

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017

K

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 februari 2017

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ hebben kennisgenomen van de brief van 11 november 2016², waarin de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een reactie geeft op de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) van 3 juni 2016³ betreffende de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv). Naar aanleiding van deze reactie heeft de commissie op 21 december 2016 een brief gestuurd aan de toenmalige Minister.

De Minister heeft op 2 februari 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD).

² Kamerstukken I 2016/2017, 34 550 VI, C.

³ Griffienummer: 159151.01.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 21 december 2016

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben met belangstelling kennis-genomen van de brief van 11 november 2016, waarin u een reactie geeft op de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) van 3 juni 2016 betreffende de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv). Naar aanleiding van uw reactie hebben een aantal fracties nog nadere vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de NOvA en uw reactie hierop. Zij hebben nog een aantal vragen aan u.

De fractieleden van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief en hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **CDA**-fractie*

Uit uw reactie maken de CDA-fractieleden op dat de huidige situatie binnen de opsporing, die door de NOvA als «uiterst zorgwekkend» wordt omschreven, niet in de weg hoeft te staan aan een herziening van het WvSv. Tegelijkertijd worden de genoemde zorgen niet ondervangen door de gestarte verbetertrajecten die u beschrijft. De zorgen zijn echter niet mals: de NOvA noemt in haar brief aan de Eerste Kamer twee concrete stukken, te weten het rapport «Handelen naar waarheid» van de recherche en het Jaarbericht van het Openbaar Ministerie (hierna: OM); hieruit blijkt een ernstig tekort aan kwaliteit en capaciteit bij de politie en een sterke behoefte aan consolidatie van beleid en budget bij het OM. Erkent u de moeizame situatie binnen de huidige opsporing zoals omschreven door de NOvA, en welke concrete acties gaat u daaraan verbinden? Hoe verhoudt dit zich tot het (kostbare) herzieningsproces van het WvSv?

Op vragen over een kosten-batenanalyse van de NOvA aangaande het nieuwe WvSv antwoordt u dat er bij de memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan de structurele en incidentele effecten. Kunt u verzekeren dat er op basis daarvan voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, zodat politie, justitie en rechtspraak niet opnieuw, langer en/of mogelijk zwaarder onder druk komen te staan?

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **SP**-fractie*

Wat zijn de kosten van de modernisering van het WvSv en hoeveel kost het bijscholen van de politie, het OM en de rechterlijke macht en de andere ketenpartners, zo vragen de leden van de SP-fractie. En hoe wordt dit geboekt op de V&J-begroting? Graag uw reactie.

Er zijn al veel lopende reorganisaties die een belasting vormen voor politie, OM en rechtspraak. Heeft u onderzocht wat de gevolgen zijn van de majeure herzieningsoperatie van het WvSv voor de politie, OM en rechterlijke macht, naast de al lopende reorganisaties van politie, OM en de rechterlijke macht, en zo ja, wat heeft dit onderzoek opgeleverd? Zo nee, bent u bereid om dit onderzoek alsnog uit te voeren? De SP-fractieleden verzoeken u hierbij te betrekken het commentaar van de

oud-procureur-generaal bij de Hoge Raad J.W. Fokkens, in het blad *Trema* van september 2016⁴.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 20 januari 2017.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

⁴ R.P. van der Pijl & E.J.H.G. van Binnebeke, «Interview met scheidend P-G mr. Jan Watse Fokkens», *Trema* september 2016.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2017

Bij brief van 21 december 2016, heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van Uw kamer, mijn ambtsvoorganger een aantal vragen voorgelegd van de leden van de fracties van het CDA en van de SP, naar aanleiding van mijn brief van 11 november 2016, waarin mijn ambtsvoorganger een reactie geeft op de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten betreffende de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Bijgaand treft u de beantwoording van de vragen aan.

De leden van de CDA-fractie vragen of «de moeizame situatie binnen de huidige opsporing», zoals omschreven door de NOvA, erkend wordt en welke acties daaraan worden verbonden. Deze vraag beantwoord ik als volgt. In de herijkingsnota van de realisatie van de nationale politie (Kamerstuk 29 628, nr. 554) is door politie, Openbaar Ministerie (OM) en mijn ambtsvoorganger vastgesteld dat de opsporing moet worden versterkt. In november 2015 is de nota «Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing» aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2015/2016, 29 628, nr. 593). Deze nota bevat een beknopte probleemanalyse en een eerste uitwerking van 17 verbetermaatregelen gericht op de kortere termijn, een doorkijk naar maatregelen op de middellange en lange termijn en een schets van het verdere proces ter versterking van de opsporing. In deze nota werd ook een verdiepende analyse aangekondigd. Het rapport «Handelen naar waarheid», waarnaar leden van de CDA-fractie en de NOvA verwijzen, is deze verdiepende sterkte/zwakte analyse bij de opsporing. Vanuit onder meer deze sterkte/zwakte analyse is het inzicht ontstaan dat de uitdagingen voor politie en OM vragen om een samenhangende meerjarige ontwikkelgerichte veranderaanpak. Daarvoor is het programma «Herijking opsporing» gestart. In de nota «Naar een effectieve en toekomstbestendige opsporing» en in het «Voortgangsbericht versterking opsporing», die in juni vorig jaar aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gezonden, wordt een grondige sterkte/zwakte analyse gegeven van de opsporing en wordt ingegaan op het Programma Herijking opsporing dat uitgaat van het ontwikkelgerichte verbeteren van de opsporing. Voor deze aanpak is, mede naar aanleiding van de analyse in het rapport Handelen naar waarheid gekozen, omdat dit past bij een professionele, omgevingsbewuste opsporing in een snel veranderende samenleving. (Kamerstukken II 2015/16, 29 628, nr. 643). De ontwikkelingen in de maatschappij, technologie en criminaliteit gaan snel en vergen continu aanpassing van de opsporing.

Over de relatie van tussen de versterking van de opsporing en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarnaar deze leden vragen, wil ik graag het volgende opmerken. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering is nodig, zoals mijn ambtsvoorganger al aangaf bij de begrotingsbehandeling in december vorige jaar, om het wetboek opnieuw aan te passen aan de tijd. De samenleving is ingrijpend gewijzigd ten opzichte van die waarin het huidige wetboek werd ingevoerd. Ik stip kort een aantal ontwikkelingen aan die doorwerken in het strafprocesrecht. Een verbreding van de doelstellingen van het strafproces, een veranderde rolverdeling tussen de strafvorderlijke actoren, de internationalisering, ontwikkeling van de techniek, veranderingen in de criminaliteit, een uitbreiding van het sanctiepakket. Met name de laatste decennia is het wetboek veelvuldig telkens op deelonderwerpen

gewijzigd, waarbij de inpassing in het wetboek moeizaam was. Daarnaast heeft de rechtsontwikkeling in de jurisprudentie plaatsgevonden, die niet in de wet is gereflecteerd. Het is tijd voor groot onderhoud waarbij in onderlinge samenhang opnieuw systematisch het strafprocesrecht vorm wordt gegeven en de (rechts) ontwikkeling wordt meegenomen, maar waarbij de grondslagen en beginselen van ons strafproces behouden blijven. Een belangrijk beginsel is bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel, neergelegd in artikel 116 van de Grondwet en artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering. Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt beoogd wederom, zoals dat in 1926 en daarvoor is gedaan aan dit beginsel vorm te geven door een voor professionals en burgers toegankelijke wetboek te maken dat het geldende recht weerspiegelt. Bij de begrotingsbehandeling gaf mijn ambtsvoorganger aan dat de rechtsstaat nu eenmaal permanent onderhoud blijft vragen. Dat onderschrijf ik. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering, maar ook de Herijking opsporing zijn programma's die in dat perspectief moeten worden gezien.

Door de gekozen aanpak van de modernisering waarin de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak, de advocatuur, de Koninklijke Marechaussee en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten zijn betrokken, is het mogelijk de ontwikkelingen die zich binnen die organisaties voordoen en die gevolgen hebben voor de strafvordering mee te nemen bij de modernisering van het wetboek. Daarnaast zal bij de implementatie van het wetboek uitdrukkelijk worden gekeken naar de uitvoering van lopende programma's.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, antwoord ik dat het wetboek pas in werking kan treden als er middelen zijn om de eventuele structurele en incidentele kosten te financieren.

De leden van de SP-fractie vragen naar de kosten van de modernisering van het wetboek van strafvordering. De precieze budgettaire gevolgen die gepaard gaan met de implementatie van het Wetboek van Strafvordering, kunnen pas in totaliteit in beeld worden gebracht wanneer het gehele wetboek in concept gereed is. Een overzicht daarvan zal dus ook pas bij de Veeg- en Invoeringswet kunnen worden gegeven. Eventuele budgettaire gevolgen zijn onderdeel van het reguliere begrotingsproces. Wederom merk ik hierbij op dat het wetboek pas in werking treedt als er middelen zijn ter financiering. Volgens de huidige planning kan de implementatie in 2019 starten, vanaf dat jaar zouden daar dan kosten voor moeten worden gemaakt. Vanaf de inwerkingtreding – er wordt nu uitgegaan van een implementatietermijn van ongeveer 5 jaar, volgens genoemde planning dus 2024 – moet dan ook vanaf dat moment rekening worden gehouden met eventuele structurele kosten of baten.

Ter toelichting op het bovenstaande nog het volgende. Zoals in de brief van 11 november jl. is aangegeven, wordt door ketenpartners en departement gezamenlijk gewerkt aan het in kaart brengen van de effecten van de diverse wetsvoorstellen en zal hiervan per wetsvoorstel in een paragraaf uitvoeringsconsequenties rekenschap worden gegeven. De totstandkoming van het wetboek in tranches betekent ook dat de consequenties voor de keten, daarbij aansluitend, in tranches in kaart worden gebracht. Goed in kaart brengen van praktische gevolgen is immers pas mogelijk als er uitgewerkte teksten, inclusief memories van toelichting, beschikbaar zijn. Eerst wordt dus per hoofdstuk gekeken, vervolgens naar mogelijke hoofdstuk overstijgende gevolgen en daarna volgt nog een analyse van mogelijke consequenties die voortvloeien uit

de samenhang tussen de diverse wetsvoorstellen, op het niveau van het gehele wetboek.

De voorziene structurele effecten worden zoveel als mogelijk vertaald naar financiële kosten en baten, en daarvan wordt zoals gezegd verslag gedaan in de memories van toelichting. De incidentele kosten die gepaard gaan met de invoering van het nieuwe wetboek worden het komende jaar nader in kaart gebracht. Daartoe is onder andere in december 2016 een verkenning naar mogelijke implementatiestrategieën gestart. In die verkenning wordt een eerste inventarisatie gemaakt van de grote kostenposten (waaronder opleiding) en de samenhang met andere langlopende trajecten bij de diverse ketenpartners. Overigens niet alleen vanuit de invalshoek dat deze elkaar mogelijk kunnen verstoren of verzwaren, maar juist ook vanuit de gedachte dat hier synergiewinst kan worden behaald, mits daar voldoende lang van tevoren over na wordt nagedacht. Het onderzoek waarnaar de leden van deze fractie vragen wordt aldus bij de totstandkoming van de voorstellen en ten behoeve van de implementatie gedaan. Van de resultaten wordt te zijner tijd verslag gedaan in de memories van toelichting.

Deze leden verwijzen voorts naar het interview van de oud-procureur-generaal bij de Hoge Raad J.W. Fokkens in Trema. In dit interview gaat hij onder meer in op de organisatiewijzigingen bij de rechtspraak. Ik merk op dat er bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering geen sprake zal zijn van een reorganisatie in die zin. Met een gemoderniseerd en toegankelijk wetboek wordt uiteindelijk beoogd de professionals beter in staat te stellen hun strafvorderlijke taak beter uit te voeren, zonder daar de organisatie voor te wijzigingen. In het interview refereert de heer Fokkens ook aan zijn werkzaamheden als voorzitter van de Commissie Modernisering Wetboek van Strafvordering. In die hoedanigheid heeft hij tijdens de hoorzitting met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer gesproken over de (financiële) effecten en de implementatie van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2015/2016, 29 279, nr. 326). De ervaringen, waarnaar de heer Fokkens verwijst, die zijn opgedaan met majeure wetgevingsoperaties, als de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en de herziening van het Wetboek van Strafvordering op de Nederlandse Antillen, zullen zeker meegenomen worden in het implementatieproces.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok