

No. W16.25.00102/II

's-Gravenhage, 28 mei 2025

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

De Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering strekt ertoe bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering te verlengen totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Met de Innovatiewet zijn nieuwe procedures in het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om gedurende twee jaar mee te experimenteren. De meeste experimenten zijn succesvol verlopen. Daarom is de bedoeling dat deze procedures worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Om in de tussentijd van deze procedures gebruik te kunnen maken, wordt de werkingsduur van de bepalingen die hierop betrekking hebben verlengd.

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

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

1. Inhoud en achtergrond van de Verlengingswet

De Innovatiewet en de Verlengingswet zijn onderdeel van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering. Bij de voorbereiding van het nieuwe wetboek ontstond bij organisaties in de strafrechtketen de wens om onderdelen van het nieuwe wetboek in de praktijk te beproeven. Op die manier kon worden gezien of deze onderdelen daadwerkelijk een verbetering van het strafproces vormen, of de voorgestelde regelingen nog aanpassing behoeven en wat de uitvoeringsconsequenties zijn en of flankerend beleid nodig is.¹

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 1-2.

Met de Innovatiewet zijn vijf onderdelen in titel X van het huidige Wetboek van Strafvordering opgenomen om hiermee te experimenteren.² De onderwerpen zijn:

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

Op deze verschillende onderdelen zijn pilots gestart na de inwerkingtreding van de Innovatiewet op 1 oktober 2022.³ Deze pilots hebben twee jaar geduurd en zijn in twee onderzoeken in opdracht van het WODC geëvalueerd.⁴ Uit de evaluaties blijkt dat de meeste onderdelen van de Innovatiewet tot een verbetering van het strafproces leiden. Ook onder organisaties in de strafrechtsketen is er steun om deze onderdelen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen.

Voor de prejudiciële procedure, het vastleggen en kennisnemen van gegevens na inbeslagneming en opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel geldt dat deze onderdelen al zijn opgenomen in de eerste vaststellingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁵ Voor de bevoegdheden van de hulpofficier van justitie en mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting zullen in de tweede aanvullingswet voorzieningen worden getroffen.

De organisaties in de strafrechtsketen hebben de wens uitgesproken dat een aantal onderdelen uit de Innovatiewet worden verlengd totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Deze bepalingen komen namelijk op 1 oktober 2025 te vervallen, tenzij voor die datum een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin iets anders wordt bepaald.⁶

De Verlengingswet verlengt de duur van de Innovatiewet totdat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt.⁷ Daarnaast vervallen enkele artikelen en worden enkele artikelen gewijzigd. Hierdoor worden procedures die met de Innovatiewet in het wetboek waren opgenomen, weer uit het wetboek gehaald. Het gaat om de bevoegdheid van de hulpofficier om gegevens van derden te vorderen en om het opmaken van een verkort-proces verbaal van de zitting.⁸ Verder worden twee

² Wet van 22 juni 2022 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, Stb. 2022, 276.

³ Besluit van 15 september 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering en het Besluit innovatie strafvordering, Stb. 2022, 362.

⁴ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024. F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarhuis, M.A. Simon Thomas, [Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken](#), september 2024.

⁵ Deze wet is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer.

⁶ Artikel IV van de Innovatiewet, Stb. 2022, 276.

⁷ Artikel I van de Verlengingswet.

⁸ Artikel II, onderdelen A-C, van de Verlengingswet.

inhoudelijke wijzigingen aangebracht bij mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.⁹ Andere aanbevelingen uit de evaluaties worden verwerkt in de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁰

Leeswijzer

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

2. Audiovisuele registratie

Eén van de onderdelen van de Innovatiewet betreft het gebruik van opnamen van beeld, geluid, of beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.¹¹ Dit onderdeel wordt kortweg aangeduid als audiovisuele registratie (AVR). De pilot AVR bestond uit drie subpilots:

1. AVR camerabeelden,
2. AVR verdachtenverhoren en
3. AVR ter terechtzitting.

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

a. *AVR camerabeelden en verdachtenverhoren*

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

Uit de pilot AVR verdachtenverhoren blijkt dat verkorte processen-verbaal van een verdachtenverhoor onvoldoende bruikbaar zijn voor vervolgonderzoek en de berechting. Het uitluisteren van de opnamen kost procesdeelnemers bovendien veel

⁹ Artikel II, onderdeel D en E, van de Verlengingswet.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Stand van zaken van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering.

¹¹ Artikel 559 tot en met 569 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

tijd.¹² De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie zien geen meerwaarde in de nieuwe werkwijze bij verdachtenverhoren. Zij vinden het volgens de toelichting onwenselijk dat deze mogelijkheden langer kunnen worden toegepast of worden gehandhaafd in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De politie en bijzondere opsporingsdiensten hebben de zorg geuit dat het laten vallen van deze bepalingen wellicht toekomstige (technische) ontwikkelingen remt omdat de wet niet langer een grondslag biedt voor nieuwe pilots.

Met de voorgestelde verlenging wordt beoogd in te spelen op technologische ontwikkelingen. In de toelichting wordt onderkend dat de werkwijzen die beproefd zijn op dit moment weinig meerwaarde blijken te hebben. Technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst, zoals van speech-to-text technologie, kunnen daarin verandering brengen. Het is volgens de toelichting van belang dat de wettelijke mogelijkheden voor de pilots dan nog meteen beschikbaar zijn, zodat in overleg met de ketenpartners een nieuwe pilot kan worden gestart. De komende periode wordt onderzocht op welke manier de AVR-bepalingen behouden blijven in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Eventuele wijzigingen worden door middel van de tweede aanvullingswet in het nieuwe wetboek verwerkt.¹³

De Afdeling wijst erop dat de Innovatiewet bedoeld was om in de praktijk te beproeven of bepaalde innovaties een verbetering van het strafproces vormden. Met de beperkte werkingsduur van de Innovatiewet is “het tijdelijke en experimentele karakter van de regelgeving” tot uitdrukking gebracht, aldus de toelichting bij de Innovatiewet.¹⁴ Uit de pilots en de reacties van de ketenpartners komt naar voren dat de bepalingen met betrekking tot de verslaglegging van opsporingsambtenaren weinig meerwaarde hebben. Deze worden op dit moment in de praktijk dan ook niet meer gebruikt. Ook zijn er geen concrete plannen voor pilots waarvoor het behoud van voorgenoemde bepalingen noodzakelijk is.

Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om deze bepalingen te verlengen. Omdat er nog geen plannen zijn voor een nieuwe pilot, is onduidelijk wat het doel van een eventuele nieuwe pilot zal zijn, wat voor onderzoek wordt uitgevoerd, of deze op draagvlak kan rekenen en hoe deze pilot zal worden geëvalueerd. De wet omschrijft bovendien niet hoe uitgebreid of gedetailleerd een proces-verbaal moet zijn.¹⁵ Dit laat mogelijk meer ruimte voor experimenten, waaronder met het gebruik van speech-to-text software, dan tot nu toe werd aangenomen. Dit roept de vraag op of een specifieke grondslag in het huidige Wetboek van Strafvordering voor experimenten met minder uitgebreide processen-verbaal noodzakelijk is.

¹² B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024, p. 153.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁴ Kamerstukken 2020-21, 35869, nr.3, p. 3, zie ook Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

¹⁵ Zie B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024, p. 141-142, 145.

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

b. *AVR ter terechtzitting*

Met de Verlengingswet worden de bepalingen die betrekking hebben op het maken van een verkort proces-verbaal ter terechtzitting geschrapt. In de evaluatie van de pilot AVR ter terechtzitting is geconcludeerd dat het maken van een verkort proces-verbaal in combinatie met opnamen geen verbetering vormt ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij een volledig proces-verbaal van de zitting wordt gemaakt.¹⁶ Deze werkwijze leidde namelijk tot een forse toename van de werklast en materiële kosten, terwijl de meerwaarde voor de betrokken organisaties beperkt was.¹⁷

Wel blijft met de Verlengingswet de mogelijkheid behouden dat de rechter kan bepalen dat van het onderzoek op de zitting een opname van geluid of beeld en geluid wordt gemaakt.¹⁸ Dit kan volgens de toelichting nuttig zijn als “extra controlemiddel en als hulpmiddel voor de griffier bij het uitwerken van het proces-verbaal van de terechtzitting”.¹⁹ In de evaluatie is hierover opgemerkt dat de griffier in de praktijk soms een geluidsopname maakt voor eigen gebruik als het type zitting daar aanleiding voor geeft, bijvoorbeeld als deskundigen worden gehoord.²⁰

Met het opnemen van de zitting in de Verlengingswet wordt een ander doel beoogd dan in de Innovatiewet. Uit de toelichting bij de Innovatiewet blijkt immers dat deze bevoegdheid verband hield met het maken van een verkort proces-verbaal.²¹ Dit proces-verbaal en de opname werden dan als processtukken in het strafdossier gevoegd.²² De rechter kon de opname vervolgens als zelfstandig bewijsmiddel gebruiken bij de bewezenverklaring.

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

¹⁶ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024, p. 170-171.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.3 Opnamen van beeld, geluid, beeld en geluid als onderdeel van de verslaglegging en als wettelijk bewijsmiddel.

¹⁸ Artikel 562 van het huidige Wetboek van Strafvordering.

¹⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel II, onder A en B.

²⁰ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024, p. 171.

²¹ Zie de memorie van toelichting bij de Innovatiewet, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 562 e.v.

²² Artikel 566, eerste lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering.

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

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de noodzaak om de bevoegdheid van de rechter om te bepalen dat ter zitting een opname van geluid en/of beeld wordt gemaakt in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Indien deze noodzaak onvoldoende blijkt, adviseert zij deze bevoegdheid te schrappen.

3. Lessen voor de toekomst

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

In de toelichting wordt niet gereflecteerd op de gemaakte keuze om een vorm van experimenteerwetgeving in te zetten om ervaringen op te doen met bepaalde onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Heeft de Innovatiewet de gewenste inzichten opgeleverd? Leenden alle onderdelen zich voor een experiment? Zijn de onderzoeken methodologisch verantwoord verlopen? Is de parlementaire betrokkenheid voldoende gewaarborgd?²³ Toekomstige experimenten zouden kunnen profiteren van reflecties op dergelijke vragen.

In het bijzonder roepen de evaluaties de vraag op of de looptijd van de onderzoeken voldoende is geweest om de benodigde data voor de evaluaties op te halen. De Innovatiewet kende een looptijd van drie jaar,²⁴ maar de evaluaties moesten al twee jaar na inwerkingtreding aan de Tweede Kamer worden aangeboden.²⁵ Vooral bij de

²³ Zie Advies van de Afdeling advisering over de Innovatiewet Strafvordering, Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 4, paragraaf 2.

²⁴ De Afdeling advisering had in het advies bij de Innovatiewet zelf gesuggereerd om voor een looptijd van bijvoorbeeld drie jaar te kiezen.

²⁵ Artikel II van de Innovatiewet.

pilots prejudiciële vragen²⁶ en AVR²⁷ lijkt de beperkt beschikbare tijd de onderzoekers parten te hebben gespeeld bij het verzamelen van voldoende data.

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

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

De vice-president van de Raad van State,

²⁶ F.G.H. Kristen, M.J. Dubelaar, J. Bijlsma, R.S.T. Gaarthuis, M.A. Simon Thomas, [Evaluatie pilots Innovatiewet Strafvordering – Prejudiciële vragen en Mediation in Strafzaken](#), september 2024, p. 52.

²⁷ B. de Wilde, M. Boiten, M. Hanswijk, T. van der Vorst, [Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie](#), september 2024, p. 108-109.