

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 712

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2022

Bijgaand treft u aan de zevende voortgangsrapportage van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering.¹ In deze zevende voortgangsrapportage gaan we in op de stand van zaken van dit wetgevingsproject. Daarmee voldoen wij aan een verzoek van de Vaste Commissie van Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer om over de stand van zaken van het project te worden ingelicht.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

¹ Voor de eerdere voortgangsrapportages zij verwezen naar Kamerstuk 29 279, nrs. 331, 372, 395, 459, 501 en 625.

Zevende voortgangsrapportage wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering

1. Inleiding

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering is een belangrijke prioriteit van dit kabinet. Nu voor de invoering daarvan de benodigde financiële middelen zijn beschikbaar gesteld, is het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering een nieuwe fase ingegaan. Het is onze ambitie dit wetgevingsproject voortvarend voort te zetten, met als eerstvolgende grote stap: indiening van het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe wetboek bij de Tweede Kamer.

Het Wetboek van Strafvordering is het wegnemen van de strafrechtelijke rechtshandhaving, dat hard aan onderhoud toe is. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering is een diepte-investering in deze juridische infrastructuur, waardoor we ook in de toekomst met alle partijen in de strafrechtketen gebruik kunnen maken van solide en moderne wegen. Het zorgt er allereerst voor dat het strafprocesrecht weer in een overzichtelijke regeling is neergelegd die heldere waarborgen biedt voor alle bij het strafproces betrokken personen, waaronder de burger die – als slachtoffer, getuige of verdachte – te maken krijgt met criminaliteit. Het nieuwe wetboek is nodig om de prestaties van de strafrechtketen te verbeteren en het zal bijdragen aan de slagvaardigheid van de opsporing. Het wetboek biedt in dat verband moderne bevoegdheden voor de opsporing van criminaliteit, waaronder de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Door een betere voorbereiding van de berechting en stroomlijning van procedures kunnen de doorlooptijden van de afdoening van misdrijven worden verkort. Met een volledig techniekonafhankelijke regeling van het strafprocesrecht, is het nieuwe wetboek ook klaar voor de digitalisering van de strafrechtspleging.

Sinds de vorige (zesde) voortgangsrapportage van onze ambtsvoorgangers aan uw Kamer van 12 november 2020 (Kamerstuk 29 279, nr. 625) zijn de voorbereidingen voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering in goede samenwerking met de betrokken ketenorganisaties voortgezet. Onze voorgangers sloten die voortgangsrapportage terecht met enige trots af. De conceptversie van de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek was het resultaat van een langdurige samenwerking tussen alle betrokkenen uit de strafrechtketen. Dat geldt ook voor de herziening van de laatste twee boeken van het wetboek die vooruitlopend op de algehele modernisering waren afgerond en (als onderdeel van het huidige wetboek) in 2017 in werking zijn getreden.²

De goede samenwerking is gecontinueerd en sinds november 2020 zijn enkele belangrijke mijlpalen in dit project bereikt. De vaststellingswet van de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek is voor advisering aan de Raad van State voorgelegd in april 2021 en de Innovatiewet Strafvordering is door de Tweede Kamer aanvaard in februari 2022. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering is benoemd als een belangrijke prioriteit van het nieuwe kabinet in het coalitieakkoord van januari 2022. De regering stelt voor de invoering daarvan 450 miljoen euro beschikbaar de komende vier jaren. De meest recente belangrijke mijlpaal is de ontvangst van het advies van de Raad van State over de vaststellingswet van de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek op 7 april jl.

² Dit betreft de Boeken 5 (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) en 6 (Tenuitvoerlegging) uit het huidige Wetboek van Strafvordering.

In de voorliggende rapportage doen wij verslag van de geleverde inspanningen sinds de vorige voortgangsrapportage en geven wij een toelichting op de planning van de vervolgstappen in de komende jaren wat betreft zowel de wetgeving als het verder in beeld brengen van de uitvoeringsconsequenties, daarvan. Nieuw ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportages is dat voortaan ook verslag wordt gedaan van de implementatieorganisatie voor en van de ketenpartners.

Het belang van een goede en tijdige voorbereiding van en door de organisaties in de strafrechtketen van de invoering van het nieuwe wetboek vereist een overkoepelende implementatiestructuur. Nu de financiële dekking voor de implementatie beschikbaar is, wordt momenteel door de strafrechtketenorganisaties die organisatiestructuur opgebouwd om de invoering van het wetboek voor te bereiden. Inmiddels is een kwartiermaker aangesteld om (als eerste) deze organisatie op te bouwen.

In deze zevende voortgangsrapportage wordt achtereenvolgens een overzicht gegeven van de wetgevingsactiviteiten, waarbij ook al kort een duiding wordt gegeven aan het advies van de Raad van State (2), de werkzaamheden voor het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties (3) en de werkzaamheden van de implementatieorganisatie in oprichting (4). In paragraaf 3 zal ook het rapport van de Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering (verder: de commissie Letschert) aan de orde komen, dat door onze ambtsvoorgangers begin 2021 met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstuk 29 279, nr. 637). Tot slot volgt een paragraaf over betrokkenheid van de wetenschap en over de WODC-onderzoeken die in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn of worden uitgevoerd (5).

2. Voortgang wetgeving

2.1 Inleiding

Het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering bestaat uit meerdere onderdelen.

Het hoofdbestanddeel vormt de wetgeving tot vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering. De afgelopen jaren concentreerden de voortgangsrapportages zich voornamelijk op deze vaststellingswetgeving. Het Wetboek van Strafvordering, het huidige en het nieuwe wetboek, bestaat uit verschillende boeken, die naast een algemeen deel, de verschillende fasen van het strafproces regelen. Zoals uit de eerdere voortgangsrapportages blijkt, stond aanvankelijk een gefaseerde aanpak voor ogen met vaststellingswetten per boek. Gaandeweg bleek dat deze aanpak mogelijk was voor het boek over de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissingen en het boek over de internationale samenwerking in strafzaken. Deze twee boeken zijn in 2017 al inhoudelijk vernieuwd en opgenomen in het huidige wetboek. Voor de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek bleek een gefaseerde aanpak echter geen begaanbare weg. De reden daarvan is, kort gezegd, dat de onderlinge samenhang in de regeling van het strafproces – van de start van de opsporing tot aan het moment van de tenuitvoerlegging van de definitieve strafrechtelijke beslissing – het noodzakelijk maakt de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek in één wetsvoorstel onder te brengen. Deze constatering, die ook in de adviezen over de afzonderlijke wetsvoorstellen naar voren werd gebracht, heeft ertoe geleid dat de conceptwetsvoorstellen van de eerste zes boeken zijn samengebracht in het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 van het

nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit wetsvoorstel («de eerste vaststellingswet») werd in april 2021 bij de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden voor advies. Het advies van de Afdeling advisering gedateerd 7 april jl. hebben wij ontvangen. De komende maanden zal het wetgevingswerk er primair op zijn gericht om het advies van de Afdeling in het wetsvoorstel te verwerken en om het wetsvoorstel vergezeld van het nader rapport zo spoedig als mogelijk in te dienen bij de Tweede Kamer. Daarmee geven we uitvoering aan de motie van het lid Ellian (Kamerstuk 29 279, nr. 667). Die motie, in juli 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 99, item 34) met een zeer ruime meerderheid aangenomen door de Tweede Kamer, stelt de noodzaak vast van een nieuw wetboek, van een zorgvuldige en intensieve parlementaire behandeling ervan en van een vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van de Tweede Kamer. De motie spreekt uit dat een tijdige aanvang van de parlementaire behandeling belangrijk is om onnodige vertraging te voorkomen en verzoekt de regering het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zo spoedig mogelijk naar de Kamer te sturen.

Hoewel het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 strikt genomen niet alle boeken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering omvat, wordt dit wetsvoorstel veelal aangeduid als het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De boeken over de tenuitvoerlegging en de internationale samenwerking in strafzaken, waarvoor een gefaseerde aanpak wel mogelijk bleek, zijn, zoals gezegd, inhoudelijk gemoderniseerd en zijn, als onderdeel van het huidige wetboek, ook al ingevoerd. Momenteel worden deze twee boeken omgezet naar de structuur en terminologie van het nieuwe wetboek, waarna deze twee boeken als een aparte tweede vaststellingswet in het nieuwe wetboek worden ingevoegd.

Bij de voorbereiding en totstandkoming van de vaststellingswetgeving zijn deskundigen uit de wetenschap, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke marechaussee, het openbaar ministerie, de Rechtspraak, de advocatuur (de organisaties uit de strafrechtketen), de organisaties uit de executieketen, en afhankelijk van het onderwerp ook andere uitvoeringsorganisaties, intensief betrokken geweest. De organisaties uit de strafrechtketen maken ook deel uit van een werkgroep waarin alle voorstellen die in het kader van het wetgevingsproject worden voorbereid, worden beoordeeld op de inhoud en uitvoeringsconsequenties. Dit vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan een voor de praktijk uitvoerbaar wetboek. Naast de wetgeving tot vaststelling van een nieuw wetboek bestaat het wetgevingsproject, zoals in eerdere voortgangsrapportages al wel werd benoemd, echter ook uit andere onderdelen. Op dezelfde wijze als voorheen wordt met de ketenpartners ook aan de verdere voorbereiding van die andere onderdelen gewerkt.

2.2 Overzicht van de wetgevingsactiviteiten

In deze zevende voortgangsrapportage geven wij u een overzicht van de verschillende onderdelen van het wetgevingsproject en gaan wij in op de onderlinge samenhang. Op deze wijze trachten wij u inzicht te verschaffen in het werk dat is gedaan, maar, belangrijker, ook in het wetgevende werk dat nog moet gebeuren en waarbij u vanuit uw positie als medewetgever bent betrokken. Het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering is omvangrijk en vergt, mede gelet op de uitvoering van de motie van het lid Ellian en de opdracht uit het coalitieakkoord, dat gelijktijdig wordt gewerkt aan de verschillende wetgevingsonderdelen, aan de inventarisatie van de uitvoeringsconsequenties en de daadwerkelijke implementatie. Daarbij geldt dat te voorzien is dat gedurende het wetgevingstraject aanpassingen nodig zijn.

Om overzicht te geven en samenhang aan te brengen in de wetgevingsactiviteiten van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering is voor elk van de verschillende onderdelen van het wetgevingsproject een «spoor» opgesteld, waarbij andere grote wetgevingstrajecten, zoals de Omgevingswet, als inspiratiebron hebben gediend. Het sporenoverzicht voor de wetgeving omvat alle wetgeving die nodig is voor de invoering van het nieuwe wetboek, en beoogt bij te dragen aan het structureren en (in onderlinge samenhang) inzichtelijk maken van de diverse wetgevings-trajecten die voor de invoering van het nieuwe wetboek nog nodig zijn. Wij zullen u in het vervolg van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering aan de hand van de verschillende wetgevingssporen in voortgangsrapportages informeren. Daarbij is de volgende indeling gemaakt:

- Een innovatiespoor;
- Een vaststellingsspoor;
- Een invoeringsspoor; en
- Een aanvullingsspoor.



De vaststellingswetgeving vormt de kern en het hoofdbestanddeel van het wetgevingsproject. De andere sporen zijn daaraan dienstbaar. Het innovatiespoor, dat de Innovatiewet strafvordering bevat, loopt met enkele onderwerpen op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek vooruit en wordt daarom in dit overzicht als eerste spoor benoemd. Het invoeringsspoor en aanvullingsspoor vormen het derde en vierde spoor, omdat zij op het vaststellingsspoor volgen. Elk van deze wetgevingssporen wordt in het navolgende op hoofdlijnen verder toegelicht. Daarna zal per spoor de stand van zaken en verdere planning worden gegeven.

2.3 Het innovatiespoor: de Innovatiewet Strafvordering

Het eerste spoor betreft het innovatiespoor. Dit spoor bestaat uit de Innovatiewet strafvordering (Innovatiewet Sv) (Kamerstuk 35 869). De Innovatiewet Sv, die op 15 februari 2022 door de Tweede Kamer is aangenomen, heeft als doel om vooruitlopend op (de Boeken 1 t/m 6 van) het nieuwe Wetboek van Strafvordering al ervaring op te doen met enkele onderdelen in de vorm van vijf pilots. Zoals bekend betreft het de onderwerpen mediation, hulpofficier van justitie, prejudiciële procedure, audiovisuele verslaglegging en enkele digitale bevoegdheden. De pilots

van de Innovatiewet Sv maken alle deel uit van een samenhangende pilotstructuur en worden door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan een evaluatie onderworpen waarmee al tijdens de pilots, via monitoring, wordt begonnen. Met de uitkomsten kan zodoende rekening worden gehouden bij de verdere uitwerking van het wetgevingsproject voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie hierna bij «aanvullingsspoor»).

De Innovatiewet Sv is inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft op 12 april 2022 verslag uitgebracht (Kamerstuk 35 869, B). Wij verwachten medio mei de memorie van antwoord betreffende dit wetsvoorstel aan de Eerste Kamer te kunnen toezenden.

2.4 Het vaststellingsspoor: de vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Het vaststellingsspoor vormt het tweede spoor van het wetgevingsproject nieuw Wetboek van Strafvordering en bevat twee vaststellingswetten. Het vaststellingsspoor bevat de kern van het wetgevingsproject: het nieuwe wetboek. Zoals al aangegeven, bevat dat spoor twee vaststellingswetten waarvan de eerste vaststellingswet, die de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek omvat, u als eerste zal bereiken. De tweede vaststellingswet met de Boeken 7 en 8, die de al gemoderniseerde en ingevoerde boeken over de tenuitvoerlegging en internationale samenwerking in strafzaken bevatten, volgt later. Samen met de nieuwe Boeken 7 en 8 (tweede vaststellingswet) vormen de nieuwe Boeken 1 tot en met 6 het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De eerste vaststellingswet: de nieuwe boeken 1–6

Zoals aangegeven hebben wij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ontvangen. In lijn met de mogelijkheden die de op 1 mei 2022 in werking getreden Wet open overheid biedt, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies over de eerste vaststellingswet van de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering op 16 mei 2022 openbaar gemaakt.

Het is een zeer omvangrijk en doorwrocht advies. De Afdeling advisering onderschrijft allereerst het belang van het nieuwe wetboek. Het huidige wetboek is ook naar de mening van de Raad van State verouderd en ontoegankelijk geworden. Het voorstel voorziet volgens de Afdeling advisering in een grondige herstructurering en dient daarmee de rechtszekerheid en bruikbaarheid van het wetboek in de praktijk.

Het advies is opgebouwd uit een Algemeen deel en een Bijzonder deel. Het Bijzonder deel valt uiteen in vijf deeladviezen. Ieder deeladvies behandelt een van de thema's aan de hand waarvan de advisering heeft plaatsgevonden. De deeladviezen bevatten de concrete adviesopmerkingen van de Afdeling over specifieke onderdelen van het voorgestelde nieuwe wetboek. Het gaat daarbij niet alleen om opmerkingen van legislatieve aard, maar het advies behelst ook opmerkingen die betrekking hebben op de uitvoering in de praktijk en de implementatie.

Het Bijzonder deel bestaat uit de volgende thema's:

- A. Uitvoerbaarheid en digitalisering
- B. De positie van de procesdeelnemers
- C. Opsporing
- D. Beweging naar voren
- E. De rol van de rechter.

Het advies, waarvoor wij de Afdeling advisering erkentelijk zijn, heeft een dictum b gekregen. Dat wil zeggen dat de Afdeling advisering een aantal opmerkingen bij het voorstel heeft en adviseert om daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Mede door dit dictum zetten wij met veel vertrouwen de werkzaamheden in gang die de komende periode nodig zijn voor de verwerking van dit omvangrijke advies, met als doel het wetsvoorstel gereed te maken voor de volgende stap: indiening bij de Tweede Kamer.

Wij gaan in onze eerstvolgende voortgangsrapportage nader in op de wijze van de aanpak van verwerking van het advies. Wij hebben dan meer zicht op zowel de stappen die moeten worden gezet als op de bijbehorende planning om het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen. We zijn voornemens om die volgende (achtste) voortgangsrapportage kort na de zomer van 2022 aan u te sturen. Vooralsnog verwachten wij dit wetsvoorstel in het vierde kwartaal van 2022 bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen; in de achtste voortgangsrapportage kunnen wij over het moment van indiening een scherp beeld geven.

Een inhoudelijke reactie van regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kan, zoals te doen gebruikelijk in de wetgevingsprocedure, worden verwacht bij de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer; in het dan met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer mee te zenden nader rapport geven wij aan hoe het advies is verwerkt.

De tweede vaststellingswet: de nieuwe boeken 7 en 8

In de tweede vaststellingswet worden de nieuwe Boeken 7 en 8 opgenomen. De Boeken 7 en 8 omvatten de bestaande boeken over respectievelijk de «Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking» (Vijfde Boek) en de «Tenuitvoerlegging» (Zesde Boek) van het huidige Wetboek van Strafvordering. Het huidige Vijfde Boek en Zesde Boek zijn recent herzien.³ Thans wordt, ook in samenwerking met de ketenorganisaties, gewerkt aan de technische omzetting van die twee herziene boeken naar Boek 7 en 8. Deze omzetting ziet met name op de inhoudelijke afstemming van deze twee boeken op de nieuwe Boeken 1 tot en met 6 en op het omnummeren van de artikelen in deze twee boeken. Daarnaast worden ook wetssystematische verbeteringen doorgevoerd en worden de ervaringen uit de praktijk met de herziene boeken meegenomen.

Omdat de tweede vaststellingswet (Boeken 7 en 8) de technische omzetting van al herziene boeken betreft, kan de eerste vaststellingswet (Boeken 1 tot en met 6) zelfstandig worden behandeld door de Tweede en Eerste Kamer zonder dat het noodzakelijk is dat wordt gewacht op de tweede vaststellingswet. Met de aanpak in dit vaststellingsspoor sluiten wij aan bij de overwegingen van de aangenomen motie van het lid Ellian: dit voorkomt onnodige vertraging. De voorgestelde planning maakt het mogelijk om de parlementaire behandeling van beide vaststellingswetten en ook de invoeringswet (zie paragraaf 2.5) in 2024 af te kunnen ronden.

2.5 Het invoeringsspoor: de invoeringswetten bij het nieuwe wetboek

Het invoeringsspoor van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt gevormd door de invoeringswet en de invoeringsrijkswet. De invoeringswetgeving bestaat uit verschillende onderdelen. Een belangrijk onderdeel wordt gevormd door het overgangsrecht. Het antwoord op de vraag welk

³ Het Vijfde Boek in 2017 (Stb. 2017, nr. 246) en het Zesde Boek ook in 2017 (Stb. 2017, nr. 82).

recht na inwerkingtreding van het nieuwe wetboek toepasselijk is op een concrete proceshandeling of processituatie – het nieuwe of het oude recht – wordt bepaald door de regels van het overgangsrecht. Omdat het nieuwe wetboek in één keer wordt ingevoerd, wordt de duur van het overgangsrecht zo kort mogelijk gehouden. In het afgelopen jaar is al een deel van het overgangsrecht van de Boeken 1 tot en met 6 in concept voorgelegd aan de ketenorganisaties en wordt in samenspraak met hen gewerkt aan deze wetgeving. Dit is van groot belang, omdat de ketenorganisaties zicht hebben op de huidige praktijk en kunnen aangeven in welke situaties het overgangsrecht nodig is. Zodra dit is afgerond wordt verder gewerkt aan het overgangsrecht voor de Boeken 7 en 8. De invoeringswet regelt het complete overgangsrecht voor alle boeken van het nieuwe wetboek.

Een tweede onderdeel van de invoeringswetgeving betreft de aanpassing van andere wetten, waaronder het Wetboek van Strafrecht, aan het nieuwe Wetboek van Strafvordering (aanpassingswetgeving). Behalve het Wetboek van Strafrecht kan dan worden gedacht aan – al dan niet aan het strafrecht verwante – wetten, zoals de Wet op de economische delicten, de Wet wapens en munitie, de Wegenverkeerswet 1994, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Opiumwet. In een aparte invoeringsrijkswet worden de diverse wijzigingen in de rijkswetten doorgevoerd.

2.6 Het aanvullingsspoor: wijzigingen en aanvullingen in het wetboek

Het laatste spoor in het wetgevingsproject betreft het aanvullingsspoor. De functie van de wetgeving in het aanvullingsspoor is dat de voortgang van de behandeling van de twee wetsvoorstellen in het vaststellingsspoor geen vertraging oploopt, maar dat wijzigingen of aanvullingen in het nieuwe wetboek in een apart, in omvang beperkt wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Het gaat dan om een wetsvoorstel dat bij de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek daarin wordt verwerkt. Met andere woorden: een aanvullingswetsvoorstel wijzigt de teksten van het nieuwe wetboek als de vaststellingswetgeving al zo ver in de parlementaire behandeling is gevorderd, dat de teksten van het nieuwe wetboek vaststaan. Uitgangspunten voor de inrichting van het aanvullingsspoor zijn: dat de vaststellingswetgeving de hoofdstructuur en systematische samenhang in het nieuwe wetboek geeft, dat het wenselijk is dat een parlementaire behandeling daarvan voortvarend kan plaatsvinden, en dat aanpassingen die (afgezet tegen het geheel) betrekking hebben op een beperkt onderdeel, niet tot vertraging in de parlementaire behandeling van de vaststellingswetgeving als geheel leiden. Ook hiermee sluiten wij aan bij de overwegingen van de aangenomen motie Ellian: het voorkomen van onnodige vertraging.

De aanleiding om een onderwerp mee te nemen in het aanvullingsspoor kan verschillend van aard zijn. Een onderwerp dat bijvoorbeeld meegegenomen kan worden in een aanvullingswet is de uitkomst van de evaluaties van de pilots Innovatiewet Sv. Mochten deze evaluaties aanleiding geven tot aanpassing (of in het geval van de pilot hulpofficier van justitie: tot opname) van de desbetreffende regelingen in het nieuwe wetboek, dan kunnen deze wijzigingen doorgevoerd worden via een aanvullingswet. De voortgang van de behandeling van de vaststellingswet hoeft daar dan niet op te wachten.

Een andersoortige aanleiding om te kiezen voor een aanvullingswet vormen de in de vaststellingswet gereserveerde onderdelen van de vaststellingswetgeving. Het gaat om onderdelen die zijn gereserveerd omdat WODC-onderzoek moet worden verwerkt (strafvordering buiten

het gebied van een rechtbank), of omdat een kabinetsstandpunt op een uitgebracht rapport moet worden ingenomen en in het wetboek verwerkt (rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie-Fokkens)). De komende periode worden de teksten voor die gereserveerde onderdelen voorbereid en via een aanvullingswet dus uiteindelijk opgenomen in het nieuwe wetboek, wederom zonder dat dat vertraging op hoeft te leveren van de behandeling van de vaststellingswet.

Ook moet er rekening mee worden gehouden dat kabinetsstandpunten over andere rapporten of moties vanuit het parlement aanleiding kunnen geven de vaststellingswetgeving aan te passen (bijvoorbeeld het rapport van de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten (Commissie-Donner)).

Een aanvullingswetsvoorstel volgt daarbij de volledige wetgevingsprocedure, waarbij dat wetsvoorstel na consultatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State door Tweede en Eerste Kamer worden behandeld. Wij kunnen nu nog niet exact overzien hoeveel aanvullingswetgeving nodig is, naast de genoemde onderwerpen. In de komende voortgangsrapportages zal telkens worden aangegeven of en voor welke onderwerpen aanvullingswetgeving in voorbereiding is.

2.7 Planning wetgevingssporen

In het voorgaande zijn de vastgestelde wetgevingssporen geïntroduceerd. Het geeft bij elkaar een goed beeld van hetgeen nog moet gebeuren in dit majeure wetgevingsproject. Hieronder geven we schematisch weer wat de stand van zaken is van de verschillende wetgevingssporen en de daarbij behorende wetgeving en wat de planning van de eerstvolgende stap in het proces is:

Spoor	Wetgeving	Stand van zaken	Volgende stap
Innovatiespoor	Innovatiewet Sv	Verslag Eerste Kamer vastgesteld op 12 april 2022	Indienen memorie van antwoord door de regering medio mei 2022
Vaststellingsspoor	Eerste vaststellingswet	Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is ontvangen op 7 april 2022.	Verwerken advies Afdeling advisering en indiening bij de Tweede Kamer; vierde kwartaal 2022
	Tweede vaststellingswet	Ambtelijke voorbereiding in samenwerking met ketenorganisaties	Formele consultatie; vierde kwartaal 2022
Invoeringsspoor	Invoeringswet Sv	Ambtelijke voorbereiding in samenwerking met ketenorganisaties	Formele consultatie, eerste kwartaal 2023
	Rijksinvoeringswet Sv	Ambtelijke voorbereiding in samenwerking met ketenorganisaties	Formele consultatie, tweede kwartaal 2023
Aanvullingsspoor	Eerste aanvullingswet	Deels al in ambtelijke voorbereiding	Formele consultatie; vierde kwartaal 2023

2.8 Afstemming met het parlement

De parlementaire behandeling en implementatie van het nieuwe wetboek is een zeer omvangrijk project, waarin – mede met het oog op een voortvarende aanpak en het voorkomen van vertraging – tegelijkertijd wordt gewerkt met verschillende wetgevingssporen, zoals hiervoor uiteengezet. Wij begrijpen dat dit ook veel vergt van uw Kamer als medewetgever. Daarin willen wij graag de ondersteuning bieden die uw Kamer behulpzaam acht om overzicht over het geheel te behouden.

In reactie op opmerkingen die onder meer bij gelegenheid van het wetgevingsoverleg over de Innovatiewet strafvordering in de Tweede Kamer zijn gemaakt over de manier waarop de Tweede Kamer het overzicht kan behouden, en het geheel geen «zoekplaatje» wordt, zeggen wij graag toe dat wij ons ervoor zullen inzetten het project en inhoud van het nieuwe wetboek overzichtelijk te presenteren. Voor wat betreft het project als geheel doen wij dat door middel van de voortgangsrapportages. Op die wijze houdt u zicht op de vorderingen in de wetgevingsactiviteiten, de uitvoeringsconsequenties en de implementatieactiviteiten.

Voor wat betreft de wetgevingsactiviteiten zullen wij in de voortgangsrapportages de voortgang aanduiden aan de hand van de hiervoor gepresenteerde «wetgevingssporen». Wij zullen de frequenties van deze rapportages verhogen door deze vanaf nu halfjaarlijks aan de Tweede en Eerste Kamer toe te zenden.

Wij zijn van plan om gedurende het wetgevingsproces ondersteunende documenten over de inhoud van het nieuwe wetboek bij te houden met geconsolideerde teksten die uw Kamer behulpzaam kunnen zijn bij uw medewetgevende taak. Per wetsvoorstel komt er een geconsolideerde tekst, waarin wijzigingen zichtbaar worden gemaakt na bijvoorbeeld amendering of een nota van wijziging van het desbetreffende wetsvoorstel. Ook zullen wij per wetsvoorstel, voorzien in een handzaam overzicht waarin wordt aangegeven op welke wijze de advisering van de praktijkorganisaties en de adviesorganen, heeft geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel.

Daarnaast zal een overkoepelende integrale tekst worden bijgehouden van het gehele nieuwe Wetboek van Strafvordering, waarin alle wijzigingen die gedurende het wetgevingsproject worden aangebracht door de verschillende wetsvoorstellen (vaststellingswetten en aanvullingswetten) zichtbaar zijn, door deze met verschillende kleuren weer te geven. Op deze wijze wordt beoogd voor de Tweede en Eerste Kamer tijdens de parlementaire behandeling van de verschillende wetsvoorstellen inzichtelijk te maken hoe het desbetreffende wetsvoorstel doorwerkt in het nieuwe wetboek en hoe dit voorstel zich verhoudt tot de andere in procedure gebrachte wetsvoorstellen. Deze integrale tekst maakt voorts helder hoe het gehele wetboek eruit gaat zien. Een dergelijk overzicht is ook van belang voor de organisaties die het nieuwe wetboek implementeren.

Daarnaast is in (verdere) ontwikkeling een kennisbank, waarin per artikel de toelichting is opgenomen. In de kennisbank worden de wijzigingen bijgehouden en wordt de toelichting zo nodig aangepast aan de wetsgeschiedenis die tijdens de parlementaire behandeling tot stand komt. Deze kennisbank is opgezet om de betrokken uitvoeringsorganisaties behulpzaam te zijn bij het implementatieproces. Wij laten onderzoeken op welke wijze deze kennisbank ook raadpleegbaar kan zijn voor Uw Kamer.

Daarnaast treden wij graag met uw Kamer in overleg over de wijze waarop, indien gewenst, vanuit het departement verdere ondersteuning kan worden geboden die Uw Kamer bij haar mede wetgevende rol behulpzaam kan zijn, door technische briefings, dan wel anderszins.

2.9 De algemene maatregelen van bestuur onder het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Ook de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur die onder het nieuwe wetboek gaan ressorteren (verder te noemen: uitvoeringsbesluiten) is ter hand genomen. De prioriteit ligt daarbij op de uitvoeringsbesluiten die voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek noodzakelijk zijn. Voor een belangrijk deel betreft het omzetting en modernisering van bestaande algemene maatregelen van bestuur onder het huidige wetboek.

Voor de uitvoeringsbesluiten is ook een overzicht van vier sporen vastgesteld (zie hieronder), dat overeenkomt met de wetgevingssporen die in het voorgaande zijn besproken.



Het innovatiespoor betreft het Besluit innovatie Sv. In dit besluit wordt verder invulling gegeven aan de pilots van de Innovatiewet. Het Besluit innovatie Sv is begin 2022 in formele consultatie gegeven. Wij verwachten dit besluit in mei voor advisering voor te kunnen leggen aan de Raad van State.

In het vaststellingspoor van de uitvoeringsbesluiten wordt per boek een besluit voorbereid. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bestaat uit acht boeken. Dat betekent dat er ook acht vaststellingsbesluiten komen. Een deel van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten is reeds in concept besproken met de ketenorganisaties. Ook heeft een aantal expertmeetings met vertegenwoordigers van de betrokken ketenorganisaties plaatsgevonden over een aantal onderwerpen die in deze besluiten worden geregeld. Het gaat om technisch complexe onderwerpen (beslag op voorwerpen, waaronder sporendragers, als ook technische hulpmiddelen voor het uitoefenen van de bevoegdheid om stelselmatig persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen op het internet over te nemen) waarbij verdieping noodzakelijk is. Wij verwachten in 2023 het resterende

deel van de noodzakelijk uitvoeringsbesluiten binnen het vaststellings-
spoor in voorbereiding te nemen en de verdere voorbereiding van de al in
concept besproken vaststellingsbesluiten voort te zetten. Wij streven
ernaar om de vaststellingsbesluiten in 2023 in formele consultatie te
geven.

Het invoeringsspoor kent bij de uitvoeringsbesluiten dezelfde functie als
bij de wetgevingssporen. Dit spoor voorziet in overgangsrecht en
aanpassingsregelgeving op het niveau van de besluiten. Met de voorbe-
reiding van de besluiten in dit spoor wordt een start gemaakt nadat de
vaststellingsbesluiten aan de Raad van State zijn voorgelegd.

Tot slot het aanvullingsspoor. In dit spoor worden indien nodig (door
middel van een of meer aanvullingsbesluiten) wijzigingen in en aanvul-
lingen op de vaststellingsbesluiten opgenomen, die daarin aldus zijn
doorgevoerd op het moment dat deze vaststellingsbesluiten – met het
hele wetboek – in werking treden.

3. De uitvoeringsconsequenties

Een nieuw Wetboek van Strafvordering heeft uiteraard ook implicaties
voor de uitvoering. Een adequate financiering van de kosten achten wij
een belangrijke voorwaarde voor de beheersbaarheid van het implemen-
tatietraject. Zoals in eerdere voortgangsrapportages is vermeld, worden
parallel aan het wetgevingsprogramma de uitvoeringsconsequenties van
het nieuwe wetboek systematisch in kaart gebracht.

3.1 Commissie Letschert – implementatiekosten

De beoogde nieuwe regels voor het strafproces raken alle organisaties die
betrokken zijn bij de strafrechtspleging. Om die reden zijn gedurende de
voorbereiding van het nieuwe wetboek zowel de structurele als de
incidentele uitvoeringsconsequenties van de voorgenomen wijzigingen
onderzocht. De Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvor-
dering (commissie Letschert), waarvan het rapport door onze ambtsvoor-
gangers begin 2021 met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer is
gezonden (Kamerstuk 29 279, nr. 637), heeft in overleg met de opsporings-
diensten, het openbaar ministerie en de Rechtspraak de inspanningen in
kaart gebracht die bij deze organisaties nodig zijn om het nieuwe wetboek
te kunnen invoeren. Naast vernoemde organisaties heeft de commissie
ook andere bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, waaronder de
Rijksrecherche en de partijen in de executieketen betrokken bij dit advies.
Op basis daarvan is een breed onderschreven voorstel voor de implemen-
tatie inclusief kostenraming opgesteld. De commissie Letschert raamt de
totale bandbreedte van de invoeringskosten op 366 tot 458 miljoen, te
verdelen over een periode van enkele jaren.

Zoals in de inleiding van deze voortgangsrapportage al is aangegeven
heeft het nieuwe kabinet voorzien in dekking van de implementatiekosten.
Voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is in
het coalitieakkoord voor de jaren 2023, 2024, en 2025 telkens 150 miljoen,
in totaal € 450 miljoen, uitgetrokken. Dit sluit dus goed aan op de
inschatting van de commissie Letschert. Een klein deel van het budget zal
in 2022 worden ingezet om reeds dit jaar een start te kunnen maken met
de noodzakelijke voorbereidingen voor de implementatie. De invoering
van het nieuwe wetboek is immers een grootscheepse operatie: tienduizenden
professionals moeten worden opgeleid om ermee te werken, nieuwe
werkprocessen zijn nodig en diverse informatievoorzienings-
systemen vragen om aanpassing. Juist omdat het zo'n majeure operatie
is, is een zorgvuldige implementatie van wezenlijk belang.

3.2 Structurele kosten

In het advies van de commissie Letschert wordt niet alleen aandacht besteed aan de implementatie-inspanningen en daarmee gepaard gaande kosten. Ook wordt ingegaan op de structurele kosten en baten van het nieuwe wetboek. Deze structurele in- en uitvoeringsconsequenties zullen – voor zover op het moment van indiening bekend – in de memorie van toelichting bij eerste vaststellingwet worden beschreven. Bij gelegenheid van de invoeringswet zal in de daarbij behorende memorie van toelichting een verder uitgewerkt beeld worden gegeven.

Bij de door de commissie Letschert gemaakte inschattingen tekent zij immers aan dat het gaat om een voorlopige inschatting. De ramingen zijn gedaan op basis van de toenmalige kennis, ervaringsgegevens en beschikbare cijfers of beredeneerde waarden. Daarnaast geldt ten aanzien van een aantal onderwerpen dat de structurele werklasteffecten nog niet in kaart zijn gebracht. Bovendien is bij de inschatting door de commissie een aantal conceptuele verschuivingen die het nieuwe wetboek brengt, niet betrokken. Het gaat om aanpassingen, zoals de beweging naar voren (het streven om de berechting van zaken beter voor te bereiden) en digitalisering van het strafproces, die in de volle breedte van het wetboek zijn verwerkt. Juist deze wetboekbrede onderwerpen, zo constateerde ook de commissie, bieden belangrijke kansen om de ketensamenwerking en de (efficiëntie van de) strafrechtspleging (waaronder de doorlooptijden) te verbeteren. Ook op andere punten bieden de nieuwe kaders die het wetboek geeft ruimte voor verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtspleging.

Al met al zijn er op dit moment geen harde eindconclusies te trekken op het punt van de (ketenbrede) structurele uitvoeringsconsequenties. Gezien de lange looptijd van zowel het wetgevingsproces van het nieuwe wetboek als de implementatie, gezien eventuele wijzigingen die tijdens het wetgevingsproces nog in de voorgestelde wettekst zouden kunnen worden aangebracht, maatschappelijke veranderingen en andere risico's en onzekerheden adviseerde de commissie Letschert dan ook om de kosten periodiek te herijken en om ketenbrede sessies te houden om de kansen die het nieuwe wetboek biedt tot verbetering van de ketensamenwerking en de (efficiëntie van de) strafrechtspleging in kaart te brengen en uit te werken. Op dit moment wordt uitgewerkt hoe hieraan invulling kan worden gegeven. De komende inspanningen om de structurele uitvoeringsconsequenties verder in kaart te brengen zullen leiden tot het eindbeeld over de uitvoeringsconsequenties en implementatiekosten, die uiteindelijk in de memorie van toelichting bij de invoeringswet worden toegelicht. In onze volgende voortgangsrapportage verwachten we ook over dit onderwerp meer informatie te kunnen geven.

3.3 Voorbereidingen pilots Innovatiewet Sv

In paragraaf 2.3 kwam de Innovatiewet Sv aan de orde. Met de onderwerpen uit dit wetsvoorstel wet wordt, vooruitlopend op de inwerking-treding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, al ervaring opgedaan in de vorm van pilots. Sinds medio 2020 wordt gewerkt aan de voorbereiding van deze pilots, waarbij in alle gevallen meerdere partijen betrokken zijn die in de voorbereiding intensief samenwerken. Deelnemende arrondissementen en ressorten zijn geselecteerd en nieuwe werkprocessen zijn beschreven. Waar nodig zijn of worden formulieren en informatie-voorzieningen aangepast en zijn opleidingen voorbereid. De plannen van aanpak van de pilots zijn aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstuk 35 869, nr. 6 met bijlagen).

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 zullen de pilots na aanvang door het WODC worden geëvalueerd. Daaraan voorafgaand heeft het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het WODC samen met de pilotwerkgroepen de geplande evaluatie van de Innovatiewet Sv voorbereid door de indicatoren ten behoeve van de evaluatie te operationaliseren en een keuze te maken inzake de wijze van meten van deze indicatoren. De rapportage van AEF is aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 35 869, nr. 9).

Als gevolg van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen die betrekking hebben op de pilot Gegevens na Inbeslagname en de pilot Mediation zijn aanpassingen nodig in de afspraken tussen de betrokken partners, de werkprocessen, formulieren en dergelijke. Deze aanpassingen worden momenteel verwerkt. Daarnaast hebben deze amendementen ook gevolgen voor de evaluatie en de daarvoor te verzamelen gegevens. Ook daar zal, samen met een externe partner, naar gekeken worden.

Ook wordt momenteel gewerkt aan de inrichting van de lokale projectorganisaties. Wij gaan ervan uit dat de pilots na de zomer, in september 2022, van start kunnen gaan. Voorwaarde daarvoor is dat de Eerste Kamer voor de zomer instemt met de Innovatiewet, zodat de medewerkers die deelnemen aan de pilots tijdig geïnstrueerd kunnen worden of een aanvullende opleiding kunnen voltooien.

Bij brief van 20 januari 2022 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 869, nr. 9) hebben wij gemeld dat het WODC in 2022 met de werving zou starten van een partij voor het uitvoeren van de evaluatie van de pilots op basis van het vooronderzoek dat AEF heeft uitgevoerd. Inmiddels heeft het WODC besloten pas in 2023 met de werving te starten. Het WODC heeft namelijk geconstateerd dat het nodig is dat de pilots eerst goed op gang komen voordat het onderzoek wordt uitbesteed. Pas wanneer de pilots enige tijd lopen, kan op basis van het voorwerk van AEF, een passend onderzoeksontwerp voor de verschillende pilots worden vastgesteld met onderzoeksvragen en methoden die aansluiten bij de fase waarin de pilots zich bevinden.

3.4 Kennisbank nieuw Sv

Ons departement en de ketenpartners hebben in de afgelopen tijd een database opgezet (*de Kennisbank nieuw Sv*). In de Kennisbank nieuw Sv zijn de wijzigingen in het nieuwe wetboek ten opzichte van het oude wetboek op eenduidige wijze inzichtelijk gemaakt door een korte duiding van de aard van de wijziging. Deze kennisbank heeft een meerwaarde als naslagwerk, als een hulpmiddel bij het berekenen van de uitvoeringsconsequenties, als een hulpmiddel voor onderwijsdoeleinden zoals (digitale) zelfstudie, het ontwikkelen van leermateriaal en voor het bijstellen van handboeken, werkinstructies en werkprocessen. In de komende periode wordt de kennisbank doorontwikkeld en voorzien van de meest actuele wetsteksten en toelichtingen, aangezien er wijzigingen zullen plaatsvinden na verwerking van het advies van de Raad van State en daarna de parlementaire behandeling.

4. De implementatieorganisatie

Zoals reeds vermeld in de inleiding van deze voortgangsrapportage, zal voortaan ook verslag worden gedaan van de nieuwe implementatiestructuur die wordt opgebouwd door de strafrechtketenorganisaties om de invoering van het nieuwe wetboek voor te bereiden. Het gaat daarbij om een overkoepelende implementatiestructuur, naast de implementatieprojecten bij de organisaties zelf. Daarvoor is met ingang van januari 2022

een kwartiermaker aangesteld met ervaring binnen het departement, het openbaar ministerie en de politie. De kwartiermaker heeft onder andere als taak om een programmateam ten behoeve van de coördinatie van de implementatie binnen de strafrechtketen. Dit team zal na de zomer vorm krijgen.

De kwartiermaker zal er eveneens, samen met de partners in de strafrechtketen, voor zorgen dat met gebruikmaking van de reeds bestaande gremia binnen de strafrechtketen, maar ook met inrichting van nieuwe overlegstructuren de implementatie binnen de strafrechtketen zodanig verloopt dat op het juiste moment met de betrokken ketenpartners overleg en samenwerking plaatsvindt ten behoeve van een soepele, efficiënte en voortvarende implementatie. De onderwerpen die in het implementatieproces in het bijzonder aandacht verdienen zijn de digitale processen binnen de strafrechtketen, de werkprocessen en opleidingen. De verdeling van de beschikbaar gekomen financiële middelen ten behoeve van de implementatie van het Wetboek van Strafvordering zal, door middel van overleg tussen de ketenpartners en onder coördinatie van de kwartiermaker en haar team, besproken worden waardoor de financiële middelen op een zo effectief en doelmatig mogelijke manier kunnen worden ingezet om er voor te zorgen dat het wetboek tijdig binnen de hele strafrechtketen kan worden geïmplementeerd. Daar waar nodig zal dit alles ook in nauwe afstemming gaan met andere programma's in de strafrechtketen.

De afgelopen drie maanden heeft intensief overleg tussen de kwartiermaker en de ketenpartners plaatsgevonden over de manier waarop het implementatieproces het beste kan worden vormgegeven binnen de strafrechtketen en zal er naar verwachting voor de zomer besluitvorming plaatsvinden over de opzet en de overlegstructuur van de implementatie binnen de keten. In de volgende voortgangsrapportage kunnen wij hier meer informatie over geven.

5. Betrokkenheid wetenschap en WODC-onderzoeken

5.1 Betrokkenheid wetenschap

Zoals uit de vorige voortgangsrapportages blijkt, heeft de Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens in de conceptuele fase van het nieuwe wetboek een belangrijke inbreng gehad in de gedachtenvorming. Deze commissie heeft een groot aantal centrale thema's van het concept-wetboek vanuit het oogpunt van de strafrechtelijke wetenschap besproken. Verder heeft prof. mr. B.F. Keulen, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, tot aan 2020 belangrijk werk verricht voor het wetgevingsprogramma. Hij heeft bijgedragen aan een aantal centrale thema's van het nieuwe wetboek, waaronder het digitaal strafproces, de berechting en de rechtsmiddelen.

De wetenschappelijke inbreng bij het project is met name gewaarborgd door de intensieve betrokkenheid van prof. mr. G. Knigge, voorheen advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden. Hij is al vanaf het begin als adviseur betrokken bij het project en heeft ook de afgelopen periode de wetteksten uit de verschillende wetgevingssporen beoordeeld op samenhang en consistentie. Hij is bereid gevonden om ook in de komende periode zijn adviserende werk, dat zich op dit moment onder meer richt op de inhoud van de tweede vaststellingswet en op het in de invoeringswet op te nemen overgangsrecht, voort te zetten. Wij zijn hem bijzonder erkentelijk voor zijn inspanningen.

5.2 WODC-onderzoeken

De onderzoeksrapporten die in het kader van de modernisering van het wetboek in opdracht van het WODC worden uitgebracht zijn na publicatie raadpleegbaar op www.wodc.nl. Sinds de vorige voortgangsrapportage is in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering het volgende onderzoek afgerond:

Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij

In opdracht van het WODC heeft Cebeon (het Centrum beleidsadviseur onderzoek BV) onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de toepasselijkheid van de voorschotregeling op de in het nieuwe wetboek op te nemen afzonderlijke procedure van behandeling van de vordering van de benadeelde partij. Cebeon heeft ramingen van niet inbare voorschotten gepresenteerd. Op basis van de in het onderzoek gehanteerde aannames en op basis van de voor het onderzoek beschikbare data zijn bij de maximale variant de extra lasten voor de Staat geraamd op € 4 tot € 92 miljoen per jaar. Bij de minimale variant is de bandbreedte kleiner, namelijk € 4 tot € 39 miljoen per jaar. Dit zijn schattingen van het bedrag dat de Staat extra moet betalen ten opzichte van de huidige situatie. De vorige Minister voor Rechtsbescherming heeft het onderzoeksrapport op 13 december 2021 (Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 694) aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarbij heeft hij laten weten dat het (toenmalige) kabinet op dat moment geen conclusies verbond aan de uitkomsten van het onderzoek en dat het nieuwe kabinet een inhoudelijke reactie zal geven op dit rapport.

In het voorjaar van 2021 is ook het, hierboven al even aangehaalde, rapport van de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten verschenen (verder: commissie Donner).⁴ Ook de commissie Donner is voorstander van een afzonderlijke procedure voor behandeling van de vordering van de benadeelde partij. Het is echter mogelijk dat zowel de reikwijdte van de afzonderlijke procedure als de voorschotregeling zullen worden aangepast naar aanleiding van de voorstellen die deze commissie heeft gedaan. In dat geval zouden de uitkomsten van het onderzoeksrapport van Cebeon niet (zonder meer) toepasselijk zijn. Bij de aanbidding van dit rapport aan de Tweede Kamer is daarom aangegeven dat het nieuwe kabinet bij de formulering van zijn standpunt over het rapport van de commissie Donner kan afwegen wat de reikwijdte van de afgesplitste procedure dient te zijn en zal bezien of de voorschotregeling wordt gewijzigd (Kamerstuk 33 552, nr. 83). Bij een eventueel besluit het advies van de commissie Donner op deze punten te volgen zal ook de vraag naar de toepassing van de (aangepaste) voorschotregeling bij de afzonderlijke procedure voor schadevergoeding (met een aangepaste reikwijdte) aan de orde komen. Dan zal wellicht aanvullend onderzoek wenselijk zijn naar de publieke kosten van die toepassing. Het nu beschikbare onderzoeksrapport van Cebeon bevat gedetailleerde en nuttige informatie waarvan bij een toekomstige berekening gebruik kan worden gemaakt. De planning is erop gericht dat het kabinet in de tweede helft van 2022 een standpunt zal innemen over het advies van de commissie Donner. De voorstellen worden op dit moment in nauw overleg met de ketenpartners bezien op uitvoerbaarheid en consequenties voor de betrokken organisaties. Nadat de besluitvorming over het advies is afgerond kunnen de consequenties hiervan

⁴ «Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit». Advies Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten. Maart 2021.

voor de regeling in het nieuwe wetboek worden verwerkt in de in paragraaf 2.6 genoemde aanvullingswetten.

De stand van zaken van de lopende WODC-onderzoeken is als volgt:

Evaluatie wet uitbreiding spreekrecht slachtoffer en nabestaanden in het strafproces

Op 1 juli 2016 is de uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers in het strafproces in werking getreden na een wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Hierbij is de belemmering opgeheven dat er alleen mag worden gesproken over de gevolgen die het slachtoffer of de nabestaande zelf heeft ondervonden. Voorts kunnen sindsdien ook nabestaanden aanspraak maken op dit recht. Het doel van het spreekrecht is om het slachtoffer meer erkenning te geven in het strafproces en om bij te dragen aan het herstel van slachtoffers. Onderzocht wordt nu onder meer wat het onbelemmerd spreekrecht heeft opgeleverd en in hoeverre er gebruik van wordt gemaakt. Ook wordt onderzocht of de uitbreiding van het spreekrecht bijdraagt aan de erkenning van slachtoffers en aan het herstel van emotionele schade en of er onbedoelde effecten zijn van de uitbreiding.

Verhouding strafvordering en gegevensverwerkingswetgeving

Dit onderzoek betreft een inventariserend en beschrijvend rechtsvergelijkend onderzoek, dat wordt uitgevoerd door de Radboud Universiteit. De rechtsvergelijking moet inzicht geven in de normatieve uitgangspunten die in een aantal ons omringende landen wordt gehanteerd bij de inrichting van de wetgeving ter zake van strafvordering en gegevensverwerking. Bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens in het politie- en justitiedomein moet de samenhang worden bezien met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Evaluatie Wet bronbescherming in strafzaken

Per 1 oktober 2018 is de Wet bronbescherming in strafzaken in werking getreden (Stb. 2018, nr. 264). Er is een nieuw artikel 218a in het huidige Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. Daarin is het recht van journalisten en publicisten vastgelegd om, in een strafzaak, te weigeren om vragen te beantwoorden over de herkomst van gegevens die kunnen leiden tot identificatie van hun journalistieke bronnen. Op grond van het tweede lid van art 218a kan in bepaalde gevallen een uitzondering worden gemaakt op dit recht op bronbescherming. Voor oktober 2018 vloeiende het recht op bronbescherming reeds voort uit rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad. De regering is in een motie verzocht om de Wet binnen drie jaar na inwerkingtreding te evalueren «om te bezien of de wet voor de juiste doeleinden wordt toegepast» (Kamerstuk 34 032, nr. 17). Dit onderzoek is het uitvloeisel hiervan.

Naast de bovengenoemde WODC-onderzoeken heeft Significant eind 2021 in opdracht van het ministerie een rapport opgeleverd over het effect van het nieuwe wetboek op de rechtsbijstand. Het betreft een impactanalyse van de extra werklust die het gevolg is van het nieuwe wetboek voor zover het de behandeling van strafzaken in eerste aanleg betreft. De onderzoekers geven in het rapport aan dat hun onderzoek berust op aannames en schattingen en daarom een hoge mate van onzekerheid kent.

Zij schrijven onder meer dat aanvullend onderzoek nodig is om een betrouwbaar inzicht in de effecten te krijgen. Dit aanvullend onderzoek zou volgens hen moeten worden verricht nadat de wetgeving al enige tijd is ingevoerd en een stabiele nieuwe situatie is ontstaan.