



## Aanwijzing procesafspraken in strafzaken

**Rechtskarakter:** Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 6 Wet RO

**Van:** College van procureurs-generaal

**Aan:** Hoofden van de OM-onderdelen

**Registratienummer:** 2023A002

**Datum inwerkingtreding:** 15-08-2023

**Publicatie in Stcrt.:** PM

**Vervallen:** –

**Relevante beleidsregels OM:** Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken (2020A003),

Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003)

**Wetsbepalingen:** Artt. 167, 348 en 350 Sv, art. 6 EVRM

### SAMENVATTING

In zaken waarin dat met het oog op een effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang dienstig is, kan de officier van justitie binnen de kaders van het opportuniteitsbeginsel en de eisen van een eerlijk proces procesafspraken met de verdediging maken over bijvoorbeeld de wijze van procederen, de omvang van het strafrechtelijk geschil dat aan de strafrechter wordt voorgelegd, de proceshouding ter terechtzitting en de afhandeling van het beslag. Deze aanwijzing bevat de randvoorwaarden die de officier van justitie daarbij in acht neemt en voorziet in de procedure voor het maken van procesafspraken.

### 1. ACHTERGROND

In de afgelopen jaren heeft de wetgever meer betekenis toegekend aan de rol van consensualiteit. In het strafprocesrecht is een geleidelijke verschuiving zichtbaar van de klassieke gerechtelijke procedure naar een model waarin de onafhankelijke strafrechter instaat voor de juiste toepassing van het materiële strafrecht, en consensualiteit een rol kan spelen bij beslissingen die aan de procesrechten van partijen raken. Enkele voorbeelden zijn het voortbouwend appel (art. 415 lid 2 Sv), de opdracht rekening te houden met de uitkomsten van herstelbemiddeling (art. 51h lid 2 Sv) en het afzien van oproeping van niet-verschenen getuigen met instemming van OM en verdediging (art. 288 lid 3 Sv). Deze bepalingen hebben gemeen dat zij bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van het onderzoek ter terechtzitting doordat de inhoudelijke behandeling kan worden toegespitst op hetgeen OM en verdediging verdeeld houdt. Dit leidt tot een beter gestroomlijnde procesgang zonder afbreuk te doen aan de daarbij vereiste zorgvuldigheid.

Voortbouwend op deze ontwikkeling is het mogelijk consensualiteit tussen OM en verdediging meer structureel tot uitgangspunt te nemen door op basis van wederkerigheid procesafspraken te maken over de omvang van het geding dat aan de strafrechter wordt voorgelegd. Nu de effectiviteit van een strafrechtelijke afdoening in belangrijke mate wordt bepaald door de snelheid waarmee die kan plaatsvinden, kan daarmee een bijdrage aan de belangen van slachtoffers, verdachten en de maatschappij worden geleverd. Het maken van procesafspraken is een manier om zaken efficiënter en sneller af te kunnen doen doordat het onderzoek ter terechtzitting daarmee kan worden toegespitst op de (geschil)punten waarover geen overeenstemming kon worden bereikt. Een procesafpraak is nadrukkelijk géén buitengerechtelijke afdoening. Procesafspraken introduceren een consensueel element in de gerechtelijke procedure, maar leiden tot een onafhankelijk rechterlijk oordeel over de zaak en resulteren in een vonnis. Het primaat van de zittingsrechter blijft volledig intact: de rechter blijft verantwoordelijk voor de beantwoording van de vragen van artikel 348 en 350 Sv en voor het waarborgen van een eerlijke procesgang. Dit betekent ook dat de zittingsrechter binnen de grenzen van de voorgelegde tenlastelegging ambtshalve (aanvullend) onderzoek kan bevelen indien de zittingsrechter zulks in het belang van de materiële waarheidsvinding acht.

De juridische basis voor het maken van procesafspraken is gelegen in het opportuniteitsbeginsel, de grondslagleer en de procesautonomie van de verdediging. Het opportuniteitsbeginsel houdt in dat het OM kan afzien van strafrechtelijke vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend. Daarbij mag geen sprake zijn willekeur; de officier van justitie betreft de belangen van slachtoffers en de samenleving in zijn of haar afweging om procesafspraken te maken. De grondslagleer betekent dat de strafrechter zich in het onderzoek van de zaak beperkt tot de grondslag van de tenlastelegging. De officier van justitie bepaalt door middel van de tenlastelegging de omvang van het strafrechtelijk geschil dat aan de strafrechter wordt voorgelegd. De vrijheid om de eigen proceshouding te bepalen brengt met zich dat een verdachte kan afzien van onderzoekswensen en het voeren van bepaalde



verweren. De Hoge Raad heeft de mogelijkheid tot het maken van procesafspraken bevestigd in zijn arrest van 27 september 2022.<sup>1</sup> De rechtsoverwegingen uit dit arrest, die in het bijzonder op het zogeheten afdoeningsvoorstel betrekking hebben, zijn in acht genomen in het hiernavolgende kader dat ziet op de totstandkoming van procesafspraken in brede zin, alsook in de randvoorwaarden – bedoeld om recht te doen aan de belangen van verdachten, slachtoffers en samenleving – die het OM hierbij in acht neemt.

Procesafspraken zijn bedoeld om bij te dragen aan een efficiënte en effectieve rechtsgang in strafzaken waarbij tussen OM en verdediging overeenstemming wordt bereikt over wat een passende afdoening zou zijn. Procesafspraken moeten strikt worden onderscheiden van afspraken met een verdachte die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte, in ruil voor de toezegging dat bij vervolging in zijn eigen strafzaak strafvermindering zal worden gevorderd. Voor dergelijke afspraken bestaat een specifieke wettelijke regeling, de *kroongetuigenregeling*, die een ander doel dient: het verkrijgen van een getuigenverklaring die voor het bewijs kan worden gebruikt in een strafzaak tegen een andere verdachte en die niet op andere wijze kan worden verkregen dan met behulp van een toezegging van de officier van justitie.<sup>2</sup>

## 2. REIKWIJDTE

### 2.1. *Strafvervolging wegens misdrijf*

Iedere zaak waarin strafvervolging wegens misdrijf wordt ingesteld en die zich naar het oordeel van de officier van justitie niet leent voor buitengerechtelijke afdoening door middel van een OM-strafbeschikking, is in beginsel geschikt voor het maken van procesafspraken. Hierbij geldt als uitgangspunt dat het maken van procesafspraken gericht moet zijn op een effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang. Consensus tussen het OM en de verdediging kan zowel in eerste aanleg als in hoger beroep een rol spelen. In eerste aanleg is de officier van justitie de initiator van een procedure bij de strafrechter en bepaalt de officier van justitie – ingeval van procesafspraken: tezamen met de verdediging – de omvang van het geding. Bij het instellen van appel is de strafzaak al in handen van de rechter en wordt de appelrechter geadieerd omdat de appellerende partij zich niet met het vonnis van de rechtbank kan verenigen. In die procesfase ligt de regie bij de appelrechter. Dit laat onverlet dat de advocaat-generaal en de verdediging een gezamenlijke zienswijze naar voren kunnen brengen in de vorm van een procesafpraak om het appel te beperken tot hetgeen partijen verdeeld houdt.

### 2.2. *De inhoud van een procesafpraak*

Deze aanwijzing heeft uitsluitend betrekking op inhoudelijke afspraken over het verloop van de strafprocedure en de wijze waarop de strafzaak wordt afgedaan. Het gaat daarbij om afspraken op basis van wederkerigheid, welke de officier van justitie<sup>3</sup> binnen de kaders van het opportuniteitsbeginsel en met inachtneming van de eisen van een eerlijk proces met de verdediging kan maken, bijvoorbeeld over de proceshouding ter terechtzitting of over de omvang van de tenlastelegging. Er is geen wettelijk beletsel om procesafspraken te maken: dit staat de officier van justitie en de verdediging vrij.<sup>4</sup> Tegelijkertijd is de strafrechter – behoudens de door de officier van justitie bepaalde omvang van de tenlastelegging – naar huidig recht op geen enkele wijze gebonden aan procesafspraken tussen de officier van justitie en de verdediging. De strafrechter neemt kennis van die afspraken, maar is daarbij geen partij. Dit betekent dat procesafspraken de rechter niet binden voor wat betreft de inhoud en het dictum van het vonnis. Indien de rechter van oordeel is dat de gemaakte afspraken leiden tot een uitkomst die niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de zaak, kan de rechter een daarvan afwijkende beslissing nemen en, zo nodig, het onderzoek ter terechtzitting heropenen.<sup>5</sup>

Mogelijke procesafspraken (niet limitatief) zijn:

- de afspraak dat het indienen van bepaalde onderzoekswensen achterwege blijft;

<sup>1</sup> HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252.

<sup>2</sup> De kroongetuigenregeling is neergelegd in art. 226g tot en met 226k Sv en art. 44a Sr. Deze regeling is bedoeld om bij te dragen aan opsporing en vervolging van (zeer) ernstige misdrijven. Zie ook de *Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken*. Art. 226k Sv heeft betrekking op de situatie waarin een reeds veroordeelde getuige een getuigenverklaring aflegt in ruil voor de toezegging dat een positief advies zal worden gegeven op een gratieverzoek.

<sup>3</sup> Waar in het vervolg van deze aanwijzing over officier van justitie wordt gesproken, wordt daaronder tevens de advocaat-generaal in appenzaken begrepen.

<sup>4</sup> HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.2.2.

<sup>5</sup> HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.7.4.



- de afspraak dat de verdachte niet betwist het tenlastegelegde te hebben begaan dan wel geen verweer zal voeren tegen de bewezenverklaring<sup>6</sup>;
- de afspraak dat de verdachte aanwezig zal zijn tijdens de zitting waarbij de procesafspraken worden behandeld;
- afspraken over de strafeis die de officier van justitie ter zitting zal neerleggen;
- afspraken over het afzien van rechtsmiddelen indien de beslissing van de strafrechter overeenkomt met het voorgelegde afdoeningsvoorstel<sup>7</sup>;
- afspraken over aspecten van de strafzaak die (in belangrijke mate) civielrechtelijk van aard zijn en gericht zijn op herstel van de rechtmatige toestand in financiële zin. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken over ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, afstand van inbeslaggenomen voorwerpen, schadevergoeding en andere vormen van genoegdoening aan slachtoffers.

Een procesafpraak over de strafeis kan aan de orde zijn indien de officier van justitie en de verdediging in ieder geval overeenstemming bereiken over de bewijspositie (en de bijbehorende kwalificatie) en de verdediging in dat licht bereid is af te zien van bewijsrechtelijke verweren en onderzoekswensen. In wezen leggen de officier van justitie en de verdachte daarmee een gezamenlijk afdoeningsvoorstel voor aan de strafrechter. De strafrechter kan daarvoor een andere sanctie in de plaats stellen, indien de strafrechter die gegeven de omstandigheden van het geval (meer) passend acht.

### **2.3. Buiten de reikwijdte**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet USB is de Minister verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het OM maakt om die reden geen procesafspraken over de (wijze van) tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, tenzij dergelijke afspraken in een concreet geval toch noodzakelijk en effectief worden geacht. In dat geval worden dergelijke procesafspraken slechts na een positief besluit van het CJIB aan de verdediging bevestigd. Het is niet mogelijk procesafspraken over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling te maken, omdat dit de beoordeling die het OM ingevolge art. 6:2:10, derde lid, Sv dient uit te voeren zou doorkruisen.<sup>8</sup>

Deze aanwijzing heeft ook geen betrekking op zuiver procesmatige afspraken over het verloop van de procedure. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken van huishoudelijke aard over de termijn waarop onderzoekswensen kunnen worden ingediend in het kader van een regiezitting óf afspraken over de splitsing van een zaak, waarbij een deel van de feiten gerechtelijk wordt afgedaan en ander deel wordt getransigeerd. Aan de bestaande praktijk ten aanzien van het maken van dergelijke zuiver procesmatige afspraken wijzigt deze aanwijzing niets.

## **3. RANDVOORWAARDEN**

### **3.1. Consensualiteit, rechtsbijstand en rechterlijke toetsing**

Procesafspraken komen tot stand op basis van consensualiteit: de verdachte dient vrijwillig, op basis van duidelijke informatie en terwijl hij zich bewust was van de rechtsgevolgen, tot een ondubbelzinnige beslissing tot medewerking aan het afdoeningsvoorstel en de daarmee gepaard gaande afstand van verdedigings-rechten te zijn gekomen.<sup>9</sup> Een vereiste voor het maken van procesafspraken is dan ook dat de verdachte bij het maken daarvan wordt bijgestaan door een raadsman. Het voorgaande brengt ook met zich dat de strafrechter moet kunnen onderzoeken of aan de hiervoor genoemde vereisten is voldaan. Dit betekent dat de verdachte in beginsel bereid en in staat moet zijn om, voorzien van rechtsbijstand, ter terechtzitting te verschijnen. In het geval de verdachte niet op de terechtzitting is verschenen, dient de rechter door het OM en de verdediging in staat te worden gesteld op andere wijze te toetsen of sprake is van een vrijwillige en goed geïnformeerde beslissing van de verdachte tot medewerking.

<sup>6</sup> Een procesafpraak kan niet inhouden dat de verdachte een bekennende verklaring in zijn zaak aflegt. Dit gelet op de betekenis van de verklaringsvrijheid voor een eerlijk proces (art. 6 EVRM) en de keuze van de wetgever om af te zien van een vereenvoudigde procedure voor bekennende verdachten. Vgl. Concl. P-G F.W. Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2022:566, r.o. 9.27.

<sup>7</sup> Overigens kan daarmee niet rechtsgeldig afstand van het rechtsmiddel worden gedaan, maar de afspraak is wel relevant bij de beantwoording van de vraag of een appellant voldoende belang heeft bij de behandeling van de zaak in een hogere instantie. Zie ook HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.9.

<sup>8</sup> Op dit uitgangspunt bestaat een uitzondering indien er bij de zaak waarin procesafspraken worden gemaakt tevens een herroepingsvordering van de voorwaardelijke invrijheidstelling aan de orde is. Indien voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend ter zake van een vrijheidsstraf die vóór 1 juli 2021 is opgelegd (in laatste feitelijke instantie), geldt – bij overtreding van de algemene voorwaarde – namelijk dat de vordering tot (gehele of gedeeltelijke) herroeping gelijktijdig door de rechtbank wordt behandeld met het strafbare feit waarop de herroepingsvordering is gebaseerd. In die situatie is het mogelijk een procesafpraak over de vordering tot (gehele of gedeeltelijke) herroeping te maken. De officier van justitie stemt een zodanige afspraak af met de CVv.i. (Zie ook Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling).

<sup>9</sup> HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.4.3.



### **3.2. Belangen van slachtoffers**

Een procesafpraak tussen officier van justitie en verdediging dient – mede gelet op artikel 51aa lid 1 Sv – recht te doen aan de belangen van slachtoffers. De positie van slachtoffers kan met procesafspraken worden versterkt doordat zij duidelijkheid krijgen over de ter terechtzitting door het OM en verdediging in te nemen standpunten over straf en schadevergoeding. De officier van justitie stelt het slachtoffer dat heeft verzocht om informatie over het verloop van de strafzaak op de hoogte van het voornemen procesafspraken met de verdediging te maken. In zaken die zich daarvoor lenen, zet de officier van justitie zich in om schadevergoeding onderdeel te laten uitmaken van de procesafspraken en wordt het slachtoffer in de gelegenheid gesteld het standpunt hierover aan de officier van justitie kenbaar te maken. Indien dit met het oog op de complexiteit van de civiele vordering dienstig is, kan de officier van justitie de raadsman van het slachtoffer uitnodigen voor het verkennend gesprek (zie hoofdstuk 4) om de vordering toe te lichten. Ingeval de verwachting is dat een gesprek tussen het slachtoffer en de verdachte bijdraagt aan de genoegdoening voor het slachtoffer, is het mogelijk dat voorafgaand aan de behandeling ter terechtzitting een gesprek plaatsvindt door tussenkomst van een mediator. De uitkomsten van dit gesprek kunnen een (positieve) indruk van de proceshouding van de verdachte geven.

## **4. PROCEDURE**

### **4.1. Initiatief en verkennend gesprek**

Zowel de officier van justitie als de verdediging kan voorstellen om te verkennen of er ruimte is voor het maken van procesafspraken. Dit geschiedt bij voorkeur voor aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg, maar kan ook na aanvang daarvan worden geïnitieerd. Het initiatief daartoe kan op informele wijze plaatsvinden. Indien aan beide kanten bereidheid bestaat de mogelijkheden tot het maken van procesafspraken te bezien, volgt een verkennend gesprek tussen de officier van justitie en de daartoe door de verdachte gemachtigde raadsman. Ingeval dit gesprek leidt tot een gezamenlijk voornemen om tot procesafspraken te komen, licht de officier van justitie toe dat de voorgenomen afspraken ter instemming moeten worden voorgelegd aan de rechercheofficier van justitie bij het behandelend parket alvorens deze kunnen worden bevestigd.

### **4.2. Beoordeling door de rechercheofficier**

De officier van justitie informeert de rechercheofficier van justitie bij het behandelend parket over de uitkomst van de eerste informele verkenning. De rechercheofficier van justitie beoordeelt of de strafzaak zich leent voor de procesafspraken zoals die (op hoofdlijnen) door de officier van justitie en de raadsman zijn besproken. De rechercheofficier van justitie betreft hierbij in ieder geval: de aard en eventuele bijzonderheden van de strafzaak, de proceshouding van de verdachte, de belangen van het slachtoffer, de vraag of de voorgenomen afspraken over de strafeis en/of de tenlastelegging in redelijke verhouding staan tot de ernst van de zaak, de vraag of de voorgenomen afspraken bijdragen aan een voortvarende afdoening van de strafzaak, en het beoogde tijdpad (de uiterste datum waarop overstemming moet zijn bereikt over de inhoud van de afspraken).

### **4.3. Raamwerkovereenkomst en instemming rechercheofficier**

Indien de rechercheofficier van justitie geen beletsel ziet, worden de beoogde procesafspraken volledig en voldoende gedetailleerd op schrift gesteld door de officier van justitie in samenspraak met de gemachtigde raadsman van de verdachte. Het resultaat hiervan wordt door de officier van justitie ter instemming voorgelegd aan de rechercheofficier van justitie. Bij instemming formaliseert de officier van justitie de afspraken in een raamwerkovereenkomst. De officier van justitie, de verdachte en diens raadsman bevestigen de gemaakte afspraken door het ondertekenen van de raamwerkovereenkomst.

### **4.4. Informeren van de strafrechter en belanghebbenden**

De gemaakte afspraken worden door de officier van justitie en de verdediging gezamenlijk en gelijkgestemd aan de strafrechter overgelegd. Dit geschiedt in ieder geval voorafgaand aan de zitting waarop de procesafspraken worden behandeld, zodat de zittingsrechter hiervan tijdig kennis kan nemen. De door de officier van justitie, de verdachte en diens raadsman ondertekende raamwerkovereenkomst wordt toegevoegd aan de processtukken in de zaak van de verdachte. De officier van justitie stelt daarnaast elk slachtoffer dat heeft verzocht om informatie over het verloop van de strafzaak en, in geval van gelijktijdige behandeling van zaken, medeverdachten voorafgaand aan de terechtzitting in kennis van de totstandkoming van een procesafpraak.



---

## OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.