



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wendbaar strafwetgeven

Kessler, M.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Kessler, M. (2021). Wendbaar strafwetgeven. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 226-236). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464085>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464085>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

WENDBAAR STRAFWETGEVEN

Marc Kessler

1 INLEIDING

Het project tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering startte in 2015 met een nota aan de Tweede Kamer waarin de contouren van een nieuw Wetboek van Strafvordering werden geschetst.¹ Tineke Cleiren heeft in dat jaar in een artikel haar vraagtekens geplaatst bij deze nota.² Kern van haar bezwaar was dat door de aanpak van het moderniseringsproject zoals in de nota beschreven kansen onbenut zouden blijven die door een nadere systematische doordenking aan het licht zouden kunnen komen. Dat bezwaar heeft zij ook tijdens een begin 2016 gehouden rondetafelgesprek in de Tweede Kamer toegelicht. Zij beval aan om aan de modernisering of onderdelen daarvan nog een nadere systematische doordenking vooraf te laten gaan. Deze doordenking zou dan in aanvulling zijn op de contourennota en op het uitvoerige grondslagenonderzoek Strafvordering 2001 dat mede aan het moderniseringsproject ten grondslag ligt.³ De doordenking zou betrekking moeten hebben op de positie van het strafprocesrecht ten opzichte van het materiële strafrecht (interne systematiek van de strafrechtelijke wetgeving in ruime zin), de verhouding tussen het vooronderzoek en het onderzoek op de terechtzitting (intern-strafvorderlijke systematiek) en op de verhouding tussen het strafprocesrecht en het bestuursrecht, civiel recht en EU-recht (externe systematiek).⁴

Het pleidooi van Cleiren voor de bedoelde nadere systematische doordenking vond destijds weinig weerklank bij de leden van de Commissie modernisering strafvordering en bij de adviseur van het project, Knigge, die tijdens een medio 2016 gehouden hoorzitting in de Tweede Kamer werden gehoord over hun visie op het project.⁵ De teneur van hun

1 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278.

2 C.P.M. Cleiren, 'Modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Kansen zijn niet altijd vrijblijvend', *Strafblad* 2015/40. Zie ook Michel Knapen, 'Interview Tineke Cleiren, structuralist in het strafrecht', *Mr* 2017 (6), p. 37-43.

3 Zie M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting, Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 1999; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording, Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004.

4 Cleiren 2015, paragraaf 4.

5 Zie voor het verslag van deze hoorzitting *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 326.

bijdragen was, kort gezegd, dat achter de eerder op basis van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 gevoerde grondslagendiscussie eens een punt moest worden gezet en dat de wetgever gewoon aan de slag moet.

Achter het bezwaar van Cleiren over de vraag of de systematische grondslagen van een nieuw wetboek tevoren voldoende zijn doordacht, proef ik mede een zorg die gedurende het moderniseringsproject ook door enkele anderen is geuit. Die zorg komt hierop neer dat de samenhang tussen en consistentie van de voorstellen die samen het nieuwe wetboek gaan vormen, niet, niet geheel of niet voldoende kunnen worden overzien. Anders gezegd: welk eindresultaat gaat de wetgever nu eigenlijk behalen met deze moderniseringsaanpak? Interessant om te zien is welke oplossingsrichtingen op dit punt worden aangedragen door degenen die deze zorg koesteren. Cleiren zette haar kaarten, als gezegd, op een nadere systematische doordenking die aan de modernisering of aan onderdelen daarvan vooraf zou moeten gaan. De Raad voor de rechtspraak meende in zijn in 2015 over het concept van de contourennota uitgebrachte advies dat in de contourennota een ‘samenhangend kader van grondslagen en beginselen’ ontbreekt dat uitgangspunt zou moeten vormen voor de uitwerking van een nieuw wetboek.⁶ In de door de Raad in 2017 uitgebrachte adviezen over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek keert het punt dat een samenhangend kader zou ontbreken niet meer als zodanig terug, maar wijst de Raad wel op het risico dat de gekozen stapsgewijze aanpak – zie daarover hieronder in paragraaf 2 – het zicht op de samenhang ontnemt. Hij geeft aan behoefte te hebben aan een ‘stollingsmoment’ om die samenhang te kunnen beoordelen.⁷

Cleiren betoogt op het punt van de samenhang met andere wetten overigens niet dat het nieuwe wetboek en die wetten in één wetgevingsproject zouden moeten worden gezien, maar alleen dat de samenhang met die wetten tevoren verder zou moeten worden doordacht. Voor het thema van deze bijdrage is relevant dat in de literatuur soms ook wel wordt betoogd dat bepaalde wetgeving die sterk samenhangt met het nieuwe wetboek in het project tot modernisering daarvan zou moeten worden betrokken. Een voorbeeld betreft de samenhang tussen enerzijds het nieuwe wetboek en anderzijds de voorgenomen samenvoeging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens tot één strafvorderlijke gegevensverwerkingwet.⁸ Hirsch Ballin wijst erop dat er vanuit het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gezien een sterke inhoudelijke

6 Zie het advies van de Raad voor de rechtspraak van 2 april 2015 over het concept van de contourennota, p. 5. Het advies is onder meer gepubliceerd als bijlage bij de contourennota, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278.

7 Zie het consultatieadvies van de Raad voor de rechtspraak van 11 juli 2017 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 1 en 2 van het nieuwe wetboek, p. 4 en het consultatieadvies van 12 juli 2018 over de conceptwetsvoorstellen voor de Boeken 3 tot en met 6 van het nieuwe wetboek, p. 5. Beide adviezen zijn onder andere gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/documenten-modernisering-wetboek-van-strafvordering>.

8 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33842, nr. 2.

samenhang tussen beide bestaat. Het nieuwe wetboek bevat bevoegdheden tot het vergaren van gegevens, en bepaalt daarvoor de voorwaarden, terwijl de beoogde nieuwe gegevensverwerkingwet de voorwaarden bepaalt waaronder de vergaarde gegevens verder kunnen worden verwerkt. Door er twee aparte trajecten van te maken wordt volgens Hirsch Ballin het risico genomen dat de logische relatie tussen beide wordt gemist.⁹

In deze bijdrage maak ik naar aanleiding van het artikel van Cleiren, en vanuit mijn praktijkervaring als bij het moderniseringsproject betrokken wetgevingsambtenaar, enkele opmerkingen over de vraag hoe in een omvangrijk wetgevingsproject als dat van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering het beste kan worden gewaarborgd dat een wetssystematisch verantwoord en aan beginselen en uitgangspunten van het strafprocesrecht beantwoordend wetboek tot stand komt. De opmerkingen in deze bijdrage weerspiegelen mijn persoonlijke beleidsopvatting daarover.

De opbouw van mijn bijdrage is als volgt. Eerst beschrijf ik kort de aanpak van het moderniseringsproject (2). Daarna komt de vraag aan de orde welke aanpak – werken vanuit een vooraf volledig doordacht design of wendbaar werken – bij dit project de voorkeur verdient (3). Zoals de titel van mijn bijdrage al verraadt, zal ik betogen dat wendbaar strafwetgeven het antwoord op deze vraag is. Vervolgens zal ik enkele randvoorwaarden formuleren voor een wendbare aanpak (4). Ik sluit af met een conclusie (5).

2 DE AANPAK VAN HET MODERNISERINGSPROJECT

In de contourennota uit 2015 werden de met de modernisering van het wetboek beoogde doelen vastgesteld. Hoofddoelstelling van het moderniseringsproject is te komen ‘tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen’.¹⁰ In de nota worden vervolgens verschillende (deel)doelstellingen genoemd. Naast de basisdoelstelling te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger – kenmerken die aan het huidige wetboek niet meer kunnen worden toegedicht –, worden onder meer genoemd het faciliteren van een digitaal strafproces, het vereenvoudigen van de regeling van het opsporingsonderzoek, als ook het stroomlijnen van procedures en het verkorten van de doorlooptijden daarvan, waaronder begrepen het streven om met een aantal wettelijke maatregelen eraan

9 Ontleend aan Michel Knapen, ‘Interview Marianne Hirsch Ballin, Strafrecht moet duidelijker normeren’, *Mr.* 2019 (9), p. 24-31 (p. 29-31).

10 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278, p. 1.

bij te dragen dat strafzaken beter voorbereid ter berechting worden aangebracht.¹¹ Cleiren constateert terecht dat het moderniseringsproject enerzijds groot is wat betreft omvang, bereik en uitvoeringsaspecten, anderzijds beperkt is door de weergegeven doelstellingen.¹²

In 2017 werden zes conceptwetsvoorstellen, elk voor een van de eerste zes boeken van het nieuwe wetboek, in twee tranches in formele consultatie gegeven. De voorbereiding van deze conceptwetsvoorstellen vond plaats in nauwe samenwerking met de praktijkorganisaties, met de Commissie modernisering strafvordering en met adviseur Knigge. In 2018 zijn nog enkele wijzigingen op de conceptwetsvoorstellen in formele consultatie gegeven. Het ging onder andere om wijzigingen in de regeling van het opsporingsonderzoek ter uitvoering van het rapport van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk.¹³ Als volgende stap zijn de eerdere conceptwetsvoorstellen samen met de wijzigingen daarvan samengevoegd tot één conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek. Daarbij werd in de voortgangsrapportages met betrekking tot het moderniseringsproject aan de Tweede Kamer in 2018 en 2019 vermeld dat de reden waarom de eerdere voorbereiding van het wetboek in tranches is uitgevoerd, was gelegen in de beschikbare capaciteit van de te consulteren praktijkorganisaties.¹⁴ Dat neemt volgens die rapportages niet weg dat het, zoals ook in de consultatie naar voren was gebracht, voor de samenhang tussen de verschillende boeken noodzakelijk is om het nieuwe wetboek ‘als één geheel’ voor te bereiden. Daarom vond een ‘eindredactiefase’ plaats om onder andere coherentie en consistentie in procedures en gebruikte terminologie te bewerkstelligen. Het conceptwetsvoorstel voor de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek is inmiddels gereed en is in juli 2020 op de website van de rijksoverheid gepubliceerd.¹⁵ Het wetsvoorstel moet nog aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd.

Aangenomen mag worden dat de stapsgewijze invulling en verbetering van het conceptwetsvoorstel ook in latere fasen van de wetgevingsprocedure zal worden voortgezet. Zo zijn in dat concept nog enkele regelingen gereserveerd, waaronder de regeling van de vervolging van bewindslieden en Kamerleden voor ambtsdelicten.¹⁶ Maar ook met

11 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278, p. 4. Het laatstgenoemde doel wordt daarbij aangeduid met de veelbesproken term ‘beweging naar voren’.

12 Cleiren 2015, paragraaf 1.

13 Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (commissie-Koops), *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, 2018.

14 Zie de vijfde voortgangsrapportage modernisering strafvordering, *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 501, p. 3; zie eerder de vierde voortgangsrapportage modernisering strafvordering, *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 459, p. 2.

15 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/documenten-modernisering-wetboek-van-strafvordering>.

16 In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe wetboek is op p. 1015 aangegeven dat voor de modernisering van de wetgeving over dit onderwerp een apart voorbereidingstraject is gestart. Inmiddels is de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (commissie-

betrekking tot een aantal regelingen die inhoudelijk ongewijzigd zijn overgenomen in het conceptwetsvoorstel, staat wijziging nog op de agenda. Een voorbeeld zijn wijzigingen die volgens de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening in de regelingen van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten zullen worden doorgevoerd.¹⁷ Over deze wijzigingen is in de memorie van toelichting gemeld dat deze afzonderlijk in procedure worden gebracht en ‘in een later stadium’ in het nieuwe wetboek kunnen worden verwerkt.¹⁸

Van het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe wetboek maken de Boeken 7 en 8 geen deel uit. Deze boeken zullen via de beoogde invoeringswet aan het nieuwe wetboek worden toegevoegd. De gedachte is dat dit tot een vooral technische operatie beperkt kan blijven, omdat de regelingen die in die boeken terecht moeten komen – internationale rechtshulp in strafzaken en tenuitvoerlegging – recent nog zijn herzien. De invoeringswet zou zich wat deze regelingen betreft dus kunnen beperken tot een omzetting. Er mag niettemin van worden uitgegaan dat bij die omzetting nog de nodige wijzigingen moeten worden aangebracht om deze regelingen in de systematiek van het nieuwe wetboek te kunnen inpassen.¹⁹

Ten slotte verdient vermelding dat in 2019 een commissie is ingesteld die zich buigt over de implementatie van het nieuwe wetboek, waaronder begrepen de bekostiging daarvan.²⁰ Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de implementatie nog reden kan geven voor een verdere stapsgewijze aanpak.

3 VOORAF DOORDACHT DESIGN OF WENDBARE AANPAK?

Buiten discussie staat dat de doelen en aanpak van elk groot wetgevingsproject tevoren helder moeten zijn omschreven en de noodzaak van dat project gemotiveerd. Ook moet de samenhang binnen het nieuwe wetboek en met andere wetten worden gewaarborgd. Met betrekking tot samenhang en consistentie is de verleiding groot om deze *vooraf* zoveel mogelijk te willen verzekeren, door een nadere systematische doordenking of door een verder uitgewerkt plan, een grand design. En door al voorgenomen modernisering van andere wetten die sterk met het nieuwe wetboek samenhangen, gezamenlijk te ondernemen. Een voorafgaand verder doordacht design dus, dat is uitgewerkt op basis van beginselen en uitgangspunten, en dat een zo groot mogelijk inzicht biedt in de wetssystematische wijze waarop de gestelde doelen in de wet zullen worden vertaald en in de samenhang met

Fokkens) ingesteld die over deze materie een advies zal uitbrengen (zie laatstelijk *Kamerstukken II* 2019/20, 34340, nr. 17).

17 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 478. Zie voor de evaluatie D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

18 Zie de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe wetboek, p. 590.

19 Zie de vijfde voortgangsrapportage modernisering strafvordering, *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 501, p. 1.

20 Zie het Instellingsbesluit Commissie Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering, *Stcrt.* 2019, 54997.

andere wetten. Vervolgens hoeft aan dat ontwerp ‘alleen nog maar’ uitvoering te worden gegeven in concrete wetteksten en bijbehorende toelichting. Een dergelijk verder doordacht design beoogt vooraf meer zekerheid te geven over het eindresultaat. De in het onderzoeksproject gekozen aanpak is echter een andere, en legt het accent meer op een in fasen en stapsgewijs uitgevoerde uitwerking. Een dergelijke aanpak geeft meer mogelijkheden om in te spelen op veranderende omstandigheden, maar ook wat minder zekerheid over het eindresultaat. De vraag welke aanpak volgens de inzichten van bestuurskunde of projectmanagement in het algemeen het beste bij grote wetgevingsprojecten past zou een onderzoek vergen dat deze bijdrage te buiten gaat.²¹ Vanuit de ervaring met het project tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering kan er in verkennende zin wel iets over worden gezegd. Mijns inziens zijn er ten minste drie kenmerken van dat project die een voorkeur indiceren voor een wendbare, stapsgewijze aanpak boven het werken vanuit een vooraf verder doordacht design. Die kenmerken zijn de aard, de omvang en de duur van het project.

3.1 *De aard van het project*

Wie het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering beziet, komt al gauw tot de conclusie dat het vooral gaat om invulling te geven aan de basisdoelstelling om het geldende strafprocesrecht op een behoorlijke wijze te codificeren. Het huidige wetboek voldoet in steeds verder toenemende mate niet meer aan zijn, uit de codificatie-opdracht voortvloeiende, functie het geldende strafprocesrecht te weerspiegelen en richting te geven. Er worden in het conceptwetsvoorstel geen wezenlijk andere wegen ingeslagen of van andere beginselen uitgegaan dan die aan het geldende strafprocesrecht ten grondslag liggen. De aanduiding van het project als een ‘ingrijpende modernisering’,²² en niet als een herziening, sluit daarbij aan. Die aanduiding heeft als functie om de beperkte doelstelling van het project te onderstrepen. Daar komt bij dat het moderniseringsproject mede berust op het grondslagenonderzoek Strafvordering 2001. Een deel van dat onderzoek heeft al tot wijzigingen in het huidige wetboek geleid (denk aan de Wet OM-afdoening). Het conceptwetsvoorstel, dat mede op dat onderzoek berust, weerspiegelt geen grote verandering

21 Zo worden in het projectmanagement en in de software-ontwikkeling de watervalmethode en wendbare werkmethode tegenover elkaar gesteld (zie nader J. Sutherland, *Scrum, The art of doing twice the work in half the time*, London: Penguin Random House Business Books 2014). Het zou interessant zijn om onderzoek te doen naar de vraag welke waarde wendbare werkmethode, zoals *scrum*, zouden kunnen hebben voor het tot stand brengen van grote wetten. Zie over een deelaspect hiervan, namelijk de vraag in hoeverre en op welke wijze bij het tot stand brengen van wetten rekening kan worden gehouden met digitale uitvoering door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid M.H.A.F. Lokin, *Wendbaar wetgeven, De wetgever als systeembeheerder* (diss. Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2018. De titel van mijn bijdrage is op de titel van dit proefschrift geïnspireerd, maar heeft op het daarin besproken deelaspect geen betrekking.

22 Zie de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe wetboek, p. 8.

ten opzichte van het geldende strafprocesrecht. Op onderdelen vormt het concept wel een grote verandering ten opzichte van het wetboek zoals dat in 1926 tot stand kwam. Denk aan de grote rol die in dat wetboek aan het inmiddels afgeschafte gerechtelijk vooronderzoek toekwam, aan de idee van dat wetboek dat het eigenlijke onderzoek zoveel mogelijk op de terechtzitting door de strafrechter plaatsvond en aan het bestraffingsmonopolie van de strafrechter waarvan in dat wetboek werd uitgegaan. Maar het wetboek van toen weerspiegelt juist op die onderdelen het geldende strafprocesrecht al geruime tijd niet meer.²³

Deze achtergrond van het moderniseringsproject maakt dat werken vanuit een vooraf nog weer verder doordacht design, zo in verband met de daarmee gemoeide tijdsinvestering al wenselijk, in elk geval niet noodzakelijk is. Een dergelijke aanpak zou eerder in de rede liggen bij een volledige herziening van het strafprocesrecht waarbij de bakens wezenlijk worden verzet. Daarvan is echter geen sprake.

3.2 *De omvang van het project*

Het project om tot een nieuw wetboek te komen is omvangrijk. Dit maakt, zoals Cleiren terecht benadrukt, prioriteren noodzakelijk.²⁴ Niet alles kan, en minstens zo belangrijk: niet alles wat wordt gedaan kan tegelijk. Zoals in paragraaf 2 is beschreven gaat het om een in fasen en stapsgewijs aangepakt wetgevingsproject, welke aanpak zich bovendien niet beperkt tot alleen de voorbereidingsfase. Bij een wetgevingsproject van deze omvang kunnen samenhang en consistentie niet vooraf volledig worden gegarandeerd. Alleen al de omvang van de strafvordering en van de rechtsterreinen die met de strafvordering verband houden, maakt dat samenhang en consistentie niet in één keer kunnen worden gezien of overzien, laat staan vooraf.

3.3 *De duur van het project*

Het tot stand brengen van een nieuw wetboek is per definitie een langdurig project. Dit heeft een aantal implicaties. Een daarvan is dat ervan kan worden uitgegaan dat het huidige wetboek en de wetten waarmee dat wetboek samenhangt onderweg nog vaak zullen wijzigen. Te denken valt aan wetten waarbij EU-richtlijnen in het huidige wetboek worden geïmplementeerd. Maar ook opvattingen in de maatschappij, weerspiegeld in politieke prioriteiten, kunnen tot dergelijke wijzigingen leiden. Een voorbeeld daarvan vormen het Wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten en het Wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambte-

23 Zie hierover nader de bijdrage van Knigge aan de in paragraaf 1 genoemde hoorzitting in de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 326, p. 2-7.

24 Cleiren 2015, paragraaf 1.

naar.²⁵ Een vooraf doordacht design kan geen rekening houden met veranderingen die onderweg nog zullen optreden, terwijl tevoren wel vaststaat dat die zullen optreden. Bovendien zal het argument dat dergelijke wijzigingen niet in overweging zouden moeten worden genomen omdat zij van het oorspronkelijke design geen deel uitmaken, in de politiek voorspelbaar weinig gewicht in de schaal leggen.

Een andere implicatie van de lange duur van het moderniseringsproject is dat de maatschappelijke omstandigheden onderweg veranderen. Die veranderingen kunnen vervolgens weer aanleiding zijn tot wetswijziging. Een in het oog springend voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is de wereldwijde uitbraak van COVID-19. Die zet zowel versnelling als digitalisering van het strafproces nog hoger op de agenda. Wat betreft digitalisering maakt de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid het als tijdelijke maatregel ook in strafzaken mogelijk om het deelnemen aan een zitting, en in bepaalde gevallen zelfs de zitting als zodanig, digitaal te laten plaatsvinden.²⁶ Hoewel hier niet betoogd wil zijn dat deze maatregelen in hun volle omvang een blijvende plaats in het nieuwe wetboek zouden moeten verwerven, mag wel worden verwacht dat de uitbraak van COVID-19 ook meer structureel tot een verdergaande digitalisering van het strafproces zal leiden, dan aan de start van het moderniseringsproject was voorzien. Een aanpak met een vooraf doordacht design zou al snel achter de feiten aanlopen. In een wendbare aanpak is er ruimte om, wanneer dat na een evaluatie van de genoemde tijdelijke wet wenselijk zou worden bevonden, een keuze te maken om het in nader bepaalde, lichtere strafzaken in het nieuwe wetboek mogelijk te maken zittingen op afstand te kunnen houden of zelfs alleen schriftelijk. Op zich zou dat passen in de doelstelling van de contourennota om een digitaal strafproces te faciliteren, ook al kan worden vermoed dat bij het formuleren van deze doelstelling destijds niet aan deze uitwerking zal zijn gedacht. Bij een dergelijke keuze zou een onderbouwing van de wijze waarop het beginsel van interne en externe openbaarheid van het strafproces gewaarborgd wordt, noodzakelijk zijn. Vermoedelijk zal het meest verstandig zijn om een dergelijke wijziging, wanneer deze in overweging zou worden genomen, stapsgewijs aan het nieuwe wetboek toe te voegen.²⁷

25 *Kamerstukken I* 2020/21, 35349, A respectievelijk *Kamerstukken I* 2019/20, 34641, A.

26 Zie de artikelen 27 en 28 van de op 24 april 2020 in werking getreden Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van COVID-19, *Stb.* 2020, 124 (*Kamerstukken* 35434).

27 Vgl. J.M. Reijntjes, 'De procesinleiding, Het goede moment voor regie', *Platform modernisering strafvordering*, maart 2020, waarin deze auteur betoogt dat beter zou moeten worden nagedacht over de wijze waarop bestaande en 'min of meer versteende' procedures op nieuwe technieken zouden kunnen worden toegesneden. Als voorbeelden noemt hij verstekzittingen ('toneelstukjes waarin de hoofdrolspelers ontbreken en ook het publiek meestal afwezig blijft') en contradictoire behandeling van bulkzaken. Voor het meenemen in het moderniseringsproject van in dergelijke procedures aan te brengen veranderingen vindt hij het nog te vroeg; een ontwikkeling 'in etappes' lijkt hem raadzaam.

Samenvattend kan worden gesteld dat tijdens de lange duur van het moderniseringsproject het geldende strafprocesrecht nog behoorlijk zal veranderen. De voorzitter van de Commissie modernisering strafvordering, Fokkens, merkte tijdens de hierboven in paragraaf 1 genoemde hoorzitting in de Tweede Kamer op: ‘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.’²⁸ De wetgever kan niet anders dan bij het tot stand brengen van een nieuw wetboek naar vermogen met dat voortdurend veranderende strafprocesrecht rekening te houden. Een wendbare aanpak is daarvoor een betere waarborg.

4 RANDVOORWAARDEN VOOR EEN WENDBARE AANPAK

Een wendbare aanpak is niet vrijblijvend. Integendeel: daaraan moeten randvoorwaarden worden verbonden. In een wendbare aanpak worden – uitgaande van de vastgestelde inhoudelijke grondslagen en doelen – consistentie en samenhang in sterkere mate nagestreefd met procedurele randvoorwaarden. De manier waarop de moderniseringsdoelen in een nieuw wetboek worden uitgewerkt, staat tevoren wel in hoofdlijn, maar zeker niet volledig vast. Omdat het geldende strafprocesrecht en het huidige wetboek zelf onderweg voortdurend veranderen, moet in de wetgevingsprocedure met betrekking tot het nieuwe wetboek ruimte voor nadere wijzigingsvoorstellen bestaan. Primair in de fase van de voorbereiding van het wetsvoorstel voor het nieuwe wetboek, maar ook gedurende de parlementaire behandeling daarvan, gedurende de implementatie, én daarna. Het voertuig voor dergelijke wijzigingsvoorstellen kan, na indiening van het wetsvoorstel voor het nieuwe wetboek bij de Tweede Kamer, een nota van wijziging zijn. Ook het wetsvoorstel voor de invoeringswet van het nieuwe wetboek of een separaat wetsvoorstel tot wijziging van het nieuwe wetboek kan daartoe dienen. Elk voertuig met een substantiële wijziging stopt daarbij in de voorbereiding bij het station van de adviserende praktijkorganisaties en de Afdeling advisering van de Raad van State. Zoals in paragraaf 2 aan de orde kwam, zijn in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor het nieuwe wetboek al de eerste wijzigingen genoemd die op een later moment in het wetgevingsproces in het nieuwe wetboek zullen worden verwerkt.

Tegen deze achtergrond kunnen ten minste drie randvoorwaarden voor een wendbare aanpak worden genoemd.

28 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 326, p. 16.

4.1 *Wijzigingen onderweg moeten aansluiten bij de doelen*

De eerste randvoorwaarde is dat wijzigingsvoorstellen die onderweg worden gedaan, moeten aansluiten bij de doelen die met het moderniseringsproject worden nagestreefd. Ook zal bij de uitwerking van die wijzigingen telkens – in lijn met een daartoe strekkende aanbeveling van de Afdeling advisering van de Raad van State – in de toelichting op deze voorstellen rekenschap moeten worden gegeven van de wijze waarop deze zich verhouden tot de beginselen en uitgangspunten van het geldende strafprocesrecht, die immers ook in het nieuwe wetboek leidend zijn.²⁹

Dit moet niet zo worden begrepen dat wijzigingen onbeperkt aan het nieuwe wetboek in wording kunnen worden toegevoegd, zo lang zij maar voldoen aan de doelen en uitgangspunten van dat wetboek. Het wetgevingsproces verloopt, ook in een wendbare aanpak, volgens een trechter. Hoe verder in dat proces, hoe minder ruimte er is om daarin (grote) nieuwe wijzigingen mee te nemen. Dergelijke wijzigingen, ook als zij aansluiten bij de doelen en uitgangspunten van het nieuwe wetboek, zullen naarmate de tijd vordert, moeten worden opgenomen in afzonderlijke wetgevingstrajecten tot wijziging van het nieuwe wetboek. Op deze wijze kan worden voldaan aan de aanbeveling van de Afdeling advisering van de Raad van State om het moderniseringsproject niet verder te laten ‘uitdijen’ dan verantwoord is.³⁰

4.2 *Wetssystematische samenhang en consistentie onderweg sterker bewaken*

Een andere randvoorwaarde voor een wendbare aanpak is dat de wetssystematische samenhang en consistentie onderweg sterker worden bewaakt. Dit wordt in het moderniseringsproject bereikt door de inzet van een daartoe aangestelde adviseur, Knigge, die niet alleen aan het begin maar ook onderweg toeziet op die consistentie. Ook wordt dit bevorderd door praktijkorganisaties in de gelegenheid te stellen op daartoe geëigende momenten het tot dan toe bereikte ‘geheel’ nog eens op samenhang en consistentie te bekijken, zoals ten aanzien van het onlangs gepubliceerde conceptwetsvoorstel ook is gebeurd. De in paragraaf 1 besproken wens daartoe van de Raad voor de rechtspraak is naar mijn mening dan ook legitiem. Een wendbare aanpak vergt echter wel dat alle betrokkenen bij het wetgevingsproces de verantwoordelijkheid nemen om – zeker naarmate dat proces vordert – de gelegenheid om op geëigende momenten opnieuw naar samenhang en consistentie te

29 Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de contourennota, p. 4-5, te vinden als bijlage bij de contourennota, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278.

30 Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de contourennota, p. 8, te vinden als bijlage bij de contourennota, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278.

kijken, niet te gebruiken om eerder in het proces gemaakte inhoudelijke afwegingen telkens opnieuw ter discussie te stellen. Een wendbare aanpak is bedoeld om in gezamenlijkheid naar een eindresultaat toe te werken. Daarbij worden onvermijdelijk compromissen gesloten waarin niet elke betrokkene bij het wetgevingsproces zijn wensen ten volle weerpiegeld ziet. Dat is in Nederland polderland nu eenmaal niet mogelijk.

Daar staat echter tegenover dat wanneer een beoordeling van samenhang en consistentie aan het licht brengt dat nadere wijzigingen noodzakelijk zijn, die in overweging worden genomen en niet worden afgehouden met alleen een beroep op eerder gemaakte afwegingen. Hier kan gegevensvergaring en verdere verwerking van gegevens als voorbeeld dienen. Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, hangen de voorwaarden waaronder volgens de opsporingsbevoegdheden uit het nieuwe wetboek gegevens mogen worden vergaard en de voorwaarden waaronder de gegevens op basis van de voorgenomen gegevensverwerkingswet vervolgens verder mogen worden verwerkt, met elkaar samen. Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel voor die gegevensverwerkingswet zal nadrukkelijk onder ogen moeten worden gezien of beide sets voorwaarden ook vanuit het gegevensverwerkingsrecht een samenhangend en consistent geheel vormen. Dit betekent dat er dan ook ruimte moet zijn om de voorwaarden voor gegevensvergaring in het nieuwe wetboek bij te stellen als dat voor samenhang en consistentie noodzakelijk is. Op deze wijze kan de noodzakelijk samenhang worden gewaarborgd zonder dat beide wetgevingscomplexen in één wetgevingsproject hoeven te worden ondergebracht.

4.3 *Controversiële onderwerpen in een afzonderlijke wetgevingsprocedure*

Ten slotte is in een wendbare aanpak voor een nieuw wetboek wenselijk dat inhoudelijke wijzigingen waarover de meningen in samenleving en politiek aanmerkelijk uiteenlopen, in een afzonderlijke wetgevingsprocedure worden beoordeeld.³¹ De rechtvaardiging daarvoor is dat praktijkorganisaties, de Afdeling advisering van de Raad van State en parlement deze wijzigingen eerst op hun merites kunnen beoordelen, en daarover aansluitend tussen regering en parlement een compromis kan worden gesloten, voordat deze (definitief) naar een nieuw wetboek worden overgeheveld. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de wens slachtofferrechten verder uit te breiden. Bij de overheveling zal moeten worden gemotiveerd hoe deze wijzigingen zich verhouden tot de systematiek, beginselen en uitgangspunten van het nieuwe wetboek.

31 In zijn voorlichting over de contourennota (p. 8, te vinden als bijlage bij de contourennota, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278) wijst de Afdeling advisering van de Raad van State erop dat naarmate een onderwerp 'controversiëler' is, behandeling in een afzonderlijk wetgevingstraject meer voor de hand ligt.

5 CONCLUSIE

Tineke Cleiren vroeg in haar reactie op de contourennota aandacht voor wetssystematische consistentie en samenhang in een nieuw Wetboek van Strafvordering. Het zal niet verbazen dat ik dat belang als wetgevingsambtenaar volledig onderschrijf. Kern van mijn bijdrage aan dit *liber amicorum* voor Tineke is dat samenhang en consistentie in dat wetboek door wendbaar strafwetgeven kunnen worden gewaarborgd, terwijl tegelijk rekening kan worden gehouden met de realiteit dat het geldende strafprocesrecht doorlopend aan verandering onderhevig is. Voor zover, zoals betoogd, de waarborg voor samenhang en consistentie in een moderniseringsproject dat uitgaat van beginselen en uitgangspunten van het geldende strafprocesrecht niet geheel kan worden gevonden in vooraf verder doordachte en vastgelegde kaders, kan het ook met procedurele waarborgen onderweg. Tot besluit merk ik op dat mij is gebleken dat Tineke het bepleite uitgangspunt ook effectief heeft toegepast waar het mijn eigen aanstelling als hoogleraar strafwetgeving aan de Universiteit Leiden betrof; zij wist mij wendbaar voor wisselende werkzaamheden in te zetten en mij zo telkens van een nieuwe, prettige uitdaging te voorzien.