

**ADVIES VAN DE COMMISSIE IMPLEMENTATIE NIEUW
WETBOEK VAN STRAFVORDERING**

Dankwoord

De commissie heeft haar werk niet kunnen doen zonder de inzet en ondersteuning van velen, en dat in de laatste periode van de commissie haar activiteiten waarin menig een op persoonlijk of professioneel vlak met de gevolgen van de Covid crisis werd geconfronteerd.

De commissie wil graag als eerste de projectleiders van de organisaties in de strafrechtketen bedanken. Hun onvermoeibare inzet en kritische doch altijd constructieve input is cruciaal geweest bij de totstandkoming van dit advies en onderliggende rapportages. De projectleiders hebben meerdere malen het belang en de meerwaarde van ketenoverstijgend werken laten zien tijdens hun vele onderlinge sessies en in de discussies met de commissie. De bestuurders van de keten danken we voor hun welwillendheid steeds collectief of individueel met ons in gesprek te gaan, open te staan voor onze soms kritische vragen, vanuit de gezamenlijke premisse dat het nieuwe wetboek er vooral snel moet komen.

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden mogen steunen op een toegewijd team vanuit het departement. Het programma team en secretariaat was van een dusdanige professionele en vakkundige kwaliteit waardoor de commissie in staat werd gesteld snel te schakelen en zowel qua proces en inhoud in controle te blijven. We danken de volgende mensen in het bijzonder, in willekeurige volgorde: Laura Hofman, Jacqueline Kraakman, Stephanie Stam, Alina van der Wal, Annelise van Kleef, Aletta Pöll, Marion Damave, Pieter Verrest, Jack van Zijl, Mike Sabiran, en Bassir Roya.

Marieke Vollenbregt bedanken we voor haar nauwkeurige en zorgvuldige begeleiding en input bij de totstandkoming van de financiële analyses en ramingen. Gert Jan Verhoog was cruciaal bij de invulling van een van de opdrachten van de commissie, namelijk het vergroten van het maatschappelijk draagvlak. Dit heeft hij op een uiterst bekwame en impactvolle manier gedaan en zal hij blijven doen in aanloop naar het regeerakkoord.

De commissie werd ondersteund door een gedreven secretaris, Maarten van Berckel. Zijn inhoudelijke vakkennis en ervaring, gecombineerd met een sterk ontwikkeld gevoel voor de verschillende belangen en posities van alle betrokkenen binnen het departement en in de keten, waren cruciaal om het eindproduct zoals het er nu ligt gedragen op te leveren.

December 2020,

Rianne Letschert

André de Jong

Marianne Hirsch Ballin

Korrie Louwes

Inleiding.

Door de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid is op 23 september 2019 de commissie¹ implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering ingesteld. De commissie heeft onder meer tot taak de inspanningen en kosten van invoering van het nieuwe wetboek in kaart te brengen, waar dit advies zich op concentreert.

Het Wetboek van Strafvordering, een wet waarvan de Grondwet het bestaan vereist, is het wegnemen van de strafrechtelijke rechtshandhaving. De denkbeeldige voertuigen van de strafrechtspleging – van opsporing tot tenuitvoerlegging – moeten hierop vooruitkomen. Niet alleen ligt het wegnemen van Nederland er volstrekt anders bij dan in 1926, het jaar waaruit het huidige wetboek stamt, ook leven en werken zijn een eeuw later ingrijpend veranderd.

Het Wetboek van Strafvordering is dan ook hard toe aan vernieuwing. De houdbaarheidsdatum van het huidige wetboek is in zicht. Het vertoont onvoldoende samenhang door een veelvoud aan incidentele wettelijke voorzieningen die zijn ingepast in een verouderd wetboek, is deels achterhaald door jurisprudentie en is niet toekomstbestendig, omdat het niet is toegerust op (toekomstige) ontwikkelingen op het gebied van techniek en digitalisering.

Met het nieuwe wetboek worden nieuwe en gewijzigde bepalingen voor Strafvordering geïntroduceerd. Het wetboek wordt tevens voorzien van een nieuwe indeling, het wordt ge(her)structureerd, alle bepalingen worden hernummerd en jurisprudentie wordt gecodificeerd.

Het wetboek is geen luxeartikel. Het regelt onder welke omstandigheden de overheid mag ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers bij opsporing, strafvervolgning en berechting. Tegelijkertijd kan de overheid met een ingreep hierin rechten en vrijheden van andere burgers en de maatschappij als zodanig beschermen tegen inbreuken door misdrijven en overtredingen. Het wetboek is dan ook de noodzakelijke basis voor zowel criminaliteitsbestrijding als voor rechtsbescherming van burgers.

Groot onderhoud van het wetboek voorkomt gaten in het wegdek, kan opstoppingen tegengaan en zelfs doorstroming versterken. Het nieuwe wetboek vervangt de huidige lappendeken volledig.

De hoofddoelstelling van het Wetboek van Strafvordering is het bevorderen dat de strafwet wordt toegepast op de werkelijk schuldige en dat vervolging en veroordeling van niet schuldige personen wordt voorkomen. Hiertoe is een toegankelijk, actueel en overzichtelijk Wetboek van Strafvordering onontbeerlijk. Doel van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig wetboek, dat in de praktijk werkt voor de honderdduizend professionals in de strafrechtketen, voor burgers toegankelijk is en dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen.

De strafrechtketen kan met het nieuwe wetboek bovendien beter inspelen op technologische ontwikkelingen die elkaar razendsnel opvolgen in een samenleving die steeds verder digitaliseert. Techniekonafhankelijke formuleringen voorkomen dat het wetboek over 10 jaar alweer achterloopt.

¹ Ook dient de commissie de maatschappelijke relevantie van het nieuwe wetboek voor het voetlicht te brengen. Dit rapport gaat hier niet nader op in omdat uitvoering van deze taak nog doorloopt. In dat licht informeert de commissie bijvoorbeeld politieke partijen, treedt ze met publicaties en interviews naar buiten en organiseert ze ook webinars.

Het nieuwe wetboek, om enkele voorbeelden te noemen:

- Geeft politie en Openbaar Ministerie een duidelijk kader voor de toepassing van digitale onderzoeksbevoegdheden en voorziet in de normering van nieuwe digitale methoden. Die digitale bevoegdheden zijn belangrijk voor het optreden tegen nieuwe vormen van digitale criminaliteit en voor complexe onderzoeken naar ondermijnende criminele organisaties;
- Maakt het mogelijk om beeld- en geluidsopnames te gebruiken als zelfstandig bewijsmiddel;
- Legt meer nadruk op het voorbereidend onderzoek dat voorafgaat aan de behandeling van een strafzaak op de terechtzitting. De rechter kan zo, vooral bij grote zaken, vooraf beter sturen;
- Schept voorwaarden voor kortere doorlooptijden door een wettelijk kader te creëren waarmee de zaak zo snel mogelijk gereed wordt gemaakt voor inhoudelijke behandeling en pas dan op zitting wordt gepland;
- Voorziet in een duidelijker regeling voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan en willen klagen als politie en justitie besluiten geen onderzoek in te stellen;
- Geeft de verdediging in een vroeg stadium van een strafrechtelijk onderzoek meer handvatten om invloed uit te oefenen op het onderzoek door deskundigen;
- Voorziet in een algemene regeling voor het vergoeden van schade na (gesteld) rechtmatig, dan wel onrechtmatig, strafvorderlijk overheidsoptreden;
- Draagt bij aan meer rechtszekerheid door een wettelijke basis te geven aan recente Europese regelgeving en uitspraken van Nederlandse en Europese rechters.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering kwam in de afgelopen zeven jaar onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid tot stand in nauwe samenwerking met partners in de strafrechtketen en de wetenschap. De commissie beseft terdege dat invoering van het nieuwe wetboek een historische operatie is die een diepte-investering vergt en een enorme krachtsinspanning verlangt van dezelfde mensen in de strafrechtketen. Dat grote beroep op de vele mensen hierin verdient op voorhand de nodige ruimte, begrip en betrokkenheid van ons allen.

De commissie wijst erop dat de rapportage implementatiestrategie en de rapportage implementatiekosten, twee onderliggende delen zijn van het voorliggende advies, die daar onlosmakelijk onderdeel van uitmaken. In die delen zijn gedetailleerdere adviezen op onderdelen te vinden, die wezenlijk zijn voor een goed implementatieproces.

1. Snelheid in het wetgevingsproces

Sinds juli 2020 ligt een integrale ambtelijke versie van een nieuw Wetboek van Strafvordering op de plank, dat na nauw overleg met de ketenpartners tot stand is gekomen.

De commissie maakt zich zorgen over de verdere voortgang van het wetgevingstraject en daarmee over een spoedige inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Gezien de omvang en de complexiteit van de moderniseringsoperatie, is de commissie ervan overtuigd dat er daarom nú nieuwe stappen gezet moeten worden. Een voortvarende gang van het wetsvoorstel naar de Raad van State acht de commissie noodzakelijk. Bij uitzondering zou dit wetboek daarom zonder financiële paragraaf zo snel mogelijk aan de Raad van State voorgelegd moeten worden voor advisering. Invoering zou dan in 2026

gerealiseerd kunnen zijn. Nog langer wachten brengt inhoud en de voortgang, resultaat van jarenlang vruchtbare gesprekken en onderhandelen met de keten, in gevaar.

Zo is een reëel risico van verder uitstel dat de druk zal toenemen om onderdelen van het nieuwe wetboek (denk aan opsporingsbevoegdheden) vooruitlopend op het nieuwe wetboek alvast in het huidige door te voeren. Daarvoor moet dan ook financiële dekking worden gevonden, terwijl het tot gevolg zal hebben dat het huidige wetboek met iedere stap verder in complexiteit en onoverzichtelijkheid toeneemt.

De commissie gaat ervan uit dat uiterlijk in het komende regeerakkoord de benodigde middelen, zoals die in de rapportage implementatiekosten die bij dit advies hoort beschreven zijn, beschikbaar komen voor de implementatie van het nieuwe wetboek. Dat invoering van het nieuwe wetboek bepleit wordt in een groot aantal conceptverkiezingsprogramma's stemt de commissie hoopvol.

Vanuit het belang van een succesvolle en spoedige implementatie acht de commissie het noodzakelijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid bij de ketenpartners komt over de definitieve wettekst, over de (uitgangspunten van) het overgangsrecht en over de belangrijkste AMvB 's. Dat schept ruimte voor het realiseren van achterliggende doelstellingen en mogelijkheden van de modernisering, zoals in de inleiding genoemd. Door onzekerheid over eventuele veranderingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het parlementaire proces, staan de ketenpartners langer dan nodig in de wachtstand.

2. Samenhangende meerjarige implementatieplanning en meerjarig uitvoeringsplan

Het is voor een succesvolle implementatie belangrijk dat de strafrechtketen zowel inhoudelijk als financieel grotendeels 'in control' is. Implementatie van een omvangrijk vernieuwingsproject bij organisaties die onder grote druk staan, is vragen om nog grotere problemen. De adviezen in deze paragraaf zijn mede gericht op het ondersteunen van het beheersbaar houden van het implementatieproces in dat licht.

Ketenbrede implementatiestrategie

De commissie acht een ketenbrede implementatiestrategie voor het nieuwe wetboek noodzakelijk, gebaseerd op verregaande ketensamenwerking en afstemming in alle lagen van de keten: tussen bestuurders en tussen professionals van de verschillende organisaties. Daarvoor dient een meerjarig gezamenlijk implementatieplan opgesteld te worden, dat alle implementatieplannen van de afzonderlijke organisaties omvat en dat daarnaast verbindt en sturing mogelijk maakt. Een dergelijk gemeenschappelijk plan ontslaat de verschillende organisaties niet van hun primaire verantwoordelijkheid voor de implementatie in de eigen organisatie. Maar er is ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel, die tot uitdrukking komt in het gemeenschappelijke plan.

Een slagvaardige governancestructuur die op ketenniveau niet alleen besluitvaardigheid bevordert, maar ook bewerkstelligt dat genomen besluiten op ketenniveau daadwerkelijk uitgevoerd worden in de verschillende samenstellende delen van de keten, is een noodzakelijke randvoorwaarde. De commissie onderstreept dat het departement niet langs de zijlijn mag blijven staan in deze governancestructuur. Het departement heeft immers een dubbele verantwoordelijkheid: de stelselverantwoordelijkheid voor de keten én de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van het wetboek, waaronder ook begrepen de verantwoordelijkheid voor een succesvolle invoering.

Dat betekent dat voor de ketenbrede implementatiestrategie een governancemodel moet worden gekozen waarin de strafrechtketen een sturende en besluitvormende rol krijgt,

verantwoordelijkheid draagt voor het geheel en hierop aanspreekbaar is. Het departement zal als stelselverantwoordelijke voor de strafrechtketen een stevige stimulerende, faciliterende en aanjagende rol moeten nemen. De commissie is ervan overtuigd dat ook aan de eigenstandige en onafhankelijke positie die de Rechtspraak heeft, goed vorm kan worden gegeven binnen een dergelijk model.

De commissie adviseert een 'big bang'-scenario en een zo kort en eenvoudig mogelijke overgangperiode als uitgangspunten van de implementatiestrategie te nemen; dat beperkt de overgangsproblemen. Gezien het voorziene relatief langdurige en intensieve traject van de implementatievoorbereidingen, dienen in het plan vaste momenten voor herijking te worden opgenomen. Daarnaast raadt de commissie aan om de planning zodanig vorm te geven dat de datum van inwerkingtreding niet in een voor veel organisaties voorzienbare drukke periode valt. Op voorhand lijkt 1 januari dan ook niet wenselijk.

Integrale meerjarige uitvoeringsplanning

De commissie adviseert het departement en de ketenpartners daarnaast om een meerjarige integrale uitvoeringsplanning op te stellen voor de introductie van al het voor de strafrechtketen relevante nieuwe beleid en wetgeving - waar het nieuwe wetboek dus onderdeel van is, maar ook bijvoorbeeld de herziening van de Wpg/Wjsg - en waarbij rekening wordt gehouden met de noodzakelijke opleidingstrajecten, benodigde ICT-aanpassingen en capaciteit daarvoor en de beschikbare financiële middelen. Doel is te voorkomen dat de keten overvraagd wordt wat betreft het vermogen om nieuwe ontwikkelingen te absorberen. Stel dit plan² jaarlijks bij en kijk daarbij een aantal jaren vooruit. Dat kan ook betekenen dat er bewust voor moet worden gekozen af te zien van introductie van ander beleid of andere wetgeving (in die periode).

De commissie adviseert om in een nader af te spreken tijdvak rondom het invoeringsjaar geen, of slechts zeer beperkt, andere vernieuwingen door te voeren en dat ook in het uitvoeringsplan op te nemen. Dit is van belang vanwege de beperkte verandercapaciteit maar ook om de beschikbare vrije opleidingscapaciteit in de keten in de implementatieperiode in te kunnen zetten voor opleidingen ten behoeve van het nieuwe wetboek. De commissie realiseert zich daarbij dat niet alle noodzakelijke wijzigingen ruim van tevoren planbaar zijn. Zie ook het onderdeel kosten.

IV/ICT-architectuur en digitalisering

De belangrijkste voorwaarde voor succesvolle implementatie bij alle ketenpartners (in mindere mate de uitvoeringsorganisaties in de executieketen) is dat de ICT-voorzieningen op orde zijn. Er is sprake van achterstallig onderhoud van de ICT-systemen, onder meer ten gevolge van bezuinigingen in de laatste jaren. Veel primaire systemen worden in de komende jaren vernieuwd of vervangen. Van belang is dat nieuwe systemen zo worden ingericht dat wetswijzigingen gemakkelijker dan nu het geval is kunnen worden doorgevoerd.

Ook wordt er in het kader van het programma Digitalisering Strafrechtketen hard gewerkt aan het realiseren van nieuwe ketenvoorzieningen. Er is een Keten doelarchitectuur (KDA) gedefinieerd met een aantal e-Voorzieningen die de verbinding tussen de ketenpartners professionaliseert. Deze KDA is vastgesteld in het BKB en gaat uit van de eigen systemen bij de Ketenpartners die eenduidig met elkaar zijn verbonden.

De commissie adviseert voorts om de benodigde samenwerking in de keten op digitaal gebied een duurzaam en structureel karakter te geven, zodat de ontwikkeling van - en sturing op - ketenbrede IV-voorzieningen geborgd wordt. De commissie adviseert om deze structuur van een adequate financiering te voorzien en daarbij expliciet de relatie te

² In het kader van het door het BKB opgestelde actieplan strafrechtketen wordt een overzicht van in voorbereiding zijnde beleid en regelgeving opgezet dat de strafrechtketen raakt. De planning van de uitvoering van dit voorgenomen beleid en regelgeving moet opgenomen zijn in de meerjarige uitvoeringsplanning.

leggen met de kosten van modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In deze duurzame structuur moeten de IV-projecten, noodzakelijk voor het nieuwe wetboek, geprioriteerd worden, inclusief de projecten die op dat moment in het huidige PDSK nog niet zijn gerealiseerd. Deze structuur moet aansluiten op de meerjarige uitvoeringsplanning strafrechtketen.

Het is noodzakelijk dat de IV-planning in de gehele keten goed aangesloten is op de planning van het nieuwe wetboek. Er moet voldoende zicht en regie worden gehouden op welke projecten tijdig voltooid moeten zijn voor implementatie en inwerkingtreding van het nieuwe wetboek. Prioriteren dus met implementatie modernisering in het hoofd. Vanzelfsprekend geldt dat zeker voor projecten die randvoorwaardelijk zijn voor modernisering, zoals PVR bij de politie. De commissie denkt met de organisaties dat indien de uitvoering van de IV-planning voor de relevante onderdelen van het wetboek niet op tijd gereed is, dit kan leiden tot significante meerkosten. Daartoe zal vroegtijdig moeten worden begonnen met de IV-planning in de steigers te zetten, waar verder gefinetuned kan worden als de parlementaire behandeling gevorderd is.

Daarnaast acht de commissie het wenselijk, als onderdeel van de meerjarige uitvoeringsplanning, om alle lopende en geplande (grotere) IV-trajecten van alle afzonderlijke organisaties in de keten in kaart te brengen, zodat het gevaar van mogelijk tekort aan IV-capaciteit tijdig gesignaleerd en opgelost kan worden en om te voorkomen dat projecten overlappen. De commissie constateert dat de capaciteit van de IV-afdelingen in veel organisaties nu al onder druk staat; het aanpakken van IV-wijzigingen met externe capaciteit, omdat IV-afdelingen structureel overvraagd zijn, lijkt echter niet doelmatig. Organisaties die de komende jaren structureel meer ICT-projecten uitvoeren dan met interne capaciteit mogelijk is, moeten de ruimte krijgen om meer ICT-ers in dienst te nemen in plaats van deze in te huren. Organisatie overstijgende ICT-teams met specialisten uit de eigen organisaties kunnen de voor de keten essentiële IV-processen versnellen.

Opleidingen

De Commissie adviseert:

- Te investeren in samenwerkingsverbanden voor onderwerpen en type opleidingen waar dat mogelijk is om de samenwerking te verdiepen en daar gezamenlijk de inhoudelijke en financiële voordelen van te plukken. Daarbij kan voorkomen worden dat organisaties gaan concurreren bij de externe inkoop van opleidingen.
- In de strategie voor het opleiden zoveel mogelijk rekening te houden met de impact van de vereiste tijdsinvestering van de betrokkenen, slim gebruik te maken van digitale leermethodes en leren vanaf de werkvloer; op te leiden door centraal faciliteren en waar mogelijk gebruikmaking van kopgroepen en koplopers die ook waarborgen dat op uniforme wijze tegen veranderingen die de ketensamenwerking aangaan wordt aangekeken (denk aan: wat is er nodig om de beweging naar voren te realiseren en de inrichting van het berichtenverkeer). Maak daarbij gebruik van de themasessies.
- De opleidingen voor het nieuwe wetboek in te bedden in een meerjarige programmering van educatie en opleiding, waarbij de opleidingen voor het nieuwe wetboek niet te ver voor invoering daarvan moeten plaatsvinden.
- Opleidingen voor het nieuwe wetboek als logische invulling te zien van de reguliere opleidingsverplichtingen en op die manier waar mogelijk te faciliteren. Randvoorwaarde daarvoor is dat organisaties in het jaar voorafgaand aan de implementatie niet te maken krijgen met andere grote wet- of beleidswijzigingen. Dit komt het absorptievermogen van de medewerkers en organisaties ten goede en de opleidingskosten zouden hierdoor aanzienlijk lager kunnen uitvallen, met name voor

de politie, de KMar en mogelijk het OM. De examencommissie van J&V moet akkoord gaan met het voorstel van de BOD'en om de opleidingstijd voor het wetboek in de twee jaar voorafgaand aan de implementatie in plaats te laten komen van de vijfjaarlijkse verplichte bijscholing.

3. Maak gebruik van kansen die het wetboek biedt!

Investeer als ketenpartners in de jaren tot de daadwerkelijke invoering in de kansen die het wetboek biedt voor doelmatiger en meer uniforme werkprocessen. Tot nu toe is daar nog onvoldoende naar gekeken. Het is de commissie niet gelukt om in gesprekken met de organisaties een goed door alle partijen gedeeld beeld te krijgen van de mogelijkheden, hoewel de meeste partners mogelijkheden zeggen te zien. (Zie het kader hierna). De commissie beveelt aan om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden die het wetboek biedt voor het doelmatiger functioneren van de keten.

Gebruik voor de ingewikkelder en omvangrijker werkprocessen ketenbrede themasessies, waar professionals uit de hele keten (niet alleen op de koppelvlakken) met elkaar zoeken naar een uniform begrip van wat een wijziging betekent voor de ketensamenwerking (verschuivende verantwoordelijkheden/bevoegdheden). Pas daarna - maar direct volgend - kan in kaart worden gebracht wat dat betekent voor optimalisering van werkprocessen. Daarmee hoeft in veel gevallen niet gewacht te worden tot de wettekst helemaal vastligt, terwijl het voor sommige onderwerpen wel zinvoller lijkt pas dicht tegen de invoeringsdatum aan een themasessie te organiseren. Maatwerk is hier het devies.

Voor die optimaliseringsslag is het nodig dat ketenpartners aan de hand van concrete voorbeelden en casuïstiek, de uitgangspunten en daarna de werkprocessen gezamenlijk bespreken en opnieuw ontwerpen, met gebruikmaking van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt. Van belang is dat ook de advocatuur betrokken wordt bij dit proces.

Kader structurele baten naar aanleiding van themasessie procesinleiding/beweging naar voren

Op 3 november 2020 heeft een themasessie plaatsgevonden over het onderwerp procesinleiding in samenhang met de zogenaamde 'beweging naar voren'. Doel van deze sessie was te komen tot een kwantitatieve beschrijving van eventuele meerkosten ten gevolge van de invoering van de procesinleiding en de realisatie van de beweging naar voren, maar ook waar kansen liggen voor doelmatigere werkprocessen waardoor structurele baten zouden kunnen worden gerealiseerd. Juist de beweging naar voren heeft als achtergrond dat strafzaken beter voorbereid ter zitting komen, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de berechting en verkorting van doorlooptijden mogelijk maakt.¹

De beoogde wetswijzigingen bieden aldus een kans het strafproces beter te organiseren, waardoor – al dan niet op termijn – mogelijk ook structurele baten kunnen worden gerealiseerd. Bij alle betrokkenen bestaat grote onzekerheid of de beoogde wijzigingen ook daadwerkelijk zullen bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden en, met name, of dat ook leidt tot structurele baten mede gelet op wijzigingen die ook meer werkzaamheden behelzen.² Toch heeft deze themasessie belangrijke aanknopingspunten opgeleverd om de achterliggende doelstelling van de beweging naar voren – betere voorbereiding van de inhoudelijke behandeling, doelmatigere werkprocessen en verkorting van de doorlooptijden – kunnen realiseren. Het gaat daarbij met name om het realiseren van aanpassingen in ICT en werkprocessen die nodig zijn om de beweging naar voren optimaal te faciliteren.

Een belangrijke randvoorwaarde die uit de themasessie naar voren is gekomen, is het zo snel mogelijk realiseren van een compleet en voor de relevante actoren digitaal toegankelijk procesdossier. Dat is van belang zodat advocaten tijdig onderzoekswensen kenbaar kunnen maken, de rechter-commissaris het overzicht op de volledigheid van het procesdossier kan bewaken, de voorzitter bij zijn regierol goed kan beoordelen of nog nader onderzoek dient te worden verricht alvorens de zaak wordt geappointeerd voor inhoudelijke behandeling en de politie het onderzoek in een kortere periode, en daarmee met betrokkenheid van hetzelfde onderzoeksteam, kan concentreren. Voor de realisatie van deze 'baten' is sprake van een duidelijk dwarsverband met de benodigde ontwikkelingen op het terrein van de digitalisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inrichting van koppelingen voor toegang tot het digitale dossier en de mogelijkheid van gebruikmaking van multimediate bestanden. Dat onderschrijft de wenselijkheid van het laten deel uitmaken van IV-trajecten van de door de commissie aanbevolen meerjarige uitvoeringsplanning.

Andere aanknopingspunten zijn een actieve rechter-commissaris die de voortgang van het vooronderzoek bewaakt, advocaten die eerder in het proces beoordelen of nader onderzoek moet worden verricht en gebruik maken van de rechter-commissaris om onderzoek te 'versnellen', een slimme inrichting van de regierol van de zittingsrechter (na uitbrengen procesinleiding) waarbij, afhankelijk van de aard van de zaak, gebruik zou kunnen worden gemaakt van bijvoorbeeld poortrechters of een regiezitting en gebruikmaking van de wettelijke mogelijkheid tot het houden van een schriftelijke ronde. De commissie adviseert deze aanknopingspunten als onderdeel van de implementatiestrategie nader te verkennen in ketenbrede themasessies en daarvoor benodigde aanpassingen in ICT/IV-systemen te prioriteren³. Om de achterliggende doelstellingen van modernisering van doelmatigere werkprocessen en doorlooptijden te kunnen realiseren, is van belang dat tijdens het implementatietraject de kansen daartoe worden benut. Dat geldt niet alleen voor de procesinleiding en 'beweging naar voren', maar ook voor andere wijzigingen zoals ten aanzien van de procedure voor de selectie van verschoningsgerechtigde stukken (inrichting adequaat werkproces met behulp van een 'tool') en het (verder) benutten van kansen voor digitalisering van IV-processen door techniekonafhankelijke formulering van bepalingen (onder meer AVR).

¹ Zie MvT ambtelijke eindversie juli 2020, p. 26-28.

² Met name de Rechtspraak heeft belangrijke zorgen over verzwaring van taken voor rechters-commissarissen en zittingsrechters om de beweging naar voren te realiseren. Zo zou de regierol van de voorzitter de flexibiliteit bij het plannen van een zaak bemoeilijken, de voorzitter meer verantwoordelijkheden krijgen en de administratie aan de voorkant meer werk moeten verrichten. De advocatuur ziet een intensievere rol voor advocaten in een eerder stadium van de procedure, wat alleen kan worden gerealiseerd als daar ook een adequate vergoeding tegenover staat.

³ Het gaat dan bijvoorbeeld om de inrichting van koppelingen voor toegang tot het digitale dossier en de mogelijkheid van gebruikmaking van multimediate bestanden.

Voorbeelden zijn de procesinleiding in combinatie met de beweging naar voren, de procedure voor selectie verschoningsgerechtigde stukken, digitale IV in de keten enz. De commissie heeft in de door haar gehouden themasessie over procesinleiding/beweging naar voren aanknopingspunten gezien voor kwalitatieve optimalisering, mits aan verschillende randvoorwaarden wordt voldaan. Tijdens de implementatie zou voldoende tijd en ruimte moeten bestaan juist ook dergelijke randvoorwaarden nader in beeld te brengen en tot een gedeelde opvatting in de keten te komen over de benodigde aanpassingen in werkprocessen. Dat is van groot belang om de kansen die het nieuwe wetboek biedt te benutten. Deze komen ten goede aan kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtpleging en verkorting van doorlooptijden. De commissie is zich ervan bewust dat deze optimaliseringsinslag ook investeringen met zich meebrengt, waaronder een inzet van professionals uit de hele keten. Deze kosten moeten inzichtelijk gemaakt worden en vergoed worden. De gedachten over deze optimalisering zijn nog niet uitontwikkeld, waardoor nog geen beeld gegeven kan worden van de benodigde investeringen.

Digitalisering is in deze optimaliseringsinslag zeer belangrijk om de mogelijke structurele baten van modernisering te realiseren. Het is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie, omdat het die implementatie vergemakkelijkt en, bovendien, omdat het mogelijk maakt die extra stap te zetten die nodig is om de potentiële structurele baten te realiseren.

4. Kosten, investeringen, financiering en monitoring

De commissie heeft zo goed als mogelijk gekeken naar de incidentele kosten die het gevolg zijn van de invoering van het nieuwe wetboek en naar de dekkingsmogelijkheden daarvoor.

Als uitgangspunt voor haar werkwijze is de commissie ervan uitgegaan dat enkel de praktijkorganisaties zelf de benodigde kennis hebben van hun (interne) processen en systemen om een kostenraming op te kunnen stellen. Voor het maken van de kostenraming was de aanpak van de commissie derhalve, om zich te baseren op de ramingen die de praktijkorganisaties zelf opstellen en deze kritisch te evalueren door vragen te stellen en door ramingen van de organisaties onderling te vergelijken. Dat heeft de commissie in twee rondes gedaan.

Volgens opgave van de ketenorganisaties bedragen de incidentele kosten van implementatie - inclusief risico's, onzekerheden en exclusief een beperkt aantal openstaande mogelijke kostenposten³ - tussen € 331-427 miljoen.⁴ Deze ramingen acht de commissie tamelijk prudent, met uitzondering van de aanname van het uurtarief voor overwerken van de politie: de meeste medewerkers van de politie kiezen met het huidige overwerkertarief voor tijd-voor-tijd in plaats van voor uitbetaling. Dit uurtarief heeft de commissie dus verhoogd.

In de raming zijn een aantal kostenposten nog niet meegenomen⁵. De politie schat voor hun PM-posten in, dat deze ~€20 miljoen zullen bedragen. Daarnaast zijn er

³ Er is een aantal kostenposten nog niet in kaart gebracht, zoals de kosten van certificering van Boa's, eventuele opleidingskosten van niet-politie Boa's en de opleidingskosten van politievrijwilligers.

⁴ Zie voor de verdeling over de verschillende organisaties de rapportage.

⁵ Zie Bijlage B van de separate notitie over de implementatiekosten voor een totaaloverzicht, waarvan de belangrijkste zijn: de opleidingskosten voor vrijwillige politiemedewerkers, de certificeringskosten van politie-Boa's, de opleidingskosten voor niet-politie Boa's, en bij de politie de kosten verbonden aan de aanpassing van werkprocessen, de uitrol van de innovatiepilots, de aanpassingen in systemen voor het informatiegericht werken en de ICT ondersteuning ten behoeve van de leeropgave.

nog de opleidings- en certificeringskosten van de niet-politie-Boa's. De commissie schat in dat het totaal van de PM-posten in een bandbreedte van €12 tot €23 miljoen zal liggen. Daarnaast heeft de commissie een raming opgenomen voor de overkoepelende projectorganisatie à €7 miljoen.

De totale bandbreedte van de raming wordt daarmee €366-458 miljoen. De uitgaven voor de implementatie zullen over een periode van enkele jaren plaatsvinden. De bulk van de uitgaven zit in de twee jaren voor invoering en een jaar na implementatie⁶.

De commissie is ook gevraagd na te gaan in hoeverre de organisaties uit de beschikbare budgetten zelf dekking kunnen bieden voor deze kosten. Bij enkele organisaties gebeurt dit vanzelf doordat er een systeem van permanente educatie is of een systeem dat daarop lijkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Rechtspraak. De RvdK en de KMar hebben aangegeven dat zij mogelijkheden zien om de vernieuwing van het wetboek binnen het bestaande opleidingsbudget op te vangen, mits er in de implementatiejaren niet te veel ander beleid of wetgeving wordt geïntroduceerd.

De commissie heeft over dit punt met de politie de meeste discussie gevoerd. In principe heeft de politie elk jaar de beschikking over 5 dagen (45 uur), die beschikbaar zijn voor ontwikkelopgaven. Deze dagen worden ingezet om nieuw beleid te leren implementeren. Deze ontwikkeldagen zijn dus het logische aangrijpingspunt voor leeropgaven op het terrein van het nieuwe wetboek. Met volledige inzet daarvan zou de politie de leeropgaven voor het wetboek grotendeels uit eigen budgettaire middelen kunnen financieren. Dat zou samen met de bijdrage van de KMar en de RvdK € 74-98 miljoen schelen in de uitgaven, zoals die nu zijn begroot.

De politie is het op zich met de commissie eens, dat ontwikkeldagen voor het uitleren van het wetboek kunnen worden gebruikt, maar wil zich daar niet op voorhand op vastleggen. Op basis van ervaringen uit het verleden verwacht de politie namelijk dat er in 2025 vanuit JenV naast het wetboek nog ander nieuw beleid wordt geïntroduceerd, zoveel meer zelfs dat er geen ontwikkeldagen overblijven voor het uitleren van het wetboek. Daarom heeft de politie alle tijd die voor het wetboek nodig is, extra geclaimd als overwerkkosten.

Wij erkennen dat er voortdurende druk op de keten staat om nieuw beleid te implementeren, maar op dit moment is er voor het jaar 2025 behalve het wetboek, nog geen enkel ander implementatietraject bekend voor dat jaar. Andere ketenorganisaties zoals de Rechtspraak en de KMar zijn bereid in dat jaar -en de Rechtspraak ook al in het jaar daarvoor- hun PE-systeem of het leerhuis hiervoor volledig in te zetten. Vanuit dit perspectief en onze taakopdracht vinden wij het redelijk dat ook de politie zich als teken van commitment aan de implementatie ervoor inzet om de vrije ontwikkeldagen in 2025 zoveel als mogelijk voor het wetboek te reserveren.

In dit kader adviseren wij JenV en de andere gezagen nadrukkelijk om tijdens de implementatieperiode van het wetboek niet te veel andere beleidsimplementaties uit te voeren. Implicatie hiervan is dat er zoals gezegd voor maximaal €74-98 miljoen dekking voor de geraamde implementatiekosten gevonden zou kunnen worden, indien blijkt dat de ontwikkeldagen volledig voor het uitleren van het wetboek kunnen worden ingezet. Dit zou dus resulteren in een netto implementatielast met een bandbreedte van € 292-360 miljoen.

Naar de mate waarin echter ook andere leertrajecten moeten worden uitgevoerd dan het wetboek (bijvoorbeeld voortvloeiend uit rechtspraak, EU-verplichtingen of het

⁶ Bij de politie zit 81% van de kosten in de 2 jaar voor en 1 jaar na implementatie en bij de rechtspraak 71%.

regeerakkoord), ontstaat er een dekkingsprobleem omdat dan de middelen tekortschieten om alle opleidingen uit de reguliere begroting te financieren. Naar de mate waarin dit gebeurt zou hiervoor extra budget op tafel moeten komen voor de politie. Bij andere ketenorganisaties zou dit ook aan de orde kunnen zijn. Het kabinet en de andere gezagen zitten overigens in belangrijke mate zelf aan de knoppen om het aantal leeropgaven voor de ketenorganisaties te beïnvloeden. Maar ook de politie en de andere ketenorganisaties kunnen hier invloed op uitoefenen door conform ons advies de opleidingstrajecten die op de keten afkomen door nieuw beleid meerjarig zorgvuldig in kaart te brengen en gespreid over de jaren in te plannen om absorptieproblemen en financiële knelpunten te voorkomen.

Het OM kent geen standaard PE-regeling en ziet geen ruimte binnen de eigen begroting, maar kan niet aangeven hoeveel er in 2019 of 2020 voor opleidingsdoelen is uitgegeven of hoeveel opleidingsuren daarmee gemoeid waren. Daarom beveelt de commissie aan om nader te onderzoeken of er bij het OM ruimte binnen de eigen begroting is voor de opleidingskosten, zodat het OM net als andere organisaties in de keten zelf een bijdrage kan leveren aan het dekken van de implementatiekosten.

De commissie raadt verder aan om aan te sturen op ketenconsistentie in het zoveel mogelijk voorkomen van productieverlies. Op dit moment is er in de budgettaire ramingen vanuit gegaan dat er geen productieverlies optreedt. De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie gaan er echter vanuit dat het niet mogelijk is om tijdelijk voldoende rechters en officieren aan te trekken om productieverlies te voorkomen. De inleereffecten en opleidingstijd die niet binnen de reguliere opleidingstijd kunnen plaatsvinden, zullen in dat geval leiden tot productieverlies. Omdat de politie en de KMar er echter vanuit gaan dat zij productieverlies door overuren voorkomen, zullen er opstoppingen in de keten ontstaan, die tot (nog grotere) wachtrijen in de keten zullen leiden en dus tot ondoelmatigheden. Dit is maatschappelijk een weinig aantrekkelijk perspectief.

Uitgaan van ketenconsistentie door overal productieverliezen te accepteren voorkomt ondoelmatigheid en spaart weliswaar circa €104-124 miljoen uit⁷, maar het maatschappelijk effect hiervan is nog negatiever en daarmee onwenselijk. Daarnaast werkt de politie niet alleen voor de strafrechtketen, maar heeft ook taken op het gebied van openbare orde en noodhulp. De uitdaging aan de keten is daarom om met elkaar te streven naar zo min mogelijk productieverlies in de keten als geheel.

Bij de advocatuur zijn de incidentele effecten van de implementatie de eigen verantwoordelijkheid van de advocaten(kantoren). Dit komt voort uit het gegeven dat de (strafrecht)advocaat niet in dienst van de overheid werkt of door de overheid is aangesteld, maar ondernemer is. Iedere advocaat is dus zelf verantwoordelijk voor de kantoororganisatie, voorzieningen en opleiding. Dit is de reden dat de implementatiekosten voor de advocatuur geen deel uitmaken van dit rapport, maar hierbij wordt opgemerkt dat het onvermijdelijk is dat de invoering van het nieuwe wetboek ook voor de advocatuur kosten zal meebrengen, die zij vooralsnog zelf zullen moeten dragen. De Commissie geeft in overweging dat de overheid hierover in overleg met de advocatuur treedt, waarbij meest voor de hand ligt om dit in te

⁷ Dit bedrag bestaat uit ~€67-86 miljoen voor de inleereffecten (waarvan €53-73 miljoen bij de politie en €10 miljoen bij de rechtspraak), ~€25 miljoen opleidingskosten van het OM die nu volledig worden vergoed om productieverlies te voorkomen, ~€4mln opleidingskosten die bij de Rechtspraak niet uit het PE-systeem kunnen worden gefinancierd, en ~€4mln opleidingskosten die bij de politie niet uit de 45 uur ontwikkeldagen kunnen worden gefinancierd. Het restant van €4 miljoen betreft de BOD'en, de KMar en 3RO. In deze berekening is een eventuele compensatie voor omzetsderving bij p*q gefinancierde organisaties niet meegenomen - dit zijn geen additionele kosten.

passen in het recent gestarte overleg over de structurele kosten van het nieuwe wetboek.

Als het gaat om de structurele kosten, merkt de commissie op dat het voor een goed werkend stelsel van belang is dat de "checks and balances" in orde zijn; niet alleen op papier maar ook en vooral in de praktijk. Daarvoor is het van groot belang dat de advocatuur in staat is om de intensievere en actievere rol die in het nieuwe wetboek is voorzien voor de advocaat, in het bijzonder in verband met de zogenaamde 'beweging naar voren', adequaat te vervullen. Omdat een belangrijk deel van de verdachten afhankelijk is van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zullen de daarin geboden vergoedingen moeten worden toegesneden op de nieuwe taken van de advocatuur in het strafrecht. De commissie adviseert om bij de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand rekening te houden met de impact van het nieuwe wetboek op het werk van de advocatuur.

Dit is niet het laatste woord over de ramingen. Om verschillende redenen zullen deze ramingen nog een aantal keren moeten worden bijgesteld. Inhoudelijke redenen zijn bijvoorbeeld de mogelijke herzieningen in de wet na het advies van de Raad van State, door de Staten-Generaal en door uitwerking van de AMvB's en het overgangsrecht, maar ook de voorziene evaluatie van de Innovatiewet Strafvordering. Er zijn ook ramingstechnische redenen: snelle technologische veranderingen maken het moeilijk om de kosten van ICT-aanpassingen goed te ramen. Bovendien zullen beslissingen op aanpalende terreinen, bijvoorbeeld de vervanging van systemen als NIAS en GPS, effecten hebben op de ramingen.

Derhalve beveelt de commissie een jaarlijkse herijking van de ramingen aan, en een jaarlijkse evaluatie door een onafhankelijke partij. De commissie beveelt daarnaast aan om na invoering van het nieuwe wetboek een meting te doen van de werkelijke structurele effecten en implementatiekosten.

6. De noodzaak van ketensamenwerking

Op basis van onze ervaringen in het afgelopen jaar constateren we dat de samenwerking in de keten verbeterd kan worden, ook met inachtneming van de staatsrechtelijke verhoudingen. Het denken vanuit de keten moet blijvend aandacht krijgen van allen die in de keten werken. Dat denken mag naar onze mening nog beter in de genen van de ketenpartners verankerd worden en op alle niveaus worden uitgedragen, te beginnen vanuit de top.

Het nieuwe wetboek biedt belangrijke kansen om die ketensamenwerking te verbeteren, onder andere door de techniekonafhankelijkheid en de beweging naar voren. Met ons advies om gezamenlijk een samenhangende meerjarige implementatieplanning voor het wetboek op te stellen en ook een meerjarig uitvoeringsplan voor alle grote trajecten te ontwerpen, zal naar onze mening de ketensamenwerking een krachtige impuls krijgen.

Collectieve daadkracht zal in de optiek van de commissie cruciaal zijn om de geschetste risico's, die succesvolle en tijdige implementatie in de weg kunnen staan, te pareren maar ook om de kansen die het wetboek biedt optimaal te benutten.

7. Risico's en kansen

De commissie heeft gedurende haar werk de overtuiging gekregen dat invoering van het nieuwe wetboek een historische operatie is, die een diepte-investering vergt en een enorme krachtsinspanning verlangt van de organisaties en vrijwel alle professionals in de strafrechtketen. Die operatie mag niet onderschat worden. De commissie onderstreept dat tijdens de "verbouwing de winkel open moet blijven",

want de consequenties van het stagneren van de keten zijn maatschappelijk zeer onwenselijk. De commissie ziet daarvoor een aantal grote risico's, naast de financiële onzekerheden die in dit advies en de deelrapportages uitvoerig aan de orde komen.

Verlies van focus en urgentie is een groot risico in langdurige veranderingsprocessen. Dat risico is zeker ook reëel bij het proces rond het nieuwe wetboek. De commissie ziet dat er veel commitment in de keten is om het nieuwe wetboek te realiseren, maar dat snel een nieuwe zichtbare stap nodig is. Urgent is dan ook een impuls in het wetgevingsproces door een spoedige adviesaanvraag aan de Raad van State.

Een ander groot risico is dat er niet of onvoldoende middelen beschikbaar komen voor de implementatie. Als niet (uiterlijk) bij regeerakkoord de benodigde middelen beschikbaar komen of middelen (vooral) geprioriteerd worden voor andere noden van de afzonderlijke partners in de strafrechtketen, dan verdwijnt het wetsvoorstel in de onderste la om daar naar alle waarschijnlijkheid niet meer uit te komen. Om dat risico af te wenden is een herhaald collectief publiekelijk uitgesproken commitment van alle partners in de strafrechtketen, waarin de noodzaak van het wetboek benadrukt wordt, nodig.

Het nieuwe wetboek biedt vele mogelijkheden tot verbetering van de werkprocessen, per organisatie, maar vooral ook keten breed. De nieuwe kaders die het wetboek geeft, bieden ruimte voor verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtpleging. Maar die kaders vergen actieve nadere invulling door het afspreken van nieuwe gemeenschappelijke uitgangspunten in een keten breed proces. Bij de implementatie moet deze optimaliseringsslag al gemaakt worden. Om het risico van sobere of beperkte implementatie te voorkomen, dient dan ook tijdens de aan de daadwerkelijke implementatie voorafgaande implementatieperiode te worden geïnvesteerd in vernieuwing van gemeenschappelijke uitgangspunten en werkprocessen.

Om die ambitie te kunnen realiseren moeten professionals keten breed de ruimte krijgen om met elkaar in gesprek te gaan, moeten – indien dat noodzakelijk blijkt – daarvoor (extra) middelen beschikbaar komen en dient deze periode gekenmerkt te worden door het uitblijven van andere grootschalige beleidsinitiatieven.

Daadwerkelijke realisatie vergt vervolgens dat de organisaties ook de beoogde veranderingen in ketensamenwerking kunnen waarmaken door voldoende capaciteit (onder meer bij de rechtspraak) en/of voldoende financiële middelen daarvoor (inclusief gefinancierde rechtsbijstand).

Grootscheeps langdurig verbouwen, de winkel openhouden én een optimaliseringsslag vergen ook dat de organisaties de basis – vooral op digitaal gebied – op orde hebben en de implementatie samenhangend en keten breed wordt aangepakt.

De aanbevelingen van de commissie in dit advies zijn dan ook te beschouwen als evenzovele voorwaarden voor het beheersbaar maken en houden van een succesvol implementatieproces en daarmee gericht op het mitigeren en beheersbaar maken van de risico's.