

Vergaderjaar 2024–2025

36 784

Verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 mei 2025 en het nader rapport d.d. 4 juli 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2025, no. 2025000999, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid te doen komen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2025, nr. W16.25.00102/II, bieden wij U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In het navolgende gaan wij in op de opmerkingen van de Afdeling.

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2025, no. 2025000999, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot verlenging en wijziging van Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering), met memorie van toelichting.

De Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering strekt ertoe bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering te verlengen totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Met de Innovatiewet zijn nieuwe procedures in het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om gedurende twee jaar mee te experimenteren. De meeste experimenten

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zijn succesvol verlopen. Daarom is de bedoeling dat deze procedures worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Om in de tussentijd van deze procedures gebruik te kunnen maken, wordt de werkingsduur van de bepalingen die hierop betrekking hebben verlengd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de keuze om bepaalde bepalingen te verlengen. De Afdeling ziet echter aanleiding om een opmerking te maken over de beoogde verlenging van bepalingen die getest zijn in de pilots audiovisuele registratie. De pilots met camera-beelden en verdachtenverhoren lieten zien dat de nieuwe werkwijze negatieve gevolgen voor de werklast had. Van deze bepalingen wordt nu dan ook geen gebruik gemaakt. Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de bevoegdheid van de rechter om een bevel te geven dat van de zitting een geluids- en of beeldopname wordt gemaakt. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om deze bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Tot slot adviseert de Afdeling te reflecteren op lessen die uit de Innovatiewet kunnen worden getrokken voor toekomstige experimentele wet- en regelgeving. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en/of de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van de Verlengingswet

De Innovatiewet en de Verlengingswet zijn onderdeel van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering. Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek ontstond bij organisaties in de strafrechtketen de wens om onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk te beproeven. Op die manier kon worden gezien of deze onderdelen daadwerkelijk een verbetering van het strafproces vormen, of de voorgestelde regelingen nog aanpassing behoeven en wat de uitvoeringsconsequenties zijn en of flankerend beleid nodig is.²

Met de Innovatiewet zijn vijf onderdelen in titel X van het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om hiermee te experimenteren.³ De onderwerpen zijn:

- 1. de prejudiciële procedure,*
- 2. het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming,*
- 3. opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel,*
- 4. bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en*
- 5. mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.*

Op deze verschillende onderdelen zijn pilots gestart na de inwerking-treding van de Innovatiewet op 1 oktober 2022.⁴ Deze pilots hebben twee jaar geduurd en zijn in twee onderzoeken in opdracht van het WODC geëvalueerd.⁵ Uit de evaluaties blijkt dat de meeste onderdelen van de Innovatiewet tot een verbetering van het strafproces leiden. Ook onder

² Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 3, p. 1–2.

³ Wet van 22 juni 2022 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Stb. 2022, 276.

⁴ Besluit van 15 september 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering en het Besluit innovatie strafvordering, Stb. 2022, 362.

⁵ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024. F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafsaken, september 2024.

organisaties in de strafrechtstketen is er steun om deze onderdelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen.

Voor de prejudiciële procedure, het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming en opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel geldt dat deze onderdelen al zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁶ Voor de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zullen in de tweede aanvullingswet voorzieningen worden getroffen.

De organisaties in de strafrechtstketen hebben de wens uitgesproken dat een aantal onderdelen uit de Innovatiewet worden verlengd totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Deze bepalingen komen namelijk op 1 oktober 2025 te vervallen, tenzij voor die datum een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin iets anders wordt bepaald.⁷

De Verlengingswet verlengt de duur van de Innovatiewet totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt.⁸ Daarnaast vervallen enkele artikelen en worden enkele artikelen gewijzigd. Hierdoor worden procedures die met de Innovatiewet in het wetboek waren opgenomen, weer uit het wetboek gehaald. Het gaat om de bevoegdheid van de hulpofficier om gegevens van derden te vorderen en om het opmaken van een verkort-proces verbaal van de zitting.⁹ Verder worden twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht bij mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.¹⁰ Andere aanbevelingen uit de evaluaties worden verwerkt in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹¹

Leeswijzer

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt per pilot beschreven wat de uitkomsten van de evaluatie zijn, hoe de organisaties in de strafrechtstketen hebben gereageerd en welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze om bepalingen wel of niet te verlengen. De Afdeling heeft begrip voor deze keuzes. Zij ziet enkel aanleiding om over de beoogde verlenging van bepalingen over het gebruik van opnamen als onderdeel van de verslaglegging (punt 2) een opmerking te maken. Verder maakt de Afdeling een opmerking over de lessen die kunnen worden getrokken uit de Innovatiewet voor de toekomst (punt 3).

2. Audiovisuele registratie

Eén van de onderdelen van de Innovatiewet betreft het gebruik van opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.¹² Dit onderdeel wordt kortweg aangeduid als audiovisuele registratie (AVR). De pilot AVR bestond uit drie subpilots:

- 1. AVR camerabeelden,*
- 2. AVR verdachtenverhoren en*

⁶ Deze wet is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer.

⁷ Artikel IV van de Innovatiewet, Stb. 2022, 276.

⁸ Artikel I van de Verlengingswet.

⁹ Artikel II, onderdelen A-C, van de Verlengingswet.

¹⁰ Artikel II, onderdeel D en E, van de Verlengingswet.

¹¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Stand van zaken van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering.

¹² Artikel 559 tot en met 569 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

3. AVR ter terechtzitting.

De kern van deze pilots was dat het proces-verbaal niet volledig werd uitgewerkt als een opname beschikbaar was. In plaats daarvan werd een verkort proces-verbaal opgesteld om te beschrijven wat op de opname te zien en/of te horen was. Dit verkorte proces-verbaal werd met de opname toegevoegd aan de processtukken.

a. AVR camerabeelden en verdachtenverhoren

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op de verslaglegging door opsporingsambtenaren verlengd. Dit zijn de bepalingen waarmee tijdens de pilots AVR camerabeelden en AVR verdachtenverhoren is geëxperimenteerd. Uit de pilot AVR camerabeelden blijkt volgens de onderzoekers dat het standaard toevoegen van camera-beelden een verbetering van het strafproces vormt. Het effect van de werkwijze in de pilot op de werklast van de politie is volgens de evaluatie «verwaarloosbaar». De werklast van het OM, de rechtspraak en de advocatuur neemt wel toe bij het standaard verstrekken van de camera-beelden omdat deze beelden dan vaker moeten worden bekeken. Hoe organisaties uit de strafrechtketen aankijken tegen de pilot AVR camera-beelden en een eventueel gevolg, blijkt niet uit de toelichting.

Uit de pilot AVR verdachtenverhoren blijkt dat verkorte processen-verbaal van een verdachtenverhoor onvoldoende bruikbaar zijn voor vervolgonderzoek en de berechting. Het uitluisteren van de opnamen kost proces-deelnemers bovendien veel tijd.¹³ De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie zien geen meerwaarde in de nieuwe werkwijze bij verdachtenverhoren. Zij vinden het volgens de toelichting onwenselijk dat deze mogelijkheden langer kunnen worden toegepast of worden gehandhaafd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De politie en bijzondere opsporingsdiensten hebben de zorg geuit dat het laten vallen van deze bepalingen wellicht toekomstige (technische) ontwikkelingen remt omdat de wet niet langer een grondslag biedt voor nieuwe pilots.

Met de voorgestelde verlenging wordt beoogd in te spelen op technologische ontwikkelingen. In de toelichting wordt onderkend dat de werkwijzen die beproefd zijn op dit moment weinig meerwaarde blijken te hebben. Technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst, zoals van speech-to-text technologie, kunnen daarin verandering brengen. Het is volgens de toelichting van belang dat de wettelijke mogelijkheden voor de pilots dan nog meteen beschikbaar zijn, zodat in overleg met de ketenpartners een nieuwe pilot kan worden gestart. De komende periode wordt onderzocht op welke manier de AVR-bepalingen behouden blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele wijzigingen worden door middel van de tweede aanvullingswet in het nieuwe wetboek verwerkt.¹⁴

De Afdeling wijst erop dat de Innovatiewet bedoeld was om in de praktijk te beproeven of bepaalde innovaties een verbetering van het strafproces vormden. Met de beperkte werkingsduur van de Innovatiewet is «het tijdelijke en experimentele karakter van de regelgeving» tot uitdrukking gebracht, aldus de toelichting bij de Innovatiewet.¹⁵ Uit de pilots en de

¹³ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 153.

¹⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁵ Kamerstukken 2020–21, 35 869, nr.3, p. 3, zie ook Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

reacties van de ketenpartners komt naar voren dat de bepalingen met betrekking tot de verslaglegging van opsporingsambtenaren weinig meerwaarde hebben. Deze worden op dit moment in de praktijk dan ook niet meer gebruikt. Ook zijn er geen concrete plannen voor pilots waarvoor het behoud van voorgenoemde bepalingen noodzakelijk is.

Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen. Omdat er nog geen plannen zijn voor een nieuwe pilot, is onduidelijk wat het doel van een eventuele nieuwe pilot zal zijn, wat voor onderzoek wordt uitgevoerd, of deze op draagvlak kan rekenen en hoe deze pilot zal worden geëvalueerd. De wet omschrijft bovendien niet hoe uitgebreid of gedetailleerd een proces-verbaal moet zijn.¹⁶ Dit laat mogelijk meer ruimte voor experimenten, waaronder met het gebruik van speech-to-text software, dan tot nu toe werd aangenomen. Dit roept de vraag op of een specifieke grondslag in het huidige Wetboek van Strafvordering voor experimenten met minder uitgebreide processen-verbaal noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Aan dit advies is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting meer in detail in te gaan op technologische ontwikkelingen die mogelijk kunnen leiden tot een nieuwe pilot inzake audiovisuele registratie (AVR). Daartoe is paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

De Afdeling advisering merkt terecht op dat de wettelijke bepalingen over het reguliere proces-verbaal van de opsporingsambtenaar toelaten dat zo'n proces-verbaal wordt opgemaakt met de ondersteunende hulp van speech-to-text-software en ook dat die bepalingen – afgezien van artikel 29a van het Wetboek van Strafvordering waarin voorschriften zijn opgenomen waaraan het proces-verbaal van het verdachtenverhoor moet voldoen – geen nadere voorschriften bevatten over hoe uitgebreid of gedetailleerd het proces-verbaal moet zijn. De vervolgvraag van de Afdeling of dit meebrengt dat de AVR-bepalingen kunnen worden geschrapt omdat de bepalingen over het reguliere proces-verbaal al voldoende mogelijkheden bieden voor een toekomstige pilot, moet echter ontkennend worden beantwoord. Het is gezien de in de memorie van toelichting geschetste ontwikkelingen namelijk goed denkbaar dat bij het opzetten van een nieuwe pilot behoefte zal bestaan aan de wettelijke mogelijkheid om daaraan – ondersteund door technologie – invulling te geven door een combinatie van een opname en een verkort proces-verbaal dat niet (in elk opzicht) voldoet aan de uit de artikelen 152 en 29a Sv voortvloeiende eisen voor een regulier proces-verbaal. Het is daarom niet gewenst die mogelijkheid te laten vervallen.

b. AVR ter terechtzitting

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op het maken van een verkort proces-verbaal ter terechtzitting geschrapt. In de evaluatie van de pilot AVR ter terechtzitting is geconcludeerd dat het maken van een verkort proces-verbaal in combinatie met opnamen geen verbetering vormt ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij een volledig proces-verbaal van de zitting wordt gemaakt.¹⁷ Deze werkwijze

¹⁶ Zie B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 141–142, 145.

¹⁷ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 170–171.

leidde namelijk tot een forse toename van de werklast en materiële kosten, terwijl de meerwaarde voor de betrokken organisaties beperkt was.¹⁸

Wel blijft met de Verlengingswet de mogelijkheid behouden dat de rechter kan bepalen dat van het onderzoek op de zitting een opname van geluid of beeld en geluid wordt gemaakt.¹⁹ Dit kan volgens de toelichting nuttig zijn als «extra controlemiddel en als hulpmiddel voor de griffier bij het uitwerken van het proces-verbaal van de terechtzitting».²⁰ In de evaluatie is hierover opgemerkt dat de griffier in de praktijk soms een geluids-opname maakt voor eigen gebruik als het type zitting daar aanleiding voor geeft, bijvoorbeeld als deskundigen worden gehoord.²¹

Met het opnemen van de zitting in de Verlengingswet wordt een ander doel beoogd dan in de Innovatiewet. Uit de toelichting bij de Innovatiewet blijkt immers dat deze bevoegdheid verband hield met het maken van een verkort proces-verbaal.²² Dit proces-verbaal en de opname werden dan als processtukken in het strafdossier gevoegd.²³ De rechter kon de opname vervolgens als zelfstandig bewijsmiddel gebruiken bij de bewezenverklaring.

In de Verlengingswet wordt de mogelijkheid tot het maken van een verkort proces-verbaal echter geschrapt. Dit roept de vraag op hoe de opnames van de zitting in strafvorderlijke zin moeten worden beschouwd. Wordt een opname als processtuk aan het dossier toegevoegd? Kunnen partijen een opname vorderen als zij het oneens zijn met de weergave van de zitting in het proces-verbaal? Deze vragen zijn onder meer relevant voor de bescherming van de privacy van de personen die op de opname te horen of te zien zijn. Als opnamen enkel voor gebruik van de griffier zijn, kunnen hiervoor andere waarborgen gelden dan wanneer deze opnamen onderdeel zijn van het strafdossier.

Het is verder de vraag of het Wetboek van Strafvordering de aangewezen plek is om regels te stellen voor het maken van opnamen voor gebruik van de griffier. Het Wetboek van Strafvordering is immers niet primair bedoeld om interne werkprocessen bij de rechtspraak te organiseren. In het wetboek worden bijvoorbeeld geen regels gesteld voor de wijze waarop met persoonlijke zittingsaantekeningen van rechters en griffiers wordt omgegaan of onder welke voorwaarden journalisten opnames mogen maken van een strafzaak. Dergelijke zaken worden meestal ondervangen in interne regels binnen de rechtspraak. Dit ligt ook voor de hand gelet op het feit dat deze vraagstukken niet alleen bij de strafrechter, maar ook bij de burgerlijk rechter en de bestuursrechter spelen. Dit roept de vraag op of regels voor het maken van opnamen niet voor de hele rechtspraak moeten gelden en of een wettelijke grondslag daarvoor noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om de bevoegdheid van de rechter om te bepalen dat ter zitting een opname van geluid en/of beeld wordt gemaakt in het Wetboek van Strafvordering op te

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁹ Artikel 562 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

²⁰ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel II, onder A en B.

²¹ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 171.

²² Zie de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 562 e.v.

²³ Artikel 566, eerste lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering.

nemen. Indien deze noodzaak onvoldoende blijkt, adviseert zij deze bevoegdheid te schrappen.

De bevoegdheid van de rechter om van het onderzoek op de terechtzitting een opname van geluid en/of beeld te maken is neergelegd in artikel 562 Sv.

Deze bepaling staat in verband met artikel 566 Sv, dat kortgezegd inhoudt dat in het geval een opname van geluid en/of beeld is gemaakt van het onderzoek op de terechtzitting, de voorzitter kan bepalen dat een verkort proces-verbaal van de terechtzitting wordt opgemaakt. Aangezien wordt voorgesteld om artikel 566 Sv te schrappen, wordt vanwege die samenhang tussen de twee artikelen voorgesteld om ook artikel 562 Sv te schrappen en aldus te voldoen aan het advies van de Afdeling.

3. Lessen voor de toekomst

De Innovatiewet vormt een variant op experimenteerwetgeving. Er is strikt genomen geen sprake van een «experiment» in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen gaan immers uit van experimenten waarbij via een lagere regeling wordt afgeweken van de wet in formele zin. Bij de Innovatiewet is echter gekozen voor een regeling bij een formele wet. Dit neemt niet weg dat de aard en de doelstelling van de Innovatiewet overeenkomsten vertoont met reguliere experimenteerregelingen.

In de toelichting wordt niet gereflecteerd op de gemaakte keuze om een vorm van experimenteerwetgeving in te zetten om ervaringen op te doen met bepaalde onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Heeft de Innovatiewet de gewenste inzichten opgeleverd? Leenden alle onderdelen zich voor een experiment? Zijn de onderzoeken methodologisch verantwoord verlopen? Is de parlementaire betrokkenheid voldoende gewaarborgd?²⁴ Toekomstige experimenten zouden kunnen profiteren van reflecties op dergelijke vragen.

In het bijzonder roepen de evaluaties de vraag op of de looptijd van de onderzoeken voldoende is geweest om de benodigde data voor de evaluaties op te halen. De Innovatiewet kende een looptijd van drie jaar,²⁵ maar de evaluaties moesten al twee jaar na inwerkingtreding aan de Tweede Kamer worden aangeboden.²⁶ Vooral bij de pilots prejudiciële vragen²⁷ en AVR²⁸ lijkt de beperkt beschikbare tijd de onderzoekers parten te hebben gespeeld bij het verzamelen van voldoende data.

De Afdeling adviseert in de toelichting te reflecteren op de voorgaande vragen.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, vormt de Innovatiewet Strafvordering een variant op reguliere experimenteerwetgeving waarbij in de wet wordt bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment wordt afgeweken van de wet. De Innovatiewet Strafvordering

²⁴ Zie Advies van de Afdeling advisering over de Innovatiewet Strafvordering, Kamerstukken II 2020/21, 35 869, nr. 4, paragraaf 2.

²⁵ De Afdeling advisering had in het advies bij de Innovatiewet zelf gesuggereerd om voor een looptijd van bijvoorbeeld drie jaar te kiezen.

²⁶ Artikel II van de Innovatiewet.

²⁷ F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafsaken, september 2024, p. 52.

²⁸ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024, p. 108–109.

betreft een experimenteerwet. Deze wet vindt zijn legitimatie in het streven naar een optimale voorbereiding van de inhoud van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zoals aangegeven in het nader rapport bij de Innovatiewet Strafvordering is het niet ongevoen dat de wetgever kiest voor een experimenteerwet; een wet in formele zin die niet alleen experimenten mogelijk maakt, maar die ook de kaders bepaalt waarbinnen experimenten moeten plaatsvinden. De uitwerking vindt dan plaats in de wet zelf. Dat is ook het geval bij de Innovatiewet Strafvordering.

Het doel van een experimenteerwet is om een bepaald instrument vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding van nieuwe wetgeving, waarmee dat instrument wordt ingevoerd, alvast op een kleine schaal in te voeren. Zo kan worden ontdekt of het nieuwe instrument werkt en of de in voorbereiding zijnde wetgeving eventueel nog moet worden bijgesteld (Kamerstukken II 35 869, 2020/21, nr. 4, p. 7). De vijf in de Innovatiewet opgenomen onderdelen leenden zich allemaal voor een experiment zoals bedoeld in die wet; namelijk het op kleine schaal beproeven van dat onderdeel vooruitlopend op het nieuwe wetboek, zodat het nieuwe wetboek later eventueel kan worden bijgesteld naar aanleiding van de uitgevoerde evaluaties.

Bij de opzet en uitvoering van de diverse pilots onder de Innovatiewet zijn de betrokkenheid en de inzet van de organisaties uit de strafrechtketen (verder: ketenpartners) van groot belang geweest. De ketenpartners hebben bij de totstandkoming van de Innovatiewet zelf gekozen voor deze onderdelen. Dat heeft eraan bijgedragen dat zij zich betrokken voelden bij en verantwoordelijk voelden voor het slagen van de pilots. Wij zijn de ketenpartners zeer erkentelijk voor hun inzet. Een algemene les die hieruit kan worden getrokken is dat het voor experimenteerwetgeving van groot belang is dat de organisaties die de nieuwe mogelijkheden in hun werkprocessen kunnen benutten, vanaf het begin worden betrokken op een wijze zoals bij de Innovatiewet het geval is geweest.

Naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling over de Innovatiewet Strafvordering is bij de totstandkoming van die wet gekozen om de mogelijkheid van verlenging slechts mogelijk te maken bij formele wet en niet bij algemene maatregel van bestuur, zodat parlementaire betrokkenheid is verzekerd. Eveneens is toen het advies van de Afdeling opgevolgd om een langere looptijd van de Innovatiewet op te nemen, namelijk drie jaar.

Het was echter wel van belang dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan profiteren van de opbrengsten uit de pilots van de Innovatiewet, zonder dat het wetgevingsprogramma als geheel vertraging zou oplopen (Kamerstukken I 35 869, 2021/22, C, p. 3). Dat is de reden dat het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Innovatiewet binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moest worden ingediend bij de beide Kamers. Ten tijde van de totstandkoming van de Innovatiewet was de gedachte immers nog dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering omstreeks 2026 in werking zou treden. Juist omdat de Innovatiewet zijn legitimatie vindt in het streven naar een optimale voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering werd het van groot belang geacht dat de uitkomsten van de evaluatie tijdig bekend zouden zijn, zodat deze nog mee konden worden genomen in het nieuwe wetboek.

De evaluatie heeft, zoals ook vermeld in de beleidsreactie op die evaluatie, ondanks de relatief korte periode van twee jaar belangrijke inzichten opgeleverd ten aanzien van de vijf nieuwe onderdelen. Het onderzoek is

uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), waarmee de wetenschappelijke en methodologische kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd. De onderzoekers hebben als algemene evaluatiecriteria gehanteerd of de voorgenomen wettelijke regeling volstaat, of deze wellicht bijstelling of aanvulling behoeft en of een pilot de beoogde verbetering oplevert. Daarnaast is onderzocht of, en zo ja welke, flankerende maatregelen noodzakelijk zijn. Per pilot is het relevante normatieve kader in kaart gebracht van de Innovatiewet Strafvordering, het buiten de pilot geldende recht en het voorgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering. Van de pilots zijn tussentijdse evaluatieverslagen opgesteld en zijn data met betrekking tot de toepassing van pilotprocedures en -bevoegdheden bijgehouden, deze resultaten zijn aan de onderzoekers ter beschikking gesteld en hebben bijgedragen aan de evaluatie. Daarnaast zijn er (schriftelijke) interviews uitgevoerd en zijn de voorlopige resultaten eerst gepresenteerd tijdens evaluatiebijeenkomsten waarvoor vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners zijn uitgenodigd. De suggesties die tijdens en naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn gedaan, hebben aanleiding gegeven voor aanpassing van het conceptrapport.

De onderzoekers geven wel aan dat in sommige pilots, door beperkt gebruik van de pilotmogelijkheden, het kwantitatief onderzoek beperkt is gebleven. Zo zijn de mogelijkheden ten aanzien van de beantwoording van prejudiciële vragen door de Hoge Raad tijdens de pilotperiode één keer toegepast en zijn in twee jaar tijd binnen de pilot Mediation 15 eindezaakverklaringen uitgesproken. De doorlooptijd van de pilots van twee jaar is relatief kort gebleken. Dit is mede van invloed geweest op de stelligheid van de conclusies die in de evaluatie over de pilots konden worden getrokken.

Het beperkte gebruik van de prejudiciële procedure in de eerste twee jaar betekent volgens de onderzoekers echter niet dat de procedure geen meerwaarde heeft. Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen zij dat de procedure kan bijdragen 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 cassatieberoepen en daarmee zal bijdragen aan een efficiëntere rechtspraak. Aanpassing van de wettelijke regeling is volgens de onderzoekers niet nodig.

Een van de algemene inzichten uit de evaluatie ziet op de verlenging van de mogelijkheden van de Innovatiewet tot aan het moment van inwerking-treding van het nieuwe wetboek. Zowel de onderzoekers als de betrokken ketenpartners zijn van mening dat het ongewenst is dat er een gat valt tussen het einde van de Innovatiewet (30 september 2025) en de inwerking-treding van het nieuwe wetboek (1 april 2029). Dat inzicht heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel tot verlenging van de Innovatiewet Strafvordering.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting in lijn met het bovenstaande aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Wij mogen U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel