

Eerste Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. de leden van de Vaste Commissie Veiligheid en Justitie  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 3 juni 2016  
dossiernummer: 4.3.11  
uw kenmerk:  
telefoonnummer: +31 (0)72 335 35 65  
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

**Betreft: voorgenomen modernisering Wetboek van Strafvordering**

Zeer geachte woordvoerders,

Bij gelegenheid van de indiening van de Contourennota bij de Eerste en Tweede Kamer, in november 2015, zond de NOvA aan alle justiti woordvoerders een brief over de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de aanpak van die modernisering.<sup>1</sup> Eerder, in maart 2015, is door de NOvA over dit onderwerp uitvoerig advies uitgebracht aan de Minister van Veiligheid en Justitie.<sup>2</sup>

De aandachtspunten die de NOvA aan de orde stelde betreffen het belang van een goede rechtsbedeling.<sup>3</sup> Zij zijn ook nu onverkort van belang. Actuele ontwikkelingen vormen aanleiding uw Kamer daarover nader te informeren.

**Recherche: investeringen in opsporing: zeer urgent**

Recent verscheen een onderzoeksrapport over het (dis)functioneren van de opsporing in Nederland, getiteld: 'Handelen naar waarheid'.<sup>4</sup>

Dat rapport is opgesteld vanuit de recherche zelf - en uiterst zorgwekkend. De kwaliteiten en capaciteiten van de opsporing in Nederland schieten structureel en in ernstige mate tekort. Een greep uit vele citaten maakt dat duidelijk:

Benadrukt wordt dat "... *beschikbare middelen ... grote invloed op de kwaliteit van de opsporing (hebben)*" (rapport, blz. 18).

De politie werkt

*"noodgedwongen inefficiënt ... thuis videobeelden bekijken omdat de apparatuur op het werk niet geschikt is ... veel ... jonge collega's gebruiken*

<sup>1</sup> <https://www.advocatenorde.nl/10925/advocaten/modernisering-wetboek-van-strafvordering>

<sup>2</sup> <https://www.advocatenorde.nl/10925/advocaten/modernisering-wetboek-van-strafvordering>

<sup>3</sup> Zie ook het opiniestuk in het NJB van februari 2015, <http://njb.nl/Uploads/2015/2/NJB0515-Van-der-Hoeven-Fibbe.pdf>

<sup>4</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-751136.pdf>

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

*uitsluitend hun privé iPhone voor het werk omdat ze met de sterk verouderde diensttelefoon niet effectief kunnen werken"* (rapport, blz. 18).

In het rapport wordt verwezen naar *"kenmerken van gebrekkige kwaliteit:*

*ongeduld, onkunde, gebrek aan overzicht en inzicht ... gebrek aan ervaring, analytisch vermogen en gedrevenheid, een te laag kennisniveau en een te laag abstractieniveau"* (rapport, blz. 17).

*"Momenteel ontbeert een aanzienlijk deel van de medewerkers essentiële competenties voor kwalitatief hoogwaardige opsporing als conceptuele denkkraft, schrijfvaardigheid en breed kunnen kijken"* (rapport, blz. 23).

*"Diverse respondenten vergeleken de huidige opsporing met de dit jaar failliet verklaarde warenhuisketen V&D ... Deze respondenten werken al meerdere jaren binnen de politie, het OM en de politieacademie. Hun betoog wordt ondersteund door diverse leidinggevend en onderzoekers ..." (rapport, blz. 45).*

#### **Openbaar Ministerie: investeringen in OM: zeer urgent**

Vrijwel gelijktijdig met bovenbedoeld rapport verscheen het Jaarbericht 2015 van het Openbaar Ministerie.<sup>5</sup> Daaruit blijkt dat ook de kwaliteit en het prestatievermogen van het Openbaar Ministerie onder grote druk staan. De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal schrijft:

*"Tegen de achtergrond van de ... onbalans en noodzakelijke verbeteringen in de strafrechtketen en het tempo en de intensiteit van de budgettaire krimp van de afgelopen jaren, kan het OM verdere krimp niet realiseren zonder ... gevolgen ... voor het (kwalitatieve en kwantitatieve) prestatievermogen". ... "Om ons werk te ... verdiepen en ... verstevigen hebben we ... consolidatie van ... beleid nodig en budgettaire ruimte."* (onderstreping toegevoegd)

In deze omstandigheden en in het kader van het streven naar verbetering van de prestaties van de strafrechtketen, zou het naar het oordeel van de NOvA onverantwoord zijn om thans te investeren in iets anders dan in de schakels van die keten: de politie, het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur - alsmede ook in de advocatuur, zonder welke een rechtstatelijk opererend Openbaar Ministerie en een rechtstatelijk functionerende zittende magistratuur niet denkbaar zijn.

Daar komt nog het volgende bij.

#### **Opsporing kan regelgeving niet bijhouden**

In het rapport 'Handelen naar waarheid' is vanuit de recherche geconstateerd dat een aantal ontwikkelingen in de wetgeving impact heeft op de opsporing.

*"Hierbij valt te denken aan de herziening van het Wetboek van Strafvordering ... toenemende Europese wet- en regelgeving"* (rapport, blz. 12).

<sup>5</sup> <https://www.om.nl/@94575/jaarbericht-2015/>

*"De huidige veranderdruk door onder andere veranderde wet- en regelgeving vergt ongeveer 90% van de beschikbare middelen in de bedrijfsvoering. Dit maakt het nagenoeg onmogelijk de stap te zetten naar ... voorzieningen die maatschappelijk worden verwacht" (rapport, blz. 75).*

#### **Openbaar Ministerie: reeds aangebrachte veranderingen en vernieuwingen renderen niet**

De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal schrijft in zijn voorwoord bij het Jaarbericht 2015 van het Openbaar Ministerie:

*"De vele veranderingen en vernieuwingen van de afgelopen jaren moeten, ook in ketenverband, een steviger ondergrond krijgen om in de nabije toekomst te kunnen renderen." (onderstreping toegevoegd)*

Naar het oordeel van de NOvA zou het onverantwoord zijn om aan die "vele veranderingen en vernieuwingen van de afgelopen jaren" een herzien Wetboek van Strafvordering toe te voegen, nog voordat de eerdere veranderingen konden renderen.

#### **Herziening Wetboek van Strafvordering: verspilling van middelen**

Gelet op het voorgaande moet bovendien worden gevreesd dat investering in herziening van het Wetboek van Strafvordering slechts zal uitdraaien op verspilling van middelen. Zolang niet voorafgaand aan die herziening is geïnvesteerd in versterking van de strafrechtketen en in implementatie van eerdere veranderingen en vernieuwingen, zal een herzien wetboek wel extra werk, maar geen verbetering opleveren.

#### **Kosten/batenanalyse ontbreekt**

Niet duidelijk is welke investeringen nodig zullen zijn voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering. Vaststaat dat deze aanzienlijk zullen zijn. Men denke slechts aan de opleiding van alle Nederlandse opsporingsambtenaren, die nodig zal zijn wanneer het Wetboek van Strafvordering zal worden herzien.

In dit verband trekt het de aandacht dat een kosten/batenanalyse van de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering, nog altijd ontbreekt. Zolang dat het geval is, is een besluit tot modernisering niet verantwoord te nemen.

#### **Conclusie: herziening onderaan prioriteitenlijst**

Kortom: wat de NOvA betreft is prioritering van investeringen in het politieapparaat, het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur en ook de advocatuur, thans van eminent belang. Bij die prioritering staat herziening van het Wetboek van Strafvordering allerminst op de eerste plaats.

#### **Zorgvuldige aanpak vereist**

Indien en wanneer het zou komen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering verdient die een zorgvuldige en evenwichtige aanpak. Herziening van het wetboek is een juridisch-technisch uiterst gecompliceerde operatie. Zij zal veel deskundigheid en inspanning vergen.

Een zorgvuldige aanpak begint daarom met het nemen van voldoende tijd.

### **Wetgever wordt gesteld voor belangrijke keuzes**

Indien het Wetboek van Strafvordering zal worden herzien, zullen door de wetgever vele belangrijke keuzes moeten worden gemaakt en beslissingen worden genomen.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende.

- De voorstellen van de Minister zoals die blijken uit de Contourennota, brengen de strafrechtspleging nog verder af van het door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens voorgestane onmiddellijkheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de zittingsrechter op een openbare terechtzitting zoveel mogelijk zelf beoordeelt of het gepresenteerde bewijs voldoende en voldoende betrouwbaar is om tot veroordeling te komen - ook indien dat bewijs wordt gevormd door verklaringen van getuigen die in het vooronderzoek al zijn gehoord. De voorstellen van de Minister zullen ertoe leiden dat deze beoordeling, uit oogpunt van efficiency, zoveel mogelijk naar het - niet openbare - vooronderzoek zal worden verplaatst. Daarmee neemt de Minister een risico - ondanks de lessen die Nederland het afgelopen decennium zou moeten hebben geleerd (twee van Putte, Schiedammer parkmoord, Lucia de B).

De wetgever zal moeten kiezen of hij, zoals de Minister lijkt voor te staan, het zwaartepunt van de strafrechtspraak wil verplaatsen naar het vooronderzoek, of dat een nieuw wetboek zal aansluiten bij de ontwikkelingen van het Europese recht, hetgeen inhoudt dat het onderzoek van de rechter ter openbare terechtzitting het zwaartepunt is van het strafproces.

- De Minister wenst te komen tot een 'toekomstbestendig' herzien Wetboek van Strafvordering. Om die reden zou moeten worden voorzien in een systeem dat bewaakt dat de door het wetboek gestelde normen zullen worden nageleefd - ook door de overheid, waarvan immers het optreden door het wetboek wordt genormeerd.

Dat zou niet al te moeilijk moeten zijn omdat, volgens de Minister zijn voorstellen zullen leiden tot regelgeving die eenvoudig toepasbaar zal zijn. De overheid zal zich derhalve gemakkelijk aan de nieuwe regels kunnen houden.

Het stellen van sancties op schending van die regels zou derhalve geen probleem moeten opleveren.

Het zou bovendien voor de bewaking van de kwaliteit van de strafrechtsketen zeer bevorderlijk zijn, indien het Wetboek van Strafvordering dat apparaat zou dwingen om zich aan de nieuw te stellen regels te houden.

Niettemin suggereert de Minister dat sanctionering dient plaats te vinden buiten de strafprocedure. De Minister doet geen enkel voorstel om de effectiviteit van die 'externe sanctionering' te waarborgen.

Het feit dat de Minister het niet aandurft om sanctionering van door het apparaat (in het kader van het strafproces) gemaakte fouten binnen het strafproces te laten plaatsvinden,

doet vrezen dat het apparaat tot naleving van die nieuwe regels niet in staat zou zijn.

Ook hier zal de wetgever een duidelijke - en belangrijke - keuze moeten maken.

- De voorstellen van de Minister lijken zich vooral te richten op gevallen waarin een verdachte wordt bijgestaan door een advocaat. De praktijk is echter dat in en groot deel van de zaken de verdachte zonder advocaat opereert.

Gelet op de bezuinigingen op rechtsbijstand moet worden verwacht dat dit laatste fenomeen zal toenemen.

Derhalve zal een herzien Wetboek van Strafvordering meer aandacht moeten besteden aan de positie en de mogelijkheden van een verdachte die zonder advocaat opereert.

Dat er nog zeer vele andere, evenzeer belangrijke, keuzes moeten worden gemaakt, blijkt onder meer uit het advies van de adviescommissie strafrecht van de Nederlandse orde van advocaten, gegeven naar aanleiding van de Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering (zie voetnoot 2).

Het is van belang dat al die keuzes zullen worden gemaakt, onafhankelijk van de vele en wisselende beleidsdoelstellingen en taakstellingen die thans het gevolg zijn van de waan van de dag. Alleen op die manier kan een toekomstbestendig, kwalitatief en goed afgewogen wetboek tot stand worden gebracht.

### **Regeringscommissaris**

Bij andere omvangrijke wetgevingsprojecten, zoals de vernieuwing van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht, is gekozen voor een Staatscommissie. De NOvA benadrukt dat een goed Wetboek van Strafvordering een plaats heeft in het hart van de rechtstaat - meer nog dan bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, dat immers de verhouding tussen burgers onderling betreft en niet, zoals het Wetboek van Strafvordering, de verhoudingen tussen de Staat en de burger, en de vrijheden van de burger.

De Tweede Kamer overweegt een bijzonder griffier voor dit project aan te stellen. Die kan Kamerleden procedurele ondersteuning bieden.

Onder meer de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak en de NOvA hebben voorts het belang van het benoemen van een regeringscommissaris<sup>6</sup> benadrukt.<sup>7</sup> In de Tweede Kamer lijkt daarvoor, thans, nog geen meerderheid te bestaan.

Benoeming van een regeringscommissaris, naast de aanstelling van een bijzonder griffier zou alleszins gerechtvaardigd zijn. Een regeringscommissaris kan in het parlement namens de Minister het woord voeren en ook op die manier bevorderen dat de expertise en onafhankelijkheid die voor dit zeer belangrijke wetgevingsproject essentieel zijn, zullen worden ingebracht.

De NOvA is graag bereid om met Uw Kamer nader over het bovenstaande van gedachten te

<sup>6</sup> <http://www.parlement.com/id/vic6mm1jj7k8/regeringscommissaris>

<sup>7</sup> [http://www.npo.nl/de-ochtend/02-03-2016/RBX\\_NCRV\\_703317/RBX\\_KN\\_3416141](http://www.npo.nl/de-ochtend/02-03-2016/RBX_NCRV_703317/RBX_KN_3416141)

wisselen.

Op persoonlijke titel wens ik op deze plek in ieder geval te benadrukken dat ik de betrokkenheid van uw commissie bij dit belangrijke dossier bijzonder waardeer.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.A. Fibbe', written over a dark rectangular stamp.

R.A. Fibbe  
waarnemend deken