnis in de samenleving is ‘geland’.

#### 4.4 Debat, wetgeving en cassatie in het belang der wet

Meer in het algemeen geldt dat het goedkeuren van procesafspraken door beide rechtbanken het debat over dit thema aanjaagt en de deur daarvoor openzet. Het is van belang dat die handschoen nu wordt opgepakt. Ondanks de uitvoerigheid van deze vonnismotiveringen en de juridische juistheid van het toetsingskader in (in ieder geval) de Rotterdamse zaak, zijn er namelijk wel wat algemene aan afsprakenprocedures klevende aspecten die nog onbesproken zijn. Die betreffen bijvoorbeeld de vraag welke afspraken inhoudelijk wél en niet toelaatbaar zijn. Voor welke zaken (delicten) zijn dergelijke procesafspraken al dan niet geschikt? Is het bezwaarlijk dat afsprakenprocedures in ondermijningszaken de ontwikkeling van het recht (bijvoorbeeld over ontoelaatbare opsporingsmethodes) kunnen beperken? Verder: wat zou er zijn gebeurd als de procesafpraak ter zitting alsnog was mislukt? Zou een in het kader van de procesafpraak afgelegde bekenkende verklaring (als die er was) dan moeten worden uitgesloten, en/of zou de zittingscombinatie zich dan moeten verschonen? En wat als naderhand blijkt dat een niet op de terechtzitting aanwezige verdachte door derden onder druk is gezet om mee te werken aan het akkoord en hij dit eigenlijk niet had gewild? Het is in deze eerste experimenten niet vastgesteld dat het hiervoor genoemde is gebeurd – en we gaan er ook van uit van niet – maar gesteld dat dat wel zo zou zijn (en dat is niet ondenkbaar in een afsprakenprocedure), dan kan het vonnis op grond van de huidige wetgeving in beginsel niet meer worden opengebroken. Een toekomstige wet zou hier wat mij betreft een speciale voorziening voor moeten bieden.

Ondanks herhaalde oproepen is die wet vooralsnog niet in zicht. De hoop is nu gevestigd op de nieuwe Minister van Justitie en Veiligheid om dit thema op de agenda te zetten. Voordat die wetgeving er is, zijn er wellicht mogelijkheden voor de procureur-generaal om in daarvoor geschikte zaken cassatie in het belang der wet in te stellen. Het vonnis van de rechtbank Limburg inzake het Kolibrie-onderzoek zou zich daar mijns inziens goed voor lenen. De beoordeling van de wenselijkheid van het maken van procesafspraken in het algemeen ligt dan wel buiten de rechtsvormende taak van de Hoge Raad; in dat specifieke vonnis zijn er juridische aanknopingspunten te vinden die tot vernietiging van dat vonnis zouden kunnen leiden. De Hoge Raad zou hier grenzen kunnen stellen ten aanzien van de (omvang van de) rechterlijke onderzoekstaak in strafprocedures op basis van procesafspraken, en minimumvoorwaarden kunnen formuleren voor het waarborgen van de vrijwillige instemming van de verdachte. Dit zijn aspecten die tevens – of waarschijnlijk: daarna – nauwkeurig in toekomstige en voor alle arrondissementen uniforme wetgeving moeten worden vastgesteld.

## 5. Afronding

De experimenten met het afdoen van strafzaken op basis van procesafspraken verspreiden zich momenteel razendsnel over de Nederlandse arrondissementen. Ondanks waarschuwingen voor de mogelijke risico's, die in het voorgaande uitgebreid zijn beschreven, heeft het thema zowel in de politiek, maar ook in de rechtswetenschap en bij de vertegenwoordigende beroepsorganen in de rechtspraak nog niet de aandacht gekregen die het behoeft. De rechtspraak lijkt de leemte in kennis daarentegen snel op te vullen. Dat draagt er vooralsnog aan bij dat de grootste risico's van een afsprakenpraktijk – het ontstaan van achterkamertjesjustitie, schimmige *deals*, willekeur en het onder druk zetten van procesdeelnemers – vooralsnog lijken te worden beteugeld. Dat stelt gerust. Tegelijkertijd zien we dat elk arrondissement zelf zijn eigen wiel aan het uitvinden is. Dat is niet alleen inefficiënt, maar het kan ook risicovol zijn voor de procesdeelnemers die het betreft, en het zicht dat de samenleving heeft op de afdoening van die strafzaken. Bovendien leren buitenlandse ervaringen dat waar bepaalde praktijken op een gegeven moment zullen inslijten, het wellicht moeilijk wordt die nog van hogerhand bij te sturen. Dat betekent dat met de snelheid waarin deze praktijk zich nu ontwikkelt, de (politieke) voorvraag óf de samenleving procesafspraken in strafzaken überhaupt wel wenselijk vindt, over niet al te lange tijd een gepasseerd station zal zijn. Het is dus tijd om stelling te nemen. Zelf ben ik geen principieel tegenstander van dit consensuele gerechtelijke alternatief. Sterker nog, uit eerder onderzoek blijkt dat er een eerlijke, adequate en op het Nederlandse strafsysteem toegepaste procedure kan worden ontworpen. Met de toepassing daarvan kan een deel van de potentieel stroperig verlopende strafprocedures – binnen het kader van de nu eenmaal beperkte capaciteit – vlotter worden getrokken. In die strafzaken kan met procesafspraken in beginsel evengoed een situatie van rechtsvrede worden bereikt als via een reguliere strafprocedure. Wel acht ik het van fundamenteel belang dat hieraan een democratische besluitvorming voorafgaat en dat het (nieuwe) wetboek in die procedure zal voorzien, temeer omdat procesafspraken vrijwel alle facetten van ons strafprocesrecht raken. Het is ook daarom dat we met recht kunnen spreken van een revolutie in het procederen in strafzaken. Zonder een rechtspolitiek en wetenschappelijk debat kan die evenwel leiden tot een ontspoord rechtssysteem. Ik nodig de lezer dan ook uit zijn of haar gedachten hieromtrent te vormen en zich de komende tijd actief te mengen in het debat over dit thema.