



De Staatssecretaris Rechtsbescherming  
De Minister van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Beslisnota evaluatieverslag WODC Innovatiewet  
Strafvordering

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

**Bijlage(n)**  
6

## 1. Aanleiding

Sinds 2014 worden voorbereidingen getroffen voor een nieuwe Wetboek van Strafvordering. Als onderdeel van deze voorbereidingen heeft de Innovatiewet Strafvordering het huidige wetboek aangepast zodat met enkele (mogelijke) onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk ervaring kan worden opgedaan. Binnen enkele organisaties werkzaam in de strafrechtketen, waaronder de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak, hebben de afgelopen twee jaar op deze wijze een vijftal pilots plaatsgevonden. Het WODC heeft de vijf pilots geëvalueerd.

De onderzoeken zijn op 13 september 2024 en 17 september 2024 door het WODC aangeboden aan DGRR. Op 30 september 2024 worden de rapporten openbaar gemaakt op de website van het WODC. Tegelijkertijd wordt het evaluatieverslag, conform de evaluatiebepaling in de Innovatiewet, aangeboden aan de Staten-Generaal.

## 2. Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met het verzenden van de aanbiedingsbrieven aan de Staten-Generaal en het evaluatieverslag, bestaande uit twee afzonderlijke rapporten, van het WODC in de bijlage.

## 3. Kernpunten

In de aanbiedingsbrieven staat dat we met de betrokken organisaties in overleg zijn over de lessen die uit de evaluatie van de pilots kunnen worden getrokken en dat u voor het einde van dit jaar volgt met een beleidsreactie.

Met de resultaten van de evaluatie kan de ontwikkeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering verder worden vormgegeven. Mocht de keuze worden gemaakt tot aanpassing van het wetboek dan gebeurt dit in het wetsvoorstel voor de tweede aanvullingswet.

## 4. Toelichting

Een inzichtelijk Wetboek van Strafvordering met heldere procedures, waarin rechtswaarborgen goed geregeld zijn, is van belang voor het vertrouwen in de rechtspleging. Dit geldt voor de mensen die werken in de strafrechtketen en voor burgers die te maken krijgen met het strafrecht – verdachten, getuigen en slachtoffers. Een nieuw wetboek kan bijdragen aan de structurele verbetering van de strafrechtketen en de kwaliteit van de strafrechtspleging. Daarmee draagt dit bij aan de versterking van de rechtstaat.

Om te zorgen dat opgedane ervaringen kunnen worden meegenomen in de uiteindelijke vormgeving van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, is het WODC verzocht de vijf pilots te evalueren. Bij iedere pilot waren de algemene evaluatiecriteria of de voorgenomen wettelijke regeling volstaat, of dat deze wellicht bijstelling of aanvulling behoeft en of het de beoogde verbetering oplevert. Tevens is de vraag gesteld of en zo ja welke flankerende maatregelen nodig zijn. Eveneens is getracht de financiële uitvoeringsconsequenties die voortvloeien uit de voorgenomen wettelijke regeling in kaart te brengen.

De evaluatie heeft plaatsgevonden in twee deelonderzoeken.

Het rapport '*Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële procedure en Mediation in Strafzaken*'. Dit rapport ziet op de pilotprojecten Prejudiciële procedure en Mediation in Strafzaken. Dit onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit Utrecht.

Het rapport '*Evaluatie Innovatiewet Strafvordering Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*'. Dit rapport ziet op de pilotprojecten Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie. Dit onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoekers van onderzoeksbureaus Dialogic en De strafzaak.

Hieronder worden de bevindingen per pilot op hoofdlijnen beschreven.

#### Prejudiciële procedure:

In navolging van de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken en in belastingzaken, introduceert de Innovatiewet Strafvordering deze mogelijkheid voor strafzaken.

De prejudiciële procedure is tijdens de pilotperiode één keer toegepast. In die procedure hebben de rechtbank Overijssel en de rechtbank Noord-Nederland over dezelfde thematiek één prejudiciële vraag respectievelijk zeven prejudiciële vragen gesteld. Deze vragen zijn door de Hoge Raad samengenomen en gezamenlijk behandeld. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van meer prejudiciële vragen is gelegen in de relatief korte looptijd van de pilot. Bij de introductie van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen in civiele procedures in 2012, duurde het enkele jaren voordat op grotere schaal van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt. Het beperkte gebruik van de procedure betekent volgens de onderzoekers dan ook niet dat de procedure geen meerwaarde heeft. Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen zij dat de prejudiciële procedure kan bijdrage aan de kwaliteit van het strafproces door de feitenrechter te ondersteunen in het nemen van beslissingen. Daarnaast verwachten de onderzoekers dat de procedure zal leiden tot een afname van het aantal cassaties en daarmee zal bijdragen aan een efficiëntere rechtspraak.

#### Mediation in Strafzaken:

De pilot Mediation in Strafzaken richt zich op het gebruik van mediation in de fase van berechting. Mediation heeft al een wettelijke grondslag in artikel 51h Sv dat bepaalt dat het Openbaar Ministerie bemiddeling in een zo vroeg mogelijk stadium bevordert en dat de rechter daarmee bij de strafoplegging rekening houdt. Dit is een algemene bepaling op basis waarvan mediation in verschillende stadia van het strafproces kan worden beproefd. De nieuwe regeling heeft specifiek betrekking op de fase waarin het onderzoek ter terechtzitting is begonnen en de zaak onder de rechter is. Het schetst de procedure waarbinnen het instrument van mediation in de fase van de berechting kan worden gebruikt. De regeling introduceert daarnaast een nieuwe modaliteit om een strafzaak te beëindigen in het geval van een geslaagde mediation: de zogenaamde eindezaakverklaring.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

Uit het onderzoek blijkt dat er beperkt gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van de eindezaakverklaring. In totaal zijn er gedurende de pilotperiode 15 eindezaakverklaringen uitgesproken. Over het nut en de noodzaak van deze nieuwe modaliteit lopen de meningen uiteen. Binnen de Rechtspraak is men gematigd positief, terwijl officieren van justitie de meerwaarde over het algemeen niet zien. Bij een reflectie op de vraag of de wettelijke regeling effectief en doelmatig is speelt het probleem dat de regeling op een aantal onderdelen niet is uitgewerkt en bepaalde vragen in parlementaire stukken nog niet (afdoende) zijn geadresseerd. Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de precieze doelstellingen van de regeling waardoor het lastig is om de effectiviteit van de procedure en het instrument van de eindezaakverklaring te beoordelen. Ook spelen meer principiële punten zoals de vraag of de rechter wel voorwaarden kan opleggen zonder dat daaraan een formele vaststelling van schuld is voorafgegaan. De onderzoekers bevelen aan om de pilot voort te zetten, zodat meer ervaring kan worden opgedaan met de regeling. Om dergelijk extra ervaring van waarde te laten zijn voor een evaluatie lijkt het de onderzoekers raadzaam om eerst de onduidelijkheden die spelen weg te nemen. Het probleem omtrent beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid blijft zich anders voordoen.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

#### Gegevens na beslag (GNB):

De Innovatiewet Strafvordering heeft door de invoering van de artikelen 556 en 557 Sv een wettelijke basis gegeven voor het na inbeslagneming van een apparaat kennismaken en vastleggen van gegevens die later op dat apparaat zijn vastgelegd en voor het uitvoeren van een netwerkzoeking na inbeslagneming. Artikel 558 Sv maakt het mogelijk om maatregelen te treffen waarmee een biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk ongedaan kan worden gemaakt. Deze bevoegdheid kon op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad ook voor aanvang van de pilot al worden toegepast.

De onderzoekers concluderen dat de pilotbevoegdheden (art. 556 en 557 Sv) een verbetering van de strafvordering opleveren. De wettelijke regeling van de opsporingsbevoegdheden in het huidige Wetboek van Strafvordering loopt achter op de digitale wereld waarbinnen strafbare feiten worden begaan. De onderzoekers concluderen dat de voorgenomen wettelijke regeling voorziet in een sterke behoefte van de pilotorganisaties en dat het noodzakelijk is om de pilotbevoegdheden, ook na beëindiging van de pilot, te kunnen toepassen.

#### Audiovisuele registratie (AVR):

De pilot Audiovisuele registratie (AVR) bestaat uit drie subpilots: camerabeelden, opnamen van verdachtenverhoren en opnamen van het onderzoek ter terechtzitting.

#### *Camerabeelden*

Binnen deze subpilot is het toegelaten om camerabeelden verkort te verbaliseren en de camerabeelden bij de processtukken te voegen. De onderzoekers concluderen onder meer dat het een verbetering van de strafvordering oplevert om camerabeelden standaard bij de processtukken toe te voegen en de camerabeelden korter te verbaliseren dan in de reguliere opsporingspraktijk het geval is. Volgens de onderzoekers hoeft deze werkwijze niet in de wet te worden vastgelegd. De reden hiervoor is dat uit de wet niet volgt wat de inhoud van een volledig pv dient te zijn, terwijl evenmin is omschreven wat de inhoud van een verkort pv zou moeten zijn. De onderzoekers concluderen daarnaast dat het wenselijk is dat er werkafspraken worden gemaakt en nagekomen tussen de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak over het maken van compilaties, de verbalisering van camerabeelden en de bestandsformaten waarin camerabeelden worden aangeleverd.

### *Opnamen verdachtenverhoren*

In deze subpilot is geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij verdachtenverhoren audiovisueel worden opgenomen en verkort worden geverbaliseerd. Zowel het verkorte pv als de opname van het verhoor wordt bij de processtukken gevoegd.

De onderzoekers concluderen dat de nieuwe werkwijze geen verbetering van de strafvordering oplevert. Er is op dit moment geen sprake van een adequaat alternatief voor een volledig pv. Omdat het verkorte pv onvoldoende informatie over het verhoor geeft, is het noodzakelijk de opname uit te luisteren. Dat kost zeer veel tijd, terwijl het doorgaans geen extra informatie oplevert ten opzichte van een volledig pv. Het verdient volgens de onderzoekers daarom geen aanbeveling om de pilotwerkwijze in te voeren.

De onderzoekers bevelen aan te onderzoeken of het wenselijk is om verdachtenverhoren in meer gevallen (dan in de huidige Instructie) op te nemen. Wanneer verdachtenverhoren worden opgenomen, zou het efficiënt kunnen zijn om deze met behulp van *speech-to-text-software* om te zetten in geschreven tekst. Bij de politie wordt momenteel de Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS) ontwikkeld. De onderzoekers bevelen aan om in een beperkt aantal zaken te onderzoeken of met behulp van GDAS bruikbare en betrouwbare pv's kunnen worden opgesteld.

### *Opnamen van het onderzoek ter terechtzitting*

In deze subpilot zijn zittingen auditief opgenomen, waarna de opnames en verkorte pv's bij de processtukken zijn gevoegd. Uit onderzoek blijkt dat bij de uitvoering van de pilot is gekozen om auditieve opnamen te maken die vervolgens met *speech-to-tekst-software* worden getranscribeerd. Het transcript was bedoeld als hulpmiddel bij het uitluisteren van de opnames. Voor zover gebruik is gemaakt van het transcript is de conclusie van de onderzoekers dat het geen bruikbaar hulpmiddel is om de inhoud van de opname vast te stellen. De onderzoekers concluderen dat de nieuwe werkwijze geen verbetering van de strafvordering oplevert. Er is op dit moment geen sprake van een adequaat alternatief voor het volledige pv. Het ten behoeve van de verbalisering opnemen van zittingen kan in bepaalde gevallen nuttig zijn, maar het verdient volgens de onderzoekers geen aanbeveling om dit standaard te doen.

### Hulpofficier van justitie (hOvJ's):

In deze pilot is ervaring opgedaan met de uitoefening van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden door aangewezen hulpofficieren van justitie (hOvJ's). Het gaat om het vorderen van bepaalde soorten gegevens (niet-identificerende historische gegevens en toekomstige gegevens) en het inzetten van de IMSI-catcher (apparatuur waarmee het unieke 15-cijferige IMSI-nummer van een telefoon kan worden achterhaald). Verder zijn bevoegdheden in verband met de teruggave van in beslag genomen voorwerpen door hOvJ's toegepast. Deze pilotbevoegdheden komen buiten de pilot alleen aan toe aan de officier van justitie (OvJ).

De onderzoekers concluderen dat de nieuwe werkwijze een verbetering van de strafvordering oplevert wanneer de bevoegdheden tot het vorderen van bepaalde soorten gegevens aan aangewezen hOvJ's worden toegekend. Vorderingen worden op deze wijze sneller afgegeven, wat in concrete zaken invloed kan hebben op de mogelijkheden om strafbare feiten op te helderen. Volgens de onderzoekers zouden niet alle hOvJ's standaard de bevoegdheden moeten krijgen, onder meer omdat het afgeven van vorderingen opleiding en ervaring vereist. De aanbeveling tot het toekennen van de bevoegdheden geldt ook niet voor het vorderen van die gegevens in geval van verdenking van georganiseerde criminaliteit of

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

terroristische misdrijven. Ook de bevoegdheid tot de inzet van de IMSI-catcher kan volgens de onderzoekers het beste bij de OvJ worden belegd, omdat over de vervolgbevoegdheden vaak ook de OvJ zal moeten beslissen. Daarnaast vergt toepassing van de IMSI-catcher beleidsmatige afwegingen.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

Het toekennen van de bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van in beslag genomen voorwerpen aan hOvJ's levert volgens de onderzoekers een verbetering op van de strafvordering. Een zwaarwegend argument hierbij is dat rechthebbenden beduidend sneller hun eigendommen terug kunnen krijgen. De onderzoekers concluderen dat anders dan waarin de Innovatiewet Strafvordering nu voorziet, alle hOvJ's bevoegd kunnen worden gemaakt tot toepassing van deze bevoegdheid.

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

#### 4.1. Politieke context

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke (onderdelen van de) pilots vallen onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Justitie en Veiligheid.

|                    | Prejudiciële procedure | Mediation in Strafzaken | Hulpofficier van justitie | Gegevens na beslag | AVR |
|--------------------|------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|-----|
| <b>MJenV</b>       |                        |                         |                           |                    |     |
| Opsporing          |                        |                         | X                         | x                  | x   |
| OM/vervolg         | x                      | x                       | x                         | x                  | x   |
| <b>SRb</b>         |                        |                         |                           |                    |     |
| Overall nieuw WvSv | x                      | x                       | x                         | x                  | x   |
| Rechtspraak        | x                      | x                       |                           |                    | x   |

#### 4.2. Financiële overwegingen

Vanuit het departement is budget en ondersteuning beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling en inrichting van de pilots. De kosten komen met ingang van 2024 voor rekening van iedere pilotorganisatie. Bij verlenging van de pilots, dan wel voortzetting van de mogelijkheid tot uitoefening van de bevoegdheden tot aan inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, kan het vraagstuk van financiële dekking opnieuw gaan spelen. Mogelijk kunnen daarbij eventuele werklasteffecten worden betrokken in het algehele traject rondom financiering van structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek.

#### 4.3. Krachtenveld

De betrokken pilotorganisaties kunnen tot aan 30 september 2025 gebruik blijven maken van de mogelijkheden uit de Innovatiewet Strafvordering. De wet geldt immers tot aan 30 september 2025. Als de wens er is om ook na 30 september 2025 - en mogelijk tot inwerkingtreding van het nieuwe wetboek - gebruik te maken van de mogelijkheden uit de Innovatiewet Strafvordering, dan is het nodig en ook mogelijk om de wet te verlengen. De evaluatie kan dienen als basis om te besluiten de wet te verlengen.

Het besluit of de Innovatiewet Strafvordering (op onderdelen) moet worden verlengd en zo ja of de mogelijkheden moeten worden voortgezet in de vorm van een pilot ligt op dit moment ter bespreking voor aan de pilotorganisaties. Bij enkele pilots hebben de organisaties verschillende type ervaringen opgedaan en dienen zij nog op één lijn te komen wat betreft de keuze(s) voor een eventueel vervolg. De uiteindelijke keuzes worden verwoord in de beleidsreactie die voor het einde van het jaar wordt toegezonden aan de Kamer.

#### 4.4. Communicatie

Communicatie rondom de publicatiedatum van het evaluatieverslag (30 september 2024) en de beleidsreactie (voor het einde van dit jaar) wordt afgestemd met de communicatieafdelingen van de betrokken pilotorganisaties en de Directie Communicatie van het departement.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtsbestel  
Rechtspraak en Geschilopl.

## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

### **5.1. Toelichting**

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Datum**  
18 september 2024

**Onze referentie**  
5767160

#### **Bijlagen:**

- 1) Aanbiedingsbrief Tweede Kamer, 18 september 2024.
- 2) Aanbiedingsbrief Eerste Kamer, 18 september 2024.
- 3) Samenvatting rapport '*Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële procedure en Mediation in Strafzaken*'.
- 4) Het rapport '*Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële procedure en Mediation in Strafzaken*'.
- 5) Samenvatting rapport '*Evaluatie Innovatiewet Strafvordering Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*'.
- 6) Het rapport '*Evaluatie Innovatiewet Strafvordering Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie*'.