

Vergaderjaar 2016–2017

**34 550 VI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017**

**C**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 11 november 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie<sup>1</sup> heeft op 7 juni jl. kennisgenomen van de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 3 juni 2016<sup>2</sup> over de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering en heeft naar aanleiding hiervan de Minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 15 juni 2016 verzocht in te gaan op de aandachtspunten die de NOvA heeft aangedragen.

De Minister heeft op 11 november 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159151.01.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 15 juni 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 7 juni jl. met interesse kennisgenomen van de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 3 juni 2016<sup>3</sup> over de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering en heeft naar aanleiding hiervan besloten u te verzoeken in te gaan op de aandachtspunten die de NOvA heeft aangedragen. Bijgaand treft u een afschrift aan van deze brief. Korte tijdshalve verwijs ik u naar de inhoud hiervan.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien uw reactie- bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie  
A.W. Duthler

---

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159151.01.

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2016

Bij brief van 15 juni 2016 heeft de voorzitter van de vaste commissie van Veiligheid en Justitie van Uw Kamer mij verzocht in te gaan op de aandachtspunten die de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft aangedragen bij brief van 3 juni 2016 over de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Hierbij treft U mijn reactie aan.

Allereerst vraagt de NOvA aandacht voor de prioritering van de uitdagingen waarvoor de strafrechtketen zich gesteld ziet en de plaats van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering daarbij. De NOvA vraagt aandacht voor de investeringen in de versterking van de strafrechtketen en de implementatie van eerdere veranderingen en vernieuwingen die nodig zijn voorafgaand aan de invoering van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, wil het nieuwe wetboek verbeteringen opleveren. De NOvA wijst daarbij op het rapport «Handelen naar waarheid» over het functioneren van de opsporing in Nederland en naar het voorwoord bij het jaarbericht van het 2015 van het openbaar ministerie, waarin de voorzitter van het college van procureurs-generaal ingaat op de vele veranderingen en vernieuwingen die ook in ketenverband een «steviger ondergrond» dienen te krijgen.

De zorgen van de NOvA op dit punt zijn mij bekend. In de advisering over de Contourennota modernisering van het Wetboek van Strafvordering, die ik 30 september 2015 aan Uw Kamer heb gezonden (Kamerstukken I 20214/2215, 33 750 VI, AF) heeft de NOvA ook aandacht gevraagd voor een verdere versterking van het functioneren in de strafrechtsrechtketen en de noodzaak deze versterking vooruitlopend op het nieuwe wetboek te realiseren. Ook anderen hebben gewezen op de samenhang met lopende verbetertrajecten en de noodzaak van een zorgvuldige implementatie en daar de tijd voor te nemen. Dit belang onderschrijf ik.

De afgelopen jaren zijn onder de vlag van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen tal van verbetertrajecten ingezet, zoals de verbetering van het proces van opsporing en vervolging (waaronder verbetering processen-verbaal), het inzichtelijk en transparant maken van de ketenprestaties en het digitaliseren van de strafrechtketen. Dit zijn omvangrijke, complexe en veelal langjarige trajecten die de komende tijd de voortdurende aandacht van mij en die van de ketenorganisaties noodzakelijk maken. In mijn brief van 15 december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, 295) heb ik de voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd over het bij de ketenorganisaties gegroeide besef van de noodzaak om de samenwerking in de strafrechtketen voor de toekomst een duurzaam karakter te geven. Duurzame samenwerking waaraan de voorzitter van het college in het jaarbericht refereert, is een noodzakelijke voorwaarde voor een strafrechtspleging die ten volle bijdraagt aan een veilige en rechtvaardige samenleving, voldoet aan alle eisen van een democratische rechtsstaat en die het vertrouwen van de burger heeft. Inmiddels, zo heb ik de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, 333) is in het kader van de duurzame samenwerking het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) van start gegaan, waaraan politie, OM en de Rechtspraak deelnemen. Het BKB draagt zorg voor de continuering en monitoring van de onder de vlag van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen gestarte en ontwikkelde verbetertrajecten. Met de start van het BKB is de samenwerking binnen de strafrechtketen een nieuwe fase ingegaan, waarbij de samenwerking niet

alleen wordt geïntensiveerd en «verduurzaamd», maar waarbij ook een proces is gestart van reflectie op de opgaven van de keten, mede vanuit maatschappelijk perspectief. Er is sprake van een tijd waarin het functioneren van de strafrechtketen volop in de aandacht staat en waarin de keten soms forse kritiek krijgt te verwerken. Tegelijkertijd is sprake van toenemende spanning op de beschikbare middelen. Dit besef heeft geleid tot het initiatief van de leden van het BKB om over te gaan tot een gezamenlijke bezinning op de opgaven van de strafrechtketen, waarbij ketenorganisaties, professionals, waaronder de NOvA en de samenleving zullen worden betrokken. De verwachting is dat het proces van reflectie op de opgaven van de keten in de loop van 2017 kan worden afgerond. Op basis van de uitkomst zal het BKB – in overleg met mij – bepalen wat de maatschappelijke ambities van de strafrechtketen zijn, welke prioriteiten hierbij worden gesteld en welke doelstellingen en prestatie-indicatoren hierbij horen. Het Bestuurlijk Ketenberaad werkt naast het proces van reflectie in de tussentijd gewoon door aan de versterking van de prestaties van de strafrechtketen. Over de voortgang van de verschillende verbetertrajecten wordt in periodieke rapportages verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Dit laatste geldt ook voor de activiteiten die in het kader van de versterking van de opsporing worden ondernomen (Kamerstukken II 2015/16, 29 628, nr. 643). Het door de NOvA aangehaalde rapport bevat een op mijn verzoek uitgevoerde sterkte/zwakte analyse, mede op basis waarvan een visie op de opsporing is ontwikkeld en verbetermaatregelen worden genomen (Kamerstukken II 2015/16, 29 628, nrs. 625, 593 en 643).

Bij de voorbereiding van de implementatie zullen de vorderingen van de verbeter- en vernieuwingstrajecten in de strafrechtketen worden meegenomen en in de samenhang met de invoering van het nieuwe wetboek worden bezien. De lopende verbetertrajecten interfereren niet met het voornemen het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. De inwerkingtreding van het nieuwe wetboek dient zich eerst aan nadat het gehele wetgevingsproces is afgerond. In de door mij voorgestelde planning doet die situatie zich pas na 2018 voor. Zoals ik heb aangegeven zal de invoering van het nieuwe wetboek pas plaatsvinden als de implementatie goed en zorgvuldig is voorbereid en verantwoord. Eind 2017 zal een start worden gemaakt met de voorbereiding van de implementatie als alle wetsvoorstellen gereed zijn en in consultatie zijn. In de aanloop naar dat moment wordt dit jaar gestart met de ontwikkeling van een implementatiestrategie. Een klankbordgroep, waarvoor de ketenpartners en de NOvA zijn uitgenodigd, zullen inventariseren welke onderwerpen en aandachtspunten in die strategie moeten worden meegenomen. De samenhang met en mogelijke aansluiting bij de lopende verbetertrajecten zal daarbij zeker worden meegenomen.

Ook stelt de NOvA aan de orde dat de kosten-baten analyse van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering nog niet voorhanden is. Evenals de NOvA onderschrijf ik het belang dat de effecten van de wetsvoorstellen in kaart worden gebracht. Daarom wordt dan ook, in samenspraak met de ketenpartners, gekeken naar de structurele en incidentele effecten die samenhangen met de invoering van het nieuwe wetboek. De structurele effecten worden per boek onderzocht en toegelicht in de zgn paragraaf uitvoeringsconsequenties van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De boek overschrijdende effecten en de incidentele effecten kunnen pas in kaart worden gebracht als alle wetsvoorstellen gereed zijn; zij zullen worden verantwoord bij het wetsvoorstel voor de invoeringswet. Voor het in kaart brengen van de effecten van de modernisering voor de uitvoeringspraktijk en de (voorbereiding van de) implementatie is een apart programma ingericht. Tweemaal per jaar wordt de Tweede Kamer in een voortgangsbericht op

de hoogte gesteld van de vorderingen van dit programma en van die in het wetgevingsprogramma.

Anders dan de NOvA ben ik van mening dat het wel verantwoord is te besluiten tot een modernisering van het Wetboek van Strafvordering, ook al zijn alle effecten van het nieuwe wetboek nog niet in beeld. Deze zullen met name en mede van belang zijn voor het bepalen van het moment dat het nieuwe wetboek verantwoord in werking kan treden.

Dat een modernisering van het wetboek nodig is, kan los daarvan worden beoordeeld. Uit het onderzoekproject Strafvordering 2001 is heel duidelijk naar voren gekomen dat het wetboek aan modernisering toe is. Mijn toenmalige ambtsvoorganger onderschreef de wenselijkheid daartoe al in 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1). Ondanks de incidentele vernieuwingen die sindsdien zijn aangebracht in het wetboek is een algehele herziening nog steeds actueel. Ook de ketenpartners en de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de wenselijkheid van een modernisering in de advisering over de Contourennota onderschreven.

Mijn ambtsvoorganger en ik hebben besloten tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering vanwege de belangrijke maatschappelijke baten die voortvloeien uit de overkoepelende doelstelling van de modernisering: te voorzien in een eigentijds wetboek dat systematisch en overzichtelijk geordend is volgens consistente uitgangspunten en het geldende recht weerspiegelt.

Doordat groot onderhoud aan het veelvuldig tussentijds gewijzigde wetboek ondanks eerdere ambities daartoe tot nu toe achterwege is gebleven, geldt voor belangrijke delen van het huidige wetboek dat deze in verhouding tot andere rechtsbronnen, vooral ten opzichte van de rechtspraak, niet langer zonder meer leidend zijn als normatief kader voor strafvorderlijk optreden. In artikel 107 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de wet onder andere het strafprocesrecht in algemene wetboeken regelt, ligt de opdracht besloten ernaar te streven om de normen van strafvorderlijk optreden – in hoofdlijnen – in het wetboek te stellen, zodat de personen en instanties die in het strafproces een rol vervullen zich voor het geldende recht weer primair op het wetboek kunnen oriënteren én de wet op dat punt ook de belangrijkste kenbron vormt voor de justitiabele. Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering legt eveneens het primaat van de normering van het strafprocesrecht neer bij de wetgever.

Door te voorzien in een eigentijds wetboek dat aan deze doelstelling beantwoordt, wordt in een kader voorzien waarin, beter dan onder het huidige wetboek het geval is, een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag, met voldoende waarborgen voor de uitoefening van de verdedigingsrechten zoals die onder andere uit Grondwet en EVRM voortvloeien. Een systematische ordening van het wetboek volgens consistente uitgangspunten brengt ook mee dat de positie van de procesdeelnemers een duidelijke wettelijke verankering krijgt en in relatie tot elkaar nader wordt gewogen. Dat geldt zowel in het vooronderzoek als voor het onderzoek op de terechtzitting.

In het bijzonder de verhouding tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter, in wisselwerking met de verdediging en het openbaar ministerie en het slachtoffer, verdient nadere overweging. Een belangrijk onderdeel van het wetboek waarbij een systematisch doordachte ordening op dit moment wel in het bijzonder wordt gemist – ook in het licht van de noodzaak om strafvorderlijk overheidsoptreden te toetsen en

normen te stellen ten behoeve van een betrouwbare bewijsvergaring – betreft de regeling van het vooronderzoek. Modernisering van het vooronderzoek waarbij het wetboek weer aansluiting vindt bij de praktijk, wordt ter hand genomen in het wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe wetboek (het opsporingsonderzoek). Door het hele wetboek heen wordt gekeken naar vereenvoudiging ter voorkoming van onnodige lasten en een complexe uitvoering. Sprekende voorbeelden zijn de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden en de bepalingen over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Doel van de modernisering is ook dat het wetboek ruimte biedt aan toekomstige technologische ontwikkelingen en andere mogelijkheden van communicatie tussen de procesdeelnemers en tussen burger en strafrechtelijke instanties. Een consistent wetboek dat een duidelijke regeling bevat van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de procesdeelnemers is tenslotte voorwaarde voor een voortvarende en zorgvuldige behandeling van de strafzaak.

De onderwerpen waaraan de NOvA in haar brief refereert, te weten het onmiddelijkheidsbeginsel, het toezicht op overheidsoptreden (in en naast het strafproces) en de verdachte zonder raadsman, zijn onderwerpen die uitdrukkelijk bij de uitwerking in de wetsvoorstellen aan de orde komen, en nader in de wetsvoorstellen worden uitgewerkt. Over het toezicht loopt nog een WODC-onderzoek.

Daarnaast vraagt de NOvA aandacht voor een zorgvuldige aanpak van het wetgevingsproject tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Zij wijst er terecht op dat het hier een juridisch-technische uiterst gecompliceerde operatie betreft die veel deskundigheid en inspanning zal vergen. Zij trekt een vergelijking met andere omvangrijke wetgevingsprojecten, zoals de vernieuwing van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht.

Dat de organisatie van deze wetgevingsoperatie bij alle deelnemers aandacht verdient, onderschrijf ik. In de aanbiedingsbrief van de contourennota van 30 september 2015 (Kamerstukken 29 279, nr. 278) ben ik op de opzet en inrichting van het project ingegaan, mede rekening houdend met de aandachtspunten die door de partners bij de advisering over de contourennota naar voren zijn gebracht. Over de organisatie van het project is tevens voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling merkt hierover in haar voorlichting op dat de wijze waarop de operatie wordt voorbereid het vertrouwen wekt dat in de loop van de tijd de aandacht voor en de zorgvuldigheid waarmee de wetsvoorstellen worden voorbereid, niet zal verslappen.

In mijn brief van 13 mei 2016 aan de Tweede Kamer ter voorbereiding van een gesprek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie met de leden van de commissie modernisering Wetboek van Strafvordering en de heer prof. mr. G. Knigge (Kamerstukken II 29 279, nr. 321) heb ik een schematisch overzicht gegeven van de organisatie van de aanpak van de modernisering gegeven waarin de deelname (waaronder van de NOvA) is geschetst van de verschillende overleggen en de wijze waarop de uitvoeringsconsequenties en de financiële effecten in kaart worden gebracht. In de eerste zelfstandige voortgangsrapportage over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 29 279, nr. 331) ben ik uitgebreid ingegaan op de aanpak bij de totstandkoming van de wetsvoorstellen, de verschillende overleggen waarin de discussiestukken en concepten van wetsvoorstellen worden besproken en de wijze waarop de praktijkorganisaties en de wetenschap hierbij zijn betrokken. Ik hecht eraan dat, naast de praktijkorganisaties, de wetenschap betrokken blijft bij het project en inbreng kan leveren. Naast de

Commissie modernisering van het Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W.Fokkens<sup>4</sup> en de vaste adviseur prof. mr. G. Knigge, wordt de wetenschap betrokken door participatie in expert-meetings, landelijke congressen, de WODC-onderzoeken, maar ook door de plaatsing van de discussiestukken, de contourennota en straks de concept-wetsvoorstellen van de boeken 1 en 2 op internet, waardoor in de wetenschappelijke literatuur een discours kan ontstaan.

Deze organisatie verzekert vanaf het begin de inbreng van praktijk en wetenschap op zowel inhoud als financiële en uitvoeringsconsequenties.

De NOvA vraagt voorts aandacht voor de behandeling van de voorstellen in het parlement. Zij bepleit de aanstelling van een regeringscommissaris die namens de Minister het woord kan voeren en kan bevorderen dat expertise en onafhankelijkheid worden ingebracht. Ik sta er geenszins afwijzend tegenover dat bij de parlementaire behandeling de Kamer deskundigen hoort. Dat kan op verschillende wijzen. De vaste commissie van de Tweede Kamer heeft bijvoorbeeld over de contourennota twee ronde tafelgesprekken gevoerd met eerst deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken organisaties en vervolgens met de leden van de commissie modernisering en prof. Knigge die als adviseur bij het project is betrokken. Artikel 69 van de Grondwet maakt het mogelijk dat ik mij in de vergadering met een van beide Kamers laat bijstaan door personen die daartoe door mij zijn aangewezen. Dat hoeft geen regeringscommissaris te zijn. In overleg met de Kamer kan bepaald worden op wier aanwezigheid de Kamer prijs stelt. De Tweede Kamer heeft, zoals de NOvA opmerkt, besloten tot aanstelling van een bijzondere griffier die tot taak zal krijgen de vaste commissie inhoudelijk te ondersteunen bij het voorbereidend onderzoek van wetsvoorstellen. Ook op die wijze wordt een zorgvuldige parlementaire behandeling bevorderd.

Ik voeg daaraan toe dat, anders dan de NOvA veronderstelt, noch bij de voorbereiding van het nieuw Burgerlijk Wetboek (BW), noch bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een staatscommissie is ingesteld. Bij het nieuw BW zijn in de tijd meerdere regeringscommissarissen belast met de voorbereiding van de verschillende onderdelen. Voor de Awb is de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht onder voorzitterschap van de regeringscommissaris mr. M. Scheltema ingesteld. Deze commissie is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens. Beide commissies zijn belast met wetgevingsadviesing.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur

---

<sup>4</sup> De commissie modernisering bestaat naast prof. mr. J.W.Fokkens uit: prof. mr. D.W.A. Brouwer, prof. mr. B. Keulen, prof. mr. P.A.M. Mevis, prof. mr. J. Reijntjes en mr. N. Verheij