Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Slimmer Straffen

Uitvoeringstoets cf. Beleidskompas

Versie Definitief

Datum 20 oktober 2026

Inhoud

1 Inleiding—3
1.1 Aanleiding—3
1.2 Opdracht—3
1.3 Scope—3
1.4 Geldigheid analyse—3

2 Haalbaarheid—4
2.1 Uitvoerbaarheid—4
2.2 Handhaafbaarheid—4
2.3 Beoogde invoeringsdatum—4
2.4 Effecten op benodigde capaciteit—5
2.5 Implementatie/risico's/control—5
2.6 ICT/IV—5
2.7 Gegevensuitwisseling—5
2.8 Juridische aspecten—5

3 Levensvatbaarheid—6
3.1 Baten—6
3.2 Implementatiekosten—6
3.3 Exploitatiekosten—6
3.4 Financiering—6

4 Wenselijkheid—7
4.1 Regeldruk—7
4.2 Overige effecten—7

5 Conclusies en advies—8
5.1 Conclusies—8
5.2 Advies—8

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 11 juni 2026 hebben de Tweede Kamerleden Straatman (CDA) en Sneller (D66) het initiatiefwetsvoorstel Slimmer Straffen aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten en bevat:

- De introductie van elektronische detentie als hoofdstraf. Elektronische detentie is een vorm van detentie op een door de rechter aangewezen locatie die wordt gecontroleerd met elektronische monitoring (enkelband) in plaats van fysieke insluiting. De uitvoering is gericht op het behouden van beschermende factoren zoals huisvesting, werk en inkomen.
- De regeling van de taakstraf wordt op drie punten gewijzigd:
  1) Verhoging maximum uren voor de taakstraf: het wettelijk maximum voor de rechter stijgt van 240 naar 360 uur; voor de strafbeschikking van 180 naar 270 uur.
  2) Verruiming uitvoeringstermijnen voor de taakstraf: de termijnen worden met een derde verlengd; van 9 naar 12 maanden en van 18 naar 24 maanden
  3) Flexibel in te vullen deel van de taakstraf: maximaal 20% van de opgelegde taakstrafuren kan door de reclassering flexibel worden ingezet voor doelgerichte interventies/begeleiding die tijdens de uitvoering nodig blijken.

Deze uitbreidingen hebben tot doel meer maatwerk mogelijk te maken bij het bepalen van de best passende straf en de tenuitvoerlegging ervan in een individueel geval.

1.2 Opdracht

Het CJIB heeft op 16 juni 2026 de opdrachtbrief ontvangen. Deze opdrachtbrief bevat het verzoek een uitvoeringstoets te doen en daarbij de budgettaire effecten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen. De opdrachtgever is DGSenB.

1.3 Scope

De scope van de uitvoeringstoets is bepaald door:

- Het voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State (Nr. 6 36 805).
- De Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State (Nr. 7 36 805).
- Scenario analyse initiatief wetsvoorstel Slimmer Straffen – Significant Public

Deze uitvoeringstoets is géén beschrijving van de impact voor het CJIB en kan derhalve niet als bron gebruikt worden voor opdrachtverstrekking tot realisatie. Daarvoor moet het CJIB nog een (aanvullende) analyse doen op een meer vaststaand wetsvoorstel met meer zekerheid over (gewenst moment) van inwerkingtreding.

1.4 Geldigheid analyse

De geldigheid van de inhoud van deze uitvoeringstoets is initieel zes maanden vanaf verstrekking aan de opdrachtgever. Dit houdt in dat de opdrachtgever binnen deze zes maanden de informatie uit deze uitvoeringstoets kan gebruiken, bijv. tijdens de parlementaire behandeling. In overleg tussen het CJIB en opdrachtgever kan de geldigheid verlengd worden met een af te spreken termijn.

2 Haalbaarheid

2.1 Uitvoerbaarheid

Het CJIB is positief over de elektronische detentie als hoofdstraf. Het vergroot de mogelijkheid voor de rechter om een passende straf op te leggen. Het biedt daarbij op langere termijn mogelijk verlichting in de capaciteitsproblematiek bij DJI omdat er niet langer sprake is van vrijheidsbenemende sancties die fysiek in een PI uitgevoerd moeten worden maar op een andere locatie (bijv. thuis of in een zorginstelling). De mogelijkheid om hierbij (bijzondere) voorwaarde op te leggen waarmee betrokkene toch werk en/of opleiding kan blijven doen ziet het CJIB, gelet op mogelijke detentieschade in de huidige situatie, als een positieve ontwikkeling.

Het CJIB is in de strafrechtketen de ketenregisseur tijdens de fase tenuitvoerlegging. Dat betekent dat het CJIB namens de minister verantwoordelijk is voor de coördinatie op de tenuitvoerlegging van (rechterlijke) beslissingen en strafbeschikkingen. Het OM verstrekt de beslissing aan de minister. Het CJIB controleert de beslissing, toetst of er ook slachtoffers geïnformeerd moeten worden en stelt een tenuitvoerleggingsplan op. Het CJIB geeft uitvoeringsorganisaties vervolgens een opdracht om de straf uit te voeren. De hoofdprocessen bij het CJIB wijzigen niet met de introductie van elektronische detentie; er moet een sanctiestroom worden toegevoegd in de processen (werkinstructies), koppelvlakken met OM en partners in de tenuitvoerlegging en interne IV systemen. Met deze nieuwe hoofdstraf zijn nadere regels nodig over mogelijke samenloop met andere (lopende) straffen.

Het CJIB adviseert de opdrachtgever aan het einde van de parlementaire behandeling een beleidsverkenning en daaropvolgend een ketenwerkproces uit te werken. Een reëel moment is het moment dat de opdrachtgever meer zekerheid heeft of het wetsvoorstel aangenomen wordt waarbij ook evt. amendementen zijn verwerkt.

Met het opstellen van een beleidsverkenning en ketenwerkproces kunnen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden én samenwerkingsafspraken tussen de verschillende ketenpartners (OM, CJIB, DJI, 3RO en politie) over de tenuitvoerlegging (advies 1.) vastgelegd worden.

Ten aanzien van de wijzigingen in de taakstraf ziet het CJIB géén grote issues. Hierin is voor het CJIB sprake van het aanpassen van parameters in bestaande IV systemen.

2.2 Handhaafbaarheid

Het CJIB constateert dat het wetvoorstel en de memorie van toelichting ten aanzien van de tenuitvoerlegging (bijv. t.a.v. vervolgbeslissingen en opschortende werking elektronische detentie) geen volledige uitwerking geeft maar de kaders geeft waarbinnen de ketenpartners nog ruimte hebben om afspraken te maken.

2.3 Beoogde invoeringsdatum

De introductie van elektronische detentie als hoofdstraf is een substantiële wijziging in het sanctiestelsel in Nederland wat niet lichtzinnig geïmplementeerd kan worden in de strafrechtketen. De veranderdruk voor de organisaties in de strafrechtketen en specifiek het CJIB daarin is de laatste jaren onverminderd hoog. EU-regelgeving, het nieuwe wetboek van Strafvordering en interne vernieuwingstrajecten bij ketenpartners én het CJIB zorgen voor een complexe veranderagenda. Hierin zoekt het CJIB naar mogelijke synergievoordelen; zo zijn er wellicht mogelijkheden om tegelijkertijd met de realisatie van de wijzigingen voor het nieuwe wetboek van Strafvordering alvast enkele wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel mee te nemen (bijv. die m.b.t. de taakstraffen). Maar gelet op bovenstaande complexiteit en dynamiek lijkt een invoeringsdatum van dit wetsvoorstel vóór de beoogde inwerkingtreding (april 2029) van het nieuwe wetboek van Strafvordering is niet reëel.

Bij het maken van keuzes (welke onderwerp heeft prioriteit) is het daarbij van belang om de portfolio van de gehele strafrechtketen te betrekken inclusief de portfolio's van de ketenpartners. Daarom is het advies om de sturing op de vervolgstappen van dit wetsvoorstel (beleidsverkenning-ketenwerkproces-realisatie) voor de partijen in de tenuitvoerlegging bij het CBE te beleggen (advies 2.) of in ieder geval af te stemmen met het CBE.

2.4 Effecten op benodigde capaciteit

De introductie van een elektronische detentie leidt voor het CJIB niet tot extra zaken in de tenuitvoerlegging maar tot een verschuiving van vrijheidsstraffen naar elektronische detentie. Het CJIB ziet extra werklast in de afhandeling van elektronische detentie ten opzichte van de afhandeling van een vrijheidsstraf o.a. bij het overtreden van de voorwaarden en/of mislukte executie. Dat leidt ertoe dat ook extra capaciteit voorzien is (Zie hoofdstuk 4).
Voor de aanpassingen in de taakstraf is géén extra capaciteit voorzien.

2.5 Implementatie/risico's/control

Het wetsvoorstel Slimmer Straffen heeft gevolgen voor meerdere partners in de strafrechtketen. Om een effectieve implementatie te borgen is een gelijktijdige implementatie bij alle ketenpartners nodig. De opdrachtgever moet hierop sturen.

2.6 ICT/IV

In het kader van het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) hebben de strafrechtketenpartners afspraken gemaakt over digitale procesuitwisseling. De leidende principes, de ketendoelarchitectuur en de digitaliseringsdoelen zijn kaders die de ketenpartners en dus ook het CJIB (moeten) hanteren. Het Ketenmeerjarenplan Digitalisering Strafrechtketen 2025-2029 is daarbij voor de ICT/IV de leidraad.

Om een strafrechtelijke beslissing met elektronische detentie binnen het CJIB af te handelen streeft het CJIB naar het gebruik van de bestaande IV voorzieningen en/of nieuwe voorzieningen die de komende periode worden gerealiseerd. Er zijn vooralsnog geen specifieke IV voorzieningen voorzien voor het afhandelen van elektronische detentie. De elektronische detentie moet als nieuwe hoofdstraf bekend gemaakt worden in het IV landschap van het CJIB. Ook zijn aanpassingen nodig in de IV-voorzieningen van het slachtofferdomein. Tenslotte zijn wijzigingen nodig in de koppelvlakken met het OM, 3RO, DJI en de Nationale Politie.

2.7 Gegevensuitwisseling

De verwerking van tenuitvoerlegginggegevens bij het CJIB valt binnen het bereik van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG), in het bijzonder Titel 3a. De waarborgen die zijn opgenomen in deze wettelijke kaders zijn onverkort van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van elektronische detentie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bewaartermijnen, aan de regels inzake doelbinding, toegang tot en verstrekking van gegevens, en aan het toezicht door de Autoriteit persoonsgegevens.

2.8 Juridische aspecten

Artikel 6.1.1. van het Wetboek van Strafvordering stelt dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt door Onze Minister. Het OM verstrekt daartoe de beslissing aan Onze Minister (in casu het CJIB), uiterlijk veertien dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Het Takenbesluit CJIB beschrijft de taken van het CJIB. In genoemd artikel en in het Takenbesluit CJIB zijn geen aanpassingen nodig. Wel is een aanpassing (toevoeging) nodig in lagere regelgeving, o.a. in de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen waar de elektronische detentie toegevoegd moet worden, o.a. ten aanzien van de volgorde van vrijheidsbenemende sancties.

3 Levensvatbaarheid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de baten, de implementatie- en operationele kosten en het voorstel voor financiering.

3.1 Baten

3.1.1 Financiële opbrengsten

Het wetsvoorstel leidt vanuit het CJIB niet tot financiële opbrengsten.

3.1.2 Besparingen

Uit het Significant Public onderzoek blijkt dat 5.255 zaken maximaal in aanmerking komen voor elektronische detentie. Hierbij past de kanttekening dat rechters niet voor dit potentieel elektronische detentie zal opleggen. Het is aangeduid als een maximum aantal.

Voor het CJIB betekent het aantal van 5.255 zaken elektronische detentie dat er tegelijkertijd 5.255 zaken minder die als vrijheidsstraf worden opgelegd. Het CJIB bespaart in de kosten voor de afhandeling van deze vrijheidsstraffen maar daar tegenover staan dan het ontstaan van operationele kosten voor de afhandeling van deze nieuwe hoofdstraf (zie 3.3.).

3.2 Implementatiekosten

Het CJIB voorziet implementatiekosten in de aanpassingen van IV systemen, in het koppelvlak met het OM voor het ontvangen van de strafrechtelijke beslissingen en de koppelvlakken met 3RO, DJI en de Nationale Politie.

De implementatiekosten voor de aanpassingen ten behoeve van de elektronische detentie zijn ingeschat op €1.000.000. Voor de aanpassingen ten behoeve van de taakstraf is ongeveer €100.000 nodig.

3.3 Exploitatiekosten

De exploitatiekosten bestaan bij het CJIB uit de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud en afschrijving en de kosten voor de extra werklast (ingeschat op 2 FTE) die is voorzien bij de elektronische detentie ten opzichte van de werklast van vrijheidsstraffen. Dat leidt tot extra jaarlijkse exploitatiekosten van ongeveer €600.000 voor het CJIB.

3.4 Financiering

Het CJIB hanteert het uitgangspunt dat de incidentele- en (uitbreiding van) exploitatiekosten door de opdrachtgever worden gefinancierd. Het CJIB wil géén financieel risico lopen in de implementatie en uitvoering van deze taak. Zonder duidelijkheid over de beschikbaarheid van voldoende financiële dekking voor realisatie/implementatie en exploitatiefase is het CJIB terughoudend met verdere activiteiten ten aanzien van dit wetsvoorstel.

4 Wenselijkheid

4.1 Regeldruk

De elektronische detentie vergroot de mogelijkheid voor de rechter om een passende straf op te leggen maar vergt voor de organisaties in de strafrechtketen en dus ook het CJIB extra aandacht. In eerste instantie voor een zorgvuldige realisatie en implementatie in een complexe en dynamische veranderomgeving. Hiertoe is een heldere governance (opdrachtgever-opdrachtnemer) en sturing op de verandering een vereiste.

In tweede instantie zijn aanvullende afspraken nodig ten behoeve van de feitelijke tenuitvoerlegging. Het ketendesign USB en het samenwerkingsreglement USB is daarbij voor het CJIB het vertrekpunt. Om een effectieve tenuitvoerlegging te borgen zijn heldere afspraken nodig tussen het CJIB en DJI en 3RO als respectievelijk de ketenregisseur en de partners voor de feitelijke tenuitvoerlegging. Maar ook in relatie met het OM bij het overtreden van algemene/bijzondere voorwaarden en/of mislukte executie en het nemen van een vervolgbeslissing moeten aanvullende afspraken vastgelegd worden (werkinstructies).

4.2 Overige effecten

Het wetsvoorstel creëert met de introductie van de elektronische detentie een nieuwe strafmodaliteit; op langere termijn ontstaat daarmee een nieuwe balans in het sanctiestelsel (geldboete-taakstraf-elektronische detentie-gevangenisstraf) wat naar verwachting ook een positief effect heeft op capaciteitsproblematiek bij DJI. Het wetsvoorstel biedt geen (korte termijn) oplossing voor de voorraad vrijheidsstraffen die nog tenuitvoer gelegd moeten worden (ca. 30.000 zaken (zelfmelders en arrestanten)).

Het CJIB heeft in haar stand van de uitvoering 2025 gepleit om de enkelband (elektronische detentie) als detentiemodaliteit toe te voegen aan het wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben daarvoor niet gekozen.

5 Conclusies en advies

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken. In dit hoofdstuk wordt hieraan vorm gegeven. Daarbij worden de adviezen die eerder in rapport zijn genoemd opgesomd.

5.1 Conclusies

Het CJIB ziet de invoering van de elektronische detentie als hoofdstraf en de wijzigingen in de Regeling taakstraf als een positieve ontwikkeling. Het vergroot de mogelijkheden voor de rechter (en OvJ in geval van de taakstraf) om een passende straf bij (de omstandigheden van) de persoon op te leggen.

Het CJIB is de ketenregisseur, ontvangt de strafrechtelijke beslissing van het OM, stelt een tenuitvoerleggingsplan op en routeert op het juiste moment de lasten tot tenuitvoerlegging (de juiste informatie) naar de partners in de tenuitvoerlegging. Ook informeert het CJIB eventuele slachtoffers. Bij het overtreden van de (bijzondere) voorwaarden of niet nakomen van de afspraken elektronische detentie tijdens de tenuitvoerlegging is het CJIB de ketenregisseur in het informeren van andere partners in de tenuitvoerlegging en/of het vragen om een vervolgbeslissing.

Voor het CJIB is het wetsvoorstel uitvoerbaar mits drie belangrijke randvoorwaarden kunnen worden ingevuld.

- **Duidelijkheid bij alle (keten)partners** over de rol van de ketenregisseur tijdens het routeren van de lasten, tijdens de tenuitvoerlegging, bij overtreden van voorwaarden/mislukte executie van de straf en de eventuele vervangende hechtenis.

- Voldoende **financiële middelen**. Er is nu een globale inschatting gemaakt van de benodigde financiële middelen. Meer concretisering hierover ontstaat via een aanvullende impactanalyse die het CJIB gaat doen als er meer duidelijkheid bestaat over het moment inwerkingtreding, de inhoud van het wetsvoorstel vaststaat en de (keten)processen in meer detail zijn uitgewerkt.

- Een **reële invoeringsdatum**. De introductie van elektronische detentie als hoofdstraf is een substantiële wijziging in het sanctiestelsel in Nederland wat niet lichtzinnig geïmplementeerd kan worden in de strafrechtketen. Een duidelijke governance (opdrachtgever (BKB?) en, voor de tenuitvoerlegging sturing op de realisatie vanuit het CBE) helpen bij het kunnen maken van keuzes (prioriteit).

5.2 Advies

Het CJIB doet de volgende adviezen. Die zijn ook in de tekst opgenomen.
Advies 1.
Doe in vervolg fase een beleidsverkenning en ketenwerkproces om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken tussen de ketenpartners (OM, CJIB, DJI, 3RO en politie) over de tenuitvoerlegging vast te leggen.

Advies 2.
Beleg de sturing op de vervolgstappen (beleidsverkenning-ketenwerkproces-realisatie) voor de partijen in de tenuitvoerlegging bij het CBE