

Vergaderjaar 2015–2016

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 326

VERSLAG VAN EEN RONDETAFLGESPREK

Vastgesteld 7 juni 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 19 mei 2016 gesprekken gevoerd over:

- **de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 28 oktober 2015 inzake de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (Kamerstuk 29 279, nr. 284).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De griffier van de commissie,
Nava

Voorzitter: Ypma
Griffier: Nava

Aanwezig zijn zeven leden der Kamer, te weten: Van Nispen, Van Oosten, Recourt, Swinkels, Van Tongeren, Van Toorenburg en Ypma.

Aanvang 14.04 uur.

Gesprek met:

- de heer D.V.A. Brouwer, advocaat
- de heer J.W. Fokkens, procureur-generaal Hoge Raad
- de heer B.F. Keulen, hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen
- de heer G. Knigge, advocaat-generaal Hoge Raad
- de heer P.A.M. Mevis, hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam
- de heer J.M. Reijntjes, emeritus hoogleraar

De **voorzitter**: Ik heet de belangstellenden en onze gasten van harte welkom. Fijn dat u hiernaartoe bent gekomen. Ik heet ook de collega's welkom bij dit rondetafelgesprek met deskundigen over het project Modernisering Wetboek van Strafvordering. Er zit een aantal heren aan tafel. Zij zijn vast zeer deskundig. Ik geef alle genodigden de gelegenheid om kort, in drie of vier minuten, iets te vertellen. Dan hebben we nog voldoende tijd voor het stellen en beantwoorden van vragen. Ik geef het woord aan de eerste spreker, de heer Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

De heer **Knigge**: Voorzitter. Ik had bij de voorbereiding gerekend op iets meer spreektijd, maar ik zal proberen om binnen drie of vier minuten ...

De **voorzitter**: Ik hanteerde even mijn gebruikelijke strakke discipline. Ik zie nu dat we langer de tijd hebben, dus ...

De heer **Knigge**: Ik ben blij dat ik me aan die discipline heb kunnen ontworstelen.

Voorzitter. Ik heb gelezen wat er in het vorige overleg is gewisseld met mevrouw Cleiren, mevrouw Spronken en de Minister. Een van uw zorgpunten is de vraag of er wel voldoende samenhang in alle voorstellen is. Een andere vraag is of er wel voldoende fundamentele doordinking heeft plaatsgehad van datgene waarop deze hele moderniseringsoperatie is gebaseerd. De vraag is wat je precies onder een fundamentele doordinking verstaat. Mevrouw Cleiren wijst er mijns inziens zeer terecht op dat wij een Nederlandse procestraditie hebben. In haar betoog klinkt ook een zekere zorg door dat deze procestraditie om zeep wordt geholpen. Als ik het goed begrijp, vergelijkt zij het Wetboek van Strafvordering met een oude villa. Zij zegt: het kan geen kwaad om die villa van tijd tot tijd te renoveren en zelfs wat uit te bouwen en te verbouwen, maar het beschadigen of verwaarlozen van de fundering zou funest zijn met het oog op de toekomst. Ik weet niet of ik het zo moet begrijpen dat je nooit aan de fundamentele discussie van het Wetboek van Strafvordering mag komen en wat dan een fundamentele discussie is. Ik denk dat mevrouw Cleiren wel gelijk heeft dat het heel belangrijk is dat je, als je over een nieuw Wetboek van Strafvordering nadenkt, dat niet ergens in een maatschappelijk vacuüm moet doen, maar dat je je vertrekpunt wel degelijk moet kiezen in het strafproces zoals dat als historisch geworteld gegeven in Nederland wordt gepraktiseerd. Dat moet het uitgangspunt van denken zijn. Vervolgens moet je bekijken of de uitgangspunten die aan dat strafproces ten grondslag liggen, in deze tijd nog te handhaven zijn. In mijn ogen moet je wel degelijk ook over de fundamentele discussie van het Wetboek van Strafvordering nadenken. Als je dan tot de conclusie komt dat bepaalde uitgangspunten nog uitstekend functioneren, is er geen reden om die

overboord te zetten, hoewel het in theorie, als je naar andere landen kijkt, best goed mogelijk is om het anders te doen. Neem de vraag of wij in Nederland naar juryrechtspraak toe moeten. Je zou kunnen zeggen dat beroepsrechtspraak een van de fundamenten van onze procestraditie is. Het is natuurlijk denkbaar dat wij overstappen naar juryrechtspraak, maar ik denk dat dit geen probleem oplost waarmee wij in Nederland te maken hebben. In die zin heeft er geen fundamentele discussie op dat soort punten plaatsgevonden.

In mijn ogen heeft er wel een fundamentele discussie plaatsgevonden over die uitgangspunten die wellicht problemen opleveren. Dat is gebeurd in het project Strafvordering 2001. Ik wil benadrukken dat dit destijds geen moderniseringsoperatie is geweest. Het is een grondslagenonderzoek geweest, dat op initiatief van de universitaire wereld, in het bijzonder de universiteiten van Groningen en Tilburg, tot stand is gekomen. Het was geen onderzoek in opdracht. Wel is het gefinancierd door het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), maar toen lag er nog niet de idee aan ten grondslag dat er een nieuw Wetboek van Strafvordering moest komen. Dat was een stelling die mijn collega Groenhuijsen en ik eerder hadden betrokken. Wij wilden met dit project aantonen dat het inderdaad nodig was en dat het ook kon. Bij dat onderzoek zijn overigens niet alleen de universiteiten van Groningen en Tilburg betrokken geweest, ook van de universiteit van Rotterdam hebben diverse medewerkers aan het project meegewerkt. Een brede begeleidingscommissie met zwaargewichten, mag ik wel zeggen, heeft dat hele project begeleid. Professor Corstens, de latere president van de Hoge Raad, zat de commissie voor en de heer Fokkens, de latere procureur-generaal bij de Hoge Raad, maakte deel uit van deze commissie. Er zijn vier rondes geweest. Ieder rapport is gepresenteerd tijdens een soort congres waar bijna heel strafrechtelijk Nederland bij aanwezig was of in ieder geval aanwezig kon zijn. Er heeft een hele discussie plaatsgevonden over de resultaten van het onderzoek en uiteindelijk, toen het onderzoek was afgerond, heeft het Ministerie van destijds nog alleen Justitie besloten om op basis van dat grondslagenonderzoek, dat een breed draagvlak kende, een uitgebreid wetgevingsprogramma op touw te zetten. Dat is ook voor een groot deel uitgevoerd en heeft in ieder geval ook de steun van de Tweede en Eerste Kamer gekregen. Dat grondslagenonderzoek dat destijds is uitgevoerd, werd dus breed gedragen. Zelf was ik het natuurlijk eens met de uitkomsten, maar ik stond daarin niet alleen. Dat wil ik wel benadrukt hebben.

Wat heeft dat grondslagenonderzoek opgeleverd? Wij hebben, zoals ik al zei, vanuit de bestaande Nederlandse procestraditie gekeken hoe dat strafproces zich heeft ontwikkeld in de loop der jaren. Wij hebben gekeken waar het wetboek eigenlijk niet meer spoorde met het strafproces zoals dat in de praktijk gestalte kreeg, dus zoals er feitelijk werd geprocedeerd. Wij hebben ook gekeken waar de huidige wettelijke regelingen leidden tot resultaten die haaks stonden op datgene wat je wenselijk zou achten. Dat heeft geleid tot een paar ijkpunten die wij hebben onderscheiden.

Mevrouw Cleiren spreekt nog van gematigd accusatoir en gematigd inquisitoir. Dat is terminologie die wij in het project Strafvordering 2001 eigenlijk achter ons hebben gelaten, of in ieder geval hebben wij veel scherper geformuleerd wat daarmee wordt bedoeld. Enerzijds heb je de traditie van het inquisitoire proces. Die tref je over het algemeen op het vasteland van Europa aan. Anderzijds heb je de traditie van het accusatoire proces. Die vind je in Engeland. Wij hebben gezegd: wij moeten de goede elementen van de traditie van het inquisitoire proces behouden en de sterke kanten van het stelsel van het accusatoire proces daarmee in overeenstemming brengen. Dat was op zichzelf niet iets wat voor die tijd niet het geval was, maar wij hebben dat theoretisch veel beter verankerd. Wat zijn de sterke punten van het inquisitoire proces? Dat de materiële waarheidsvinding vooropstaat, dus dat wij garanties willen dat op basis

van onderzoek wordt vastgesteld dat de verdachte ook werkelijk de dader is, en niet dat er op basis van een guilty plea, dat misschien na moeizame onderhandelingen tot stand is gekomen, straffen worden uitgedeeld. De materiële waarheid dient de grondslag te zijn van de strafoplegging. Daaraan hebben wij willen vasthouden. Dat impliceert ook dat wij hebben willen vasthouden aan een actieve rechter, dus niet een rechter die lijdelijk als een soort scheidsrechter tussen de vechtende partijen staat, maar een rechter die actief verantwoordelijk is voor de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek en die de beslissing dus ook echt voor zijn rekening kan nemen. Voor de officier van justitie betekent het dat zijn positie niet in termen van winnen of verliezen moet worden vertaald. De officier van justitie, het Openbaar Ministerie, heeft ook tot taak om de procespositie van de verdachte te bewaken. Hij verliest dus niet als de verdachte wordt vrijgesproken. Sterker nog, een goede officier van justitie zal vrijspraak vorderen als hij tot de conclusie komt dat het bewijs er toch niet in zit. Dat zijn de sterke kanten van het inquisitoire proces. De sterke kanten van het accusatoire proces zijn uiteraard dat de verdediging, de verdachte met zijn advocaat, als een volwaardige procespartij wordt erkend en ook volwaardig de mogelijkheid moet krijgen om met gelijke wapenen stelling te nemen tegen het Openbaar Ministerie. Als je die beide gedachten combineert, kom je uit bij, wat wij hebben genoemd, een contradictoir proces op inquisitoire basis, iets in die geest. Beide elementen van de procestypes zijn op die manier verenigd. Ik wil wel meteen zeggen dat ik niet geloof in de stelling dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een accusatoire proces voorstaat, of dwingt in de richting van een adversarial proces. Het Europees Hof zegt dat er ruimte moet zijn voor adversarial argument. Met andere woorden, er moet ruimte zijn voor wat wij contradictoire gedingvoering noemen. Dat contradictoire element, het adversarial argument, is op zichzelf echter prima te verenigen met een proces dat op inquisitoire leest is geschoeid. Dat is onze stelling. Op basis van dat uitgangspunt hebben wij in Strafvordering 2001 profielen geschetst van de belangrijkste actoren in het proces: de rechter, de officier van justitie, de verdachte en het slachtoffer. Voor ons zijn dat ijkpunten geweest waarmee wij vervolgens tal van andere vragen hebben benaderd.

Daarnaast is een althans theoretisch belangrijke vernieuwing geweest dat wij uitdrukkelijk hebben onderkend dat het strafproces geen openeindfinanciering heeft, maar dat de maatschappelijke realiteit is dat de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld, beperkt zijn en dat dus ook de strafrechtelijke capaciteit beperkt is. Dat dwingt tot het stellen van prioriteiten, ook als het om rechtsbescherming gaat of om waarborgen. Je moet goed nadenken over de vraag waaraan je je zittingscapaciteit besteedt, waar je extra waarborgen eist en waar je denkt dat het wel een onsje minder kan.

Op basis daarvan hebben wij een driesporenmodel ontwikkeld. Het eerste spoor is buitengerechtelijke afdoening. Dat heeft zich uiteindelijk vertaald in het voorstel om de strafbeschikking in te voeren. Het tweede spoor is berechting door de rechter, maar dan op betrekkelijk eenvoudige wijze. Dat is ongeveer de politierechterzitting zoals wij die nu kennen. Het derde spoor, het zware spoor, is de meervoudige kamer. Daarvan hebben wij gezegd dat daar full dressed zou moeten worden geprocedeerd. Als het enigszins kan, moet de verdachte daarbij aanwezig zijn en als het enigszins kan, moeten ook alle getuigen, in ieder geval de getuigen wier verklaringen door de verdachte worden betwist, op de zitting worden gehoord. Dat is de gedachte. Naarmate er voor de verdachte meer op het spel staat, moeten er meer waarborgen zijn en naarmate er minder op het spel staat, kan worden volstaan met minder waarborgen. Op die manier hebben wij enerzijds recht kunnen doen aan het feit dat de middelen beperkt zijn. Anderzijds hebben wij kunnen aangeven waar beperkte middelen hun grenzen vinden. Op een gegeven moment moet je zeggen:

je kunt niet nog goedkoper procederen, want dan zak je onder het vereiste niveau van rechtsbescherming.

Een laatste, heel belangrijk punt is dat wij in het onderzoeksproject heel uitdrukkelijk de positie van het slachtoffer hebben aangegeven in het strafproces. Voor die tijd was dat stiefmoederlijk bedeed. Als je nagaat wat nu echt de meest fundamentele wijziging is die wij hebben voorgesteld, dan is dat wel het verankeren van de positie van het slachtoffer in het strafproces door aan te geven wat zijn positie is, hoe die zich verhoudt tot de positie van met name de verdachte, en hoe het recht doen aan het slachtoffer zich verhoudt met de eisen van een eerlijk proces. Daarover zijn in Strafvordering 2001 vrij vergaande voorstellen gedaan.

Dat was de grondslagendiscussie. Wij hebben ons beperkt tot grondslagen, wij hebben geen concrete, uitgewerkte voorstellen voor wetgeving gedaan. Dat was onze verantwoordelijkheid ook niet. Dat is een kwestie tussen regering, parlement en samenleving. Als je het over de fundamentele grotendeels eens bent, kan de uitwerking je nog voor keuzes plaatsen. Als wordt gezegd dat er geen stelselwijziging is beoogd met de nu voorgestelde moderniseringsoperatie, moet men zich het volgende realiseren. Dit is een operatie die komt nadat een aantal ingrijpende wijzigingen die wij in Strafvordering 2001 hebben voorgesteld ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het gaat om de invoering van de strafbeschikking, om een titel voor het slachtoffer in het Wetboek van Strafvordering en om de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek en gelijktijdig de versterking van de positie van de rechter-commissaris daarbij. Dergelijke majeure operaties zijn doorgevoerd. Je zou kunnen zeggen dat deze moderniseringsoperatie de afronding daarvan is.

Vervolgens ga je na hoe je van dat Wetboek van Strafvordering, waarin op onderdelen veranderingen zijn aangebracht, ook door partiële wetwijzigingen, weer een consistent wetboek kunt maken. In die zin zijn er geen nieuwe, fundamentele wijzigingen beoogd. De vraag wat nu precies een stelselwijziging is, kan leiden tot een enorme spraakverwarring. Het is maar de vraag wat je als ijkpunt kiest.

Neem de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek. Het stelsel van strafvordering zoals de wetgever van 1926 dat voor ogen stond, was in grote lijnen ook het stelsel van strafvordering zoals dat de wetgever van 1838 voor ogen stond. Dat was een stelsel waarin het vooronderzoek door de rechter-commissaris werd gedaan. Het voorbereidende onderzoek was destijds bijna per definitie een gerechtelijk vooronderzoek. De politie had daarin een heel bescheiden rol, namelijk het arresteren van de verdachte als het om heterdaad ging. Dan moest de verdachte zo snel mogelijk ingeleverd worden bij de officier van justitie en die diende zo snel mogelijk een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen als het een beetje serieuze criminaliteit was. Soms mocht de politie nog wel wat extra's doen. Dat werd dan geen opsporing genoemd, maar nasporing. Er was dus een heel beperkte rol voor de politie. De rechter-commissaris was de persoon die het voorbereidend onderzoek deed: het gerechtelijk vooronderzoek. Als je het daaraan afmeet, is de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek een paar jaar geleden een enorme stelselwijziging, maar als je het afmeet aan de praktijk aan het einde van de vorige eeuw, dan was het allang niet meer zo dat de rechter-commissaris onderzoeksrechter was, verantwoordelijk voor het eindonderzoek. Het opsporingsonderzoek had het hele gerechtelijke vooronderzoek allang verdrongen. De leiding en verantwoordelijkheid voor dat opsporingsonderzoek was bij het Openbaar Ministerie komen te liggen. De rechter-commissaris had een heel andere functie en positie gekregen, namelijk het bewaken van de rechten van de verdachte maar ook van de rechten van burgers. Denk aan een telefoontap of een doorzoeking. Je hoeft helemaal geen verdachte te zijn om getroffen te worden door allerlei ingrijpende onderzoeksmaatregelen. In die gevallen heeft de rechter-commissaris veel meer een rechtsbeschermende rol gekregen. Daaraan afgemeten is de positie van de rechter-

commissaris versterkt in 2012. Als je het vergelijkt met hoe de positie was, kun je zeggen dat de nieuwe wetgeving de positie heeft versterkt, in die zin dat de rechter-commissaris zijn rechtsbeschermende pretenties veel beter kan waarmaken.

Zo zou je ook kunnen kijken naar de strafbeschikking. Als je die afmeet aan het uitgangspunt van de strafvordering in haar oorspronkelijke vorm, namelijk dat uitsluitend de rechter degene was die straf oplegde, kun je zeggen: als de officier van justitie straf gaat opleggen, is dat een grote stelselwijziging. Dat is ook zo als je het vergelijkt met de situatie in 1926, toen de transactie maar mondjesmaat werd toegestaan door de wetgever. De transactie was alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Eind vorige eeuw werd op grote schaal getransigeerd. De buitengerechtelijke afdoening had een hoge vlucht genomen. Dat was niet in strijd met het stelsel, enkel en alleen omdat het geen straf werd genoemd maar afkoping van strafvervolging. In feite was het stelsel allang ondergraven, kun je zeggen. De invoering van de strafbeschikking is in feite een terugkeer naar of een heroriëntatie op de oorspronkelijke wortels van het Wetboek van Strafvordering, namelijk de inquisitoire traditie dat je eigenlijk geen straf mag opleggen als het bewijs niet fatsoenlijk geleverd is. Dat was bij de transactie zo. Het feit hoefde helemaal niet bewezen te zijn. Als de verdachte zei «ik vind het prima dat de strafvervolging wordt afgekocht, want dan sta ik in ieder geval niet als dader van een strafbaar feit bekend», werd er in feite gestraft zonder dat het bewijs was geleverd. De strafbeschikking berust wel op het feit dat er een schuldvaststelling is. Die vindt plaats door het Openbaar Ministerie. In die zin kun je je afvragen of het een stelselwijziging is of een terugkeer naar de oorspronkelijke uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering.

Zo zit het ook een beetje met de positie van de getuige. In het overleg dat hierover is gevoerd is veel te doen geweest over wat in de contourennota misschien een beetje ongelukkig de «beweging naar voren» is genoemd. Is dat nu een breuk met het stelsel dat aan het Wetboek van Strafvordering ten grondslag ligt? Deels is het weer de vraag wat je als uitgangspunt neemt bij je vergelijking. Ten aanzien van het strafproces van 1838 en zelfs ook voor een groot deel dat van 1926, zoals geconsolideerd door de wetgever, moet je inderdaad zeggen dat de wetgever er destijds van uit is gegaan dat alle getuigen in principe op de zitting werden gehoord en dat verklaringen alleen bruikbaar waren als bewijs als ze tijdens de zitting werden afgelegd. Er werden wel getuigen door de rechter-commissaris gehoord, maar getuigen werden niet beëdigd. De idee was namelijk dat de getuigenverklaringen toch niet voor het bewijs werden gebruikt.

Ik hoor een bel gaan. Is mijn tijd om, of ...?

De voorzitter: Ik wilde u inderdaad vragen om naar een afronding toe te gaan. Ik kondig alvast aan dat een aantal collega's straks naar de regeling van werkzaamheden in de plenaire zaal toe moeten. Dat loopt nu eenmaal dwars door de vergaderdagen heen. Dat geldt voor de heer Van Nispen en de heer Van Oosten. Ik denk dat wij hier wel verder kunnen gaan.

De heer Knigge: Ik was gebleven bij de getuigen. De oorspronkelijke idee was dat de rechter-commissaris de getuigen alleen voorlopig hoorde, een beetje vergelijkbaar met een parlementaire enquête, waarbij ook sprake is van voorverhoren. Die zijn alleen bedoeld om na te gaan welke getuigen je in het openbaar onder ede wilt horen. Zo was het strafproces destijds ook gedacht. Dat is radicaal veranderd als je naar de praktijk sinds 1926 kijkt. Dat is mede veroorzaakt door het beruchte de auditu-arrest van de Hoge Raad, kort na de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering. De Hoge Raad heeft gezegd: verklaringen die tegenover politieambtenaren zijn afgelegd mag je best gebruiken. Dat heeft natuurlijk een fundament onder het stelsel vandaan gehaald. Aan het eind van de vorige

eeuw was de situatie zo dat er zelden een getuige op de zitting werd gehoord. Daarvan heeft het Europees Hof vervolgens gezegd dat dit zich slecht verdroeg met artikel 6 van het EVRM over het strafrechtproces. Op basis daarvan is er een tegenontwikkeling tot stand gekomen. Er werden meer getuigen op een zitting gehoord en de Hoge Raad is ook veel strenger gaan toetsen op de afwijzing van getuigenverzoeken. Vervolgens is de vraag hoe je dat zo efficiënt mogelijk organiseert, gelet op de schaarse zittingscapaciteit die wij hebben. Wij zien veel dat pas op de zitting duidelijk wordt wat de wensen van de verdediging zijn ten aanzien van getuigen. Er wordt dus pas op de zitting beslist. Het is opmerkelijk dat veel advocaten er geen bezwaar tegen hebben dat de getuigen door de rechter-commissaris worden gehoord. Dat is op zichzelf misschien niet het grondmodel dat je uit het EVRM kunt afleiden, namelijk dat je getuigen op de zitting moet horen, maar als de verdediging er zelf mee instemt, is dat absoluut niet in strijd met artikel 6 EVRM. Het komt bovendien tegemoet aan legitieme belangen van getuigen die niet zelden ook slachtoffers zijn en er als een berg tegen opzien om in het openbaar te worden doorgezaagd. Dat je de getuigen bij de rechter-commissaris hoort, hoeft niet in strijd te zijn met het EVRM en het is ook niet in strijd met het EVRM om dat zo snel mogelijk te doen. Ik zou zelfs zeggen: integendeel. Hoe sneller je getuigen hoort en hun verklaringen vastlegt, hoe accurater en betrouwbaarder die zijn. Er is dus ook veel voor te zeggen om getuigen zo snel mogelijk in het vooronderzoek te horen, maar dan wel – dit is een van de vernieuwingen als gevolg van dit vernieuwingsproject – onder ede en in het bijzijn van niet alleen de advocaat van de verdachte, maar ook de verdachte zelf. Dat doet op zichzelf niets af aan de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter. Als de zittingsrechter zegt «ik wil de getuige toch op de zitting horen», dan kan dat natuurlijk altijd.

De **voorzitter**: Hartelijk dank voor deze toelichting. Ik geef het woord aan de heer Brouwer.

De heer **Brouwer**: Voorzitter. Ik heb mij niet voorbereid op een monoloog, maar ik wil wel reflecteren op hetgeen professor Knigge zojuist heeft gezegd en op hoe ikzelf mijn positie binnen de commissie ervaar, want dat is misschien het meest passende.

Voor zover ik kan zien, is het onderhavige wetgevingsproces niet gestart als effectuering of uitvoering van de plannen van de projectgroep Strafvordering 2001, maar in het kader van het project Versterking prestatie strafrechtketen. Dat project is vanaf de aanvang in het teken gezet van efficiency, bezuinigingen, besparingen en verbeteringen van de prestaties. Ik ben advocaat; die pet kan ik niet afzetten. Als advocaat heb ik altijd wat huiver voor efficiency. Als ik denk «wie maakt het meest efficiënt hamburgers», dan denk ik aan McDonald's. Maar als ik denk «wie maakt de beste hamburgers», dan denk ik niet aan McDonald's. Kwaliteit en efficiency zijn wat ongemakkelijke reisgenoten in dit verband. Als advocaat ben ik meer geïnteresseerd in de kwaliteit van het proces dan in de efficiency van het proces. Voor zover ik kan zien, is het project vooral gestart met wensenlijstjes, het inventariseren van efficiencywinsten die op onderdelen in de keten gemaakt zouden kunnen worden. Die wensenlijstjes zijn vervolgens als input gebruikt – nogmaals, voor zover ik kon zien – bij het opstarten van de herziening van het proces van strafvordering.

Mijn beeld is dat de samenhang in al die voorstellen nu, achteraf min of meer moet worden aangebracht. Ik vergelijk het maar een beetje met een homp klei. Vanaf verschillende kanten worden brokken klei op een draaitafel gegooid en pas in het proces van het opwaarderen en opwerken van die wensenlijstjes tot wetsteksten ontstaat er iets van een beeld waarin je een zekere samenhang zou kunnen zien. Ik denk dat dat het gevolg is van precies de omgekeerde invalshoek die professor Knigge

beschrijft: het inventariseren van wensen uit de praktijk. Die wensen uit de praktijk moeten dan ingebed worden in de structuur en het systeem van het huidige wetboek en ook in het systeem van Strafvordering 2001. Ik wil ook nog iets zeggen over mijn positie in de commissie. Zoals gezegd, ervaar ik huiver bij dit project. Ik ervaar ook huiver bij mijn lidmaatschap van deze commissie. Die huiver bestaat met name hierin dat het feit dat een advocaat deel uitmaakt van de commissie niet op enig moment wordt aangewend om te beargumenteren dat de advocatuur in den brede dit project steunt en het ook inhoudelijk onderschrijft. Dat risico bestaat en men moet zich daar steeds van bewust zijn. Dat is een zekere huiver die ik ervaar. Anderzijds denk ik – althans, ik krijg signalen; laat ik het zo formuleren – dat mijn inbreng in de commissie vanuit mijn particuliere belevingswereld en mijn ervaring met het strafproces op prijs wordt gesteld en dat mijn lidmaatschap van de commissie dus niet geheel zinloos is. Ik meen dat ik daarmee voorlopig kan volstaan.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef het woord aan de heer Fokkens, procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De heer **Fokkens**: Voorzitter. Ik zit hier in mijn hoedanigheid van voorzitter van de werkgroep. Ik ben net voorzitter, maar ik word pas operationeel voorzitter na mijn vertrek als procureur-generaal. Ik heb wel de afgelopen jaren – de afgelopen maanden niet, maar daarvoor – deel genomen aan diverse beraadslagingen van de commissie, waar ik ook in zat. Ik heb mij daar natuurlijk een beeld kunnen vormen van de voorstellen en de gang van zaken. Ik was er niet van uitgegaan dat ik zou beginnen, niet als eerste en ook niet als derde, maar dat u uw vragen zou stellen en dat ik daarop zou reageren. Dat neemt niet weg dat ik wel wat kan zeggen, want ik heb er natuurlijk over nagedacht. Ik kan mij grotendeels aansluiten bij de schets van de heer Knigge van wat fundamentele verandering is en wat niet en ook wel een beetje bij de heer Brouwer, wanneer hij zegt dat een deel van de bezinning op de fundamentele en de principiële betekenis al doende is ontstaan. Misschien was het begin van het project wel gericht op stroomlijnen van het strafproces. Maar als je dat doet en uitwerkt, kom je vervolgens al heel snel tot de conclusie dat er meer aan de hand is en dat je het systematisch moet inpassen. Ik denk zelf dat die volgorde, waarbij je nog een ijkpunt hebt in Strafvordering 2001 en ook in het huidige wetboek, niet zo ongelukkig is. Als we met wetenschappers en anderen een discussie hadden moeten voeren om het eens te worden over de fundamentele, denk ik dat we in het jaar 2020 tot de conclusie waren gekomen dat het behoorlijk onwaarschijnlijk is dat we aan een project kunnen beginnen. Dat lijkt mij niet verstandig en ik zal ook zeggen waarom mij dat niet verstandig lijkt. We kunnen zien dat in de afgelopen jaren door allerlei ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit, door de inbreng van rechtspraak van het Europees Hof, door incidenten die soms tot wensen van wetgeving leiden, door nieuwe inzichten en voor een deel door de krenten uit de pap van 2001 te halen, zoals is gebeurd met nieuwe ideeën die aanspraken, het wetboek steeds meer verbrokkeld is geraakt. Er is nog steeds een losbladige editie Cremers van het Wetboek van Strafvordering. Daarin staan alle wijzigingen. Van 1926 tot ongeveer 2000 is het een bundeltje, maar van 2000 tot nu is het een hele bundel. Dat geeft precies aan wat er is gebeurd in die tijd. Er is heel veel veranderd. Sommige wijzigingen zijn te snel gegaan. Die waren toch niet goed doordacht en de systematiek begint te ontbreken. Het is heel belangrijk dat we dat nu weer systematisch ordenen en de onderlinge verbanden doordenken. Een belangrijk onderdeel is het opnieuw of op een andere wijze vormgeven van het voorbereidend onderzoek. Het gaat dan even niet over de vraag hoe je dat concreet gaat doen. We hebben daar allerlei veranderingen in gezien. We hebben allemaal het drama van de BOB-wetgeving

(Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) meegemaakt, als ik het zo even mag noemen. Die is, kort samengevat, zo ingewikkeld geworden dat je als politiemans een mastercursus moet hebben gevolgd om te begrijpen op welk moment je welke bevoegdheid waarschijnlijk hebt. We proberen dat bij de modernisering, met alle ingewikkeldheden die overblijven, op een goede manier te structureren en goed in te passen in het geheel. Op korte termijn blijft er daarnaast de noodzaak van incidentele wetgeving zoals nu naar aanleiding van de Salduz-rechtspraak en de nieuwe Europese richtlijn over de positie van de verdediging in verband met het verhoor van de verdachte. Uiteindelijk moet het wel een systematisch geheel vormen en in dat verband is het ook heel belangrijk dat we goed nadenken over het verhoor door de politie en dat beter vormgeven; de heer Knigge zei er al iets over. We weten langzamerhand allemaal dat nog steeds het prachtige Angelsaksische model met het kruisverhoor en dergelijke op de zitting, als het nastrevenswaardige procesmodel wordt gezien. Maar we weten ook allemaal wel uit het werk van rechtspsychologen en andere deskundigen dat hoe langer het feit waarover moet worden verklaard geleden is, hoe meer het geheugen vervormd is. Het kruisverhoor op een zitting na twee jaar is dus helemaal niet zo geweldig betrouwbaar, zo wijst psychologisch onderzoek uit. Het betrouwbaarst is het verhoor bij de rechter-commissaris, het verhoor bij de politie. Dat heeft natuurlijk twee zwakke punten. Hoe verloopt dat verhoor, zit er te veel tunnelvisie in? En hoe wordt het vastgelegd? Daarnaast zouden we moeten kijken om ervoor te zorgen dat het goed gebeurt. Dat wil niet zeggen dat er daarna geen vragen kunnen rijzen, dat er daarna geen nader onderzoek of nader verhoor hoeft plaats te vinden, maar het is wel heel belangrijk dat je dat beginpunt van het onderzoek zo goed mogelijk vastlegt, als het allemaal vers is. Het is goed dat dergelijke dingen nu eindelijk een keer worden geregeld. Zoals de heer Knigge terecht signaleerde, is het opsporingsonderzoek in belangrijke mate bepalend. Het verhoren van getuigen door de politie is echter niet geregeld. Daar vindt u nergens iets over. Het is heel belangrijk dat we dit alles op een goede en consistente wijze weer in een samenhangend geheel onderbrengen. Ongetwijfeld zullen er weer veranderingen komen en zullen er discussiepunten blijven.

Hetzelfde geldt voor het onderzoek ter zitting. In de loop der tijd is daarin ook heel veel veranderd. Het is goed om dat te systematiseren en de positie van getuigen duidelijk te regelen. Het is goed om te kijken naar bijvoorbeeld de bedreigde getuige. Op dat punt is de rechtspraak van het Europees Hof nogal veranderd. Het is goed te bekijken in welke mate het nodig is om de rechtspraak van het Europees Hof hier en daar beter te codificeren.

De relatie tot het voorbereidend onderzoek is daarbij ook belangrijk. In het debat dat de commissie met de Minister heeft gehad en ook in het gesprek met deskundigen was met name de vraag of in de contourennota de stap naar voren toe niet op gespannen voet stond met het steeds meer accentueren van het onderzoek ter zitting in de rechtspraak van het Europees Hof. Ik heb niet de indruk dat het Europees Hof het belang van het onderzoek ter zitting steeds meer accentueert. Dat deed het Hof 25 jaar geleden ook al. Ik zie eerder wat meer nuanceringen dan dat het steeds meer beklemtoond wordt. Een onvolledig vooronderzoek kan nu vaak tot vertragingen leiden, tot onduidelijkheden leiden op zittingen en tot grote verstoringen van de gang van zaken omdat een aantal getuigen nog niet is gehoord. Ik denk dat je die voor een deel kunt ondervangen met waarborgen voor de positie van de verdediging als je dat vóór de zitting doet. De praktijk wijst ook uit, zoals de heer Knigge terecht zegt, dat het horen van getuigen in heel veel situaties niet op de zitting gebeurt, maar dat er wordt volstaan met een verwijzing naar de rechter-commissaris, waarna er eventueel – dat moet dan natuurlijk ook – een paar mensen overblijven die je wel op de zitting wilt horen, omdat daar heel duidelijk

controverse over is. Bij heel veel van de getuigen die worden gehoord, gaat het helemaal niet over controverse, maar gaat het erom dat duidelijk is vastgelegd wat die getuigen hebben waargenomen en dat die informatie ordelijk beschikbaar is. Een combinatie van zo veel mogelijk horen voor de zitting en waar nodig horen op de terechtzitting hoeft naar mijn idee op zich niet op gespannen voet te staan met het karakter dat het onderzoek ter zitting volgens het Europees Hof hoort te hebben. Je kunt daarin twee elementen zien, namelijk dat de zittingsrechter zich een goed oordeel moet kunnen vormen en dat de verdediging haar rechten moet kunnen uitoefenen. Dat laatste kan heel vaak ook heel goed bij een verhoor bij de rechter-commissaris, waar de verdediging de mogelijkheid heeft om alle vragen te stellen en alle opmerkingen te maken. Dan heb je een redelijk vergelijkbare situatie. Je kunt dan aanvullend nodig hebben dat dat op de zitting gebeurt, omdat er punten overblijven die de verdediging nog eens onder de aandacht wil brengen. Dan blijft nog het punt, waaraan misschien ook anderszins tegemoet kan worden gekomen, van de openbaarheid. Dat wil zeggen de zichtbaarheid voor wie daar aanwezig is wat er precies gebeurt. Hoe belangrijk vinden we dat in een heleboel zaken? Je kunt daarover discussiëren. De meeste zaken spelen zich toch eigenlijk af tussen de betrokken procesdeelnemers. Ik weet niet of dat aspect zo dominant moet zijn als aandachtspunt in de wijze waarop je het strafproces vormgeeft. Daar aarzel ik een beetje over.

Het is ook belangrijk hoe je het onderzoek ter zitting inricht in relatie tot de rechtsmiddelen, met name het voortbouwend appel. Het voortbouwend appel heeft niet helemaal gelukkig vorm gekregen, ook omdat het een beetje op twee gedachten hinkt: aan de ene kant voortbouwen, aan de andere kant opnieuw behandelen van de zaak, om het zo te zeggen. We hebben daar nu enige ervaring mee. Het is goed als we die ervaringen, de mogelijkheden en de beperkingen – er is nu een beperking die waarschijnlijk verdwijnt, het verlostelsel – nog een keer goed doordenken en ook in die systematiek onderbrengen in samenhang met elkaar. Om die reden denk ik dat de modernisering van het Wetboek een belangrijk en ook voor de praktijk heel nuttig project is. Ik ben op de hoogte van de kritische opmerkingen en vragen over het project. Ik weet ook heel goed dat veel problemen niet primair worden veroorzaakt door het wetboek, maar door allerlei organisatorische problemen en tekortkomingen. Die zijn niet allemaal onmiddellijk door de modernisering van het Wetboek opgelost, maar een wetboek dat goed in elkaar zit kan sommige problemen wel oplossen of in ieder geval veel makkelijker maken. Neem de positionering van de rechter-commissaris in het vooronderzoek om allerlei getuigen te horen ten opzichte van de zittingsrechter. Dat is nu een lastige kwestie. Ik heb kortgeleden een vordering tot cassatie in het belang der wet daarover ingesteld, maar dat kunnen we binnen het huidige wetboek slechts beperkt oplossen. Dat zou je al veel makkelijker kunnen stroomlijnen, als je het wettelijk goed geregeld hebt. Dat is maar een voorbeeld. Je kunt er heel veel meer noemen.

Mijn slotsom is dat het belangrijk is dat we dit project uitvoeren en dat we er de tijd voor nemen. U hebt kunnen zien dat het voorgenomen tempo inmiddels behoorlijk is vertraagd; laat ik het zo maar even noemen. Het zou heel goed kunnen zijn dat als je het helemaal gaat uitwerken, je er nog iets langer voor nodig hebt. Dan heb ik het nog niet eens over het traject nadat de tekst is vastgesteld en vervolgens de implementatie moet worden geregeld.

Het is nog wel belangrijk om op te merken dat in de discussies die we nu hebben en ook in de contacten met het veld niet alleen de werkbaarheid een rol speelt, maar ook de implementatie: wat betekent dat nu precies? Tussen het conceptueel denken vanuit het systeem en vanuit de jurisprudentie over en het opstellen van de teksten is er in veel gevallen, zoals ook de bedoeling is, in de contacten met het veld nagegaan: als we dat zo regelen, wat betekent dat dan eigenlijk en werkt dat volgens jullie, voor

zover jullie dat kunnen overzien, inderdaad zoals we nu denken dat het zou kunnen werken? In die zin is het implementatietraject gekoppeld aan het ontwerptraject. Ik laat het nu even hierbij, als u dat goedvindt.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef het woord aan de heer Keulen, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De heer **Keulen**: Voorzitter. Ik heb mij ook niet voorbereid op een inleiding, maar ik wil wel een paar opmerkingen maken. Ik ben hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, maar ik ben sinds 1 mei ook gedetacheerd bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor een dag in de week om aan dit project mee te werken. U denkt onafhankelijke deskundigen te hebben uitgenodigd. Ik zie mijzelf ook nog steeds als buitengewoon onafhankelijk, maar het is misschien wel goed dat u dit weet. Daarmee heb ik meteen een volgend punt duidelijk gemaakt, namelijk dat mijn houding tegenover dit project ook heel positief is. Ik sluit mij graag aan bij wat de heer Fokkens daarover heeft gezegd. Ik denk dat het nuttig en noodzakelijk is om het wetboek weer eens helemaal op consistentie en samenhang onder de loep te nemen en in de loop van een aantal jaren – het moet inderdaad niet te snel gaan – te herzien en te moderniseren. Ik sluit mij aan bij de heer Knigge dat er met Strafvordering 2001 een heel goed fundament is gelegd. Ik denk wel dat je met de heer Brouwer van mening kunt zijn dat de aanloop tot dit project niet een rechtstreekse is geweest en dat er misschien nog wat andere dingen een rol hebben gespeeld, maar uiteindelijk maakt dat bij de uitvoering van het project niet zo vreselijk veel uit. Voor de uitvoeringsspanne van het project is het van groot belang dat je een fundament hebt waarop je een dergelijk project kunt baseren. Dat ligt er met Strafvordering 2001.

Het is in dat verband misschien nog wel aardig om te melden – misschien willen de heren Reijntjes en Mevis daar dadelijk ook nog iets over zeggen – dat in de tijd dat Strafvordering 2001 is uitgevoerd ook andere congressen zijn gehouden, waaraan andere mensen een bijdrage hebben geleverd. Een van de aardige dingen van de optelsom van al die onderzoeksinspanningen is dat er een vrij breed gedeelde basis lijkt te zijn voor de wijze waarop je zo'n wetboek moet herzien. Natuurlijk zijn er verschillen van inzicht, maar ik vond dat uit die congressen juist een vrij brede basis kon worden gedestilleerd voor hoe je een dergelijk project zou kunnen aanpakken.

Een volgend punt is dat naar mijn inschatting een goede projectorganisatie is opgezet voor dit project. De commissie waarvan ik deel uitmaak, maakt daar ook onderdeel van uit. Ik kan niet alles overzien. Er zijn ongelooflijk veel besprekingen in commissies waar ik niet bij zit, maar de besprekingen in onze commissie beleef ik als heel plezierig, heel open en inhoudelijk constructief, waarbij de inzichten echt verbeteren. Ik vind het een heel positieve werkwijze.

Het kan natuurlijk altijd anders, maar het gras bij de burens is niet altijd groener. Ik weet niet of ik nog wat reclame mag maken in de mij toebedeelde zendtijd. Mijn buurman en ik zitten in de redactie van Delikt en Delinkwent, een oud Nederlands tijdschrift voor strafrecht. Vorige maand hebben we daarin een artikel gehad van Philip Traest, hoogleraar in België: Hervorming van het strafprocesrecht, een boeiende maar moeilijke onderneming. Wij hadden hem gevraagd om dat artikel te schrijven, omdat ook in België de nodige inspanningen zijn geleverd om tot een nieuw wetboek te komen. Hij beschrijft in het artikel wat er in dat kader is gebeurd. Ik zal u een verdergaande samenvatting onthouden, maar als je dat leest, proef je duidelijk enige jaloezie over hoe grondig dit in Nederland is opgezet. Het is misschien aardig om dat nog eens even te bekijken. Ik laat het hierbij.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef het woord aan de heer Mevis, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De heer **Mevis**: Voorzitter. Allereerst mijn excuses. Ik had ook een uitnodiging ontvangen voor de eerste hoorzitting, maar ik had op dat moment college te geven. Dat beschouw ik als mijn primaire activiteit, dus ik hoop dat u er begrip voor hebt dat ik dat voor laat gaan.

Ik heb een paar opmerkingen vooraf. Collega Keulen wees er al op dat er op het moment van Strafvordering 2001 ook andere congressen zijn geweest en andere ideeën naar voren zijn gebracht. Ik ben niet op alle onderdelen altijd een groot voorstander van wat in Strafvordering 2001 staat. Ik ben wel een groot voorstander van dit project zoals het nu loopt. Desondanks zou ik u dit project kunnen aanraden, bij wijze van spreken. Ik heb geen grote woorden nodig. Ik weet niet of ons wetboek een fietsband is met te veel plakkers. Ik weet ook niet of u nu aan een megaproject bezig bent. Het zal me verder allemaal worst wezen. Om een aantal redenen moet de wet bijgewerkt worden. Zullen we dat gewoon eens gaan doen? Dat lijkt me wel verstandig.

In de contourennota zie je dat heel veel verschillende onderdelen worden aangepakt. Al die verschillende onderdelen hebben voor een deel een andere achtergrond en een andere reden om ze te bekijken. Op sommige onderdelen hebben we het wel over een fundamentele herziening en op andere onderdelen niet. Het hangt er dus maar van af. In zoverre heb ik geen behoefte aan een woordenstrijd over modernisering, herbezinning op grondslagen enzovoorts. Ik geef een voorbeeld. De Hoge Raad is aan de gang gegaan met jurisprudentie op het gebied van het beroepsver Schoningsrecht. We zijn nu zover dat er een zekere noodzaak is om dat op wettelijk niveau te regelen. Er is zo langzamerhand ook een soort uitgekristalliseerde jurisprudentie om dat op te pakken. Een punt dat nog niet is gemaakt, is dat er een aantal ontwikkelingen is geweest in de jurisprudentie – de Hoge Raad is een aantal dingen gaan doen – waarvan nu aan de orde is dat u als wetgever zichzelf de vraag stelt: is dat wat wij willen? Het is niet alleen maar codificatie van wat ontwikkeld is. Het is ook een zelfstandige mening van de wetgever: vinden wij dat het allemaal zo goed gaat en vinden wij dat het puur een kwestie van codificatie moet zijn? Daar ligt vooral de meerwaarde en daar moet u mee aan de slag gaan. Er zijn meer megaprojecten enzovoorts. In het verslag van de hoorzitting en van het algemeen overleg lees ik een aantal zorgen. Is dit niet een te groot project? Nee, dit is een groot project en er zijn er wel meer. Het is dan zo, dus we gaan maar aan de slag. Kunnen wij dit als organisatie aan, gaat het niet te snel? Collega Fokkens heeft gezegd dat het tempo al verlaagd is. Er wordt geluisterd, er is ruimte. In het verslag van het algemeen overleg zie ik dat alle sprekers van de Tweede Kamer beginnen met: we hebben veel te weinig tijd. Ja, dat lijkt mij ook. Neem vooral die tijd.

Ik stel het buitengewoon op prijs dat u ons vanmiddag wilt spreken. Ik kan niet voor de andere leden van de commissie spreken, maar volgens mij draaien wij al enige jaren mee in allerlei expertmeetings en dergelijke ter voorbereiding. Voor zover het in mijn agenda past, ben ik graag bereid op alle mogelijke manieren uw vragen van antwoorden te voorzien. Dit is een officiële setting, maar als u een uur wilt koffiedrinken, dan kan dat bij wijze van spreken ook een keer.

Ik heb geen aarzeling bij de projectorganisatie; collega Keulen zei het ook al. Ik wijs er ook even op dat we twee grote congressen in Amersfoort hebben gehad, waar het ministerie heel nadrukkelijk het debat met het hele veld aanging. Je kunt je ook wel afvragen of dat niet een iets te groot gezelschap was, maar goed, het getuigt van openheid en van het vroegtijdig betrekken van alles en iedereen: wat zijn de consequenties voor de implementatie? Je kunt je daar natuurlijk van alles bij voorstellen.

In de hoorzitting is ook nog zorg geuit over Europa: is er wel voldoende ruimte om het Europese recht te laten doorklinken? Kort gezegd: ik heb daar geen enkele aarzeling over. We weten niet precies wat Europa gaat doen. Iedereen noemt altijd de Salduz-uitspraak. We hadden drie mogelijkheden. Die uitspraak zou er nog niet gekomen zijn. Dat had niets veranderd, want er lag een voorzet van het Europees comité tegen foltering. Het was alleen maar even de vraag, om het heel onbeleefd te zeggen, naar wie u meer luistert: naar dat comité of naar Straatsburg. Straatsburg had in het Salduz-arrest kunnen zeggen: er moet een advocaat bij het politieverhoor komen, punt. Straatsburg heeft er echter gekozen om daar een zinnetje aan toe te voegen: en als dat niet gebeurt, is de verklaring van de verdachte niet meer voor het bewijs bruikbaar. Dat ene zinnetje heeft alles veranderd. Dat had men ook kunnen weglaten. Zo zijn er nog wel aantal ontwikkelingen waarvan ik denk «tja». Er is meer dan genoeg bewustheid van Straatsburg en ook in de contourennota zit heel duidelijk een aantal elementen. Er ligt een voorstel om het recht op een eerlijk proces ook in onze eigen Grondwet op te nemen. Dat is juist een vertaling van Straatsburg. In de contourennota staat ook: in het voorbereidend onderzoek willen we meer gelijkheid van rechtsmiddelen. Dat zijn allemaal punten waar Straatsburg ons niet onmiddellijk tot iets dwingt. Het onderzoek ter terechtzitting is ook al ter sprake geweest. Het gaat er steeds om of er voldoende aandacht is om te bekijken hoe wij dat in zo'n project moeten verwerken. Die aandacht is er. Europa maakt de zaak niet gemakkelijker. Maar als een grote zorg is of dit project wel worden moet doorgezet omdat er te weinig ruimte is om het Europees recht te laten doorklinken, dan deel ik die zorg niet. Daar is voldoende ruimte voor. Alleen kost dat tijd en aandacht. Vandaag verzinnen we iets en morgen doet Straatsburg het toch net weer een stukje anders. Dat kan, maar morgen kan er ook weer een Schiedammer parkmoord zijn, en dan staat ook weer het hele strafrecht op de agenda. Zoals ik het zie, is het meer een zaak van: neem tijd, en ga ermee aan de slag.

Ik maak een paar inhoudelijke opmerkingen, die ik al eens eerder op papier heb gezet. Een paar zaken zijn volgens mij belangrijk. Per onderdeel kan de mate van diepgang, de tijd die het kost, de moeilijkheid om iets te veranderen en de afweging of iets veranderd moet worden, wisselend zijn. Actoren zijn belangrijk, maar ik vind het ook heel belangrijk dat het in de strafvordering gaat om de juiste verhouding tussen actoren. Het is interessant dat de verdachte een rechtspositie heeft, dat het slachtoffer een rechtspositie heeft en dat de deskundige een rechtspositie heeft, maar hoe betrekken wij dat alles op elkaar? Hierin sluit ik aan bij hetgeen collega Brouwer heeft gezegd. De kern, waarover wij het allemaal eens zijn, zij het met aanzienlijke verschillen in uitwerking, is als volgt. De zittingsrechter blijft zelf verantwoordelijk voor de juiste uitkomst van het geding. Hij beslist op grond van het onderzoek ter terechtzitting; dat betekent iets. Maar hoe krijg je dat allemaal in een systeem dat ook tot een juiste uitkomst van beslissingen leidt? Dat is een apart punt. Als je alle actoren apart benoemt, moet je daarnaast aandacht hebben voor de balans daarin en de vraag hoe wij die balans bewerkstelligen. Het gaat erom dat het debat op de zitting ook moet kunnen gaan over de vraag wat in een gegeven geval de balans is en hoe wij dat gaan aanpakken. Het lijkt me heel belangrijk dat daar ruimte voor komt.

De voorzitter: Mijn collega's kijken elkaar even aan, omdat de stemmingsbel zo meteen kan gaan en wij dan allemaal moeten stemmen. Maar de bel die wij nu hoorden, was nog niet de stemmingsbel. Gaat u verder.

De heer Mevis: Prima.

Misschien nog één opmerking ter relativering. Ik sluit aan bij wat de heer Fokkens erover gezegd heeft: gewoon aan de slag. Het is gewoon nodig.

Wij kunnen wel twintig keer discussiëren over de vraag of het nu om grondslagen gaat of om modernisering of whatever. Dat is allemaal leuk en aardig maar op een aantal punten moeten wij aan de slag, dus laten wij dat vooral doen. Dat is ook reuze interessant. In zoverre ook mijn grote dank. Ik begrijp dat ik af en toe met mijn decaan moet overleggen over onderzoeksprogramma's. Nou, ik heb de contourennota ingeleverd met de mededeling: dit is het onderzoeksprogramma voor de komende vijf jaar, zo niet meer. Dat helpt.

Een ander punt betreft wetgeving die al heeft plaatsgevonden; daarover werd zo-even al iets gezegd. Een voorbeeld is de versterking van de positie van de rechter-commissaris. In de modernisering zit nu het punt dat de voorlopige hechtenis niet meer onder de zittingsrechter blijft. Wij zullen dus nu opnieuw moeten gaan zoeken hoe wij de voortdoring van de voorlopige hechtenis bewaken en hoe het zit met de verhouding tussen voorbereidend onderzoek en zitting. Dat is een heel moeilijk punt, waarover wij het nog zullen moeten hebben. Er ligt al de Wet versterking positie rechter-commissaris. De implementatie daarvan hangt met name af van de vraag hoeveel geld er is om rechter-commissarissen aan te stellen, denk ik dan.

Ook de strafbeschikking werd al even genoemd. Ik denk daar iets anders over dan hetgeen collega Knigge naar voren heeft gebracht. De manier waarop het OM de strafbeschikking hanteert, is echt een revolutie in het strafrecht, zo zeg ik mijn promotor, professor Corstens na. Die is er en dat werkt al zo. Er is dus al heel veel waarmee rekening moet worden gehouden.

Het zal ook een beetje per onderwerp verschillen. Dat kost tijd en moeite. Ik heb een aantal onderwerpen genoemd en verwijs naar wat is gezegd tijdens de hoorzitting en het algemeen overleg. Als er grote zorgen bestaan of dit een verantwoord project is en of wij hiermee moeten doorgaan, zou mijn reactie toch zijn: ja. De wijze waarop dit nu georganiseerd is, geeft mij in ieder geval voldoende vertrouwen; anders zat ik ook niet in die commissie. Het zal een flinke brok werk worden. Dat is ook interessant en het biedt stof voor stevige debatten. Daaraan zullen ook wij als wetenschappers onze bijdrage moeten leveren. Het moet gebeuren en overwegende zorgen die aanleiding geven om ons af te vragen of wij hiermee moeten doorgaan, zie ik niet, zeker niet wat betreft punten als Europa, het tempo van wijzigingen en dergelijke.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik geef ten slotte graag het woord aan de heer Reijntjes, emeritus hoogleraar.

De heer **Reijntjes**: Voorzitter. Laat ik beginnen met op te merken dat ik weliswaar emeritus hoogleraar ben, maar nog steeds een leerstoel heb, namelijk aan de Universiteit van Curaçao. Dat is echter niet de reden waarom ik in deze commissie zit, denk ik. Eerst wil ik iets zeggen over de grondslagendiscussie. Daarna zal ik ingaan op een onderwerp dat nog niet aan de orde is geweest, namelijk de samenhang binnen het project. Zoals al eerder is opgemerkt, bouwen wij voor een deel voort op het project Strafvordering 2001. Wij moeten niet denken dat de grondslagendiscussie die toen gevoerd is en zoals die vandaag door verschillende sprekers is beschreven, tot eenstemmigheid heeft geleid; verre van dat. Dat kan ook niet bij een grondslagendiscussie. In de discussie van destijds bleek dat er op zijn minst twee belangrijke stromingen zijn in Nederland. Er is de stroming van Strafvordering 2001, Groenhuijsen en Knigge, om die gemakshalve maar even zo te noemen, en er is de tegenstrooming, die in het debat vertegenwoordigd is door mijn collega Mevis, Chrisje Brants, toen hoogleraar in Utrecht, Ties Prakken, hoogleraar in Maastricht en mijn persoon. Wij hebben destijds twee boekjes geschreven om uit te leggen wat er allemaal mis was aan dat project Strafvordering 2001. Wat is nu het nuttige geweest aan de discussie toen is gevoerd? Dat is, zoals collega

Keulen ook al heeft gezegd, dat er ondanks het verschil in uitgangspunten toch een vrij breed gemeenschappelijk draagvlak bleek te zijn. Iets wat nog niet aan de orde gekomen, is echter het volgende. Bij de discussie over de vraag hoe je dat in de praktijk moet realiseren, blijkt onmiddellijk dat het verschil in visie op de grondslagen doorwerkt in de wijze waarop een en ander wordt vormgegeven. Daarover bestaan duidelijke meningsverschillen. Deze verschillen van mening zijn gelukkig in deze commissie vertegenwoordigd, want anders was het een saaie commissie, waarin niet zou kunnen worden gedebatteerd.

Waarin komen deze verschillen naar voren? Ik zou een hele rij voorbeelden kunnen geven, maar ik noem er drie. In de eerste plaats is dat het geval bij het onderwerp voorlopige hechtenis, waarover volgens mij een heel duidelijk verschil in visie bestaat tussen verschillende mensen. Het tweede onderwerp betreft de positie van de rechter-commissaris ten opzichte van het OM; niet zozeer ten opzichte van de zittingsrechter. Dat laatste is weliswaar ook een lastig punt, maar dat zie ik meer als een technisch punt. Ten slotte doen deze verschillen zich voor ten aanzien van de positie van het slachtoffer.

De heer Korver heeft er tijdens een eerdere bijeenkomst op gewezen dat er nog meer moest worden gedaan aan de positie het slachtoffer. Zijn opvattingen hebben naar ik meen ook wel enige weerklank gevonden. Als wij werkelijk iets willen doen aan de positie van het slachtoffer, meer dan wij tot nu toe hebben gedaan, hebben wij in mijn visie eigenlijk alleen nog maar de mogelijkheid om het slachtoffer op te waarderen tot een volwaardige procespartij, zoals dat ook in ons omringende landen is gebeurd. Dan zijn wij echt met iets heel wezenlijks bezig. Daarover zullen de meningen dan ook onmiddellijk verschillen, denk ik, maar mijn verwachting is dat dit in dit project, dat niet echt de fundamenten van het proces moet betreffen, niet aan de orde zal komen.

Als mijn voornaamste rol in de commissie zie ik het om te voorkomen dat vanuit de grondslagendiscussie bepaalde opvattingen te extreem doorklinken in praktische voorstellen. Vooral denk ik dat het heel belangrijk is om niet te blijven hangen in theoretische discussies maar eerder te kijken naar hoe het in de praktijk moet worden. Daarbij wil ik één voorbeeld geven. Er is vandaag al gesproken over de positie van de getuige. Daarbij ging het om vragen als: moeten wij de getuige vroeg horen of moeten wij hem pas veel later horen, en moet de getuige op de zitting worden gehoord? Ik denk echter niet dat dat het punt is; daar gaat de discussie niet echt over. Er is binnen de rechterlijke macht, waarin ik ook lange tijd heb meegedraaid, een grote mate van overeenstemming over dat essentiële getuigen op de zitting moeten worden gehoord, tenzij het kwetsbare getuigen zijn, die daar zelf niet tegenop kunnen of die anders geen verklaring afleggen. Waar het wel om gaat, is dat wij af moeten van het huidige systeem waarbij vaak pas lopende de procedure, tijdens de zitting of pas in hoger beroep, wordt ontdekt dat er getuigen moeten worden gehoord door een rechter, zodat de hele zaak terug moet naar de rechter-commissaris. Dit kan veel beter al in een vroeg stadium worden vastgesteld. Dat draagt bij aan de efficiency, maar ook aan de kwaliteit. Zoals de heer Knigge al zei: hoe eerder een getuige wordt gehoord, hoe beter het vaak is; maar dat is niet altijd zo, want je moet ook weten welke vragen je aan de getuige stelt. Dit is wat mij betreft een voorbeeld van een praktische benadering met niet al te veel theoretisch brandhout ertussendoor.

Een heel lastig onderwerp is de samenhang. Ik heb een tijdje geleden in datzelfde mooie tijdschrift *Delikt en delinkwent* – er is overigens nog een ander tijdschrift, *Strafblad*, dat ook aandacht verdient – iets geschreven over het wetsontwerp dat al bij de Kamer ligt, namelijk over de internationale rechtshulp. Dat is bij uitstek een onderwerp waarbij je de samenhang aan de orde kunt stellen. Daarbij zie je ook wat de problematiek is. Er is niet alleen sprake van interne samenhang, de samenhang

tussen de verschillende ontwerpen – ik denk dat het een heel belangrijke taak van deze commissie is om die interne samenhang te bewaken – maar er is ook sprake van externe samenhang. De internationale rechtshulp is maar voor een heel beperkt gedeelte in het Wetboek van Strafvordering geregeld. De Uitleveringswet en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen zijn twee belangrijke brokken wetgeving – er zijn er nog meer – die buiten het wetboek liggen.

Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor de processuele regels. Vooral in de sfeer van de opsporing is er nogal wat in de bijzondere wetgeving te vinden dat afwijkt van het Wetboek van Strafvordering en wat toch ook moet worden bewaakt. Ik denk dat dat een lastige opgave is, maar de constructie die nu gekozen is, met zowel een wat wetenschappelijk georiënteerde adviescommissie als een commissie die vanuit de praktijk doorrekent wat voor effect de voorstellen in de wetsontwerpen zullen hebben, is naar mijn mening eigenlijk de beste garantie dat het goed komt. Maar helemaal goed komt het natuurlijk niet. Wij zullen straks ontdekken dat wij, nadat wij het wetboek hebben gereviseerd, meteen opnieuw aan de slag kunnen; de tijd staat niet stil, en collega Mevis wees al even op Europa. Voor een deel kunnen wij wel voorspellen wat er uit Europa zal komen, dat ben ik met mevrouw Spronken eens, maar voor een heel groot deel ook niet. Dat zal over ons heen blijven vallen. Wij zullen er met zijn allen rekening mee moeten houden dat de tijd dat wij eens in de 20, 30 jaar naar een wetboek zouden kunnen kijken, allang voorbij is. Wetgeving is een voortdurend proces geworden en dat kunnen wij niet veranderen.

De voorzitter: Ik dank alle sprekers voor hun interessante inleiding. Ik vraag de collega's om zich in beginsel te beperken tot drie vragen. Wellicht is daarna nog een vragenronde mogelijk.

De heer **Recourt** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de geachte deskundigen voor hun uitgebreide inleiding. Ondanks dat de inleiding geïmproviseerd was, was die zeer deskundig. Wij spreken met u omdat wij dat willen, maar ook omdat de Minister dat heeft voorgesteld. De vraag was of er voldoende samenhang was. Hebben wij eigenlijk geen regeringscommissaris nodig die dit project begeleidt, zoals wij die op andere rechtsgebieden ook kennen? De Minister zei daarop: Kamer, dat is verder aan u, maar spreek in ieder geval met de adviescommissie en met professor Knigge. Dat doen we nu ook. Ik zeg maar eerlijk dat het mij niet verwondert dat u zegt dat het top gaat. Dat is namelijk wat de deskundigen gemiddeld genomen zeggen. Als zij iets anders hadden gedacht, hadden zij waarschijnlijk veel eerder aan de bel moeten trekken. In dat geval hadden zij naar mijn mening hun werk niet goed gedaan. Toch wil ik de vraag aan u voorleggen of een regeringscommissaris een verstandig instrument is om in te zetten. De Kamer is overigens bezig met de procedure voor een bijzonder griffier die haar hierbij kan begeleiden.

Ik heb argumenten gehoord waarom de verschuiving naar voren in het proces goed is. De vraag die daarbij naar voren komt, is of dit niet kwetsbaar is. Mijn vraag richt zich vooral op de financiering. Ik kan mij voorstellen dat het politieverhoor en de rol van de rechter-commissaris goed met waarborgen te omgeven zijn, maar hoe zit het met de advocaat als hij daar geen boterham aan kan verdienen? Als je het zwaartepunt meer naar voren legt, verwacht je van de advocaat dat hij ook in die fase van het proces meer kan geven en niet alleen tijdens de zittingsfase. Dat lijkt mij hand in hand te gaan. In hoeverre maak je het systeem daarmee kwetsbaar voor conjuncturele slaptes, als er minder geld is?

De voorzitter: Aan wie stelt u deze vraag?

De heer **Recourt** (PvdA): Ik moet natuurlijk kiezen. Dat is jammer. Ik stel de vraag aan de heer Mevis. Die keuze is volkomen willekeurig, maar ik denk dat hij die vraag heel goed kan beantwoorden.

Mijn laatste vraag betreft de samenhang met de verschillende rechtsgebieden. Dit punt kwam op de hoorzitting naar voren. Bestuursrechtelijke afdoening van strafbare feiten krijgt een steeds prominere rol en dit traject zou daar te weinig rekening mee houden. Het zou te weinig grensoverschrijdend zijn. Wil de heer Fokkens daar zijn licht over laten schijnen? Deelt hij die kritiek?

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik neem aan dat u de eerste vraag aan de heer Knigge hebt gesteld.

De heer **Recourt** (PvdA): Ja.

De heer **Van Oosten** (VVD): Voorzitter. Ook van mijn kant dank voor de bijdragen. Mijn excuses dat ik dit gesprek even moest verlaten. Daardoor heb ik niet alle inleidingen kunnen horen. Maar goed, het is niet anders. De Kamer heeft niet heel lang geleden een zogenaamd VAO gehad; een gelegenheid waarbij wij moties kunnen indienen. Met die moties hebben wij de contouren willen schetsen van hoe wij als Kamerleden willen dat het hele proces wordt vormgegeven. Voor mij is de vraag belangrijk welke elementen wij terug willen zien komen. Ik heb u horen spreken over het slachtoffer; een onderwerp dat mij heeft geraakt. Ik heb daarover ook een motie ingediend. Misschien kan professor Knigge de volgende vraag beantwoorden. Hoe kan de Kamer erop vertrouwen dat de commissie notie neemt van de moties die de Kamer heeft ingediend? Dit zijn de moties waarmee de Kamer de contouren heeft willen schetsen. Mijn volgende vraag heb ik al eens eerder gesteld en die betreft de financiële implicaties van het geheel, met name voor wat ik maar even de werkvloer noem. Ik heb het dan over de politie en het Openbaar Ministerie; de mensen die bezig zijn met de veiligheid en de rechtsstaat in dit land. Ik zou het jammer als dit werk in de knoei komt ten gevolge van financiële keuzes die samenhangen met de modernisering. Ik had gehoopt eerder inzicht te krijgen in financiële effecten en dan niet alleen per wetsvoorstel. Ik weet dat bij elk wetsvoorstel een financiële paragraaf zit, maar ik had graag wat meer globale informatie hierover gekregen. Als deze vraag niet bij u past, ben ik benieuwd of u weet van wie ik dan die informatie kan krijgen.

De **voorzitter**: Aan wie stelt u die vraag?

De heer **Van Oosten** (VVD): Ook aan professor Knigge.

De heer **Van Nispen** (SP): Voorzitter. Dank aan de deskundigen hier aan tafel die ons hebben meegenomen door dit grote project. Ook mijn excuses dat ik even weg moest.

Mijn eerste vraag gaat over het volgende. Wij weten dat er heel veel aan de hand is in de strafrechtketen. Wij vragen heel veel van organisaties die krap bij kas zitten. Er zijn bezuinigingen en reorganisaties. Dat roept voor de SP de vraag op of dit het juiste moment is. Is het zo urgent dat nu zo veel tegelijk moet gebeuren en dat zo veel tegelijk gevraagd wordt van de organisaties in de strafrechtketen? Wij weten dat er een proces van digitalisering loopt bij de rechtspraak. Bij politie, OM en rechtspraak moeten systemen op elkaar aangesloten worden. Is dit wel het moment om zo veel overhoop te halen? Dat klinkt wat negatief. Ik formuleer het anders. Is dit het moment om zo veel te willen veranderen? Waarom moet alles tegelijk? Er worden voorbeelden genoemd waar ik vragen bij heb. Volgende week behandelen wij de wet over de raadsman bij het politieverhoor. In het verleden zijn er allerlei zaken uitgelicht en dat zal ook in de

toekomst gebeuren. Kortom, waarom moet er zo veel tegelijk? Ik stel deze vraag aan de heren Knigge en Fokkens.

Dan mijn tweede vraag. Ik heb de heer Reijntjes horen spreken over de verschillende denkrichtingen uit het verleden, die toch ook wel vertegenwoordigd zijn in deze commissie. Kan hij ook iets meer vertellen over de betrokkenheid van externen, bijvoorbeeld andere wetenschappers, tegendenkers of mensen die op dit moment nog kritisch zijn over alles wat er gebeurt? Worden die ook gehoord? Hoe zijn die erbij betrokken? Dezelfde vraag heb ik over de ketenpartners. Hoe worden die door de commissie bij dit project betrokken?

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik geef nu graag het woord aan mevrouw Van Tongeren, die hier spreekt namens GroenLinks.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zou graag iets meer reflectie willen. Wij zien een toenemende versnelling in digitalisering en mogelijkheden van internet bij de verspreiding van het nieuws, maar ook het verzamelen van informatie. Je kunt bijna niet voorspellen hoe dat gaat. Hoe is daarop gereflecteerd? Het betekent bij bijvoorbeeld video conferencing, als je beelden wilt gebruiken, dat je daarvoor de faciliteiten en de kennis moet hebben. Dat betekent ook iets voor de organisatie. Hoe is dat in de discussies over de contourennota gegaan?

Ik heb een meer inhoudelijke vraag aan de heer Brouwer. Wat was de reactie van de adviescommissie op het verwijt van de advocatenorde dat met het vorige stelsel het legaliteitsbeginsel werd uitgehold? De kwaliteitswaarborgen van het strafwetgevingsproces vervallen. Hoe liepen de argumenten en hoe is men uitgekomen op wat er nu staat? Dit zijn voor GroenLinks wel voldoende vragen.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Van Toorenburg, die hier spreekt namens het CDA.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Dank u wel, voorzitter. Laat ik allereerst heel eerlijk zeggen dat ik na deze uiteenzetting door onze deskundigen een beetje gerustgesteld ben. Bij de eerste besprekingen over dit onderwerp sloeg mij een beetje de angst om het hart dat heel veel mensen dit nog fundamenteel een groot probleem vinden, of wij dit moesten doen en dat het zo niet moet. Nu hoor ik de aanwezigen toch heel duidelijk aangeven dat er heel veel veranderd is en dat wij dit eens naast elkaar moeten zetten. Toen ik net zat na te denken over mijn vragen, zag ik dat ik een soort ketting om heb. Die maak ik altijd zelf, en hoe doe ik dat? Door allemaal mooie kralen te kopen en te bedenken hoe ik die het best kan rangschikken. Soms is de ketting af en vind ik het niet kloppen en doe ik het opnieuw. Zoals ik u, de deskundigen, hier beluister, zegt u dat u heel veel mooie kralen hebt ... Ik gebruik deze vergelijking omdat die ook in een andere hoorzitting al eens is gebruikt. U zegt eigenlijk: er zijn wel heel mooie parels voorhanden, maar wij hebben nog niet de goede manier om ze ten opzichte van elkaar te schikken en ervoor te zorgen dat wij een consistent, mooi draagbaar stuk hebben. Zo hoor ik het. Ik wil graag van u horen – misschien kan de heer Knigge ermee beginnen – of ik het goed heb begrepen. Of is het een beetje zo en beluister ik bij een aantal anderen, onder wie misschien wel prof. Reijntjes, dat er toch nog wat serieuze dingen te doen zijn, bijvoorbeeld de positie van het slachtoffer heel anders neerzetten? Daar ben ik dus nog een beetje naar op zoek. Hoe stevig is het nu?

Daarbij is mijn vraag aan wellicht de heer Fokkens waar wij echt nu mee moeten beginnen. Wat heeft volgens hem de urgentie? Wat kunnen wij niet laten liggen omdat het echt schuurt met de manier waarop wij ons Wetboek van Strafvordering hebben ingericht?

En tot slot, wat mij wel bezighoudt is het Europees Openbaar Ministerie. Dat is nogal een dingetje, ook hier in de Kamer. Afgelopen dinsdag heb ik nog een gesprek gehad met een van de parlementariërs in Europa. Hij zei dat wij nauwelijks een idee hebben wat er op het gebied van strafverdeling op dit moment in Europa gebeurt, dat daar echt fundamenteel zaken aan het veranderen zijn. Kunt u iets meer zeggen over de manier waarop wij dicht bij die ontwikkeling blijven? Ik maak mij daar namelijk wel een beetje zorgen over.

Mevrouw **Swinkels** (D66): Voorzitter. Ik sluit me aan bij de opmerking van mevrouw Van Toorenborg, ik ben wel enigszins gerustgesteld door zo veel experts aan deze tafel die allemaal dezelfde richting op wijzen.

Ik heb nog twee vragen en de eerste is aan de heer Knigge. Die komt misschien een beetje voort uit wantrouwen tegen bezuinigingsoperaties van dit kabinet. Het betreft zijn opmerking dat een van de belangrijke zaken de schaarste aan zittingscapaciteit is. Dan gaan er bij mij alarmbellen rinkelen. Hij zei dat die schaarse zittingscapaciteit goed gebruikt moet worden. Dat is een van de redenen om te zeggen: laat de getuige maar zo veel mogelijk door de rechter-commissaris gehoord worden. Als die schaarste aan zittingscapaciteit er niet zou zijn, zou dat dan tot een andere conclusie leiden als het gaat om de kwaliteit van de waarheidsvinding? Daarbij zou betrokken kunnen worden dat, zoals iedereen weet, er problemen zijn met de processen-verbaal van de politie, als er getuigen door de politie worden gehoord. Je zou je ook kunnen afvragen of de rechter zijn werk niet beter doet op het moment dat hij tot een eigen oordeelsvorming kan komen en de getuigen dus wel op de zitting komen. Kortom: als er geen schaarste aan zittingscapaciteit was, waar zou dan uw keuze naar uitgaan?

Ik heb nog een andere vraag, voor de heer Mevis. Hij noemde de afdoening door het OM toch een revolutie in het strafrecht, vooral vanwege de manier waarop het OM daarmee omgaat. Dat roept bij mij de vraag op of daar dan wellicht een fundamentele keuze aan ten grondslag ligt. Is die volgens u voldoende doordacht? Of zou u zeggen dat die nog heroverwogen moet worden?

De **voorzitter**: Ik ga het rijtje weer af. Ik begin bij de heer Knigge. Kan hij alle vragen die aan hem gesteld zijn, zo kort en bondig mogelijk beantwoorden?

De heer **Knigge**: Voorzitter. Het zijn nogal wat vragen. De eerste vraag was of een regeringscommissaris misschien meerwaarde zou hebben bij dit project. Dat vind ik een lastige vraag. Het is misschien goed om te zeggen dat ikzelf in ieder geval dit najaar nog een finale toets op de samenhangendheid zal doen op de beide wetboeken, namelijk als de wetsvoorstellen zo ver gereed zijn dat ze in consultatie gegeven zouden kunnen worden. Ik zal daarvoor drie maanden lang drie dagen per week gedetacheerd zijn bij het ministerie. In die zin wordt er een extra investering gepleegd in het bewaken van de samenhang tussen de voorstellen en de innerlijke consistentie in de beide wetboeken. Zelf denk ik dat het in ieder geval bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen ook zonder regeringscommissaris zou kunnen. Gelet op de manier waarop het hele proces georganiseerd is, denk ik dat dat op zichzelf voldoende waarborgen biedt voor een goed product. Het product moet natuurlijk uiteindelijk door de Kamer beoordeeld worden. Dat zal de uiteindelijke test zijn. Als de voorstellen er liggen, zal de Kamer zelf moeten beoordelen of de samenhang er inderdaad is. Ik heb daar op zichzelf wel vertrouwen in. Zoals ik al zei, zal mijn rol op dat punt tijdelijk vergroot worden. Het is niet zo dat ik of het departement precies bedenkt hoe de wet in elkaar moet zitten. Dat is een proces waarbij ketenpartners en alle betrokkenen gehoord worden. Daarbij worden er wensen geuit. Een van

mijn taken is juist om te bewaken dat wat uiteindelijk voorgesteld wordt, past bij de fundamentele uitgangspunten van het strafproces die in 2001 zijn geschetst. Dat heb ik altijd als mijn taak gezien.

De heer Van Oosten vroeg of de begeleidingscommissie of ik als adviseur de aangenomen moties, met name die over het slachtoffer, ter harte zal nemen, dus of de commissie of ik daar notie van zal nemen. Uiteraard doen wij dat, zou ik haast zeggen. Maar nogmaals, mijn primaire verantwoordelijkheid als adviseur is niet zozeer de inhoud van de wetgeving, maar juist het bewaken van de juridische consistentie van het geheel. Ook bekijk ik in hoeverre de voorstellen zich inderdaad verdragen met de fundamentele uitgangspunten die wij aan het strafproces stellen. In het debat tussen de Kamer en de regering is het de vraag in hoeverre men de positie van het slachtoffer nog verder wil versterken. Op zichzelf zijn daar volgens mij mogelijkheden voor. Ook hiervoor geldt dat er sprake is van een rechtsontwikkeling. De positie van het slachtoffer is gemarkeerd in het onderzoek Strafvordering 2001. Er is inmiddels een wet aangenomen over het spreekrecht waarin de positie van het slachtoffer nog geprononceerder is geworden. Het is een stap verder gegaan dan collega Groenhuijsen en ik destijds voor wenselijk hielden. Wij hebben toen echt principieel gekozen voor een victim impact statement, juist vanwege het gevaar – dat heeft mijn collega Groenhuijsen voortdurend benadrukt – van de secundaire victimisatie als je de positie van het slachtoffer verder zou versterken richting een volwaardige partijpositie. Daar hebben wij toen niet voor gekozen, maar de ontwikkeling gaat verder die kant op. Er is duidelijk besloten om een stap verder te gaan dan waar wij destijds voor gekozen hebben. Dat kan uitstekend. Het is heel goed denkbaar dat er na verloop van tijd voor gekozen wordt om nog een stap verder te gaan. Ik vraag me zelf wel af of je dat in dit project zou moeten meenemen of dat je zou moeten zeggen: als wij de boel rond het wetboek gewoon weer op orde hebben, is er alle ruimte om nog eens te kijken of we een stap verder kunnen zetten. Als je dat wilt – het is de vraag of het wenselijk is – kun je ervoor kiezen om dit mee te nemen in dit project. In hoeverre nemen wij dat mee en in hoeverre doen we eerst ervaring op met de wijzigingen die nu zijn aangebracht en kijken we daarna of er behoefte is om daarmee verder te gaan? Dat zou dus een andere mogelijkheid zijn, maar een belangrijk punt is het zeker. Dat kan ik zonder meer onderschrijven.

De **voorzitter**: Ik zie dat de heer Van Oosten nog een vervolgvraag heeft.

De heer **Van Oosten** (VVD): Ik weet niet of het de bedoeling is dat ik die nu stel. Maar als u mij daartoe de gelegenheid geeft ...

De **voorzitter**: Ja, daar krijgt u de gelegenheid voor.

De heer **Van Oosten** (VVD): Ik zoek naar de rol van de commissie. De commissie adviseert en wij spreken met de Minister als wij het eens of oneens zijn met onderdelen van de voorstellen die naar ons toekomen. Ik zou het fraai vinden als in de wetsvoorstellen die naar ons komen, rekening is gehouden met de moties die de Kamer heeft aangenomen. Voor mij is het slachtofferschap van belang. Mijn collega's hebben weer andere aandachtspunten. Ziet de commissie die de Minister adviseert over de totstandkoming van de conceptwetsvoorstellen, wel een rol voor zichzelf om dat te bewaken? Anders zal de Minister die moties via een andere weg moeten bijhouden. Daar ben ik benieuwd naar.

De heer **Knigge**: U vraagt naar de rol van de commissie. Daar maak ik geen deel van uit. Ik ben een dag in de week betrokken als adviseur. Nogmaals, mijn taak is er met name op gericht om de juridische consistentie tussen de verschillende wetsvoorstellen te bewaken. Dat is mijn

primaire taak. Maar ik praat met ambtenaren en natuurlijk komen de moties daarbij ter sprake. Wij bekijken dan gezamenlijk wat we daarmee kunnen.

De **voorzitter**: We vragen de heer Fokkens om ook hierop te reageren.

De heer **Fokkens**: In de commissie/werkgroep ligt het accent op consistentie en wetenschappelijke inzichten. De naamstelling geeft dat al aan. Wij nemen wel degelijk ook mee wat wij zelf aan geluiden horen en wat het departement inbrengt vanuit de praktijk. Dat geldt ook voor wat in de moties hier aan de orde is geweest. Want als in de Kamer een heel duidelijk gevoel leeft dat een bepaald punt een sterk accent moet hebben, zou het wel heel dom zijn om daar bij de uitwerking niet op gepaste wijze aandacht aan te besteden. Dus voor zover dat al niet automatisch gebeurt door de wijze waarop het wordt voorbereid, zal dat zeker bij ons ook een punt van aandacht zijn.

De **voorzitter**: Mijnheer Knigge, gaat u verder.

De heer **Knigge**: Dan kom ik bij de vraag van de heer Van Nispen of dit wel het juiste moment is om deze grote operatie te doen. Ook vraagt hij waarom alles tegelijk moet. Ik zou zeggen: als er al een moment is, zou het toch nu moeten zijn. Het had 25 jaar eerder al moeten gebeuren. Ik was destijds nog fulltime hoogleraar strafrecht in Groningen en doceerde het strafprocesrecht. De eerste regel was altijd dat wij aan studenten vroegen om het wetboek mee te nemen, want wij zeiden dat een jurist zonder wetboek is als een kok zonder mes of een drummer zonder stokken. Maar als ik strafvordering doceerde, zei ik: laat het wetboek maar even dicht, want daarin lees je niet hoe het strafproces in elkaar zit. Dat is natuurlijk een heel slechte gang van zaken als je bekijkt waar een wetboek voor bedoeld is. De Grondwet draagt op dat onder andere het strafproces in een wetboek wordt geregeld. Daarmee bedoelt de grondwetgever een consistent wetboek dat aangeeft hoe de strafvordering verloopt. Zo'n wetboek hebben we niet. Het is verbazingwekkend om te zien dat de eerste zorg uitgaat naar de vraag of er wel samenhang is, terwijl we nu een wetboek hebben waarin er geen samenhang is. Het betere is de vijand van het goede. Het kan natuurlijk altijd mooier en fraaier, maar we kunnen nu in ieder geval een beter wetboek maken dan we op dit moment hebben. Ik denk dat dit op zichzelf een goed moment is om dat te doen, omdat we een grondslagendebat hebben gevoerd waarin hierover, ondanks alle verschillen van de mening – dat wordt terecht opgemerkt – vrij brede consensus is. We hebben een aantal majeure wetgevingsoperaties gehad en de grote knopen zijn doorgehakt. Dit is dus op zichzelf een heel geschikt moment om de regels consistent te maken en alle tegenstrijdigheden uit het wetboek te halen.

De heer Fokkens heeft benadrukt dat dit voor de praktijk van enorm belang is. U hebt geen idee hoeveel tijd verloren gaat met geprocedeer over onduidelijkheden en het zoeken naar oplossingen die niet in het wetboek zijn te vinden. Er kan wat dat betreft een slag gemaakt worden. Ik denk ook dat het vanuit democratisch oogpunt van groot belang is dat we een wetboek hebben. Een collega heeft al opgemerkt dat de rechtsontwikkeling wel doorgaat. De vraag is welke invloed u als wetgever nog daarop wilt hebben.

Ik noem nog even een voorbeeld. Een van de voorliggende punten is hoe het gaat met het opsporingsonderzoek, onder andere ten aanzien van in beslag genomen mobieltjes. De politie neemt nu mobieltjes in beslag en trekt die leeg. Op basis van de huidige wetgeving zou dat kunnen, omdat die gebaseerd is op het uitgangspunt dat je vrij onderzoek mag verrichten naar een voorwerp dat je in beslag neemt, maar dit staat wel haaks op de privacybescherming van artikel 8 EVRM. Als je telefoonverkeer wilt

onderscheppen, moet de rechter-commissaris daaraan te pas komen, maar je kunt zomaar grote delen van de e-mailcorrespondentie, de whatsapps enzovoorts uit zo'n mobieltje trekken. Ik weet toevallig dat er nu een cassatieberoep bij de Hoge Raad ligt waarin die vraag aan de orde wordt gesteld. Eigenlijk is het de vraag of je zoiets aan de Hoge Raad wilt overlaten of dat de wetgever daar het voortouw in moet nemen. Dus hoe langer de Kamer wacht, hoe meer de rechtsontwikkeling zich buiten haar om voltrekt. Dat wil ik benadrukken.

Dan kom ik op de vraag van mevrouw Van Tongeren over digitalisering. Ik weet niet zeker aan wie die gesteld was. Was die aan mij gericht? Ik stel vast dat dit zo is. Dat vind ik heel jammer, want ik kan daar niet zo heel veel over zeggen. Ik wil wel mijn best doen.

De voorzitter: U mag het ook doorspelen.

De heer Knigge: Laat ik dit zeggen. Natuurlijk is de digitalisering een onderdeel van de veranderde samenleving die met nadruk vraagt om nieuwe doordenking. Je ziet dat er voorstellen zijn gedaan om bijvoorbeeld de dagvaarding elektronisch te laten verlopen. Dat zit hem in het verbaliseren. Dat zit hem in het hele digitale dossier. Het zit hem ook in opsporingsbevoegdheden. Ik noemde die al even, want die hebben een heel andere betekenis gekregen vanwege de digitalisering. Als je werkprocessen gaat digitaliseren of automatiseren, is het van groot belang dat die werkprocessen helder zijn. Het moet duidelijk zijn wie wat doet en waar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. Dus ook daarvoor is het van groot belang dat er een heldere wetgeving is, waarin alle posities duidelijk gemarkeerd zijn. Ik hoop dat dit toch nog iets van een antwoord is op die vraag.

De voorzitter: Ik zie dat mevrouw Van Tongeren nog een vraag heeft.

Mevrouw Van Tongeren (GroenLinks): Misschien moet ik mijn vraag anders stellen. Ik denk dat de commissie echt vrij serieus aandacht zou moeten besteden aan bijvoorbeeld het internet of things. Alle apparaten worden uiteindelijk bewijsmiddelen in die zin dat je koelkast bewijst of je thuis bent geweest of niet. Natuurlijk hobbelen wij altijd achter de werkelijkheid aan, maar liefst niet al te ver daarachter. Het voorbeeld van het mobieltje is er één, maar je zou ook daarnaar kunnen kijken. Ik ben benieuwd of de commissie dat gedaan heeft of van plan is. Het moet gaan om beide kanten, zoals het werkproces. Kan de organisatie zo'n verandering op digitale voet aan? Want ICT-projecten bij de overheid zijn niet altijd even succesvol. Verder verandert de omgeving waarin verdachten zich bevinden ook razendsnel.

De voorzitter: Ik zie dat de heer Mevis hier iets over wil zeggen.

De heer Mevis: Ja. Heel kort. Digitalisering gebeurt. Punt. Dat kunnen we niet ontkennen. Punt. Dat dringt weer allerlei dingen op en de zaken gaan veranderen. Ik ga, met permissie, niet discussiëren over de vraag of dit het juiste moment is. Het is altijd het juiste moment, omdat het noodzakelijk is, of het is nooit juiste moment. Als we eerst discussiëren over de vraag of dit het juiste moment is, komen we er niet uit.

Onder leiding van collega Keulen heeft de Rijksuniversiteit Groningen een vergelijkend onderzoek gedaan naar de vraag hoe het in andere landen staat met digitalisering van rechtspleging. Ik mocht voorzitter van de begeleidingscommissie zijn. Ook werd bekeken wat wij daarvan kunnen leren. Welke factoren bepalen het succes en welke factoren hinderen de invoering? De uitkomst was dat dit volstrekt onvoorspelbaar is, maar dat het desondanks gewoon noodzakelijk is om ermee aan de slag te gaan, want dan zie je het wel. Dat is de stand van zaken. Daar zullen we het mee

moeten doen. Er ligt wetgeving tot invoering van het elektronische procesdossier. Of dat genoeg is, weet ik niet, omdat de wetgeving gebaseerd is op de stand van de huidige techniek en die kan morgen weer anders zijn. Dan kan het zijn dat we het weer anders moeten doen. Pas hier dus een beetje mee op. U zei net: onze zorgen zijn een beetje weggenomen. Maar pas op. Ik heb enkele zorgen over dit wetgevingsproject proberen weg te nemen, maar ik wil niet gezegd hebben dat dit makkelijk is. Dit blijft heel ingewikkeld. Per onderdeel zal het anders zijn. Dat is bij digitalisering ook zo. U zegt wel: daar kunt u niks mee. Maar pas ervoor op dat u blijft hangen in vragen als: wat moeten wij daarmee en moeten wij niet eerst weten in welk kader enzovoorts? Net zoals de heer Knigge zeg ik dat u daar de tijd niet voor hebt. Daarvoor gaan de ontwikkelingen te snel. Klaar.

De **voorzitter**: Ik zie dat ook de heer Keulen graag wil reageren.

De heer **Keulen**: Ik heb een heel korte opmerking, puur voor het verslag. Ik had niet de leiding. Ik heb wel meegewerkt.

De **voorzitter**: Ga uw gang, mijnheer Fokkens.

De heer **Fokkens**: Het ene aspect is de digitalisering van de rechtspleging. Daar sprak de heer Mevis over. Een ander, veel groter probleem is – ik weet niet in welk tempo dat in dit project binnen kan komen, maar daarvoor moet in ieder geval de ruimte zijn – dat er onderzoek nodig is naar aanleiding van de criminaliteit die gebruikmaakt van het internet, met bewijsmateriaal uit de cloud en bevoegdheden om onderzoek in het buitenland te doen op plaatsen die je niet precies kent. We hebben daar net een aantal congressen over gehad waarin daar aandacht aan werd besteed. Dat zijn gigantische problemen die op een gegeven moment wel ergens aan de orde moeten komen ...

De **voorzitter**: Ik onderbreek u even, want deze bel gaat een minuut lang door. Dit is de stemmingsbel. We zullen eventjes weg zijn. Het scherm zal aangezet worden, zodat u kunt volgen waar wij mee bezig zijn. Wij komen zo gauw mogelijk weer terug. Ik verzoek om uw geduld.

Het gesprek wordt geschorst van 15.40 uur tot 15.53 uur.

De **voorzitter**: Dames en heren, hartelijk welkom wederom bij het rondetafelgesprek met de deskundigen. Wij gaan verder met de beantwoording. Gezien de tijd zal ik er een beetje op letten dat de antwoorden kort en bondig zijn, zodat alle vragen aan bod komen.

De heer **Knigge**: Ik was, dacht ik, gevorderd tot de vragen van mevrouw Van Toorenburg. Zij stelde mij de vraag of zij goed begrepen had dat het nu eigenlijk gaat om een operatie die vooral gericht is op consistentie van het wetboek. Ik kan volmondig bevestigen dat de hoofddoelstelling is om eindelijk weer eens een goed, consistent wetboek te maken dat ook spoort met het strafproces dat in de praktijk plaatsvindt. Dit neemt niet weg dat er in dat proces allerlei inhoudelijke keuzes gemaakt moeten worden. Hopelijk was dit antwoord bondig genoeg.

Mevrouw Swinkels vroeg: wat nu als er geen schaarste aan middelen zou zijn? Of misschien moet ik de vraag anders formuleren: als er iets meer geld voor de strafrechtspleging zou zijn, waar zou u dat geld dan aan besteden? Dat is primair een politieke keuze die niet aan mij is, maar ik denk dat ik mijn geld dan vooral zou besteden aan investeringen in het vooronderzoek, in het onderzoek door de politie en door de rc. In feite wordt het bewijs daar verzameld. De heer Fokkens zei ook al dat het wetboek op dat vlak ondermaats is. Daar zou je dus de regelingen moeten

aanpassen. Waarschijnlijk zou je ook moeten investeren in kwaliteit. Ik denk ook aan kwaliteit bij de politie. Ik zou ook investeren in de strafbeschikking. Daar heeft de procureur-generaal onderzoek naar gedaan, zoals wellicht bekend is. Daarin is geconstateerd dat in twee kleinere zaakstromen een foutenpercentage van 8% bleek te bestaan. Ik wil benadrukken dat het daarbij ging om kleinere zaakstromen, want in de grootste zaakstromen was er niet zo veel mis. Onze indruk is dat dit hoge foutenpercentage mede te wijten is aan het te goedkoop willen beoordelen van de strafbeschikking. Daar is onvoldoende geëquipeerd personeel voor. Dat is mede een financieel probleem. Alle bezuinigingen komen daar, in dat afvalputje, terecht. Daar zou ik dus ook geld in willen steken.

Mevrouw **Swinkels** (D66): Ik wil mijn vraag graag nog iets verduidelijken. Had het tot andere keuzes geleid als u bij wijze van spreken niet over geld hoefde na te denken? Zou u de strafbeschikking dan anders inrichten of zou u andere keuzes maken, bijvoorbeeld ten aanzien van het vooronderzoek?

De heer **Knigge**: Nee, dat geloof ik niet. Wij hebben geprobeerd de schaarste aan middelen te verdisconteren in een theoretisch model. Wij hebben ons daarnaast ook afgevraagd wat de voorwaarde is waaraan het strafproces in ieder geval moet voldoen en waar je dus niet doorheen mag zakken op grond van financiële overwegingen. Dat hebben we ook proberen aan te geven. Het had niet tot fundamenteel andere keuzes geleid in onze voorstellen. Laat ik het daarbij laten.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Brouwer, onder andere om te reageren op de vraag over de financiering van de heer Recourt.

De heer **Brouwer**: De vraag over de financiering is precies een punt waar ik ook naar zit te kijken. Dat heeft alles te maken met die beweging naar voren. Als je de beweerdde beweging naar voren serieus wilt inbedden in het systeem, zul je ook het hele toevoegingsstelsel op de schop moeten nemen. Immers, als je aan de ene kant van de verdediging verwacht dat zij ruim voor de zitting komt met onderzoekswensen, kun je aan de andere kant niet blijven vasthouden aan een systeem waarbij een toevoeging van een advocaat pas plaatsvindt als de dagvaarding wordt uitgebracht, want dan heb je al de zittingsruimte geëquipeerd en sta je al op zitting. Er zit een soort domino-effect in die beweging naar voren. Wat mij betreft wordt daar op dit moment nog niet structureel over nagedacht, maar dit zal al dat soort effecten met zich brengen.

Mevrouw Van Tongeren vroeg hoe de commissie de reactie van de adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft opgepakt. In mijn beleving pakt de commissie helemaal niets op. Dat klinkt erger dan het misschien is. Het wetgevingstraject is immers niet het project van de commissie. Het wetgevingsproject is het project van het departement. De commissie fungeert in mijn ervaring als klankbord voor de wetgevingsambtenaren. Die komen met voorstellen en daar wordt over gediscussieerd binnen de commissie. Het enige wat er eigenlijk aan ontbreekt is een knapperend haardvuur en een goed glas wijn. Dat is ongeveer het niveau waarop we met elkaar bezig zijn. Er wordt diepgaand en serieus gediscussieerd. De commissie is wat dat betreft ook buitengewoon goed samengesteld, vanuit de verschillende invalshoeken. Er wordt heel serieus mee omgegaan, maar dat maakt het niet het product van de commissie. De commissie maakt geen verslagen en keurt geen verslagen goed. De commissie beoordeelt ook niet of de wetgevingsambtenaren haar opvattingen hebben meegenomen of tot uitdrukking hebben laten brengen. Ik kan dus die vraag in die zin niet beantwoorden.

De **voorzitter**: Mevrouw Van Tongeren wil graag even iets toelichten.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks): Dan wil ik mijn vraag wel herformuleren, met alle respect voor de werkwijze van de commissie natuurlijk. Wat vindt de commissie dan van het legaliteitsbeginsel?

De heer **Brouwer**: Als die vraag aan mij wordt gesteld, is mijn antwoord dat naar mijn opvatting de commissie als zodanig geen oordeel heeft. De verschillende leden van de commissie hebben daar verschillende opvattingen over. Die verschillende opvattingen worden ook geuit en gedeeld binnen de commissie en vervolgens wordt het geheel aan de wetgevingsambtenaren overgelaten hoe die te verwerken en daar iets moois mee te maken.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks): Zou u een tipje van de sluier kunnen oplichten over wat uw mening daarover is of kan dat ook niet?

De heer **Brouwer**: De complicatie doet zich in dit verband voor dat ik zelf ook lid ben van de Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en dus heb meegeschreven aan het advies. Ik kan inmiddels wel als persoonlijke opvatting delen dat in de teksten – we zijn nu op het niveau gekomen van het beoordelen van concept-wetteksten – de gang van de keuken naar de tafel toch wel steeds langer wordt en dat de soep dus steeds minder heet wordt opgediend dan die misschien in eerste instantie is gepresenteerd. Laten we zeggen dat in de vormgeving van de uiteindelijke voorstellen een soort reality check plaatsvindt. Althans, dat is mijn indruk. Dat maakt dat ik persoonlijk in de loop van het project – dat kan ik wel zeggen – toch steeds minder kritisch ben gaan staan ten opzichte van de voorstellen zoals die uiteindelijk uit de keuken komen. Ik denk – dat is een ontwikkeling die ik in de afgelopen anderhalf jaar heb doorgemaakt – dat mijn standpunt ten opzichte van de producten en de aanpassingen en wijzigingen in de voorstellen die ik zie inmiddels beduidend positiever is dan ik op basis van de eerste concept-contourennota van anderhalf jaar geleden had kunnen vermoeden.

De **voorzitter**: Zijn er verder nog zaken waarop u had willen reageren?

De heer **Brouwer**: Nee, hoor. Dank u wel.

De **voorzitter**: Wilt u hier nog op reageren, mijnheer Keulen?

De heer **Keulen**: Ik weet niet of wat de heer Brouwer zegt voldoende geruststelt, want ik zie mevrouw Van Tongeren met haar hoofd schudden. Ik wil er daarom bij zeggen dat elke keer, bij elk wetsvoorstel dat wij voorgelegd krijgen, de afweging wat je op wettelijk niveau regelt en wat eventueel in lagere regelgeving kan, altijd onderwerp van bespreking vormt. We kijken dus zeer serieus of de dingen die in de wet geregeld horen te worden daar ook in geregeld worden. Dat vormt dus bij elk wetsvoorstel een punt van aandacht. Is dat een antwoord dat u geruststelt?

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks): Ik ben nog niet gerustgesteld over het hele project, maar dit is in elk geval een inhoudelijk antwoord. Dank u wel.

De heer **Keulen**: Graag gedaan.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Dan geef ik graag het woord aan de heer Fokkens.

De heer **Fokkens**: Er is mij een aantal vragen gesteld over de financiële implicaties, over het bestuursrecht, over urgente punten en misschien iets over het EPPO (European Public Prosecutor's Office).

Ik begin met de vraag van de heer Recourt over bestuursrecht. Ik denk dat tot nu toe in het project de relatie tot het bestuursrecht, die natuurlijk op een aantal punten speelt, niet uitdrukkelijk betrokken is geweest. Althans in mijn beleving, voor zover ik er tot nu toe mee te maken heb gehad. Er is, zoals bekend, een ambtshalve advies van de Raad van State over de vragen die de bestuurlijke handhaving zo langzamerhand oproept, met name over de bestuurlijke boete, in relatie tot de wijze waarop de strafrechtelijke afdoening plaatsvindt. Daar komt een antwoord op van de regering binnen niet al te lange tijd. Ik heb begrepen dat er vermoedelijk voor de zomer een reactie komt op dat advies. Ik denk dat we dan de vraag onder ogen kunnen zien in hoeverre het implicaties zou kunnen hebben. Wat betreft de inbreng van de werkgroep is het misschien belangrijk om te melden dat de heer Nico Verheij, lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en ervaren wetgevingsambtenaar, ook deel uitmaakt van onze werkgroep. Door ziekte is hij helaas verhinderd vandaag hier aanwezig te zijn. In die zin is dat aspect ook in onze knowhow duidelijk aanwezig.

Er is ook gevraagd naar de financiering, met name door de heer Van Nispen. Ik denk dat het om te beginnen goed is om vast te stellen wat de temporisering is bij het beantwoorden van de vraag wat het gaat kosten als we het gaan invoeren. Naar mijn inschatting begint de invoering naar ongeveer 2020 te verschuiven. Dat is dus een heel stuk verder in de tijd, wat het wat ongewis maakt. Het is echter ook evident dat de daadwerkelijke invoering – dat betekent training en aanpassing van allemaal programma's omdat de wetsartikelen veranderen, andere nummertjes krijgen en dergelijke – natuurlijk geld kost. De vraag wat het uiteindelijk kost, is veel ingewikkelder te beantwoorden. Het is waarschijnlijk ook moeilijk los te zien van een andere ontwikkeling, namelijk dat in 2020 de strafrechtpleging vermoedelijk in belangrijke mate gedigitaliseerd zal zijn. We weten niet precies wat de financiële effecten daarvan zijn.

De modernisering zoals we die nu voorstellen heeft toch tot doel om een aantal dingen beter en efficiënter te regelen, efficiënter in de zin dat ze beter op elkaar zijn aangepast en dat er minder onduidelijkheden zijn. Dat leidt – ik sluit even aan bij wat de heer Knigge net zei – als het goed is tot minder weglekken van tijd, omdat mensen daar toch tijd aan moeten besteden. Het is dus heel moeilijk om nu op voorhand te voorspellen wat het gaat kosten. De Minister heeft, begrijpelijkerwijs, een aantal keren vrij open en niet altijd heel concrete antwoorden kunnen geven op vragen hierover. Ik noemde enkele factoren die daarin een rol spelen. Zoals ik zei, is het goed om ons te realiseren dat het moment waarop het gaat spelen waarschijnlijk toch aan het eind van de volgende regeerperiode ligt. Of dat gerust stemt ten aanzien van het financiële kader, is een andere vraag. Dat realiseer ik me ook heel goed.

Voordat u naar de stemming ging, was ik iets aan het zeggen over het onderzoek naar internetcriminaliteit en alles wat daarmee samenhangt. Ik zei dat het nogal ingewikkeld is en dat men er veel mee bezig is. Ik wil erop attenderen dat juist aan dit onderwerp in bredere zin, aspecten van internet voor het recht, de Nederlandse Juristen-Vereniging dit jaar haar preadviezen heeft gewijd. Die zijn heel interessant. De discussie zal daarover gaan. Dat zal weer wat informatie opleveren en dat kan voor de Kamer ook interessant zijn. De vraag is welke problemen er spelen en waaraan wordt gedacht om die in enige mate het hoofd te kunnen bieden. Er is mij gevraagd wat urgent is. Ik denk dat één ding urgent is, namelijk het voorbereidend onderzoek. Daar moet veel in gebeuren. Dat is zojuist al benoemd en dat wordt misschien weer actueler als er een deel van de wetsideeën wordt uitgevoerd, zoals de nieuwe wetgeving op het terrein van onderzoek van internet, computers en dergelijke. Het is heel

belangrijk dat dat goed wordt geregeld. Met de voorbereiding van de wijziging van de Wet BOB (Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) is men inmiddels ver gevorderd. Die moet echt worden herzien en eenvoudiger van structuur worden. Dat heeft onmiddellijke samenhang met allerlei andere delen van het voorbereidend onderzoek. Daarbij denk ik in het bijzonder – dat is een tweede belangrijk punt – aan de positionering van de rechter-commissaris en de onderzoeken die bij hem mogelijk zijn ten opzichte van de zittingsrechter en de voorbereiding van de zitting zelf. Andere onderdelen zijn ook niet onbelangrijk, maar dit zijn twee heel belangrijke dingen. Dan heb je ook onmiddellijk een heel groot terrein van samenhang. Als je de rol van de rechter-commissaris gaat regelen, zit je ook onmiddellijk in het onderzoek ter zitting. Dan rijst weer de vraag wat dat eventueel voor daarna betekent. Wat je regelt ten aanzien van getuigen en dergelijke, werkt ook weer door in de appelfase. Het is dus moeilijk om uit elkaar te halen, wil ik maar zeggen. Maar hier liggen duidelijk urgente onderwerpen.

Er werd ook nog een vraag gesteld over Europese ontwikkelingen waar het gaat om EPPD, the European Public Prosecutor's Office. Toevallig heb ik daar vorige week iets over gehoord. Er is ons daarover kort gerapporteerd op de internationale conferentie van procureurs-generaal in de Europese Unie. Het aanvankelijke model – ik weet niet in hoeverre u bijgepraat bent – waar ook door het Nederlands parlement de gele kaart werd getrokken, had een nogal hiërarchische structuur met de European public prosecutor aan het hoofd. De vraag was hoe autonoom nu eigenlijk de delegated prosecutor in de diverse landen zou zijn. Inmiddels zie je dat zich een structuur ontwikkelt met chambers waarin de inbreng van de nationale prosecutors, de delegated prosecutors, veel groter wordt. Het is een structuur die begint te lijken op Eurojust. Wat mij betreft is de vraag of dat een verstandige structuur is en ook hoe ver het uiteindelijk gaat. Het gaat heel langzaam en er zijn heel veel landen kritisch, zoals u weet. Nederland is niet het enige land dat een gele kaart heeft uitgedeeld. Het is voorlopig vrij onzeker of het er komt en, zo ja, in welke vorm. Het ziet er in elk geval anders uit dan het aanvankelijk gepositioneerd was met een veel sterkere positie voor de European public prosecutor. Ik hoop dat dit enigszins een antwoord is.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Misschien heel kort: betekent dit ook dat u in de bespreking echt alert bent op wat hetgeen daar gebeurt betekent voor de voorstellen die we hier doen of ziet u dat heel erg uit elkaar georganiseerd?

De heer **Fokkens**: U weet dat op dit moment de European public prosecutor gepositioneerd is ten aanzien van het onderzoek naar fraude met EU-gelden. Dat zou consequenties kunnen hebben voor de positionering van de officier van justitie. Zoals de structuur nu is, vinden vervolgingen uiteindelijk plaats in het eigen land. Daar is het eigen procesrecht en bewijsrecht van toepassing. In die zin verandert er dus niet zo geweldig veel, zoals het nu is opgezet.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Dan geef ik graag het woord aan de heer Reijntjes.

De heer **Reijntjes**: Ik meen dat ik alleen twee vragen van de heer Van Nispen heb liggen. De eerste was of er nog meer richtingen in de commissie vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Ik denk dat uit de debatten rond Strafvordering 2001 kan worden afgeleid dat er eigenlijk maar twee hoofdstromingen zijn in het strafrechtelijke wereldje in Nederland. Die twee zijn geprononceerd naar voren gekomen, de ene in het rapport Strafvordering 2001 en de andere in de twee boeken waar ik het even over heb gehad. Beide stromingen zijn in de commissie

vertegenwoordigd. Overigens zit het verschil tussen de twee stromingen voor een flink deel in het aspect van legaliteit dat al even aan de orde kwam. De tegenstrooming, zoals Groenhuijsen die heeft genoemd, is niet legalistischer, maar toch wel meer op legaliteit georiënteerd: minder ruimte voor de rechter om dingen zelf te regelen en meer dingen in de wet vastleggen dan de richting van Strafvordering 2001 wil. De heer Knigge heeft een keer gezegd «meer elastiek» en ik heb toen teruggevoerd «minder elastiek», kort gezegd.

De tweede vraag was hoe het zit met de ketenpartners. Ik heb van het departement begrepen dat u een mooi schema hebt gekregen. Daar staan die ketenpartners in. Ik wil allereerst even opmerken dat wij natuurlijk ook niet uit een ivoren toren komen, maar – de een wat meer dan de ander – toch wel met twee benen in de werkelijkheid staan en vanuit die hoedanigheid ook worden gevoed, zowel door de advocatuur als door de rechterlijke macht. Vanuit het OM en de politie wat minder, vrees ik. We hebben natuurlijk ook onze contacten. Belangrijke input vanuit de ketenpartners komt toch vooral uit het tweede blokje, expertbijeenkomsten en de jaarlijkse congressen over modernisering. Daar komen tal van ideeën uit. Voor zover onze commissie er al niet op aanslaat, denk ik dat zeker het departement daar zijn voordeel mee doet.

Ten slotte ziet u in hetzelfde schema, een beetje verder weg, de keten nog eens terug waar het gaat om het doorrekenen van de effecten van alles wat bedacht is. Ik denk dat dat een buitengewoon belangrijk moment is. Dat is echter typisch niet iets waar deze commissie zich mee bezig moet houden, denk ik. Wel globaal, maar het doorrekenen moeten de mensen uit het veld doen en dat gebeurt ook. Ik denk dus dat u zich daar op zichzelf geen zorgen over hoeft te maken. Hoeveel dat allemaal kost, is weer heel iets anders. Ik denk dat dat pas aan het eind van de rit zal blijken, als je weet wat je hebt bedacht. Dan moet je de afweging maken of je het geld ervoor over hebt of niet. Gelukkig zitten we wat dat betreft in Nederland nog altijd min of meer op rozen. Als we dit soort discussies op Curaçao voeren – die worden daar ook gevoerd – gaat het onmiddellijk over de vraag: scholen of gevangenissen? We kunnen ze hier gelukkig allebei nog bouwen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. En sluiten, hoor ik links van me zeggen. Ik geef het woord aan de heer Mevis.

De heer **Mevis**: Er is heel veel gezegd waar nog heel veel over te zeggen zou zijn. Wij zitten natuurlijk in die commissie ook als externe deskundigen met eigen opvattingen die het vak bijhouden, dus ook moties lezen en de reacties van u op die moties. Ik geloof dat mevrouw Van Toorenburg zei: laten we nu niet beginnen met via moties allerlei punten in te brengen, maar laten we eerst eens even naar het grotere geheel kijken. Dat heb ik met instemming gelezen. De reacties hebben we dus ook gelezen, los van de moties. Ik kan alleen maar voor mezelf praten, maar wij stellen als wetenschappers onze kennis graag ter beschikking aan wie dan ook die daar een beroep op doet binnen beperkte tijd. Zo zie ik mijn universitaire taak ook. U vraagt steeds wat de commissie vindt. Wij zitten hier ook onze kennis ter beschikking te stellen, aan de Kamercommissie in dit geval. Dat doen we deels gewoon als individuele leden. Daar kunt u ook bij andere gelegenheden een beroep op doen. Ik zet u graag uiteen hoe we tegen het legaliteitsbeginsel aankijken, als u dat van belang vindt. Er zijn mij twee vragen gesteld. De heer Recourt vroeg hoe het zit met de financiering en of dat niet de beweging naar voren kwetsbaar maakt. Ik geloof dat dat zijn punt was. Er is al iets over financiering gezegd. Zie ook het organisatieschema. Anderen kijken daarnaar. Wij moeten niet eerst kijken wat we kunnen betalen en dan pas een keuze maken. Het moet omgekeerd. In het voorbereidend onderzoek kun je niet altijd alles doen. In zoverre is het dus altijd kwetsbaar. Ik denk echter dat ook daar veel te

winnen is. De raadsman bij het politieverhoor hebben we nu geregeld op papier, maar ook de advocatuur worstelt daar nog mee om het maar heel voorzichtig te zeggen. Ook het Openbaar Ministerie zegt soms dat allerlei procedures aardig zijn, maar dat men als een advocaat belt met een reëel verzoek daar best naar wil kijken en dat daar dan geen procedure over gevoerd hoeft te worden. De advocaat zegt dan dat hij niet weet welke officier hij moet bellen en dat iedere dag een ander de telefoon opneemt. Dat zal best. Daar is nog heel veel te winnen. Dat zal zich moeten zetten in de praktijk in goede best practices. Op die manier hoeft dat minder kwetsbaar te zijn dan het lijkt.

Ik weet niet of de term «beweging naar voren» nu zo gelukkig is. Het gaat om het adequaat voorbereiden van de zitting. Het is niet het een ten koste van het ander. Ze staan met elkaar in verband. Dat maakt het ook minder kwetsbaar, denk ik. We moeten wel met zijn allen gericht blijven op de zitting. Een getuige horen op de zitting is dus niet nog een keer overdoen wat al gedaan is. Nee, een getuige ter zitting horen is een getuige ter zitting horen omdat de zittingsrechter daar kennelijk behoefte aan heeft, ook als aanvulling op het voorbereidend onderzoek.

Dan de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Of het evenwichtig en bestendig is, hangt natuurlijk ook af van wat de rechter-commissaris precies gaat doen met die versterkte rol. Dat weten we nog niet precies. Ook dat zal zich nog moeten gaan zetten. Het is niet alleen een kwestie van financiering. De vraag was of het niet kwetsbaar is. Ja, maar dat is het altijd geweest. Financiering is dan één punt, maar er zitten ook een aantal andere punten aan. Ik hoop dat dit een beetje een antwoord is op de vraag.

De andere vraag aan mij was van mevrouw Swinkels, namelijk hoe we tegen de strafbeschikking aan moeten kijken. Je ziet dat het OM de strafbeschikking gebruikt om op een heleboel zaken beleid te voeren. Het hele ZSM-beleid, wat je daar verder ook van vindt, is niet een-op-een gelijk met de strafbeschikking, maar had nauwelijks gekund zonder strafbeschikking. De vraag is dan wel of u als wetgever dat wilt op die manier. Er zijn een paar punten aan de orde. Zoals al is gezegd, raakt de strafbeschikking de verhouding strafrecht-bestuursrecht. We willen een eenvoudige manier om bijvoorbeeld boetes op te leggen. Het is fout als we daar zes manieren voor hebben, want dan is de burger de weg kwijt. Dat moet dus makkelijk en adequaat. De strafbeschikking is er één. Die is er nu. Dat zou een model kunnen zijn om op een aantal andere punten de bestuurlijke trajecten nog eens te bekijken.

Er zijn ook heel specifieke bestuurlijke trajecten waarbij het waarschijnlijk onverstandig is om de OM-strafbeschikking ervoor in de plaats te zetten. De vraag is hoe het OM daar beleidsmatig mee omgaat. Ik zeg het maar even zo: je triomfantelijk met een foto in de krant presenteren met «kijk eens wat wij allemaal in Brabant doen» vind ik niet de meest verstandige manier om te laten zien dat je nadenkt over wat je met een strafbeschikking kunt. De positionering van buitengerechtelijke afdoening ergens tussen straf- en bestuursrecht is weer een ander punt, nog los van wat er uit het onderzoek naar artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie blijkt over de concrete afdoening. Ik heb ook aarzelingen als het OM de strafbeschikking inzet voor zaken als belediging van een politieagent. Dan zou ook weleens heel fundamenteel de vraag kunnen zijn wat belediging van een politieagent eigenlijk is. Is dat een vraag die het OM mag afdoen? Dat weet ik niet.

Er zijn twee dingen die mij nog wel enige zorgen baren en die zouden misschien door de Kamer weleens naar voren mogen worden gebracht: voldoende empirisch onderzoek en voldoende rechtsvergelijking. Er zijn landen waar bij de strafbeschikking bij buitengerechtelijke afdoening de rechter nog een rol speelt. Er zijn ook landen die veel verder gaan met de OM-strafbeschikking. In Zwitserland kan het OM bij strafbeschikking ook vrijheidsbeneming opleggen. Dat is een heel andere variant. Ik zeg niet

wat er allemaal wel en niet kan. Ik zeg wel dat de strafbeschikking veel veranderd heeft en dat er best aanleiding kan zijn om dat in het licht van nieuwe ontwikkelingen opnieuw te bekijken. Ik zie dat mevrouw Swinkels een vervolgvraag wil stellen.

Mevrouw **Swinkels** (D66): U bent er misschien mee bekend dat er in Frankrijk een soortgelijke figuur bestond en dat die daar is teruggedraaid, of in elk geval in handen van de rechter is gelegd.

De heer **Mevis**: Precies. Er is grote overeenstemming over de goede dingen van het Nederlandse strafprocesrecht. Een van de goede dingen van het Nederlandse strafprocesrecht in het algemeen, al kun je daar verschillend over denken, is dat het Openbaar Ministerie in Nederland een heel aparte plaats inneemt. Het is niet een-op-een, ook niet qua status, vergelijkbaar met het Openbaar Ministerie in het buitenland. In zoverre is rechtsvergelijking nuttig. Je kunt ook kijken wat daar de discussie heeft bepaald. Dat zou in Nederland ook van belang kunnen zijn. Ik noem nog één voorbeeld van rechtsvergelijking, als dat mag. Voor de Duitse politie is het volstrekt vanzelfsprekend dat als de officier van justitie vraagt om een dagvaarding te betekenen, zij dat doet. Dan verschijnt er niet een Polizeipräsident op televisie over wat de strafrechtspleging nu weer van «onze mensen allemaal vraagt». De politie gaat gewoon het briefje bij de verdachte betekenen, ook 's avonds om tien uur onder de voetbalwedstrijd. Dat gaat niet via de gewone post 's ochtends om elf uur als de verdachte niet thuis is. Daardoor gaat de betekening in persoon daar iets gemakkelijk, met alle voordelen van dien. Soms kan het heel makkelijk zijn, wil ik maar zeggen.

De **voorzitter**: Ik geef ten slotte graag het woord aan de heer Keulen.

De heer **Keulen**: Er zijn mij geen vragen gesteld, maar ik wil als het mag nog wel een opmerking maken over twee vragen. Dat is in de eerste plaats de laatste. De mogelijkheid om de rechter in te schakelen is genoemd. Je zou ook aan combinaties kunnen denken, waarbij een deel van de afdoening buiten de zitting bij het OM plaatsvindt en voor een ander deel de rechter kan worden ingeschakeld. Op dat punt zijn er verschillende mogelijkheden. Dat zal ongetwijfeld ook in de loop van dit project op enig moment aan de orde komen.

Ik wil ook nog een opmerking maken over de vraag van de heer Van Oosten over hoe wordt omgegaan met moties. Het is misschien verhelderend om te zeggen dat die moties natuurlijk leiden tot discussies, en zeker moties als die van hem en de heer Recourt die algemeen zijn ondersteund. Dit is een van de pijnpunten van dit project. Dat blijkt ook wel uit wat er eerder is gezegd. Dat de Kamer Kamerbreed met een dergelijke motie zo'n signaal afgeeft, wordt door iedereen meegenomen in zijn afwegingen. Als daar zorgen over zouden bestaan, hoop ik die toch een beetje te kunnen wegnemen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank daarvoor. Ik kijk even op de klok en zie dat we nog tijd hebben voor één vraag van eenieder die dat graag wil.

De heer **Recourt** (PvdA): Dank voor de antwoorden. Ik stel nog een vraag op het punt waar ik toch nog de meeste zorgen over heb en dat is de beweging naar voren. Mijn eerste vraag betrof de financiën en die is beantwoord, al is de zorg daar niet mee weggenomen. Mijn tweede vraag betreft de inhoud. Er zit een aantal voordelen aan het naar voren halen, maar daar moeten waarborgen tegenover staan. We komen straks nog bij concrete wetgeving, dus het is een klein beetje speculeren. Mijn angst is de volgende. Ik ken het zelf dat de verdediging zegt dat zij een getuige wil horen en dat dan wordt gezegd: dat had u maar bij de rechter-

commissaris doen. Dat zijn praktische bezwaren waardoor op zitting de zittingsrechter misschien wel formeel de bevoegdheid heeft, maar dat in de praktijk het verhaal zal zijn: nu bent u te laat, u had in het voorproces moeten zijn. Dat wordt lastig als je als advocaat pas vrij laat wordt toegevoegd of als de verdachte zonder advocaat op zitting komt en later alsnog een advocaat wil. In het bestuursrecht heb je die tendens al, die fuik, en daar maak ik me erg zorgen over. Gaan we die in het strafrecht ook niet invoeren? Ik stel hem aan de heer Knigge, maar we gaan waarschijnlijk het rijtje af. Degene die daar dringend iets over wil zeggen, nodig ik van harte uit.

De heer **Van Oosten** (VVD): We hebben het over de financiën gehad, maar dan de implicaties. Wellicht is daar iets over gezegd in mijn afwezigheid. Ik doel op de implicaties voor met name de politie en het Openbaar Ministerie als het gaat om de effecten van voornemens neergelegd in deze contourennota en later uitgewerkt. Worden de politie en het Openbaar Ministerie of andere relevante partners echt actief betrokken? Wat mij als Kamerlid weleens opvalt, is dat wanneer er wetsvoorstellen komen daar soms best kritische brieven van organisaties over komen, die voor een deel natuurlijk worden weerlegd, met zorgen over hoe men alles moet oppakken. Het fraaist zou het natuurlijk zijn als de organisaties aan de voorkant meegenomen zijn. Die vraag wil ik nog neerleggen. Ik stel hem aan de heer Fokkens, maar als hij zegt dat iemand anders veel beter is toegerust om die te beantwoorden dan hoor ik dat natuurlijk graag.

De heer **Van Nispen** (SP): Mijn vraag lijkt hier een heel klein beetje op. Ik ben mijn eerste vragenserie begonnen met de vraag of dit nú moet en waar de urgentie zit. Nu begrijp ik – dat is echt voldoende onderstreept hier – dat er alle redenen zijn om heel grondig en kritisch naar dit wetboek te kijken en dat er echt zaken beter moeten. Dat vind ik een overtuigend verhaal. Toch zit ook ik met zorgen vanuit de praktijk. Die hebben ons heel duidelijk bereikt bij de hoorzitting, maar ook buiten de hoorzitting om, precies zoals mijn collega zei. Wat gaat dat betekenen voor bijvoorbeeld de 30.000 agenten die opnieuw naar school moeten om de nummertjes opnieuw te leren et cetera? Natuurlijk hebt u allemaal voeling met de praktijk, meer dan ik dat zou hebben, maar toch blijft mijn zorg: kan de praktijk dit uiteindelijk aan en hoe voorkomen we dat we theoretisch uitstekende plannen aan het maken zijn, die dan toch onvoldoende zorgvuldig geïmplementeerd kunnen worden? Hoe voorkomen we dat?

De **voorzitter**: U mag meerdere namen noemen in deze ronde.

De heer **Van Nispen** (SP): Ik zal ze ook weer niet allemaal noemen. Ik denk dat we gewoon moeten kijken wie daarop kan antwoorden.

De **voorzitter**: Mevrouw Van Tongeren, gaat uw gang.

Mevrouw **Van Tongeren** (GroenLinks): Ik kreeg onder andere van de heer Mevis het antwoord dat de ICT toch moet, dus begin maar. Er zijn echter verschillende vormen van beginnen. Je kunt er voorwaarden aan stellen of je kunt bezien of er delen zijn die eerst gedaan kunnen worden. Ik vroeg mij af hoe daarover gedacht wordt. Wil dit succesvol zijn, dan moeten verschillende digitaliseringsoperaties en ICT-projecten tegelijk uitgerold worden. Hoe faseer je dat in de tijd? We hebben meer grote overheidsprojecten lopen. De Omgevingswet bijvoorbeeld wordt ook gepresenteerd als de grootste wetgevingsoperatie in Nederland ooit. Die steunt ook in belangrijke mate op ICT en daar hebben we precies dezelfde vragen en zorgen over. Is er voldoende geld voor fatsoenlijke ICT plus training? En:

het moet toch, dus begin maar. Een wellicht wat genuanceerdere of gedetailleerdere reflectie daarop zou mij mogelijk verder kunnen helpen.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Ik heb een vraag van heel andere aard. Toen ik in een vorig leven nog aan de kant van onze gasten aan tafel zat, keek ik weleens naar de Kamerleden en dacht: nu ligt er zo'n goed doordacht wetsvoorstel en dan vliegt me daar toch iemand met een amendement in dat de heleboel onderuit schopt. Mag ik u allen indringend vragen om ons er kritisch op te houden dat wij met z'n allen niet onbezonnen, goedbedoeld iets gaan doen waarmee we meer schade aanrichten dan ons lief is? Ik zeg dat expres hier, omdat wij allemaal heel erg betrokken zijn. Mag ik u allen vragen om daar heel erg alert op te zijn?

Mevrouw **Swinkels** (D66): Ik heb een vraag voor de heer Reijntjes. Ik hoorde u zeggen dat er gemeenschappelijk draagvlak is voor veel wijzigingen, zeker als het gaat om de grondslagen. Maar u zei ook dat er verschillen zijn in uitvoering, en bij die verschillen in uitvoering wees u op opvattingen over de regierol van de rechter-commissaris ten opzichte van het Openbaar Ministerie. Kunt u daar nog iets meer over zeggen? Kunt u de twee uitersten schetsen als het gaat om die twee rollen?

De **voorzitter**: Hartelijk dank.

Collega's, waren er nog vragen blijven liggen die jullie echt nog beantwoord willen hebben? Dat is niet het geval. Dan geef ik de heer Knigge het woord voor de beantwoording van de eerste vraag.

De heer **Knigge**: De heer Recourt stelde mij de vraag hoe het inhoudelijk zat met wat de beweging naar voren is genoemd en vooral of de verdediging dan niet terecht op een gegeven moment tegengeworpen krijgt dat ze te laat is en dat ze eerder had moeten zijn. Dat gevaar is er, dat zal ik niet ontkennen, maar dat gevaar is er nu ook al. Rechters hebben nu soms ook de neiging om te zeggen: dat verzoek is tardief. Een goede rechter zal dat echter niet doen, laat ik het zo zeggen. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de rechter om te bezien of het horen van een getuige noodzakelijk is en in het belang van de verdediging. Dat moet de rechter beoordelen. Hij zal soms gefrustreerd zijn dat een verzoek pas op een heel laat moment gedaan is, maar als de rechter van oordeel is dat voor een goede beoordeling van de zaak een getuige gehoord moet worden, dan zal dat gebeuren. Het is al vaker opgemerkt: een goed strafproces is niet alleen te garanderen door wat je in het wetboek zet, maar hangt ook sterk af van de personen die bij dat hele strafproces betrokken zijn, de mensen die het uitvoeren. Het hangt dus voor een belangrijk deel ook af van hoe een rechter zijn rol invult. Als hij dat goed doet, ben ik niet bevreesd dat dit schade aan het verdedigingsbelang zou opleveren.

De heer **Recourt** (PvdA): Dat ben ik met u eens, maar zou je dat dan niet procedureel wat meer moeten waarborgen? Dan kan de rechter niet argumenteren dat het tardief is, maar is hij gedwongen om inhoudelijk die afweging te maken.

De heer **Knigge**: Dat is precies wat ik bedoelde naar voren te brengen. U ziet nu al in de jurisprudentie van de Hoge Raad dat de Hoge Raad casseert als de rechter met dat argument een getuigenverzoek verwierpt. Er zijn allerlei criteria van toepassing bij de beoordeling van getuigenverzoeken. Dat is een heel ingewikkeld verhaal. Of de rechter moet beoordelen of het in het verdedigingsbelang is. Dan gaat het met name om verzoeken die voor de zitting zijn gedaan. Als de raadsman tijdens de zitting met zo'n verzoek komt, moet de rechter beoordelen of het noodzakelijk is. Ook daarbij spelen uiteindelijk het EVRM, het verdedi-

gingsbelang en het recht op een eerlijk proces een grote rol. Dat zijn uiteindelijk de criteria waaraan je zo'n verzoek moet afmeten. Als het verzoek veel te laat is gekomen, maar toch noodzakelijk is voor een goede oordeelsvorming, dan dient zo'n verzoek te worden toegewezen.

De heer **Recourt** (PvdA): En die criteria gaan niet wijzigen, dat ligt al vast?

De heer **Knigge**: Dat is allemaal nog in bespreking. De Hoge Raad heeft in een arrest laten doorschemeren dat al die verschillende criteria de overzichtelijkheid niet ten goede komen, met name omdat ze elkaar grotendeels zijn gaan overlappen, en of het niet handiger zou zijn om één term in de wet te gebruiken, waarbij men wel degelijk rekening kan houden met het stadium van indiening. De verschillende criteria hangen wel samen met het stadium waarin het verzoek is gedaan. Als de verzoeken tijdig voor de zitting zijn gedaan, gelden criteria die het moeilijker maken om het verzoek af te wijzen dan wanneer het verzoek op het laatste moment is gedaan. Dan geldt het noodzakelijkheids criterium en moet de rechter beoordelen of het in het belang van het onderzoek echt nodig is om die getuige te horen. Omdat een scherpe scheiding niet meer te maken is – er zijn talloze gevallen waarin de Hoge Raad heeft gezegd: formeel is het noodzakelijkheids criterium van toepassing, maar de invulling daarvan verschilt niet wezenlijk van het criterium van het verdedigingsbelang – is het wetstechnisch misschien wel beter om één term te hanteren, maar te aanvaarden dat de invulling van dat criterium verschilt naar gelang van de processuele situatie die voorligt.

De **voorzitter**: Mijnheer Mevis, gaat uw gang.

De heer **Mevis**: Ik deel uw zorg. Dat was ook een van de verschilpunten in grondslagen tussen de boeken waar de heer Reijntjes het over had en strafvordering 2001, juist op dat punt. Helemaal aan het begin hebben wij u gezegd: het kan allemaal binnen en onveranderd inquisitoir strafproces. Dan moeten we wel de voordelen van een inquisitoir strafproces behouden. Een van de grote voordelen daarvan is nu juist dat de rechter de ruimte steeds houdt om het onderzoek te doen dat hij noodzakelijk vindt. Ook de advocatuur krijgt voldoende ruimte, en trouwens ook het Openbaar Ministerie, om in te brengen dat dat onderzoek gebeurt en dat de reactie dus niet is: wij gaan eerst eens kijken hoeveel tijd het kost en wat het betekent als we als rechtbank de zaak aanhouden; krijgen we dan nog wel evenveel betaald als wanneer we de zaak niet aanhouden? Er moet gewoon snel genoeg ruimte zijn als het aangewezen is dat er onderzoek gebeurt.

Een van mijn zorgpunten bij het voortbouwend appel – dat is hier nog nauwelijks ter sprake geweest – is dat je voor een deel aanwijsbaar ziet dat men zich achter het voortbouwende karakter is gaan verschuilen om niet meer te hoeven doen wat noodzakelijk is. Er is een aantal arresten van de Hoge Raad waarin dat evident naar voren komt. Dat gevaar is er dus wel, maar het lijkt mij nu juist ook een onderdeel van het werk van de Kamer om dan bij de behandeling van zo'n wetsvoorstel te zeggen: akkoord, dit is dan de wettelijke regeling, maar ons uitgangspunt is nu juist dat het op die manier wordt geïnterpreteerd. Als wij akkoordgaan met wat dan ook voor criterium, dan gaan wij ervan uit dat er gebeurt wat gebeuren moet in het kader van de juiste uitkomst van een strafzaak. Voor het hoger beroep staat nu in artikel 415, lid 2, dat de appelrechter de behandeling van de zitting – niet de beslissing, maar de behandeling van de zitting – baseert op de bezwaren die zijn gemaakt en op alles wat voor het overige noodzakelijk is. Dat laatste is cruciaal. Als u als Kamer bij de behandeling alleen maar het eerste gedeelte behandelt en het tweede deel buiten beschouwing laat, dan krijgen we een ander beeld dan wanneer u zegt: let even op, we hebben gezegd dat u mag kijken naar de

bezwaren, maar we zeggen ook uitdrukkelijk «én hetgene wat voor het overige noodzakelijk is». Ik deel uw zorg dus echt. In het legaliteitsbeginsel zit ook iets over de verhoudingen tussen de actoren. Daar gaat het nu precies om. Het mag best nog een keer gezegd worden: we zien het goede van het inquisitoire proces. We hebben vertrouwen in de professionele rechter, maar die moet het dan ook echt wel doen, die staat echt voor de inhoudelijke beslissing.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Brouwer.

De heer **Brouwer**: Ook ik deel de zorg van de heer Recourt. Dan hoor ik links van mij dat een goede rechter zal doen wat een goede rechter behoort te doen, maar een goede rechter zal dat op basis van de nieuwe Wet van Strafvordering wel doen op basis van voorbereidende teksten, waaruit de geur dampst dat de verdediging toch vooral al voor aanvang van het onderzoek in eerste aanleg haar ei gelegd moet hebben en dat alles wat daarna komt, eigenlijk te laat is. Als dat de sfeer en de kleur van het wetboek is, dan weet ik wel wat de rechter nieuwe stijl met latere verzoeken gaat doen. Daarbij komt inderdaad het karakter van het voortbouwend appel. Die teksten zijn nog in ontwikkeling. Wat we daarvan gezien hebben, is opmerkelijk, laat ik het zo formuleren. De inrichting van dat voortbouwend appel wordt wezenlijk voor de vraag of in hoger beroep, ter zitting in hoger beroep, de verdediging überhaupt nog getuigen kan horen. Wat voor effecten kun je daardoor krijgen? Ik zou zeggen dat je daar inefficiënte effecten van kunt krijgen, want wat wordt dan de druk op de verdediging om elke mogelijk denkbare getuige die theoretisch wellicht iets van belang zou kunnen verklaren, alvast voor de zitting in eerste aanleg te horen, zodat je in elk geval alles binnen hebt, ook al is het te veel, zodat je nooit meer in die fuik stapt. Dat type inefficiënties kun je ontwikkelen als je die fuik, dat voortbouwend appel en die getuigenkwestie te zeer probeert dicht te regelen. Dat is een gevoelige kwestie. Het is een kwestie waar veel over gedebatteerd wordt en waarover de meningen ook zeker niet eensluidend zijn.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Had u nog andere onderwerpen waarop u wilde reageren?

De heer **Brouwer**: Nee.

De **voorzitter**: Dan geef ik het woord aan de heer Fokkens. Gaat uw gang.

De heer **Fokkens**: Ik kreeg wat vragen over de financiële implicaties die er zijn en de zorg op het gebied van scholing en de praktijk, wat dat betekent. Ik zei eerder al dat de financiële implicaties op wat langere termijn spelen. Er wordt terecht gezegd: als u het wetboek moderniseert, zal dat betekenen dat de politie, het OM en de rechterlijke macht en de advocatuur op bepaalde punten zullen moeten worden bijgeschoold. Ik heb niet de indruk dat we dat nu ontzettend moeten overdrijven. Het is niet zo dat we het hele wetboek op zijn kop gaan zetten. Dat is ook weer niet het geval. Er zijn dingen waarop extra scholing sowieso goed zou zijn voor bijvoorbeeld de politie. Wat dat betreft is dit misschien eerder een goede aanleiding om iets te doen wat sowieso moet gebeuren dan dat er iets bijkomt, maar we moeten de lasten en de kosten daarvan niet overdrijven.

Ik heb dat zelf meegemaakt, zij het op veel kleinere schaal, toen we de nieuwe Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering de eerste keer in de Antillen invoerden. Toen kon je wel zien hoe dat gaat. Er was een heel begeleidingstraject voor de politie, die veel meer geschoold moest worden, en voor de rechterlijke macht en voor het Openbaar Ministerie. Dat was uiteindelijk redelijk overzienbaar. Ook het traject van de invoering

van het nieuwe BW was uiteindelijk vrij goed te overzien, hoewel dat een veel grotere operatie was dan dit. Ik denk dus dat het probleem niet zit in de scholing en voorbereiding. Die brengen niet ontzettend veel kosten met zich mee.

Wat de overige kosten betreft, is er even gesproken over digitalisering. In hoeverre dat parallelle traject problemen gaat geven, is op dit moment moeilijk te overzien. Die digitaliseringsoperatie loopt en het wetgevingsvoorstel speelt zo veel mogelijk in op de modernisering die nu is ingezet. Redelijkerwijs is te verwachten dat er enige problemen zullen ontstaan, maar dat het traject in de tijd zodanig is dat tegen de tijd dat wij het wetboek zouden hebben voltooid, die digitaliseringsoperatie ook zal zijn afgesloten. Ik denk dat daarin een verschil ligt met de Omgevingswet, al kan ik het niet helemaal overzien. Ik denk dat daar veel meer nevengebieden zijn die allemaal via die digitalisering erbij betrokken moeten worden. Dat is bij het Wetboek van Strafvordering denk ik een stuk overzichtelijker. In die zin is mijn zorg wat minder.

Over de oproep aangaande amendementen kan ik alleen zeggen dat ik in de functie die ik nu nog heb, diverse keren gereageerd heb op basis van een amendement waarvan ik dacht: het lijkt me geen goed idee als dit zou worden aangenomen. Als ik ambteloos burger ben en nog enige functie heb, zal ik me even vrij voelen om dat te doen.

De voorzitter: Hartelijk dank. Dan geef ik graag het woord aan de heer Reijntjes.

De heer Reijntjes: De regiefunctie van de rechter-commissaris is eigenlijk iets nieuws. Het hele idee van regie is voortgekomen uit een nog niet zo lang geleden ingevoerde wetswijziging. Er is vandaag al opgemerkt dat die eigenlijk een beetje is blijven hangen tussen een echte regeling en een beetje halfbakken regeling. De rechter-commissaris moet wel regie voeren, in de zin dat hij veel meer dan vroeger verantwoordelijk is voor het panklaar maken van de zaak voor de zitting. Hij moet ervoor zorgen dat alle aspecten die aan de orde kunnen komen, ook echt aan de orde komen. Tegelijkertijd schiet de regeling tekort bij het verlenen van machtsmiddelen. De rechter-commissaris staat eigenlijk met lege handen ten opzichte van het OM. Het komt regelmatig voor dat het OM zich gewoon niets van de rechter-commissaris aantrekt. Het komt nog veel vaker voor dat de rechter-commissaris zich gewoon niet geroepen voelt om regie te voeren. Een van de belangrijke punten van de wetswijziging die nu aan de orde is, is dat er duidelijk gemaakt moet worden dat de rechter-commissaris dat moet doen, dat we het van hem verwachten. Alleen moet hij daar dan ook de machtsmiddelen voor hebben. Waar zit dat dan vooral in? Ik denk dat de rechter-commissaris niet alleen moet kijken of iedereen gehoord is die gehoord zou moeten worden. Hij moet ook het recht hebben om tegen de officier te zeggen: dat onderzoek van jou gaat alle kanten op; dat gaan we saneren, want dit leidt tot niets. De rechter-commissaris zou er veel sterker dan nu voor moeten kunnen zorgen dat de verdediging tijdig voorzien wordt van informatie en in het bijzonder van stukken. Dat gebeurt op het ogenblik niet. Het kan wel, maar machtsmiddelen zijn er niet en de officier trekt zich vaak helemaal niets aan van de rechter-commissaris op dit gebied. Als je zorgt dat die stukken er zijn, dan kun je ook van de verdediging verwachten dat ze in een vroeg stadium actie onderneemt en vraagt om het verhoor van getuigen die zij belangrijk vindt. Dat heeft niet alleen met geld te maken, maar vooral met informatie. Van de andere kant moeten we niet denken dat het vroegtijdig horen van getuigen, al dan niet op verzoek van de verdediging, ertoe leidt dat er alleen nog maar in eerste aanleg getuigen worden gehoord. Het hoger beroep is er niet voor niets. Het is niet voor niets zo dat het hoger beroep toch heel sterk op feiten is gericht en niet op het recht. Het recht komt vaak pas bij de Hoge Raad aan de orde. Er is zoiets als voort-

schrijdend inzicht. Het vonnis in eerste aanleg is voor de verdediging een belangrijk uitgangspunt om hetzij de strategie te wijzigen, hetzij nader onderzoek op bepaalde punten te vragen. Dat komt allemaal in tweede aanleg. We moeten dus niet het idee hebben dat het in de eerste aanleg afgelopen is. Dat is de fuik waar de heer Recourt het even over had. Het gevaar van die fuik is er wel, maar als je de rechter-commissaris een goede regiefunctie geeft en tegelijkertijd de opening geeft dat beslissingen over het horen van getuigen in een later stadium worden bepaald door het verdedigingsbelang, zoals Straatsburg dat ook vergt, dan denk ik dat we voor die fuik niet zo bang hoeven te zijn. Maar bovenal moet de rechter-commissaris meer macht hebben in het geheel en ook meer gestimuleerd worden om die macht uit te oefenen. Dat betekent overigens onherroepelijk dat er meer rechters-commissarissen moeten komen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Dan geef ik graag het woord aan de heer Mevis om te reageren op de vraag van mevrouw Van Tongeren en andere vragen.

De heer **Mevis**: Op de vraag van de heer Recourt heb ik al iets gezegd. Hij vroeg nog concreter naar ICT. Wat is nu het handvat? Bij voorbeeld ligt er een wetsvoorstel – of het is, geloof ik, al ingevoerd – elektronisch dossier. Daar zijn we mee bezig. Dat zullen we nog moeten zien. Daarmee moeten mensen ook leren werken. Veel rechters denken: digitalisering betekent dat de computer het moet doen. Nou, het is iets ingewikkelder. Nog één concreet punt is uw vraag wat we kunnen leren. Er is onderzoek gedaan naar de vraag of ook het betekenen van dagvaarding deels elektronisch kan. Dat is een lastige, omdat de juiste betekening en het verslag daarvan voor het strafrecht heel belangrijk zijn. Is die betekening goed geweest, juist als de verdachte er niet is, dan zie je dat uit onderzoek naar voren kwam dat in het civiel proces al vrij veel ervaring is opgedaan met tweewegcommunicatie tussen partijen langs digitale weg. Dat blijkt nog niet altijd even makkelijk.

Een van de moeilijke punten was de formele communicatie. Processtukken bij een persoon krijgen is één, maar de dagvaarding elektronisch betekenen, met alle consequenties van dien, is dan weer heel lastig. Daarmee was het punt: wacht daar nu nog even mee en kijk hoe zich dat bij het civiele recht verder ontwikkelt, ook in technische opzichten. Dat is zo'n concreet punt waarvan ik denk dat het nu nog even te vroeg is. Juist het betekenen van een dagvaarding is formeel het meest ingewikkelde wat je kunt krijgen, dus daar moet je niet mee beginnen, maar je kunt sowieso een aantal dingen digitaliseren. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld op het gebied van de financieel economische criminaliteit, waar de communicatie vaak vooral gevoerd wordt met de raadsman of -vrouw van een onderneming, juist wel op vrijwillige basis alles digitaal gedaan kan worden, van: dit is het e-mailadres, daar kan het allemaal naartoe en dat accepteren wij.

Over de beweging naar voren wil ik nog een opmerking maken. Wij hebben het steeds over een adequate voorbereiding van de zitting. Aan het begin is er geweest op de legaliteit. Wat vindt u als wetgever belangrijk? Een van de dingen waar we het nog niet over gehad hebben, is dat een beweging naar voren in 1962, geloof ik, is begonnen met het Bloedproef II-arrest, waar de zittingsrechter zei: wij willen ook iets weten over de rechtmatigheid van het voorbereidend onderzoek. Sinds die tijd is er de beweging naar voren gekomen dat de politie rekening houdt met het feit dat vormverzuim ter zitting nog weleens consequenties zou kunnen hebben. Mag ik de heilzame werking van de jurisprudentie nadrukkelijk in uw aandacht aanbevelen als een beweging naar voren om te behouden? Verder zijn er volgens mij geen vragen aan mij gesteld.

De **voorzitter**: Nee, hartelijk dank. Dan de heer Keulen. Gaat uw gang.

De heer **Keulen**: Ik wil nog iets zeggen op de vraag van mevrouw Van Toorenburg over slechte amendementen. Ik vind het heel aardig dat u die vraag stelt en ik denk dat iedereen daar ook graag gevolg aan geeft. Het is misschien ook wel aardig om in herinnering te roepen dat er ook heel goede argumenten door uw Kamer zijn ingediend in het verleden.

De **voorzitter**: Wat een geruststelling!

De heer **Keulen**: Wat ik zelf een van de grootste verbeteringen in ons strafproces vind van de afgelopen jaren, is de verplichting om te reageren op uitdrukkelijk onderbouwde standpunten. Dat is een amendement geweest van de heer Wolfsen en mevrouw Griffith. Het kostte veel geld, om nog maar een punt dat vandaag over tafel ging naar voren te brengen, maar het is desondanks gerealiseerd. Dat heeft ertoe geleid dat de wet op dat onderdeel volstrekt onsystematisch is geworden. Je hebt nu een motiveringsplicht op grond van artikel 358, lid 3 SV, en die uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, en de Hoge Raad onderscheidt nog een afzonderlijke motiveringsplicht op basis van 359a. Dat is dus absoluut een onderdeel dat herzien moet worden. De Kamer heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat het op dat punt dus heel onsystematisch is geworden, maar tegelijkertijd is het inhoudelijk een gigantische verbetering geweest, helemaal in lijn met Strafvordering 2001, om te werken naar een contradictoir proces waarin er ook werkelijk gereageerd wordt op de zaken die partijen verdeeld houden en waar het werkelijk over gaat. Ik wil de Kamer niet al te veel aanmoedigen, maar u moet zich wat dat betreft ook niet tekort doen in de rol die u in dit proces kunt spelen.

De **voorzitter**: Helder. Hartelijk dank voor deze toelichting. Collega's, als het goed is zijn we hiermee gekomen aan het einde van dit gesprek. Ik dank alle zes de heren zeer voor hun komst naar de Tweede Kamer, hun uitgebreide toelichting en de mogelijkheid voor ons om onze vragen over dit interessante onderwerp beantwoord te krijgen. Ik dank de mensen op de publieke tribune voor hun belangstelling en de collega's voor hun mooie vragen. Ik wens iedereen een fijne middag.

Sluiting 16.50 uur.