

Deeladvies A. Uitvoerbaarheid en digitalisering

Van het advies van de Afdeling advisering van
de Raad van State van 6 april 2022 over
het nieuwe wetboek van Strafvordering.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 38
2. Uitvoerbaarheid, procesdeelnemers en rechtspraak 38
3. Personeel 41
4. Digitalisering 44
5. Het doenvermogen van burgers in het strafproces 46
6. De financiële impact 47
7. Implementatie en evaluatie 49

Colofon

Advies

W16.21.0105/II

Tekst

Afdeling advisering
van de Raad van State

Lay-out

Studio Piraat

Den Haag, mei 2022

1. Inleiding

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering is een omvangrijke operatie, waarvan de consequenties voor de strafrechtsketen ingrijpend zullen zijn. Op de uitvoeringsconsequenties wordt in de toelichting bij het voorstel dat aan de Afdeling is voorgelegd slechts in beperkte mate ingegaan. Dit was ook voorafgaand aan het indienen van het voorstel door de minister aangekondigd. In de toelichting wordt in het bijzonder ingegaan op de bevindingen van de Commissie implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering (Commissie-Letschert).¹⁰⁷ Deze commissie had als taak om de inspanningen met betrekking tot de invoering van het nieuwe wetboek in kaart te brengen en een voorstel voor de implementatie inclusief kostenraming op te stellen.

Gelet op de beperkte informatie die beschikbaar is over de uitvoeringsconsequenties, heeft de Afdeling ervoor gekozen om enkele algemene adviesopmerkingen te maken over de uitvoerbaarheid en de financiële impact van het voorstel. De Afdeling acht het noodzakelijk dat de toelichting zal worden aangevuld op deze punten voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

2. Uitvoerbaarheid, procesdeelnemers en rechtspraak

In het Algemeen deel van dit advies constateert de Afdeling dat de doelstellingen van de modernisering van het wetboek in de toelichting niet expliciet of alleen zijdelings benoemd worden.¹⁰⁸ De belangrijkste doelstelling van het voorstel lijkt thans te zijn om te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger. De Afdeling leidt uit de toelichting af dat tevens meer concrete beleidsdoelen worden nagestreefd, zoals de stroomlijning van procedures, vermindering van administratieve lasten en verkorting van doorlooptijden.¹⁰⁹

Duidelijkheid over de doelstellingen is van wezenlijk belang om te kunnen beoordelen of en op welke wijze deze doelstellingen met de voorgestelde bepalingen daadwerkelijk (kunnen) worden bereikt. Deze beoordeling is niet alleen relevant voor de parlementaire behandeling van het voorstel,¹¹⁰ maar ook voor de evaluatie naderhand. Een goede effectevaluatie is alleen mogelijk als bij de invoering concrete en meetbare doelen zijn vastgesteld (zie punt 7).

¹⁰⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637.

¹⁰⁸ Algemeen deel, punt 3b.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 (vermindering van administratieve lasten) en paragraaf 3.8 (verkorting van doorlooptijden).

¹¹⁰ Zie artikel 3.1 Comptabiliteitswet.

Aangezien de toelichting onvoldoende duidelijkheid biedt over de doelstellingen en uitvoeringsconsequenties, was een integrale beoordeling van de uitvoerbaarheid van het voorstel niet mogelijk. Bij de beoordeling van specifieke onderdelen van het voorstel in de andere deeladviezen komen wel aandachtspunten naar voren die zien op uitvoerbaarheidskwesties.

Bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid van het wetboek dienen de veranderde verhoudingen tussen actoren in het gemoderniseerde strafproces in ogenschouw te worden genomen. In Deeladvies B over de verhouding tussen procesdeelnemers wordt besproken dat in de loop der tijd de positie van het OM is versterkt, de verdachte meer rechten heeft gekregen en het slachtoffer is geëmancipeerd. Het gemoderniseerde strafproces heeft een meer contradictoir karakter gekregen, waarbij de standpunten van procespartijen van groot belang zijn voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd. De veranderende verhouding tussen procesdeelnemers houdt tevens verband met de voorgestelde beweging naar voren. In Deeladvies D wordt uiteengezet dat hiermee wordt gestreefd naar een betere voorbereiding van de zitting, waardoor onnodige aanhoudingen worden voorkomen. Dit vergt bijvoorbeeld van procesdeelnemers dat processtukken eerder worden verstrekt en onderzoekswensen eerder worden ingediend dan nu het geval is.

Om deze rollen in het gemoderniseerde strafproces op een goede manier te kunnen invullen, moet voor elke procesdeelnemer aan bepaalde randvoorwaarden zijn voldaan. In het nieuwe wetboek worden de instrumenten vastgelegd die de verdachte heeft om verweer in de strafzaak te voeren. In de praktijk zijn veel verdachten echter niet in staat deze instrumenten zelf ter hand te nemen en (pro-)actief te handelen in het strafproces. Bij de beoordeling van de inhoud van het voorstel zal dus rekening moeten worden gehouden met het beperkte doenvermogen van verdachten. De tijdige bijstand van een deskundige raadsman is een belangrijke waarborg dat de verdachte zijn rechten in het strafproces zal kunnen effectueren.¹¹¹ Bij de beoordeling van het voorstel heeft de Afdeling daarom het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand betrokken.

¹¹¹ Zie Deeladvies B, punt 2d.

Voor het OM geldt dat voldoende personeel beschikbaar moet zijn en dat digitale voorzieningen adequaat moeten functioneren. Hoewel het OM met de invoering van het nieuwe wetboek geen structurele werklastverzwaring ten opzichte van de huidige situatie verwacht,¹¹² roept de bestaande personeelsproblematiek de vraag op hoe het OM met het huidige personeelsbestand de verwachtingen kan waarmaken die met dit wetboek gewekt worden.¹¹³ Daarbij illustreren de bestaande ICT-problemen dat het belangrijk is dat de digitale voorzieningen op orde zijn wanneer het nieuwe wetboek wordt ingevoerd.¹¹⁴

Voor de positie van het slachtoffer in het strafproces worden in het nieuwe wetboek geen grote wijzigingen voorzien. De Afdeling merkt in Deeladvies B op dat de echte winst voor een slachtoffer is te behalen door een goede implementatie en praktische uitvoering van de bestaande wet- en regelgeving.¹¹⁵ Hierbij dient oog te zijn voor het doenvermogen van slachtoffers. Vaak worstelen zij met de impact van het strafbare feit en hebben zij moeite hun weg te vinden in het strafproces. Toegankelijke informatievoorziening en ondersteuning kunnen eraan bijdragen dat slachtoffers weten wat hun rechten zijn en deze in de praktijk uitoefenen als zij dat wensen.

Behalve voor procesdeelnemers gaat ook voor de rechtspraak een aantal zaken veranderen met de invoering van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. In Deeladvies B (punt 2a) wordt besproken dat rechters een 'actieve' rol houden in het strafproces en eindverantwoordelijk zijn voor de rechtvaardige uitkomst van het strafproces. Met de beweging naar voren krijgen rechters een grotere rol in aanloop naar het onderzoek ter terechtzitting. In Deeladvies D komt bijvoorbeeld aan de orde dat de rechter-commissaris en de zittingsrechter meer mogelijkheden krijgen om 'regie' te voeren. Of rechters daadwerkelijk van deze mogelijkheden gebruik gaan maken, hangt er onder andere van af of zij dit ook als hun rol binnen het strafproces (gaan) zien. Daarbij moeten zij in elk geval voldoende tijd en nieuwe (digitale) voorzieningen krijgen om hieraan invulling te geven.¹¹⁶ In organisatorisch opzicht zullen verder nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan en werkprocessen opnieuw moeten worden ingericht. De personeelstekorten bij de rechtspraak roepen echter de vraag op dit werkelijk ertoe zal leiden dat rechters deze nieuwe rollen kunnen

¹¹² Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 46-47.

¹¹³ Visitatiecommissie OM 2020-2021, *Tijd maken voor transitie*, 5 juli 2021, p. 14-19.

¹¹⁴ OM, *Jaarbericht 2020*, p. 60-62.

¹¹⁵ Zie Deeladvies B, punt 4a, onder ii.

¹¹⁶ Zie Deeladvies D, punten 2c en 3b, onder ii.

invullen.¹¹⁷ In het bijzonder bij de kabinetten van de rechter-commissaris is het personeelstekort groot, terwijl juist daar nieuwe taken worden belegd met het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹¹⁸

Daarnaast houdt de rechter een belangrijke waarborgfunctie in het (digitale) opsporingsonderzoek. In Deeladvies C over de opsporing wordt uiteengezet dat naarmate een opsporingsbevoegdheid meer ingrijpend is, een hogere autoriteit moet beslissen over de toepassing hiervan. Dit uitgangspunt brengt de Afdeling ertoe te adviseren dat voor de meer indringende vormen van stelselmatige inwinning van informatie (Mr. Big) en infiltratie een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris wordt voorgeschreven.¹¹⁹ Bij de totstandkoming van dit advies heeft de Afdeling de (over)belasting van de rechter-commissaris in ogenschouw genomen. Zij meent echter dat dit geen argument kan zijn om te volstaan met minder rechtswaarborgen dan in deze gevallen, gelet op het ingrijpende karakter van de genoemde bevoegdheden, noodzakelijk is.

Uit het voorgaande blijkt dat er in elk geval drie voorwaarden zijn voor een adequate invulling van de rollen die in het nieuwe wetboek aan de verschillende actoren worden toebedeeld. Het gaat hier om de personeelscapaciteit, de beschikbaarheid van adequate digitale voorzieningen en het doenvermogen van burgers in het strafproces. De Afdeling zal over deze onderwerpen onder de punten 3 tot en met 5 enkele algemene adviesopmerkingen maken.

3. Personeel

De invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal gevolgen hebben voor de capaciteit in de strafrechtsketen. In de gesprekken met de ketenpartners heeft de Afdeling gezien met hoeveel inzet, betrokkenheid en vakmanschap er binnen de strafrechtsketen gewerkt wordt. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat onderbezetting en hoge werkdruk tot problemen

¹¹⁷ De Rechtspraak, *Jaarverslag 2020*, p. 3, 68-70.

¹¹⁸ Zie Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 42-43. De Raad signaleert een werklastverzwaring voor de rechter-commissaris met de komst van het nieuwe wetboek. Hij noemt onder andere de grotere regierol voor de rechter-commissaris, het uitbreiden van de mogelijkheden in de bezwaarschriftenprocedure, de toetsing van de invezekeringstelling en de inbeslagname onder professioneel verschoningsgerechtigden. Uit contact met de Rechtspraak blijkt dat er ook zorgen zijn over de gevolgen van het aanpassen van getuigencriteria (zie Deeladvies D, punt 4) en de nieuwe hoofdregel dat de verdachte aanwezig mag zijn bij het getuigenverhoor door de rechter-commissaris (voorgesteld artikel 2.10.29).

¹¹⁹ Zie Deeladvies C, punt 2e.

leiden bij verschillende ketenpartners. Onder andere de politie,¹²⁰ het OM,¹²¹ en de Rechtspraak¹²² hebben hiermee te kampen. Gelet op de krapte op de arbeidsmarkt houdt de Afdeling er rekening mee dat deze problematiek nog niet is opgelost tegen de tijd dat het nieuwe wetboek wordt ingevoerd, ondanks het feit dat de uitvoeringsorganisaties hier volop mee bezig zijn. Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling zich afgevraagd in hoeverre deze uitvoeringsorganisaties in staat zijn om de extra inspanningen te leveren die met de invoering van het nieuwe wetboek gepaard gaan.

a. De implementatiefase

De invoering van het nieuwe wetboek zal tot een extra belasting van het personeel in de strafrechtsketen leiden. Een groot deel van het personeel in de strafrechtspleging zal moeten worden (bij)geschoold voordat zij met het nieuwe wetboek kunnen werken. De Commissie-Letschert merkt op dat met de opleiding niet te vroeg moet worden begonnen zodat er sprake is van enige urgentie en zodat personeel dat wordt opgeleid ook daadwerkelijk met het nieuwe wetboek zal gaan werken. De commissie erkent dat er zorgen bestaan bij onder andere politie, OM en Rechtspraak of voldoende nieuwe menskracht kan worden gevonden, en wat de gevolgen zijn van het tegelijkertijd opleiden van nieuwe aanwas en het opleiden van het overig personeel in het kader van het nieuwe wetboek.¹²³ Als de opleiding is voltooid, kost het bovendien enige tijd voordat personeel gewend is aan het werken met het nieuwe wetboek, waardoor zij aanvankelijk minder productief zullen zijn bij het uitvoeren van hun taken.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen van de implementatie op de werklast binnen de strafrechtsketen. De Afdeling vindt het belangrijk dat de gevolgen voor de capaciteit en personeelsinzet in kaart worden gebracht. Daarbij dient te worden verduidelijkt in hoeverre productieverlies, bijvoorbeeld door het afdoen van minder zaken en het oplopen van doorlooptijden, acceptabel is om deze gevolgen op te vangen. Daarnaast vraagt zij ook aandacht voor de benodigde opleidingscapaciteit bij de uitvoeringsinstanties. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

¹²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29628, nr. 1053 en bijlagen.

¹²¹ Visitatiecommissie OM 2020-2021, *Tijd maken voor transitie*, 5 juli 2021, p. 14-19; M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer e.a. (red.), *Het Openbaar Ministerie verandert*, Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014, p. 206-212 en p. 277-284.

¹²² De Rechtspraak, *Jaarverslag 2020*, p. 3, 68-70.

¹²³ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Advies van de Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 7.

Voor de advocatuur geldt dat de opleiding de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroep is. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) schat dat eenmalig circa 64 uur cursustijd nodig zal zijn, plus tijd voor zelfstudie.¹²⁴ In het reguliere bijscholingsprogramma worden advocaten geacht om 20 uur aan cursussen te volgen, waarvan 10 uur binnen het eigen specialisme. Het risico bestaat dat advocaten zich tot deze 20 uur zullen beperken als er geen andere prikkels zijn om meer uren bijscholing te volgen. Het gevolg zou kunnen zijn dat advocaten onvoldoende beslagen ten ijs komen, waardoor de rechtsbescherming van de verdachte onder druk kan komen te staan. De Afdeling adviseert met de advocatuur in overleg te treden over de wijze waarop de opleiding van strafrechtadvocaten gewaarborgd wordt na invoering van het nieuwe wetboek.

b. Structurele werklasteffecten

Met betrekking tot de structurele werklasteneffecten concludeert de Commissie-Letschert dat veel zal afhangen van de wijze waarop werkprocessen worden ingericht, en of de daarmee beoogde doelmatigheid wordt gehaald. De politie, CJIB, reclasseringsorganisaties, het NFI en de Rechtspraak verwachten volgens de commissie een werklastverzwaring.¹²⁵ De Rechtspraak spreekt daarbij de verwachting uit dat onvoldoende personeel kan worden aangetrokken om deze werklastverzwaring op te vangen en dat dit dus tot productieverlies zal leiden.

De commissie merkt tevens op dat het nieuwe wetboek mogelijk een verzwaring van de werkzaamheden voor de advocatuur zal opleveren, al waren de gevolgen hiervan ten tijde van de totstandkoming van haar rapport nog onvoldoende in beeld.¹²⁶ Een impactanalyse over de effecten van de nieuwe wet op de rechtsbijstand, laat een lichte verzwaring zien.¹²⁷ De bevindingen van de Commissie-Letschert sluiten grotendeels aan bij de knelpunten met betrekking tot de personele capaciteit die in andere deeladviezen door de Afdeling zijn geïdentificeerd en die onder punt 2 van dit deeladvies zijn samengevat.

¹²⁴ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 16.

¹²⁵ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p.44-49. Zie ook Advies Politie over Boeken 1-2 van 7 juni 2017, p. 7-8; Advies NOvA over Boeken 1-2 van 30 juni 2017, p. 9. Advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 42-46.

¹²⁶ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p.42-50.

¹²⁷ B. Huitink, I. Kalisvaart & S. Kluit, *Impactanalyse Effect wetsontwerp Wetboek van Strafvordering op de Rechtsbijstand*, november 2021.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting nog onvoldoende blijkt wat het nieuwe wetboek voor de personele inzet binnen de strafrechtspleging zal betekenen. Gelet op de huidige capaciteitsproblemen ziet de Afdeling substantiële risico's voor de uitvoerbaarheid van het voorgestelde wetboek. De Afdeling acht het daarom van het grootste belang dat in de toelichting per onderdeel van het wetboek wordt beschreven wat de structurele gevolgen voor de personeelscapaciteit bij de uitvoeringsinstanties zullen zijn en in hoeverre de uitvoeringsinstanties in staat zijn om de hiervoor benodigde capaciteit te leveren. Daarbij adviseert de Afdeling in te gaan op de vraag hoe zal worden omgegaan met de situatie waarin de benodigde capaciteit niet (op tijd) kan worden geleverd door bepaalde uitvoeringsinstanties. Leidt dit bijvoorbeeld tot aanpassing van de met de modernisering nagestreefde doelstellingen?

4. Digitalisering

Een tweede element dat raakt aan de uitvoerbaarheid van het wetboek, is de digitalisering van het strafproces. In de contourennota werd het faciliteren van een digitaal strafproces als doel van de moderniseringsoperatie genoemd.¹²⁸ In de toelichting wordt de opkomst van moderne technieken als ontwikkeling genoemd die aanleiding geeft tot de modernisering van het nieuwe wetboek. Deze ontwikkeling heeft niet alleen gevolgen voor de opsporing,¹²⁹ maar ook op de behandeling en afdoening van strafzaken in bredere zin. De digitalisering van de strafrechtspleging brengt volgens de toelichting met zich mee dat de wettelijke systematiek van het vastleggen en beschikbaar stellen van informatie op een andere manier dient te worden ingericht dan in het huidig wetboek het geval is.¹³⁰ Het wetboek is zoveel mogelijk techniekonafhankelijk opgezet om gemakkelijk te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen op dit terrein.

De afgelopen jaren zijn de digitale voorzieningen bij verschillende uitvoeringsorganisaties in de strafrechtspleging kwetsbaar gebleken. Een aantal ICT-projecten is niet van de grond gekomen en er is sprake van achterstallig onderhoud.¹³¹ Terwijl de uitvoeringsorganisaties hun handen vol hebben aan de digitalisering binnen hun eigen organisaties, moeten zij tegelijkertijd bijdragen aan de digitalisering van de strafrechtketen als geheel. In het kader van het programma Digitalisering Strafrechtketen wordt gewerkt aan de digitale voorzieningen voor de keten. Het uitgangspunt is daarbij dat

¹²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), p. 4-5.

¹²⁹ Zie Deeladvies C, punt 3.

¹³⁰ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.1 (Inleiding).

¹³¹ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Advies van de Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 6.

organisaties hun eigen ICT-systemen hebben die met elkaar verbonden kunnen worden. In de toelichting wordt op dit programma gewezen in het kader van de “forse inspanningen die (nog) geleverd (moeten) worden om de digitalisering van de strafrechtketen te verbeteren”.¹³² De halfjaarlijkse rapportages die over de digitalisering van de strafrechtketen zijn uitgebracht, laten zien dat dit project vertraging heeft opgelopen en dat de samenwerking tussen ketenpartners onvoldoende is.¹³³

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle invoering van het nieuwe wetboek, is dat de digitale voorzieningen op orde zijn. In de consultatieadviezen en gesprekken hebben uitvoeringsorganisaties hierop gewezen.¹³⁴ Ook de Commissie-Letschert stelt dat digitalisering prioriteit moet krijgen om de moderniseringsoperatie te laten slagen. Zij komt met diverse aanbevelingen op dit gebied om de samenwerking tussen ketenpartners te verbeteren en meer inzicht te krijgen in de risico's en kosten op dit gebied. Daarnaast adviseert de commissie dat bij lopende ICT-projecten alvast wordt vooruitgekeken naar de aanpassingen die nodig zijn in het kader van het nieuwe wetboek.¹³⁵ In de toelichting wordt niet ingegaan op de rol van digitalisering en ICT bij de implementatie van het nieuwe wetboek.

De Afdeling onderschrijft het belang van goede digitale voorzieningen binnen de strafrechtspleging. Wel vraagt zij extra aandacht voor het hanteerbaar houden van deze projecten. De kans van slagen is groter als ICT-projecten niet te groot of complex worden gemaakt, maar vooraf een duidelijk afgebakend doel wordt geformuleerd dat leidend is bij het ontwikkelen en implementeren van de digitale voorzieningen. De Afdeling constateert dat grote ICT-projecten in de (straf)rechtspleging naar hun aard al complex zijn omdat verschillende ketenpartners, met elk hun eigen systemen en prioriteiten, op elkaar moeten worden aangesloten. Een goede samenwerking tussen ketenpartners is cruciaal om de digitale voorzieningen voor de invoering van het nieuwe wetboek op orde te krijgen. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting te verduidelijken welke lessen zijn geleerd van de (mislukte) ICT-projecten van de afgelopen jaren voor het opzetten van de digitale voorzieningen in het kader van de modernisering van de strafvordering.

¹³² Toelichting bij artikel 1.1.11.

¹³³ Voor de meest recente rapportage, zie Kamerbrief van 9 maart 2022 (kenmerk 3881259), Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 704.

¹³⁴ Zie advies Politie over Boeken 1-2 van 27 juni 2017, p. 10; advies Raad voor de rechtspraak over Boeken 1-2 van 11 juli 2017, p. 46.

¹³⁵ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Advies van de Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 5-6; Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 34-35.

Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken welke concrete stappen op het gebied van digitalisering worden gezet in aanloop naar de invoering van het nieuwe wetboek. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord wie verantwoordelijk is voor welke digitale voorziening en wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor de onderlinge samenwerking. Ook moet duidelijkheid bestaan over het tijdpad en de benodigde financiering. Bij het inrichten van ICT-infrastructuren dient waar mogelijk afhankelijkheid van externe partijen te worden vermeden. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat uitvoeringsinstanties ongewild vast komen te zitten aan bepaalde ICT-leveranciers (zogenoemde vendor lock-in) en/of dat de benodigde kennis intern niet (meer) aanwezig is.

Verder dient structureel aandacht te worden besteed aan privacy en informatiebeveiliging. Hierbij dient oog te zijn voor de mogelijkheid van het verwijderen van data die foutief zijn of die om andere redenen niet (langer) relevant voor de strafvordering worden geacht.¹³⁶ Als algoritmes gebruikt worden, moeten deze voldoende transparant zijn zodat navolgbaar is hoe bepaalde besluiten tot stand komen. De Afdeling acht het van belang dat werkprocessen en ICT-voorzieningen goed op elkaar aansluiten en uitvoerig worden getest. Bij het testen dienen de gebruikers te worden betrokken, omdat zij in de praktijk met de nieuwe digitale voorzieningen uit de voeten moeten kunnen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

5. Het doenvermogen van burgers in het strafproces

Een derde aandachtspunt betreft het doenvermogen van burgers in het strafproces. In het deeladvies over de positie van de verdachte heeft de Afdeling al opgemerkt dat veel verdachten te maken hebben met beperkingen die deelname aan het strafproces bemoeilijken. In dat verband heeft de Afdeling enkele adviesopmerkingen gemaakt over de informatiepositie van de verdachte, de toegankelijkheid van de (gefinancierde) rechtsbijstand en de opstelling van de rechter in hoger beroep.¹³⁷

¹³⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor data die betrekking hebben op verschoningsgerechtigde informatie. Als opsporingsdiensten en OM constateren dat op bepaalde data het verschoningsrecht rust, is het technisch niet altijd mogelijk om deze data te verwijderen uit de systemen. De data kunnen dan slechts ontoegankelijk worden gemaakt voor opsporingsdiensten en OM. Zie de toelichting bij artikel 2.768 ((Gevolgen van beslissing tot) niet kennisneming); D.R. Doorenbos & M.E. Rosing, 'Recht doen aan het verschoningsrecht', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, 2020, nr. 5/6, onder paragraaf 7; H.B.J. Sluijsmans & V.J.C. de Bruijn, 'Mogelijkheden voor het beter waarborgen van het verschoningsrecht door beheerst gebruik van machine learning', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2020, p. 102-113.

¹³⁷ Zie Deeladvies B, punt 2.

De Afdeling wil er volledigheidshalve op wijzen dat ook het doenvermogen van andere burgers ontoereikend kan zijn om te kunnen participeren in het strafproces. Voor slachtoffers, getuigen en in mindere mate deskundigen is dit geen dagelijkse kost. Ook voor hen kan het een uitdaging zijn om te begrijpen wat van hen verwacht wordt en wat de consequenties voor hen zijn, en om vervolgens te handelen in deze voor hen stressvolle situatie. Duidelijke en toegankelijke communicatie is voor deze procesdeelnemers daarom van groot belang. Indien nodig moet ook voor hen ondersteuning of (rechts) bijstand beschikbaar zijn.

De Afdeling adviseert bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen bij de invoering van het voorgestelde wetboek rekening te houden met het doenvermogen van burgers in het strafproces.

6. De financiële impact

a. Algemeen

In de toelichting wordt bij de bespreking van de financiële consequenties van de modernisering van het wetboek voornamelijk gewezen op de rapportages van de Commissie-Letschert.¹³⁸ Volgens de commissie is voor de implementatie een bedrag tussen de € 366 en € 458 miljoen benodigd. De uitgaven zullen volgens de commissie over een periode 'van enkele jaren' plaatsvinden, waarvan 'de bulk' van de uitgaven zit in de twee jaar voor invoering en een jaar na invoering van het nieuwe wetboek.¹³⁹ De structurele kosten worden op een bedrag tussen de € 25 en € 38 miljoen per jaar geschat. Bij de begroting van de structurele kosten is geen rekening gehouden met een aantal aanpassingen in het wetboek die mogelijk kunnen leiden tot een verbetering van de ketensamenwerking en de efficiëntie van de strafrechtspiegeling. Hierdoor zouden volgens de commissie de structurele kosten lager kunnen uitvallen.¹⁴⁰ De Afdeling plaatst hierbij vraagtekens omdat niet aanmerkelijk is gemaakt hoe die kostenbesparing concreet gerealiseerd zou moeten worden.¹⁴¹

¹³⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637.

¹³⁹ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Advies van de Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 11.

¹⁴⁰ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 44.

¹⁴¹ In Deeladvies D (punt 2c) worden bijvoorbeeld vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van de voorstellen om de doorlooptijden voorafgaand aan de zitting te verkorten.

In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (december 2021) is het voornemen uitgesproken om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren.¹⁴² Hiervoor wordt in het totaal € 450 miljoen uitgetrokken voor de jaren 2023 tot en met 2025. Een meer gedetailleerde begroting voor de implementatie ontbreekt tot op heden. Daarnaast wordt er in het Coalitieakkoord structureel geld beschikbaar gesteld voor onder meer de ICT en de opsporing bij het OM (€ 12 miljoen), het versterken van de politieorganisatie (€ 200 miljoen) en de justitiële keten (€ 150 miljoen).¹⁴³ Het is nog onduidelijk in hoeverre deze middelen gebruikt zullen worden om de extra kosten die samenhangen met het nieuwe wetboek te financieren.

In de voorlichting over de contourennota heeft de Afdeling expliciet aandacht gevraagd voor de kosten en baten van het voorstel in financiële zin.¹⁴⁴ De Afdeling constateert echter dat de financiële onderbouwing van het voorstel (nog) volstrekt onvoldoende is. Het ontbreekt onder meer aan een en meerjarenoverzicht van de verwachte en maximale uit te keren bedragen en een toelichting op de wijze waarop deze bedragen gedekt gaan worden. Op specifieke onderdelen wordt in de toelichting ook erkend dat de financiële onderbouwing ontbreekt.¹⁴⁵

Op grond van artikel 3.1 Comptabiliteitswet mag een voorstel niet voor advies worden aangeboden aan de Afdeling zonder sluitende begroting voor de incidentele en structurele kosten. Gelet op de voortgang van het wetgevings-traject heeft de Afdeling het bij wijze van uitzondering wenselijk geacht om in dit stadium toch tot advisering over te gaan. Dat laat onverlet dat het met het oog op de parlementaire behandeling nodig is dat de toelichting alsnog in een deugdelijke onderbouwing voorziet.

Omdat nog onvoldoende informatie beschikbaar is, kan de Afdeling de financiële impact van het voorstel niet beoordelen zoals zij dat normaal gesproken doet. In algemene zin merkt de Afdeling op dat de moderniseringsoperatie grote financiële gevolgen heeft, die hun weerslag zullen hebben op de Rijksbegroting gedurende meerdere jaren. Bij het opstellen van de begroting dient verder rekening te worden gehouden met de substantiële financiële

¹⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77, p. 16.

¹⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

¹⁴⁴ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 september 2015 over de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/2016, 29279, nr. 278 (bijlage)

¹⁴⁵ De bepalingen met betrekking tot de afgesplitste behandeling van de vordering van de benadeelde partij zijn in het voorstel tussen haken geplaatst in afwachting van een onderzoek naar de financiële impact en de besluitvorming hierover, zie Deeladvies B, punt 4a, onder i. Zie ook de adviesopmerking over de verwachten financiële effecten van de voorgestelde procedure voor de afhandeling van de vergoeding van schade en kosten die zijn ontstaan door (rechtmatig of onrechtmatig) strafvorderlijk optreden van de overheid in Deeladvies E, punt 4c.

risico's die inherent zijn aan dergelijke, omvangrijke wetgevingsoperaties waarbij meerdere uitvoeringsinstanties zijn betrokken. Een gedegen begroting is noodzakelijk om zicht te houden op de kosten en de financiële risico's. Gelet op de lange looptijd en deze risico's zal een periodieke herijking van de kosten moeten plaatsvinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële impact van het voorstel en de hierboven genoemde aspecten daarin te betrekken.

b. Gevolgen voor de gefinancierde rechtsbijstand

De Afdeling vraagt verder aandacht voor de financiële impact van het voorstel op de gefinancierde rechtsbijstand. In het deeladvies over de positie van de verdachte heeft de Afdeling uiteengezet dat de bijstand door een raadsman een cruciale waarborg vormt voor de rechtsbescherming van de verdachte in het (gemoderniseerde) strafproces.¹⁴⁶ Het is voor de Commissie-Letschert echter niet mogelijk gebleken de implementatiekosten en structurele werklasteffecten voor de advocatuur in kaart te brengen.¹⁴⁷ Na de advisering door de commissie is nog een impactanalyse uitgevoerd waaruit blijkt dat de werklast voor advocaten naar verwachting zal stijgen met de invoering van het nieuwe wetboek.¹⁴⁸ Bij de financiering van de rechtsbijstand in strafzaken zal met de nieuwe taken en bevoegdheden van de advocatuur rekening moeten worden gehouden, ook in het licht van de beweging naar voren.¹⁴⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de financiële gevolgen van het voorstel voor de gefinancierde rechtsbijstand.

7. Implementatie en evaluatie

In het licht van het voorgaande benadrukt de Afdeling het belang van een zorgvuldige en realistische implementatiestrategie. Uit de contourennota¹⁵⁰ en de toelichting¹⁵¹ blijkt dat gestreefd wordt naar een efficiënte behandeling van strafzaken en het verkorten van de doorlooptijden. Hoewel de Afdeling het belang van een voortvarende behandeling van strafzaken onderschrijft, waarschuwt zij voor te hoog gespannen verwachtingen in dit opzicht.

¹⁴⁶ Zie Deeladvies B, punt 2d.

¹⁴⁷ Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Eindrapportage Kostenraming Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 637, p. 44.

¹⁴⁸ B. Huitink, I. Kalisvaart & S. Kluit, *Impactanalyse Effect wetsontwerp Wetboek van Strafvordering op de Rechtsbijstand*, november 2021.

¹⁴⁹ Zie Deeladvies B, punt 2d.

¹⁵⁰ Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 278 (bijlage), bijvoorbeeld p. 4 en 8.

¹⁵¹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 (De 'beweging naar voren').

Het personeelstekort in de strafrechtspleging zal met de komst van het nieuwe wetboek niet opgelost worden. Ook digitalisering leidt meestal niet tot de efficiëntieslag waarop gehoopt wordt, al kan deze wel bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit. De Afdeling adviseert de strafrechtspleging ruim de tijd te geven om zich aan te passen aan het nieuwe wetboek en de ingezette ontwikkelingen te bestendigen. In tussentijdse rapportages kan de Tweede Kamer op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen en eventuele bijstellingen van de implementatiestrategie.

Met betrekking tot de implementatiestrategie deelt de Afdeling de inschatting van de Commissie-Letschert dat de uitvoeringsorganisaties weinig ruimte zullen hebben om andere wet- en regelgeving in te voeren in de periode waarin ook het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt geïmplementeerd. De Afdeling geeft in overweging bij lopende wetgevingstrajecten waarvan de inwerkingtreding wordt verwacht in de periode van de invoering van het nieuwe wetboek, expliciet navraag te doen bij uitvoeringsorganisaties wat het effect zal zijn daarvan op de implementatie van het nieuwe wetboek en hiermee rekening te houden bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van andere wet- en regelgeving.

Tot slot merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de wijze waarop het nieuwe wetboek zal worden geëvalueerd. Een aantal onderdelen wordt in pilots in het kader van de Innovatiewet al getoetst.¹⁵² De Afdeling merkt op dat ook andere onderdelen van het nieuwe wetboek (bijvoorbeeld vijf jaar) na de inwerkingtreding een grondige evaluatie behoeven. De Afdeling denkt in dit verband in het bijzonder aan de nieuwe regeling van de processuele sancties,¹⁵³ de schadevergoeding bij strafvorderlijk overheidsoptreden¹⁵⁴ en het beklag bij niet-opsporen.¹⁵⁵

Daarnaast acht de Afdeling het van belang dat deze onderdelen geëvalueerd worden in het licht van de doelstellingen van de moderniseringsoperatie. Ook om deze reden is het nodig dat voorafgaand aan de invoering van het voorstel concrete en meetbare doelen worden vastgesteld. Deze evaluatie vervangt niet de invoeringstoets, waarmee de effecten van wetgeving op

¹⁵² Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 2.

¹⁵³ Zie Deeladvies E, punt 3.

¹⁵⁴ Zie Deeladvies E, punt 4.

¹⁵⁵ Zie Deeladvies B, punt 4b.

de uitvoering na één jaar na inwerkingtreding zullen worden geëvalueerd.¹⁵⁶ De Afdeling adviseert ook bij deze invoeringstoets aandacht te besteden aan de personeelscapaciteit, de digitalisering en het doenvermogen van burgers in het strafproces.

De Afdeling adviseert in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen en in de toelichting te verduidelijken op welke manier, aan de hand van welke criteria en op welke termijn onderdelen van het nieuwe wetboek geëvalueerd zullen worden.

¹⁵⁶ In het Coalitieakkoord is het voornemen uitgesproken om één jaar na de inwerkingtreding van een wet een zogenoemde invoeringstoets uit te voeren. Bij deze toets wordt gekeken of de wet werkt zoals bedoeld en of zich (onverwachte) knelpunten voordoen in de sfeer van de uitvoerbaarheid. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2) en maatregelen die de regering heeft aangekondigd in reactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4).

