

Tussen Accusatoir en Inquisitoir

Naar een regievoerende rechter-commissaris



Project Versterking positie rechter-commissaris
Programma Strafsector

Dit rapport is een uitgave van het Programma Strafsector in opdracht van de Raad voor de rechtspraak en het LOVS en is bedoeld voor de gerechtsbesturen en strafsectoren van rechtbanken en gerechtshoven.

Redactieadres

Raad voor de rechtspraak
t.a.v. mr. ing. P.C.T. van Dam
Postbus 90613
2509 LP DEN HAAG
E-Mail: p.dam@rechtspraak.nl

Toezending

Deze publicatie wordt gratis toegezonden aan hen dit tot de doelgroep behoren. Zij die menen voor toezending in aanmerking te komen worden verzocht hun naam, postadres en hun functie kenbaar te maken aan de redactie (zie redactieadres).

Waar dit mogelijk was is aan auteursrechtelijke verplichtingen voldaan. Wij verzoeken een ieder die meent aanspraken te kunnen ontlenen aan in dit boek opgenomen teksten en afbeeldingen, zich in verbinding te stellen met de redactie.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enig vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs en het Landelijk Overleg van Voorzitters van strafsectoren (LOVS). Voor het gebruik van gedeelte(n) van deze uitgave in bloemlezingen, syllabi en andere compilatiewerken dient men zich tot het LOVS te wenden.

Hoewel aan deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs/redacteuren geen aansprakelijkheid voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolkomenheden.

Vormgeving: **corps**, Den Haag

Drukwerk: OBT bv, Den Haag

© 2011 LOVS

Ten geleide

Tussen Accusatoir en Inquisitoir vormt de titel van dit rapport. Hij brengt tot uitdrukking dat de rechter-commissaris in een tijdsbeeld terecht is gekomen, waarin van hem¹ een actievere rol wordt verwacht bij (het toezicht op) het zoeken naar de waarheid. Deze veranderende rol vindt zijn oorzaak en aanleiding niet alleen in het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris, maar ook in de grote betrokkenheid van de rechters-commissarissen zelf.

De versterking van de positie van de rechter-commissaris vormt geen doel op zichzelf, vanuit een soort eigenbelang, maar is nodig als bijdrage aan de breed gedragen wens om te komen tot verbetering van de kwaliteit van het (opsporings)onderzoek en de evenwichtigheid en de volledigheid van het procesdossier dat de basis vormt voor de uiteindelijke vervolgingsbeslissing en het onderzoek ter terechtzitting. Dit is het uitgangspunt van de projectgroep geweest. Tussen Accusatoir en Inquisitoir is het product van een projectgroep bestaande uit:

mr. drs. J.M.A. van Atteveld,	CRC ² rechtbank 's-Hertogenbosch, projectleider
mr. ing. P.C.T. van Dam,	medewerker Programma Strafsector 2010, secretaris.
mr. W.A. Holland,	CRC rechtbank Arnhem ³ ,
mw. mr. A.A. Kalk,	CRC rechtbank Rotterdam,
mr. C. Klomp,	RC rechtbank Amsterdam,
mw. mr. M. Moussault,	CRC rechtbank 's-Gravenhage,
prof. mr. J.M. Reijntjes,	raadsheer gerechtshof 's-Hertogenbosch,
mr. E.A.K.G. Ruys,	senior raadsheer gerechtshof Arnhem,
mr. W.L.J. Voogt,	RC rechtbank Maastricht.

Het vormt een logisch vervolg op 'De Strafrechter en Profiel', waarin een visie is beschreven op de deskundigheidsbevordering van strafrechtelijke functies. Waar 'De Strafrechter en Profiel' is blijven steken in een visie en relatief algemene aanbevelingen, wordt in dit rapport dieper ingegaan op ontwikkelingen die binnen het rechter-commissariaat noodzakelijk zijn om de versterking van de positie van de rechter-commissaris te verwezenlijken. Naast de hiervoor genoemde visie gaat het daarbij in de eerste plaats om het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris en het wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken. Daarnaast zijn ook de herziening van de gerechtelijke kaart, de Visie op de rechtspraak en allerlei (beleids)documenten die het vizier hebben gericht op de positie en de deskundigheid van de rechter-commissaris, van belang. Omdat de inzet van de raadsheer-commissaris een direct verband kent met de inzet van de rechter-commissaris heeft de projectgroep het onderwerp raadsheer-commissaris als een vanzelfsprekend onderdeel gemaakt van haar studie en rapport.

Het verdient veel waardering dat de projectgroep, die voor het grootste deel bestond uit drukbezette rechters-commissarissen, in relatief korte tijd dit rapport tot stand heeft gebracht.

's-Gravenhage, april 2011
Hans Milius
Programmamanager Strafsector

¹ Overall waar in dit rapport 'hij' of 'zij', 'zijn' of 'haar', 'hem' of 'haar', zou moeten worden genoemd, is voor het leesgemak volstaan met de mannelijke vorm.

² CRC staat voor coördinerend rechter-commissaris, RC voor rechter-commissaris.

³ mr. W.A. Holland is per 1 januari. 2011 niet meer werkzaam als (coördinerend) rechter-commissaris.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Ten geleide

1. Inleiding
 - 1.1 Van marginalisering naar versterking
 - 1.2 Wijze van uitvoering
2. Het optreden van de rechter-commissaris
 - 2.1 Tussen Accusatoir en Inquisitoir
 - 2.2 De rechter-commissaris
 - 2.3 De ondersteuning
 - 2.4 De CRC en senior rechter-commissaris
3. De regievoerende rechter-commissaris
 - 3.1 Van 'op regie uitvoeren', naar 'regievoeren'
 - 3.2 Regie tijdens opsporing
 - 3.3 De regiebijeenkomst voor de strafzitting
 - 3.4 De praktijk nu en in de toekomst
4. Het ideaaltypische kabinet
 - 4.1 Versterking van het kabinet
 - 4.2 De formatie
 - 4.3 De ondersteuning in het land
 - 4.4 De huisvesting
5. Werving, selectie en opleidingen
 - 5.1 Werving en selectie
 - 5.2 Opleidingen rechter-commissaris
 - 5.3 Opleidingen griffier en juridische ondersteuning
 - 5.4 Opleidingen raadsheer-commissaris
6. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlagen

- I De wetgeving in relatie tot de positie van de rechter-commissaris
- II Zakelijke weergave expertmeeting
- III Kwantitatief overzicht van de kabinetten
- IV Een korte impressie vanuit de kabinetten
- V De positie van de raadsheer-commissaris
- VI Referentieprofielen kabinet rechter-commissaris
- VII Opleidingsoverzicht kabinet rechter-commissaris Straf

Samenvatting

Het gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van de rechter-commissaris bood in het verleden de mogelijkheid tot een onpartijdig en objectief onderzoek in een vroeg stadium van een strafrechtelijk onderzoek. De formele aanpassingen van de afgelopen jaren van het gerechtelijk vooronderzoek en van de bevoegdheden van de rechter-commissaris hebben tot gevolg gehad dat het gerechtelijk vooronderzoek aan betekenis heeft ingeboet en de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek belangrijk is beperkt. De officier van justitie heeft nadrukkelijk de leiding en verantwoordelijkheid voor het opsporingsonderzoek gekregen en de rol van de rechter-commissaris daarin is beperkt tot het verlenen van machtiging voor het toepassen van bepaalde opsporingsbevoegdheden en de toepassing van bepaalde dwangmiddelen. De rechter-commissaris heeft zijn rol behouden wat betreft het benoemen van deskundigen en het horen van getuigen en deskundigen. Het onderzoek dat aan het onderzoek ter terechtzitting voorafgaat, heeft door deze veranderingen een sterker accusatoir karakter gekregen waardoor meer de nadruk is komen te liggen op het onderzoek ter terechtzitting.

Teneinde eventuele onevenwichtigheden en onvolledigheden in het onderzoek beter dan tot nu toe in een eerder stadium dan het onderzoek ter terechtzitting te signaleren en aan te pakken wordt van de rechter-commissaris een actievere opstelling verwacht. Om dat in de praktijk te brengen wordt in het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris aan de rechter-commissaris naast zijn andere taken ook een regiefunctie toegekend. De rechter-commissaris kan op grond van deze bevoegdheid ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdediging, partijen bijeen roepen en aansporen om onderzoekswensen kenbaar te maken en uit te voeren. De effectiviteit van deze bevoegdheid is in belangrijke mate afhankelijk van de medewerking van partijen en kent in het wetsvoorstel tot nu toe geen sancties. Het accusatoire karakter van het vooronderzoek blijft daarmee in stand, waardoor de beoordeling van de evenwichtigheid en de volledigheid van het vooronderzoek nog steeds vooral ter terechtzitting zal plaatsvinden, hetgeen een belasting voor (de voortgang van) het onderzoek ter terechtzitting zal blijven vormen. Dit kan anders worden als aan de regievoering door de rechter-commissaris een formele sanctie worden verbonden. Daartoe wordt in dit rapport een voorstel gedaan. De taakuitoefening door de rechter-commissaris zal zich tijdens het vooronderzoek met het huidige wetsontwerp dus vooralsnog concentreren op het uitoefenen van toezicht op het proces van waarheidsvinding, en het, waar nodig en mogelijk binnen de beperkte bevoegdheden, treffen van corrigerende maatregelen om tot een evenwichtig en volledig onderzoek te komen.

Om al zijn taken (incl. de executietaken) goed uit te kunnen voeren moet de rechter-commissaris, naast het bezitten van kennis en vaardigheden die samenhangen met de inzet van opsporings- en dwangmiddelen, fysiek in staat zijn om de zware functie uit te oefenen en daarvoor de juiste attitude hebben. Niet iedere (straf)rechter beschikt over de eigenschappen om aan de functie van rechter-commissaris op adequate wijze invulling te geven. De bijzondere functie-eisen ten opzichte van een strafrechter vereisen een proces van werving, selectie en specifieke opleiding van de rechter-commissaris. Een referentieprofiel en opleidingsprogramma is daartoe ontwikkeld. De bijzondere functie-eisen brengen met zich mee dat een geringer aantal rechters in aanmerking komt om rechter-commissaris te worden. Deze omstandigheid noodzaakt op zichzelf al tot verlenging van de aanstellingsperiode tot minimaal vier jaar, maar is ook noodzakelijk vanwege kwaliteitsborging en met name een doelmatige aanwending van de opgedane kennis en ervaring.

Daarnaast wordt voorgesteld de functie senior rechter-commissaris te creëren om een promotiemogelijkheid te bieden voor de rechter-commissaris binnen het kabinet en om daarmee binnen het kabinet meer structurele aandacht te kunnen bieden aan opleidingen en kwaliteit.

Een versterking van de positie van de rechter-commissaris kan verder worden bewerkstelligd door de inzet van juridische medewerkers (de kabinetsecretaris) en een functionele versterking van de administratieve ondersteuning.

Formatief vereist een versterking van positie van de rechter-commissaris en de naleving van de termijnen uit het strafprocesreglement een verhoging van de formatiesleutel voor de rechter-commissaris tot 25% van het aantal strafrechters, zoals deze in het verleden gebruikelijk was. De herziening van de gerechtelijke kaart, waarmee het aantal rechtbanken en gerechtshoven zal afnemen, biedt daarnaast de mogelijkheid om te komen tot minder, maar formatief sterkere kabinetten. De versterking schuilt daarbij vooral in de toenemende intercollegiale contacten die binnen grotere kabinetten mogelijk zijn. Kwalitatieve kaders voor zowel de formatie als de huisvesting van de kabinetten worden in dit rapport uitgewerkt.

Ten slotte heeft de projectgroep aandacht besteed aan de samenwerking tussen de kabinetten rechter-commissaris van de rechtbanken en de gerechtshoven. De belangrijkste conclusie daarbij is dat een raadsheer-commissaris alleen dient te worden ingezet als daar goede redenen voor zijn. Daarbij moet vooral gedacht worden aan onderzoeken van beperkte omvang die weinig tijd vergen en die op korte termijn zijn af te ronden. De projectgroep is voorts van oordeel dat de raadsheer-commissaris aan dezelfde eisen dient te voldoen als de reguliere rechter-commissaris (en bij voorkeur rechter-commissaris is geweest) en dat de raadsheer-commissaris moet worden ingebed binnen het kabinet rechter-commissaris in de hoofdplaats van het ressort. Verder is de projectgroep van oordeel dat de toepassing van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een gedelegeerd rechter- en raadsheer-commissaris dient te geschieden volgens uniforme criteria.

Inleiding

1.1 *Van marginalisering naar versterking*

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de wetgever om de intensivering van de rol van het Openbaar Ministerie bij de opsporing kracht bij te zetten het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden geboden om vaker (en buiten het gerechtelijk vooronderzoek) zelfstandig opsporingsbevoegdheden uit te oefenen. De rol van de rechter-commissaris tijdens het vooronderzoek is daardoor belangrijk afgenomen. Deze ontwikkeling heeft wettelijk vorm gekregen met de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, die op 1 februari 2000 in werking zijn getreden. Nadien zijn er meer wetwijzigingen in werking getreden die het gerechtelijk vooronderzoek verder hebben uitgehold.⁴ Met andere woorden: waar de rechter-commissaris vroeger, via het laagdrempelige gerechtelijk vooronderzoek, relatief snel inhoudelijk betrokken werd bij het vooronderzoek en daar toezicht en controle op kon uitoefenen, wordt hij nu ingeschakeld als het niet anders kan en dan meestal incidenteel voor de inzet van bepaalde dwangmiddelen en dan meestal op basis van beperkte achtergrondinformatie.⁵ Als gevolg van deze verandering in de positie van de rechter-commissaris wordt bij het onderzoek ter terechtzitting meer aandacht besteed aan de vraag of het opsporingsonderzoek evenwichtig en volledig is geweest.

Een ander gevolg van deze verandering is dat de rechter-commissaris, die vaak snel weer een ander functie gaat bekleden, zich is gaan gedragen naar deze uitgeholde rol en zijn taakopvatting daaraan heeft aangepast. Van hem werd terugtreden verwacht en aan die verwachting is hij gaan voldoen.

Inmiddels is een formele versterking ingezet met het wetsvoorstel 'Versterking positie rechter-commissaris' en het wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken. De rechter-commissaris krijgt in de nieuwe opzet van het vooronderzoek in strafzaken een meer toezichthoudende en regievoerende rol. Hij zal ook moeten toezien op de voortgang van het opsporingsonderzoek, de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek en het procesdossier dat de basis vormt voor het onderzoek ter terechtzitting.

De rechter-commissaris zal in het bijzonder aan de regievoerende rol invulling moeten gaan geven. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de officier van justitie de leiding blijft houden over de opsporing en verantwoordelijk is voor de vervolging(sbeslissing). De rechter-commissaris kan in zijn toezichthoudende en regievoerende rol op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte of, in de door de wet bepaalde gevallen, ambtshalve, gebruik maken van de hem toekomende bevoegdheden. Het gerechtelijk vooronderzoek, dat in het verleden het kader vormde voor zijn optreden, komt als bijzondere vorm van onderzoek te vervallen. De rechter-commissaris zal gaan optreden als toezichthouder tijdens het vooronderzoek, als (regievoerende) onderzoeker indien zijn tussenkomst wordt gewenst, bijvoorbeeld in het geval van hem het horen van getuigen en deskundigen wordt verlangd, en als voorlopige hechtenisrechter. Daarnaast zal de rechter-commissaris ook in toenemende mate gaan functioneren als executierechter, waarbij hij hangende een oordeel van de rechter ter zitting snel, maar voorlopig kan besluiten over vrijheidsbeneming.⁶ Al deze rollen stellen (eigen) eisen aan de (persoon van de) rechter-commissaris.

⁴ Zo is bijvoorbeeld per 1 januari 2005 de inbeslagneming en het doorzoeken van een geautomatiseerd werk door de rechter-commissaris ook mogelijk gemaakt buiten het gerechtelijk vooronderzoek.

⁵ Zie in dezen ook Flora Lagerwerf, rechter-commissaris te Rotterdam in het artikel van Michel Knapen, Rechter-Commissaris in strafzaken steeds meer op afstand gezet, Hopen dat het goed gaat, Meester, nr. 6/7, 2007, pag. 59.

⁶ Artikel 15h Sv en Kamerstukken II, 32319, nr. 2, artikel 14fa inzake het wetsontwerp Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het project Versterking positie rechter-commissaris, dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak⁷ en het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafsectoren (LOVS) in het kader van het programma strafsector 2010 wordt uitgevoerd, vormt om die reden een materiële evenknie van het wetsontwerp. Beide zijn gericht op het behoud en, waar nodig, versterking van een goed evenwicht in het strafproces. In de literatuur en in verschillende notities binnen de Rechtspraak zijn de afgelopen jaren diverse aanbevelingen gedaan om deze materiële versterking te bewerkstelligen⁸. Inmiddels biedt ook het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris met bijbehorende kamerstukken (in het bijzonder Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 6 en 7) meer duidelijkheid over de koers en ambitie die de wetgever voor ogen staan, zodat mede daarmee de materiële versterking van de positie van de rechter-commissaris vorm kan worden gegeven. Die koers is, uiterst kort samengevat⁹, dat de rechter-commissaris door voldoende ervaring en specifieke deskundigheid op te bouwen zich in de visie van de wetgever meer moet kunnen toeleggen op de vervulling van zijn functie. Het is daartoe gewenst dat de functie langer wordt uitgeoefend dan nu gebruikelijk is. Ook is het gewenst dat het vervullen van de functie aantrekkelijker worden gemaakt, onder meer, door promotiemogelijkheden te bieden binnen het kabinet. Van de rechter-commissaris wordt bovendien een actievere opstelling verwacht en dat vereist ook een andere attitude. Dit moet tot uitdrukking komen in bekwaamheidseisen die aan de rechter-commissaris worden gesteld en daarop toegesneden opleidingen.

1.2 *Wijze van uitvoering*

Vooropgesteld moet worden dat het project geen wetenschappelijke studie betreft. De doelstelling is tweeledig, te weten: (a) het bevorderen dat de door de wetgever gewenste versterking van de positie van de rechter-commissaris in de praktijk op een zo goed mogelijke wijze vorm wordt gegeven en (b) het inventariseren van de noodzakelijke stappen om te komen tot een materiële versterking van de positie van de rechter-commissaris op alle deelgebieden, te weten capaciteit, kwaliteit en ondersteuning.

Hiertoe heeft de projectgroep geput uit managementinformatie die beschikbaar is bij de Raad voor de rechtspraak, en heeft zij, na een schriftelijke enquête te hebben uitgevoerd, ook gesprekken gevoerd met een groot aantal kabinetten in het land. Een expertmeeting (zie bijlage II) met ervaren deelnemers vanuit het Openbaar Ministerie, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de strafrechtadvocatuur, de wetenschap en de groep forensische deskundigen heeft er zorg voor gedragen dat er binnen en buiten de organisatie is gekeken. Uiteindelijk is het de projectgroep geweest die alle informatie heeft gewikt en gewogen en tot conclusies en aanbevelingen is gekomen.

⁷ Zie in deze ook de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014; Gericht op de samenleving, pag. 21, waarin de Raad voor de rechtspraak in het kader van de versterking professionaliteit en deskundigheid aangeeft bijzondere aandacht te zullen besteden aan de versterking van de functie van rechter-commissaris in strafzaken.

⁸ Zie onder meer: 'De strafrechter en profil', Raad voor de rechtspraak en LOVS, mei 2008 en 'In het belang van goede strafrechtspraak', Raad voor de rechtspraak, 4 mei 2006.

⁹ Verderop in het rapport wordt nog uitgebreid ingegaan op de visie van de minister en in bijlage I staat een korte weergave van alle relevante kamerstukken weergegeven.

Het optreden van de rechter-commissaris

2.1 *Tussen accusatoir en inquisitoir*

De functie van rechter-commissaris en de functie van het vooronderzoek zijn in de geschiedenis van de strafvordering regelmatig onderwerp van discussie. Van der Meij heeft daar in zijn proefschrift "De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk onderzoek" uitgebreid aandacht aan besteed.¹⁰ Van der Meij schetst aan de hand van de geschiedenis hoe de positie van de rechter-commissaris steeds wordt afgezet tegen de maatschappelijke ontwikkelingen, de behoefte aan repressie en de wijze van invulling van de verdedigingsfunctie. Als de behoefte aan repressie toeneemt, is de overheid minder snel geneigd om de rechter-commissaris in te schakelen. Een gevolg van deze ontwikkeling is wel dat de beoordeling van de kwaliteit van het onderzoek zich dan voornamelijk toespitst op de terechtzitting en dat het vooronderzoek accusatoir van aard wordt. Dat is ook de ontwikkeling die zich in de afgelopen jaren in Nederland heeft afgespeeld en die overigens het Nederlandse rechtssysteem beter laat aansluiten op de rechtssystemen in de landen om ons heen. In deze landen gaat ook veel meer aandacht naar het onderzoek ter terechtzitting. Tijdens de terechtzitting moet het tot een volledig en evenwichtig onderzoek komen dat ten grondslag ligt aan de rechterlijke beslissing.

Naast het feit dat de strafzittingen daarmee meer tijd zullen vragen en tot meer verwijzingen voor nader onderzoek reden zullen geven, vormt een belangrijk risico dat beoordeling- of inschattingfouten gemaakt tijdens het vooronderzoek moeilijker traceerbaar en corrigeerbaar zijn. Lacunes in strafdossiers ontstaan ook veelal in het begin van het onderzoek. Het is dan ook niet voor niets dat de onderzoekswensen van advocaten vaak betrekking hebben op de start van een onderzoek, dat wil zeggen de fase waarin elementaire keuzes ontstaan en waarbij de onafhankelijke en onpartijdige rechter een sterke en compenserende rol kan vervullen. Het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris vormt hierop een reactie. Door de rechter-commissaris al tijdens het vooronderzoek toe te laten zien op de evenwichtigheid en de volledigheid van het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie, krijgt het vooronderzoek iets terug van de inquisitoire aard die kenmerkend is voor het oorspronkelijke gerechtelijk vooronderzoek. De vraag waar de projectgroep zich dan nog wel voor gesteld ziet, luidt: hoe proactief moet de rechter-commissaris zijn? Wanneer vraagt een rechter-commissaris door op de inhoud en wanneer beperkt hij zich tot het toetsen van de geschreven en ongeschreven (rechts)normen en -waarden?

De projectgroep stelt voorop dat de rechter-commissaris zich actief moet opstellen bij de beoordeling van het opsporingsonderzoek in het geval hem blijkt van een onevenwichtig of onvolledig opsporingsonderzoek.¹¹ Maar die actieve houding kent zijn beperkingen in zijn formele bevoegdheden en de rol en verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris is niet primair verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek, dat is en blijft de officier van justitie. In het geval de rechter-commissaris gebreken in het opsporingsonderzoek signaleert, bijvoorbeeld tijdens de toetsing van dwangmiddelen of omdat hij daar op wordt geattendeerd, komt het - ook in de huidige wetsvoorstellen - nog vooral aan op het (informele) gezag van de desbetreffende rechter-commissaris om het onderzoek bij te sturen. Aan niet meewerken zijn immers geen sancties verbonden. Als er wel sancties worden gekoppeld aan de (regie)beslissingen van de rechter-commissaris, zal zijn invloed en zijn vermogen om bij te sturen aanzienlijk aan kracht winnen en zal de kwaliteit minder afhankelijk zijn van de persoon, dat wil zeggen van de tact en het gezag van de individuele rechter-

¹⁰ Meij, P.P.J. van der; De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek; Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging, Kluwer, 2010.

¹¹ Zie in dezen ook de Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 4, waarin het advies van de Raad van State en de reactie daarop van de minister worden weergegeven en waarin nader wordt ingegaan op de veranderende rol van de rechter-commissaris tijdens het vooronderzoek.

commissaris. Bij deze sancties kan gedacht worden aan het toepasselijk doen zijn ter terechtzitting van het noodzakelijkheids criterium ten aanzien van onderzoekswensen van partijen die niet tijdig zijn ingebracht bij de rechter-commissaris (al dan niet in het kader van een regiebijeenkomst). Daarnaast zou de rechter-commissaris de bevoegdheid kunnen krijgen om ambtshalve stukken aan het procesdossier toe te voegen¹², zodat hij de strafkamer adequaat kan informeren over alle door hem gepleegde regie-inspanningen en het resultaat daarvan.

2.2 *De rechter-commissaris*

De rechter-commissaris in strafzaken kenmerkt zich door zijn bijzondere taak als rechter in het vooronderzoek, zowel wat betreft de (toetsing van en de) toepassing van dwangmiddelen als wat betreft de waarheidsvinding, door de wisselende omgeving waarin hij zijn taak moet vervullen en door het solistische karakter van de functie. Hij heeft daarom een aparte plaats in de strafrechtspraak. Bovendien stellen de functiekenmerken eigen eisen aan de competenties van de rechter-commissaris. Het aantal taken van de rechter-commissaris is in de afgelopen jaren uitgebreid en inmiddels zijn hem de volgende rollen toebedeeld:

- Als toezichthouder:
 - o machtigen tot het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden,
 - o toezicht uitoefenen op de voortgang van het vooronderzoek,
 - o toezicht uitoefenen op de evenwichtigheid van de dossiervorming,
 - o geschillen beslechten als arbiter.
- Als onderzoeker:
 - o belast met het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen.
- Als voorlopige hechtenisrechter.
- Als executierechter.

De rol van toezichthouder wordt, zoals hiervoor al is beschreven, verdiept en verzaamd als gevolg van het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris¹³, het wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken en het wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden voordeelontneming.¹⁴ De rol van executierechter is nieuw en vloeit voort uit het wetsvoorstel Wijzigingen van de regeling van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling en het wetsvoorstel Rechterlijk gebied- en contactverbod.

De loods op het schip

Bij het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris staat voorop dat de leiding van het vooronderzoek in handen blijft van de officier van justitie. Dit uitgangspunt vormt een glazen plafond bij de zoektocht naar wegen om de strafvorderlijke positie van de rechter-commissaris te versterken. In bijlage I wordt uitgebreider ingegaan op het wetsvoorstel, maar samengevat volgt uit het wetsvoorstel dat de rechter-commissaris in beginsel niet op eigen gezag¹⁵ en zonder inschakeling van de officier van justitie op zoek gaat naar de waarheid. De rechter-commissaris ziet toe op de waarheidsvinding en bewaakt, voor zover partijen hem dat toestaan en hij betrokken is geraakt, dat dit op een rechtmatige, evenwichtige en volledige wijze plaatsvindt. Waar en wanneer nodig kan hij ter verificatie aanvullende onderzoekshandelingen (laten) uitvoeren. Sancties om de officier van justitie of de verdachte tot medewerking te dwingen kent het

¹² Dit recht wordt in de jurisprudentie wel aangenomen (zie Hoge Raad 7 mei 1996, NJ 1996, 687, r.o. 5.9), maar kent verder niet een zodanige wettelijke grondslag dat het Openbaar Ministerie daar altijd direct in mee wil gaan.

¹³ Kamerstukken II 2009-2010, 32177.

¹⁴ Kamerstukken II 2009-2010, 32194.

¹⁵ In een enkel uitzonderlijk geval kan de rechter-commissaris zelf besluiten onderzoekshandelingen te verrichten: namelijk wanneer de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld. Daarbij geldt echter nog steeds als uitgangspunt dat de rechter-commissaris enige afstand betracht tot de operationele beslissingen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de opsporing en vervolging in het vooronderzoek (Kamerstukken II 2009-2010, 32177. nr. 6, pag. 17-18).

wetsvoorstel niet en daarmee wordt de versterking van de positie van de rechter-commissaris begrensd.

In dit verband heeft de minister opgemerkt¹⁶ dat hij het College van procureurs-generaal zal vragen om een aanwijzing die de officier van justitie op het spoor moet zetten de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek te betrekken.¹⁷ Het is de vraag of de aanwijzing iets verandert aan de genoemde begrenzing in het optreden van de rechter-commissaris.¹⁸ De gedachten gaan namelijk uit naar criteria vergelijkbaar met de aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, waarin vooral de ernst van het feit en dus een formeel criterium, een rol van betekenis speelt. Ten aanzien van de toetsing van de volledigheid van het onderzoek blijft de rechter-commissaris in belangrijke mate afhankelijk van de officier van justitie, omdat niet hij, maar de officier van justitie bepaalt voor welk feitencomplex vervolging zal plaatsvinden. Het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris maakt met deze benadering duidelijk dat, ook in het licht van de versterking van de positie van de rechter-commissaris, de officier van justitie als enige kapitein op het schip verantwoordelijk is en blijft voor het opsporingsonderzoek en het daaruit vloeiende strafdossier.¹⁹ In dezelfde beeldspraak kan de rechter-commissaris volgens de projectgroep worden beoordeeld als de loods.

Materiële versterking naast formele versterking

De minister van Justitie onderkent dat naast een verbetering van de wettelijke, formele, positie van de rechter-commissaris (en die dus haar beperking kent in de voornoemde overwegingen) ook een feitelijke, materiële, versterking van de positie van de rechter-commissaris moet worden bewerkstelligd. Hij wil in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak aan die versterking werken, in de zin van een uitbreiding van het aantal rechters-commissarissen, een kwalitatieve versterking van de rechter-commissaris en een versterking op het punt van ondersteuning van de rechter-commissaris.²⁰ De projectgroep komt in haar rapport ook op dit punt tot conclusies en aanbevelingen. Uit de behandeling van het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris door de Vaste Commissie voor Justitie komen met betrekking deze aspecten, onder meer, de volgende punten naar voren²¹:

- *De taakopvatting van de rechters-commissarissen loopt sterk uiteen.*
- *Een actievere opstelling, een attitudeverandering is gewenst.*
- *Er moeten bekwaamheidseisen voor de rechter-commissaris komen.*
- *De rechter-commissaris moet zich specialiseren.*
- *De functie moet aantrekkelijker worden gemaakt; het moet geen tussenstation zijn.*
- *De rechter-commissaris moet promotiemogelijkheden hebben.*
- *Er moeten één of meer senior rechters rechter-commissaris zijn.*
- *De aanstellingsduur van de rechter-commissaris moet verlengd worden.*
- *Rechters moeten ook later in hun carrière rechter-commissaris kunnen worden of kunnen terugkeren als rechter-commissaris.*
- *Er moeten organisatorische verbeteringen komen.*
- *De koppeling van een zaak aan een rechter-commissaris moet worden verbeterd.*
- *De vele functiewisselingen zijn nadelig voor continuïteit.*

De uit de kamerstukken blijkende opvattingen over de (rechts)positie van de rechter-commissaris wijzen ook in de richting van een sterkere verankering van de positie van

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 6, pag. 10.

¹⁷ De officier van justitie is gehouden om de rechter-commissaris te voorzien van alle relevante stukken en inlichtingen die ten grondslag moeten liggen aan de regiebijeenkomst en die moeten voorkomen dat de rechter-commissaris met zijn onderzoekshandelingen het opsporingsonderzoek doorkruist (Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 6, pag. 21, onder 4.2).

¹⁸ Zie in dezen ook F. Vellinga-Schootstra, Versterking van de positie van de rechter-commissaris in strafzaken? Enkele opmerkingen naar aanleiding van het gelijknamige wetsvoorstel, Strafbblad, 2010, pag. 444, waarin, onder meer, wordt geageerd tegen een regeling bij aanwijzing.

¹⁹ Kamerstukken II 2009-2010, 32177, nr. 3, p. 14

²⁰ Kamerstukken II 2009-2010, 32177, nr. 3, p. 2.

²¹ Kamerstukken II 2009-2010, 32177, nr. 5 en nr. 6

rechter-commissaris, zoals die er was tot 1 juli 1992.²² Toen kwam beter tot uitdrukking dat de rechter-commissaris niet alleen werkzaam was voor zijn rechtbank, maar ook voor 'zijn hof', en was zijn vaste binding met concrete zaken beter in de wet vastgelegd. Daarnaast geldt in alle gevallen geldt dat de taken als toezichthouder, onderzoeker, voorlopige hechtenisrechter en executierechter aparte eisen stellen aan de personele invulling van de functie, zeker gezien de eis dat aan deze taken met inachtneming van wet en jurisprudentie op een stevige en magistratelijke wijze inhoud moet worden gegeven.

Functie-eisen

In bijlage VI is het gewenste, versterkte, functieprofiel beschreven van de rechter-commissaris. Gelet op dit profiel moet expliciet worden onderkend dat niet iedere (straf)rechter aanleg heeft om de functie van rechter-commissaris adequaat te vervullen. Hiermee samenhangend moet worden onderkend dat alleen die rechters deze functie dienen te vervullen die dat graag willen en ook kunnen. Het met tegenzin of met een niet bij de taak passende instelling deze kwetsbare, solitaire en moeilijke voorpostfunctie uitoefenen, kan zeer ongewenste effecten hebben en moet daarom vermeden worden. Voor deze voorpostfunctie is een stevige persoonlijkheid vereist met een actieve en praktische instelling en het vermogen om – met inachtneming van de magistratelijke positie – in uiteenlopende situaties met verschillende personen en organisaties tot een doeltreffende uitvoering van de taken te komen. Onregelmatige werktijden en werkdruk moeten niet als een bezwaar worden gezien en de vraag moet dan gesteld worden of het rechter-commissarischap volwaardig kan worden ingevuld bij een aanstelling voor minder dan vier dagen.

De rechter-commissaris dient te beschikken over een goede kennis van het strafrecht, het strafprocesrecht en de aanverwante wetgeving. Hij moet in staat zijn al doende snel te leren en te improviseren. Het is de rechter-commissaris meestal niet gegeven uitgebreid de tijd te nemen om een zaak op zijn strafvorderlijke merites te bestuderen. Hij dient steeds snel, effectief en solitair te beslissen en te communiceren, waarbij soms grote onzekerheidsmarges aan de orde kunnen zijn. Dit komt overigens niet alleen aan de orde tijdens de onderzoeken onder zijn leiding, maar ook bij zijn beslissingen over de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, tijdens het verhoren van verdachten, getuigen en deskundigen en tijdens allerlei andere ambtshandelingen. De rechter-commissaris dient zijn kennis direct te kunnen operationaliseren en dient over een belangrijke dosis tact en overtuigingskracht te beschikken. Het innemen van een afstandelijke, theoretische en passieve houding past niet bij een goede rechter-commissaris.

²² Artikel 168 Sv (oud)

1. In elke rechtbank zijn een of meer rechters-commissarissen belast met de behandeling van strafzaken.
2. Zij worden uit de leden der rechtbank door het gerechtshof voor den tijd van twee jaren benoemd, nadat de procureur-generaal en de voorzitter der rechtbank zijn gehoord, en zijn op hun verzoek steeds weer dadelijk benoembaar.
3. Zij kunnen op hun verzoek om gewichtige redenen voor den afloop van hun diensttijd door het gerechtshof worden ontslagen, nadat de procureur-generaal en de voorzitter der rechtbank zijn gehoord.

Artikel 169 Sv (oud)

De rechter-commissaris zet na afloop van zijn diensttijd de door hem aangevangene behandeling eener zaak voort en brengt die ten einde.

Artikel 170 Sv (oud)

1. Bij verhindering of ontstentenis van den rechter-commissaris wordt de dienst waargenomen door een zijner ambtsgenoten.
2. Is ook deze verhinderd of niet aanwezig dan geschiedt de waarneming door een vervanger of door vervangers van den rechter-commissaris, door de rechtbank uit hare leden aangewezen.

Roulatie

Zittingservaring is onmisbaar voor de rechter-commissaris. Hij moet weten wat speelt en kan gaan spelen op de terechtzitting en hij moet daarop kunnen anticiperen. Ook voor de communicatie met de zittingsrechter en de andere procespartijen is ervaring als zittingsrechter belangrijk, zeker als het gaat om grote, complexe en gevoelige zaken. Een beginnend rechter-commissaris moet om die reden ten minste twee jaar ervaring als strafrechter hebben, tijdens welke periode ook ervaring is opgedaan in het voorzitten van MK-zaken.²³ Een langere ervaring als zittingsrechter is echter gewenst. De aanscherping van de functie-eisen vereist op zichzelf daarnaast een langere benoemingsduur. Er zullen immers minder geschikte rechters beschikbaar zijn. Los daarvan is een langere benoemingsduur tot vier jaar noodzakelijk om de opgebouwde kennis en ervaring beter te benutten en om doelmatig gebruik te kunnen maken van de rechters-commissarissen die deze functie op niveau uitoefenen (en dat met plezier doen). De langere benoemingsduur is ook onvermijdelijk om aan de versterking van de positie van de rechter-commissaris daadwerkelijk inhoud te geven. Een verlenging van de functie daarna moet niet worden uitgesloten, maar om vergroeiing met de functie te voorkomen moet een verlenging worden beperkt tot ten hoogste twee jaar. Een terugkeer als rechter-commissaris na verloop van enige tijd is dan een betere optie.

Binnen de Rechtspraak wordt een discussie gevoerd over een Beleidskader rouleren rechters en opleidingen. Het voorstel luidt om beginnende rechters na vier jaar te laten rouleren naar een andere sector²⁴ en om de meer ervaren rechters na zes jaar te laten rouleren. Als belangrijkste reden wordt aangevoerd dat op deze wijze de deskundigheid voor een langere periode binnen de sector kan worden behouden en er meer mogelijkheden worden geboden voor het creëren van verdieping van kennis en vaardigheden. Beklemtoond wordt daarbij wel dat de voorgestelde rouleertermijnen niet als een op zichzelf staande norm moeten worden beschouwd, maar moeten worden geïntegreerd in het loopbaanbeleid. De hiervoor genoemde benoemingseis van twee jaar ervaring als strafrechter en de benoemingsduur als rechter-commissaris van minimaal vier jaar zijn nog niet in dit Beleidskader betrokken. Dit zal alsnog moeten gebeuren. Immers ook beginnende rechters moeten na twee jaar in aanmerking kunnen komen hun carrière de daaropvolgende vier jaar als rechter-commissaris voort te zetten. Los van de benoemingsduur is het ten slotte voor een deugdelijke afdoening van zaken gewenst dat de regel van artikel 169 Sv (oud) materieel of formeel weer in ere wordt hersteld: 'wat een rechter-commissaris begint, maakt hij in beginsel af', ook al heeft hij inmiddels (binnen de rechtbank) een andere functie.

2.3 *De ondersteuning*

Administratieve ondersteuning

De rechter-commissaris wordt in zijn werkzaamheden bijgestaan door de griffier, in de meeste gevallen een in kabinetszaken gespecialiseerde administratieve medewerker. Omdat kabinetsgriffiers vaak langer in dienst blijven van een kabinet dan een rechter-commissaris, is hun kennis en ervaring van belang voor het behouden van de continuïteit en eenheid binnen de hectiek van opsporings- en vervolgingsonderzoeken. Zij vormen met andere woorden vaak het geheugen van het kabinet. Hoewel computers en registers steeds belangrijker worden, beschikken zij over een schat aan *tacit knowledge*. De kabinetsgriffiers hebben eerst en vooral administratieve taken, waaronder het assisteren van de rechter-commissaris bij de uitvoering van zijn onderzoekshandelingen, zoals doorzoekingen, het opmaken van processen-verbaal van onderzoekshandelingen en verhoren. De griffier is ook verantwoordelijk voor het concipiëren van (standaard)beslissingen aan de hand van aanwijzingen van de rechter-commissaris, zoals bevelen tot inbewaringstelling, en hij onderhoudt dagelijks directe

²³ Zie in deze ook De Strafrechter en Profiel (2008) pag. 17.

²⁴ Op 17 juni ging het hierbij nog om een advies van de Raad aan de Presidentenvergadering om deze landelijke afspraken te maken (Brief Raad voor de rechtspraak d.d. 11 juni 2010, kenmerk UIT 1760 ONTW/YT). De Presidentenvergadering heeft nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen met betrekking tot dit advies.

contacten op werkniveau met partners in de keten. In sommige kabinetten wordt voor het (letterlijk) verbaliseren van verhoren ook wel gebruik gemaakt van ervaren notulisten, die als gelegenheidsgriffier worden ingehuurd, of van rechtenstudenten als buitengriffier, die de rechter-commissaris goede, maar beperkte, administratieve ondersteuning kunnen bieden.

Bij dit alles moet voor ogen worden gehouden dat de kabinetsgriffier als een 'visitekaartje' van het kabinet wordt beschouwd. De kabinetsgriffier heeft direct contact met, onder meer, advocaten, getuigen en officieren van justitie die vaak onder grote druk staan en moet dus in staat zijn om daar goed mee om te gaan, zodat zaken niet onnodig escaleren. De functie-eisen van de griffiers komen in belangrijke mate overeen met de landelijk vastgestelde referentieprofielen voor de administratieve medewerkers. Maar naast de daarbij passende essentiële competenties (mondelijke en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid, zorgvuldigheid, discipline, klantgerichtheid en voortgangscontrole) is het ook vereist dat de griffier stevig in zijn schoenen staat, basiskennis van het strafrecht heeft, vertrouwd is met het juridische jargon, beschikt over een grote dosis flexibiliteit en bereid (en in staat) is in onregelmatige diensten en buiten kantooruren te werken.

Verder geldt nog in algemene zin dat het hier uit de aard van de werkzaamheden in een kabinet om een vertrouwensfunctie gaat met een hoog afbreukrisico. Gelet op de hierboven geschetste competenties zijn de meeste rechters-commissarissen - zoals is gebleken uit de landelijke enquête - van oordeel dat de nieuwe eisen en de huidige rol van de griffier moeten leiden tot een landelijke herwaardering van de functie. Verder moeten voldoende opleidingsmogelijkheden beschikbaar zijn voor de griffier, die hem in contact brengen met de collega's in het land en hem de mogelijkheid bieden om binnen het kabinet door te groeien naar een hoger functieniveau en een andere taakinhoud binnen het kabinet.

Juridische ondersteuning

Zoals hiervoor beschreven worden door de Wet versterking positie rechter-commissaris aan de rechter-commissaris meer toezichthoudende taken toebedeeld en wordt van hem een actievare rol verwacht. De werkgroep heeft hieraan de vraag gekoppeld wat de rechter-commissaris uit handen genomen zou kunnen worden, waardoor hij zich meer kan richten op zijn kerntaken als toezichthouder en beslisser. De projectgroep heeft - voor de hand liggend - aansluiting gezocht bij de huidige ondersteuning van de zittingsrechter. Evenals bij de zittingsrechter kan de juridische ondersteuning in kwalitatieve en kwantitatieve zin bijdragen aan een adequate taakuitoefening van de rechter-commissaris. De juridische ondersteuning kan onder meer bestaan uit het op aanwijzing van de rechter-commissaris voorbereiden van beslissingen, het ontsluiten van dossiers, het volgen van lopende onderzoeken en het signaleren van aandachtspunten.

Deze visie op de mogelijke taken van de juridische ondersteuning brengt met zich mee dat die ondersteuning van voldoende niveau moet zijn. Hiervoor zijn verschillende oplossingen denkbaar - variërend van junior tot en met senior juridisch medewerker. De invulling is afhankelijk van de grootte en aard van de zaken en de wensen van de kabinetten. Naar verwachting zal het in de meeste gevallen gaan om een juridisch medewerker die ervaring als griffier bij strafzittingen heeft opgedaan.²⁵ Uiteraard is specifieke kennis van opsporingsbevoegdheden en de toepassing van dwangmiddelen e.d. noodzakelijk, maar omdat deze betrekkelijk eenvoudig kan worden verkregen met opleidingen is het belangrijker dat de betreffende medewerker in staat is, en de attitude heeft, om zijn werkzaamheden uit te voeren onder grote druk en met een flexibiliteit die inherent is aan het kabinet rechter-commissaris. Deze persoonlijke eigenschappen en competenties maken het verschil met het landelijk vastgesteld referentieprofiel van een gerechtssecretaris. Net als voor de rechter-commissaris geldt dat elke gerechtssecretaris

²⁵ Het zal dan veelal gaan om een senior gerechtssecretaris, schaal 10.

binnen het kabinet geschikt is om als gerechtssecretaris (griffier) ter terechtzitting op te treden, maar dat niet elke zittingsgriffier geschikt is om als secretaris binnen het kabinet te werken. Naar de opvatting van de projectgroep zou dit verschil ook tot uiting moeten komen in de waardering van de secretaris die werkzaam is binnen het kabinet.

2.4. *De coördinerend en senior rechter-commissaris*

De coördinerend rechter-commissaris (CRC) is veelal een meewerkend rechter-commissaris die leiding geeft aan het kabinet, toeziet op de kwaliteitszorg en het kabinet vertegenwoordigt binnen en buiten het gerecht. Het verdient de voorkeur dat een coördinerend rechter-commissaris al eerder rechter-commissaris is geweest. Als dat niet zo is, dienen aan zijn kennis en ervaring eisen te worden gesteld die overeenkomen met het niveau van een rechter-commissaris met ten minste twee jaar werkervaring als rechter-commissaris. Een coördinerend rechter-commissaris moet dus een ervaren rechter-commissaris zijn met managementervaring of daarvoor in ieder geval aanleg hebben. Al langer wordt daarnaast binnen de Rechtspraak en in de politiek aangedrongen op de beschikbaarheid van een meer ervaren rechter-commissaris, met de rang van vicepresident in de rechtbank. Deze senior rechter-commissaris zou zich "kunnen ontfemen over de meest complexe en omvangrijke opsporingsonderzoeken, en tevens een rol kunnen spelen bij de opleiding en begeleiding van minder ervaren collega rechters-commissarissen".²⁶

De senior rechter-commissaris

Voor het behandelen van de "meest complexe en omvangrijke opsporingsonderzoeken" is de functie van een senior rechter-commissaris volgens de projectgroep niet noodzakelijk omdat sinds jaar en dag is gebleken dat ook ervaren rechters-commissarissen met voldoende aanleg voor het werk zeer goed in staat zijn deze onderzoeken te doen. Bij een betere selectie van rechters-commissarissen aan de hand van aangescherpte eisen zal in beginsel iedere rechter-commissaris in staat moeten zijn om na verloop van tijd dergelijke onderzoeken te doen. Het belang van de functie van senior rechter-commissaris ligt dan ook vooral op het gebied van de inhoudelijke taken, zoals consultatie, intervisie, opleidingen en andere vormen van kwaliteitszorg, zodat daarmee de 'tacit knowledge' en 'skills' van de rechters-commissarissen gehandhaafd en geborgd blijven binnen het kabinet. Daarnaast is de functie van belang voor het creëren van een doorgroeimogelijkheid voor daarvoor in aanmerking komende rechters-commissarissen en voor een terugkeermogelijkheid voor de senior rechter of raadsheer die al eerder rechter-commissaris is geweest.

Zowel voor de coördinerend rechter-commissaris als voor de senior rechter-commissaris zijn in bijlage VI de gewenste functieprofielen beschreven.

²⁶ Kamerstukken II 2009-2010, 32177, nr. 6, pag. 3, derde alinea en De Strafrechter en Profiel (2008) paragraaf 8.4.1, pag. 112, eerste alinea en paragraaf 11.7, vierde alinea, pag. 172.

De regievoerende rechter-commissaris

3.1 *Van 'op regie uitvoeren', naar 'regievoeren'*

De term 'regievoerende rechter-commissaris' is geënt op het nieuwe artikel 185 Sv, waarin de rechter-commissaris ten behoeve van een goed verloop van het onderzoek de officier van justitie en verdachten²⁷ voor hem kan laten verschijnen "teneinde de stand van zaken in het onderzoek te bespreken". In het tweede lid van het artikel wordt deze handeling genoemd als een regiebijeenkomst, waarmee de rechter-commissaris ook termijnen kan stellen aan de officier van justitie en de verdachte om respectievelijk vorderingen of verzoeken tot het verrichten van onderzoekshandelingen in te dienen. In de memorie van toelichting²⁸ wordt over de regiebijeenkomst het volgende opgemerkt:

"Het gaat om een regiebijeenkomst, waarin onder andere de resultaten van het door de rechter-commissaris verrichte onderzoek kunnen worden doorgenomen. De regiebijeenkomst biedt voorts de mogelijkheid om aanvullende wensen tot het verrichten van onderzoekshandelingen aan de orde te stellen. De regiebijeenkomst kan tot slot ook worden gebruikt om samen het verdere verloop van het onderzoek door te nemen, met name met het oog op afstemming tussen de onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris verricht en het opsporingsonderzoek van de officier van justitie. Daarbij zal gelet worden op het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek; het laatste met het oog op een optimale voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting."

De regiebijeenkomst wordt als voorbeeld genoemd van een bevoegdheid die de rechter-commissaris op eigen initiatief kan gebruiken om tot een goede uitoefening te komen van zijn toezichthoudende en, wanneer aan de orde, onderzoekende taak. Verder dient de regiebijeenkomst ook te leiden tot "een evenwichtig en volledig onderzoek dat zonder onnodige vertraging kan worden afgerond." De wetgever wil met andere woorden dat de rechter-commissaris regie voert, in plaats van dat hij op regie uitvoert. Een dergelijke omslag snijdt onvermijdelijk de spanning aan die kan bestaan tussen de officier van justitie als leider van het onderzoek en de rechter-commissaris als toezichthouder op het onderzoek. Op dit onderwerp zal in de volgende paragrafen dieper worden ingegaan.

3.2 *Regie tijdens opsporing*

Opsporing vormt bij uitstek het domein van de officier van justitie. De officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek, is *dominus litis*. Het staat de officier van justitie daarmee tot het moment van het uitroepen van de strafzaak vrij om het onderzoek uit te breiden tot andere strafbare feiten of voor één of meer feiten van vervolging af te zien. Aan dit soort keuzes liggen, vooral in de grotere en complexe onderzoeken, tactisch-operationele en strategische overwegingen ten grondslag, waar de rechter, gelet op het opportuniteitsbeginsel, niet snel in moet treden. Uiteraard hangt dit in belangrijke mate af van de aard van de zaak (bijv. in het geval van een moordzaak, waarin de aard en omvang van de verdenking snel bekend is en een regiebijeenkomst heel doelmatig kan zijn). Wel ziet de rechter op sleutelmomenten, dat wil zeggen op momenten dat de officier van justitie een machtiging of andere instemming van de rechter nodig heeft, toe op de naleving van allerlei geschreven en ongeschreven rechtsnormen. De kaders daarbij worden steeds vastgesteld door de officier van justitie in de vorm van een geformuleerde verdenking of voorlopige tenlastelegging.

Hiermee is niet gezegd dat de rechter-commissaris in het geheel geen regie voert, maar vaak is er in deze fase sprake van een stille regie. Zo zal een ervaren rechter-commissaris bij het afgeven van bijvoorbeeld een machtiging voor het tappen van een telefoon naast een beoordeling van de rechtmatigheid en proportionaliteit ook letten op

²⁷ Hoewel artikel 185 Sv (wetsontwerp) spreekt over de verdachte die in het kader van een regiebijeenkomst voor de rechter-commissaris verschijnt, is de praktijk dat verdachten, anders dan om te worden verhoord, bij uitzondering voor de rechter-commissaris verschijnen.

²⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 3, pag. 17.

de voortgang van het onderzoek mede gelet op de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek. Uitgangspunt voor de projectgroep is dat het Openbaar Ministerie en de verdediging zo veel mogelijk aan de eigen rol inhoud geven. Hoe beter deze partijen dat doen, hoe minder bijsturing door de rechter-commissaris noodzakelijk zal zijn. In situaties waar partijen of één van de partijen de eigen rol onvoldoende waarmaakt, zal de rol van de rechter-commissaris moeten toenemen. De rechter-commissaris moet daartoe dan wel met adequate bevoegdheden worden toegerust.

3.3 *De regiebijeenkomst voor de strafzitting*

De meeste grotere strafrechtelijke onderzoeken kennen een opsporingsfase waarin een verdachte wordt opgespoord en een bewijsfase waarin met het oog op de meest waarschijnlijke tenlastelegging belastend en ontlastend bewijs wordt verzameld. Deze bewijsveredeling moet ertoe leiden dat een evenwichtig en volledig dossier aan de rechtbank kan worden voorgelegd. Onnodige vertragingen ter terechtzitting vanwege een onvolledig procesdossier kunnen hierdoor zo veel mogelijk worden voorkomen. Deze benadering, die typisch is voor de Nederlandse 'dossierrechtspraak', legt de nadruk vooral op het vooronderzoek. Verklaringen van getuigen, verdachten, technisch en ander bewijs moeten voorafgaande aan de zitting beschikbaar komen in een kwaliteit die nader of aanvullend onderzoek zo veel mogelijk overbodig maakt. Hier kunnen de regiebijeenkomsten in bepaalde zaken uitkomst bieden. De inzet op het vooronderzoek kent wel zijn begrenzingen in onder meer de ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie, waarin meer wordt aangestuurd op het verhoren van bijvoorbeeld getuigen ter terechtzitting²⁹, maar ook in de wet zelf die met betrekking tot getuigen die op de terechtzitting aanwezig zijn het verdedigingsbelang aanwijst als criterium om te toetsen of het horen van de getuige kan worden afgewezen.³⁰ Verder zijn er getuigen, zoals de betrouwbaarheidsgetuige³¹, die meestal op de terechtzitting worden gehoord. In deze gevallen is een verhoor ter terechtzitting noodzakelijk om de rechters zelf een goed oordeel te kunnen laten vormen over de (bewijs)waardering van de betreffende verklaring.

Regiebijeenkomst, regiezitting en pro-formazitting

Hiermee wordt duidelijk dat de regiebijeenkomst geen allesomvattende oplossing kan bieden. Een regiebijeenkomst kan slechts tot op zekere hoogte vertragingen voorkomen en moet zich dus concentreren op het voorkomen van *onnodige* vertragingen. Dat wil zeggen vertragingen die voorzienbaar zijn, omdat het handelt om onmisbare bestanddelen of aspecten van het procesdossier (bijvoorbeeld relevante getuigen die niet zijn gehoord, resultaten van technisch onderzoek die nog ontbreken in het dossier). De bereidheid van de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman om mee te werken aan een dergelijke regiebijeenkomst is afhankelijk van de door hen gekozen strategie. Aan deze medewerking zijn ook geen wettelijke sancties verbonden, maar een bewust nalaten tijdens een vooronderzoek kent natuurlijk een procesrisico³² al lijkt dit in de praktijk slechts een beperkt risico te zijn. Om die reden stelt de projectgroep voor om aan het niet tijdig inbrengen van onderzoekswensen bij de rechter-commissaris een wettelijk gevolg te verbinden, namelijk het toepasselijk doen zijn ter terechtzitting van het noodzakelijkheids criterium met betrekking tot niet tijdig bij de rechter-commissaris ingediende onderzoekswensen.³³ De doelstelling dat de rechter-commissaris een regiebijeenkomst belegt om te komen tot een evenwichtig en volledig procesdossier

²⁹ A.E. Hartevelt, e.a., *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Kluwer, 2004, pag. 120-121.

³⁰ Artikel 287, tweede lid juncto 288, eerste lid onder c Sv.

³¹ Hiermee worden getuigen bedoeld die een sleutelrol kunnen vervullen in de bewijsconstructie en waarvan de betrouwbaarheid ter discussie staat of ter discussie kan komen te staan.

³² Sancties op het niet-naleven van termijnen worden niet gegeven in het wetsvoorstel, waarschijnlijk in de gedachte dat in de gevallen dat dat niet goed is gelukt, het uiteindelijk aan de strafrechter(s) is om eventuele sancties op te leggen. Artikel 199 Sv biedt de rechter-commissaris daarnaast nog een mogelijkheid om vormverzuimen zo veel mogelijk te herstellen. Van der Meij geeft aan dat de onuitgeschreven gedachte achter deze herstelmogelijkheid samenhangt met de verschuiving van het zwaartepunt in de onderzoeksfases. Een eerder herstel kan daarbij ook schade vanwege de doorwerking van onrechtmatigheid in het bewijsmateriaal voorkomen.

³³ Zie ook paragraaf 2.1.

vergt nog wel enige uitwerking. Zo moet om de doelstelling te kunnen realiseren in de eerste plaats bekend zijn dat de officier tot vervolging overgaat en welke tenlastelegging de officier van justitie daarbij voor ogen heeft. Tegelijkertijd moet het procesdossier tijdig beschikbaar zijn om te kunnen bepalen welk nader onderzoek nog moet plaatsvinden. Ten slotte moet de verdediging bereid zijn om voor de zitting inzicht te geven in de te voeren verweren³⁴, zodat kan worden nagegaan of het dossier de noodzakelijke informatie verschaft om daarover te kunnen oordelen. Al deze voorwaarden zijn, afhankelijk van de aard en soort zaak, pas goed in te lossen als de dagvaarding is uitgegaan en dat is ook de reden dat in de rechtspraak de regiebijeenkomst vaker voorkomt in de vorm van een regiezitting.³⁵ Zeker als het om het voeren van regie gaat is het moeilijk om tot algemene regels te komen. Veel hangt af van de aard en omvang van de zaak, de beschikbaarheid van het dossier en de bereidwilligheid van de betrokkenen. Soms biedt een regiebijeenkomst georganiseerd door de rechter-commissaris uitkomst, maar soms blijken regieafspraken alleen ter terechtzitting te kunnen worden gemaakt.³⁶ Voor de rechter-commissaris is van belang alle mogelijkheden te kennen en steeds alert te zijn op de beste mogelijkheid om in overleg met officier van justitie, verdachte en raadsman te komen tot een optimale behandeling van de zaak aan de hand van een volledig en evenwichtig procesdossier.

Belangrijker voor de continuïteit van het proces is de noodzaak om een strafzaak, vanaf de eerste betrokkenheid van de zittingsrechter (bijv. de pro-forma- of regiezitting), zo veel mogelijk door dezelfde zittingsrechter(s) te laten behandelen. Dat voorkomt dat meer rechters dan noodzakelijk zich in het dossier moeten inlezen en dat onderzoekshandelingen moeten worden herhaald.

3.4 *De praktijk nu en in de toekomst*

Hoewel niet formeel beschreven in het Wetboek van Strafvordering voert de rechter-commissaris ook nu al regie. Dat vindt meestal op drie niveaus plaats:

- In de vorm van 'stille' regie in de (voor)fase voor de aanhouding, waarbij bijvoorbeeld met de officier van justitie wordt overlegd over de noodzakelijkheid van het taponderzoek (hoe lang moet er worden getapt?; wie wel, wie niet?; waarom, gelet op bijvoorbeeld de proportionaliteit, worden andere opsporingsmiddelen niet ingezet?)
- De regie van de actieve rechter-commissaris die ambtshalve getuigen oproept.³⁷
- De rechter-commissaris die, thans nog zonder wettelijke basis, een regiebijeenkomst houdt, zoals nu in het wetsvoorstel wordt beschreven.

Uit de enquête uitgevoerd door het projectteam blijkt dat meer dan de helft van het aantal kabinetten ervaring heeft met het organiseren van regiebijeenkomsten. Het gaat daarbij veelal om de grotere, soms (mega)strafzaken. In kleinere zaken vindt de, meer informele, regie vaak plaats door middel van een telefonisch overleg. Ook wordt wel gebruik gemaakt van een "start- of voortgangs" momentum, waarbij voor de start van een getuigenverhoor, en buiten aanwezigheid van de getuige, de stand van zaken wordt opgemaakt in samenspraak met de officier van justitie en de raadsman van de

³⁴ Voor de goede orde moet hierbij worden opgemerkt dat de verdediging daar natuurlijk nooit toe gedwongen of aan gehouden kan worden. De verdediging kan en mag zijn eigen strategie voeren in het belang van de verdachte. Er zijn Europeesrechtelijk enige uitzonderingen ontstaan bijvoorbeeld door het Mantovanelli-arrest (NJ 1998, 278), die maken dat verzoeken om contra-expertise door de verdediging tijdig en gemotiveerd moeten worden gedaan.

³⁵ De aanduiding 'regiezitting' wordt gebruikt voor een pro-formabehandeling waarin beslissingen worden genomen over getuigenverhoor en andere onderzoekswensen. Overigens worden beide termen nog wel eens door elkaar gebruikt.

³⁶ In de huidige wetgeving is de 'omslag' bijzonder groot wanneer de zaak op de zitting gekomen is. Vanaf dat moment is de officier van justitie geen dominus litus meer en bepaalt de rechter alle onderzoekshandelingen, al kan het opsporingsonderzoek parallel verder lopen. De projectgroep stelt de vraag aan de orde of de wetgever de keuze zou moeten maken om, binnen nauwkeurig omschreven grenzen, de rechter-commissaris gaande het onderzoek een meer bepalende rol te geven met betrekking tot het te verrichten onderzoek, gelijk de zittingsrechter na uitroeping van de zaak opeens wel heeft. De projectgroep realiseert zich dat dit een grotere systeemwijziging met zich brengt en dat is ook de reden waarom dit aspect verder onbesproken blijft.

³⁷ Op grond van bijv. artikel 36e, eerste lid Sv.

verdachte. Relevant voor de ervaring van de rechter-commissaris wordt in dit verband ervaring met mega-strafzaken genoemd.

Meer in het bijzonder is er in Den Haag ervaring opgedaan met regiezittingen voor de inhoudelijke behandeling in de zogenaamde WIM-zaken. In dergelijke zaken is vaak sprake van een terugverwijzing met een zeer royale rol voor de rechter-commissaris. Omdat in die zaken veel gereisd moet worden en de getuigenverhoren vaak lang duren, is een regiebijeenkomst dan zinvol. In Rotterdam en 's-Hertogenbosch is ook ervaring opgedaan met regiebijeenkomsten in de grotere zaken. Uit deze bijeenkomsten is duidelijk geworden dat vooral een krachtige en ervaren rechter-commissaris noodzakelijk is, die met het Openbaar Ministerie afspreekt wanneer een dossier klaar is en met de verdediging binnen welke termijn de onderzoekswensen ingediend moeten zijn. In Amsterdam worden ongeveer drie tot vier regiebijeenkomsten per jaar georganiseerd. Voor alle regiebijeenkomsten geldt dat zij, vanwege het ontbreken van directe sancties, gebaseerd zijn op vrijwilligheid. In de rechtbank 's-Hertogenbosch wordt gewerkt met een regiemodel waarbij een ervaren rechter-commissaris, die geen onderzoekshandelingen in het vooronderzoek heeft verricht, deelneemt aan de zittingscombinatie om vervolgens, als gedelegeerd rechter-commissaris met een relatief open verwijzing, alle noodzakelijke getuigen te horen en daarvoor regie te voeren in samenspraak met het openbaar ministerie en de verdediging. Dit model dat wordt begrensd door het verbod van art. 268, tweede lid Sv, verdient nader onderzoek en uitwerking, omdat het zorgt voor een goede kennisoverdracht van en naar de zittingscombinatie.

Wat betreft de toekomst moet worden vastgesteld dat er verschillende mogelijkheden zijn om invulling te geven aan het voeren van meer regie op het procesdossier richting de strafzitting, maar dat de mogelijkheden daartoe ook in belangrijke mate afhangen van de ruimte die daarvoor wordt geboden door de officier van justitie, de verdachte en zijn verdediging. Bij voorlopig gehechten is in de eerste 90 dagen het onderzoek vaak nog niet afgerond en kunnen de raadslieden hun onderzoekswensen ook niet altijd goed bekend maken. Die duidelijkheid groeit gedurende het onderzoek tot het moment van de behandeling ter terechtzitting. Vanaf dat moment voert de (voorzitter van de) betreffende strafkamer de regie. In die fase kan op grond van artikel 316 lid 2 Sv, in zich daarvoor lenende gevallen, naast de rechter-commissaris, - uitsluitend met instemming van partijen - een gedelegeerd rechter-commissaris, uit de zittingsamenstelling worden aangewezen die verhoren kan doen en vervolgens deel kan blijven nemen aan de behandeling ter terechtzitting. In dit verband wordt opgemerkt dat het verre de voorkeur verdient dat een zaak van af het begin, dus vanaf de eerste pro-forma zitting en regiezitting, door een vaste samenstelling wordt behandeld. Hier valt veel te winnen. Als dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de rechtbank niet in staat is om vanaf de eerste pro-forma- of regiezitting een vaste combinatie vrij te maken, kan een geclausuleerde verwijzing³⁸ naar de rechter-commissaris plaatsvinden.

³⁸ Geen open verwijzing maar een goed omschreven opdracht waaraan wordt toegevoegd dat de rechter-commissaris voor het overige kan doen wat hij noodzakelijk acht (bijv. in het geval een getuigenverhoor de gedelegeerd rechter-commissaris en/of partijen noodzaakt tot het (aanvullend) horen van andere getuigen).

Het ideaaltypische kabinet

4.1 *Versterking van het kabinet*

Hieronder wordt een beschrijving gegeven van een ideaaltypisch kabinet, dat wil zeggen een kabinet dat naar de opvattingen van de projectgroep kan voldoen aan alle noodzakelijke kwaliteitseisen die aan een kabinet worden gesteld. Zonder nog in te gaan op allerlei achtergronden en details ziet dit kabinet er als volgt uit:

- Eén coördinerend rechter-commissaris
- Ten minste één senior rechter-commissaris
- Ten minste vier fte's rechters-commissarissen
(op basis van 25% van het aantal fte's strafrechters)
- Ten minste één gerechtssecretaris
- Ten minste één administratieve medewerker per rechter-commissaris
- Voldoende goede verhoor- en spreekkamers (ook voor het gebruik van Openbaar Ministerie, verdediging en bijv. de reclassering)
- Eigen, goed geluidsgeïsoleerde werkkamer voor elke rechter-commissaris en juridische medewerker
- Goed uitgerust front-office
- Adequate technische ondersteuning (bijv. telehoorfaciliteiten, spraakcomputers, laptops).

Bij de beschrijving van dit ideaaltypische kabinet is rekening gehouden met een aantal invloeden op de werkbelasting van het kabinet, te weten:

- *De ervaring met de werkdruk op dit moment*
Door middel van de enquête en gesprekken in het land is informatie verkregen over de ervaren werkbelasting. In bijlage IV is een korte impressie beschreven van deze ervaringen en daaruit blijkt dat meer dan de helft van de kabinetten verwacht niet te kunnen voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het Landelijk strafprocesreglement. De effecten op de werkbelasting van de Wet versterking positie rechter-commissaris worden verder met zorg tegemoet gezien, waarbij er veel zal afhangen van de wijze waarop het Openbaar Ministerie invulling zal geven aan de nieuwe wet.³⁹
- *Versterking en uitbreiding van taken*
Een belangrijke invloed op de aard en omvang van de taken van de rechter-commissaris worden uitgeoefend door de voorgestelde wetswijzigingen Versterking positie rechter-commissaris en Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken. Zoals hiervoor al is gesignaleerd zullen de wetswijzigingen, hoewel de wetsbepalingen daar niet dwingend op sturen, een taakverzwaring inhouden voor de rechter-commissaris. Zo impliceert het regievoeren door de rechter-commissaris een grotere proactieve inzet van de rechter-commissaris dan op dit moment aan de orde is. Ook in andere wetten en wetsvoorstellen worden steeds meer taken aan de rechter-commissaris toebedeeld, zoals executietaken (bijvoorbeeld de wet

³⁹ Overigens zijn er meer ontwikkelingen die van invloed zijn of worden op de werkdruk van de kabinetten. Zo geeft de Wet deskundigen in strafzaken vanwege het ontbreken van een gevuld deskundigenregister van het NRGD reden tot veel extra activiteiten van de rechter-commissaris en wordt ook in steeds meer wetsvoorstellen besloten tot een (voorlopige) toetsing van de rechter-commissaris (zie bijlage I, paragraaf 3: Overige van belang zijnde wetswijzigingen). Hoewel niet nader onderzocht kan een toename van de werkdruk onder zittingsrechters er ook toe leiden dat sneller dan nodig en gewenst zaken worden verwezen naar de rechter-commissaris, die daarop zelf onder een grotere werkdruk komt te staan

Voorwaardelijke invrijheidstelling en het wetsontwerp Justitiële voorwaarden⁴⁰), waarin de rechter-commissaris vooruitlopend op een inhoudelijke behandeling een voorlopig besluit neemt over de hervatting of tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Al deze taakverzwaringen moeten worden meegewogen in de noodzakelijke formatie van het kabinet.

- *Roulatie*

De opleidings- en ervaringseisen die worden gesteld aan de rechter-commissaris maken dat deze kennis en ervaring onvoldoende worden benut als de roulatietermijn twee jaar bedraagt. Algemeen wordt daarom door rechters-commissarissen aangenomen dat een roulatietermijn van twee jaar als te kort moet worden beschouwd. Een termijn van minstens vier jaar, met een mogelijkheid tot verlenging tot bijvoorbeeld totaal zes jaar aaneengesloten, lijkt noodzakelijk om een doelmatige ontwikkeling binnen het kabinet door te maken.⁴¹ In deze vier tot zes jaar zou het voor diegenen die de kwaliteit en ambitie hebben mogelijk moeten zijn om door te groeien tot senior rechter-commissaris. Uiteraard betreft deze roulatietermijn geen wetmatigheid. De uitvoering is zo afhankelijk van de persoon van de rechter (persoonlijke eigenschappen en competenties) dat per rechter-commissaris vastgesteld moet worden wat een verstandige termijn is voor de persoon zelf en voor de organisatie. Dit hoeft ook minder belastend te zijn voor de omgeving en voor het kabinet als men met betrekking tot de roulatie duidelijke afspraken maakt over het afronden van zaken die de betreffende rechter-commissaris inmiddels heeft aangevangen.

- *Herziening gerechtelijke kaart*

De herziening van de gerechtelijke kaart is op dit moment actueel en komt er in grote lijnen op neer dat er met minder arrondissementen en ressorten zal worden volstaan. Er is geen reden om te veronderstellen dat deze organisatorische opschaling een belangrijke invloed zal hebben op de werklast van de rechter- of raadsheer-commissaris, maar het biedt wel de mogelijkheid om capaciteit en kwaliteit beter in balans te brengen. Een vraag waar hieronder nog nader op zal worden ingegaan is de vraag in hoeverre de kabinetten rechter-commissaris van deze fusiegerechten ook feitelijk bij elkaar moeten worden gebracht.

4.2 De formatie

Rechter-commissaris

Hoewel niet erkend als algemeen geldende regel⁴² mag er toch wel een verband worden verondersteld tussen kwaliteit en kwantiteit. *'Om je werk goed te kunnen doen, moet je de beschikking krijgen over voldoende tijd'*. Van de daaropvolgende discussies over de gewenste kwaliteit en de noodzakelijke tijd zijn er inmiddels veel gevoerd. Binnen de Rechtspraak zijn er worden er om dezelfde reden tijdschrijfonderzoeken uitgevoerd die uiteindelijk hun weerslag krijgen in de zogenaamde Lamicie-tabellen met normatieve behandel tijden.⁴³ Deze Lamicie-tabellen zijn richtinggevend voor de bemensing van strafsectoren (aantal fte's aan strafrechters). Omdat de werkzaamheden van de rechter-commissaris te divers van aard zijn om als werklast te laten beoordelen in de vorm van

⁴⁰ Bedoeld wordt het wetsontwerp Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (Kamerstukken II 2009-2010, 32319).

⁴¹ Het gaat er hierbij dus om dat de rechter-commissaris voldoende tijd krijgt om zich tot een bepaald niveau te ontwikkelen en daarna ook de tijd krijgt om die ervaring aan te wenden voor het werk en op enig moment weer over te dragen aan beginnend rechters-commissarissen en raadsheren-commissarissen.

⁴² Onder sommige kwaliteitsdenkers bestaat de overtuiging dat kwaliteit niet samenhangt met capaciteit, maar met anders werken. Wat daar ook van zij, zeker lijkt wel dat er een ondergrens bestaat in capaciteit om een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren.

⁴³ Lamicie staat voor LAsT MI nute CommissIE, d.i. de werkgroep die een aantal weegfactoren heeft geformuleerd die ten grondslag zijn gelegd aan de huidige wijze van financiering van de Rechtspraak.

een kwantificeerbare output, is er in het Besluit financiering rechtspraak⁴⁴ aanvankelijk voor gekozen om de inzet van rechters-commissarissen en griffiers te koppelen aan het aantal strafrechters binnen een rechtbank. Als er meer strafzaken zijn en dus ook meer strafrechters, zal het aantal activiteiten van de rechter-commissaris tijdens het vooronderzoek naar verwachting evenredig toenemen. Op deze wijze is in het verleden de volgende formatiesleutel vastgesteld⁴⁵:

3. In afwijking van het tweede lid wordt ten behoeve van werkzaamheden van de rechter-commissaris in strafzaken bij rechtbanken een bedrag toegekend ter grootte van 25 onderscheidenlijk 19 procent van het totaal aantal minuten inzet rechtsprekend onderscheidenlijk niet-rechtsprekend personeel in de in onderdeel IV van bijlage 1 bedoelde strafzaken bij rechtbanken, uitgezonderd de sector kanton.

Inmiddels is dit Besluit herzien in een vorm waarin er geen bijzondere budgetteringsregels meer gelden voor de rechter-commissaris⁴⁶. Een formele grondslag voor de toeslag van 25% is daarmee vervallen, maar dit doet niets af aan het aan deze formatiesleutel ten grondslag liggende tijdschrijfonderzoek in strafzaken.⁴⁷ In bijlage III is een formatieoverzicht bijgevoegd waarin naast het hierboven genoemde aantal strafrechters het noodzakelijke aantal rechters-commissarissen en griffiers is aangegeven op basis van de oude formatiesleutel van het Besluit financiering rechtspraak. Het verschil tussen het aantal rechters-commissarissen op basis van de sleutel van 25% en het aantal beschikbare rechters-commissarissen bedraagt 8,9 fte's verdeeld over het land. Hoewel het lastig is kabinetten onderling in detail te vergelijken (veel hangt immers ook af van de aard van de zaken en de ervaring van de betrokken rechters-commissarissen), valt uit de resultaten van de enquête op te maken dat de kabinetten die problemen voorzien met de haalbaarheid van de termijnen uit het Landelijk strafprocesreglement en de invulling van de Wet versterking positie rechter-commissaris op dit moment inderdaad rechters-commissarissen te kort komen in de formatie. Gelet op deze ervaringen stelt de projectgroep zich ook op het standpunt dat een toeslag van 25% reëel en minimaal noodzakelijk is om de naleving van de eisen uit het strafprocesreglement zeker te stellen en de versterking van de positie van de rechter-commissaris serieus inhoud te kunnen geven.⁴⁸

Minimale bezetting kabinet

In het overzicht is verder ook inzichtelijk gemaakt hoe de herziening van de gerechtelijke kaart zou kunnen doorwerken in de bemensing van de kabinetten. Daaruit volgt dat er, in navolging van het advies vanuit het project zaakspakketten,⁴⁹ tien kabinetten ontstaan met gemiddeld 8,5 fte's rechters-commissarissen.^{50 51} Algemeen wordt aangenomen dat een concentratie met meer rechters-commissarissen kwaliteitsbevorderend werkt, omdat daarmee reflectie en opleidingsmogelijkheden

⁴⁴ Stb. 2002, 390.

⁴⁵ Artikel 11, tweede lid Besluit financiering rechtspraak (Stb 2002, 390).

⁴⁶ Stb. 2005, nr. 55.

⁴⁷ Stb 2002, 390, pag. 22, laatste alinea.

⁴⁸ De projectgroep merkt hierbij op dat kabinetten ook piekbelastingen moeten kunnen opvangen zonder inschakeling van tijdelijke 'hulptroepen', omdat dit soort hulptrouwen in zijn algemeenheid de omvang van de controlerende en toezichthoudende taken van de rechter-commissaris verminderen.

⁴⁹ Rapport Zaakspakketten, Drie pijlers: toegankelijkheid, kwaliteit en gezonde bedrijfsvoering, Projectgroep zaakspakketten, Raad voor de rechtspraak, 17 oktober 2010 (het betreft hierbij nog een concept rapportage, waarin wordt geadviseerd dat de behandeling van MK-zaken van het Functioneel Parket bij de rechtbanken Amsterdam, Rotterdam, 's-Hertogenbosch en Zwolle zouden moeten worden belegd en deze rechtbanken voor wat betreft de behandeling van megazaken aan te vullen met meer rechtbanken).

⁵⁰ Daarbij wordt de vraag opengelaten of deze kabinetten ook vanuit één locatie gaan werken.

⁵¹ Of en in hoeverre er nog een onderscheid moet worden gemaakt tussen de kabinetten die megazaken zouden moeten gaan behandelen en de overige kabinetten is verder nog niet uitgewerkt, omdat de besluitvorming daaromtrent binnen de Rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd.

worden geboden en de werklast beter verdeeld kan worden. Dit impliceert naar de opvatting van de projectgroep dat binnen een kabinet minimaal vier tot vijf rechters-commissarissen⁵² werkzaam zouden moeten zijn. Een kleinere bezetting leidt in verband met de verdeling van (piket)diensten tot een te zware werkbelasting en is ook niet goed voor de kwaliteit.⁵³ Alle hierboven genoemde 10 kabinetten voldoen aan die eis, mits de fusiekabinetten ook worden samengevoegd. Of en hoe de kabinetten kunnen en moeten voorzien in nevenlocaties is verder afhankelijk van de lokale behoeften en mogelijkheden.⁵⁴

De senior rechter-commissaris

Op dit moment kent de Rechtspraak de functie senior rechter-commissaris nog niet.⁵⁵ Wel zijn er verschillende senior rechters binnen het kabinet die werkzaam zijn als coördinerend rechter-commissaris. In een ideaaltypisch kabinet dat minimaal vijf rechters-commissarissen kent kan de aanwezigheid van ten minste één senior een belangrijke impuls bieden aan de kwaliteit, niet alleen omdat de senior een inspirerende en reflecterende rol kan verzorgen op alle werkzaamheden binnen het kabinet, maar vooral ook omdat het onderwerp kwaliteit en opleidingen daarmee structurele aandacht kan krijgen in de persoon van de senior.

Administratieve en juridische ondersteuning

De Visie op de rechtspraak maakt duidelijk dat de rechtspraak, zonder daarmee iets af te dingen van de verantwoordelijkheid van de rechter, steeds meer een zaak van de organisatie wordt, eenvoudigweg omdat niet alle kennis in één persoon paraat is.⁵⁶ Rechters moeten daarom worden ondersteund door een goed kennissysteem en 'stevige' medewerkers⁵⁷, die met de mogelijkheid om door te groeien (ook in schalen) worden gestimuleerd om voor langere tijd binnen het kabinet werkzaam te blijven. In mindere mate moet een dergelijk team ook voorzien in breed geschoolde juridisch medewerkers die de rechter helpen in het ontsluiten van kennis en dossiers en beslissingen concipiëren. Deze zienswijze sluit ook aan bij de wensen en gedachten van veel rechters-commissarissen. Zij zien zich graag ondersteund door een ervaren gerechtssecretaris, die veel van hun werkzaamheden kan voorbereiden. Uit de visie, althans uit de inleiding op de visie waarin wordt aangegeven wat Rechtspraakmedewerkers hebben opgemerkt⁵⁸, volgt over de inzet van de ondersteuning overigens wel dat de taakverdeling tussen de rechter en 'ondersteuning' per gerecht sterk verschilt en als onbevredigend wordt ervaren. Op dat punt zal zo veel mogelijk landelijke eenheid tussen de kabinetten moeten worden nagestreefd. Wat betreft de ondersteuning blijkt uit het formatieoverzicht dat de meeste kabinetten meer fte's gerechtsambtenaren beschikbaar hebben dan op basis van de oude formatiesleutel van 19% voorzien was. Landelijk gezien komt het neer op een formatiesleutel van 25%.⁵⁹ De ondersteuning wordt daarbij op dit moment nog overwegend verzorgd door administratieve medewerkers. Deze formatiesleutel lijkt mede gelet op de gevolgen van de versterking van de positie van de rechter-commissaris reëel en komt in de toekomst neer op één administratieve medewerker (griffier) per rechter-commissaris. Zonder dat daar voor nog een goede kwantitatieve

⁵² In de gesprekken die met de kabinetten in het land zijn gevoerd, werd zelfs 6 rechters-commissarissen als minimale bezetting genoemd.

⁵³ Om te realiseren dat de kwaliteit, ook op momenten van piekbelasting, blijft gehandhaafd ligt samenvoeging van kabinetten ook in de rede.

⁵⁴ Wanneer ervan uitgegaan wordt dat de grote kabinetten over voldoende bezetting beschikken, lijkt er geen reden tot een apart landelijk kabinet, zeker ook wanneer landelijke uitwisseling en steunverlening beter gefaciliteerd worden.

⁵⁵ In de kabinetten Amsterdam, 's-Gravenhage en 's-Hertogenbosch zijn er overigens wel al senior rechters-commissarissen actief.

⁵⁶ Visie op de rechtspraak, Raad voor de rechtspraak, juni 2010. pag. 10.

⁵⁷ De projectgroep denkt hierbij aan een medewerker op het niveau van schaal 7 of hoger.

⁵⁸ Visie op de rechtspraak, Raad voor de rechtspraak, juni 2010. pag. 17.

⁵⁹ Uit de enquête bleek overigens wel dat vooral binnen de grotere kabinetten een praktijk is gegroeid met meer administratieve ondersteuning.

onderbouwing te geven is, lijkt het verder reëel om te veronderstellen dat elk kabinet over ten minste één fte (ervaren) gerechtssecretaris⁶⁰ beschikt. Deze gerechtssecretaris kan de rechter-commissaris helpen om de complexe en intensieve dossiers goed te ontsluiten, hem te helpen onderzoekshandelingen, zoals getuigenverhoren, deskundigencomparaties, e.d. voor te bereiden en beslissingen te concipiëren.⁶¹

Met betrekking tot de inzet van stafjuristen valt verder geen sleutel te geven. De vaak incidentele inzet van een stafjurist moet worden afgestemd en overeengekomen binnen de strafsector.

Coördinerend rechter-commissaris

Zoals hierboven al is aangegeven maakt het kabinet rechter-commissaris veelal deel uit van een strafsector van een rechtbank. De grotere kabinetten kennen meestal een coördinerend rechter-commissaris die de belangen van het kabinet binnen de sectorleiding behartigt en ook deel uitmaakt van het sectormanagement. In de kleinere kabinetten bestaat die mogelijkheid niet en is er sprake van een andere (structurele) vorm van overleg tussen het sectormanagement en de medewerkers van het kabinet. Voor alle personeelsvoorzieningen en –aspecten vallen kabinetten terug op de sector. In het geval er sprake is van een coördinerend rechter-commissaris ziet deze daarop toe.⁶² Een kabinet moet goed ‘lopen’, dat wil zeggen dat de doorlooptijden aanvaardbaar zijn en het Openbaar Ministerie, de advocatuur, andere justitiële organisaties, professionele en particuliere bezoekers tevreden zijn over de bejegening en belangrijker, over de kwaliteit van werk van het kabinet, zonder dat daarmee uiteraard is gezegd dat men het eens is met een eventuele beslissing. In dit veld vormt de coördinerend rechter-commissaris het formele aanspreekpunt van het kabinet. Klachten over het functioneren van het kabinet en medewerkers van het kabinet zullen eerst en vooral bij de coördinerend rechter-commissaris aan de orde worden gesteld.

De raadsheer-commissaris

De (gedelegeerde) raadsheer-commissaris en de gedelegeerde rechter-commissaris danken hun bestaan in belangrijke mate aan de capaciteitsproblemen bij de kabinetten rechter-commissaris (zie bijlage V). Sindsdien zijn de doorlooptijden bij de kabinetten vastgelegd in het Landelijk strafprocesreglement⁶³ en belangrijk gereduceerd. Daarmee is de oorspronkelijke reden om een raadsheer-commissaris, een gedelegeerde raadsheer-commissaris en een gedelegeerde rechter-commissaris in te voeren, voor een aanzienlijk deel weggevallen. De projectgroep is van oordeel dat hieraan consequenties moeten worden verbonden:

- een raadsheer-commissaris dient alleen te worden ingezet als daar bijzondere redenen voor zijn, hetzij omdat de weg naar de reguliere rechter-commissaris nodeloos lang is (te denken valt aan benoeming van een deskundige en begeleiding van diens onderzoek), dan wel – in het bijzonder wegens een capaciteitsgebrek – te veel tijd zou vergen (verhoren).
- de raadsheer-commissaris dient aan dezelfde eisen te voldoen als de reguliere rechter-commissaris.
- (het kabinet van) de raadsheer-commissaris moet worden ingebed binnen het kabinet rechter-commissaris in de hoofdplaats van het ressort.

⁶⁰ De projectgroep denkt hierbij aan een senior gerechtssecretaris op het niveau van schaal 9/10

⁶¹ Het is overigens niet zo dat de voorbereidende werkzaamheden binnen het kabinet ook ten goede komen aan de strafrechters of de raadkamer. De gedachte achter de scheiding die artikel 268, tweede lid Sv, optrekt voor de rechter-commissaris, vereist ook terughoudendheid in de overdracht van voorbereidingsnotities of concepten vanuit het kabinet rechter-commissaris aan de betreffende raad- of strafkamer.

⁶² Er wordt in dezen van uitgegaan dat kabinetten met meer dan 5 rechters-commissarissen de inzet, al dan niet parttime, verlangen van een coördinerend rechter-commissaris.

⁶³ In het strafprocesreglement zijn doorlooptijden voor bijvoorbeeld het getuigenverhoor en een beslissing over een machtiging tap opgenomen <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/6AA44FA1-5F8C-46EF-B4E5-1A3BA19333B5/0/Strafprocesreglementgoedkeurd doorLOVSop12122008.pdf>.

Tenslotte is de projectgroep van oordeel dat de inzet van *gedelegeerde* rechters-commissarissen en raadsheren-commissarissen dient te geschieden volgens uniforme, door de rechtbanken en de gerechtshoven gezamenlijk vast te stellen, criteria.

Managementinformatiesysteem

Door de diversiteit van de activiteiten van de rechter-commissaris is het inderdaad moeilijk om goed zicht te krijgen op de noodzakelijke en beschikbare inzet van rechters-commissarissen. Een kabinet moet goed functioneren en afhankelijk van de vraag worden daarvoor soms tijdelijke 'hulptroepen' aangewend vanuit de sector. En omdat de vraag sterk kan fluctueren, fluctueert het aanbod aan rechters-commissarissen vaak ook sterk. Doordat het kabinetten op dit moment ontbreekt aan een goed werkend systeem van voorraadbeheer in lopende en zogenoemde kluiszaken (het ARC-systeem⁶⁴ is sterk verouderd en er vinden geen nieuwe investeringen plaats), vormen de griffiers vaak het geheugen van het kabinet. ARC biedt ook onvoldoende mogelijkheden om goed toezicht te kunnen houden op werkbelasting van de rechters-commissarissen en om daarmee tijdig te kunnen anticiperen op problemen.

4.3 *De ondersteuning in het land*

De rechters-commissarissen en kabinetten kennen een landelijk overleg onder de naam werkgroep rechters-commissarissen, dat functioneert onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS). Aan de werkgroep nemen (voornamelijk coördinerend) rechters-commissarissen deel en het overleg dient ter bespreking van knelpunten en onderlinge afstemming. Het is, met andere woorden, een praktisch overlegplatform dat drie à vier keer per jaar bijeenkomt. De werkgroep wordt daarbij ondersteund door een stafjurist van het stafbureau van het LOVS die tevens de inhoudelijke bijdragen verzorgt voor de werkgroep en de kabinetten in het land. De inzet van de stafjurist voor de werkgroep rechters-commissarissen is echter beperkt, zodat van een echt kennisnetwerk onder de kabinetten geen sprake is. Landelijk wordt vanuit het Programma strafsector gewerkt aan de totstandkoming van een wiki juridica straf, een digitaal kennisplatform waarin eenvoudig relevante kennis onder strafrechters en ondersteuning beschikbaar komt. In de wiki juridica straf wordt apart aandacht besteed aan de kennis relevant voor de kabinetten. Zo worden bijvoorbeeld handboeken rechter-commissaris uit het land ontsloten voor de overige kabinetten om uiteindelijk tot een landelijk handboek rechter-commissaris te kunnen komen.

Landelijk netwerk specialisten

Een onderwerp dat ook aandacht verdient in het kader van 'de ondersteuning in het land' betreft het onderwerp 'specialisatie'. Gesprekken met rechters-commissarissen en de expertmeeting leiden tot de algemene conclusies dat een rechter-commissaris zich vooral moet ontwikkelen in zijn eigen vak en dat er geen noodzaak wordt gezien om tot materiedeskundige rechters-commissarissen te komen. De huidige praktijk lijkt voorlopig te voldoen. Deze houdt in dat voor sommige strafbare feiten de wet de kennisneming specifiek opdraagt aan bepaalde gerechten⁶⁵ en dat in andere zaken, zoals fraude, milieu en cybercrime, bij voorkeur rechters en rechters-commissarissen worden ingezet die affiniteit met en kennis van dat onderwerp hebben. Met betrekking tot de formatie van het kabinet kan daarom worden geconcludeerd dat er geen reden is om de formatie aan te passen vanwege specialismen. Wel zou het goed zou zijn om landelijk meer zicht te krijgen op de aanwezige specialismen onder rechters, rechters-commissarissen en ondersteuning, zodat deze specialismen waar nodig en mogelijk ook landelijk, regionaal of arrondissementaal inzetbaar worden.

⁶⁴ ARC staat voor Administratie Rechter-Commissaris.

⁶⁵ Zo draagt artikel 15 van de Wet internationale misdrijven de kennisneming van de internationale misdrijven op aan de rechtbank te 's-Gravenhage.

4.4 *De huisvesting*

De meeste rechtbanken kennen op dit moment een kabinet rechter-commissaris dat is ondergebracht in de nabijheid van het cellenblok, zodat gedetineerden vrij eenvoudig kunnen worden voorgeleid aan de rechter-commissaris. In sommige kabinetten vinden de voorgeleidingen en ook de verhoren plaats op de kamer van de rechter-commissaris. In andere kabinetten zijn er speciale verhoorkamers die worden gebruikt door verschillende rechters-commissarissen. Naast de verhoorkamers is er veelal ook een aantal spreekkamers dat de officier van justitie, de raadsman, de reclasseringsmedewerker en/of de deskundige in staat stelt om voor de voorgeleiding bij de rechter-commissaris de verdachte te spreken. Wat betreft de huisvesting binnen de huidige rechtbanken geven de resultaten van de enquête aan dat alles nu redelijk past. Er zijn daarbij wel rechtbanken die al rekening houden met een gestarte verbouwing. Van de zijde van de Reclassering is echter informatie verkregen dat sommige kabinetten onvoldoende mogelijkheden bieden om verdachten c.q. cliënten te spreken te krijgen voor een voorgeleiding.⁶⁶ Ruimte voor 'noodgevallen', bijvoorbeeld in het geval dat extra rechters-commissarissen moeten worden ingezet voor een megazaak of er een ruimte moet worden gecreëerd voor technische apparatuur is in de meeste kabinetten niet beschikbaar. In een ideaaltypisch kabinet beschikt naar het oordeel van de projectgroep elke rechter-commissaris over een eigen kamer en is er sprake van een goed functionerend frontoffice binnen het kabinet. Hiervoor is al beschreven dat de versterking van de positie van de rechter-commissaris noodzakelijkerwijs tot een stijging van het aantal rechters-commissarissen en andere medewerkers binnen het kabinet zal moeten leiden. Dat kan bij sommige kabinetten gaan wringen zonder soms ingrijpende maatregelen op het gebied van huisvesting. Of en in hoeverre flexplekken daar een (tijdelijke) oplossing voor kunnen bieden hangt van lokale omstandigheden en de veiligheidseisen af. Met het oog hierop zijn er, vanuit het perspectief van de projectgroep, in ieder geval een aantal bijzondere aandachtspunten aan de orde:

- *Beveiliging I*
Het kabinet rechter-commissaris is regelmatig betrokken bij uiterst vertrouwelijke opsporingsonderzoeken (bijvoorbeeld vanwege de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in grote, soms internationale, onderzoeken naar terroristische of criminele organisaties). Documenten en gegevensdragers die informatie bevatten over een dergelijk onderzoek moeten met een zo hoog mogelijk beveiligingsniveau worden bewaard (kluizen) en gebruikt (beveiligd gebied binnen het gerechtsgebouw). Het kabinet moet de medewerkers⁶⁷ dus in staat stellen de betreffende documenten en gegevensdragers binnen het beveiligde gebied te gebruiken (bijvoorbeeld bij verhoren, lezen van processen-verbaal, overleg met opsporings- en informatiediensten).
- *Beveiliging II*
Het kabinet rechter-commissaris vereist ook beveiliging vanwege de mogelijkheid die de rechter-commissaris moet hebben om gedetineerde verdachten, getuigen en veroordeelden te kunnen horen. In sommige kabinetten vindt dit horen plaats in de kamer van de rechter-commissaris, maar noodzakelijk is dit niet. Er kan ook worden voorzien in een aantal gezamenlijke verhoorkamers. De verhoorkamer moet in dat geval wel binnen of direct naast het kabinet gelegen zijn om de rechter-commissaris en griffier zo veel mogelijk beschikbaar te laten blijven binnen het kabinet. Omdat in de gangen en spreekkamers van het kabinet verdachten, raadslieden en bijvoorbeeld getuigen aanwezig kunnen zijn is het van belang dat alle daarvoor bestemde ruimtes adequaat geluidsgeïsoleerd zijn.

⁶⁶ Gerefereerd wordt hier aan een onderzoek uitgevoerd door de Reclassering in het kader van het departementale Programma justitiële voorwaarden (jan. 2011). De problemen met de verhoorkamers zijn divers van aard (beveiliging, geluidsisolatie, e.d.), maar in vier gerechten (Maastricht, Rotterdam, Dordrecht en Lelystad) wordt echt een tekort aan spreekruimten ervaren.

⁶⁷ Dit veiligheidsaspect werkt uiteraard ook door naar de medewerkers die toegang hebben tot de betreffende ruimtes en stukken. De medewerkers dienen daarvoor een speciale screening te hebben doorstaan.

- *Tele-/videoruimte*
In de toekomst zullen steeds meer verhoren plaats gaan vinden via tele- en/of videoverbindingen. Om dit mogelijk te maken is het van belang dat het kabinet de beschikking krijgt over een daarvoor geschikte verhoorruimte met bijbehorende faciliteiten. Uiteraard moet deze verhoorruimte beschikbaar zijn binnen beveiligd gebied (beveiliging II) en ook de gelegenheid bieden aan meer mensen om de verhoren bij te wonen (rechter-commissaris, griffier, officier van justitie, tolk, deskundige, verdachte, veroordeelde of getuige).
- *Griffier en overige ondersteuning*
Waar de rechters-commissarissen vanwege onder meer de vertrouwelijke gesprekken met procespartijen, vaak een eigen kamer tot hun beschikking hebben, werken griffiers veelal met twee of meer collega's op één kamer. Dit heeft als voordeel dat de bereikbaarheid van het kabinet op eenvoudige wijze kan worden vergroot. In het nieuwe kabinet, waar meer aandacht uit moet gaan naar de voorbereiding van dossiers, zal het nodig zijn om per 4 rechters-commissarissen, één extra kamer beschikbaar te hebben voor de administratieve en juridische ondersteuning. Daarnaast zal met de uitbreiding van het aantal rechters-commissarissen ook het aantal griffiers moeten toenemen. De huisvesting moet ook in deze uitbreiding voorzien.
- *Kwantitatieve beoordeling*
Vanwege het feit dat sommige van de hierboven genoemde ruimtes gezamenlijk gebruikt worden, is het van belang een inschatting te maken van het gebruik van de verschillende ruimtes per persoon. Om dat te doen zijn de werkzaamheden van de rechter-commissaris opgedeeld in drie activiteiten: (1) De activiteiten op de eigen kamer (studie, lezen van dossiers, voorbereiden van verhoren, klein overleg), (2) verhoren en, (3) de activiteiten buiten het kabinet (doorzoekingen, rogatoire commissies, e.d.). In procenten kan voor een gemiddeld rechter-commissaris gedacht worden aan 10% - 80% en 10%. Goed beschouwd impliceert dit dat per 5 rechters-commissarissen er 4 verhoorkamers beschikbaar zouden moeten zijn.
- *Raadsheer-commissaris*
Voor de inzet van de raadsheer-commissaris is het van belang om goede aansluiting te hebben en te houden met de medewerkers van het kabinet rechter-commissaris. Daarbij gaat het niet alleen om het delen van faciliteiten, maar vooral ook om het delen van *tacit knowledge*. Om deze reden moet de raadsheer-commissaris ook werken vanuit het kabinet rechter-commissaris. In een aantal kabinetten is dit al aan de orde, maar voor de huisvesting van de kabinetten rechter-commissaris geldt daardoor in zijn algemeenheid dat rekening gehouden moet worden met een bezetting van één extra plaats voor een raadsheer-commissaris en griffier.

Werving, selectie en opleiding

5.1 *Werving en selectie*

De hiervoor genoemde noties over de persoon van de rechter-commissaris (zoals bijv. tact, overtuigingskracht en flexibiliteit) en andere functionarissen binnen het kabinet maken duidelijk dat er sprake moet zijn van sollicitatie en selectie.⁶⁸ Sollicitatie om alleen diegenen die de functie aantrekkelijk vinden voor benoeming in aanmerking te laten komen, en selectie om zeker te stellen dat alleen diegenen die ook echt aan de functie-eisen voldoen voor benoeming in aanmerking komen. De situatie dat bijvoorbeeld rechters met onvoldoende kennis en/of ervaring of met een ongeschikte attitude dan wel met tegenzin, bij gebrek aan beter door het gerecht bestuurd worden aangewezen, kan niet blijven bestaan. De aparte plaats van en de aparte eisen aan de rechter-commissaris dienen binnen de Rechtspraak, vooral door de gerechtshoven, bevestigd en in de praktijk gebracht te worden. Onderdeel hiervan zal moeten zijn dat voor de functies binnen het kabinet indien nodig ook over de grenzen van de eigen rechtbank heen moet worden gekeken.⁶⁹ De herziening van de gerechtelijke kaart schept daartoe voor de kleinere gerechten al een goede basis.

De aanscherping van de functie-eisen, de sollicitatie- en de selectieprocedure betekent onvermijdelijk dat uit een aanmerkelijk kleinere vijver gevist moet worden. Dit maakt het noodzakelijk dat landelijk moet worden geworven, dat de benoemingsduur wordt verlengd en dat de aantrekkelijkheid van de functie van rechter-commissaris wordt verhoogd, zoals al eerder is aangegeven. Ook zal een terugkeer als rechter-commissaris na verloop van tijd – al dan niet als senior rechter – gangbaar moeten worden, evenals een terugkeer van raadsheren die al rechter-commissaris zijn geweest. Die terugkeermogelijkheid kan ertoe bijdragen dat een langere benoemingsduur weer niet te lang hoeft te worden.

Ten aanzien van de werving en selectie van gerechtsambtenaren en rechters biedt het P-instrumentarium van de Rechtspraak de noodzakelijke werkprocessen en criteria. Gelet op de bijzondere eisen die hiervoor zijn gesteld met betrekking tot de functie van rechters-commissarissen en andere medewerkers binnen het kabinet, ligt het voor de hand om het P-instrumentarium ook in het kader van de bezetting van het kabinet van de rechter-commissaris te hanteren. Wat betreft de selectie van de rechter-commissaris is het daarbij van belang dat de Selectie Advies Commissie (SAC), onder meer, wordt bemenst met de leidinggevende of coördinerend rechter-commissaris en ervaren strafkamervoorzitters uit het eigen gerecht en een samenwerkend gerecht. De Benoemings Advies Commissie (BAC) zou daarnaast kunnen worden ingevuld met een collega rechter-commissaris uit het eigen gerecht en één uit een samenwerkend gerecht, aangevuld met de meest ervaren juridische of administratieve medewerker van het eigen kabinet.

Raadsheer-commissaris

Werving en selectie van de raadsheer-commissaris is normaal gesproken alleen aan de orde voor de niet-gedelegeerde raadsheer-commissaris. De gedelegeerde raadsheer-commissaris wordt immers direct vanuit en door de zittingscombinatie aangewezen. De benoeming van een vaste, gewone, raadsheer-commissaris (artikel 60, derde lid Wet op de rechterlijke organisatie) vindt op vergelijkbare wijze plaats als de rechter-commissaris. Wat hiervoor over de werving en selectie van de rechter-commissaris is geschreven geldt daarmee ook voor de raadsheer-commissaris met dien verstande dat,

⁶⁸ De achtergrond van deze stellingname is dat kennis en vaardigheden redelijk snel met opleidingen zijn te verbeteren, maar dat dit niet geldt voor persoonlijke eigenschappen. Om die reden moeten persoonlijke eigenschappen vooral bij de selectie worden getoetst.

⁶⁹ Het vervullen van de functie van rechter-commissaris in een andere rechtbank kan overigens worden aangemerkt als het begin van een nieuwe periode als rechter-commissaris, omdat de bezwaren die kleven aan het lang op een plek te zijn, met de overgang naar een nieuwe rechtbank komen te vervallen.

naast de inschakeling van strafkamervoorzitters van het Hof, de rechters-commissarissen en de ondersteuning van het kabinet waar de raadsheer-commissaris zich fysiek wil vestigen, ook een rol moeten krijgen in de SAC en/of de BAC.

Aantrekkingkracht kabinet

De aantrekkingskracht van de functie moet in de eerste plaats in de functie(-inhoud) zelf liggen. Het zal echter, zoals hiervoor al is aangegeven, door de aangescherpte eisen in de toekomst moeilijker zijn om geschikte rechters te vinden. Dat maakt het noodzakelijk de aantrekkelijkheid van de functie te verhogen. Er zijn verschillende mogelijkheden om de aantrekkelijkheid van de functie te laten toenemen, zoals:

- een aparte rechtspositie met benoeming, zoals die voor 1992 min of meer bestond (in Sv, RO en/of Wrra),
- een langere benoemingsduur, zonder dat dit promotiemogelijkheden in de weg staat,
- een betere inconvenïëntenregeling (bijvoorbeeld niet een toeslag per piketdienst maar een algemene toeslag),
- de mogelijkheid om na verloop van tijd wederom rechter-commissaris te zijn,
- de mogelijkheid om tijdens het rechter-commissarisschap tot senior rechter benoemd te worden en in die rang de functie te blijven vervullen,
- een goede mogelijkheid tot persoonlijke ontwikkeling in de functie als rechter,
- een goede juridische ondersteuning binnen het kabinet rechter-commissaris.

In sommige rechtbanken wordt ervaring als rechter-commissaris als voorwaarde gesteld om kamervoorzitter te kunnen worden. De projectgroep verwierpt deze voorwaarde, omdat dit ertoe kan leiden dat rechters om de verkeerde reden rechter-commissaris willen worden. Daarnaast is er ook geen reden om zonder meer aan te nemen dat de rol van kamervoorzitter niet goed zou kunnen worden vervuld zonder rechter-commissaris te zijn geweest. Het kan wel als een aanbeveling worden gezien.

5.2. *Opleidingen rechter-commissaris*

Voor de versterking van de positie van de rechter-commissaris is het – naast dat hij geschikt is – ook van belang dat de rechter-commissaris inhoudelijk voldoende is toegerust voor het uitoefenen van de functie. De geschiktheid kan vooral worden gemeten aan de persoonlijkheid, de basisattitude en de aanwezige basiskennis, basisvaardigheden en ervaring. Voor het verkrijgen van de uiteindelijk juiste attitude, de vereiste kennis en vaardigheden is opleiding van groot belang. Een actieve en betrokken houding moet “tussen de oren” komen te zitten. De opleiding moet zijn gericht op het zodanig toerusten van de rechter-commissaris dat hij met kennis en gezag zijn taak kan vervullen. Om dat niveau te bereiken is ook het werken in de praktijk van groot belang: al doende leert men, is een belangrijk aspect van de functie. Vooral in het begin gaat het om overdracht van allerlei praktische “weetjes”, van zogenaamde “*tacit knowledge*”: ervaringskennis, opgedaan in de dagelijkse praktijk.

Hierna zal in de eerste plaats worden ingegaan op de opleiding van de beginnend rechter-commissaris. Vervolgens komen de vervolgoopleidingen voor de rechter-commissaris aan de orde en daarna de specifieke opleidingen voor de ervaren rechter-commissaris die zich verder wil ontwikkelen in zijn vak. Ten slotte wordt aandacht besteed aan opleidingen voor de ondersteuning van het kabinet van de rechter-commissaris en voor de raadsheer-commissaris.⁷⁰

Bij het ontwikkelen van introductie- en opleidingsprogramma moet onderkend worden dat er landelijk verschillen bestaan in omvang van en werkwijze binnen de kabinetten

⁷⁰ Hierbij is ook voortgebouwd op het onderdeel opleidingen van de rechter-commissaris in “De strafrechter en profiel” (2008) en op de evaluatie door SSR van de opleidingen strafrecht in september 2008.

van de rechter-commissaris. Anders dan in dit rapport wordt voorgestaan bestaan er nu nog kabinetten met twee rechters-commissarissen, terwijl er in grote arrondissementen vijftien kunnen zijn. Lang niet alle kabinetten kennen een coördinerend rechter-commissaris en/of een senior rechter-commissaris. Deze verscheidenheid heeft gevolgen voor de wijze van introductie en voor kennisoverdracht. De herziening van de gerechtelijke kaart als gevolg waarvan kleinere rechtbanken worden samengevoegd, biedt mogelijkheden om ook op het gebied van opleidingen tot een meer gelijkvormige invulling van het rechter-commissariaat te komen. Hoe dan ook is het gewenst dat kleinere kabinetten samenwerking zoeken.

De beginnend rechter-commissaris

De aard van de functie van rechter-commissaris, vooral het solistische karakter, brengt met zich mee dat hij zich de attitude, de basiskennis en de basisvaardigheden in de aanvang van zijn functioneren eigen zal moeten maken. Al na korte tijd zal hij zelfstandig als volwaardig rechter-commissaris werkzaam moeten kunnen zijn. Dat betekent dat de basisopleiding bij de start van zijn werkzaamheden moet plaatsvinden. Die opleiding bestaat in hoofdlijnen uit de introductie, de 'training on the job' en het volgen van cursussen. In het eerste jaar moet om die reden voldoende tijd worden uitgetrokken en vrijgemaakt voor een introductieperiode, voor het deelnemen aan de basisopleidingen en voor het begeleiden van de beginnend rechter-commissaris. De sectorvoorzitter en de coördinerend rechter-commissaris zijn hiervoor verantwoordelijk.

Voor de introductie en begeleiding van de beginnend rechter-commissaris in de eerste zes maanden is het verder aan te bevelen een vaste mentor aan te wijzen. De mentor dient een ervaren rechter-commissaris c.q. senior rechter-commissaris te zijn. Hij begeleidt en fungeert als klankbord en vraagbaak. Uiteraard vervullen ook de andere meer ervaren rechters-commissarissen bij de introductie een rol. Verder vormen ervaren kabinetsgriffiers een waardevol aanspreekpunt om in de aanloopperiode de weg als rechter-commissaris te vinden. De duur en intensiteit van het meelopen/meekijken met anderen en het meelopen/meekijken door de mentor is persoonsafhankelijk en wordt in belangrijke mate bepaald door de persoon van de beginnend rechter-commissaris, zijn attitude, de reeds aanwezige kennis en ervaring en de snelheid waarmee hij de functie oppakt. Ook is de aard, complexiteit en omvang van de te behandelen strafzaken van belang om door de mentor goed in de gaten te worden gehouden voor de duur van de inwerkperiode. Benadrukt wordt het belang dat in deze periode voldoende tijd wordt ingeruimd voor allerlei opleidingsaspecten. Voorkomen moet worden dat meelopen met anderen, intervisie en supervisie niet of nauwelijks van de grond komen, omdat de betrokkenen voor die activiteiten niet of onvoldoende worden gefaciliteerd. Het verdient aanbeveling op enig moment formeel vast stellen dat de beginnend rechter-commissaris in staat is alle reguliere werkzaamheden zelfstandig te verrichten.⁷¹ Het is dan uiteraard nog wel van belang dat er met enige regelmaat contact plaatsvindt tussen de beginnend rechter-commissaris en zijn mentor, waarbij de mentor als vraagbaak en als klankbord blijft fungeren.

Het verdient aanbeveling om na een periode van drie maanden dat één of twee voorgeleidingen en getuigenverhoren door de mentor worden bijgewoond en dat er vervolgens een evaluatie plaatsvindt van die maanden met de beginnend rechter-commissaris door de mentor en de coördinerend rechter-commissaris.

De basis cursus rechter-commissaris in strafzaken

Zoals hiervoor al is verwoord, dient de basisopleiding bij de start van het uitoefenen van de functie plaats te vinden. Die opleiding bestaat naast het introductieprogramma uit het volgen van een basis cursus voor de beginnend rechter-commissaris. Deze basis cursus is

⁷¹ Zeker tijdens de beginperiode is het van belang dat de beginnende rechter-commissaris door de coördinerend rechter-commissaris die zaken krijgt toegekend, die passen bij zijn, op dat moment beschikbare, niveau van kennis en ervaring. Een dergelijk systeem van toekenning van zaken op basis van kennis en ervaring, kan overigens voor alle (ook meer ervaren) rechters-commissarissen van nut zijn, maar is (nog) niet gebruikelijk binnen de kabinetten.

van essentieel belang voor het vervullen van de functie en behoort daarom verplicht gevolgd te worden. De beginnend rechter-commissaris dient daartoe in de gelegenheid gesteld te worden. De bestaande cursus "De rechter-commissaris in strafzaken" bestaat uit 13 dagdelen en wordt gegeven op woensdag tot en met vrijdag en aansluitend op maandag en dinsdag. Gezien de onderwerpen die in deze basisopleiding aan bod moeten komen, acht de projectgroep de cursusduur te kort. Verlenging van de cursusduur is vanwege verschillende omstandigheden echter niet reëel. De oplossing is gelegen in een tweedelige basis cursus: deel I te volgen omstreeks de aanvang van het functioneren als rechter-commissaris en deel II negen maanden later. Het eerste deel dat even lang duurt als de huidige basis cursus, bevat onderwerpen die in een vroeg stadium behandeld moeten worden, en het tweede deel, dat twee of drie dagen duurt, bevat onderwerpen die enig uitstel dulden. De tweedeling heeft verder als voordeel dat de deelnemers aan deel II al over enige ervaring beschikken. Dat deel leent zich ook goed om tevens tot uitwisseling van ervaringen te komen. Vanwege de verschillende instroommomenten zullen beide cursussen ten minste twee keer per jaar gegeven moeten worden.⁷²

Permanente educatie

In het eerste jaar zal het cursusprogramma van de beginnend rechter-commissaris vrijwel geheel bestaan uit het volgen van de tweedelige basis cursus. Daarnaast is voor hem waarschijnlijk slechts ruimte voor het volgen van de eendaagse Actualiteitencursus rechter-commissaris. Voor de meer ervaren rechters-commissarissen dient jaarlijkse deelname aan de eendaagse Actualiteitencursus rechter-commissaris tot het vaste programma van de permanente educatie te behoren. Uitgaande van de norm voor permanente educatie van 30 uur per jaar⁷³ voor een rechter, is hiermee 1½ dagdeel gemoeid.⁷⁴ De overige 8½ dagdelen dienen zo veel mogelijk in overleg met de coördinerend en/of senior rechter-commissaris te worden ingevuld met de cursussen die specifiek (ook) geschikt zijn voor de rechter-commissaris.

De Actualiteitencursus rechter-commissaris kent een wisselende inhoud, maar zoals de titel al aangeeft staat de dag in het teken van actualiteiten in wetgeving, jurisprudentie en organisatie. Om zeker te stellen dat alle rechters-commissarissen jaarlijks kunnen deelnemen is het gewenst dat de cursus ten minste twee keer per jaar wordt georganiseerd.

De Verdieping rechter-commissaris

Het verdient aanbeveling om specifiek voor de rechter-commissaris een verdiepingscursus "De rechter-commissaris in strafzaken" te ontwikkelen, die na zo'n twee jaar functioneren gevolgd kan worden. Daarin wordt voortgebouwd op de basis cursus, maar wordt in het bijzonder ingespeeld op de kennis en ervaring die door de deelnemers is opgedaan. Uitwisseling van kennis en ervaring, en bespreking van knelpunten en kritische momenten in eigen functioneren zouden een centrale plaats moeten krijgen. Verder zou aandacht moeten worden besteed aan de recente ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, jurisprudentie en beleid, voor zover het specifiek de rechter-commissaris betreft en de onderwerpen die specifiek de rechter-commissaris aangaan. Enkele onderwerpen zouden zowel theoretisch als praktisch moeten worden uitgediept. Deze onderwerpen hoeven niet in elke cursus hetzelfde te blijven, maar kunnen afhankelijk zijn van de ontwikkelingen. Gelet op deze onderwerpen en de noodzakelijke ruimte tot verdieping en reflectie valt te denken aan een tweedaagse cursus. Als het gaat om vaardigheden kan overigens nog worden geconstateerd dat de rechter en ook de rechter-commissaris steeds meer moeten werken met technische hulpmiddelen. Zo is het elektronisch dossier in opmars en worden steeds meer kennisbronnen gedigitaliseerd. Het cursusaanbod op dit terrein zou dus zeker moeten worden verruimd.

⁷² Het verdient aanbeveling de cursus zo veel mogelijk te laten geven door (oud) rechters-commissarissen.

⁷³ De SSR kent als standaard drie uur per dagdeel, maar dit kan per opleiding verschillen.

⁷⁴ SSR cursus almanak 2010, rechter-commissaris, actualiteiten, pag. 335

Ook voor de ervaren rechter-commissaris, de senior rechter-commissaris en de coördinerend rechter-commissaris moet er een uitgebreid aanbod aan opleidingen komen. Dit aanbod zou wat de projectgroep betreft kunnen worden gegoten in de vorm van georganiseerde ontmoetingen van rechters-commissarissen met partners in de keten. Het zijn veelal ook de kabinetten die als voorportaal van de strafsectoren functioneren en dus bij uitstek aandacht moeten besteden aan externe oriëntatie. Daarnaast kunnen de verdiepende opleidingen ook een uitstekend platform vormen om te reflecteren op ieders professionele attitude, vaardigheden, inzichten en competenties. Ook kan overwogen worden om meer aandacht te besteden aan uitwisselingen tussen kabinetten en aan internationale uitwisseling.

5.3 *Opleidingen griffier en juridische ondersteuning*

De griffier

De opleiding van een kabinetsgriffier en -secretaris is in belangrijke mate 'training on the job' in de vorm van al doende leert men aan de hand van ervaren collega's. Zoals hiervoor al is gesignaleerd, zijn in de meeste kabinetten, zo niet alle, griffiers werkzaam met veel ervaring. Het verloop is over het algemeen niet groot. Daardoor is veel opgebouwde knowhow aanwezig. Om (meer) structuur aan de opleiding van een nieuwe kabinetsgriffier en -secretaris te geven, is het aan te bevelen dat voor elke beginnend griffier een zeer ervaren griffier als mentor wordt aangewezen, die als eerste verantwoordelijk is voor het bijbrengen van alle kneepjes van het vak. Het is van belang dat de beginnend griffier en secretaris in het begin zo veel mogelijk meelopen met voorgeleidingen, getuigenverhoren, zoekingen e.d. en dat, zodra de beginnend griffier en secretaris daarmee zelf aan de slag gaan, zij de eerste keren wordt begeleid door een ervaren griffier om zo nodig bij te sturen.

Naast de 'training on the job' komen voor de nieuwe kabinetsgriffier bepaalde cursussen voor administratieve medewerkers van de gerechten in aanmerking. Verder organiseert SSR de cursus "Griffier kabinet rechter-commissaris, basis", en de cursus "Griffier kabinet rechter-commissaris, verdieping". Alvorens zelfstandig aan de slag te gaan, is het gewenst dat de cursus "Griffier kabinet rechter-commissaris, basis" is gevolgd. Zodra de griffier behoorlijke ervaring heeft opgedaan, is het volgen van de cursus: "Griffier kabinet rechter-commissaris, verdieping" aan de orde. Naast de SSR-cursussen hangt het af van de achtergrond en individuele vaardigheden van de nieuwe griffier of aanvullende cursussen aan te bevelen zijn. Heeft hij moeite met Nederlands, dan dient hij een cursus Nederlands te volgen. Voor zover hij (nog) niet blind kan typen met tien vingers, dient hij dat te leren. Voor de secretaris geldt dat hij of zij, voordat hij of zij begint binnen het kabinet, een basiscursus "Secretaris kabinet rechter-commissaris" gevolgd zou moeten hebben.⁷⁵ Deze opleiding, die op dit moment nog niet beschikbaar is, moet spoedig worden ontwikkeld. In de kern zal de basiscursus vrijwel alle elementen van de basiscursus rechter-commissaris moeten bevatten met als verschil dat deze elementen in het teken moeten staan van voorbereiding. Zowel voor de griffier als de secretaris geldt daarnaast dat er periodieke landelijke actualiteitencursussen moeten worden georganiseerd, niet alleen om de actualiteiten in wet- en regelgeving tijdig te leren kennen, maar ook om te komen tot landelijke uitwisseling van ervaringen.

5.4 *Opleidingen raadsheer-commissaris*

Uitgangspunt van de projectgroep is dat een (vaste c.q. niet gedelegeerde) raadsheer-commissaris aan dezelfde opleidingseisen moet voldoen als de rechter-commissaris. Als, zoals hiervoor is aanbevolen, de raadsheer-commissaris fysiek werkzaam is binnen het kabinet rechter-commissaris, kan de raadsheer-commissaris, voor zover nodig, binnen het kabinet worden ingewijd in de zogenaamde "tacit" kennis en vaardigheden binnen

⁷⁵ Omdat het aantal instromende gerechtssecretarissen jaarlijks zeer beperkt zal zijn zal onderzocht moeten worden of in hoeverre deze basiscursus niet geheel of gedeeltelijk kan worden opgebouwd met modules die worden gevolgd met bijv. parket-secretarissen, rechters-commissarissen en/of griffiers.

het kabinet. Afhankelijk van de vraag welke cursussen de raadheer-commissaris bijvoorbeeld eerder als rechter-commissaris heeft gevolgd en hoe lang dat geleden is, kan bij de opleiding van de raadsheer-commissaris verder worden gedacht aan het, al dan niet ter opfrissing, volgen van cursussen op het gebied van het horen van getuigen en deskundigen. Het verdient overigens de voorkeur dat de raadsheer-commissaris eerder rechter-commissaris is geweest, maar indien hij dat niet is geweest, is het sterk aan te bevelen dat hij enige tijd meeloopt met een ervaren rechter-commissaris of een ervaren raadsheer-commissaris, alvorens zijn werkzaamheden aan te vangen. Wat betreft het volgen van cursussen dient het programma te worden gevolgd zoals hiervoor beschreven voor de rechter-commissaris, maar dan voor zover deze betrekking hebben en van belang zijn voor de werkzaamheden van de raadsheer-commissaris, met name getuigenverhoren en het benoemen en horen van deskundigen.⁷⁶

⁷⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32177, nr. 9 (Tweede nota van wijziging), pag. 23 biedt met de voorgestelde wijziging van art. 316 ook de mogelijkheid aan de gedelegeerd rechter-commissaris en raadsheer-commissaris om een opdracht te verlenen aan de deskundige, hem te benoemen en te horen.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen in dit rapport, die zijn af te leiden uit het bovenstaande staan hieronder nog eens in het kort samengevat. Deze zijn in de eerste plaats bedoeld voor en gericht tot de Raad voor de rechtspraak en de gerechtshoven, die in samenspraak verantwoordelijk zijn voor de wetgevingsadvisering, de organisatie en bedrijfsvoering van de Rechtspraak. Maar er zijn ook conclusies en aanbevelingen die zonder bestuurlijke besluitvorming kunnen worden geïmplementeerd in opleidingen en werkprocessen, omdat ze niet organisatorisch, maar vakinhoudelijk van aard zijn. Zo lenen de aspecten van de taakopvatting van rechter-commissaris zich bijvoorbeeld uitstekend voor de ontwikkeling van een handboek rechter-commissaris, waarmee direct een basis kan worden gelegd voor de introductie en opleiding van de beginnende rechters-commissarissen. De projectgroep heeft het niet als zijn taak gezien om al dit soort gedetailleerde activiteiten verder te adresseren binnen de Rechtspraak, maar laat dit over aan de opdrachtgevers van dit project en de gerechtshoven.

- 1 De rechter-commissaris oefent toezicht uit op het proces van waarheidsvinding en treft zo nodig, met het oog op het herstellen van het evenwicht tussen partijen, corrigerende maatregelen door ambtshalve onderzoekshandelingen te entameren.
- 2 De rechter-commissaris voert actief regie waarbij hij zich primair richt op de onderzoekswensen van Openbaar Ministerie en verdediging en geschillen beslecht waar nodig. In het geval van onevenwichtigheid of onvolledigheid van het onderzoek gaat de rechter-commissaris ambtshalve over tot onderzoekshandelingen.
- 3 Aan de regiebeslissingen van de rechter-commissaris dienen met het oog op een efficiënte procesvoering in de wet gevolgen te worden verbonden.
- 4 De functie van rechter-commissaris en alle overige functies binnen het kabinet dienen landelijk voorzien te worden van daarvoor speciaal geschreven functieprofielen en zo nodig opnieuw te worden gewaardeerd.
- 5 Deze functieprofielen dienen ten grondslag te liggen aan de werving, selectie en opleiding van de functionarissen binnen het kabinet rechter-commissaris.
- 6 Voor de rechter-commissaris moet een roulatietermijn van minimaal vier en in beginsel maximaal zes jaar gelden.
- 7 Er moet een promotiemogelijkheid worden geboden voor rechters-commissarissen tot senior rechter-commissaris.
- 8 De opleidingen van de rechter-commissaris, de griffier en secretaris moeten herzien en aangevuld worden om de versterking van de positie van de rechter-commissaris inhoud te geven.
- 9 Het roulatiebeleid van de rechter-commissaris kent als beginsel dat 'wat een rechter-commissaris begint, hij in beginsel afmaakt', ook al heeft hij inmiddels (binnen de rechtbank) een andere functie.

10 De kabinetten moeten voorbereid zijn en versterkt worden om de rechter-commissaris in staat te stellen nieuwe wettelijke taken uit te voeren, waaronder voorlopige executiebeslissingen, etc.

11 Elk kabinet is minimaal bezet met een coördinerend rechter-commissaris, een senior rechter-commissaris en ten minste vier rechters-commissarissen. Daarnaast dienen binnen het kabinet ten minste één administratieve medewerker (griffier) per rechter-commissaris en één gerechtssecretaris werkzaam te zijn.

12 Er worden geen rechters-commissarissen benoemd met een bepaald specialisme, zoals milieu, cybercrime of fraude, maar wel wordt landelijk zicht geboden op de beschikbare specialismen binnen de kabinetten en wordt de landelijke inzet ervan gefaciliteerd.

13 Voor de werkzaamheden van de rechter-commissaris in strafzaken bij rechtbanken wordt per rechtbank een bedrag van 25% van het totaal aantal minuten inzet van strafrechters toegekend.

14 Vanwege de steeds veranderende behoefte aan inzet van rechters-commissarissen is het noodzakelijk om periodiek toezicht te houden op de werkbelasting van de rechters-commissarissen. ARC biedt daartoe onvoldoende mogelijkheden zodat een nieuw managementsysteem ontwikkeld moet worden ten behoeve van de kabinetten.

15 In een ideaaltypisch kabinet beschikt elke rechter-commissaris over een goede werkplek en bij voorkeur een eigen kamer. Daarnaast beschikt het kabinet over een goed functionerend frontoffice. Er dienen adequate verhoor- en spreekkamers te zijn en in het geval van gedeelde verhoorkamers dienen per vijf rechters-commissarissen vier verhoorkamers beschikbaar te zijn. Per vier rechters-commissarissen dient één (separate) kamer beschikbaar te zijn voor dossieronderzoek door de juridische en administratieve ondersteuning en elk kabinet van de hoofdplaats van het ressort dient over één extra kamer te beschikken ten behoeve van onderzoek door de raadsheer-commissaris.

16 Een vaste raadsheer-commissaris dient alleen te worden ingezet als daar bijzondere redenen voor zijn, hetzij omdat de weg naar de reguliere rechter-commissaris nodeloos lang is.

17 De vaste raadsheer-commissaris dient voor de uitvoering van zijn taken aan dezelfde eisen te voldoen als de reguliere rechter-commissaris en te worden ingebed binnen het kabinet rechter-commissaris in de hoofdplaats van het ressort.

18 De inzet van gedelegeerde rechters- en raadsheren-commissarissen dient te geschieden volgens uniforme, door de gerechten, gezamenlijk vast te stellen, criteria.

19 Vanuit, onder meer, het oogpunt van rechtseenheid is het van belang om het landelijk kennisnetwerk onder de kabinetten te versterken en daar landelijk in te investeren met behulp van de inzet van ten minste één fte stafjurist.

Literatuur

- A.A. Franken, De rol van de rechter-commissaris: tussen ideaal en praktijk, DD 2006, nr. 3/14.
- M. Knapen, Rechter-Commissaris in strafzaken steeds meer op afstand gezet, Hopen dat het goed gaat, Meester, nr. 6/7, 2007.
- Evaluatie Wet herziening, Eurasmus universiteit in opdracht van het WODC, 2004.
- M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.) , Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer, 2001.
- P.P.J. van der Meij; De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek; Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging, Kluwer, 2010.
- P.P.J. van der Meij, De rechter-commissaris als onmisbare schakel in het strafrechtelijk vooronderzoek, Trema, nr. 8, 2010.
- C. van der Wilt, Is de rechter-commissaris een slapende rechter?, Proces 2009(88)4.
- M.A. Loth, 'Slapende rechters' of 'dwalende deskundigen?', Nederlands Juristenblad 2009.
- R.C.A.M. Philippart, e.a., Beleidskader rouleren voor rechters en opleidingen in het kader van rouleren, april 2010.
- K. Lahuis, e.a., De Strafrechter en Profiel, LOVS, 2008.
- A.E. Hartevelt, e.a., Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht, Kluwer, 2004.
- J. Hielkema, 'De rechter-commissaris in strafzaken. Leidender of lijdelijker?', in: A.E. Hartevelt, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling*, (Knigge-bundel) Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 270.
- Raad voor de rechtspraak, Visie op de rechtspraak, juni 2010.
- Raad voor de rechtspraak, Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, Gericht op de samenleving, oktober 2010.
- Raad voor de rechtspraak, Rapport Zaakspakketten, Drie pijlers: toegankelijkheid, kwaliteit en gezonde bedrijfsvoering, Projectgroep zaakspakketten, 17 oktober 2010.
- Raad voor de rechtspraak, In het belang van goede strafrechtspraak, 4 mei 2006.
- J.M. van de Laar, De rechter-commissaris: speler of scheidsrechter in het vooronderzoek?, DD 1989, nr. 5/19.
- F. Vellinga-Schootstra, Versterking van de positie van de rechter-commissaris in strafzaken? Enkele opmerkingen naar aanleiding van het gelijknamige wetsvoorstel, Strafbld, 2010.

BIJLAGE I

De wetgeving in relatie tot de positie van de rechter-commissaris

1. Inleiding

De positie van de rechter-commissaris is in de geschiedenis vaker onderwerp geweest van de politieke agenda. De huidige behandeling van het wetsvoorstel tot versterking van de positie van de rechter-commissaris vindt zijn aanleiding in de Schiedammer parkmoord en het Programma versterking opsporing en vervolging.⁷⁷ In de kern komt daarbij de vraag aan de orde of de rechter-commissaris, gelet op zijn verminderde betrokkenheid bij het vooronderzoek in zijn huidige vorm, nog voldoende uitvoering kan geven aan zijn toezichthoudende taak tijdens de bewijsverzameling in het vooronderzoek. Het Openbaar Ministerie kan immers in de meeste gevallen zelfstandig allerlei opsporingsbevoegdheden uitoefenen en het aantal gerechtelijke vooronderzoeken is dan ook dramatisch gedaald.⁷⁸ Meer achtergronden en het samenhangende wetsontwerp komen in de volgende paragraaf aan de orde. Vanuit dezelfde gedachte is ook het wetontwerp Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken tot stand gekomen.⁷⁹ Vanwege het feit dat in het huidige strafprocesrecht steeds meer gewicht wordt toegekend aan de stukken die beschikbaar komen tijdens de fases van opsporing en vervolging voor de terechtzitting, acht de wetgever het noodzakelijk om de wettelijke normering ten aanzien van het verbaliseren en de processtukken nader te preciseren. Dit wetsvoorstel beoogt ook de bemoeienis van de rechter-commissaris met de samenstelling van het procesdossier te vergroten en heeft daardoor een belangrijke samenhang met het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris. In paragraaf 3 zal uitgebreider worden stilgestaan bij dit wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken.

Naast deze twee prominente wetsvoorstellen die betrekking hebben op de positie en de taken van de rechter-commissaris zijn er nog meer wetsvoorstellen waaruit de wens tot verandering van de positie en de taken van de rechter-commissaris tot uiting komen. In paragraaf 4 van deze bijlage wordt in het kort stil gestaan bij deze wetten, wetsvoorstellen en andere regelgeving.

2. De Wet versterking positie rechter-commissaris

“In de voorgestelde nieuwe regeling van het vooronderzoek wordt de leiding van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek – en de facto het gehele vooronderzoek – bevestigd. De rechter-commissaris krijgt op zijn beurt nadrukkelijker de taak toe te zien op de voortgang, de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek. Hij oefent deze taak uit met het oog op een adequate voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting. Een belangrijk gevolg van dit wetsvoorstel is verder dat de verdediging meer mogelijkheden krijgt om de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te verzoeken. Dit moet gecombineerd met een actiever optreden van de rechter-commissaris leiden tot een evenwichtige bijdrage aan de samenstelling van het procesdossier dat aan de zittingsrechter wordt voorgelegd. Een en ander zal dan ook leiden tot een voorspoediger behandeling van strafzaken op het onderzoek ter terechtzitting.” Deze inleiding, die afkomstig is van Porta Iuris, schetst in het kort het doel van de nieuwe wet. De rechter-commissaris wordt dus niet beschreven als een onderzoeksrechter, maar als rechter in het vooronderzoek, die toezicht houdt op het goede verloop van dit vooronderzoek en op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdachte of onder omstandigheden ambtshalve zelf onderzoekshandeling verricht. Het gerechtelijk vooronderzoek vervalt en de regeling van de mini-instructie wordt uitgebreid om beter te kunnen voldoen aan gerechtvaardigde onderzoekswensen van de verdediging. Hierbij wordt gedacht aan de opdracht tot het verrichten van contra-expertise en het horen van getuigen. Aan artikel 170 Sv wordt een

⁷⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, nr. 32, pag.

⁷⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 3, pag. 1.

⁷⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32468, nr. 3, pag. 1.

nieuw, tweede lid toegevoegd dat dit nieuwe accent in de taakuitoefening van de rechter-commissaris tot uitdrukking moet brengen.⁸⁰

Artikel 170

1. ..
2. De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.

Vanaf het ontstaan van het nieuwe wetsontwerp heeft de minister al aangegeven dat een versterking van de positie van de rechter-commissaris nooit bij wet alleen tot stand kan komen. Parallel aan deze wetswijziging zal dus een feitelijke versterking nodig zijn in de zin van voldoende capaciteit, kwaliteit en ondersteuning.⁸¹ Hieronder volgt een overzicht van de (her)nieuwde taken van de rechter-commissaris en noodzakelijke doorwerking daarvan in de materiële aspecten van het vak.

Toezicht op de rechtmatigheid

Omdat de rechter-commissaris voor het toezicht op de rechtmatigheid van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen voor een belangrijk deel is aangewezen op de processen-verbaal en andere documenten vanuit de opsporing, is het van belang dat de rechter-commissaris daar tijdig in wordt voorzien.

Artikel 177a Sv wordt om die reden gewijzigd, zodanig dat de officier van justitie er zorg voor draagt dat de rechter-commissaris tot wie hij een vordering richt, tijdig alle stukken ontvangt die nodig zijn voor een goede uitoefening van diens taak. Er is met andere woorden een zorgplicht geschapen voor de officier van justitie, maar die strekt niet verder dan de gebruikelijke stukken. Als de rechter-commissaris in deze stukken of in verhoren aanleiding ziet om meer stukken te willen inzien, staat het de rechter-commissaris vrij om daar om te verzoeken. De minister hecht er in de memorie van toelichting aan te benadrukken dat de rechter-commissaris met deze regeling niet dichter op het opsporingsonderzoek komt te staan, maar wel dat hij sneller en beter in staat wordt gesteld om tot een grondiger en coherente beoordeling te komen.⁸²

Toezicht op de voortgang opsporingsonderzoek

Artikel 180 Sv, waarin de rechter-commissaris wordt opgedragen te waken tegen nodeloze vertraging van het opsporingsonderzoek stamt al uit 2004⁸³, maar heeft nooit dat gebruik gekregen dat de wetgever misschien had voorzien. De belangrijkste reden daarvoor was dat het artikel verder geen bevoegdheden toekent aan de rechter-commissaris of sancties koppelt aan vastgestelde nodeloze vertragingen.

Artikel 180

1. De rechter-commissaris waakt tegen nodeloze vertraging van het opsporingsonderzoek.
2. De rechter-commissaris kan op verzoek van de verdachte of diens raadsman, en indien hij uit hoofde van de artikelen 181 tot en met 183 onderzoekshandelingen verricht tevens ambtshalve, de voortgang van het opsporingsonderzoek beoordelen. De rechter-commissaris kan zich daartoe de processtukken doen overleggen. Indien hij dit nodig acht hoort de rechter-commissaris de officier van justitie en de verdachte of diens raadsman.
3. De rechter-commissaris kan de officier van justitie een termijn stellen voor beëindiging van het opsporingsonderzoek. De rechter-commissaris kan de zaak tevens voorleggen aan de rechtbank, met het oog op toepassing van artikel 36.

⁸⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 7.

⁸¹ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 3, pag. 2.

⁸² Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 3, pag. 13.

⁸³ Wet van 10 november 2004, Stb. 2004, 578 (i.w.tr. 1 januari 2005).

Met de nieuwe wet worden twee nieuwe leden toegevoegd aan artikel 180 die de rechter-commissaris in staat stellen om in bepaalde gevallen processtukken te doen overleggen en/of de officier van justitie, de verdachte of diens raadsman te horen. Het derde lid maakt het de rechter-commissaris mogelijk om aan de officier van justitie een termijn te stellen voor beëindiging van het opsporingsonderzoek en de zaak aan de rechtbank voor te leggen om te komen tot een verklaring dat de zaak is geëindigd.

Toezicht op de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek

Toezicht op de evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek wordt aan de rechter-commissaris toebedeeld omdat hij bij uitstek in staat wordt geacht tot een onpartijdige en zorgvuldige belangenafweging te komen. Hoewel de term 'toezicht' suggereert dat de rechter-commissaris alleen toeziet en toetst (bijvoorbeeld als appelinstantie in het geval van onwelgevallige besluiten van de officier van justitie) kent de wetgever aan de rechter-commissaris toch ook verschillende bevoegdheden toe die hem in staat stellen om het evenwicht te herstellen of om het onderzoek aan te vullen. Het gaat hierbij dan wel om onderzoek met een verificatoir karakter, dus het controleren van eerdere aannames en conclusies om het onderzoek daarmee te completeren.

De aanleiding tot het verrichten van onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris en de (zorgvuldigheids)procedures die daarmee samenhangen, worden in de nieuwe artikelen 181 tot en met 184 Sv weergegeven.

Artikel 181

1. De officier van justitie kan vorderen dat de rechter-commissaris met het oog op de opsporing van een strafbaar feit onderzoekshandelingen verricht. Hij geeft daarbij een omschrijving van het feit waarop het onderzoek betrekking dient te hebben en van de door hem gewenste onderzoekshandelingen. De vordering wijst indien deze bekend is de verdachte aan.
2. De rechter-commissaris beslist bij een met redenen omklede beschikking.
3. De rechter-commissaris doet de vordering van de officier van justitie en zijn beslissing daaromtrent, indien deze bekend is aan de verdachte toekomen, tenzij het belang van het onderzoek zich daartegen verzet.

Artikel 182

1. Een persoon die als verdachte van een strafbaar feit is verhoord, of die reeds terzake van een strafbaar feit wordt vervolgd, kan de rechter-commissaris verzoeken dienaangaande onderzoekshandelingen te verrichten.
2. Het verzoek wordt schriftelijk gedaan en gericht aan de rechter-commissaris in wiens rechtsgebied de vervolging plaatsvindt of waar het verhoor heeft plaatsgevonden.
3. Het verzoek behelst een opgave van het feit en van de onderzoekshandelingen die door de rechter-commissaris dienen te worden verricht, en is met redenen omkleed. De rechter-commissaris zendt de officier van justitie onverwijld een afschrift van het verzoek. De officier van justitie kan schriftelijk zijn zienswijze mededelen omtrent het verzoek.
3. De rechter-commissaris kan de verdachte horen omtrent het verzoek. De verdachte kan zich daarbij door een raadsman doen bijstaan. De rechter-commissaris stelt de officier van justitie op de hoogte van de tijd en plaats van het horen. De officier van justitie is bevoegd bij het horen aanwezig te zijn en de nodige opmerkingen te maken.
4. De rechter-commissaris beslist zo spoedig mogelijk over het verzoek. De beschikking is met redenen omkleed en wordt schriftelijk ter kennis van de verdachte en de officier van justitie gebracht. In geval van toewijzing van het verzoek, vermeldt de beschikking het feit waarop het onderzoek betrekking heeft en verricht de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk de verzochte onderzoekshandelingen.
5. Indien de verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld, kan de rechter-commissaris indien hij dit noodzakelijk acht, ten aanzien van het feit waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen, ambtshalve onderzoekshandelingen verrichten. Hij doet van zijn beslissing om onderzoekshandelingen te verrichten onverwijld mededeling aan de officier van justitie en aan de verdachte, onder vermelding van de betreffende onderzoekshandelingen en het feit waarop deze betrekking hebben.

Artikel 183

1. In het kader van een uit hoofde van de artikelen 181 of 182 ingesteld onderzoek, kan de verdachte schriftelijk wensen tot onderzoek kenbaar maken aan de rechter-commissaris. De rechter-commissaris doet de officier van justitie een afschrift van het verzoek toekomen.
2. De rechter-commissaris beslist bij een met redenen omklede schriftelijke beschikking die hij doet toekomen aan de verdachte en tevens in afschrift aan de officier van justitie.
3. Indien de rechter-commissaris weigert de door de verdachte gewenste onderzoekshandelingen te verrichten, kan de verdachte binnen veertien dagen een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank.

Artikel 184

1. Indien de rechter-commissaris van zijn beslissing mededeling doet om in een zaak op grond van de artikelen 181 tot en met 183 onderzoekshandelingen te verrichten, doet de officier van justitie hem zo spoedig mogelijk een afschrift van de processtukken toekomen. De officier van justitie informeert de rechter-commissaris die onderzoekshandelingen verricht, uit eigen beweging of op diens verzoek, over het verloop van het opsporingsonderzoek.
2. De rechter-commissaris verstrekt de officier van justitie op diens vordering, of ambtshalve, schriftelijk inlichtingen over de door hem verrichte of te verrichten onderzoekshandelingen. Op diens verzoek, of ambtshalve, verstrekt de rechter-commissaris tevens schriftelijk inlichtingen aan de verdachte, tenzij het belang van het onderzoek zich hiertegen verzet.

Deze artikelen vervangen in de kern de mini-instructie (onderzoek op verzoek van de verdachte) en het gerechtelijk vooronderzoek (onderzoek op vordering van de officier van justitie). Zo biedt het voorgestelde artikel 182 Sv⁸⁴, vergelijkbaar aan de mini-instructie van artikel 36 Sv, de verdachte de mogelijkheid om de rechter-commissaris om onderzoekshandelingen te verzoeken. De beslissing daarover kent dezelfde discretionaire bevoegdheid die de mini-instructie al kent en de geschiedenis geeft geen aanleiding daar beperkingen in aan te brengen in de verwachting dat verdachten of hun raadslieden van die mogelijkheid te snel en te veel gebruik van maken.⁸⁵ Groenhuijsen en Knigge constateren daarover dat niet elk verzoek voldoende zou mogen zijn om de rechter-commissaris te "lanceren". Net als het OM zou de verdediging moeten aantonen dat de inzet van de rechter-commissaris werkelijk meerwaarde vertegenwoordigt. Het moet gaan om onderzoekshandelingen die de verdachte niet zelf kan (laten) verrichten, maar waarvoor de betrokkenheid van de rechter-commissaris is vereist. In gevallen waarin van de verdachte in alle redelijkheid kan worden verwacht dat hij eerst het verloop van het politie-onderzoek aanziet, zijn ook niet voor toewijzing vastbaar.⁸⁶ De volgende, tweede, afdeling, van de titel "Onderzoek door de rechter-commissaris" start met artikel 185 Sv⁸⁷, dat handelt over de regiebijeenkomst onder leiding van de rechter-commissaris.

Artikel 185

1. Indien de rechter-commissaris dit voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk acht, roept hij de officier van justitie en de verdachte op voor hem te verschijnen, teneinde de stand van zaken in het onderzoek te bespreken.
2. De rechter-commissaris kan ten behoeve van het goede verloop van het onderzoek, bij gelegenheid van of in aansluiting op de regiebijeenkomst bedoeld in het eerste lid, de officier van justitie en de verdachte een termijn stellen voor het indienen van een vordering of verzoek tot verrichten van onderzoekshandelingen, of voor de onderbouwing daarvan.

Dit artikel geeft de rechter-commissaris de mogelijkheid om de officier van justitie, de verdachte en diens raadsman bij zich te roepen om de stand van zaken in het onderzoek te bespreken. In de memorie van toelichting wordt over de regiebijeenkomst nog het volgende opgemerkt: *"Het gaat om een regiebijeenkomst, waarin onder andere de resultaten van het door de rechter-commissaris verrichte onderzoek kunnen worden*

⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 7

⁸⁵ Evaluatie Wet herziening GVO, Erasmus universiteit in opdracht van het WODC, 2004, pag. 8 en 56.

⁸⁶ M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer, 2001, Pag. 573.

⁸⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 7.

doorgenomen. De regiebijeenkomst biedt voorts de mogelijkheid om aanvullende wensen tot het verrichten van onderzoekshandelingen aan de orde te stellen. De regiebijeenkomst kan tot slot ook worden gebruikt om samen het verdere verloop van het onderzoek door te nemen, met name met het oog op afstemming tussen de onderzoekshandelingen die de rechter-commissaris verricht en het opsporingsonderzoek van de officier van justitie. Daarbij zal gelet worden op het evenwicht en de volledigheid van het onderzoek; het laatste met het oog op een optimale voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting.”

De regiebijeenkomst wordt in de memorie van toelichting als een voorbeeld genoemd van een bevoegdheid die de rechter-commissaris op eigen initiatief kan gebruiken om tot een goede uitoefening te komen van zijn toezichthoudende taak en te komen tot “een evenwichtig en volledig onderzoek dat zonder onnodige vertraging kan worden afgerond.”

De functie rechter-commissaris

Opvallend aan de parlementaire stukken met betrekking tot het wetsvoorstel Versterking positie van de rechter-commissaris, is de aandacht die uitgaat naar de functie van rechter-commissaris en de organisatie van het kabinet. Hoewel niet wettelijk geregeld en overgelaten aan de Raad voor de rechtspraak, laat de minister niet na om in een nota naar aanleiding van het verslag⁸⁸ in detail in te gaan op de feitelijke versterking nodig in de zin van voldoende capaciteit, kwaliteit en ondersteuning. Een bloemlezing met zijn standpunten weergegeven in de nota ziet er als volgt uit:

- *“Indien wordt gesproken over specialisatie is het wel van belang te benadrukken, dat het daarbij vooral gaat om de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om zich toe te leggen op zijn functie; dat hem de kans wordt geboden daarin ervaring en specifieke deskundigheid op te bouwen.” (pag. 3)*
- *“Idealiter hebben een of meer rechters-commissarissen in het kabinet rechter-commissaris – naar gelang de grootte van het kabinet – op grond van hun ervaring de rang van vice-president van de rechtbank. Het komt mij minder gewenst voor dat in een kabinet rechter-commissaris verhoudingsgewijs vaak veel minder rechters met lange ervaring als strafrechter werkzaam zijn dan elders in de strafsector van de rechtbank. Naar gelang de grootte van het kabinet rechter-commissaris zouden een of meer rechters-commissaris kunnen worden aangesteld als senior-rechter-commissaris, met de rang van vice-president van de rechtbank. De senior-rechter-commissaris zou, zo beantwoord ik een volgende vraag van de aan het woord zijde leden, zich in dat geval kunnen ontfemen over de meest complexe en omvangrijke opsporingsonderzoeken, en tevens een rol kunnen spelen bij de opleiding en begeleiding van minder ervaren collega rechters-commissarissen.” (pag. 3)*
- *“Met de leden van de SP-fractie deel ik de wens om de functie van rechter-commissaris aantrekkelijker te maken, zodat de functie door rechters niet louter als verplicht tussenstation in hun loopbaan wordt gezien.” (pag. 7)*
- *“Een drietal maatregelen ter bevordering van de aantrekkelijkheid van de functie dringt zich op. In de eerste plaats zou de functie van rechter-commissaris beter gewaardeerd moeten worden, in de zin van de mogelijkheid tot bevordering in rang ook tijdens het vervullen van de functie.” (pag. 7)*
- *“In de tweede plaats is het, naar ik vermoed, voor veel rechters die de functie van rechter-commissaris ambiëren een weinig aanlokkelijk perspectief dat zij na twee jaar, net op het moment dat zij enige ervaring in de functie hebben opgedaan, de functie alweer moeten verlaten. De duur van de aanstelling verdient in dit opzicht heroverweging, juist ook omdat voldoende ervaring voor het functioneren van de rechter-commissaris cruciaal is.” (pag. 7)*
- *“En in de derde plaats zou het in het functiehuis dat geldt voor de rechterlijke macht aantrekkelijk moeten worden gemaakt voor rechters om op later moment*

⁸⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 6, pag. 3, e.v.

in hun loopbaan rechter-commissaris te worden. Zo wordt het ook mogelijk voor rechters die eerder al eens de functie van rechter-commissaris hebben vervuld, dit nogmaals te doen. Hiervoor is de mogelijkheid van een aanstelling in een hogere schaal nodig, in voorkomende gevallen als vice-president van de rechtbank.” (pag. 7)

- *“De rechter-commissaris zal vervolgens de hem geboden mogelijkheden om een actieve opstelling aan te nemen ook daadwerkelijk moeten benutten. Het is bekend dat de wijze waarop de rechter-commissaris zijn taak vervult, in de praktijk sterk uiteenloopt en per rechter verschilt. In dit opzicht is een actieve rol niet met wetgeving af te dwingen. Daarom juich ik het toe dat in het kader van het Project versterking positie rechter-commissaris ook – waar nodig – wordt gestreefd naar een attitudeverandering van de rechter-commissaris. Dit komt tot uitdrukking in de bekwaamheidseisen die aan de rechter-commissaris worden gesteld. Het bevorderen van een actieve opstelling van de rechter-commissaris staat centraal in de toegesneden cursussen die voor rechters-commissarissen worden ontwikkeld. Tot slot zal ook de verlenging van de aanstellingsduur van de rechter-commissaris een positieve invloed kunnen hebben.” (pag. 8-9)*
- *“In het kader van de versterking van de positie van de rechter-commissaris schaarden de leden van de D66-fractie zich achter de idee van het College van procureurs-generaal om de rechter-commissaris een duidelijke formele positie in de Wet op de rechterlijke organisatie te geven en verzochten zij deze gedachte nader uit te werken. Ik vind dit een interessante gedachte. Tot de wet van 3 juni 1992 (Stb. 278) was de benoemingsduur van de rechter-commissaris opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. De betreffende bepaling is destijds geschrapt omdat deze als overbodig werd beschouwd. Sindsdien is het aan de gerechten om de aanstellingsduur te bepalen. We moeten echter vaststellen dat de functieduur van twee jaren die daarbij als uitgangspunt wordt genomen, in praktijk te weinig mogelijkheden biedt voor de rechter-commissaris om ervaring op te doen in zijn functie. Ervaring is cruciaal voor het goed functioneren van de rechter-commissaris: het levert het benodigde inzicht in de opsporingspraktijk op en is daarnaast essentieel voor de overtuigingskracht van de rechter-commissaris die zich met regelmaat gesteld ziet voor het nemen van moeilijke beslissingen. In de huidige situatie verlaten rechters-commissarissen hun post vaak op het moment dat zij met hun vergaarde ervaring echt van toegevoegde waarde zijn. Onvermeld mag niet blijven dat de vele functiewisselingen ook een nadelige invloed hebben op de continuïteit van het kabinet rechter-commissaris. De conclusie is dan ook dat een minimum aanstellingsduur een belangrijk middel is om de kwaliteit van het rechter-commissariaat te borgen. Ik zal op korte termijn met de Raad voor de rechtspraak bezien op welke wijze tot een langere aanstellingsduur kan worden gekomen.” (pag. 10-11)*
- *“Dit leidt tot de voorlopige conclusie dat – louter en alleen naar de inhoud van de wettelijke regeling gekeken – de werklast van de rechter-commissaris ongeveer gelijk zal blijven. Een en ander staat los van het besproken streven naar een actievere opstelling van de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken. Deze is noodzakelijk om de in het wetsvoorstel voorgestane toezichthoudende taken tot wasdom te laten komen. Binnen de kabinetten rechter-commissaris zal – wil dit mogelijk zijn – te allen tijde voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn om tot een kwalitatieve invulling van de bevoegdheden te komen. In het kader van de financiering van de rechtspraak heb ik daarom mede naar aanleiding van de notitie van de Raad voor de rechtspraak «In het belang van goede strafrechtspraak» uit 2006, gelden beschikbaar gesteld. Op basis hiervan is het rechter-commissariaat de afgelopen jaren uitgebreid met 11 fte rechter-commissaris, hetgeen een toename van het aantal rechters-commissarissen met tien procent betekent. “ (pag. 12)*

De aanwijzing inschakeling rechter-commissaris

Omdat, naar de opvatting van de minister, het uitgangspunt voor de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij een opsporingsonderzoek afhankelijk moet zijn van de complexiteit van dit onderzoek en niet elke strafzaak die betrokkenheid vergt, heeft de minister aan de Kamer toegezegd het College van procureurs-generaal te vragen een aanwijzing te ontwikkelen die de officier van justitie op het spoor moet zetten om de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken.⁸⁹ De inbewaringstelling biedt daar een onvoldoende aanknopingspunt voor omdat veel onderzoeken die ten grondslag liggen aan een inbewaringstelling verder geen inhoudelijke betrokkenheid van de rechter-commissaris vergen. Om te beslissen over die betrokkenheid denkt de minister aan een indicatie van gevallen op basis van een combinatie van soort delict, de complexiteit van het onderzoek, en het stadium waarin het onderzoek zich bevindt. Eén van deze indicatoren zal eventueel ook het gevoelige karakter van de zaak betreffen, waarbij gedacht kan worden aan rechtsorde schokkende feiten, de mogelijke betrokkenheid van gezagsdragers, zaken die grote media-aandacht genereren of die anderszins een zeker afbreukrisico meebrengen. De relevantie van de aanwijzing op dit punt hangt ook samen met de verantwoordelijkheid van de officier van justitie die, als leider van het onderzoek, moet bepalen of en wanneer een rechter-commissaris ingeschakeld moet worden als daar al niet wettelijk in is voorzien. De afweging die de officier van justitie daarvoor maakt, wordt centraal gesteld en bevestigt de verantwoordelijkheid van de officier van justitie als leider van het onderzoek.

De minister geeft verder aan dat de aanwijzing in grote lijnen zal overeenkomen met de inhoud van de aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor.⁹⁰ In deze aanwijzing worden ter bepaling van de noodzaak van bijstand van verdachten voorafgaand aan het eerste politieverhoor drie categorieën zaken onderscheiden. In de «A»-categorie is bijstand van een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor altijd geïndiceerd; in de B en C-categorie kan de verdachte afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand. De zaken omschreven in deze A-categorie zouden naar de opvatting van de minister altijd aanleiding moeten geven tot het betrekken van de rechter-commissaris bij het onderzoek, op basis van een vordering als bedoeld in artikel 181 Sv. Als categorie A-zaken worden in de aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor aangemerkt:

- zaken waarbij sprake is van een verdenking van een misdrijf dat voldoet aan de criteria voor de inzet van een Team Grootschalig Onderzoek (TGO): hiervan is sprake als het een misdrijf betreft;
- waarop een strafbedreiging van twaalf jaar gevangenisstraf of meer staat, én
- dat kan worden getypeerd als een (mogelijk) opzettelijk levensdelict, zeer ernstig zedendelict, brandstichting met ernstige gevolgen, gijzeling, ontvoering en andere misdrijven tegen de lichamelijke integriteit, en
- waarbij een grote maatschappelijke impact kan worden verwacht;
- zaken waarin aan de aanhouding van verdachte projectmatig opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit vooraf is gegaan;
- zaken waarbij sprake is van een verdenking van een misdrijf waarbij voorlopige hechtenis toegelaten is en waarvan redelijkerwijs valt aan te nemen dat zij zullen voldoen aan het begrip 'gevoelige zaak';
- zaken van verdachten in de leeftijd van twaalf tot en met vijftien jaar op de pleegdatum van het feit voor zover deze zaken betrekking hebben op een misdrijf waarbij voorlopige hechtenis toegelaten is;
- zaken van verdachten in de leeftijd van zestien en zeventien jaar op de pleegdatum van het feit en verdachten die naar het oordeel van de opsporingsambtenaar zijn aan te merken als personen met een kennelijk verstandelijke beperking of cognitieve functiestoornis, voor zover deze zaken

⁸⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32177, nr. 6, pag. 10.

⁹⁰ Stcr 2010, nr. 4003.

betrekking hebben op misdrijven:

- met een strafbedreiging van twaalf jaar of meer, óf
- met een strafbedreiging van minder dan twaalf jaar, maar waarbij sprake is van een dode of evident zwaar lichamelijke letsel, óf
- dat een zedenmisdrijf behelst met een strafbedreiging van acht jaar of meer of waarbij sprake is van seksueel misbruik in een afhankelijkheidsrelatie.

Van deze zaken valt redelijkerwijs aan te nemen dat zij zullen voldoen aan de het begrip «gevoelige zaak», zoals eerder is vermeld. In aanvulling denkt de minister nog aan complexe zaken van financieel-economische criminaliteit.

De aanwijzing moet bij voorkeur ook een indicatie geven van het stadium van het onderzoek waarin de officier van justitie zich de vraag dient te stellen of een rechter-commissaris bij het onderzoek moet worden betrokken. De minister merkt op dat de officier van justitie in de beginfase van de opsporing vanzelfsprekend de nodige ruimte moet worden gegund om onderzoek te verrichten, dat het onderzoek van de rechter-commissaris aanvullend en verificatoir van aard is en dat een dergelijk aanvullend onderzoek niet te voorbarig moet worden ingezet. Er moet met andere woorden sprake zijn van een verdachte en dan lijkt het volgens de minister het moment waarop de voorlopige hechtenis wordt gevorderd het juiste moment om de rechter-commissaris in te schakelen. In onderzoeken waarin geen voorlopige hechtenis wordt toegepast, kan als stadium waarin de officier van justitie dient te overwegen de rechter-commissaris bij het onderzoek te betrekken, het moment worden gekozen waarop het onderzoek ernstige bezwaren tegen de verdachte heeft opgeleverd.

3. Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken

Het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken stelt zichzelf tot doel om de regeling van processtukken aan te passen aan de eisen van deze tijd. Zo stamt de verbaliseringsplicht (artikel 152 Sv) nog uit 1926, dus uit een tijd waarin een proces-verbaal een minder verstrekkende functie had in het strafproces. Sinds die tijd staat het strafproces meer in het teken van het vooronderzoek en acht de wetgever het van belang om de wettelijke normering ten aanzien van processtukken aan te passen. In het kort gaat het daarbij om:

- een precisering van de verbaliseringsplicht;
- een versterking van de rechtspositie van de verdachte bij de samenstelling van de processtukken;
- een wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van het procesdossier tijdens het opsporingsonderzoek;
- een omschrijving in de wet van het begrip processtukken en;
- de introductie van de bevoegdheid om bepaalde informatie buiten de processtukken te laten en de verstrekking van afschriften te beperken, indien gewichtige belangen daartoe nopen.

De samenhang tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris schuilt in de versterking van de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris die met beide wetsvoorstellen wordt nagestreefd. Zo krijgt middels het onderhavige wetsvoorstel de rechter-commissaris ook een toezichthoudende taak op de vorming van het procesdossier. Ook hierbij geldt dat de officier van justitie verantwoordelijk blijft voor de samenstelling van het dossier, maar dat de rechter-commissaris toeziet op de toegankelijkheid van het dossier voor de verdediging. Verder heeft de rechter-commissaris ook een arbiterfunctie in geschillen over het toevoegen van stukken aan het dossier op verzoek van de verdediging.

De belangrijkste taken van de rechter-commissaris betreffen⁹¹:

- het stellen van een termijn waarbinnen door de officier van justitie aan de verdachte kennisneming van de processtukken wordt verleend (artikel 30, lid 1 Sv);

⁹¹ Zoals samengevat in het wetgevingsadvies van de Raad voor de rechtspraak d.d. 8 januari 2010.

- het beslissen op een bezwaar tegen het niet verstrekken van afschriften van bepaalde processtukken (artikel 32, lid 4 Sv);
- het stellen van een termijn waarbinnen door de officier van justitie een beslissing moet worden genomen op het voegen van stukken op verzoek van de verdachte bij de processtukken dan wel waarbinnen door hem op verzoek van de verdachte moet worden kennisgenomen van die stukken (artikel 34, lid 3 Sv);
- het verlenen van machtiging aan de officier van justitie om te weigeren stukken op verzoek van de verdachte bij de processtukken te voegen dan wel van die stukken kennis te nemen (artikel 34, lid 4 Sv);
- het verlenen van machtiging aan de officier van justitie om de voeging van bepaalde stukken of gedeelten daarvan bij de processtukken achterwege te laten (artikel 149b, lid 1 Sv).

De beslissing om het bezwaar tegen het onthouden van stukken te verplaatsen van de raadkamer naar de rechter-commissaris hangt samen met de beperking die de raadkamer had om zelf overlegging van de stukken te bevelen. Door dit bij de rechter-commissaris onder te brengen ontstaat wel een mogelijkheid om een volledige rechterlijke toetsing van de beperking op het inzagerecht te laten plaatsvinden.⁹²

Met de aanpassing in het wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken om de verdachte al eerder (dan tijdens het gerechtelijke vooronderzoek) in de gelegenheid te stellen om kennisneming te vragen van de processtukken bij de officier van justitie wordt er meer ruimte gelaten aan partijen zelf om het evenwicht tijdens een opsporingsonderzoek te bewaren. Maar opnieuw geldt hierbij dat de rechter-commissaris erop moet toezien dat dat op een juiste wijze plaatsvindt en moet ingrijpen als dat niet het geval is. De rechter-commissaris kan daar via het spoor van Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken overigens niet ambtshalve op ingrijpen, maar kan dat wel volgens artikel 180 tweede lid van het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris, zodra hij betrokken is geraakt bij het onderzoek. Steeds geldt dat de rechter-commissaris al het mogelijke doet om het evenwicht tijdens een strafrechtelijk onderzoek in stand te houden en zo aan te sturen op een zo volledig mogelijk dossier dat ter terechtzitting kan worden gepresenteerd. In de gevallen dat dat niet goed is gelukt, is het uiteindelijk aan de strafrechter(s) om eventuele sancties op te leggen. De minister heeft zich daar bewust niet over willen uitlaten.⁹³

4. Overige van belang zijnde wetswijzigingen

Er zijn meer wetswijzigingen en wetsvoorstellen waarin de rechter-commissaris nadrukkelijker naar voren wordt geschoven om snel te voorzien in een onafhankelijke rechterlijke toetsing. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste regelingen⁹⁴:

- de Wet voorwaardelijke invrijheidsstelling⁹⁵, waarin de rechter-commissaris sinds 2008, als executierechter, in afwachting van een behandeling ter terechtzitting kan beslissen tot schorsing van de invrijheidsstelling (artikel 15h Sr).

⁹² Kamerstukken II 2009/10, 32468, nr. 3, pag. 8, waarin ook wordt gewezen op artikel 177a van de Wet versterking positie rechter-commissaris, waarmee de rechter-commissaris alle relevante stukken behoort te krijgen van de officier van justitie.

⁹³ Kamerstukken II 2009/10, 32468, nr. 3, pag. 21, waarin de minister aangeeft dat in het geval van het niet tijdig beschikbaar stellen van stukken (het moment van het ontstaan van het recht op kennisneming) het aan de rechter is om aan "die herbevestiging van het ijkmoment eventuele gevolgen te verbinden", waarmee waarschijnlijk bedoeld wordt op de sancties genoemd onder artikel 359a Sv.

⁹⁴ P.P.J. van der Meij, De rechter-commissaris als onmisbare schakel in het strafrechtelijk vooronderzoek, Trema, nr. 8, 2010, pag. 332, waarin Van der Meij 'voorzichtig' spreekt over een 'hype' als het om de inschakeling van de rechter-commissaris gaat in allerlei wettelijke regelingen.

⁹⁵ Wet van 6 december 2007, Stb. 2007, 500 (i.w.tr. 1 juli 2008).

- het wetsontwerp Rechterlijk gebieds- of contactverbod⁹⁶ waarin de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie kan beslissen over de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, die middels de maatregel gebieds- of contactverbod is opgelegd (artikel 38x).
- het wetsontwerp Voorwaardelijke veroordeling⁹⁷, waarin de rechter-commissaris tot voorlopige tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan beslissen in het geval er een ernstig vermoeden bestaat dat een bijzondere voorwaarde niet wordt nageleefd.
- het wetsontwerp Verruiming mogelijkheden voordeelontneming⁹⁸, waarin de rechter-commissaris een machtiging kan verlenen tot het doen van onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde. Een onderzoek waar de rechter-commissaris verder ook betrokken blijft.
- de Wet deskundigen in strafzaken⁹⁹, die de rechter-commissaris in de benoeming en begeleiding van deskundigen een grotere rol toebedeelt, zeker in het geval er sprake is van een niet in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen opgenomen deskundige.¹⁰⁰
- de Aanwijzing handelwijze bij beroep op noodweer waarin de rechter-commissaris rauwelijks wordt ingeschakeld om de bewaring te toetsen in het geval er duidelijke aanwijzingen zijn van eigenrichting of van een gedraging die anderszins niet aan de wettelijke of jurisprudentiële vereisten van noodweer of noodweerexcès voldoen, dienen deze aanwijzingen getoetst te worden door de rechter-commissaris.¹⁰¹

De meeste van deze wetswijzigingen en -voorstellen en andere regelingen hebben gemeen dat er een beroep gedaan kan worden op de rechter-commissaris om een, door de officier van justitie, ingezette of voorgenomen executie van een straf of maatregel te toetsen. Afhankelijk van de regeling kent de beslissing van de rechter-commissaris een mogelijkheid tot beroep of betreft het een voorlopige beslissing die nog gevolgd moet worden door een beoordeling van strafrechter(s) die de voorwaarden hebben opgelegd.

⁹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32551, nr. 3, pag. 21 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod)).

⁹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32319 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling).

⁹⁸ Kamerstukken I 2010/11, 32194 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (verruiming mogelijkheden voordeelontneming)).

⁹⁹ Stb. 2009, 23 (i.w.tr. 1 januari 2010).

¹⁰⁰ En daarvan is langdurig sprake vanwege het ontbreken van een overgangsregeling en het reeds lange tijd niet gevuld zijn van het register.

¹⁰¹ Strct 2010, nr. 20474.

BIJLAGE II

Zakelijke weergave expertmeeting (21 sept. 2010)¹⁰²

Deelnemers:

Mw. prof. dr. P.T.C. van Kampen (alleen in de middag; Hoogleraar strafrechtspraktijk van de Universiteit Utrecht), mr. G. Veenstra (Fungerend hoofdofficier van justitie arrondissement Zwolle-Lelystad), mr. G.C. Haverkate (Directeur Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie), mr. M.E. van der Werf (Strafrechtadvocaat Meijering Van Kleef Ficq & Van der Werf advocaten), mr. P.W. van der Kruijs (Strafrechtadvocaat Van der Kruijs advocaten en bestuurslid Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA)), mr. P.A.M. Verrest (Wetgevingsjurist ministerie van Justitie), mw. drs. T.S. van der Veer (Forensisch psychiater en hoofd Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie Noord, arrondissementen Assen, Groningen en Leeuwarden), dr. mr. A.E. Hartevelde (alleen in de ochtend, Senior raadsheer gerechtshof Arnhem), mr. P.J. Duinkerken (President rechtbank Assen), mr. A.J. Milius (Manager Programma strafsector), mr. A.G.A.M. van de Ven (Voorzitter strafsector rechtbank 's-Hertogenbosch), mr. drs. J.A.M. van Atteveld (Voorzitter projectgroep/Coördinerend Rechter-Commissaris (CRC) rechtbank 's-Hertogenbosch), mw. mr. M. Moussault (CRC rechtbank 's-Gravenhage), mw. mr. A.A. Kalk (CRC rechtbank Rotterdam), mr. W.A. Holland (CRC rechtbank Arnhem), mr. C. Klomp (RC rechtbank Amsterdam), mr. W.L.J. Voogt (rechter-commissaris rechtbank Maastricht), prof. mr. J.M. Reijntjes (Raadsheer gerechtshof 's-Hertogenbosch)

De discussie stond onder leiding van mr. A.G.A.M. van de Ven. Het verslag is gemaakt door G. Wolters (griffier rechtbank 's-Gravenhage) en mr. ing. P.C.T. van Dam (secretaris project Versterking positie rechter-commissaris)

Sessie 1 – De regievoerende rechter-commissaris

De stellingen die direct of indirect aan de orde zijn gesteld, luiden:

1. Een regievoerende rechter-commissaris is niet nodig.
2. De regievoerende rechter-commissaris vult de gaten van falende advocaten en officieren.
3. De regievoerende rechter-commissaris moet ook ambtshalve onderzoek kunnen doen.
4. Afspraken die met de regievoerende rechter-commissaris zijn gemaakt, moeten formele consequenties hebben gelijk aan die op de zitting.

Op de vraag of er een versterking nodig is van de positie van de rechter-commissaris wordt opgemerkt dat het Openbaar Ministerie op dit moment wel heel erg veel macht heeft en dat de officier van justitie niet altijd even goed in staat is om met deze macht om te gaan. Dat is vooral kwetsbaar in de fase van het vooronderzoek wanneer de advocaat nog niet betrokken is bij het onderzoek. Het probleem is dan ook vaak om de stukken beschikbaar te krijgen. De vraag is tegelijkertijd wel: hoe kan een rechter-commissaris overzicht houden op een onderzoek, waar een officier van justitie dat al niet heeft?

Het is verder ook lastig voor een rechter-commissaris om de juiste afstand te bewaren. Een versterking is prima, maar het gerechtelijk vooronderzoek was toch eigenlijk al goed. Het lijkt erop dat iedereen elkaar erg aan het napraten is als het gaat om het benoemen van de nadelen van het gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris bevindt zich nu in een zwembad, waarvan de randen zo kunnen omvallen. Interessanter lijkt het de regierol te beleggen bij de zittingsrechter, die dan de lijnen voor de rechter-commissaris kan uitzetten. Dat lijkt beter dan de rechter-commissaris die rol te geven, die daarmee te veel invloed kan hebben op het onderzoek ter terechtzitting. Overigens kent deze opvatting een belangrijke nuancering. De gemiddelde strafkamer zal zoiets niet laten gebeuren en een korte lijn tussen de strafkamer en de rechter-commissaris zal dit ook voorkomen.

¹⁰² Dit verslag betreft geen woordelijk verslag.

Wat verder ook niet moet gebeuren is dat de rechter-commissaris eindbeslissingen neemt binnen een gesloten stelsel.

Het probleem bij deze discussie is dat de zittingsrechter veelal nog niet in beeld is. Het gerechtelijk vooronderzoek diende ter voorbereiding van de vervolgingsbeslissing, niet ter voorbereiding van de zitting. Binnen dat kader verricht de rechter-commissaris een belangrijk deel van zijn werk. De rechter-commissaris in de functie van regievoerende rechter-commissaris is dus vooral bedoeld om in die onderzoeksfase, wanneer er nog geen zitting aan de orde is, tunnelvisie in het onderzoek te voorkomen.

De nieuwe wetgeving (wetsontwerp Versterking positie rechter-commissaris) vindt zijn grondslag in het gebrek aan structuur in het Nederlandse strafrecht, in het bijzonder Strafvordering. De 90 dagen-regeling heeft daarnaast een groot effect op het verloop van het onderzoek en het is de vraag wat de rechter-commissaris in die periode kan doen. De gedachte is dat de rechter-commissaris zich in die fase vooral kan wijden aan de zittingsvoorbereiding, ook omdat de zittingsrechter geen tijd meer heeft voor het vooronderzoek. Aan de opvatting dat het gerechtelijk vooronderzoek diende ter voorbereiding van de vervolgingsbeslissing kan overigens worden getwijfeld. Het gerechtelijk vooronderzoek had zeker ook de strekking om een strafzaak 'panklaar' op zitting te krijgen. De werkelijkheid is echter anders en het structuurprobleem vindt zijn oorzaak in het feit dat de officier van justitie allerlei taken van de rechter-commissaris heeft overgenomen.

Het grootste bezwaar tegen het gerechtelijk vooronderzoek is verder dat het gerechtelijk vooronderzoek twee kapiteins op één schip toestond. Dit is gecorrigeerd en de wet kent inmiddels een flexibeler wijze om de rechter-commissaris te positioneren, zonder dat de structuur behoeft te worden aangepast. Belangrijk is ook te onderkennen dat naast het wetsontwerp Versterking positie rechter-commissaris ook het wetsontwerp Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken en een herziening van de inverzekeringstelling aan de orde zijn.

Hoewel het, zoals eerder betoogd, voordelig is om de zittingsrechter steeds in een dergelijk vroeg mogelijk stadium regie te laten voeren, is de praktijk dat dat alleen loont in complexe zaken, waarin dat gebeurt met regiezittingen.

De gedachte om een rechter-commissaris als zittingsrechter op te laten treden lijkt aanvaardbaar zo lang deze rechter-commissaris maar niet heeft beslist over de voorlopige hechtenis. De rechter-commissaris moet 'geen vuile handen' hebben, dat wil zeggen hij moet niet betrokken zijn geweest bij de toepassing van andere dwangmiddelen (zoals bijvoorbeeld een doorzoeking), omdat hierbij informatie kan zijn opgedaan die niet in het strafdossier is gerelateerd.

Wat overblijft is de conclusie dat de bevoegdheid van artikel 316, tweede lid Sv eigenlijk een uitstekende bevoegdheid biedt en dat als spiegelbeeld van artikel 316 gedacht kan worden aan de mogelijkheid om de rechter-commissaris die in een bepaald onderzoek alleen betrokken is geweest bij getuigenverhoren, de gelegenheid te bieden om in de zittingscombinatie mee te doen.

Als het om de regievoerende rechter-commissaris gaat, ontbeert het huidige wetsontwerp sancties die verbonden zijn aan beslissingen van de rechter-commissaris. Maar wat legitimeert de rechter-commissaris om een lopend onderzoek in de wielen te rijden?

In de kern is het noodzakelijk om een keuze te maken het onderzoek zo veel mogelijk voor of tijdens de zitting te doen. Vervolgens kunnen aan de hand van deze keuze de rol en taken van de rechter-commissaris nader worden ingevuld. Overigens lijkt de keuze al gemaakt voor de uitgebreide behandeling ter zitting met verwijzingen naar het kabinet. Een rol van betekenis in deze keuze is de sterkte en kwaliteit van het kabinet.

Met de ontwikkeling dat steeds meer onderzoek op zitting moet plaatsvinden rijst de vraag of de introductie van de regievoerende rechter-commissaris die ontwikkeling terugdraait. Dat lijkt niet de bedoeling van de wetgever. Uitgangspunt van de wetgever is dat het OM verantwoordelijk is voor het dossier en daar kun je iets mee op de zitting of niet.

In deze discussie over structuur en keuze voor wijze van behandeling dreigt te kort te worden gedaan aan de verschillen in strafzaken. Deze verschillen vereisen juist een grote flexibiliteit in benadering. Dus versterking van de rechter-commissaris is prima, maar laat de rechter-commissaris zelf zijn vak verstaan om de juiste aanpak voor de juiste zaak te kunnen bieden. Het gaat daarbij minder om bevoegdheden dan om fatsoen waarmee de rechter-commissaris zijn gezag kan laten gelden. De rechter-commissaris moet dus de ruimte krijgen om zijn werk te doen en uiteindelijk het akkoord geven aan het OM om de zaak naar zitting te brengen. Een en ander hangt ook af van de ernst van de zaak en de beschikbare kennis over de zaak. Voor het overige moet de rechter-commissaris samenspel zoeken met de zittingsrechter. Zo is een verwijzing van een bekende verdachte naar de rechter-commissaris in beginsel ongewenst. Een dergelijke verdachte moet bij voorkeur direct op zitting worden gehoord, al zal daarvoor in sommige gevallen eerst een bezwaar van de raadslieden moeten worden gepareerd.

Wat er ook zij van de noodzakelijke flexibiliteit, helder moet zijn 'wat mag' en 'wat moet' en dat moet in de wet worden vastgelegd. Het probleem met het gerechtelijk vooronderzoek was dat dat ook niet voldoende helder was vastgelegd. Het is echter de vraag of het huidige wetsvoorstel wel voldoende helderheid biedt. Veel gedachten zijn vastgelegd in de begeleidende documenten bij de wet, maar deze ontberen verder wettelijke bepalingen.

Een lans wordt gebroken voor het zo veel mogelijk naar voren halen van het onderzoek ter terechtzitting. Dit onderzoek kent als voordeel dat het openbaar is en de officier van justitie dwingt tot het overleggen van meer informatie. In een doorlopende zaak wordt daarmee een completer beeld geboden. De rechter-commissaris zou zich in zijn bemoeienis met onderzoeken moeten beperken tot zaken die redelijk overzichtelijk zijn. Daarbij komt dat raadslieden de rechter-commissaris in de grotere doorlopende onderzoeken ook niet de gelegenheid zullen bieden om goed regie te voeren, omdat zij eerst en vooral zullen afwachten wat het onderzoek heeft opgeleverd. Verzoeken zullen zo veel mogelijk achter de hand gehouden worden, totdat er een volledig dossier is. Met betrekking tot de ambtshalve inzet van de rechter-commissaris zal dus steeds de vraag voorliggen wanneer dat moment gekomen is mede in het licht van het verdedigingsbelang.

Aan de zijde van het OM bestaat het gevoel dat de verdediging nu al te snel wordt gevoerd. Het OM wil sneller naar zitting dan de raadslieden dat toestaan.

Sessie 2 – De deskundige rechter-commissaris

De stellingen die direct of indirect aan de orde zijn gesteld, luiden:

1. Specialisatie van de rechter-commissaris is niet nodig. Een rechter-commissaris is al een specialist.
2. Een rechter-commissaris dient voor minimaal vier jaar te zijn benoemd.
3. Rechters die de functie van rechter-commissaris niet ambiëren, dienen nooit tot rechter-commissaris te worden benoemd.
4. Een uitstekend strafjurist, maar afstandelijk en afwachtend, is niet geschikt om rechter-commissaris te zijn.
5. Voor een rechter-commissaris is twee jaar ervaring als strafrechter onvoldoende.
6. Het is niet in het belang van de strafzaak dat rechters-commissarissen zeven dagen per week, 24 uur per etmaal bereikbaar zijn en na afloop van hun diensttijd de door hen aangevangen behandeling van een zaak voortzetten en ten einde brengen (artikel 169 Sv (oud)).
7. Voor de functie van CRC is naast managementervaring, ervaring als rechter-commissaris onontbeerlijk.

Helder is dat de rechter-commissaris een rechter moet zijn met zo'n twee tot drie jaar zittingservaring. Tegelijkertijd lijkt een mix van meer en minder ervaren rechters het beste. In de advocatenpraktijk geldt zelfs een eis van zeven jaar ervaring om als patroon op te kunnen treden. Het is overigens de vraag of er zwaardere eisen moeten worden gesteld aan een rechter-commissaris dan aan een politierechter, die ook enkelvoudig beslissingen neemt. Zwaardere eisen kunnen namelijk dramatisch uitpakken voor de kleinere kabinetten.

Aan ervaren rechters-commissarissen wordt meer gezag toegeschreven, omdat zij zich onafhankelijker durven op te stellen en hun eigen grenzen beter kennen en respecteren. Die ervaring vraagt tijd, maar maakt dat de rechter-commissaris boven partijen kan staan en het gezag krijgt om bij de officier van justitie aandacht te vragen en te krijgen voor alternatieve sporen.

Een reden om liever zaken te doen met de rechter-commissaris dan met de officier van justitie blijkt overigens ook te schuilen in de bereikbaarheid. Officieren van justitie zijn slechter bereikbaar dan de rechter-commissaris. Als dit de belangrijkste reden zou zijn om de rechter-commissaris in te schakelen vereist de functie van rechter-commissaris geen bijzondere deskundigheid.

Wat betreft de opleiding van de rechter-commissaris moet vooral aandacht worden besteed aan alle rechtechnieken en –strategieën. Verhoortechnieken en –strategieën zijn ook belangrijk om te kennen als rechter-commissaris. Over dit laatste valt wel op te merken dat de advocatuur de ruimte moet krijgen om haar verhoorstrategie te voeren. Een advocaat heeft ook een verhoorplan dat niet te gemakkelijk doorkruist moet worden door de rechter-commissaris. Of de rechter-commissaris daar de ruimte voor moet en kan bieden hangt af van de aard van de zaak. In ieder geval is duidelijk dat geen van de partijen belang heeft bij een rechter-commissaris die louter als stempelautomaat functioneert.

Een klacht die een rol speelt in de discussie over de verlenging van de roulatietermijn betreft het aantal wisselingen in rechters-commissarissen waar een onderzoek onder gebukt kan gaan. Artikel 169 Sv (oud) zou daar een rol in kunnen spelen, maar het lijkt meer een kwestie van attitude, een gevoel, dan dat de oplossing gezocht moet worden in een formalistische benadering. Een aantal kabinetten handelen al in deze geest. Een rechter-commissaris kent zijn eigen zaken en volgt deze dus ook buiten zijn piket en dienstdag. Het is echter niet reëel om dit in alle zaken door te voeren, omdat het daarmee een te zware belasting voor rechters-commissarissen zou veroorzaken. Deze overbelasting die met het huidige aanbod al aan de orde is, zou ook kunnen verklaren waarom rechters-commissarissen in een meer lijdelijke positie terecht gekomen zijn. Onderzocht moet worden of de huidige opslag die ten opzichte van het aantal strafrechters wordt gehanteerd om het aantal rechters-commissarissen vast te stellen nog reëel is. Hiermee is niet gezegd dat meer rechters-commissarissen een goede oplossing kunnen bieden, omdat meer rechters-commissarissen ook een aanzuigende werking kunnen hebben. Belangrijk is het dan ook om het aanbod kritisch te beoordelen en bijvoorbeeld in gesprek te gaan over al te lichtzinnige verwijzingen van politierechters.

Een gedachte die daar toch weer op aansluit is om de strafkamer de rechter-commissaris te laten aanstellen in een strafzaak, om de strafkamer vervolgens ook weer toezicht te laten uitoefenen op de activiteiten van de rechter-commissaris.

Vanuit het oogpunt van deskundigheid is de vraag verder aan de orde hoeveel rechters-commissarissen minimaal bij elkaar moeten zijn om een deskundig geheel te bieden. Hierbij gaat het om de rol die de groep rechters-commissarissen kan bieden bij het bespreken en bespreekbaar maken van lastige dilemma's en het organiseren van en ruimte bieden aan opleidingen binnen het kabinet.

Er lijkt geen eenduidig antwoord op deze vraag, omdat niet alleen het aantal mensen van belang is, maar ook de kwaliteit van deze mensen.

De vraag of een rechter-commissaris een specialist is krijgt niet direct onvoorwaardelijke steun. Waarom zou niet elke rechter rechter-commissaris kunnen zijn? Omdat een rechter-commissaris sneller moet kunnen beslissen, omdat een rechter-commissaris de stevigheid moet bezitten om overeind te blijven in de minder formele settings met de officier van justitie en de advocaten, omdat een rechter-commissaris zonder zijn toga de beschikking moet hebben over betere communicatietechnieken, omdat de rechter-commissaris ook goed moet kunnen beslissen zonder een nacht slapen.

De rechter-commissaris moet onder al deze omstandigheden in staat zijn om weerstand te bieden aan de neiging om omwille van de snelle beslissing steeds een veilige beslissing te kiezen.

Het valt verder niet goed te begrijpen dat de strafrechtpraktijk zich, vanwege de toenemende complexiteit, steeds meer ontwikkelt tot een specialisme en dat de Rechtspraak daarin achterblijft.

Overigens moet gezegd dat een selectie van rechters-commissarissen in de praktijk al plaatsvindt, maar dat deze selectie, die door de besturen plaatsvindt, overwegend is gebaseerd op contra-indicaties dan dat daadwerkelijk wordt vastgesteld of iemand opleidbaar is tot rechter-commissaris of niet. Er wordt met andere woorden gescout op rechters-commissarissen, waarbij het ook niet onbelangrijk is om te letten op de gewenste teamsamenstelling binnen het kabinet.

Voor wat betreft het vaststellen van deskundigheidseisen voor de rechter-commissaris kan misschien 'extravisie' met ketenpartners, als tegenhanger van intervisie, de nodige verbeterpunten aan het licht brengen. Zeker is dat rechters-commissarissen de tijd moeten krijgen om te groeien, om gecoacht te worden. In dit kader moet ook de attitude worden ontwikkeld waarmee rechters-commissarissen zich moeten behoeden voor besmetting met informatie die hen buiten het vervolgonderzoek plaatst. Ook hiervoor geldt dat vanwege het gebrek aan genoeg collega's dit binnen kleinere kabinetten meer prangend is dan binnen grotere kabinetten.

Keerzijde is dat die kennis soms ook in het belang van het onderzoek kan zijn, omdat je als rechter-commissaris bekend bent met eventuele stukken die ontbreken. Een en ander hangt natuurlijk af van of de rechter-commissaris de stukken al heeft bekeken, want dat maakt ook dat de rechter-commissaris in dat geval zuiverder kan reageren. Dit soort dilemma's kan worden voorkomen door een onderscheid in onderzoeks- en VH-rechters.

Bij de gedachtevorming over de noodzakelijke deskundigheid van de rechter-commissaris moet ook de Strafrechter en Profiel niet uit het oog worden verloren. In dit boek zijn dit onderwerp en allerlei samenhangende aspecten al treffend beschreven.

De noodzaak tot materiespecialisten, zoals een fraude-rechter-commissaris, wordt niet algemeen gevoeld. Dit soort specialisten is hoogstens in 5% van de zaken noodzakelijk en daarin kan eenvoudig worden voorzien door de rechters-commissarissen die daar affiniteit mee hebben en meer kennis van hebben vanuit een pool regionaal of landelijk in te zetten. Er kan ook aan worden gedacht om deze specialistische zaken aan vaste rechtbanken en dus kabinetten toe te wijzen of via een kenniscentrum de kennis en ervaring beschikbaar te stellen aan elk kabinet.

Sessie 3 – De formatie van het kabinet

De stellingen die direct of indirect aan de orde zijn gesteld, luiden:

1. Met de huisvesting, bereikbaarheid en dienstverlening van de rechters-commissarissen is niets mis.
2. Een kabinet rechter-commissaris moet een minimale bezetting van 10 rechters-commissarissen kennen.

3. Een grotere deskundigheid van rechters-commissarissen kan alleen worden bereikt door delegatie van werkzaamheden aan juridische ondersteuning, zelfs als dit ten koste gaat van het aantal rechters-commissarissen.
4. De totstandkoming van eerste-, tweederangs en/of landelijke kabinetten is onvermijdelijk.

Het lijkt voor de hand te liggen om bij elk cellencomplex dat in gebruik is voor inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis een kabinet rechter-commissaris te huisvesten. Toch is dat geen goede oplossing omdat er naar de buitenwereld een verkeerd signaal uitgaat, alsof de rechter-commissaris niets anders doet dan mensen vastzetten en daarbij nauw samenwerkt met de politie. Het heeft verder ook geen voordeel, omdat het voor de advocatuur niet uitmaakt of zij naar een lokaal politiebureau, huis van bewaring of kabinet moet rijden.

De ervaring met de huisvesting geboden in bijvoorbeeld de kabinetten van de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam is overigens prima.

Het is verder moeilijk aan te geven hoeveel rechters-commissarissen een kabinet minimaal moet hebben. "Een kabinet met twee goede rechters-commissarissen is beter dan een kabinet met vijf slechte rechters-commissarissen". Twee rechters-commissarissen lijkt echter te kwetsbaar en kan snel tot een te zware belasting van een rechter-commissaris reden geven. Bovendien is het met twee rechters-commissarissen moeilijk om tegenspraak serieus inhoud te geven en om een discussie te kunnen voeren over elementaire juridische stromingen. Veel hangt ook af van de organisatie van het OM en van de herziening van de gerechtelijke kaart. Zeker is wel dat de kwaliteit wordt verhoogd wanneer men meer mensen bij elkaar zet, maar wanneer dit doorschiet dreigt er weer een stroperigheid te ontstaan die de verbeteringen teniet kan doen. Overigens is het niet noodzakelijk dat het aantal kabinetten gelijk opgaat met het aantal gerechten.

Vanuit het oogpunt van kennisdelen lijkt een kabinet met vier tot vijf rechters-commissarissen noodzakelijk. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad en Straatsburg valt ook op te maken dat de kennis van het opsporingsonderzoek geborgd moet zijn binnen het kabinet. Het kabinet dient dus te beschikken over een pool van rechters-commissarissen die kennis delen. In die zin is het ook beter zelf het initiatief te nemen bij de organisatie van het kabinet dan wettelijke maatregelen af te wachten. Daarbij valt te overwegen in te zetten op twee aparte lijnen: de lijn VH en de lijn Onderzoek, maar opnieuw geldt hierbij de vraag of het wenselijk is om de rechters-commissarissen in deze twee categorieën onder te verdelen. Als de wet de mogelijkheid biedt om de rechters-commissarissen die alleen getuigen horen aan de zittingscombinatie te laten deelnemen is er winst te boeken. De rechter-commissaris zou daarmee in ieder geval tot en met de regiezittingen kunnen deelnemen aan de combinatie.

Uit een landelijke enquête is naar voren gekomen dat alle kabinetten graag gebruikmaken van delegatiemogelijkheden, maar dat daarvoor wel andere mensen nodig zijn dan de huidige griffiers. Deze juridische ondersteuning zou zich dan kunnen bezighouden met het voorbereiden van rechtshulpverzoeken, het voorbereiden van dossiers, voorgeleidingen en bijvoorbeeld BooG-formulieren. Deze vorm van delegatie wordt al verregaand toegepast binnen de strafsectoren en dus is het vreemd dat het kabinet daarin is achtergebleven.

Belangrijk bij het spreken en schrijven over delegatie is dat delegatie alleen tot doel heeft om de rechter in staat te stellen meer gerichte aandacht te besteden aan de kwaliteit van zijn beoordeling en beslissing. Delegatie roept namelijk het beeld op dat iemand anders dan de rechter de beslissing geheel of gedeeltelijk neemt of daarin belangrijk stuurt. Deze vorm van delegatie is niet aanvaardbaar en misverstanden daarover moeten dus echt worden voorkomen.

Nog los van de verantwoordelijkheid van de rechter wordt gesignaleerd dat elke voorbewerking van een dossier een niet-neutrale selectie van onderdelen in het dossier impliceert en daarmee een vorm van sturing van de rechter. Het is om dezelfde reden niet aanvaardbaar als de voorbewerking ertoe leidt dat de rechter het dossier niet in zijn geheel leest. Dit kan het gezag

van de rechter ondermijnen en ertoe leiden dat door partijen zal worden aangestuurd op een veel uitgebreidere behandeling van de zaak dan nu vaak gangbaar is. Van de zijde van de rechters-commissarissen wordt dit beeld weersproken. Rechters beslissen en laten zich daarin niet eenvoudig sturen door een selectie van stukken door anderen gemaakt. Zij zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheid en de voorbereiding is eigenlijk niets meer dan het ontsluiten van een dossier voor de rechter. De rechter krijgt hiermee sneller inzicht in het dossier en kan zich dus ook sneller concentreren op de punten die er in de besluitvorming toe doen. Er moet ook niet worden miskend dat het strafdossier en alle onderdelen daarvan al onderwerp zijn geweest van een vorm van sturing. Daaraan ontkomt de rechter nooit en dus moet hij daartegen op zichzelf voldoende weerstand kunnen bieden.

De vraag of er geen behoefte bestaat aan een landelijk kabinet krijgt als wedervraag wat er mis is met regionale verschillen tussen kabinetten. Daarnaast blijken specialistische zaken als terrorisme- en AIVD-zaken zo weinig voor te komen dat het aanbrengen van specialisme binnen het kabinet niet loont. Wel lijkt het te lonen om bepaalde categorieën zaken (mega's, WIM, e.d.) onder te brengen bij bepaalde vaste gerechten. Deze ontwikkeling moet er niet toe leiden dat er eerste- en tweederangs kabinetten ontstaan. Het grootste nadeel van een dergelijke ontwikkeling zou namelijk zijn dat de kleinere kabinetten nooit de kennisgroei kunnen doormaken die samenhangt met de behandeling van zaken die dan aan de orde komen bij de grotere kabinetten.

Vergelijkbaar met deze discussie is binnen het OM gekozen voor specialisatie binnen de ressortparketten met daarbij de mogelijkheid om gespecialiseerde AG's in te zetten in andere ressorts.

Er lijkt al met al een voorkeur voor het opschalen van kabinetten, maar veel hangt daarbij ook af van de ontwikkeling van de organisatie en de werkprocessen van het OM.

Sessie 4 – De raadsheer-commissaris

De stellingen die direct of indirect aan de orde zijn gesteld, luiden:

1. De versterking van de positie van de rechter-commissaris zal niet leiden tot een herverdeling van de taken tussen de raadsheer-commissaris en de rechter-commissaris.
2. De raadsheer-commissaris moet rechter-commissaris zijn geweest.
3. Beleid ten aanzien van verwijzing naar de raadsheer-commissaris en de rechter-commissaris moet landelijk gelijk zijn en worden geformaliseerd.
4. De bevoegdheden van de gedelegeerd raadsheer-commissaris dienen te worden uitgebreid (benoeming deskundige, open verwijzing tot verhoor).
5. Het Raadsheercommissariaat dient ingebed te zijn in het kabinet rechter-commissaris.

De eerste vraag die aan de orde komt is of de functie van raadsheer-commissaris wel nodig is. Geconcludeerd wordt dat er sprake is van twee categorieën raadsheren-commissarissen, t.w.: de gedelegeerde raadsheer-commissaris die deel uitmaakt van de zittingscombinatie en in opdracht van deze combinatie getuigen hoort, en de vaste raadsheer-commissaris, die alle bevoegdheden heeft, maar geen deel uitmaakt van de zittingscombinatie en de zaak dus verder ook niet inhoudelijk kent.

De functie van raadsheer-commissaris is in het leven geroepen omdat de doorlooptijden voor getuigenverhoor in opdracht van het gerechtshof onaanvaardbaar lang waren. Het echte specialistische onderzoek zou door een rechter-commissaris moeten blijven plaatsvinden. Een aspect dat hierbij ook een rol speelt is dat het getuigenverhoor door een raadsheer-commissaris, dus ten behoeve van de behandeling van de zaak in hoger beroep, een heel ander karakter kent dan een verhoor bij de rechter-commissaris in het kader van een vervolgingsonderzoek of een terechtzitting in eerste aanleg. Het kenmerkende verschil is dat bij een verhoor door de raadsheer-commissaris veelal het OM en de advocatuur over het hoofd van

de getuige heen aan de slag gaan. Het inlezen vereist daarmee minder tijdsbeslag en alles kan veel sneller plaatsvinden.

Als kabinetten die snelheid kunnen bieden is er weinig reden voor het voorbestaan van de functie van raadsheer-commissaris. Voordat het zover zou kunnen komen is het eerst van belang overeenstemming te krijgen over de verwijzingscriteria. Een landelijke standaard zou welkom zijn.

Overigens zijn er in het veld verder geen serieuze klachten over het functioneren van de gedelegeerde raadsheer-commissaris. Integendeel omdat deze ook deel uitmaakt van de zittingscombinatie. Deze kamer krijgt daarmee eenzelfde beeld van een verhoor als het OM en de advocatuur.

Voor bijzondere getuigen, zoals bijv. betrouwbaarheidsgetuigen, wordt deze vorm van getuigenverhoor niet voldoende geacht. Bij dit soort getuigen is het van belang dat de gehele zittingscombinatie deelneemt aan het verhoor.

Voor de verwijzingsregels die via het LOVS tot stand zouden moeten komen, kan het een goed uitgangspunt zijn om een zaak die bij een gerechtshof aan de orde is, ook in het vervolg steeds aan dit gerechtshof te laten. Elke andere oplossing dreigt de uitgangspunten (en dus voordelen) van het voortbouwende appel te ondermijnen.

Het bovenstaande impliceert bij sommigen de conclusie dat de gedelegeerde raadsheer-commissaris een aanwinst blijft, maar dat de vaste raadsheer-commissaris nauwelijks een toegevoegde waarde kent. De gedelegeerde raadsheer-commissaris zou verder nog meer aan winst boeken als hem de bevoegdheid wordt geboden om deskundigen te benoemen en deze te begeleiden in hun onderzoek.

De bevoegdheid om ambtshalve meer getuigen te horen dan door de zittingscombinatie is opgedragen is omstreden. Een dergelijke open verwijzing lokt beslissingen uit buiten de terechtzitting om (bijvoorbeeld vanwege verzoeken van het OM en de verdediging) en dat wordt als ongewenst beschouwd. Ook een verwijzing onder voorwaarden ligt gevoelig omdat deze reden tot discussies kan geven ter terechtzitting. De gedelegeerde raadsheer-commissaris is geen onderzoeksrechter en moet dit ook niet worden.

Bij een beslissing over de inzet van de raadsheer-commissaris moet, in lijn met het rapport "In het belang van goede strafrechtspraak" inderdaad nog eens kritisch worden gekeken naar het verwijzingsbeleid. Een toegevoegde praktische overweging daarbij is dat de behandeling van een dergelijke verwijzing in eerste aanleg goedkoper is dan in tweede aanleg. Dit pleit tegen de inzet van de raadsheer-commissaris.

Als een raadsheer-commissaris wordt ingeschakeld bestaat er verder een voorkeur om deze onder te brengen, te huisvesten binnen het kabinet rechter-commissaris. Het voordeel hiervan is dat de raadsheer-commissaris daarmee gebruik kan maken van de tacit-knowledge beschikbaar binnen het kabinet.

Ten slotte wordt er een lans gebroken om het mogelijk te maken verwijzingen ook op te dragen aan rechters-commissarissen die eerder betrokken zijn geweest bij het onderzoek, maar inmiddels zijn gerouleerd.

BIJLAGE III

Kwantitatief overzicht van de kabinetten¹⁰³

	Fte	Aantal strafrechters		Aantal rechters-commissarissen		
		Fte	Fte Excl. RC's	25%	Personen	
Rb Groningen	14,8	12,8	3,2	2	2	
Rb Leeuwarden	15,4	13,9	3,5	1,5	2	
Rb Assen	9	8	2	1	2	
			8,7	4,5		
Rb Zwolle	9	6,7	1,7	2,3	2	
Rb Zutphen	14,3	11,7	2,9	2,7	3	
Rb Almelo	15,5	13,5	3,4	2	2	
Rb Arnhem	24,9	21,3	5,3	3,6	4	
			13,3	10,6		
Rb Maastricht	26,5	22,5	5,6	4	4	
Rb Roermond	12,3	10,3	2,6	2	2	
			8,2	6		
Rb Amsterdam	60,4	45,4	11,3	15	16	
Rb Utrecht	29,1	23,6	5,9	5,5	7	
Rb Lelystad	8,7	6,7	1,7	2	2	
			7,6	7,5		
Rb 's- Hertogenbosch	30	22	5,5	7,9	8	
Rb Breda	24,8	20,8	5,2	4	4	
Rb Middelburg	9,4	7,8	2	1,6	2	
			7,2	5,6		
Rb Rotterdam	45,9	35,9	9	10	12	
Rb Dordrecht	12,6	10,8	2,7	1,8	2	
			11,7	11,8		
Rb 's- Gravenhage	59,6	49,8	12,4	9,8	11	
Alkmaar	13,4	11,4	2,8	2	3	
Haarlem	34	27,9	7	6,1	7	
			9,8	8,1		
Totalen	469,5	382,7	95,7	86,9	97	

¹⁰³ Op basis van de geconsolideerde jaarrapportage 2010 en het rapport Kwaliteit: analyse jaarverantwoording 2010 per gerecht (Raad voor de rechtspraak, februari 2011).

BIJLAGE IV

Een korte impressie vanuit de kabinetten

In 2009 is het aantal rechters-commissarissen uitgebreid met 7 personen en is voor het overige versterking gezocht in het geval van piekbelasting. Rechters-commissarissen blijven gemiddeld zo'n 3 jaar werkzaam in een kabinet (variërend tussen de 4 en 2 jaar) en binnen sommige kabinetten wordt dit ook als een maximum gezien. Voor een coördinerend rechter-commissaris geldt een langere verblijftijd van ongeveer 4 tot 5 jaar. Voor de samenstelling van een kabinet wordt een mix aan ervaringsduur als optimaal beschouwd. Veel van de rechters-commissarissen verrichten naast hun werkzaamheden als rechter-commissaris ook nog zittingswerk. Het gaat dan vaak om politierechterzittingen of zittingen in commissies van toezicht. Sommige rechters-commissarissen verrichten binnen de rechtbank nog andere taken, zoals bijvoorbeeld het persrechterschap en opleidingsactiviteiten. Er zijn daarnaast ook rechters-commissarissen die hun functie parttime uitoefenen. Rechters-commissarissen starten hun werkzaamheden met gemiddeld 3,4 jaar ervaring in de strafsector, maar daarbij zijn ook rechters-commissarissen die slechts 1 jaar ervaring hebben en/of nauwelijks ervaring hebben als voorzitter van een meervoudige strafkamer. Dat wordt niet altijd als negatief ervaren, bijvoorbeeld omdat gebrek aan ervaring gecompenseerd wordt door ervaringen bij het Openbaar Ministerie.

Rechters-commissarissen krijgen in samenwerking met de SSR een opleiding als zij starten met hun werkzaamheden.¹⁰⁴ Vanuit de kabinetten wordt er verdeeld gereageerd op het niveau van opleiding waar de beginnend rechter-commissaris mee start. Veel komt toch neer op 'learning-by-doing' en dus is de opvang, opleiding en begeleiding binnen het eigen kabinet van belang. De waarde van de opleiding van de SSR schuilt daarnaast ook in het als beginnend rechters-commissarissen gezamenlijk uitwisselen van informatie, ervaringen en tips, die vaak zijn opgedaan tijdens het eerste meelopen binnen een kabinet.

Per rechter-commissaris werkt er gemiddeld 1,4 fte griffier binnen het kabinet. Van juridische ondersteuning in de vorm van stafjuristen, wordt slechts door enkele kabinetten gebruik gemaakt. Deze stafjuristen zijn in de meeste gevallen in dienst van de sector en bieden incidenteel ondersteuning aan het kabinet. Gemiddeld zijn de kabinetten tevreden over de ondersteuning. Griffiers blijven ook relatief lang werkzaam binnen een kabinet (tot 6 jaar). Bij sommige kabinetten bestaat wel de behoefte aan meer voorbereiding, dat wil zeggen ontsluiting van de dossiers, aan meer organisatorische hulp (verzorgen inhoudelijke correspondentie, toezien op follow-ups, zaaksverloop en de organisatie van het getuigenverhoor, advies beoordeling mini-instructies, concept voorbereiding voor rechtshulpverzoeken en controle van personalia getuigen, e.d.). Er zijn wel ernstige twijfels of de huidige groep griffiers (overwegend administratief medewerker schaal 6-7) tot dit soort werkzaamheden in staat is en in staat geacht mag worden.

Om zicht te krijgen op de werkbelasting van de kabinetten is vanuit het project niet alleen gevraagd naar het aantal activiteiten van de rechter-commissaris (zoals het aantal doorzoekingen, e.d.), maar is ook gevraagd naar de haalbaarheid van de vereisten, gesteld aan het kabinet, in het Landelijk strafprocesreglement¹⁰⁵ dat per 1 januari 2011 in werking is getreden¹⁰⁶ en de extra inzet die verwacht wordt op grond van het wetsvoorstel Versterking positie rechter-commissaris. Ongeveer de helft van de kabinetten geeft aan dat zij naar verwachting wel kunnen voldoen aan de eisen die zullen voortvloeien uit het Landelijk strafprocesreglement. Van de overige kabinetten twijfelt de helft daar nog over en andere helft geeft aan niet te kunnen voldoen aan de betreffende doorlooptijden. Ten aanzien van de gevolgen van het wetsontwerp Versterking positie rechter-commissaris geven veel kabinetten aan daar onzeker over te zijn, omdat veel zal afhangen van de wijze waarop het Openbaar

¹⁰⁴ De opleiding vindt niet altijd voor de start als rechter-commissaris plaats.

¹⁰⁵ In het strafprocesreglement zijn doorlooptijden voor bijvoorbeeld het getuigenverhoor en een beslissing over een machtiging tap opgenomen <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/6AA44FA1-5F8C-46EF-B4E5-1A3BA19333B5/0/StrafprocesreglementgoedkeurddoorLOVSop12122008.pdf>

¹⁰⁶ Strct 2010, 20926.

Ministerie en de officieren van justitie de rechter-commissaris zullen gaan betrekken. De helft van de kabinetten voorziet dat zij met de huidige formatie niet in staat zal zijn de verwachtingen waar te maken die samenhangen met de versterkte positie van de rechter-commissaris.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Hoewel in het advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het wetsontwerp een verhoging van de werkbelasting van de rechter-commissaris van 20% is voorzien, is daar gelet op de eerdere financiering van rechters-commissarissen in reactie op de notitie "In belang van goede strafrechtspraak" van afgezien (zie ook Kamerstukken II, 2009-2010, 32177, nr. 3, pag. 21).

BIJLAGE V

De positie van de raadsheer-commissaris

Rond de eeuwwisseling begonnen ook bij de gerechtshoven de capaciteitsproblemen steeds nijpender te worden. Door onvoldoende zittingsruimte ontstond dikwijls ernstige vertraging in de afdoening van zaken. Een van de oorzaken van dit gebrek aan zittingsruimte was - en is nog steeds - gelegen in het herhaaldelijk aanhouden van (vooral de wat omvangrijker) strafzaken. Daardoor blijft toegewezen zittingsruimte ongebruikt en moet nieuwe zittingsruimte worden geclaimd. De door het gebrek aan zittingsruimte veroorzaakte vertraging cumuleert met de vertraging, die van de aanhoudingen zelf al het gevolg is. Naast de gevallen waarin nader onderzoek (bijv. getuigenverhoor) ter terechtzitting noodzakelijk blijkt, zijn er waarin wordt verwacht dat dit onderzoek zo omvangrijk zal (moeten) zijn dat terugwijzing naar de Rc geboden is. Het komt niet zelden voor dat dit een vertraging oplevert van meer dan een jaar.

introduction van de Rhc

Om in het gesignaleerde probleem te voorzien is - na een dienovereenkomstige suggestie van de presidenten van de gerechtshoven - de wettelijke mogelijkheid geopend om nader onderzoek op te dragen aan eigen raadsheren-commissaris (Rhc's). Bovendien werd mogelijk gemaakt om één specifieke onderzoekshandeling, namelijk het verhoor van getuigen of deskundigen, op te dragen aan een lid van de strafkamer zelf; deze kan vervolgens bovendien - mits met instemming van verdediging en OM - aan de verdere berechting blijven deelnemen (gedelegeerd Rhc; deze figuur komt ook in eerste aanleg voor, als gedelegeerd Rc). Men meende dat de gedachte, welke ten grondslag is gelegd aan art. 268 lid 2 Sv (de Rc, dat is hier: hij die als Rc in een zaak onderzoekshandelingen heeft verricht, neemt aan de verdere berechting niet deel), hieraan niet in de weg zou staan: het enkel horen van getuigen en deskundigen zou niet leiden tot vooroordeel. Een en ander is neergelegd in art. 420 jo. 316 lid 2 Sv (wet van 3 april 2003, *Stb* 143).

Deze wetwijziging heeft tot opvallend weinig discussie aanleiding gegeven; de Raad van State zag zelfs geheel af van advies. Opvallend is dit vooral, omdat de toelichting op het wetsvoorstel (*Kamerstukken* 28477 nr. 3) bepaald niet in alle opzichten overtuigend was. Verwijzing naar een eigen Rhc werd wenselijk gevonden omdat de Rc, die van het hof een zaak voor onderzoek krijgt, zich voordat hij iets kan uitrichten, op een voor hem onverwacht moment, moet inlezen in soms omvangrijke dossiers. Dit geldt voor de nieuwe Rhc natuurlijk in gelijke mate! Alleen voor de gedelegeerde Rhc (en de gedelegeerde Rc) is dit argument steekhoudend. Zij genieten bovendien het voordeel dat zij precies weten welke vragen tot de verwijzing aanleiding gaven. Er lijkt ook nogal sterk van te zijn uitgegaan dat verwijzing naar een (gedelegeerd) Rhc louter in de plaats zou komen van (terug)verwijzing naar de Rc; dat zij ook verhoor ter terechtzitting kan vervangen, en daardoor kan leiden tot een verminderde openbaarheid, bleef onderbelicht. Doorslaggevend voor de invoering van de Rhc waren ongetwijfeld de bestaande *praktijk* en de daaruit voortvloeiende vertragingen. Trefzeker was dan ook alleen de opmerking in de memorie van toelichting, dat de Rc's kampten met toch al te grote werkvoorraden, anders dan de Rhc, die na verwijzing meteen aan de slag zou kunnen. Een argument biedt dit slechts zolang de Rc met achterstanden kampt en de werkvoorraad van de Rhc niet op haar beurt de pan uitrijst.

bezwaren

Aan bezwaren die vanuit de rechterlijke macht werden geopperd is de wetgever voorbij gegaan. Opponenten wezen in het bijzonder op:

- het gebrek aan ondersteuning van de Rhc; maar daar viel natuurlijk iets aan te doen - al heeft het wel enige tijd geduurd voordat het zover was.
- zijn gebrek aan ervaring; maar de meeste hoven hebben toch wel raadsheren in huis die Rc zijn geweest?
- zijn gebrek aan deskundigheid; maar de praktijk wijst uit dat het daar ook bij de Rc wel eens aan schort - zo laten op het gebied van de internationale en interregionale rechtshulp zelfs de grotere kabinetten nogal eens steken vallen. Conclusie: er bestaat behoefte aan bijscholing, niet alleen bij de nieuwe Rhc, maar ook bij de Rc.

Ook tegen de gedelegeerd Rhc worden binnen de rechterlijke macht nogal eens bezwaren geopperd (die in gelijke mate kunnen worden ingebracht tegen de gedelegeerde Rc's in eerste

aanleg). De gedelegeerd Rhc zou een kennisvoorsprong hebben ten opzichte van de andere leden van de strafkamer. Dat heeft ook de wetgever zich gerealiseerd. In de memorie van toelichting werd daarover opgemerkt:

'Vooropgesteld kan (...) worden dat een situatie waarin niet alle rechters over dezelfde kennis beschikken niet ongewoon is. Rechters die reeds geruime tijd in een arrondissement rechtspreken kunnen bijvoorbeeld in andere strafzaken reeds een indruk hebben gekregen van de betrouwbaarheid van de getuige of van de personen die een andere lezing van de feiten geven dan de desbetreffende getuige. Verder hebben, in het geval de terechtzitting geschorst is geweest en de rechtbank het proces in veranderde samenstelling hervat, de rechters die bij de eerdere terechtzitting aanwezig waren een kennisvoorsprong. En indien de politierechter de zaak naar de meervoudige kamer verwijst en daarin aan de verdere berechting deelneemt, heeft hij eveneens een kennisvoorsprong.

Uit deze voorbeelden blijkt niet alleen dat een kennisvoorsprong in veel gevallen bestaat, maar ook dat daartegen op zichzelf geen beletselen bestaan in wet en praktijk. Vereist, maar tevens voldoende is dat de rechters zich in raadkamer baseren op datgene wat uit het onderzoek ter terechtzitting naar voren is gekomen. Dat een rechter langs andere weg extra kennis vergaard heeft, diskwalificeert hem niet als zittingsrechter. Het cruciale punt is niet, dat een rechter in een meervoudige kamer niet over meer kennis mag beschikken dan de beide anderen; het cruciale punt is dat het door de drie rechters gezamenlijk verrichte onderzoek hen in hun eigen ogen en in de ogen van de procesdeelnemers in staat stelt de vereiste beslissingen te nemen. Het aspect van de kennisvoorsprong is derhalve geen reden om deelname van een rechter die buiten de terechtzitting om onderzoek in de zaak heeft verricht aan de verdere berechting categorisch uit te sluiten.'

hoe nu verder?

Destijds is al opgemerkt dat het ervaren probleem beter kon worden aangepakt door iets te doen aan de overbelasting van de Rc's. Nu het daar werkelijk van lijkt te komen, dreigt de discussie over de Rhc te worden heropend. Dit lijkt echter niet vruchtbaar; de wetgever heeft nu eenmaal gesproken. Heropening van het door hem beslechte 'debat' (voorzover werkelijk van debat sprake was) zal daarom tot weinig leiden. Er lijken twee dingen te moeten gebeuren:

- a de tot nu toe met de Rhc opgedane ervaringen dienen te worden geëvalueerd.
- b er moet worden gezocht naar het antwoord op de vraag, wanneer precies tot de inzet van een Rhc, of gedelegeerd Rhc, dient te worden overgegaan. De wetgever heeft die vraag laten liggen.

evaluatie

Een eerste - zeer beperkte - evaluatie is uitgevoerd door C.P.J. Scheele ('De Wet raadsheer-commissaris: de stand van zaken', *Strafblad* 2008 p. 497/512), destijds secretaris bij de strafsector van het Bossche hof, nu medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad. Hij concludeerde dat verwijzing naar de Rhc inderdaad efficiënter is dan verwijzing naar de Rc (p. 503/505). Verder stelde hij vast dat - in elk geval in Den Bosch - in het merendeel van de zaken waarin 'speciaal' onderzoek moet worden verricht (getuigenverhooren en ander onderzoek in het buitenland, gedragsdeskundig en technisch onderzoek) nog altijd beroep wordt gedaan op de gewone Rc (p. 505). Hij pleitte ervoor om de bevoegdheid van de gedelegeerd Rhc te verruimen, in het bijzonder met de begeleiding van deskundigenonderzoek (p. 505). Zijn argumentatie is overtuigend.

Verwijzing naar de Rhc kan pas ter terechtzitting geschieden. De voorzitter van de strafkamer mag de officier van justitie weliswaar opdragen om bepaalde getuigen en deskundigen ter terechtzitting te doen oproepen (art. 263 lid 4 Sv), maar deze bevoegdheid mag niet zo ruim worden genomen dat hij ook meteen verhoor door een Rhc beveelt - zelfs niet indien hij tijdig de in art. 316 lid 2 bedoelde instemming van verdachte en OM heeft verkregen. Gelet op de verhouding tussen art. 263 lid 4 en 258 lid 5 is evenmin aannemelijk dat het onderzoek, dat de voorzitter volgens laatstgenoemd voorschrift aan het OM mag opdragen, kan bestaan uit het verhoor van getuigen of deskundigen door een Rhc. Het verdient overweging om in het bijzonder de eerste mogelijkheid alsnog te openen. Daartoe is een wetswijziging nodig.

In alle enigszins omvangrijke zaken wordt zittingscapaciteit en mankracht bespaard door getuigenverhoor, dat niet op de zitting behoeft plaats te vinden, niet op te dragen aan een Rc of

Rhc, maar over te laten aan een gedelegeerd Rhc: hij kent de stukken en weet op welke punten het verhoor zich dient te richten; bovendien mag worden verwacht dat zijn optreden een waarborg vormt voor een spoedige afwikkeling. 'Telehoren' van een in het buitenland verblijvende getuige kan eveneens aan een gedelegeerd Rhc worden opgedragen.

Bij verwijzing naar een gedelegeerd Rhc kan daarvoor één lid van de kamer worden aangewezen, maar bij grote aantallen getuigen lijkt het verhoor ook over alle drie de leden te mogen worden verdeeld, al spreekt art. 316 lid 2 Sv uitsluitend over 'de voorzitter of een der rechters.' De daar bedoelde instemming van OM en verdediging kan dan geen betrekking hebben op het *aantal* in te zetten Rhc's.

Het verloop van het verhoor zal voor de gedelegeerd Rhc overigens aanleiding kunnen zijn om zich van verdere deelname aan de berechting te verschonen. Indien hij tot gijzeling van een getuige heeft moeten overgaan lijkt verschoning zelfs geboden (op de door Schele, p. 509/510, genoemde gronden). Indien de Rhc bij het horen van een getuige of deskundige heeft bepaald dat de verdachte of diens raadsman daar niet bij aanwezig mag zijn, is zijn verdere deelname aan de berechting zelfs wettelijk uitgesloten (art. 316 lid 2 laatste volzin) en verschoning derhalve niet nodig.

Verwijzingen naar de Rc of de Rhc mogen in zoverre 'open' zijn, dat hem de mogelijkheid wordt gelaten om op eigen initiatief aanvullende onderzoeksdaden te verrichten. Zelfs aan geheel open verwijzingen staat het wetboek niet in de weg, maar zij moeten toch wel hoogst ongewenst worden geacht; om hun werkzaamheden op behoorlijke wijze te kunnen verrichten moeten Rc en Rhc op zijn minst weten, op welke punten de zittingsrechter het reeds uitgevoerde onderzoek onvolledig acht. In de praktijk is de vraag gerezen of ook een *gedelegeerd* Rhc de mogelijkheid mag worden gelaten om op eigen initiatief aanvullende onderzoekshandelingen te verrichten. Tot verruiming van zijn wettelijke bevoegdheden kan zulk een verwijzing niet leiden. Zij kan de gedelegeerd Rhc daarom uitsluitend armslag geven, indien uit de hem opgedragen verhoren de wenselijkheid blijkt om méér getuigen of deskundigen te horen dan door de volle kamer was voorzien. Men kan zich op het standpunt stellen, dat alleen de kamer hierover mag oordelen; maar het kan gebeuren dat de verdediging al tijdens de (aanvankelijke) regiezitting het standpunt inneemt, dat - indien het niet mocht lukken om een opgegeven getuige te horen - in diens plaats anderen dienen te worden gehoord. Is dan toch een nieuwe regiezitting nodig om daarover te beslissen? Dit komt een voortvarende afwikkeling niet ten goede en lijkt bovendien weinig nut af te werpen. Nu art. 316 lid 1 Sv zich in elk geval niet tegen een open verwijzing verzet, lijkt hetzelfde ten aanzien van art. 316 lid 2 te mogen worden aangenomen. Het verdient echter aanbeveling om de open verwijzing, ter voorkoming van misverstand, zo te formuleren dat zij alleen betrekking heeft op verhoren van getuigen en deskundigen. Hoe dan ook moet worden aangenomen dat aanvullende onderzoekshandelingen alleen toegelaten zijn, indien de verwijzing door de volle kamer daar uitdrukkelijk in voorziet. Een tweede vraag is, of de Rhc hem opgedragen verhoren mag delegeren aan opsporingsambtenaren. Het valt niet goed in te zien waarom dit niet toegelaten zou zijn, nu de Rc het naar algemene opvatting wel mag. Zowel ten aanzien van de Rc als van de Rhc lijkt echter het standpunt te moeten worden ingenomen, dat zulks uitsluitend geldt bij een in dit opzicht open verwijzing (dus: een verwijzing waarin het verhoor van bepaalde personen niet specifiek aan de Rc of Rhc is opgedragen). Delegatie door de Rhc lijkt doorgaans echter zo onwenselijk, dat zij alleen kan worden aanvaard indien de verwijzing die mogelijkheid uitdrukkelijk opent.

Voor een meer systematische en dieper gaande evaluatie is het nog te vroeg. Doordat de hoven tot voor kort geen financiering kregen voor hun Rhc, zijn de nieuwe mogelijkheden onderbenut gebleven; en nog steeds is een probleem, dat gedelegeerde Rhc's alleen wanneer zij voor de behandeling van een 'megazaak' zijn vrijgesteld, werkelijk over voldoende tijd beschikken om verhoren op zich te nemen. Eén van de hoven schijnt, om principiële of andere redenen, zelfs helemaal geen gebruik te maken van gedelegeerde Rhc's.

criteria

De wetgever heeft niet onder ogen gezien in welke gevallen onderzoek door een gedelegeerd Rhc, in welke gevallen onderzoek ter terechtzitting, in welke gevallen onderzoek door een

gewone Rhc en in welke gevallen onderzoek door de Rc voorkeur verdient. Hij heeft die keuze aan de rechterlijke macht overgelaten. Als gevolg daarvan lijkt door ieder college een eigen beleid te worden gevoerd; het heeft er bovendien veel van dat ook binnen de college's zelf omtrent dit beleid allesbehalve eenstemmigheid heerst. Veel strafkamers voeren dientengevolge eigen beleid. Dit is onwenselijk. Het lijkt verstandig om op dit punt - steunend op de ervaring - algemeen aanvaardbare criteria te ontwikkelen.

Daarbij behoeven de volgende twee punten nauwelijks problemen op te leveren:

* *benoeming van deskundigen en begeleiding van door hen uit te voeren onderzoek*

Dit mag (nog, zie boven) niet aan de gedelegeerd Rhc worden opgedragen. In beginsel lijkt het bij uitstek een taak voor de gewone Rhc. Terugverwijzing naar de Rc heeft geen zin.

* *andere onderzoeksdaeden dan het verhoor van getuigen en deskundigen*

Het lijkt verstandig om te verwijzen naar de Rc indien andere onderzoeksdaeden nodig zijn dan het enkele verhoor van getuigen en deskundigen, tenzij dit tot grote vertraging dreigt te leiden en de Rhc op het betreffende terrein voldoende deskundigheid bezit (in het bijzonder doordat hij ruime ervaring heeft als Rc).

Problematisch zijn in het bijzonder de verhoren; dat was ook, waar de wetgever in 2003 in het bijzonder het oog op had. Vooropgesteld moet worden dat het doorgaans gaat om een heel ander type verhoor dan door de Rc pleegt te worden verricht. De noodzaak tot het diepgaand horen ('doorzagen') van getuigen is in dit stadium van de procedure zelden aanwezig; dikwijls wordt alleen tot het getuigenverhoor overgegaan opdat de verdediging haar recht kan uitoefenen om belastende getuigen ten overstaan van een rechter, in de termen van het EHRM, 'uit te dagen en te ondervragen'. Niet de rechter, maar de verdediging behoort dan de meest actieve rol te vervullen. Ook vele andere verhoren door de Rhc zijn strikt verificatief van aard, of gericht op het vinden van ontlastende elementen. Iedere rechter met een behoorlijke strafrechtelijke ervaring moet hiertoe in staat worden geacht.

Bij verwijzing ten behoeve van verhoor kunnen, globaal genomen, drie modellen worden gehanteerd:

model 1

Verwijzing voor het verhoor van getuigen en/of deskundigen geschiedt in beginsel naar de Rc. Verwijzing naar de Rhc geschiedt alleen voor het verhoor van deskundigen wier onderzoek door hem is begeleid, tenzij een gerechtvaardigde vrees bestaat dat verwijzing naar de Rc tot ernstige vertraging zal leiden. Van een gedelegeerd Rhc wordt alleen bij uitzondering gebruik gemaakt, bijv. voor het horen van een enkele getuige of het horen van slachtoffers (denk aan oplichting).

model 2

Verwijzing voor het verhoor van getuigen en/of deskundigen geschiedt alleen naar de Rc indien daarvoor dringende redenen bestaan, tenzij het gaat om eenvoudige verhoren in een zaak van beperkte omvang, of een Rc beschikbaar is die de zaak uit de eerste aanleg kent. Indien getuigen buitenslands verkeren en telehoren niet mogelijk of (in verband met de verlangde kwaliteit van het verhoor) ongewenst is, geschiedt verwijzing daarentegen als regel naar de Rc. In alle andere gevallen wordt in beginsel verwezen naar de Rhc. Van gedelegeerde Rhc's wordt slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik gemaakt.

model 3

De Rc wordt alleen in uitzonderlijke gevallen ingezet voor het verhoor van getuigen - in het bijzonder wanneer zij in het buitenland verblijven en telehoren niet mogelijk is. Verhoor van deskundigen geschiedt door de Rhc, wanneer deze hun onderzoek heeft begeleid; in andere gevallen is ook verhoor door een gedelegeerd Rhc denkbaar. Getuigenverhoren worden, al naar de aard van de zaak, de beschikbare mankracht en het verwachte tijdsbeslag, opgedragen aan de Rhc dan wel een of meer gedelegeerde Rhc's. In deze benadering verdient verhoor door een gedelegeerd Rhc de voorkeur boven verhoor door de gewone Rhc. Dit is pas anders wanneer verhoor door een gedelegeerd Rhc de betreffende strafkamer te zwaar zou belasten.

De wetgever stond kennelijk model 3 voor ogen; dit lijkt ook de meest praktische benadering. Bij sterke verbetering van de doorlooptijden bij de Rc is echter ook model 1 nog altijd goed verdedigbaar. Model 2 draagt het karakter van een compromis.

De vraag of een getuige niet beter *ter zitting* kan worden gehoord, is hier buiten beschouwing gelaten - maar zij mag bepaald niet worden veronachtzaamd. Bijzondere aandacht verdienen de betrouwbaarheidsgetuigen, wier verklaring naar verwachting beslissend zal zijn voor het aanvaarden van essentiële onderdelen van de bewijsketen. Omdat de overtuiging van de rechter hier een grote rol speelt, behoren zij bij voorkeur ter zitting te worden gehoord. Soms kan worden volstaan met verhoor door één lid van de kamer (de gedelegeerd Rhc), maar het lijkt doorgaans ongewenst om sterk op hem te leunen. Er mag van worden uitgegaan dat verdediging en OM meestal ook om verhoor ter terechtzitting zullen vragen. Toch zal men wel eens voor een duivels dilemma worden geplaatst: langdurig uitstel, of verhoor buiten de terechtzitting. Moeten getuigen worden gehoord die (soms tegelijkertijd!) extra kwetsbaar zijn, of getuigen die door verhoor in het openbaar waarschijnlijk sterk zullen worden geremd, dan biedt dit argumenten om het verhoor toch aan een gedelegeerd Rhc over te laten (mits met de vereiste instemming; anders ligt een opdracht aan de gewone Rhc voor de hand). Een duidelijke contra-indicatie tegen verhoor door een (gedelegeerde) Rhc is aanwezig in de meeste herzieningszaken, en kan verder - wegens het openbaarheidsaspect - aanwezig zijn in zaken die sterk de publieke aandacht trekken.

huisvesting

Tot slot een prozaïsch punt. De Rhc geniet thans structurele ondersteuning, waarvan ook de gedelegeerde Rhc profiteert. Van een fysiek 'kabinet' (met bijv. een vaste verhoorkamer) is echter geen sprake. Dit is een gemis. Het verdient daarom aanbeveling de Rhc en diens ondersteuning onder te brengen in het kabinet Rc van de ressortshoofdplaats.

Maastricht, 20 januari 2011.
J.M. Reijntjes

BIJLAGE VI

Referentieprofielen kabinet rechter-commissaris

In deze paragraaf zijn de profielen beschreven van rechters binnen het kabinet rechter-commissaris. De profielen borduren voort op de profielen van het Instrumentarium van en voor de Gerechten en op de referentieprofielen, zoals deze voor de rechterlijke macht in het loon- en functiegebouw 2007 zijn vastgelegd. Met dat uitgangspunt zullen alleen de aanvullingen en afwijkingen worden benoemd die relevant zijn voor de functies binnen het kabinet rechter-commissaris. De profielen zijn geschreven als algemene landelijke referentieprofielen en vereisen dus vaak nog een couleur locale.

De volgende functies komen aan de orde:

- Rechter-commissaris Straf
De rechter-commissaris is de centrale functionaris van het kabinet, waar het kabinet met al zijn functies vervolgens omheen is georganiseerd.
- Coördinerend rechter-commissaris Straf
De coördinerend rechter-commissaris is de leidinggevende, de manager binnen het kabinet, die de zaken verdeelt, toeziet op de dagelijkse gang van zaken binnen het kabinet en daarin steeds streeft naar verbetering. Anders dan de teamvoorzitter uit het loon- en functiegebouw rechterlijke macht treedt de coördinerend rechter-commissaris daarvoor meer naar buiten om de bedrijfsvoering van het kabinet af te stemmen op het beleid en samenhangend aanbod aan zaken door het Openbaar Ministerie.
- Senior rechter-commissaris Straf
De senior rechter-commissaris vormt de vakinhoudelijke evenknie van de coördinerend rechter-commissaris binnen het kabinet. De coördinerend en senior rechter-commissaris vormen elkaars klankbord en vullen elkaar aan om tot een zo goed mogelijk functionerend kabinet te komen. De aandacht van de senior rechter-commissaris gaat daarbij in het bijzonder ook uit naar de 'zachte' elementen in de kwaliteit. Dus waar de coördinerend rechter-commissaris meer de normhandhaver is, is de senior rechter-commissaris meer de 'vormer'. Op vergelijkbare wijze als beschreven voor de coördinerend rechter-commissaris kent de senior rechter-commissaris ook een taakverzwaring ten opzichte van de senior rechter.

De profielen zijn geschreven louter vanuit de vakinhoudelijke invalshoek. Hierbij is dus niet gelet op mogelijke en/of noodzakelijke rechtspositionele consequenties. Aan de hand van de onderstaande profielen ligt het wel voor de hand om te laten vaststellen of de gestelde functie-eisen reden geven tot rechtspositionele aanpassingen. In zijn algemeenheid durft de projectgroep daarbij wel te concluderen dat de onderstaande profielen de functies binnen het kabinet versterken en daarmee tot specialisatie maken. Omdat die specialisatie geen noodzakelijke voorwaarde mag zijn voor een bepaalde carrièrestap (zie paragraaf 5.1) zal vermoedelijk een financiële incentive noodzakelijk zijn om voldoende rechters en andere medewerkers bereid te krijgen te solliciteren naar een functie binnen het kabinet rechter-commissaris.

Referentieprofiel

Functie: Rechter-commissaris straf

1. Functiegegevens
Functienaam: rechter-commissaris (RC)
Functiereeks: Vakinhoudelijk Rechtspraak
2. Plaats in de organisatie
Positie en omgeving
De rechter-commissaris is verantwoordelijk voor de toepassing van de zwaardere dwangmiddelen, het vooronderzoek bij middelzware en zware strafzaken en het

uitoefenen van toezicht op strafrechtelijke onderzoeken, een en ander op vordering van de officier van justitie, op verzoek van verdachten, op bevel van de zittingsrechter of ambtshalve in gevallen dat de wet dat toestaat of voorschrijft. In dit kader bepaalt hij of de gehanteerde onderzoeksmethoden, mede gelet op de jurisprudentie, binnen de formele regelgeving vallen en dienstbaar zijn aan een evenwichtige vorm van waarheidsvinding. Indien geboden voert hij ook zelf (de regie over het) feitenonderzoek uit en geeft daartoe, gehoord de officier van justitie, de verdediging en/of deskundige(n) de noodzakelijke opdrachten en bevelen. Hij staat daarbij steeds in nauw contact met de officier van justitie, de verdediging en, indien van toepassing, de zittingsrechter, maar bewaakt in die contacten steeds zijn eigen verantwoordelijkheid gericht op een kwalitatief hoogwaardige waarheidsvinding ten dienste van het strafrechtelijk onderzoek. Hij organiseert daartoe, zoveel als nodig is, tegenspraak en aanvullend onderzoek. Een afstandelijke, theoretische en passieve houding past niet bij een rechter-commissaris

De rechter-commissaris oordeelt in de bij de wet genoemde gevallen ook over de (voorlopige) executie van opgelegde (voorwaardelijke) straffen en maatregelen vooruitlopend op een beslissing over de tenuitvoerlegging door de strafkamer.

In het geval van een strafrechtelijk onderzoek staat het onderzoek van de rechter-commissaris in het teken van de voorbereiding van de inhoudelijke behandeling van de strafzaak. De rechter-commissaris ziet op proactieve wijze toe op de volledigheid en evenwichtigheid van het strafrechtelijk onderzoek en dossier. Hij analyseert en verifieert feiten ten behoeve van de waarheidsvinding en beoordeling van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en doet dit zodanig dat een behandeling ter terechtzitting direct in extensie kan worden uitgevoerd.

De rechter-commissaris is een ervaren zittingsrechter die door de rechtbank wordt benoemd voor een periode van minimaal vier jaar. Zijn benoeming kan op zijn verzoek om gewichtige redenen voor de afloop van de benoemingsperiode door de rechtbank worden beëindigd, nadat de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het gerechtshof daaromtrent zijn gehoord.

3. Resultaatgebieden

3.1 Rechtspraak

Strafrechtelijk vooronderzoek

- Beoordeelt aan de hand van het dossier het uit te voeren onderzoek, de noodzaak van de toepassing van dwangmiddelen;
- Beslist mede over de wijze van aanpak;
- Ziet pro-actief toe op de evenwichtigheid en volledigheid van het vooronderzoek en maakt, zo nodig, afspraken met procespartijen over nadere onderzoekshandelingen;
- Voert aanvullend onderzoek uit op vordering van de officier van justitie, op verzoek van de verdediging of ambtshalve;
- Toetst periodiek de noodzaak tot voortzetting van bepaalde dwangmiddelen (telefoontaps);
- Hoort verdachten, getuigen, deskundigen;
- Bepaalt de vastlegging van verklaringen en dicteert de verklaringen van getuigen en deskundigen;

- Geeft persoonlijk leiding aan doorzoekingen. Is daarbij alert op de proportionaliteit en subsidiariteit met betrekking tot de inzet en wijze van uitvoering van deze dwangmiddelen;
- Geeft opdrachten aan deskundigen in overleg met de officier van justitie, de verdediging en de betreffende deskundige, en ziet toe op de kwaliteit en doorlooptijd van het onderzoek en de rapportage van de deskundige;
- Hoort getuigen in het buitenland (o.a. als leider van een rogatoire commissie);
- Ziet erop toe dat de officier van justitie en de verdediging op juridische juiste wijze worden geïnformeerd over alle door hem uitgevoerde onderzoekshandelingen en levert de gevraagde en eventueel ongevraagde stukken aan ten behoeve van het strafdossier bij de officier van justitie en, indien aan de orde, aan de rechtbank of het gerechtshof.

Toepassing vrijheidsbenemende dwangmiddelen

- Toetst rechtmatigheid aanhouding en inverzekeringstelling en beslist over de inhechtenisneming van verdachten;
- Hoort daartoe verdachten, raadslieden, officieren van justitie en reclassering;
- Overlegt met officieren van justitie en raadslieden over het onderliggende strafrechtelijke onderzoek;
- Beslist over de mogelijkheid en voorwaarden tot schorsing van de hechtenis.

3.2 Stimulering en bewaking van de kwaliteit

- Doet in overleg met de coördinerend rechter-commissaris proactief navraag naar de beoordeling (door de officier van justitie, raadslieden en zittingsrechters) van de kwaliteit van eigen onderzoekshandelingen;
- Bespreekt de inhoudelijke kwaliteit van de eigen onderzoekshandeling periodiek tijdens functioneringsgesprekken met de coördinerend rechter-commissaris.

3.3 Persoonlijke ontwikkeling

- Neemt ter introductie in het kabinet deel aan een introductieprogramma rechter-commissaris;
- Houdt daarna actief de ontwikkelingen bij op het gebied van wetgeving, jurisprudentie en strafrechtelijke literatuur en voldoet aan de jaarlijkse eisen op het gebied van permanente educatie;
- Maakt in samenspraak met de coördinerend rechter-commissaris een persoonlijk ontwikkelingsplan voor de duur van de benoeming. Het ontwikkelingsplan omvat ook een specialisatie en de invulling daarvan binnen het kabinet;
- Houdt ook actief de relevante beleidsontwikkelingen bij aan de orde bij het Openbaar Ministerie, de balie en het departement.

3.4 Collegiale intervisie

- Levert een inhoudelijke bijdrage aan het functioneren van collega's;
- Leest concept-beslissingen mee;
- Bespreekt casuïstiek met collega's;
- Reflecteert op gedrag tijdens verhoren en andere activiteiten.

4. Speelruimte

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De rechter-commissaris is belast met de behandeling van de aan hem toegewezen zaken en brengt deze ook ten einde. In geval van verhindering of afwezigheid geschiedt de waarneming door een vooraf (door de coördinerend rechter-commissaris) aangewezen vervanger. De rechter-commissaris stelt na terugkomst zeker dat zijn vervanger hem goed informeert over alle activiteiten

voorgevallen tijdens zijn afwezigheid.

Kaders

Met betrekking tot individuele strafzaken opereert de rechter-commissaris binnen de kaders van het strafrechtelijk onderzoek die door de officier van justitie, als leider van het onderzoek, zijn gesteld. Maar binnen deze kaders ziet de rechter-commissaris op proactieve wijze toe op de volledigheid en evenwichtigheid van het onderzoek. Hij initieert daartoe, zo nodig, ambtshalve onderzoekshandelingen, maar niet nadat hij de officier van justitie en de verdediging daarover heeft gehoord.

De rechter-commissaris zorgt er in samenwerking met de coördinerend rechter-commissaris voor dat de administratieve werkprocessen volgens schema verlopen, zodat de zaken tijdig worden behandeld en op zitting (kunnen) komen.

5. Contacten

Aard contacten

- met de sectorvoorzitter over de loopbaanontwikkeling, beleidsaangelegenheden en coaching;
- met de coördinerend rechter-commissaris over de verdeling van zaken, doorlooptijden;
- senior rechter-commissaris over de dagelijkse werkzaamheden, casuïstiek, intervisie, alles eventueel in het kader van de senior rechter als vertrouwenspersoon;
- met collega rechters-commissarissen over casuïstiek, intervisie, afstemming van piketdiensten en andere activiteiten;
- met raadsheren-commissarissen in verband met collegiaal overleg, casuïstiek, bieden van ondersteuning met tacit-knowledge;
- met de administratieve en juridische ondersteuning in verband met de voorbereiding van (regie-)zittingen, voorgeleidingen, verhoren, verslaglegging, conceptbeslissingen en administratieve verwerking;
- met bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken partijen en personen, zoals de zittingsrechters, de officier van justitie of advocaat-generaal, raadslieden, de verdachte, (vermeende) slachtoffers, de politie, tolken en deskundigen over de procedures, onderzoekshandelingen, de strafzaak zelf en de daarin te nemen en genomen beslissingen.

Doel contacten

- het verifiëren van bewijsmateriaal en het nemen en uitdragen van beslissingen in het kader van het strafrechtelijk vooronderzoek, de voorlopige hechtenis of executie;
- het afstemmen van de procedures en bewaken van de voortgang;
- het uitvoeren van intervisieactiviteiten.

6. Essentiële situaties en competenties (Gedrag, vaardigheid en kennis)

Essentiële situaties

- De rechter-commissaris is de eerste rechter die een rechterlijke toets uitvoert ten opzichte van een opsporingsonderzoek in het geval van veelal ernstige delicten. Dit vraagt niet alleen om een uitstekend en goed onderbouwd juridisch oordeel, maar ook om een gezaghebbend oordeel dat rekening houdt met de posities van alle betrokken partijen en instanties. Ondanks de complexiteit van een dergelijke beslissing, moet de beslissing overwegend in een zeer kort tijdsbestek tot stand komen;

- Omdat opsporingsinformatie die is verstrekt aan de rechter-commissaris het strafrechtelijk onderzoek kan schaden als deze informatie door de rechter-commissaris in het kader van beslissingen, verhoren en overleg wordt doorgegeven aan partijen en/of betrokkenen, is het voor de rechter-commissaris van belang om steeds de juiste informatiepositie te vinden en te behouden;
- Vanwege de proportionaliteit en subsidiariteit die samenhangt met de inzet van opsporingsmiddelen is het van belang dat de rechter-commissaris in staat is om, zo nodig en mogelijk, te voorzien in praktische oplossingen buiten de door partijen aangeboden kaders.

Competenties

- Een rechter-commissaris is een ervaren strafrechter die ook regelmatig de behandeling van grotere strafzaken heeft geleid als voorzitter van de strafkamer;
- De rechter-commissaris is in staat om onder grote tijdsdruk snel de juiste beslissingen te nemen;
- De rechter-commissaris is goed in staat om zaken uit handen te geven en bepaalde taken aan anderen over te laten, zonder daarbij zijn verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen.

Essentiële vaardigheden

- De rechter-commissaris is in staat om zijn eigen positie en die van andere partijen en betrokkenen goed te positioneren in relatie tot strafzaken om daarmee het belang van het onderzoek goed te kunnen afwegen tegen andere strafvorderlijke belangen;
- De rechter-commissaris treedt zeker en met rust op en handhaaft deze indruk, ook bij tegenspel of emoties van anderen. Hij luistert naar anderen en neemt daarop standpunten in en volgt een aanpak waarin hij gelooft en die hij ook, waar hij dat moet of noodzakelijk vindt, uitlegt aan partijen en betrokkenen.

Kennis en ervaring

Algemeen

Een rechter-commissaris is een ervaren strafrechter en heeft kennis van en ervaring met het werken met (beveiligde) geautomatiseerde systemen (databanken, inter- en intranet, kantoorautomatisering).

Bijzonder

De rechter-commissaris dient daarenboven te beschikken over de specifieke kennis voor zijn functie, te weten kennis inzake:

- strafrecht en strafvordering in verband met de voorlopige hechtenis, de mini-instructie en het gerechtelijk vooronderzoek, regels inzake het vooronderzoek en andere vormen van onderzoek, de bijzondere opsporingsbevoegdheden, regels voor zijn rol in gevallen van executie, uitlevering en de overdracht van strafvonnissen, enz.;
- het jeugdstrafrecht en de bijzondere jeugdzorg;¹⁰⁸
- mogelijke interventies, werkwijze en organisatie van reclasseringsinstellingen en instellingen van verslavingszorg; kennis van de sociale kaart;
- de sociale kaart in de regio: hulpverleningsinstellingen die in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis een rol kunnen spelen;
- de procedures en werkwijzen bij het Openbaar Ministerie, politie en andere opsporingsdiensten;

¹⁰⁸ Het gaat hierbij om kennis van jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en bijvoorbeeld de Wet bijzondere opnamen in psychiatrische ziekenhuizen. In veel arrondissementen fungeert de rechter-commissaris tevens als rechter-commissaris-kinderrechter, soms voor alle zaken, soms bij afwezigheid van een kinderrechter. In veel arrondissementen worden de beslissingen inzake voorlopige hechtenis en soms ook de nadere onderzoeken in jeugdzaken verricht door een rechter-commissaris, niet jeugdrechter zijnde. Als de functie van kinderrechter op die wijze wordt ingevuld, dient de rechter-commissaris te beschikken over deze specifieke kennis van het jeugdrecht en jeugdzorg.

- dwangmiddelen en opsporingsmethoden;
- internationale rechtshulp;
- (voorlopige) executiemogelijkheden.

Referentieprofiel

Functie: Coördinerend rechter-commissaris straf

1. Functiegegevens

Functienaam: Coördinerend rechter-commissaris (CRC)
 Functiereeks: Management Rechtspraak

2. Plaats in de organisatie

Positie en omgeving

De coördinerend rechter-commissaris is naast meewerkend rechter-commissaris met zijn eigen onderzoeken, ook de leidinggevende binnen het kabinet rechter-commissaris. Vanuit die verantwoordelijkheid treedt de coördinerend rechter-commissaris op als vertegenwoordiger van het kabinet en is aanspreekbaar voor het gerechtshof, het Openbaar Ministerie, de balie en andere organisaties betrokken bij de onderzoeken en beslissingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris.

Vanwege de verantwoordelijkheid die de coördinerend rechter-commissaris draagt voor de kwaliteitszorg binnen het kabinet zorgt hij voor borging van de tacit-knowledge die binnen het kabinet aanwezig is en stelt hij de introductie en opleiding van alle rechters-commissarissen en juridische en administratieve ondersteuners zeker.

De coördinerend rechter-commissaris heeft ruime ervaring als rechter-commissaris of een daaraan vergelijkbaar niveau en beschikt over managementvaardigheden, vooral gericht op het aansturen van professionals. De coördinerend rechter-commissaris wordt door de rechtbank benoemd voor een periode van zes jaar. Gezien de positie van de CRC als primus inter pares binnen het kabinet rechter-commissaris is permanente bereikbaarheid van de CRC van cruciaal belang.

3. Resultaatgebieden en uitwerking daarvan¹⁰⁹

3.1 Planning en verantwoording

- Draagt bij aan de planvorming en formulering van het beleid van de sector; Levert in dit kader vanuit het kabinet een bijdrage aan het sectorjaarplan en de plannen van de voor de realisatie noodzakelijke capaciteit en inzet van middelen;
- Levert een bijdrage aan het opstellen van formatie-/personeelsplannen voor het kabinet; bewaakt de actualiteit daarvan en signaleert knelpunten;
- Draagt zorg voor het afstemmen van de bedrijfsvoering van het kabinet binnen en buiten de sector (gerechtshof, samenwerkende kabinetten, het Openbaar Ministerie en de balie);
- Bewaakt en evalueert de realisatie van de doelstellingen, de gemaakte plannen van en afspraken met het kabinet;
- Signaleert afwijkingen/knelpunten en rapporteert periodiek aan de sectorvoorzitter over de realisatie.

3.2 Operationele leiding

¹⁰⁹ De beschrijving van de resultaatgebieden en uitwerking daarvan komt in grote lijnen overeen met de beschrijving ervan voor de referentiefunctie teamvoorzitter. Omdat de positie, omgeving, contacten en speelruimte voor de coördinerend rechter-commissaris belangrijk afwijken van die van de teamvoorzitter, is ervoor gekozen de resultaatgebieden en uitwerking daarvan ook onverkort uit te schrijven voor de coördinerend rechter-commissaris.

- Verzorgt de dagelijkse aansturing van het kabinet; schept voorwaarden voor onderlinge communicatie, afstemming, kennisuitwisseling en samenwerking binnen het kabinet, de sector, de samenwerkende kabinetten, het gerechtshof, het Openbaar Ministerie en de balie;
- Vertaalt het jaarplan van de sector naar het kabinet (afspraken, individuele taakstellingen e.d.); evalueert periodiek de realisatie van de met en in het kabinet gemaakte afspraken;
- Draagt zorg voor de beleids-/beheersmatige afstemming in het kabinet en bewaakt de uitvoering van managementbesluiten;
- Coördineert de verwerking van het werkaanbod; draagt in dit kader zorg voor een optimale werkverdeling, resultaat- en voortgangsbewaking;
- Bewaakt de juridisch-inhoudelijke kwaliteit binnen het kabinet en de operationalisering daarvan in de werkprocessen.

3.3 Personele kwaliteit, ontwikkeling en prestaties

- Treedt op als leidinggevende en coach van de rechters-commissarissen en de ondersteuning en draagt zorg voor de uitvoering van personeelszorg; stuurt op aspecten als ziekteverzuim, mobiliteit, in-, door- en uitstroom, medewerkerstevredenheid, formatie, opleidingsmogelijkheden e.d.;
- Stimuleert, coördineert en bewaakt de personele kwaliteit binnen het kabinet;
- Bevordert en stimuleert de personele ontwikkeling; stimuleert en coördineert de ontwikkeling van ervaring, vaardigheden en kennis bij de rechters-commissarissen en ondersteuning binnen het kabinet;
- Draagt zorg voor en organiseert coaching, ervaringsuitwisseling, collegiale intervisie, het opstellen en realiseren van opleidingsplannen en bevordert de mobiliteit;
- Creëert een stimulerende werkomgeving en een professioneel werkklimaat;
- Adviseert de sectorvoorzitter over personele aangelegenheden binnen het kabinet;
- Voert evaluatie-, functionerings- en loopbaangesprekken met de rechterlijke ambtenaren binnen het kabinet; voert beoordelingsgesprekken met gerechtsambtenaren

3.4 Beleid en operationele visievorming

- Ontwikkelt een visie voor het langetermijnbeleid op het gebied van optimalisering van de bedrijfsvoering, kwaliteitsdenken en kwaliteitsbewustzijn binnen de sector (op basis van veranderingstendensen, ontwikkelingen in de organisatie- en bestuurskundige theorieën e.d.);
- Draagt mede zorg voor de formulering van een gemeenschappelijk gedragen en geaccepteerd juridisch inhoudelijk beleid voor het team of de sector;
- Ziet toe op en bevordert de consistentie van het optreden en de beslissingen binnen het kabinet conform het juridisch-inhoudelijk beleid en bespreekt indien nodig afwijkingen;
- Stimuleert het maatschappelijk gezag van en vertrouwen in de rechtspraak zoals deze binnen het kabinet gestalte krijgt, doordat, onder meer, de procespartijen zich gehoord, begrepen en correct behandeld voelen.

4. Speelruimte

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Naast dat de coördinerend rechter-commissaris als rechter-commissaris toeziet op de kwaliteit van zijn eigen werkzaamheden, ziet de coördinerend rechter-commissaris vooral ook toe op de kwaliteit van de werkzaamheden van het kabinet in zijn geheel. Hij stuurt de medewerkers van het kabinet aan en signaleert proactief een eventueel falen van het systeem en van medewerkers van het kabinet. Hij corrigeert en borgt deze, waar noodzakelijk. De coördinerend rechter-commissaris is, binnen de door de sectorvoorzitter vastgestelde kaders, daarmee verantwoordelijk voor de kwalitatieve en kwantitatieve prestaties van het kabinet rechter-commissaris.

De coördinerend rechter-commissaris is verder de gesprekspartner binnen en buiten het kabinet waar het gaat om zaakoverstijgende, soms ressortelijke of landelijke aspecten van het werk van de rechter-commissaris, wanneer er sprake is van megastrafzaken, van bijzondere of interarrondissementale strafzaken en wanneer er sprake is van klachten met betrekking tot functionarissen binnen het kabinet. In al dit soort zaken staat de coördinerend rechter-commissaris in nauw contact met de sectorvoorzitter.

Meer achter de coulissen functioneert naast de coördinerend rechter-commissaris de senior rechter-commissaris, die zich meer dan de coördinerend rechter-commissaris concentreert op de vakinhoudelijke kwaliteit van het kabinet. De senior rechter richt zich daarbij ook op de cultuur binnen het kabinet en de attitude van de medewerkers en vormt een vertrouwenspersoon voor morele kwesties van het vak. De senior rechter-commissaris vormt vanuit het oogpunt van kwaliteits- en arbeidszorg dan ook een belangrijke gesprekspartner voor de coördinerend rechter-commissaris.

Kaders

De coördinerend rechter-commissaris geeft leiding binnen door de sectorvoorzitter en –bestuur gestelde kaders en houdt zich aan binnen het gerecht en sector geldende beleidsafspraken en andere afspraken.

5. Contacten

Aard contacten

- met de sectorvoorzitter, andere teamvoorzitters/MT-leden over de dagelijkse gang van zaken binnen het kabinet, de bedrijfsvoering en het beleid van de sector en het kabinet;
- met de rechters-commissarissen en ondersteuning over doorlooptijden, werkverdeling, voortgangsbewaking;
- met de senior rechter-commissaris over de dagelijkse werkzaamheden, casuïstiek, intervisie en over het personeelsbeleid binnen het kabinet;
- met andere gerechten en raadsheren-commissarissen in verband met afstemming van werkzaamheden, mogelijkheden tot ondersteuning;
- met bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken instanties en organisaties, zoals het ministerie van Justitie, de persrechter, zittingsrechters, het Openbaar Ministerie, de balie, de politie, organisaties van slachtoffers, deskundigen en tolken over werkprocessen, bejegening en andere zaken van invloed op het functioneren en het beleid van het kabinet rechter-commissaris.

Doel contacten

- het afstemmen en adviseren over bedrijfsvoering, beleid en werkprocessen;
- het coachen, begeleiden en aansturen van de medewerkers binnen het kabinet;
- het afstemmen van de procedures en bewaken van voortgang;
- het uitvoeren van intervisieactiviteiten.

6. Essentiële situaties en competenties (Gedrag, vaardigheid en kennis)

Essentiële situaties

- De coördinerend rechter-commissaris vormt als leidinggevende van het kabinet ook het formele aanspreekpunt van het kabinet. Klachten, vragen en opmerkingen die betrekking hebben op het functioneren van medewerkers van het kabinet of op de bedrijfsvoering van het kabinet in zijn geheel zullen in de eerste plaats door de coördinerend rechter-commissaris moeten worden beoordeeld. De loyaliteit van de coördinerend rechter-commissaris daarbij geldt sterker richting de professionaliteit van het kabinet dan de individuele

medewerkers en hij is ook in staat om dit op overtuigende wijze uit te dragen richting de medewerkers;

- De coördinerend rechter-commissaris overziet de werkomgeving en de keten van het kabinet en is in staat om daarin proactief te interveniëren om daarmee de inschakeling en de inbreng van rechters-commissarissen te optimaliseren. Alles met als doel de kwaliteit van de rechtspraak en het gezag van het kabinet met haar medewerkers te verbeteren.

Competenties

- samenbindend leiderschap;
- individugericht leiderschap;
- sturen op resultaat;
- delegeren;
- overtuigingskracht;
- organisatiesensitiviteit;
- samenwerken ;
- initiatief;
- leervermogen ontwikkelen bij medewerkers en collega's.

Essentiële vaardigheden

De coördinerend rechter-commissaris beschikt over:

- de vaardigheid in het ontwikkelen en operationaliseren van een teamvisie;
- communicatieve vaardigheden; vaardigheid in het communiceren met management en medewerkers op alle lagen in de organisatie van het gerecht;
- de vaardigheid om bij medewerkers een basishouding van vertrouwen te kunnen creëren;
- coaching-, begeleidings- en aansturingsvaardigheden met betrekking tot hoogopgeleide professionals;
- leidinggevende vaardigheden;
- gezag en vaardigheid om op consistente wijze de algemeen aanvaarde sociale en ethische normen in woord en gedrag te handhaven binnen het kabinet; de coördinerend rechter-commissaris toont zich hierop ook aanspreekbaar, spreekt anderen hierop aan en schept daarmee een duidelijk herkenbare cultuur binnen het kabinet.
- de vaardigheid om risico-/haalbaarheidsafwegingen te maken en om knopen door te hakken;
- de vaardigheid om de samenwerking binnen het kabinet en met andere partners te stimuleren;
- de vaardigheid om de rol van professional en lijnmanager te kunnen combineren;
 - de vaardigheid om werkprocessen te kunnen verbeteren en te stroomlijnen.

Kennis en ervaring

Algemeen

Een coördinerend rechter-commissaris is een ervaren strafrechter en rechter-commissaris en heeft kennis van en ervaring met het werken met (beveiligde) geautomatiseerde systemen (databanken, inter- en intranet, kantoorautomatisering).

Bijzonder

De coördinerend rechter-commissaris dient daarenboven te beschikken over de specifieke kennis voor zijn functie, te weten kennis inzake:

- strafrecht en strafvordering (bovengemiddeld);
- de operationele leiding en kennis van de organisatie en inrichting van de werkprocessen binnen de rechtbank, het gerechtshof, het Openbaar Ministerie, de politie, de Orde en andere voor het kabinet relevante organisaties;

- het analyseren en toepassen van sturings- en beheersingsinformatie, alsmede over de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen (personeelsmanagement, financieel management, middelenbeheer en dergelijke);
- de voor het kabinet relevante maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren;
- kennisbeheer door middel van kennisbronnen (weten waar kennis aanwezig is en hoe deze toegankelijk is) en kennistoepassingen (weten waar kennis nodig is en hoe kennis overgedragen en teruggekoppeld kan worden);
- didactische methoden;
- managementtechnieken;
- de operationele leiding van de organisatie en inrichting van de werkprocessen van een team.

Referentieprofiel

Functie: Senior rechter-commissaris straf

1. Functiegegevens

Functienaam:	Senior rechter-commissaris
Functiereeks:	vakinhoudelijk Rechtspraak

2. Plaats in de organisatie

Positie en omgeving

De senior rechter-commissaris is een ervaren rechter-commissaris, die met die ervaring bij uitstek in staat is de grotere en meer complexe strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren. Deze ervaring maakt dat de senior rechter-commissaris ook als klankbord functioneert binnen het kabinet en in staat is om waar en wanneer nodig, met gezag tegenspraak te organiseren.

De belangrijkste taak van de senior rechter-commissaris is het bieden van een gevraagd en (soms) ongevraagd klankbord met betrekking tot de vakinhoudelijke vraagstukken binnen het kabinet. De senior rechter vervult daarin ook een vertrouwenspositie, zodat rechters-commissarissen en ondersteunend personeel bij hem te rade kunnen gaan met de meer vertrouwelijke dilemma's en vraagstukken aangaande hun strafzaken. Mede vanwege die rol vormt de senior rechter-commissaris het vakinhoudelijke en morele geweten van het kabinet en de vakinhoudelijke gesprekspartner van, onder meer, de coördinerend rechter-commissaris die zich meer concentreert op de voortgang en kenbare kwaliteitszorg van het kabinet.

De senior rechter-commissaris heeft ruime ervaring als rechter-commissaris en beschikt over didactische vaardigheden. Hij heeft daarmee een belangrijke rol in de introductie en opleiding van alle rechters-commissarissen, juridische en administratieve medewerkers en besteedt bijzondere aandacht aan de attitude en cultuur binnen het kabinet. De senior rechter-commissaris wordt door de rechtbank benoemd voor een periode van zes jaar.

3. Resultaatgebieden en uitwerking daarvan

3.1 Rechtspraak

Strafrechtelijk vooronderzoek en toepassing vrijheidsbenemende dwangmiddelen

- Behandelt als rechter-commissaris de meer ingewikkelde, omvangrijke en/of publiciteitsgevoelige strafzaken, in het bijzonder in kernteamzaken;
- Ondersteunt de behandeling van strafzaken (voorgeleidingen, getuigenverhoren en doorzoekingen) binnen het kabinet actief;
- Verwijst rechters en juridische ondersteuning door naar specifiek deskundige

rechters of medewerkers en heeft daarvoor een netwerk ontwikkeld dat reikt tot buiten het gerecht.

3.2 Stimulering en bewaking van de kwaliteit

- Doet in overleg met de coördinerend rechter-commissaris proactief navraag naar de beoordeling (door de officier van justitie, raadlieden en zittingsrechters) van de kwaliteit van eigen onderzoekshandelingen;
- Bespreekt de inhoudelijke kwaliteit van eigen onderzoekshandeling periodiek tijdens functioneringsgesprekken met de coördinerend rechter-commissaris.

3.3 Beleid en rechtsvorming

- Geeft mede richting aan de rechtsvorming binnen het operationele rechtsgebied van de rechter-commissaris waar het gaat om zaken met een groot politiek-bestuurlijke, sociaal-maatschappelijke of financieel-economische gevoeligheid en afbreukrisico;
- Neemt beslissingen met een toonaangevende invloed op de rechtsvorming/-ontwikkeling en het landelijke juridische beleid;
- Geeft in dit kader mede richting aan het landelijke juridische debat;
- Beoordeelt de consequenties voor de rechtsvorming, rechtseenheid en het juridische debat op landelijk niveau;
- Draagt bij aan het ontwikkelen, uitdragen en verdedigen van een ZM-brede visie op het eigen aandachtsgebied.

3.4 Personele ontwikkeling

- Treedt op als coach en opleider van de rechters-commissarissen en ondersteuning en draagt zorg voor de uitvoering van personeelszorg; stuurt op aspecten als ziekteverzuim, mobiliteit, in-, door- en uitstroom, medewerkertevredenheid, formatie, opleidingsmogelijkheden e.d.;
- Leest conceptbeslissingen mee en/of biedt daar een kritisch klankbord voor;
- Stimuleert de personele kwaliteit in het kabinet;
- Bevordert en stimuleert de personele ontwikkeling; stimuleert en coördineert de ontwikkeling van ervaring, vaardigheden en kennis bij de rechters-commissarissen en de ondersteuning binnen het kabinet;
- Draagt zorg voor en organiseert coaching, ervaringsuitwisseling, collegiale intervisie, het opstellen en realiseren van opleidingsplannen;
- Creëert een stimulerende werkomgeving en een professioneel werkklimaat.

3.5 Collegiale intervisie

- Levert een inhoudelijke bijdrage aan het functioneren van collega's;
- Leest conceptbeslissingen mee en functioneert als klankbord voor casuïstische vragen;
- Bespreekt proactief relevante casuïstiek met collega's;
- Reflecteert op gedrag van collega's en ondersteuning tijdens verhoren en andere activiteiten.

4. Speelruimte

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De senior rechter-commissaris is in de eerste plaats de ervaren rechter-commissaris die de meer ingewikkelde, omvangrijke en/of publiciteitsgevoelige strafzaken, in het bijzonder in kernteamzaken, binnen het kabinet behandelt. Daarnaast vormt de senior rechter-commissaris het vakinhoudelijke en morele geweten van het kabinet. Hij ziet er bij collega's op toe dat niet alleen de juiste juridische afwegingen worden gemaakt, maar kan dit ook goed in de maatschappelijke context plaatsen zodanig dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt. De senior rechter-commissaris ziet daarin toe op de kwaliteit van de werkzaamheden van het kabinet in zijn geheel. Hij signaleert proactief problemen en falen van het systeem en van medewerkers van het

kabinet, pareert en corrigeert deze waar nodig en mogelijk. Hij overtuigt de betrokken medewerkers van de noodzaak tot een dergelijke ingreep en informeert de coördinerend rechter-commissaris daarover.

De senior rechter-commissaris richt zich met zijn optreden mede op de cultuur binnen het kabinet en de attitude van de medewerkers. In die hoedanigheid is hij ook een vertrouwenspersoon voor morele kwesties van het vak. De senior rechter-commissaris vormt vanuit het oogpunt van kwaliteits- en arbeidszorg dan ook een belangrijke gesprekspartner voor de coördinerend rechter-commissaris.

Vanuit de (mede-)verantwoordelijkheid voor de deskundigheid, professionaliteit en attitude binnen het kabinet houdt de senior rechter-commissaris zich ook bezig met de organisatie en inhoud van de vakinhoudelijke opleidingen. Wanneer mogelijk levert hij zelf ook inhoudelijke bijdragen aan de opleidingen en verzorgt de noodzakelijke coaching.

Kaders

De senior rechter-commissaris houdt zich aan binnen het gerecht, sector en het kabinet geldende beleidsafspraken en andere afspraken. Waar de senior rechter-commissaris met personen of instanties buiten het kabinet spreekt over het functioneren van het kabinet en medewerkers van het kabinet doet hij dit in nauw overleg met de coördinerend rechter-commissaris.

5. Contacten

Aard contacten

- met de rechters-commissarissen en ondersteuning over de dagelijkse werkzaamheden, strafrechtelijke en strafvorderlijke vraagstukken, over wetgeving, jurisprudentie, opleidingen en over de afdoening en verdeling van werkzaamheden;
- met de coördinerend rechter-commissaris over de dagelijkse werkzaamheden, casuïstiek, intervisie, kwaliteit en personeelsbeleid binnen het kabinet;
- met de coördinerend rechter-commissaris, teamvoorzitters/MT-leden over de dagelijkse gang van zaken binnen het kabinet, de bedrijfsvoering en het vakinhoudelijk beleid van het kabinet;
- met bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken instanties en organisaties, zoals het ministerie van Justitie, de persrechter, zittingsrechters, het Openbaar Ministerie, de balie, de politie, organisaties van slachtoffers, deskundigen en tolken over werkprocessen, bejegening en andere zaken van invloed op het functioneren en het beleid van het kabinet rechter-commissaris.

Doel contacten

- het coachen en begeleiden van de medewerkers binnen het kabinet;
- het afstemmen van de procedures en bewaken van voortgang;
- het uitvoeren van intervisieactiviteiten.

6. Essentiële situaties en competenties (Gedrag, vaardigheid en kennis)

Essentiële situaties

- Als senior rechter-commissaris optreden als gezaghebbende autoriteit binnen en buiten het kabinet vraagt om constante verwerving van kennis, signaleren van maatschappelijke, politieke en juridische ontwikkelingen op regionaal én landelijk niveau en vertaling daarvan naar de rechtspraak en collega-rechters;
- Besluitvorming op basis van relevantie van juridische argumentatie. Dit vraagt in geval van de unus-rechtspraak binnen het kabinet vooral om intercollegiaal overleg over casuïstiek waarin op overtuigende wijze meningen/argumenten

worden overgedragen tussen collega-rechters en een bereidheid zich te laten overtuigen;

- In het geval van de behandeling van complexe, maatschappelijk zwaarwegende strafrechtelijke onderzoeken met grote belangen is het zaak het evenwicht te bewaren in het onderzoek. De onderzoekswensen van partijen moeten voldoende tot hun recht komen, het onderzoek moet evenwichtig en zo volledig mogelijk worden uitgevoerd en dat alles binnen een redelijke termijn en zonder onnodige vertragingen. Dit vraagt om goede en gezaghebbende regievoering tijdens het onderzoek;
- De rol van de senior rechter-commissaris ten aanzien van vakinhoudelijke coördinatie, ontwikkeling van medewerkers/collega's, beleid en rechtsvorming vraagt om initiatief, stimulerend gedrag, het reflecteren op de eigen kennis en het kennisniveau in het gerecht, het ressort en landelijk, het voortdurend gericht zijn op vernieuwing en ontwikkeling van kennis en om het goed kunnen inschatten van de noodzaak en wenselijkheid richting te geven aan het vakinhoudelijk debat;
- Omdat de rechter-commissaris, qua werkaanbod, sterk gelieerd is aan het beleid dat het Openbaar Ministerie in samenspraak met haar ketenpartners voert, is het ook vanuit het oogpunt van vakinhoud van belang dat de senior rechter-commissaris goed zicht houdt op deze beleidsontwikkelingen om daarmee tijdig te kunnen anticiperen op ontwikkelingen en opleidingen binnen het kabinet;
- Collegiale intervisie vraagt om aandacht voor eigen en andermans presteren en bereidheid op basis van eigen en andermans waarnemingen verbetering na te streven.

Competenties

- De senior rechter-commissaris heeft ruime ervaring als rechter-commissaris en beschikt over didactische vaardigheden;
- De senior rechter-commissaris heeft als zittingsrechter ook ruime ervaring als voorzitter van de strafkamer bij de behandeling van (mega-)strafzaken afkomstig van het landelijk parket;
- De senior rechter-commissaris is in staat om binnen en buiten de Rechtspraak een netwerk op te bouwen dat hem tijdig in kennis stelt van voor het kabinet relevante vakinhoudelijke beleidsontwikkelingen.

Essentiële vaardigheden

De senior rechter-commissaris beschikt over:

- regievoerende vaardigheden met betrekking tot de meer ingewikkelde, omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken en bijbehorende zittingen;
- de vaardigheid om in besluit- en oordeelsvorming om te kunnen gaan met omvangrijke politieke, maatschappelijke en/of financieel-economische afbreukrisico's;
- de vaardigheid om waarnemingen op constructieve wijze om te zetten naar verbetering;
- een analysevermogen met betrekking tot juridische, maatschappelijke en sociaaleconomische consequenties van een rechterlijke beslissing;
- een kritische oordeelsvorming ook in zaken waarin dat langs ongebaande paden moet plaats vinden;
- initiatiefnemend en stimulerend gedrag in het eigen gerecht en is in staat om regionaal én (inter)nationaal richting te kunnen geven aan het juridische debat en stimuleert tot een ZM-brede visievorming;
- vaardigheden tot het coachen, begeleiden, opleiden en/of vakinhoudelijk adviseren van collega-rechters; beschikt ook over de vaardigheid om op te treden als regionale/landelijke autoriteit en deskundige; kan daarnaast gerechtsbrede/sectoroverstijgende adviserende, bewakende en coördinerende taken uitvoeren ten aanzien van opleidingen, kwaliteitszorg, kennismanagement;

- de vaardigheid in het leggen van vakinhoudelijke dwarsverbanden met andere gerechten.

Kennis en ervaring

Algemeen

Een senior rechter-commissaris is een ervaren strafrechter en rechter-commissaris en heeft als voorzitter van een strafkamer al kennis en ervaring opgebouwd met meer ingewikkelde en omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken en bijbehorende zittingen. De senior rechter-commissaris heeft verder ook kennis van en ervaring met het werken met (beveiligde) geautomatiseerde systemen (databanken, inter- en intranet, kantoorautomatisering).

Bijzonder

De coördinerend rechter-commissaris dient daarenboven te beschikken over de specifieke kennis voor zijn functie, te weten kennis inzake:

- strafrecht en strafvordering (bovengemiddeld);
- de operationele leiding en kennis van de organisatie en inrichting van de werkprocessen binnen de rechtbank, het gerechtshof, het Openbaar Ministerie (in het bijzonder het landelijke en functioneel parket), de politie (in het bijzonder de recherche), de balie en andere voor het kabinet relevante organisaties;
- de voor het kabinet relevante maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren;
- kennisbeheer door middel van kennisbronnen (weten waar kennis aanwezig is en hoe deze toegankelijk is) en kennistoepassingen (weten waar kennis nodig is en hoe kennis overgedragen en teruggekoppeld kan worden);
- didactische methoden;
- de operationele leiding en van de organisatie en inrichting van de werkprocessen van een team.

BIJLAGE VII

Opleidingsoverzicht beginnend rechter-commissaris

Introductie en kennisoverdracht

Het introductieprogramma, waaronder de training on the job, dient de volgende onderdelen te bevatten:

- een introductiegesprek met de mentor en de coördinerend rechter-commissaris, te houden kort voor of direct aan het begin van de plaatsing, waarin aan de orde komen:
 - o organisatie van het kabinet;
 - o interne afspraken;
 - o piketdiensten;
 - o rol van de mentor;
 - o kennis- en ervaringsniveau;
 - o vormgeving training on the job;
 - o te volgen opleidingen;
 - o werkafspraken met de rechter-commissaris;
 - o intervisie;
 - o inleesmateriaal.
- kennismakingsgesprekken c.q. –bijeenkomst(en) met:
 - o andere medewerkers van het kabinet;
 - o vertegenwoordiger(s) van het Openbaar Ministerie, de balie en, voor zover van toepassing, de politie, de Koninklijke Marechaussee en/of BOD's;
 - o vertegenwoordiger parketpolitie;
 - o vertegenwoordiger reclassering;
 - o vertegenwoordiger NIFP.
- meelopen/meekijken door rechter-commissaris met¹¹⁰:
 - o mentor;
 - o andere ervaren rechters-commissarissen;
 - o kabinetsgriffiers;
 - o parketpolitie.
- meelopen/meekijken door mentor gedurende enkele weken bij:
 - o voorgeleidingen;
 - o getuigenverhoren;
 - o doorzoeken;
 - o beoordelen machtigingsaanvragen.
- inwerken in andere werkzaamheden, zoals:
 - o (toepassing van) ambtshalve bevoegdheden;
 - o benoeming deskundigen;
 - o internationale rechtshulp;
 - o machtiging vordering verstrekking gevoelige gegevens ex artikel 126nf/uf Sv.
- evalueren met mentor en vaststellen punten van aandacht en ontwikkelingsgebieden:
 - o besluitvaardigheid en doortastendheid;
 - o attitude en uitstraling;
 - o communicatie met procesdeelnemers en ketenpartners;

¹¹⁰ Het lopen van kleine stages bij ketenpartners kan worden overwogen indien daarvoor tijd kan worden gevonden.

- tempo en timemanagement;
- vaardigheid tot het kort en bondig formuleren;
- juridische kennis en juistheid beslissingen.

De basiscursus rechter-commissaris in strafzaken deel I

Deel I dient de volgende onderwerpen te bevatten:

- inleidende beschouwing over de positie en de taak van de rechter-commissaris;
 - als toezichthouder;
 - als onderzoeker;
 - als voorlopige hechtenisrechter;
 - als executierechter.
- attitude van rechter-commissaris en mate van actieve opstelling;
- verhouding tussen opsporingsonderzoek/officier van justitie en rechter-commissaris;
- relatie, omgang en communicatie met procesdeelnemers, met name OM en balie;
- voorlopige hechtenis;
- machtigingen bijzondere opsporingsbevoegdheden;
- (toepassing van) onderzoeksbevoegdheden rechter-commissaris, zoals:
 - doorzoeking;
 - uitlevering;
 - inbeslagneming (94 en 94a Sv-beslag);
 - horen van verdachten, getuigen en deskundigen;
 - inschakelen deskundigen;
 - internationale rechtshulp;
 - getuigenbescherming;
 - rol in strafrechtelijk financieel onderzoek;
 - rol in TGO's.
- (organisatie van) politie en bijzondere opsporingsdiensten;
- training vaardigheden:
 - verhoortechniek ¹¹¹;
 - doorzoeking en inbeslagneming (ook bij geheimhouders);
- omgaan met agressie (facultatief).

De basiscursus rechter-commissaris in strafzaken deel II

Bij het volgen van het tweede deel van de basiscursus beschikken de rechters-commissarissen inmiddels over enige ervaring. Die ervaring moet in de cursus benut worden, vooral door uitwisseling. De inhoud van deel II wordt verder bepaald door het feit dat de beginnend rechter-commissaris steeds meer zal worden ingeschakeld voor grotere en complexe onderzoeken.

Deel II dient de volgende onderwerpen te bevatten:

- reflectie op de eerste werkzame periode;
- timemanagement;
- zware georganiseerde criminaliteit;
- internationale criminaliteit;
- financieel rechercheren;
- digitaal rechercheren;
- verdieping bijzondere opsporingsbevoegdheden voor commune en terroristische misdrijven;
- internationale samenwerking in strafzaken;
- werken met elektronische/digitale dossiers;

¹¹¹ Zie Stijn Franken in het artikel van Michel Knapen, Rechter-Commissaris in strafzaken steeds meer op afstand gezet, Hopen dat het goed gaat, Meester, nr. 6/7, 2007, pag. 60, waarin hij beschrijft hoe de rechter-commissaris soms als een 'veredelde griffier' optreedt.

- werken met technische hulpmiddelen, zoals in het geval van tele- en videohoren;
- omgaan met druk in het werk.

Met deel II is de basisopleiding van de beginnend rechter-commissaris in beginsel afgerond. Voor zover er nog punten van aandacht en ontwikkelingsgebieden zijn, moeten daarover afspraken worden gemaakt tussen de rechter-commissaris en de mentor en/of de coördinerend rechter-commissaris.

Overige cursussen voor de beginnend rechter-commissaris

Aangezien de rechter-commissaris een voorervaring van ten minste twee jaar als strafrechter zal hebben, mag ervan worden uitgegaan dat hij in die periode een introductieopleiding als strafrechter heeft gevolgd met bijbehorende cursussen en dat hij in die periode heeft deelgenomen aan voor de strafrechter relevante cursussen als onderdeel van de permanente educatie. Tijdens het introductiegesprek moet worden vastgesteld of op dit punt nog lacunes aanwezig zijn en moeten afspraken worden gemaakt om deze weg te nemen. Dat kan betekenen dat tijd vrijgemaakt moet worden om de beginnend rechter-commissaris extra cursussen buiten de basiscursus te laten volgen.