

Implementatiestrategie – eindrapportage

1. Inleiding

Een van de taken van de Commissie is samen met de politie, het openbaar ministerie, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de bijzondere opsporingsdiensten (FIOD/BOD) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) de inspanningen in kaart te brengen die nodig zijn bij deze organisaties om het nieuwe Wetboek van Strafvordering te kunnen invoeren en op basis daarvan een breed onderschreven voorstel voor de implementatie op te stellen.¹ Dit hoofdstuk betreft een rapportage van de door de Commissie gezette stappen om invulling te geven aan deze taak welke aanbevelingen in relatie tot de te kiezen strategie voor implementatie daaruit voortvloeien.

Ter verkenning van alternatieven voor een zo goed mogelijk uitvoerbare implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, heeft de Commissie in de periode maart-mei 2020 gesprekken gevoerd met, respectievelijk, politie, NOvA, openbaar ministerie, Raad voor de rechtspraak, KMar, FIOD/BOD en de uitvoeringsorganisaties CJIB, DJI, NIFP, RvdK en 3RO. De uitkomsten van die gesprekken hebben ten grondslag gelegen aan paragraaf 6 van de tussenrapportage. In een tweede ronde gesprekken in de periode september-oktober 2020 is gezocht naar een verdieping van de uitkomsten uit de eerste gespreksronde, om zo te kunnen komen tot concrete aanbevelingen voor de te hanteren implementatiestrategie voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.² In de tweede ronde gesprekken over de implementatiekosten is ook met het NFI gesproken. Van alle gevoerde gesprekken zijn verslagen gemaakt.

Deze gesprekken zijn gevoerd tegen de achtergrond van het rapport 'Dynamiek van een transitie. Verkenning implementatiestrategie Wetboek van Strafvordering' van 30 juni 2017 van Berenschot.³ Uit dat rapport komt naar voren dat voor een grootschalige verandering als de onderhavige een ontwikkelgerichte benadering van belang is, waarbij het beste kan worden gekozen voor de implementatiestrategie 'Samen en gebalanceerd'. Een en ander betekent dat waar mogelijk processen zelf worden georganiseerd, in onderlinge verbinding en door het delen van best practices. Door de gevoerde gesprekken⁴ wordt dit beeld bevestigd en inhoudelijk nader ingevuld, maar komt ook duidelijk(er) naar voren dat juist de afstemming tussen ketenpartners en het bereiken van een gedeelde visie op het terrein van digitaliseringsprojecten en de (achterliggende) doelstellingen van wijzigingen in het nieuwe wetboek van groot belang zijn voor een gedegen voorbereiding op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek en het realiseren van de met dit wetboek beoogde verbeteringen.

Hierna zullen de bevindingen van de Commissie wat betreft de inwerkingtreding van de Wet en de belangrijkste aandachtspunten voor de implementatie, zoals die voortvloeien uit de gevoerde gesprekken, nader worden toegelicht.

¹ Artikel 2 Instellingsbesluit Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Stcrt.* 2019, 54997.

² In overleg met de NOvA is besloten geen tweede gesprek met de NOvA te voeren. Het eerste gesprek heeft voldoende zicht gebracht op de aandachtspunten voor implementatie voor de NOvA. Deze zijn, anders dan bij de organisaties in de strafketen, minder goed te vatten in algemene aandachtspunten of adviezen nu het vooral lijkt te gaan om opleiding en die verantwoordelijkheid primair ligt bij de individuele advocaat (en advocatenkantoren).

³ Dynamiek van een transitie, Verkenning implementatiestrategie Wetboek van strafvordering, 30 juni 2017.

⁴ En ook de bijeenkomst met projectleiders van 6 oktober 2020 inzake mogelijke onderwerpen voor themasessies.

2. Inwerkingtreding: fasering of Big bang?

Uit bijna alle gesprekken in de eerste gespreksronde – dat ligt genuanceerder voor de politie⁵ - komt een voorkeur naar voren voor een zogenaamde 'Big Bang' voor de inwerkingtreding, dat wil zeggen: één datum waarop het gehele nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt⁶, met overgangsrecht om de overgang van lopende zaken naar nieuwe zaken te regelen. Daarvoor zijn de volgende (belangrijkste) redenen naar voren gebracht:

- Het is van belang de samenhang tussen de Boeken te waarborgen.
- Het gaat om een zorgvuldig uitgedacht evenwicht, dat door het separaat benaderen van de Boeken kan worden verstoord.
- Fasering maakt het voor de mensen die de wet moeten toepassen niet eenvoudiger: oud en nieuw gaan (nog meer) door elkaar lopen, wat zorgt voor verwarring.
- Gefaseerde inwerkingtreding leidt uiteindelijk tot meer implementatie-inspanningen. Ook wordt de implementatie uiteindelijk duurder.
- Te veel momenten van verandering, zorgt voor 'verandermoeheid' binnen de organisaties.
- Bij fasering op basis van onderwerp (in plaats van hele Boeken), bestaat het risico dat de rechtsbescherming in het geding komt. Bovendien vrezen sommige ketenpartners dat dit uiteindelijk ertoe leidt dat bepaalde gewilde nieuwe bevoegdheden worden geïntroduceerd, maar van volledige inwerkingtreding van het wetboek uiteindelijk wordt afgezien. Dat doet afbreuk aan de doelstellingen van de modernisering en is bovendien nadelig voor de rechtsbescherming.

Gelet op deze breed gedeelde voorkeur voor een Big Bang en de daarvoor genoemde argumenten, acht de Commissie inzet op deze vorm van implementatie van de wetgeving het meest kansrijk.

Mede gelet op de voorbehouden van (met name) de politie, is daarbij evenwel van belang dat fasering zoveel mogelijk wordt bereikt op andere wijze. Die fasering moet erop zijn gericht dat de inspanningen die op het terrein van opleidingen en IV/ICT-aanpassingen en aanpassingen in werkprocessen zoveel mogelijk worden gespreid en behapbaar blijven voor de organisaties. Op dit uitgangspunt is in de tweede gespreksronde voortgebouwd, wat heeft geleid tot een nadere verkenning en concretisering van de mogelijkheden tot fasering, zoals hierna zullen worden besproken.

In de tweede gespreksronde is bovendien aandacht besteed aan de inrichting van het overgangsrecht tegen de achtergrond van een zo goed mogelijk uitvoerbare implementatie. Dat heeft geleid tot de volgende aandachtspunten voor de invoeringswet en de te kiezen datum of periode voor inwerkingtreding:

- Voor de betrokken organisaties is het van belang dat de datum van inwerkingtreding niet wordt gesteld op 1 januari, omdat dit in een drukke periode van het jaar valt. De KMar brengt onder de aandacht dat voor hen juist de

⁵ De politie ziet, in vergelijking met de andere ketenpartners, wat meer mogelijkheden voor gefaseerde inwerkingtreding. Zij maakt een voorbehoud bij een big bang implementatiestrategie gelet op het absorptievermogen van het korps (consequenties implementatie voor de operatiën, het tijdig realiseren van de benodigde opleidingen en IV-aanpassingen). De politie ziet als alternatieven – met eveneens de nodige voorbehouden – mogelijkheden voor fasering in inwerkingtreding op grond van bijvoorbeeld hoofdstuk of thema. Ook werd creatieve omgang met het overgangsrecht genoemd, waarbij bepaalde aanpassingen (voorbeeld: verlenging van de taptermijn) zouden kunnen worden uitgesteld. Ook de politie denkt dat gefaseerde inwerkingtreding uiteindelijk meer zal kosten, maar daarbij geldt wel dat de kosten over meer jaren kunnen worden gespreid.

⁶ Het gaat daarbij in feite om de Boeken 1 t/m 6. Boeken 7 en 8 zijn reeds op een eerder moment in werking getreden. Volledige inwerkingtreding betekent evenwel ook dat de samenhang tussen het geheel wordt hersteld, wat – in beperkte zin – ook implicaties heeft voor de inhoud van Boeken 7 en 8.

vakantieperiodes voor een grotere werkbelasting zorgen en aldus die periodes minder geschikt zijn.

- De samenhang met andere wetgevingstrajecten moet in het oog worden gehouden. Zo is enerzijds de samenhang met de aangekondigde wet ter vervanging van de huidige Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg) van belang om te komen tot een evenwichtig stelsel voor bevoegdheden tot vergaring en verwerking, maar anderzijds ziet de politie invoering van beide nieuwe wetten rond dezelfde datum als een implementatierisico gelet op complexiteit en omvang van beide. De Rechtspraak wijst voorts op de samenhang en samenloop met wetwijzigingen als de Wet slachtoffergegevens, de introductie van de rechterlijke toets bij hoge transacties, wijzigingen inzake de wet OM-afdoening en aanpassingen aan de Wet USB. Het gaat er daarbij om dat samenhang tussen deze en dergelijke nieuwe wetsvoorstellen met Modernisering in het oog wordt gehouden en, voorts, dat vanuit het ministerie het overzicht wordt bewaard over en rekening wordt gehouden met de implementatieconsequenties van het gehele pakket van wetgeving waarmee de keten te maken krijgt.
- Houdt het overgangsrecht zo simpel mogelijk: het moet voor de praktijk zo duidelijk en eenvoudig mogelijk worden ingericht.
- De overgangperiode, zoals die voortvloeit uit het overgangsrecht, is bij voorkeur zo kort mogelijk. Dat is van belang om niet langer dan nodig twee systemen (of een systeem dat zowel het oude als het nieuwe recht ondersteunt) in de lucht te blijven houden. Termijnen voor de toepassing van bevoegdheden en de duur van onderzoeken en procedures zijn daarbij aandachtspunten. Bij de vraag hoe lang het nodig is twee systemen in de lucht te houden, is relevant of het mogelijk is mutaties die in het oude systeem zijn gemaakt over te nemen in het nieuwe systeem zodat die vanuit het nieuwe systeem kunnen worden aangepast. Ook is relevant of het nodig is oude sjablonen langdurig beschikbaar te houden. De uitvoerbaarheid van het overgangsrecht voor de betrokken organisaties, inclusief de bedrijfsmatige aspecten, zouden zoveel mogelijk meegenomen moeten worden bij de totstandkoming van het overgangsrecht. Daarbij moet ook oog bestaan voor de samenhang tussen trajecten voor digitalisering en de implementatie van modernisering (zie hierna).⁷

Inmiddels hebben de eerste gesprekken over de contouren van de invoeringswet en de consequenties daarvan voor de periode van overgang plaatsgevonden tussen WJZ en de betrokken organisaties. De gekozen uitgangspunten voor het overgangsrecht sluiten aan bij voornoemde aandachtspunten voor de implementatie en zijn dan ook onderschreven door de betrokken organisaties. De Rechtspraak is van mening dat het ongewenst is dat in voorkomende gevallen in hoger beroep of cassatie andere strafvorderlijke regels van toepassing kunnen zijn dan in eerste aanleg. Bovendien is het niet wenselijk dat bij samenhangende zaken (medeverdachten) verschillend recht moet worden toegepast.

3. Aanbevelingen voor implementatie

Zoals hiervoor toegelicht, heeft fasering in de inwerkingtreding niet de voorkeur. Eén datum van inwerkingtreding en een zo kort en eenvoudig mogelijke overgangperiode zijn uit oogpunt van implementatieconsequenties de beste keuze. Dat betekent tegelijkertijd niet dat de implementatie niet kan worden gefaseerd. De verschillende ketenpartners zien ruimte voor *andere vormen van fasering*, die sterk samenhangen met het scheppen van de meest gunstige – en volgens sommigen zelfs randvoorwaarden voor implementatie. Die meest gunstige voorwaarden voor implementatie en aldus

⁷ De KMar voegt hieraan toe dat inzet van personeel op grond van functieroulatie en periodes van internationale werkzaamheden maken dat de implementatie is gediend bij een zo korte mogelijke overgangperiode.

mogelijkheden voor spreading van de implementatielast opdat een big bang voor de inwerkingtreding niet tot problemen leidt, betreffen de volgende onderwerpen: 1) IV/ICT; 2) ketenvoorbereiding met behulp van themasessies; 3) opleiden.

Digitalisering prioriteren

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 wetswijzingen gemakkelijker dan nu het geval is kunnen worden doorgevoerd.

in het kader van het programma Digitalisering Strafrechtketen wordt 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.

Het is belangrijk dat de planning van het programma Digitalisering Strafrechtketen (PDSK) wordt gehaald. De voorzieningen bijvoorbeeld op het gebied van multimedia en het digitale dossier dienen te zijn gerealiseerd om het nieuwe wetboek goed te kunnen implementeren en optimaal van de mogelijkheden die het wetboek biedt te kunnen profiteren. Realisatie van de doelstelling van PDSK zal in belangrijke mate ten goede komen aan het realiseren van de doelstellingen van de Modernisering. Zoals ook uit de recente voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer blijkt, staat de planning van sommige onderdelen van PDSK onder druk.⁸ Bovendien bestaan zorgen over de onzekerheid van financiering van projecten en over het vervolg op het programma na deze kabinetsperiode. Verder zijn KMar en FIOD/BOD in bestuurlijk opzicht onvoldoende aangehaakt (geweest). Zij constateren dat enkele standaarden van PDSK zijn toegesneden op de politie en onvoldoende op de Rijksarchitectuur. De KMar is bovendien afhankelijk van besluitvorming binnen Defensie, bijvoorbeeld ten aanzien van prioritering van IV-aanpassingen.

Voor de implementatie zijn voornoemde investeringen in de IV/ICT en digitaliseringslagen aldus van groot belang. Hiervoor is ook tijd nodig. Ook daarom wordt het (ten dele) naar voren halen van de implementatie niet als wenselijk beschouwd. Tegelijkertijd bieden de inspanningen die op dit terrein moeten worden verricht een belangrijke kans voor verlichting van de implementatie-inspanningen. Daarvoor zal nodig zijn dat de aanpassingen op het terrein van IV/ICT ten gevolge van de Modernisering waar mogelijk⁹ worden meegenomen bij de reeds lopende digitaliseringsprojecten (per organisatie en ketenbreed). Dat gebeurt (in algemene zin; er zijn verschillen) nu nog onvoldoende. In de tijdige en, waar het gaat om systemen voor gegevensuitwisseling en koppelingen met ketenpartners, gezamenlijke aanpak van de digitaliseringsuitdagingen ligt een belangrijke kans voor betere implementatie van Modernisering en het bereiken van de met die Modernisering beoogde doelen en, in bredere zin, een verbeterde ketensamenwerking waardoor ook verkorting van doorlooptijden kan worden bereikt. Vele veranderingen, zowel op terrein van wetgeving als op het terrein van de digitalisering, vergen een gedegen planning waarin ook wordt geanticipeerd op Modernisering (en andere toekomstige ontwikkelingen). Daarom acht de commissie het wenselijk om als onderdeel van de meerjarige uitvoeringsplanning alle lopende en geplande (grotere) IV-trajecten van alle afzonderlijke organisaties in de keten in kaart te brengen, zodat de samenhang bewaakt kan worden en daar zo goed mogelijk op kan worden gestuurd.

⁸ Kamerstuk 29279, nr. 621, vergaderjaar 2020-2021

⁹ Van belang daarvoor is dat de wetteksten voldoende vastliggen.

Meer concreet, heeft een tijdige afronding van de voorgenomen digitaliseringslagen de volgende voordelen voor de implementatie van Modernisering:

- Meer grip op de nodige aanpassingen op het terrein van IV/ICT.
- Zekerstellen dat vernieuwingen die nu worden doorgevoerd ook geschikt zijn voor het nieuwe wetboek. Op de implementatie kan aldus worden voorgesorteerd en waar mogelijk kunnen reeds dubbele voorzieningen worden ingericht (die ook nodig kunnen zijn in de overgangperiode) of kan de techniek zo worden ingericht dat wetwijzigingen gemakkelijker zijn door te voeren.
- Bij de totstandbrenging van de ketenarchitectuur kan rekening worden gehouden met verschuivingen in rollen, verantwoordelijkheden en werkprocessen, zodat de infrastructuur daarop is ingericht én ketenpartners nu al worden aangezet tot afstemming van de beoogde verschuivingen. Dat laatste (zo blijkt ook uit de ervaringen die zijn opgedaan met de implementatie van de Wet USB) versnelt en versoepelt de implementatie aanzienlijk. Het komt bovendien ten goede aan de mede door Modernisering beoogde doelmatigere ketensamenwerking en daarmee aan een beter functionerende strafrechtspleging waardoor onder meer doorlooptijden kunnen worden bekort.

Uit de gesprekken met de ketenpartners zijn voorts enkele concrete aanbevelingen naar voren gekomen, die voor een goede implementatie extra de aandacht moeten krijgen:

- Binnen de keten (BKB) zo goed en snel mogelijk komen tot gedeelde opvattingen in het kader van PDSK, in het bijzonder de architectuurbeslissingen, de keuze voor gedeelde of gescheiden systemen en de inrichting ervan (ook uit oogpunt van veiligheid en privacy van strafvorderlijke- en politiegegevens en de bijzondere eisen voor beveiliging van gegevens van de KMar), zodat alle organisaties zich daarnaar kunnen richten.
- Multimedia (een van de projecten van PDSK), de realisatie van digitale dossiers (waaronder DPD, een project van de politie, gefinancierd door PDSK), het elektronisch ondertekenen, 'speech to text' en de inrichting van portalen en koppelingen voor gegevensuitwisseling zijn zeer belangrijk ter ondersteuning van de doelstellingen van Modernisering. De tijdige realisatie van die projecten zouden dan ook prioriteit moeten krijgen. Voorts dient de aandacht uit te gaan naar de stabiliteit van systemen, de inrichting van autorisaties, archivering en beveiliging/privacy.
- De inzichten die voortvloeien uit de pilots als mogelijk gemaakt door de Innovatiewet, in het bijzonder de AVR-pilot, zo goed mogelijk benutten. Voor een goed verloop van de AVR-pilot en de relevantie van de verkregen inzichten is bovendien ook weer van belang dat daarvoor benodigde ICT/IV-aanpassingen tijdig zijn gerealiseerd.
- Zoveel mogelijk inzetten op tijdige – dat wil zeggen (ruim) voor inwerkingtreding van het nieuwe wetboek – realisatie van systemen die huidige systemen moeten vervangen, wanneer de inrichting daarvan al is voorzien. Voorbeelden zijn de vervanging van GPS en NIAS (systemen van het OM die ook gebruikt worden door de ZM). Ingezet wordt op ontvlechting met een systeem van gegevensuitwisseling op de koppelvlakken.¹⁰ Voor de politie is tijdige realisatie van PVR (Programma Vernieuwend Registreren) belangrijk. Waar mogelijk moet dat streven ook gaan gelden voor Summ-IT, om twee momenten van aanpassen te voorkomen. Voor de KMar is van belang dat in de prioritering van JIVC/Defensie wat betreft interne vernieuwingen oog bestaat voor de implementatie van Modernisering.
- Het streven zou zich moeten richten op gebruik van zo min mogelijk verschillende systemen binnen de verschillende organisaties en waar mogelijk ook in de keten

¹⁰ In het tweede gesprek met de Rechtspraak over de implementatiestrategie (1 oktober 2020) werd de verwachting geuit dat GPS en NIAS nog langere tijd in de lucht zullen blijven en beide systemen aangepast moeten worden (zoals sjablonen in de zaaksystemen). In latere gesprekken met de Rechtspraak over de implementatiekosten is gebleken dat de Rechtspraak het toch realistisch acht dat de vervanging eerder beslag zal krijgen dan de invoering van het nieuwe wetboek.

mits daarbij kan worden voorzien in voldoende waarborgen die noodzakelijk zijn uit oogpunt van de rechtsstatelijke positie van de verschillende organisaties.¹¹.

- Bij de inrichting van nieuwe systemen of het doorvoeren van verbeteringen in bestaande systemen, zal ernaar moeten worden gestreefd dat die systemen zodanig worden ingericht dat wijzigingen in tekstblokken relatief eenvoudig te verwerken zijn. Ook is het mogelijk systemen slim in te richten voor latere omnummering van artikelnummers. Met het op deze wijze inrichten van de systemen zou nu al kunnen worden begonnen.¹²
- Zo snel mogelijk beginnen met het (intern en waar nodig extern) afstemmen van tekstblokken, de inrichting van nieuwe koppelingen met ketenpartners en de benodigde aanpassingen van formulieren. Het vrijmaken van voldoende capaciteit daarvoor is van belang.
- De samenhang tussen digitalisering en implementatie van modernisering en de voortgang van voor de implementatie belangrijke digitaliseringslagen zal tot de datum van inwerkingtreding nauwlettend moeten worden gevolgd en waar nodig worden bijgestuurd. Regie én flexibiliteit (gelet op eventuele veranderingen in wettekst en vanwege andere ontwikkelingen) zijn daarbij van belang.
- Voor de uitvoeringsorganisaties in de executieketen lijkt grip op de samenhang tussen digitalisering en de implementatie van Modernisering van minder belang. Tegelijkertijd bestaat bij het CJIB nog veel onduidelijkheid over die samenhang en de eventuele invloed van PDSK.¹³ Justid vraagt aandacht voor een eventueel vacuüm in de grondslag voor gegevensverwerking in de SKDB-databank door verschillende momenten van inwerkingtreding van Modernisering, andere wetgevingstrajecten met IV-consequenties en, in het bijzonder, de wet ter vervanging van de huidige Wjsg en Wpg.

Voorbereiding van de nieuwe ketenwerkprocessen met behulp van themasessies: kansen benutten

Door alle ketenpartners wordt het gebruik van de themasessies als methode die de implementatie ten goede komt omarmd. Dat zit vooral in de meerwaarde van het grip krijgen op de ketensamenwerking en de uit de Modernisering voortvloeiende aanpassingen in verantwoordelijkheden en werkprocessen. Dat is belangrijk voor een soepele inwerkingtreding en, wellicht nog meer, om ervoor te zorgen dat de met Modernisering beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden behaald. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om aanpassingen die het gevolg zijn van codificatie van jurisprudentie en voortschrijdende techniek. Daarnaast faciliteert het nieuwe wetboek mogelijkheden tot verbetering van ketensamenwerking door aanpassing van werkprocessen, die mede kunnen leiden tot verkorting van doorlooptijden. Ook de pilots in het kader van de Innovatiewet dragen daaraan bij.

Om ook deze kansen die het nieuwe wetboek biedt te benutten zijn extra inspanningen van de partners nodig, bovenop de inspanningen die noodzakelijk zijn om aan de wet te voldoen. Dit zal tot extra kosten leiden, die nu nog niet zijn meegenomen in de ramingen. Niettemin onderstreept de commissie het belang van deze inspanningen om de mogelijkheden tot verbetering die het nieuwe wetboek biedt optimaal te benutten.

De gelet op het voorgaande benodigde themasessies zullen tijdig moeten beginnen, wanneer voldoende zekerheid bestaat over de wettekst, zodat ruim voor de implementatie een gezamenlijk beeld over de mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt ontstaat. De sessies vragen om een tijdsinvestering van de betrokkenen, maar desondanks worden ze door alle organisaties (inclusief de NOVA) van waarde geacht om

¹¹ Zo zou het onder meer wenselijk zijn als het OM gebruik gaat maken van één systeem voor de onderzoeksfase en zouden politie, BOD'en en KMar bij voorkeur gebruik moeten maken van hetzelfde systeem (en dezelfde versie daarvan) voor de opsporing

¹² Tweede gesprek OM, 7 oktober 2020.

¹³ Tweede gesprek uitvoeringsorganisaties (Reclassering, DJI, NIFP, CJIB, Justid), 29 oktober 2020.

voor te bereiden op de inwerkingtreding en wijzigingen en doelstellingen van Modernisering die verband houden met de ketensamenwerking zo goed mogelijk te realiseren.

Door de partners genoemde thema's die aan bod zouden kunnen komen zijn: de beweging naar voren (en als onderdeel daarvan de procesinleiding)¹⁴, het verschoningsrecht, processuele sanctionering, de overdracht van berichten in de keten, getuigencriteria (voor OM, ZM en advocatuur), rol van de rechter-commissaris, het onderzoek van gegevens na beslaglegging, schadevergoedingsmaatregel (CJIB en OM) en de routing van de tenuitvoerlegging en voorlopige hechtenis (CJIB en OM). Overwogen moet voorts worden of het zinvol is sommige themasessies (ook) lokaal te organiseren.

Themasessies op de werkvloer worden bovendien gezien als een geschikt middel om voorafgaand aan de inwerkingtreding bij wijze van generale repetitie en aanvullend op de reguliere systeemtesten, te testen of de veranderende werkprocessen goed zijn voorbereid en de samenwerking goed functioneert. Tot slot kwam naar voren dat het ook nuttig kan zijn ná inwerkingtreding sommige themasessies te herhalen of dergelijke inhoudelijke ketenoverleggen te continueren om ook nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld als gevolg van jurisprudentie, goed in de keten te laten landen en met elkaar de implicaties voor de ketensamenwerking te duiden.

Tijdens de eerste gespreksronde is door de politie gewezen op de mogelijkheid op artikel/themabasis te gaan beoordelen waar alvast aanpassingen van werkprocessen mogelijk zijn, zonder dat hiervoor een wetswijziging is vereist. Dat heeft als voordeel dat bepaalde beoogde wijzigingen nu al kunnen worden doorgevoerd. Zoals aangekondigd in de tussenrapportage, is deze mogelijkheid voor fasering in de tweede gespreksronde nader verkend. Dat heeft tot de conclusie geleid dat de winst die er mee wordt behaald wat betreft spreiding van faseringsinspanning niet zodanig is dat deze opweegt tegen de nadelen (zoals de langere tijd dat de praktijk met veranderingen te maken heeft met oud en nieuw recht naast elkaar). Tegelijkertijd kwam in de tweede gespreksronde naar voren dat sommige werkprocessen binnen de marges van de huidige wet hoe dan ook al worden aangepast, vooruitlopend op Modernisering. Dat geldt voor de rechtspraak bijvoorbeeld voor de regierol van de voorzitter. De KMar en BOD'en zijn voorts al volledig overgestapt naar het opstellen van processen-verbaal van verhoren in vraag-antwoord model. In algemene zin werd in de gesprekken onderschreven dat hoe dan ook waar dat mogelijk is, wordt gezocht naar verbetering van werkprocessen waarmee de kwaliteit is gediend.

Strategie voor het opleiden

Voor het opleiden geldt dat alle ketenpartners te kennen geven dat hier niet te vroeg mee moet worden begonnen. Er moet sprake zijn van urgentie en je moet zekerstellen dat zoveel mogelijk de mensen worden opgeleid die – gelet op in- en uitstroom en functiewisselingen – ook daadwerkelijk met het nieuwe wetboek gaan werken. Hier dient een jaar, maximaal twee jaar, van tevoren mee te worden begonnen. Belangrijke zorg is de impact van de verwachte grote uitstroom als gevolg van pensionering (aandachtspunt bij politie, Rechtspraak, KMar en BOD). Zorgen bestaan of voldoende nieuwe mankracht kan worden gevonden en wat de impact zal zijn van de opleidingsdubbelingen (het grotendeels gelijktijdig opleiden van de nieuwe aanwas en het opleiden vanwege Modernisering).

Ketenpartners zien mogelijkheden tot samenwerking bij het opleiden. Het belang van samenwerking wordt door de meeste organisaties onderschreven uit kostenooptpunt,

¹⁴ Hierbij moet ook worden gedacht aan het betrekken van de uitvoeringsorganisaties in de executieketen, in het bijzonder de Reclassering.

maar ook ten behoeve van verbetering van de ketensamenwerking en begrip van verschuivende rollen en verantwoordelijkheden.

Bezien moet worden waar politie, BOD en KMar onderling mogelijkheden zien voor samenwerking bij opleiding voor zover de werkterreinen overlappen. Daarbij moet wel aandacht bestaan voor verschillen in opleidingsniveau.¹⁵ Ook rechtspraak en OM (op onderdelen ook samen met advocatuur) zien mogelijkheden voor samenwerking in de opleiding (en zijn ook gewend aan die samenwerking via de band van de SSR). Op sommige terreinen zal samenwerking tussen OM en politie via de Politieacademie mogelijk zijn (bijvoorbeeld zoals dat nu gebeurt ten aanzien van de veranderde positie van de hulp-ovj). Hier is ook overleg over tussen SSR en de Politieacademie.

Voor de advocatuur geldt dat de opleiding zal moeten worden meegenomen in het opleidingsaanbod voor de advocatuur in grofweg de twee jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding (advocaten zijn verplicht jaarlijks een vast aantal opleidingspunten te behalen). Die opleiding heeft niet alleen betrekking op de veranderingen in de wettekst, maar ook op veranderingen in de rol van de strafrechtadvocaat in het samenspel met andere actoren. Zo wordt van de advocaat een actievere rol verwacht voorafgaand aan een zitting als element van de 'beweging naar voren' (zie hierover het kader op pagina 6 van het advies).

De vereiste opleidingsinspanningen voor de uitvoeringsorganisaties in de executieketen zijn beperkt en hebben vooral betrekking op aangepaste werkprocessen en/of berichtenverkeer.

Tijdens de tweede gespreksronde is slechts beperkt mogelijk gebleken de strategie voor het opleiden nader gestalte te geven. De verschillende organisaties zijn zowel individueel als met elkaar bezig met het ontwikkelen van een strategie. De gesprekken hebben geleid tot enkele aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van een dergelijke strategie:

- Samenwerkingsverbanden dienen te worden opgezet voor onderwerpen en type opleidingen waar dat mogelijk is (zie ook hiervoor). Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat organisaties gaan concurreren bij de externe inkoop van opleidingen.
- In de strategie voor het opleiden moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de impact van de vereiste tijdsinvestering van de betrokkenen. Denkrichtingen daarvoor zijn: zoveel mogelijk in de plaats stellen van de reguliere opleidingsinspanningen¹⁶, slim gebruik van digitale leermethodes en leren vanaf de werkvloer.
- Het opleiden van zogenaamde 'kopgroepen' of 'koplopers', die inhoud en bedoeling van de Wet kunnen overbrengen en uitrollen binnen de eigen organisatie. Deze 'kopgroepen' of 'koplopers' kunnen zelf baat hebben bij opleiding in ketenverband, bijvoorbeeld door inzet van themasessies (waaraan ook de NOVA deelneemt). Op deze manier kan worden gewaarborgd dat de bedoeling van de Wet (inclusief achterliggende doelstellingen van de wet die betrekking hebben op verbeteringen in ketensamenwerking en vermindering van doorlooptijden) op uniforme wijze binnen de keten wordt overgebracht. Daarbij dient ook te worden opgelet dat waar relevant medewerkers van de uitvoeringsorganisaties in de executieketen zijn aangehaakt.
- Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat in de periode van ongeveer twee jaar voor inwerkingtreding organisaties worden geconfronteerd met andere opleidingsinspanningen, bijvoorbeeld ten gevolge van andere wetswijzigingen.

¹⁵ In algemene zin ligt het opleidingsniveau van de medewerkers van de politie en van de medewerkers van de KMar dicht bij elkaar. Het opleidingsniveau van medewerkers van de BOD'en is gemiddeld hoger.

¹⁶ Sommige organisaties zien dit als een mogelijkheid, andere juist niet (omdat ook de kennis van het oude recht op peil moet blijven). Het is aldus van belang kritisch te kijken naar de, mede gelet op de borging van de kwaliteit, feitelijke mogelijkheden tot inzet van reguliere opleidingstijd en incorporatie in reguliere opleidingscurricula voor het opleiden op grond van het nieuwe wetboek en daarbij zo mogelijk te differentiëren in opleidingsbehoeftes van medewerkers.

- Opleidingen dienen ook te voorzien in de omgang met veranderde ICT/IV-systemen.

4. Overige onderdelen en aandachtspunten implementatie

Duidelijkheid over de definitieve wettekst

Door de gehele keten wordt snelle duidelijkheid over een zo definitief wettekst (bij voorkeur de versie die naar de Eerste Kamer zal worden gestuurd) belangrijk gevonden. Dat maakt mogelijk daadwerkelijk aan de slag te gaan met het doorvoeren van aanpassingen en de vormgeving van opleidingen. Gelet op de omstandigheid dat het nog even zal duren voor het wetsvoorstel in deze fase van de parlementaire behandeling belandt, zijn de ketenpartners voorafgaand daaraan gebaat bij zo snel mogelijke advisering door de Raad van State en een op basis van dat advies bijgestelde wettekst. Ook wordt duidelijkheid over het overgangsrecht als aandachtspunt genoemd.

Lagere regelgeving

De BOD'en en politie vragen om aandacht voor noodzakelijke aanpassingen van lagere regelgeving, in het bijzonder wanneer deze onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries valt (in relatie tot bijzondere strafwetten).

Leren van reeds ingezette ontwikkelingen ten gevolge van de coronamaatregelen

Rechtspraak en OM maken zich zorgen om de druk die op de organisaties staat en nog meer komt te staan vanwege het wegwerken van tijdens de coronacrisis nog verder toegenomen achterstanden. Tegelijkertijd blijkt dat door de coronacrisis bepaalde ontwikkelingen die ook samenhang hebben met Modernisering (met name meer gebruik van videoconferentie) sneller ter hand worden genomen en ook eerder kunnen worden geëvalueerd (zoals de impact van digitale zittingen en tele-/videohoren op de kwaliteit van de rechtspleging, waaronder het contact met de verdachte en, gelet op de externe openbaarheid, de burger, de veiligheid en capaciteit van netwerken en verbindingen, alsook de consequenties van digitaal werken op de werkvloer). Interessant zal zijn te beoordelen of sommige van deze ontwikkelingen verder kunnen worden doorgepakt zodat de implementatie op die onderdelen naar voren kan worden gehaald en/of dat de reeds opgedane ervaringen de implementatie kunnen verbeteren.