



Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en
Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nader rapport inzake wetsvoorstel nieuw Wetboek van
Strafvordering

Datum
3 februari 2023

Ons kenmerk
4471129

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) heeft een positief advies (dictum B) over het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering uitgebracht. U heeft ingestemd met de beslispuntennota waarin per adviesonderdeel is aangegeven hoe het advies wordt verwerkt. In het bijgevoegde nader rapport, het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting is aan deze beslispuntennota uitvoering gegeven. Deze stukken kunnen nu naar RBJ/MR met het oog op indiening bij de Tweede Kamer.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met:

- a) Nader rapport, gewijzigd wetsvoorstel en gewijzigde memorie van toelichting;
- b) Aanbieding aan de RBJ van **7 maart aanstaande**; bij akkoord RBJ, aanbieding van de stukken aan de eerstvolgende MR; bij akkoord MR versturen van de stukken aan het kabinet van de Koning met het oog op indiening bij de Tweede Kamer.
- c) Ondertekenen RBJ-aanbiedingsformulier, nader rapport en memorie van toelichting.
- d) Voor MRB: voorafgaand aan behandeling in de RBJ contact opnemen met uw ambtgenote van Financiën.

3. Kernpunten

3.1. Algemeen/proces

- De Afdeling bracht april 2022 een omvangrijk, positief advies over het wetsvoorstel uit (dictum B). Normaal gesproken behoeft een wetsvoorstel met zo'n positief dictum niet opnieuw in de MR te worden behandeld. Met betrekking tot dit wetsvoorstel is in de MR van april 2021 (onder het vorige kabinet) echter afgesproken dat het na verwerking van het advies van de Afdeling, en ongeacht het dictum daarvan, opnieuw in de MR zal worden behandeld. De reden voor deze afspraak is dat het wetsvoorstel bij hoge uitzondering zonder dekking van de kosten voor advies aan de Afdeling is voorgelegd. Het is dus vooral om financiële redenen – en niet om inhoudelijke redenen – dat het wetsvoorstel terug moet naar de MR.

Op het financiële aspect wordt hieronder in deze nota (onder 3.3) verder ingegaan.

- In oktober 2022 is u een beslispuntennota voorgelegd met daarin per adviespunt van de Afdeling een voorstel aan u voor de wijze van verwerking daarvan. Voor **MJ&V** is destijds een aparte bijlage toegevoegd met de relevante beslispunten. Die bijlage uit oktober 2022 is ook als bijlage bij deze nota gevoegd. De beslispuntennota is besproken met MJ&V op 7 november 2022 en met MRB op 5 december 2022. U stemde beiden met deze beslispuntennota in.
- Conform de beslispuntennota is ruimhartig uitvoering gegeven aan de adviezen van de Afdeling.
- Voor **MRB** is de verwerking van alle adviespunten van belang.
- Voor **MJ&V** is de verwerking van de adviespunten over uitvoerbaarheid en digitalisering (nader rapport p. 33-46), de opsporing (nader rapport p. 90-144;) en – in verband met het toezicht op de opsporing – over de regeling van de processuele sancties (nader rapport p. 180-199) van belang. Deze pagina's zijn in een aparte bijlage voor MJ&V bij deze nota opgenomen;
- Inhoudelijk behoeven, in aanvulling op de eerdere beslispuntennota, twee onderwerpen uw beider aandacht: de processuele sancties (zie hierna onder 3.2) en de kosten/uitvoeringsconsequenties (zie hierna onder 3.3).
- De stukken zijn gezien omvang en belang daarvan redactioneel nagenoeg geperfectioneerd; niettemin vindt voorafgaand aan verzending van de stukken aan RBJ/MR of uiterlijk voor verzending aan het Kabinet van de Koning nog een laatste redactionele controle plaats die tot puntjes op de i kunnen leiden. Bij verzending aan het Kabinet van de Koning wordt ook een transponeringstabel toegevoegd aan de stukken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

3.2. Processuele sancties

- Processuele sancties zijn sancties die de strafrechter in een concrete strafzaak kan verbinden aan onrechtmatig handelen van met name politie en openbaar ministerie, dat van invloed is geweest op de strafzaak. Deze sancties betreffen: strafvermindering, bewijsuitsluiting en de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie in de ingestelde vervolging; nieuw is de sanctie van schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn in strafzaken.
- Uitgangspunt van de huidige wettelijke regeling en van de rechtspraak is een terughoudende toepassing van processuele sancties in concrete strafzaken. In de nieuwe regeling (Boek 4, Titel 3.3 van het nieuwe wetboek) is dit uitgangspunt behouden en is – conform de wens van de ketenpartners en in lijn met het advies van de Afdeling – de rechtspraak in de wettelijke regeling verwerkt ("gecodificeerd"). Dit is conform de eerdere beslispuntennota.
- In de beslispuntennota stonden met betrekking tot de processuele sancties echter nog een paar punten open. In het overleg van 5 december 2022 heeft MRB ingestemd met de volgende invulling van deze punten, welke invulling in lijn is met het advies van de Afdeling:
 - in de wet is vastgelegd dat onrechtmatig handelen *buiten* het opsporingsonderzoek alleen tot een processuele sanctie in de strafzaak kan leiden wanneer dat handelen daarop van bepalende invloed is geweest (beslispunt E5);

- strafvermindering in geval van onrechtmatig handelen door *anderen* dan politie of openbaar ministerie wordt niet uitgesloten (beslispunt E8);
- de in de huidige wet al opgenomen beoordelingsfactoren (bij de beoordeling of een processuele sanctie moet worden getroffen) worden als houvast voor de praktijk alsnog in de wet gehandhaafd (beslispunt E9);
- de bevoegdheid van de rechter om schadevergoeding op te leggen als processuele sanctie in geval van termijnoverschrijding in strafzaken is nu in de wet zelf vastgelegd en is niet langer vormgegeven als een bevoegdheid die de rechter pas kan toepassen als de regering deze mogelijkheid eerst bij algemene maatregel van bestuur in het leven heeft geroepen (beslispunt E13).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

3.3. Structurele uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen

- Een nieuw Wetboek van Strafvordering heeft implicaties voor de uitvoering. De gedane voorstellen raken alle organisaties die betrokken zijn bij de strafrechtspleging.
- Voor de incidentele implementatieactiviteiten is in het regeerakkoord in dekking voorzien (€450 miljoen). Voor mogelijke structurele uitvoeringsconsequenties is nog niet in dekking voorzien. Dit laatste wordt hieronder toegelicht.
- De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting meer uitgebreid in te gaan op de structurele uitvoeringsconsequenties die aan het wetsvoorstel zijn verbonden. Ter opvolging van dit advies is – conform de eerdere beslispuntennota (beslispunt A1) – een uitvoerige volledig herziene paragraaf over de uitvoeringsconsequenties opgenomen (memorie van toelichting, paragraaf 10).
- Overall is het voorlopige inzicht in de structurele uitvoeringsconsequenties van de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering door de Commissie Letschert ingeschat op een bedrag van tussen de 25 en 38 miljoen euro, hetgeen neerkomt op 0.25% tot 0.38% van de totale uitgaven voor de keten.
- In de nieuwe paragraaf 10 in de memorie van toelichting wordt beschreven dat het in kaart brengen van de *structurele* veranderingen van de werkbelasting voor de strafrechtketenorganisaties vergeschorst, maar nog gaande is en dat er daardoor nog geen dekking kan worden geregeld voor het geval het saldo van meerwerk en minderwerk in de plus uitkomt. Dit is ook met MRB besproken tijdens de bespreking van de beslispuntennota op 5 december 2022.
- De (in de beslispuntennota) voorgestelde aanpak is om een (voor dat moment bestaand) eindbeeld van de uitvoeringsconsequenties te geven in de memorie van toelichting bij de invoeringswet, die naar verwachting in het vierde kwartaal van 2023 in consultatie kan worden gebracht. Ook zal dan een dekkingsvoorstel voor bekostiging van de structurele uitvoeringsconsequenties gereed moeten zijn. De planning is om de budgettaire gevolgen bij voorjaarsnota 2024 te regelen.

- Deze benadering wordt (binnen JenV) passend geacht bij een wetgevingsprogramma van deze unieke omvang, waarbij sprake is van – naast het onderhavige hoofdwetsvoorstel – diverse wetsvoorstellen en aanpassing van lagere regelgeving die verspreid over meerdere jaren in procedure worden gebracht en bovendien een langlopend implementatietraject nodig is dat nog vele ontwikkelingen gaat doormaken. Voor de periode na indiening van onderhavig wetsvoorstel geldt dat er nog nieuwe inzichten kunnen ontstaan als gevolg van het in kaart brengen van mogelijke structurele uitvoeringsconsequenties van i) de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling in dit wetsvoorstel (Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek) zijn doorgevoerd, ii) van het komende wetsvoorstel voor de Boeken 7 en 8, iii) een aanvullingswetsvoorstel, iv) de (aanpassing van) uitvoeringsregelgeving, en v) aanpassing van werkprocessen, simulaties en de innovatiepilots. Vanwege deze ontwikkelingen zal periodiek worden gemonitord of de inzichten over kosten moeten worden herijkt.
- Het vergevorderde maar nog niet complete beeld van de uitvoeringsconsequenties dat in de genoemde paragraaf 10 van de memorie van toelichting en de bijbehorende bijlage is beschreven, neemt dus niet weg dat het werk aan het in beeld brengen ervan komende jaren nog voort zal gaan. Zo is bij de ramingen van de uitvoeringsconsequenties een aantal belangrijke vernieuwingen die het nieuwe wetboek faciliteert, nog niet betrokken. De belangrijkste daarvan zijn de procesinleiding en de zogenoemde “beweging naar voren” (dat is het streven om strafzaken beter voorbereid ter berechting aan te brengen) die niet voortvloeien uit een enkele bepaling, maar in de volle breedte van het wetboek zijn verwerkt. Om de mogelijkheden die het nieuwe wetboek op dit punt biedt in de praktijk te kunnen benutten, is nodig om met ketenpartners de mogelijkheden verder te verkennen en te verdiepen en nieuwe werkprocessen te ontwerpen. Dat gaat gebeuren in het implementatieprogramma.
- Ook de vijf pilots uit de Innovatiewet Strafvordering die in oktober 2022 van start zijn gegaan en een looptijd van twee jaren hebben, kunnen inzichten opleveren over de werking en effecten van de desbetreffende onderdelen van het nieuwe wetboek.
- Gelet op de geschetste ontwikkelingen, onderzoeken en onzekerheden is het bij onderhavig traject aangewezen het eindbeeld van de structurele kosten van het nieuwe wetboek op te tekenen op een moment dat daarover meer zekerheid bestaat; bij de invoeringswet dus.
- Ondanks dat het beeld van de structurele uitvoeringsconsequenties nog niet compleet is, is in de memorie van toelichting beschreven dat de Commissie Letschert, die in 2020 onderzoek deed naar de uitvoeringsconsequenties, heeft benadrukt dat het nieuwe wetboek veel mogelijkheden biedt tot verbetering van de werkprocessen, per organisatie, maar vooral ook ketenbreed. Het nieuwe wetboek biedt ruimte voor verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtspleging. Met name de wetboek-brede onderwerpen, zoals de genoemde “beweging naar voren”, bieden zo bevestiging ook de genoemde

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

Commissie Letschert, belangrijke kansen om de ketensamenwerking en de kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtspleging te verbeteren. Dit vergt wel een actieve (ketenbrede) nadere invulling van de kaders. Tegen deze achtergrond verwacht de Commissie dus dat structureel voor de keten als geheel sprake zal zijn van een bescheiden verzwaring van de werklast als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek (de hierboven genoemde 0.25% tot 0.38% van de totale uitgaven voor de keten).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

- Aandachtspunt is evenwel dat de hierboven voorgestelde aanpak bij wetsvoorstellen ongebruikelijk is: de compatibiliteitsregels van de rijksoverheid schrijven voor dat in beginsel bij elk wetsvoorstel de in- en uitvoeringsconsequenties in beeld worden gebracht en hiervoor dekking wordt gevonden voorafgaand aan indiening van het wetsvoorstel. Over deze aanpak zijn daarom op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd (door DFEZ) met het Ministerie van Financiën. Dit Ministerie heeft ambtelijk aangegeven voor deze aanpak geen blokkade op te zullen werpen maar heeft niet verheeld bij deze aanpak een "ongemakkelijk gevoel" te hebben. Daarom is niet uitgesloten dat de minister van Financiën in RBJ/MR de beschreven aanpak kritisch zal benaderen.
- **Voorgesteld wordt dat u (MRB) hierover voorafgaand aan de RBJ op 7 maart een afstemmingsgesprek heeft met de Minister van Financiën. Hiervoor kunt u een aparte (telefonische) afspraak laten plannen, maar ook een gesprek en marge van Ministerraad of ander overleg is denkbaar. Desgewenst zal voor dit gesprek separaat een gespreksnotitie worden gemaakt.**

4. Toelichting

4.1 Politieke context

- MRB heeft tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen van 5 oktober 2022 naar aanleiding van een vraag van het lid van de Tweede Kamer de heer Van Nispen uitgesproken dat het streven is het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering **eind eerste kwartaal, begin tweede kwartaal 2023** bij de Tweede Kamer in te dienen. Door behandeling in de RBJ/MR in maart kan indiening in maart/april conform deze aankondiging worden gehaald. Ook wordt uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid van de Tweede Kamer de heer Ellian om het wetsvoorstel "zo spoedig mogelijk" bij de Tweede Kamer in te dienen.
- Tevens wordt hiermee (door MJ&V) voldaan aan het verzoek van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer om een reactie te geven op het proefschrift 'Normering en toezicht in de opsporing: een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen' (M. Samadi, 2020). Het proefschrift is benut bij het opstellen van de passage over toezicht op de opsporing in de memorie van toelichting (zie hierboven in deze nota onder 3.2).

4.2 Financiële overwegingen

Zie (uitgebreid) onder 3.

Aanvullend advies DFEZ d.d. 13 februari:

Op verzoek van de SG (d.d. vrijdag 10 februari) hierbij een advies van DFEZ over de Eerste Vaststellingswet voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De Eerste Vaststellingswet voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt - zonder een eindbeeld van de structurele kosten in de financiële paragraaf - binnenkort nogmaals aan de MR aangeboden. Dit is uitzonderlijk. Bij elk wetsvoorstel dient namelijk in de memorie van toelichting in een financiële paragraaf opgenomen te worden hoeveel het gaat kosten en hoe deze kosten gedekt zullen worden. In de financiële paragraaf bij deze wet is nu zoveel als nu bekend de kosten (zonder dekking) toegelicht.

Gezien het majeure wetgevingsproject, waarbij meerdere wetsvoorstellen en aanpassing van lagere regelgeving verspreid over meerdere jaren in procedure worden gebracht is het eindbeeld van de structurele financiële uitvoeringsconsequenties op dit moment niet compleet. De overgang van de bestaande naar de nieuwe wetgeving wordt bij de invoeringswet nieuw Wetboek van Strafvordering geregeld. Bij de invoeringswet zal derhalve ook het complete beeld van de structurele financiële uitvoeringsconsequenties gereed moeten zijn. De structurele uitvoeringsconsequenties zijn een optelsom van structurele meer- en minderkosten voor een groot aantal betrokken organisaties. Met name het in beeld brengen van potentiële efficiencywinst/minderkosten vergt nog veel afstemming over nieuwe (ketenbrede) werkprocessen.

Gelet op de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 2026 en het streven om de invoeringswet eind 2023 in consultatie te brengen, zal de financiële impact meegenomen moeten worden bij de begrotingsvoorbereiding 2025/voorjaarsnota 2024. Indien dit niet realiseerbaar is maar de financiële impact pas bij begrotingsvoorbereiding 2026/voorjaarsnota 2025 wordt geëffectueerd, zal dat het verdere wetgevingstraject naar alle waarschijnlijkheid onnodig vertragen. Aangezien een invoeringswet zonder een financiële paragraaf en dekkingsvoorstel een serieuze showstopper zal zijn richting de onderraad en MR. **DFEZ adviseert derhalve om de structurele financiële uitvoeringsconsequenties bij de begrotingsvoorbereiding 2025/voorjaarsnota 2024 in acht te nemen.** Dat betekent dat de structurele effecten van het nieuwe Wetboek van Strafvordering uiterlijk eind 2023 bekend moeten zijn en afgestemd met de betreffende organisaties.

Enkele jaren terug gaf een eerste uitwerking daarvan een resultaat te zien van ca. € 25-38 miljoen structureel. De commissie Letschert, die dit bedrag berekende, meldde in haar rapport over de implementatiekosten ook nog een aantal randvoorwaarden waaronder de digitalisering. Deze kosten zijn niet betrokken bij bovenstaande schatting. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer van deze wet ook nog kan leiden tot wijziging van de geraamde kosten.

Met ambtelijk Financiën is gesproken over het ontbreken van het eindbeeld van de structurele kosten in de financiële paragraaf in de memorie van toelichting bij de Eerste Vaststellingswet en dat dit eindbeeld in de memorie bij de invoeringswet zal worden opgenomen. Gezien de complexiteit en de opgave waar

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

we voor staan en het een uitwerking van het Regeerakkoord heeft ambtelijk Financiën aangegeven begrip te hebben. Wel is aangegeven dat het risico bestaat dat onder de vlag van het nieuwe Wetboek van Strafvordering ook andere problemen geschoven zouden kunnen worden. Ambtelijk Financiën heeft desgevraagd aangegeven niet negatief te adviseren bij de behandeling van de Eerste Vaststellingswet in de RBJ en MR.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 september 2022

Ons kenmerk
4471129

Aangezien het een uniek, bijzonder, omvangrijk en afwijkend wetgevingsproject is en het eventueel een precedentwerking kan hebben richting andere wetsvoorstellen, is het niet uitgesloten dat de behandeling in de RBJ en MR tot preciaire situaties kan leiden. Derhalve is het advies aan MRb om voorafgaand aan de RBJ op 7 maart een afstemmingsgesprek met de Minister van Financiën te hebben.

De focus in deze nota ligt op de structurele financiële effecten die zich in de toekomst voor kunnen doen door de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarnaast is voor de implementatie reeds € 450 miljoen gereserveerd. Op basis van de huidige inzichten zullen de kosten tot en met 2027 doorlopen.

4.3 Afstemming

De inhoud van deze nota, het nader rapport, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn binnen JenV afgestemd met DGRR/Team VIS, DGRR/Team KIT, DRB, DRC, DFEZ, DGO, DGPenV en DGSenB.

Daarnaast verzorgen DWJZ en Team VIS voorafgaand aan de RBJ van 7 maart, op dinsdag 14 februari, een informatiebijeenkomst over het nieuwe wetboek aan de departementen.

Bijlagen

1. Het nader rapport;
2. De voor MJ&V relevante pagina's uit het nader rapport;
3. Het gewijzigde wetsvoorstel met de gewijzigde memorie van toelichting;
4. Bijlagen bij de memorie van toelichting;
5. RBJ-aanbiedingsformulier;
6. Advies Afdeling advisering van de Raad van State;
7. De eerdere beslispuntennota (nota van 20 oktober 2022);
8. De bijlage voor MJ&V bij de beslispuntennota van oktober 2022.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing. Alles uit de nota kan openbaar gemaakt worden, met uitzondering van de persoonsgegevens van de ambtenaren.