

Vergaderjaar 2024–2025

36 636

Vaststelling van Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2025

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over de tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2024/25, 36 636, nr. 6). Het is ons een genoegen om in deze nota in te gaan op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Daarbij volgen wij de opbouw van het verslag van de vaste commissie. Dat verslag is hieronder integraal en cursief opgenomen. Direct onder een cursief opgenomen vraag wordt het antwoord op die vraag gegeven. Wij hopen daarmee een betekenisvolle bijdrage te hebben geleverd aan de voorbereiding van de al door de vaste commissie geplande mondelinge behandeling van dit onderdeel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

1. Inleiding

Als eerste vragen de leden van de VVD-fractie naar een inschatting van de regering welke van de voorgestelde wijzigingen in de rechtspraak het meeste impact hebben op de verschillende partijen en organisaties in de strafrechtketen. In dat licht vragen deze leden of de regering kan duiden welke wijzigingen de meeste impact hebben op de positie van respectievelijk de verdachte, de veroordeelde, de terbeschikkinggestelde, het slachtoffer, het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de Rechtspraak, de Reclassering en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Zoals beschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting, zijn de regelingen van de Tenuitvoerlegging (huidig Boek 6) en de Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking (huidig Vijfde boek) al vooruitlopend op het nieuwe wetboek gemoderniseerd. Dat betekent dat de wijzigingen die nu zijn aangebracht bij de omzetting naar de nieuwe Boeken 7 en 8 in beginsel beperkt en technisch van aard zijn. Het betekent ook dat de impact van de voorstellen op de verschillende betrokkenen over het algemeen beperkt is.

Ten aanzien van de positie van het slachtoffer wordt met dit wetsvoorstel rekening gehouden met wetgeving die in recente jaren heeft geleid tot versterking van zijn rechten. Zo is bijvoorbeeld geborgd dat bij de voorwaardelijke invrijheidstelling rekening wordt gehouden met de belangen van onder andere het slachtoffer. Ook is het beperkte spreekrecht overgenomen dat het slachtoffer kan uitoefenen bij de verlengingsprocedure van een terbeschikkingstelling of maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Daarbij is ten opzichte van de huidige wet duidelijker verankerd dat dit recht ook geldt in hoger beroep.

Het wetsvoorstel bevat enkele beperkte voorstellen die raken aan de positie van de terbeschikkinggestelde. Het wetsvoorstel voorziet allereerst in een nuancering van de hoorplicht bij verlengingsprocedures (voorgesteld artikel 7.4.8, derde lid). Met de voorgestelde nuancering kan worden voorkomen dat rechterlijke procedures onnodig worden opgehouden in de (beperkte) gevallen dat de terbeschikkinggestelde niet kan of wil worden gehoord. Daarnaast worden twee wijzigingen voorgesteld in de regeling van beëindiging van de terbeschikkingstelling bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland met het oog op terugkeer naar het land van herkomst. Voorgesteld wordt de regeling uit te breiden naar de terbeschikkingstelling met voorwaarden om het proces van uitzetting te verbeteren. Voor het geval dat de vreemdeling zich niet houdt aan de voorwaarde niet terug te keren naar Nederland – en de terbeschikkingstelling herleeft – wordt voorgesteld dat de rechtbank de terbeschikkingstelling kan aanpassen aan de eventueel gewijzigde zorg- of veiligheidsbehoefte. Wij verwijzen graag naar de beantwoording verderop van de vragen die deze leden hebben gesteld over dit onderwerp.

Voor het openbaar ministerie is relevant dat het wetsvoorstel verduidelijking aanbrengt in de verantwoordelijkheidsverdeling in de tenuitvoerlegging tussen de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de Minister) en het openbaar ministerie (artikelen 1.10.1 en 1.10.7). Zo wordt verhelderd dat de Minister ook verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van enkele beslissingen van de officier van justitie, zoals gedragsaanwijzingen en bevelen tot invezekeringstelling waarvan de tenuitvoerlegging plaatsvindt in een huis van bewaring. Met de nadere duiding van de taakverdeling wordt beter tegemoetgekomen aan de huidige uitvoeringspraktijk en gemaakte werkafspraken. Het gaat daarbij niet om een materiële wijziging. Met betrekking tot het openbaar ministerie kan daarnaast worden gewezen op de stroomlijning van de regeling inzake het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde (Titel 5.3). Het vervallen van de generieke machtiging van de rechter-commissaris zal voor het vermogensonderzoek een werklastermindering tot gevolg hebben.

In Boek 8 is een, ten opzichte van de bestaande wetgeving belangrijke, wijziging dat de rechtsmiddelen duidelijker worden uitgeschreven en op onderdelen worden gestroomlijnd. De impact daarvan is in die zin beperkt dat het in principe gaat om codificatie van al bestaande mogelijkheden en dat de stroomlijning er met name op ziet de rechtsmiddelen goed te laten aansluiten op de bepalingen in de eerste vaststellingswet (met name de beklagregeling in artikel 6.4.1 e.v.). Dat neemt niet weg dat het duidelijker uitschrijven van de rechtsmiddelen de kenbaarheid daarvan kan vergroten en daarmee de mogelijkheden voor belanghebbenden om op te komen voor hun rechten ten goede kan komen, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ook opmerkt in het advies bij dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd kan dit om die reden – zoals ook in paragraaf 7.3.2 van de memorie van toelichting bij de tweede vaststellingswet is beschreven – (beperkte) werklasteffecten hebben voor de rechtspraak.

Voor de Rechtspraak is verder relevant dat de rechterlijke procedures in de fase van de tenuitvoerlegging zijn vormgegeven als raadkamerprocedures (Titel 1.5). Daardoor kon in vergelijking met het huidige wetboek het aantal algemene procedureregels aanzienlijk worden beperkt. Naast de algemene regels in Boek 1, Titels 2.3 en 2.4 (over de raadkamer en de rechter-commissaris), zijn slechts enkele aanvullingen nodig. Daarnaast wordt een vereenvoudiging voorgesteld van de regeling inzake terugplaatsing tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 7.7.15). Dit biedt de Rechtspraak meer flexibiliteit bij het bevelen van een terugplaatsing. Ook de eerdergenoemde nuancering van de hoorplicht bij verlengingsprocedures inzake de terbeschikkingstelling en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, is relevant voor de Rechtspraak.

Tot slot kan worden gewezen op het voorstel om het toezicht op de naleving van een bijzondere voorwaarde of aanwijzing te laten plaatsvinden door een andere instelling of persoon dan de reclassering, indien de aard van de bijzondere voorwaarde of aanwijzing daartoe aanleiding geeft (voorgesteld artikel 7.2.1, derde lid). Het gaat dan om bijzondere voorwaarden of aanwijzingen waarbij thans geen reclasseringstoezicht plaatsvindt, of waarbij reclasseringstoezicht wordt bevolen terwijl dit niet passend is bij de betreffende bijzondere voorwaarde of aanwijzing. Het voorstel heeft mogelijk gevolgen voor het aantal toezichtopdrachten dat wordt verstrekt aan de reclassering, hoewel het naar verwachting gaat om een zeer gering aantal toezichtopdrachten dat in aanmerking komt voor toezicht door een andere instelling of persoon.

Het zou wat deze leden betreft de voorkeur verdienen om de belangrijkste wijzigingen niet alleen in de memorie van toelichting te beschrijven, maar ook de belangrijkste wijzigingen op een zorgvuldige manier te communiceren richting verschillende partijen, organisaties en procespartijen. Is de regering het hiermee eens en hoe is dat opgenomen in het implementatietraject?

De effecten die het nieuwe wetboek heeft op organisaties in de strafrechten worden besproken in een gezamenlijke werkgroep. De organisaties die betrokken zijn bij de onderzoeken naar uitvoeringsconsequenties zijn: de politie, de Koninklijke marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Slachtofferhulp Nederland, het openbaar ministerie, de Rechtspraak, de Hoge Raad, de raad voor de kindbescherming, de reclasseringsorganisaties, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Justitiële Informatiedienst (Justid). De inzichten uit deze werkgroep geven de organisaties de gelegenheid tijdig aanpassingen voor te bereiden op de gesignaleerde veranderingen ten opzicht van de huidige praktijk. De organisaties hebben allen in 2024 hun implementatieplan opgesteld, waarin activiteiten zijn opgenomen die nodig zijn om de desbetreffende aanpassingen door te voeren. Waar sprake is van koppelvlakken in de werkprocessen, wordt samengewerkt. In de publieksvoorlichting over het nieuwe wetboek zal informatie worden verstrekt over de (nieuwe) rechten en plichten van burgers in het strafproces.

2. Adviezen over de tweede vaststellingswet

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de adviezen bij het wetsvoorstel. De Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) heeft onder andere opgemerkt dat het wetsvoorstel veel artikelen bevat waarin een groot aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. De versie van het wetsvoorstel die is aangeboden aan de Kamer, bevat nog steeds 75 artikelen waarin bepalingen van overeenkomstige

toepassing worden verklaard. Hierdoor ontstaat voor de rechtspraak – en zeker voor burgers – een te weinig praktische structuur. De Rvdr noemt het wetsvoorstel dan ook onduidelijk en ontoegankelijk. Deze leden vragen een reflectie van de regering op deze kritiek en vragen of het niet de voorkeur verdient om nog eens kritisch te kijken hoe de toegankelijkheid en de leesbaarheid van met name Boek 7 kan worden vergroot.

Bij het opstellen van wetteksten wordt altijd gezien of de inhoud van andere relevante regelgeving moet worden herhaald of dat kan worden volstaan met een verwijzing. Verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad (Aanwijzingen voor de regelgeving 3.27). Niet alle verwijzingen maken de wet echter minder toegankelijk of minder duidelijk. Een verwijzing kan bijvoorbeeld juist context bieden als een bepaalde term mogelijk niet meteen duidelijk is («De beslissing, bedoeld in artikel X, ...»). Ook kan uniformiteit van wetgeving worden bewaakt, bijvoorbeeld indien meerdere procedures dezelfde procedureregels kennen («Artikel X is van overeenkomstige toepassing»). Verwijzing kan ook wenselijk zijn indien anders meermalen in een regeling dezelfde bepaling zou moeten worden uitgeschreven. Bij het opstellen van Boek 7 is wel ingezet op vermindering van het aantal verwijzingen. Mede dankzij de systematische opbouw van het nieuwe wetboek en de nieuwe indeling van Boek 7 heeft dit ertoe geleid dat het aantal verwijzingen sterk is afgenomen ten opzichte van het huidige Boek 6.

De Rvdr heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor enkele artikelen waarin wordt verwezen naar meerdere andere bepalingen. In de door de Rvdr genoemde voorbeelden is bewust gekozen voor (het behouden van) een schakelbepaling. Die keuze lichten wij graag toe.

De Rvdr noemt allereerst twee artikelen waarin opsporingsbevoegdheden van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Het gaat om het vaststellen van de verblijfplaats van een veroordeelde (artikel 7.1.15) en om het onderzoek naar het vermogen van een veroordeelde (artikel 7.5.17). In beide artikelen is ervoor gekozen de relevante opsporingsbevoegdheden uit Boek 2 niet opnieuw uit te schrijven, maar van overeenkomstige toepassing te verklaren. Zoals benadrukt in de toelichting op Boek 2, is een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe wetboek dat opsporingsbevoegdheden slechts eenmaal worden uitgeschreven (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 335–336). In het huidige wetboek zijn bevoegdheden meerdere keren uitgeschreven, wat op een aantal plaatsen heeft geleid tot een moeilijk te doorgronden woud aan bepalingen. Een schakelbepaling zorgt in deze gevallen voor vereenvoudiging en opschoning. De wet wordt bovendien minder foutgevoelig, omdat een eventuele wijziging van een bevoegdheid meteen ook geldt in de regelingen waarin die bevoegdheid van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Daarnaast noemt de Rvdr enkele schakelbepalingen uit Hoofdstuk 7. Dat hoofdstuk regelt de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht. In het huidige wetboek zijn de tenuitvoerleggingsregels over het jeugdstrafrecht verspreid opgenomen tussen de algemene regels, in de vorm van uitzonderingen of aanvullingen. Zoals ook is aangegeven in de toelichting op artikel 7.7.1, blijkt deze vormgeving de inzichtelijkheid van de wettelijke regeling niet ten goede te zijn gekomen. In de praktijk ontstaat geregeld onduidelijkheid over het toepasselijke wettelijke kader in jeugdzaken. Daarom is ervoor gekozen de bepalingen over het jeugdstrafrecht bij elkaar te plaatsen. In Hoofdstuk 7 komen de verschillende straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht afzonderlijk aan bod (Titels 7.3 tot en met 7.8). Voor sommige van die straffen en

maatregelen geldt dat de tenuitvoerlegging (deels) overeenkomt met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen uit het algemene strafrecht. Zo komt de tenuitvoerlegging van jeugddetentie (Titel 7.3) deels overeen met de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of hechtenis (Hoofdstuk 3). Een ander voorbeeld is de tenuitvoerlegging van geldelijke straffen en maatregelen (Titel 7.5), die vrijwel identiek is aan de tenuitvoerlegging in het algemene strafrecht (Hoofdstuk 5). Het zou in deze gevallen te ver strekken om de eerdere hoofdstukken over het algemene strafrecht deels of zelfs volledig te herhalen. Om die reden is waar relevant gekozen voor een schakelbepaling. Zo begint de titel over jeugddetentie met een artikel waarin de relevante bepalingen over vrijheidsstraffen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (artikel 7.7.8). Daarna volgen nog enkele specifieke voorschriften over jeugddetentie (artikelen 7.7.9 en 7.7.10). Het voordeel van deze opzet is dat alle relevante regels worden genoemd in één titel. Dit komt de inzichtelijkheid en doorzoekbaarheid van de wet aanzienlijk ten goede. Ook hierbij geldt dat dit foutgevoeligheid beperkt bij eventuele toekomstige wijzigingen.

Zij vragen ook waarom de keuze is gemaakt bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel (in tegenstelling tot de eerste aanvullingswet) geen gebruik te maken van internetconsultatie.

Deze tweede vaststellingswet is ter formele consultatie voorgelegd aan de gebruikelijke adviesorganen, maar inderdaad niet in internetconsultatie gegeven. De regelingen over de tenuitvoerlegging en de internationale en Europese samenwerking zijn vooruitlopend op het nieuwe wetboek al gemoderniseerd met de per 1 januari 2020 in werking getreden Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) en de per 1 juli 2018 in werking getreden Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246). De omzetting van die regelingen naar het nieuwe wetboek via deze tweede vaststellingswet is dan ook primair technisch van aard. Zoals beschreven in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting heeft verder bij de voorbereiding van het wetsvoorstel uitgebreide afstemming plaatsgevonden met de betrokken organisaties en met regeringscommissaris prof. mr. G. Knigge plaatsgevonden. Tegen deze achtergrond werd geen aanleiding gezien voor internetconsultatie. Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, p. 5 en de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl/themas/themas-z/internetconsultatie).

De leden van de VVD-fractie constateren dat het College van procureurs-generaal van het OM (hierna: het College) 31 pagina's aan advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt hier slechts summier aan gerefereerd, zeker daar waar het de opmerkingen van het College betreft over Boek 1, Hoofdstuk 10 en Boek 7. Het is goed dat naar aanleiding van het advies de artikelen 1.10.1 en 1.10.7 zijn verduidelijkt, maar het is voor de Kamer niet goed inzichtelijk of er gevolg is gegeven aan de vele overige opmerkingen van het College. Is bijvoorbeeld gekozen om de artikelen 7.6.3 en 7.1.16 onverkort te handhaven? Het College stelt dat er vooral dient te worden aangesloten bij de huidige praktijk en gemaakte werkafspraken tussen de Minister en het College, en dat er voldoende ruimte moet worden gegeven voor de verdere ontwikkeling van de verdeling en verschuiving van verantwoordelijkheden. Wordt dat gedeeld door de regering? Kan de regering een overzicht geven welke voorstellen en opmerkingen van het College uit het advies van augustus 2023 niet zijn overgenomen in het wetsvoorstel?

In de adviesparagraaf van de memorie van toelichting is ingegaan op enkele algemene thema's uit de consultatieadviezen. In het advies van het College was een belangrijk algemeen thema de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het openbaar ministerie. Zoals aangegeven in de adviesparagraaf, heeft het advies van het College geleid tot nader overleg over de invulling van de artikelen 1.10.1 en 1.10.7. Ook is de toelichting op beide artikelen aangevuld en verduidelijkt. De wettekst en de toelichting komen hierdoor tegemoet aan de huidige uitvoeringspraktijk en gemaakte werkafspraken. Er is geen sprake van een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden.

Meer gedetailleerde opmerkingen over het wetsvoorstel zijn, zoals gebruikelijk, besproken in de artikelsgewijze toelichting, op de plekken waarop de opmerkingen betrekking hebben. Voor deze nota voert het te ver om de opmerkingen van het College en de reacties daarop te herhalen. Deze zijn echter eenvoudig te vinden door de artikelsgewijze toelichting te doorzoeken op «het OM». Die afkorting is in de memorie van toelichting gebruikt om te refereren aan het advies van het College. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op artikel 1.10.6, dat gaat over het geven van een bevel tot inlichtingen. Conform het advies van het College is aan dat artikel toegevoegd dat een bevel niet hoeft te worden opgevolgd indien het belang van enig opsporingsonderzoek zich daartegen verzet. Ook de opmerkingen van het College over artikel 7.1.16, over de identiteitsvaststelling na aanhouding, zijn verwerkt. Het voorstel uit de consultatieversie van het wetsvoorstel, dat de identiteitsvaststelling steeds moet plaatsvinden door de officier van justitie, is teruggedraaid. De Minister zal de officier van justitie alleen aanzoeken indien dat nodig is met het oog op de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Daarentegen zijn de opmerkingen van het College bij artikel 7.6.3 niet overgenomen. Het College had voorgesteld de Minister een rol te geven bij de inhoudelijke wijziging van een taakstraf in de gevallen dat de veroordeelde de taakstraf niet geheel overeenkomstig de opgelegde straf kan of heeft kunnen verrichten. Gelet op de scheiding der machten is een dergelijke wijziging van een door de rechter opgelegde straf echter exclusief voorbehouden aan de magistratuur.

Ook vragen deze leden naar een nadere duiding van de stelling dat «overleg met het OM ertoe heeft geleid dat geen taakuitbreiding wordt verwacht en de aanvankelijke inschatting over de kosten dienaangaande heeft bijgesteld». Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

Zoals aangegeven in de adviesparagraaf van de memorie van toelichting, heeft het advies van het College geleid tot nader overleg met het openbaar ministerie en het CJIB over de verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het openbaar ministerie. Het College vroeg zich af of met de artikelen 1.10.1 en 1.10.7 inhoudelijke wijzigingen werden beoogd in de taakverdeling zoals die tot stand is gekomen sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Een eventuele taakuitbreiding voor het openbaar ministerie zou volgens het College financiële gevolgen hebben voor het openbaar ministerie. In het overleg is benadrukt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk en gemaakte werkafspraken. Het overleg heeft geleid tot aanvulling en verdere verduidelijking van de wettekst en de artikelsgewijze toelichting. Voor de volledigheid is ook in de adviesparagraaf van de memorie van toelichting benadrukt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd. Deze verduidelijkingen hebben ertoe geleid dat het openbaar ministerie zijn aanvankelijke inschatting over de financiële consequenties op dit punt heeft ingetrokken.

De leden van de SP-fractie merken op dat het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) de wens inbrengt voor het creëren van een discretionaire bevoegdheid voor het CJIB om in bijzondere situaties af te kunnen zien van de bevoegdheid om te verrekenen. Deze leden zien voordelen in dit voorstel, omdat hiermee in schrijnende en heftige situaties ervoor kan worden gezorgd dat slachtofferbelangen goed worden gewaarborgd. Met name om te voorkomen dat men hiermee onder het bestaansminimum komt. Is de regering het met dit doel eens? Zou de regering ook de mogelijkheid willen verkennen om deze discretionaire bevoegdheid toe te passen?

Ten opzichte van het huidige recht is de bevoegdheid om te verrekenen (artikel 7.5.22) facultatief geformuleerd. De huidige wettekst lijkt te impliceren dat verrekening plaatsvindt bij iedere uitkering, maar dat is niet zo bedoeld. Het CJIB heeft beleidsruimte om in concrete gevallen of bij specifieke uitkeringen af te zien van verrekening, bijvoorbeeld indien betrokkene onder het bestaansminimum zou komen als verrekening zou plaatsvinden. De nieuwe formulering brengt dit beter tot uitdrukking en komt dus tegemoet aan de wens van het CJIB.

De leden van de SP-fractie zien ook de inbreng van het CJIB over het opheffen van de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht. Bij het opheffen van dit artikel zou de rechter de optie hebben om de maatregel bij uitzondering op te heffen. Deze leden zien hier ook voordelen in om, wederom in schrijnende situaties, ervoor te kunnen zorgen dat met een uitzondering erger leed kan worden voorkomen. Kan de regering aangeven waarom het opheffen van dit artikel niet wordt overwogen als optie?

Deze suggestie van het CJIB is opgevolgd. Op grond van artikel 7.6.12 kan de rechtbank de maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid wijzigen of – en dat is nieuw – opheffen. Zoals ook is aangegeven in de artikelsgewijze toelichting, kan opheffing van de maatregel in uitzonderlijke gevallen aangewezen zijn. Bijvoorbeeld indien de maatregel is opgelegd voor de maximale termijn van vijf jaar en ruim voordien blijkt dat geen grond meer aanwezig is voor voortdoring van de maatregel, bijvoorbeeld omdat verzoening heeft plaatsgevonden tussen de veroordeelde en het slachtoffer. Tegen de beslissing van de rechtbank over wijziging of opheffing van de maatregel staat hoger beroep open (artikel 7.6.23).

De leden van de SP-fractie merken ten slotte op dat het CJIB de wens aangeeft om de indexering van de hardheidsclausule toe te passen bij geldboetes. Daarmee geeft het CJIB de wens aan om de hardheidsclausule te koppelen aan de eerste categorie geldboete. Deze leden zouden dit ook zien als een grote verbetering. Waarom kiest de regering hier niet voor? Klopt het dat het ook eerst de bedoeling was om dit te koppelen? Is de regering bereid dit advies van het CJIB over te nemen?

Ten aanzien van de eventuele beëindiging van de tenuitvoerlegging van een geldboete geldt het volgende. Indien de geldboete is opgelegd in een strafbeschikking, kan de bestrafte zich wenden tot de officier van justitie. De officier van justitie kan de strafbeschikking vervolgens wijzigen (zoals het boetebedrag verlagen) of intrekken, ook als de tenuitvoerlegging reeds is begonnen. Indien de geldboete is opgelegd bij vonnis of arrest, kan de veroordeelde voor onvoorwaardelijke geldboetes van meer dan € 340 een gratieverzoek indienen. Voor door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke geldboetes tot en met € 340 is geen gratie mogelijk. In deze gevallen kan de Minister worden verzocht de tenuitvoerlegging te beëindigen. Bij de invoering van deze zogenoemde hardheidsclausule bij

de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is aangesloten bij de grens voor het al dan niet kunnen indienen van een gratieverzoek. Voor een verruiming van de bevoegdheid van de Minister door het grensbedrag te verhogen of deze te koppelen aan de eerste geldboetecategorie, is niet gekozen omdat de bevoegdheid van de Minister dan uit de pas zou gaan lopen met het grensbedrag voor het indienen van gratieverzoeken. De Minister zou zich dan moeten uitlaten over de wenselijkheid van steeds meer door de rechter opgelegde geldboetes en zich gaan begeven op het terrein dat volgens de gratieregels is voorbehouden aan de Kroon.

3. Uitvoeringsconsequenties

3.1 Implementatiewerkzaamheden

De leden van de VVD-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de resterende onderdelen van de implementatie van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Kan de regering verduidelijken wanneer deze onderdelen in werking treden en schetsen waarom dat nog niet is gebeurd?

Het overgrote deel van de vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en geldelijke straffen en maatregelen is reeds overgedragen van het openbaar ministerie naar de Minister (het CJIB). Denk daarbij aan vrijheidsstraffen, beslissingen inzake voorlopige hechtenis, vrijheidsbenemende maatregelen zoals de terbeschikkingstelling, taakstraffen, geldboetes en het toezicht op de naleving. Ten aanzien van de beslissingen die nog niet zijn overgedragen zijn transitieafspraken gemaakt om te borgen dat de tenuitvoerlegging goed verloopt in deze overgangperiode. Op dit moment wordt gewerkt aan de overdracht van beslissingen van de rechter-commissaris en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie in het kader van de opsporing en vervolging. Later zal nog de overdracht plaatsvinden voor onder meer beslissingen inzake beslag, het zogeheten puntenstelsel rijbewijzen, de voorlopige maatregelen inzake de vaar-, vlieg- en rijbevoegdheid. Vrijwel al deze onderwerpen betreffen overigens sectorale wetgeving en vallen dus buiten het Wetboek van Strafvordering.

De druk op de verandercapaciteit in de keten is hoog en naast de resterende implementatie van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zijn er veel andere opgaven die tijd vragen van de ketenpartners. Op het gezamenlijke portfolio wordt door de betrokken ketenpartners in de tenuitvoerlegging afgewogen in welke volgorde de zaakstromen worden overgedragen van het openbaar ministerie naar de Minister. Met de overgang van iedere zaakstroom wordt tegelijkertijd bekeken of standaardisering, optimalisatie en digitalisering mogelijk zijn van de gegevens die worden uitgewisseld. Dit vereist een zorgvuldige aanpak. De verwachting is dat de resterende implementatie nog enkele jaren in beslag neemt.

3.2 Structurele uitvoeringsconsequenties

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven of er voldoende rekening is gehouden met de tijdsdruk en capaciteitsveranderingen voor ketenorganisaties, zoals aangegeven door meerdere organisaties in hun adviezen.

De streefdatum voor inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering – 1 april 2029 – is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de organisaties in de strafrechtketen. Bij de keuze voor de duur van de implementatieperiode is rekening gehouden met de aanpassingswerkzaamheden die de organisaties moeten verrichten, zowel binnen de eigen organisaties als in ketenverband. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, par. 10.3.2), is het in kaart brengen van de structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek een doorlopend proces. De effecten op de werkbelasting worden in kaart gebracht in samenspraak met alle organisaties in de strafrechtketen. Daarbij worden de effecten geraamd voor het hele wetboek, zodat de organisaties eventuele werklastverzwaringen op een onderdeel zo mogelijk kunnen opvangen met capaciteitsverschuivingen als gevolg van werklastverminderingen op andere onderdelen. Een volledig inzicht in de structurele uitvoeringsconsequenties zal worden gegeven in de memorie van toelichting bij de invoeringswet.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere toelichting op de stelling van de regering dat de wettelijke uitbreiding van de mogelijkheden tot beëindiging van terbeschikkingstelling (tbs) bij een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland leidt tot lastenverlichting. Hoe wordt deze lastenverlichting gekwantificeerd, welke aannames zijn gedaan bij de berekening van de lastenverlichting en voor wie of wat treedt lastenverlichting op?

De voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden tot beëindiging van een terbeschikkingstelling bij een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland (met het oog op terugkeer naar het land van herkomst) leidt naar verwachting tot een lastenverlichting bij de reclasseringsorganisaties, het openbaar ministerie en het CJIB. Zo heeft het openbaar ministerie aangegeven dat geen rechterlijke procedures meer nodig zullen zijn om een terbeschikkingstelling met voorwaarden eerst om te zetten in een terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege alvorens deze te kunnen beëindigen. De uitbreiding leidt naar verwachting bovendien tot een kleine vermindering van het aantal ten uitvoer te leggen terbeschikkingstellingen. In deze zaken is het CJIB na beëindiging niet meer verantwoordelijk voor de termijnbewaking en de daaruit volgende afstemming met ketenpartners.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Rvdr aandacht heeft gevraagd voor een toename van de werklast door de mogelijkheid om een verhoor door de rechter-commissaris van een getuige bij te wonen door een in het buitenland verblijvende verdachte die nog in afwachting is van zijn uitlevering. Waarom wordt deze inschatting (vooralsnog) niet gedeeld door de regering en welke maatregelen zijn getroffen om de toename aan werklast te beperken?

In paragraaf 7.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven dat de Rvdr een beperkte werklastverzwaring voorziet als een getuigenverhoor door de rechter-commissaris via videoconferentie wordt bijgewoond door een in het buitenland verblijvende verdachte die nog in afwachting is van zijn uitlevering. Deze mogelijke werklastverzwaring wordt dezerzijds niet bestreden.

Hetzelfde geldt volgens deze leden voor de introductie van de nieuwe beklagmogelijkheid bij de Nederlandse rechter als een andere staat gevolg heeft gegeven aan een Nederlands verzoek tot onder meer inbeslagname van voorwerpen. Wat is de prangende noodzaak van de introductie van deze beklagmogelijkheid en waarop is de stelling

gebaseerd dat dit geen noemenswaardige werklastgevolgen met zich brengt voor de Rechtspraak?

De beklagmogelijkheid bij de Nederlandse rechter als een andere staat gevolg heeft gegeven aan een Nederlands verzoek tot inbeslagname van voorwerpen, is materieel niet nieuw. De Hoge Raad heeft onder het huidige recht al geoordeeld dat een redelijke wetstoepassing (van het huidige artikel 552a) met zich brengt dat in dergelijke gevallen kan worden geklaagd over (de voortdurende van) het beslag bij de Nederlandse rechter. Zie onder andere de arresten ECLI:NL:HR:2008:BC9015, ECLI:NL:HR:2011:BR2911, ECLI:NL:HR:2012:BX6930 en ECLI:NL:HR:2019:425. In Boek 8 wordt deze jurisprudentielijn gecodificeerd.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

De leden van de VVD-fractie merken op dat niet overal in de artikelsgewijze toelichting is opgenomen of er inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de bestaande procedures en wetteksten. Kunnen deze leden ervan uitgaan dat wanneer niet expliciet is toegelicht dat er inhoudelijke wijziging is beoogd, er geen inhoudelijke wijziging is beoogd? Zo nee, kan de regering dan alsnog toelichten per artikellid in hoeverre er een inhoudelijke wijziging is beoogd?

Deze leden kunnen daarvan inderdaad uitgaan. Daar waar sprake is van een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het bestaande recht, is dit steeds beschreven in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Dat bij sommige artikelen of onderdelen daarvan expliciet is opgenomen dat géén sprake is van een inhoudelijke wijziging, houdt ermee verband dat het in die gevallen wenselijk werd geacht dit te verhelderen om eventuele vragen of onduidelijkheden in de praktijk te voorkomen. Gedacht kan worden aan de wijziging van een bepaalde term, wat de vraag zou kunnen oproepen of daarmee alleen een tekstuele of ook een inhoudelijke wijziging is beoogd.

Wellicht ten overvloede kan nog worden verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin een opsomming is opgenomen van de belangrijkste wijzigingen die in deze tweede vaststellingswet zijn aangebracht ten opzichte van het huidige wetboek.

ARTIKEL I (vaststelling Boek 1, Hoofdstuk 10)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat, hoewel de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging aan de Minister is toebedeeld, ook bijvoorbeeld het OM, de reclassering of directeuren van penitentiaire inrichtingen taken en bevoegdheden kunnen hebben in het kader van die tenuitvoerlegging. Deze leden lezen dat het nodig is om in het voorliggende wetsvoorstel de taken en verantwoordelijkheden van de Minister (artikel 1.10.1) en van het OM (artikel 1.10.7) ten aanzien van de tenuitvoerlegging te verduidelijken. Na de eerdere verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het OM naar de Minister (de facto zorgt het CJIB voor de tenuitvoerlegging) zijn blijkbaar onduidelijkheden over die verantwoordelijkheid naar voren gekomen. Hebben die onduidelijkheden, en zo ja in hoeverre, ook in de praktijk tot problemen bij de tenuitvoerlegging geleid? Zo ja, waar was die onduidelijkheid in de praktijk merkbaar en wat waren de gevolgen daarvan?

De terminologie van de huidige wet is voor meerdere uitleg vatbaar gebleken. In het bijzonder de verantwoordelijkheid van de Minister voor de tenuitvoerlegging van «rechterlijke beslissingen» heeft nadere uitwerking en afstemming vereist. Dit is ondervangen met samenwerkingsafspraken ter overbrugging van de periode tot de volledige implementatie. De gevolgen voor de uitvoering waren vooral dat het beoogde zicht en grip nog niet volledig konden worden gerealiseerd per 1 januari 2020. Met het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid van de Minister verduidelijkt op een wijze die tegemoetkomt aan de huidige uitvoeringspraktijk en gemaakte werkafspraken.

In de memorie van toelichting worden tal van punten genoemd waarbij het bij de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging aan duidelijkheid ontbreekt. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt aan die onduidelijkheid een einde te maken door op tal van punten de wet aan te vullen. Is ook overwogen om, nu er in de praktijk sprake blijkt te zijn van een blijvende verdeling van bevoegdheden en taken over de Minister en het OM, dan ook de verantwoordelijkheid zelf op punten waar het OM taken en bevoegdheden heeft weer terug te leggen bij het OM? Zo nee, waarom niet?

Met het wetsvoorstel is geen inhoudelijke wijziging beoogd van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het openbaar ministerie. De betrokken partijen staan achter de taakverdeling zoals die tot stand is gekomen met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, zo benadrukt ook het College in zijn consultatieadvies. Er is dus geen sprake van het terugleggen van taken en bevoegdheden bij het openbaar ministerie of het uitbreiden van bevoegdheden van de Minister. Wel wordt het wenselijk geacht de verantwoordelijkheid van de Minister beter te duiden (artikel 1.10.1) en tot uitdrukking te brengen dat het openbaar ministerie nog steeds bepaalde rechterlijke beslissingen uitvoert (artikel 1.10.7). Beide punten zijn geen materiële wijzigingen, maar een codificatie van de huidige uitvoeringspraktijk en gemaakte werkafspraken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat volgens de huidige wet de Minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen. Daarvan wordt nu voorgesteld om drie categorieën beslissingen te maken, namelijk «strafrechtelijke beslissingen», «strafvorderlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming» en enkele «andere strafvorderlijke beslissingen». Dit lijkt onder andere nodig te zijn omdat, alhoewel de letter van de huidige wet dat wel lijkt te impliceren, de Minister niet alle rechterlijke beslissingen uitvoert. Een deel van de rechterlijke beslissingen wordt ook na de eerdere overgang van het OM naar de Minister toch nog uitgevoerd door het OM. Een voorbeeld is het bevel tot oproeping van een getuige of verdachte voor de zitting. Zo gaat de Minister niet over de tenuitvoerlegging van een bevel tot oproeping en vergelijkbare rechterlijke beslissingen en was dat ook niet beoogd. Die tenuitvoerlegging vindt in de praktijk door het OM plaats. Echter, zo lezen deze leden op pagina 16 van de memorie van toelichting, dat gebeurt nu «zonder expliciete wettelijke grondslag». Deze leden begrijpen daarom dat het op dit punt nodig is om verduidelijking te bieden, maar wat betekent het dat het OM zonder die expliciete wettelijke grondslag dit deel van de tenuitvoerlegging verzorgt? Hoe kan dat zonder die wettelijke grondslag? In dit verband begrijpen deze leden ook dat er sprake was van een wettelijke leemte in het verband van de bevoegdheid om in het kader van de tenuitvoerlegging een algemene of bijzondere last te geven aan de politie of marechaussee. Betekent dat dat het OM op dit moment zonder wettelijke grondslag algemene of bijzondere bevelen geeft aan politieambtenaren of ambtenaren van de marechaussee? Zo ja,

is dat dan wel rechtmatig? Zo nee, wat wordt er wel bedoeld en welke gevolgen heeft dat?

Het historische vertrekpunt in het strafrecht is dat de staande magistratuur de tenuitvoerlegging verzorgde van de beslissingen van de zittende magistratuur. Het oude artikel 553 bepaalde dan ook dat het openbaar ministerie was belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Het ging daarbij niet alleen om opgelegde straffen en maatregelen, maar bijvoorbeeld ook om bevelen tot voorlopige hechtenis en bevelen tot oproeping van een getuige. Het artikel beperkte zich tot «rechterlijke» beslissingen. Dat het openbaar ministerie was belast met de tenuitvoerlegging van de bevelen die het zelf gaf, werd (en wordt) gezien als vanzelfsprekend. De bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van deze bevelen behoeft niet expliciet te worden toegekend.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is de Minister verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van een deel van de rechterlijke beslissingen, namelijk die tot oplegging van een straf of maatregel (en enkele vergelijkbare beslissingen). Andere rechterlijke beslissingen, zoals bevelen tot oproeping van een getuige, worden nog steeds tenuitvoergelegd door het openbaar ministerie. Dat laatste volgt weliswaar niet (meer) expliciet uit de wet, maar ligt wel als uitgangspunt besloten in het systeem van de wet en wordt in de praktijk ook gezien als vanzelfsprekend. Dat blijkt ook uit het feit dat de feitelijke tenuitvoerlegging van deze rechterlijke beslissingen niet is veranderd. De Minister heeft immers geen rol tijdens de berechting. Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld de tenuitvoerlegging door het openbaar ministerie voor de duidelijkheid (weer) vast te leggen (in artikel 1.10.7). In het verlengde daarvan ligt dat het openbaar ministerie opsporingsambtenaren kan betrekken bij de tenuitvoerlegging die door het openbaar ministerie plaatsvindt. Dit volgt reeds uit het algemene gezag dat het openbaar ministerie voert over deze ambtenaren. Omdat het inschakelen van anderen is geregeld voor de tenuitvoerlegging die plaatsvindt door de Minister (in artikel 1.10.5), is het wenselijk dit ook tot uitdrukking te brengen voor de tenuitvoerlegging die plaatsvindt door het openbaar ministerie (in artikel 1.10.8).

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen op pagina 19 van de memorie van toelichting dat er in het geval van bevelen tot aanhouding van verdachten zowel opsporingsambtenaren in het kader van de opsporing bevoegd zijn, alsook de Minister in het geval van een aanhouding met het oog op het uitvoeren van een vrijheidsstraf, alsook de officier van justitie bij een aanhouding in het geval bijzondere voorwaarden worden overtreden. Echter, in het geval de officier van justitie een verdachte laat aanhouden en in een Huis van Bewaring in plaats van een politiecel laat plaatsen, is weer wel de Minister verantwoordelijk voor de vrijheidsbeneming. Deze leden vragen waarom in het laatste geval de Minister verantwoordelijk moet zijn. Is dat louter vanwege de locatie, namelijk een Huis van Bewaring, of zijn er andere redenen?

De Minister is inderdaad verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van bevelen tot vrijheidsbeneming in een huis van bewaring. De Minister is namelijk verantwoordelijk voor het gevangeniswezen, en de huizen van bewaring zijn onderdeel daarvan.

ARTIKEL II (vaststelling Boek 7)

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe belastend het op dit moment is voor de rechtbank en het gerechtshof om de wettelijke verplichting na te leven om terbeschikkinggestelden te horen

over de vordering tot verlenging van de tbs. Hoe groot is het probleem dat wordt opgelost om de hoorplicht van terbeschikkinggestelden te schrappen?

De Rvdr geeft aan dat gebaseerd op de laatste vijf jaar gemiddeld zo'n 1.400 keer per jaar een beslissing wordt genomen over de verlenging van een terbeschikkingstelling (eerste en tweede aanleg gezamenlijk). De Rvdr kan niet inschatten welke werklasteffecten deze wijziging met zich brengt.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe zij de effectiviteit van de uitbreiding van mogelijkheden tot beëindiging van een tbs bij een vreemdeling gaat monitoren.

Vooruitlopend op de evaluatie van het nieuwe wetboek zal het proces van de implementatie en de ervaringen die met het nieuwe wetboek worden opgedaan periodiek worden gemonitord. Daarvoor wordt, in samenwerking met de implementatieteams van de strafrechtketenorganisaties, gewerkt aan de voorbereiding van diverse invoeringstoetsen. Dit onderwerp zal daarbij worden betrokken.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan aangeven wat een strafonderbreking inhoudt nu het geen verlop is. Kan de regering daarnaast aangeven wat de reden is om de Minister de bevoegdheid te geven voor strafonderbreking in de artikelen 7.3.4 (volwassenen) en 7.7.8 (jeugdigen)? Kan de regering aangeven hoe vaak, in welke gevallen en welke criteria de Minister moet hanteren in de strafonderbreking?

Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zijn er uitzonderlijke omstandigheden denkbaar waarbij het aangewezen kan zijn de tenuitvoerlegging (tijdelijk) te onderbreken. Het kan dan gaan om een zwaarwegend belang in de persoonlijke sfeer van de gedetineerde waarbij verlop niet volstaat, maar bijvoorbeeld ook om het belang dat is gediend met de uitzetting van een gedetineerde vreemdeling. Daarom is in artikel 7.3.4 de bevoegdheid opgenomen om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf tijdelijk of – bij vreemdelingen – voor onbepaalde tijd te onderbreken. De bevoegdheid is overgenomen uit het huidige artikel 6:3:4. Terwijl bij verlop de uitvoering van de straf doorloopt, wordt in geval van strafonderbreking de vrijheidsstraf als het ware gepauzeerd.

Recent is het wettelijk kader voor strafonderbreking gemoderniseerd (Stb. 2024, 387). De nieuwe regeling zal worden opgenomen in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In de nieuwe regeling komt onder andere sterker tot uitdrukking dat strafonderbreking geen recht is van de veroordeelde, maar een bevoegdheid van de Minister die niet ruimhartig wordt toegepast en is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. Ook is de maximale termijn voor de strafonderbreking voor onbepaalde tijd beter afgestemd op de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Er zijn geen cijfers bekend over hoe vaak strafonderbreking wordt verleend.

De omstandigheden op grond waarvan de Minister kan beslissen tot strafonderbreking zijn in de hierboven genoemde algemene maatregel van bestuur limitatief opgenomen. Het gaat om uitzonderlijke omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de veroordeelde, waarbij niet kan worden volstaan met een vorm van verlop. Bij zijn beslissing om al dan niet strafonderbreking te verlenen, houdt de Minister niet alleen rekening met de belangen van de veroordeelde, maar met alle relevante belangen. Er vindt dus een belangenafweging plaats, waarin de belangen van de veroordeelde worden afgewogen tegen het algemeen belang. Wanneer de Minister aanleiding ziet om gebruik te maken van zijn bevoegdheid, stelt

hij de veroordeelde daarmee bijvoorbeeld in staat om een in levensgevaar verkerend familielid te bezoeken of om bij de geboorte van zijn kind aanwezig te kunnen zijn. Daarbij kan bewaking worden meegestuurd en kan er aanleiding zijn om bijzondere voorwaarden aan de strafonderbreking te verbinden, waaronder begeleiding door de (jeugd)reclassering en al dan niet gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht.

Strafonderbreking is geen vorm van verlof. Het voorschrift dat strafonderbreking alleen wordt verleend wanneer niet kan worden volstaan met een vorm van verlof, houdt in dat eerst wordt gekeken of betrokkene in aanmerking komt voor een vorm van verlof en of dat verlof toereikend is. In de praktijk gaat het dan meestal om incidenteel verlof, dat een veroordeelde eveneens in staat stelt om een gebeurtenis in de persoonlijke sfeer bij te wonen, en dat daarom veel raakvlakken heeft met de strafonderbreking voor bepaalde tijd. Incidenteel verlof is in duur in beginsel voor veroordeelden echter beperkt tot één dag en voor jeugdigen tot drie dagen, terwijl de strafonderbreking voor bepaalde tijd ten hoogste drie maanden kan duren. Bij de verlening van de tijdelijke strafonderbreking stelt de Minister ook de duur ervan vast. Artikel 7.3.4 schrijft voor dat de strafonderbreking niet langer duurt dan noodzakelijk. Welke duur noodzakelijk is, zal van geval tot geval verschillen.

De strafonderbreking voor onbepaalde tijd staat (enkel) ten dienste van het vertrek uit Nederland van vreemdelingen die hier geen bestendig rechtmatig verblijf hebben en die om die reden niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Nadat deze vreemdelingen een bepaalde termijn van hun vrijheidsstraf hebben uitgezeten, kan de Minister hen strafonderbreking verlenen met het oog op het realiseren van hun vertrek uit Nederland.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan aangeven wat er met het advies en de reactie van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten is gedaan.

Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten heeft een kort advies uitgebracht waarin aandacht is gevraagd voor het toezicht op de naleving (artikel 7.2.1). Geadviseerd werd de opsporingsdiensten niet te belasten met een actieve toezichtstaak. Dit advies is opgevolgd. Het voorstel in de consultatieversie van het wetsvoorstel om de opsporingsdiensten aan te duiden als toezichthouder, is teruggedraaid. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 7.2.1 is benadrukt dat het feitelijke, dagelijkse toezicht in de praktijk meestal wordt uitgeoefend door de reclassering. In het kader van dat toezicht kan ook een rol zijn weggelegd voor de opsporingsdiensten, maar dan niet in de hoedanigheid van toezichthouder. De diensten houden namelijk geen actief toezicht zoals de reclassering dat doet, in de vorm van doorlopende of periodieke controle. Wel hebben zij een signaleringsfunctie indien zij tijdens hun reguliere werkzaamheden constateren dat de verdachte of veroordeelde zich niet houdt aan een voorwaarde of aanwijzing. De diensten komen bijvoorbeeld in actie indien de verdachte of veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt en zich dus niet houdt aan de algemene voorwaarde om geen nieuw strafbaar feit te plegen. Ook is denkbaar dat de diensten in het kader van hun reguliere werkzaamheden constateren dat een locatieverbod of contactverbod niet wordt nageleefd. De diensten zullen in deze gevallen handhavend optreden en de officier van justitie en de Minister informeren, als onderdeel van hun reguliere taakstelling.

Artikel 7.2.1

De leden van de VVD-fractie zien dat de Minister, bij wijze van uitzondering, in een aantal gevallen een specifieke instelling of persoon opdracht kan geven tot het houden van toezicht. Het CJIB heeft hierover afspraken gemaakt (of is hierover in gesprek) met meerdere toezichthoudende organisaties, waaronder de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Deze leden vragen in het kader van het bevorderen van de rechtszekerheid welke afspraken er reeds zijn gemaakt, hoe die in de praktijk vorm hebben gekregen (zijn dat beleidsregels, ministeriële regelingen of anderszins?) en of deze overzichtelijk online zullen worden geplaatst, zodat het voor eenieder kenbaar is wat deze afspraken zijn.

Vooralsnog zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg en is een gegevensverwerkingsprotocol opgesteld met de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn. Met de andere instanties zijn (nog) geen afspraken gemaakt. Op dit moment zijn gesprekken gaande met de Kamer van Koophandel. De afspraken tussen het CJIB en de betreffende instanties worden niet gepubliceerd. De afspraken hebben namelijk betrekking op het vastleggen van operationele aangelegenheden en het niveau van dienstverlening, zoals bijvoorbeeld beschikbaarheid en beveiliging. De afspraken gaan dus niet over het feitelijke toezicht. Dat toezicht vloeit rechtstreeks voort uit de strafoplegging door de rechter en vindt plaats binnen de wettelijke kaders en bevoegdheden van de betreffende instanties.

Artikel 7.2.4

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Rvdr de vraag heeft opgeworpen of dit artikel ook van toepassing is als er een ernstig vermoeden bestaat dat zowel de algemene als een bijzondere voorwaarde is geschonden. Volgens de Rvdr zou artikel 7.2.4 verhinderen dat er een lik-op-stukreactie volgt in zo'n geval. Hoe is aan dit advies van de Rvdr gevolg gegeven?

In de consultatieversie van het wetsvoorstel bepaalde artikel 7.2.4 dat de artikelen over de aanhouding (artikel 7.2.2) en de vordering tot (voorlopige) tenuitvoerlegging bij de rechter-commissaris (artikel 7.2.3) buiten toepassing zouden blijven in geval van een ernstig vermoeden van schending van de algemene voorwaarde. De gedachte hierachter was dat aanhouding in dat geval kan plaatsvinden op verdenking van het nieuwe strafbare feit, en dat verdere vrijheidsbeneming kan plaatsvinden in de vorm van voorlopige hechtenis (in afwachting van de nieuwe strafzaak). Hierbij werd echter onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat naast de algemene voorwaarde ook een bijzondere voorwaarde wordt geschonden. Ook heeft de Rvdr terecht opgemerkt dat de regeling van de voorlopige hechtenis niet van toepassing is op relatief lichte feiten, terwijl het bijvoorbeeld wel kan passen in het delictscenario van de terbeschikkinggestelde dat kan leiden tot een zwaarder feit. In beide gevallen kan het wenselijk zijn om een beslissing tot (voorlopige) tenuitvoerlegging te vorderen van de rechter-commissaris. Mede in navolging van het advies van de Rvdr is artikel 7.2.4 uit de consultatieversie dan ook geschrapt. De daaropvolgende artikelen zijn conform vernummerd. Het advies van de Rvdr heeft dus betrekking op een artikel dat geen onderdeel meer is van het wetsvoorstel. Er kan onverminderd worden ingegrepen indien het ernstige vermoeden bestaat dat een bijzondere voorwaarde (al dan niet in combinatie met de algemene voorwaarde) is geschonden.

Artikel 7.4.8

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het derde lid van artikel 7.4.8 de bestaande hoorplicht bij rechterlijke procedures inzake tbs wordt genuanceerd. Uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State blijkt echter dat aanvankelijk werd voorgesteld de hoorplicht geheel te schrappen. Hierdoor zou de algemene hoofdregel voor aanwezigheid van procespartijen bij raadkamerzaken van toepassing worden. Kan de regering nader toelichten waarom aanvankelijk werd voorgesteld de hoorplicht te schrappen? Wat zouden de uitvoeringsconsequenties zijn als ervoor zou worden gekozen om een hoorrecht te introduceren in plaats van een hoorplicht? Deze leden vragen of, als de mogelijkheden dat technisch toelaten, zoveel mogelijk horen via een videoconferentie het uitgangspunt wordt. Deze leden vragen ook naar de uitvoeringsconsequenties voor penitentiaire inrichtingen en Justitiële Jeugdinstellingen, nu de hoorplicht in het nieuwe wetboek ook zal worden toegepast bij beslissingen over de tenuitvoerleggingen van de PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen).

In de versie van het wetsvoorstel die is aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State werd inderdaad voorgesteld om bij rechterlijke procedures inzake de terbeschikkingstelling geen bijzondere regels op te nemen over het horen van de terbeschikkinggestelde. De Rvdr heeft in zijn consultatieadvies namelijk overtuigend beschreven hoe de huidige hoorplicht tot onwenselijke situaties kan leiden indien de terbeschikkinggestelde niet wil of kan worden gehoord. Met het schrappen van de hoorplicht geldt de hoofdregel uit artikel 1.2.18, tweede lid. Deze hoofdregel is dat de terbeschikkinggestelde in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. Vanuit wetssystematiek leek dit de meest eenvoudige oplossing. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft echter terecht aangegeven dat de hoofdregel geen soelaas biedt voor de terbeschikkinggestelde die wel wil worden gehoord, maar niet in staat is te verschijnen op de zitting wegens zijn (psychische) ziekte of aandoening. Daarom bevat artikel 7.4.8, derde lid, een aanvulling op de hoofdregel. Deze aanvulling houdt in dat als de terbeschikkinggestelde wel wil worden gehoord, maar niet op de zitting kan verschijnen, het horen plaatsvindt op de verblijfplaats van de terbeschikkinggestelde. De combinatie van de hoofdregel en de aanvulling houdt feitelijk een hoorrecht in. Horen is dus niet langer verplicht als de terbeschikkinggestelde niet wil of kan worden gehoord.

De Rechtspraak heeft aangegeven dat het introduceren van een hoorrecht in sommige zaken tot een iets kortere behandeltijd kan leiden. Aangezien het hier om een relatief klein aantal zaken gaat, wordt ingeschat dat deze wijziging naar verwachting een verwaarloosbaar effect zal hebben.

Bij het horen wordt het gebruik van videoconferentie waar mogelijk gefaciliteerd door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Horen via videoconferentie kan praktisch wenselijk zijn voor de penitentiaire inrichtingen, Forensisch Psychiatrische Centra (tbs-klinieken) en jeugdinstellingen. Het is echter aan de rechtbank om te bepalen wanneer gebruik wordt gemaakt van videoconferentie. Het gaat hier om ingrijpende beslissingen over verlenging van de vrijheidsbeneming met één of twee jaar. Niet alle betrokkenen zijn in staat adequaat deel te nemen aan een online zitting. Mensen met psychische of cognitieve aandoeningen hebben bijvoorbeeld vaker problemen om goed te luisteren en uit hun woorden te komen. Of zich dat zal voordoen is op voorhand niet altijd (door de rechtbank) te bepalen. Videoconferentie kan in die gevallen afbreuk doen aan de vereiste kwaliteit van het proces en van invloed zijn op de juistheid van de beslissing. Bovendien speelt mee dat de verblijfplaats per betrokkene kan

variëren. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een reguliere zorginstelling of om de eigen woning. Deze locaties beschikken doorgaans niet over geschikte voorzieningen voor videoconferentie.

Artikelen 7.4.9 tot en met 7.4.12

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere toelichting op de artikelen 7.4.9 tot en met 7.4.12. Het is voor deze leden niet helder wat er in de praktijk en beleid wordt gewijzigd ten opzichte van de bestaande artikelen zoals die in het huidige Wetboek van Strafvordering staan. Ook is het niet helder welke beleidswijzigingen de afgelopen jaren in de praktijk hebben plaatsgevonden. Om die reden en ook omdat, voor zover zij kunnen zien, nooit een kabinetsreactie is verschenen op het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) uit 2021 over vreemdelingen in de tbs, stellen zij een aantal verduidelijkende vragen.

De artikelen 7.4.9 tot en met 7.4.12 gaan over het beëindigen van de terbeschikkingstelling bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland met het oog op hun uitzetting, en over het herleven van de maatregel indien zij terugkeren. Ten opzichte van het huidige recht wordt voorgesteld twee dingen te wijzigen.

Allereerst wordt voorgesteld om beide vormen van terbeschikkingstelling te kunnen beëindigen. Naar huidig recht kan alleen de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege worden beëindigd. De terbeschikkingstelling met voorwaarden (dus zonder verpleging van overheidswege) kan niet worden beëindigd. Dit staat soms in de weg aan de uitzetting van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In de praktijk komt het daarom wel eens voor dat een terbeschikkingstelling met voorwaarden eerst wordt omgezet in een terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege om deze vervolgens te kunnen beëindigen. Met de voorgestelde veralgemenisering kan het proces op dit punt worden verbeterd.

De tweede voorgestelde wijziging hangt hiermee nauw samen en heeft betrekking op het herleven van de terbeschikkingstelling indien de vreemdeling zich niet houdt aan de voorwaarde niet naar Nederland terug te keren. In principe herleeft dan de terbeschikkingstelling in de vorm waarin deze was beëindigd. Wel wordt voorgesteld dat de rechtbank de herleeftde terbeschikkingstelling kan aanpassen aan de (mogelijk gewijzigde) zorg- en veiligheidsbehoeften. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat bij een terbeschikkingstelling met voorwaarden alsnog verpleging van overheidswege wordt bevolen. Of dat de oorspronkelijke voorwaarden worden gewijzigd. Op deze manier kan worden voorkomen dat de terbeschikkingstelling herleeft in een vorm die onvoldoende tegemoetkomt aan de behoeften van de terbeschikkinggestelde of aan de bescherming van de samenleving.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf momenteel in een tbs-instelling verblijven. Hoeveel daarvan hebben tbs met dwangverpleging en hoeveel hebben tbs met voorwaarden?

Op 31 december 2024 zaten 158 vreemdelingen binnen de intra- en transmurale bezetting van de terbeschikkingstelling. Hiervan hadden er volgens de Kernregistratie Personen en Identiteit (KRPI) 54 geen verblijfstitel (meer). Het aantal vreemdelingen met een terbeschikkingstelling met voorwaarden bedroeg 43 personen. Hiervan had er één geen verblijfstitel (meer).

Aan hoeveel vreemdelingen is in 2023 en tot nu toe in 2024 een tbs-maatregel opgelegd?

De onderstaande tabel toont het aantal onherroepelijke opleggingen van terbeschikkingstelling aan vreemdelingen in 2023 en 2024. Het betreft hier alle niet-Nederlanders, ongeacht de verblijfsstatus.

Soort maatregel	2023	2024	Totaal
Terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege	27	26	53
Terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege gemaximeerd	3	5	8
Terbeschikkingstelling met voorwaarden	12	14	26
Totaal	42	45	87

Van hoeveel terbeschikkinggestelden is in 2023 en tot nu toe in 2024 het verblijfsrecht ingetrokken?

Deze cijfers kunnen niet op betrouwbare wijze worden gegenereerd uit de informatiesystemen van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).

Deelt de regering de mening dat de intrekking van het verblijfsrecht logisch, passend en geboden is wanneer een tbs-maatregel wordt opgelegd, zodat tijdens de tbs-maatregel kan worden gewerkt aan terugkeer naar het land van herkomst? Is de regering met deze leden van mening dat bij een beoordeling van de intrekking van een verblijfsvergunning of de afwijzing van een verblijfsaanvraag altijd moet worden meegewogen of de vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, en dat dus niet het RSJ-advies op dit punt overgenomen dient te worden?

In veel gevallen blijkt het niet goed mogelijk om vreemdelingen met een terbeschikkingstelling uit te zetten naar het land van herkomst. Dat leidt ertoe dat een deel van de vreemdelingen geen perspectief heeft op terugkeer naar het land van herkomst. Bij gebrek aan verblijfsrecht mag deze groep ook niet in de Nederlandse samenleving resocialiseren en kan de terbeschikkingstelling meestal niet met succes worden afgerond. Dit leidt tot schrijnende situaties en onnodige bezetting van schaarse tbs-capaciteit. Het vinden van een oplossing voor dit knelpunt is complex. In verband met deze complexiteit heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het gewenste beleid ten aanzien van vreemdelingen met een terbeschikkingstelling. Hierover vindt op korte termijn overleg plaats tussen de Minister van Asiel en Migratie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het streven is uw Kamer voor de zomer te informeren over de uitkomsten van deze gesprekken.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of de regering kan bevestigen dat er in de praktijk geen tbs-maatregelen zijn en worden beëindigd van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zonder dat duidelijk is dat er repatriëring naar land van herkomst heeft plaatsgevonden. Ook vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat een reeds opgelegde tbs-maatregel door blijft lopen totdat er een passende voorziening is gevonden in het land van herkomst van betrokkene?

Beëindiging van een terbeschikkingstelling kan slechts plaatsvinden indien een passende voorziening in het land van herkomst is geregeld, gericht op in ieder geval vermindering van de stoornis en het daarmee samenhangende recidivegevaar. Zonder een dergelijke voorziening is repatriëring naar het land van herkomst doorgaans niet mogelijk. De beëindiging van de terbeschikkingstelling gaat inderdaad pas in zodra de

vreemdeling daadwerkelijk Nederland is uitgezet. Tot dat moment loopt de terbeschikkingstelling door.

Titel 6.3

De leden van de VVD-fractie vragen naar de voor- en nadelen van de suggestie van de Rvdr om de rechter in hoger beroep de bevoegdheid te geven tot wijziging van een dadelijk uitvoerbaar verklaarde maatregel en waarom is gekozen deze suggestie te betrekken bij een aanvullingswet.

De suggestie van de Rvdr heeft betrekking op het huidige artikel 6:6:6. Op grond van dat artikel kan de rechter in hoger beroep een bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid van een straf of maatregel opheffen of schorsen. Ten aanzien van dat artikel is geconstateerd dat het niet zozeer betrekking heeft op de tenuitvoerlegging, maar veeleer op de fase van het hoger beroep. Het artikel past systematisch dus beter in Boek 5 (Rechtsmiddelen) van de eerste vaststellingswet. Verplaatsing naar Boek 5 gebeurt via een aanvullingswet, omdat via het aanvullingsspoor de twee vaststellingswetten kunnen worden gewijzigd of aangevuld. Bij die gelegenheid zal worden bezien of de suggestie van de Rvdr noodzaakt tot een inhoudelijk wijzigingsvoorstel, waarover via de aanvullingswet consultatie kan plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak inmiddels in de praktijk een maatregel op grond van artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht (de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, hierna: GVM) is opgelegd, hoe vaak per jaar de tenuitvoerlegging is gevorderd en hoe vaak de vordering tot tenuitvoerlegging is toegewezen. Ook vragen deze leden hoe vaak een reeds opgelegde GVM inmiddels niet meer ten uitvoer kan worden gelegd, omdat de tenuitvoerlegging niet is gevorderd aan het einde van de straftijd of de tbs, dan wel na ommekomst van de proeftijd bij de voorwaardelijk niet-tenuitvoergelegde gevangenisstraf.

In de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht (Wlt) is de GVM in totaal 302 keer opgelegd: één keer in 2018, 21 keer in 2019, 51 keer in 2020, 96 keer in 2021 en 133 keer in 2022. Tot en met 2023 heeft het openbaar ministerie ten aanzien van tien maatregelen een vordering tot tenuitvoerlegging ingediend bij de rechtbank. Hiervan zijn negen vorderingen toegewezen. Eén vordering is afgewezen. Voor de duiding van deze cijfers is het belangrijk te benadrukken dat de meeste veroordeelden aan wie een GVM is opgelegd zich thans nog in detentie bevinden of een terbeschikkingstelling ondergaan, waardoor er nog maar een beperkt aantal zaken is geweest waarin de tenuitvoerlegging van de GVM aan bod is gekomen.

De feitelijke gang van zaken is dat het CJIB ruim voor het einde van de gevangenisstraf of terbeschikkingstelling een notificatie stuurt naar het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie beslist vervolgens of een vordering tot tenuitvoerlegging wordt ingediend. Het CJIB vraagt het openbaar ministerie in een notificatiebericht om een terugkoppeling over het wel of niet indienen van een vordering. Parallel kan ook een proces lopen voor verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling of verlenging van de terbeschikkingstelling. Het openbaar ministerie zet soms in op verlenging van de proeftijd of verlenging van de terbeschikkingstelling, in welk geval een vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM achterwege blijft of aan het einde van de betreffende (verlengde) termijn alsnog wordt ingediend. Het is niet bekend of en hoe vaak een opgelegde GVM niet is tenuitvoergelegd omdat daarvoor geen vordering is ingediend.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het op grond van de toelichting bij artikel 7.6.14 niet geheel duidelijk is of er inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de huidige wettekst. Kan de regering dat toelichten? Deze leden vragen ook hoe de aanbevelingen van het rapport «Zicht op stoornis én gevaar» zijn meegenomen bij het concipiëren van titel 6.3.

In artikel 7.6.14 staan de gronden waarop de GVM kan worden tenuitvoer-gelegd. Ook noemt het artikel de bijzondere voorwaarden die daarbij kunnen worden gesteld. Ten opzichte van het huidige recht zijn geen inhoudelijke wijzigingen voorgesteld.

De aanbevelingen van het rapport «Zicht op stoornis én gevaar» zijn niet meegenomen bij het concipiëren van de tweede vaststellingswet. Het wetsvoorstel betreft hoofzakelijk een technische omzetting waarbij geen grote nieuwe beleidswijzigingen worden doorgevoerd. In de beleidsre-actie op het onderzoek «Vergelijkend onderzoek Italiaans 41bis detentie-regime» is ingegaan op de re-integratie van hoogrisicogedetineerden (Kamerstukken II 2023/24, 24 587, nr. 925). Daarbij is aangekondigd dat het WODC is verzocht nader onderzoek te doen naar een veilige terugkeer in de samenleving van deze doelgroep en daarbij te kijken naar het huidige instrumentarium aan taxatie-instrumenten tijdens detentie en toezichtmo-gelijkheden na detentie. Het WODC heeft de onderzoeksaanvraag in behandeling genomen en het onderzoek is inmiddels gestart. Naar inschatting van het WODC zal het onderzoek in het vierde kwartaal van 2025 gereed zijn. In dit onderzoek worden ook de adviezen uit het rapport «Zicht op stoornis én gevaar» betrokken.

Artikel 7.6.21

De leden van de VVD-fractie lezen dat in afwijking van het huidige recht straks de voorlopige hechtenis niet wordt toegepast zolang niet op het bezwaarschrift is beslist. Betekent dat in de praktijk een toename van het aantal bezwaarschriften? Hoeveel bezwaarschriftprocedures vinden er vanaf 2020 tot nu jaarlijks plaats en wordt de inschatting gedeeld dat dit aantal zal toenemen? Deze wijziging ten opzichte van de huidige situatie klemt des te meer, nu de regering de suggestie van de drie reclasserings-organisaties (3RO) niet heeft overgenomen om gegrondverklaring van het bezwaarschrift alleen mogelijk te maken in geval van een onbillijkheid van zwaarwegende aard wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen van de taakstraf (het criterium van artikel 7.6.4, eerste lid). Kan de regering ook het OM en de Rvdr om advies vragen? Deze leden begrijpen de wens om het bezwaarschrift als rechtsmiddel met opschortende werking te handhaven, maar als de voorgestelde regeling in de praktijk leidt tot werklastverzwarende en een flinke toename aan bezwaarschriften, dan verkiezen zij de huidige situatie.

Naar huidig recht komt geen opschortende werking toe aan een bezwaar-schrift tegen de toepassing van vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie bij een taakstraf. In de praktijk komt het daardoor wel voor dat de vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie reeds is uitgezeten voordat de rechtbank een beslissing heeft genomen op het bezwaarschrift. Dit leidt soms tot vreemde of zelfs schrijnende situaties, in het bijzonder wanneer de rechtbank het bezwaarschrift gegrond zou willen verklaren en de veroordeelde een tweede kans zou willen geven voor het verrichten van de taakstraf. De Rvdr heeft dit als knelpunt genoemd in zijn jaarverslagen van 2021, 2022 en 2023. Met de opschor-tende werking van gewone rechtsmiddelen wordt dit knelpunt wegge-nomen.

De vraag naar de mogelijke gevolgen op het aantal ingediende bezwaarschriften, is voorgelegd aan de Rvdr en het openbaar ministerie. De Rvdr kan zich voorstellen dat het aantal bezwaarschriften inderdaad iets toeneemt door de opschortende werking van een bezwaarschrift. Dit is echter lastig in aantallen uit te drukken omdat dit ook afhankelijk is van hoe vaak de officier van justitie beslist tot toepassing van de vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie. De Rvdr geeft daarbij aan dat een eventuele toename van de werklast niet wegneemt dat de Rvdr voorstander is van deze wijziging. Het openbaar ministerie geeft aan dat ook nu al de mogelijkheid bestaat om het CJIB te verzoeken de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie op te schorten in afwachting van de beslissing op het bezwaarschrift. Het openbaar ministerie verwacht een toename van het aantal bezwaarschriften. In geval van een stijging van het aantal bezwaarschriften zal dit ook gevolgen hebben voor het openbaar ministerie, aangezien de officier van justitie aanwezig is op de zitting.

In dit verband verdient opmerking dat in de praktijk reeds vele jaren de (beleidsmatige) afspraak geldt tussen de betrokken ketenpartners – ook vóór de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen – om in ieder geval in jeugdzaken de vervangende jeugddetentie pas ten uitvoer te leggen nadat de rechtbank een beslissing heeft genomen op het eventuele bezwaarschrift. Het gevolg van deze afspraak is dat een bezwaarschrift feitelijk reeds opschortende werking toekomt in jeugdzaken. Sinds januari 2024 worden ook zaken uit het algemene strafrecht aangehouden, vanwege de druk op de celcapaciteit. Sindsdien wordt ook bij volwassenen gewacht met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis totdat de rechtbank heeft beslist op het bezwaarschrift. In 2024 zijn ruim 7.000 bezwaarschriften geregistreerd bij het CJIB. Over de voorgaande jaren heeft het CJIB geen gegevens. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van het aantal bezwaarschriften in recente jaren.

Artikel 7.7.3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak sinds 2020 is verzocht tot het bijwonen van een zitting op grond van de huidige artikelen 495b en 497 van het Wetboek van Strafvordering (het nieuwe artikel 6.1.22) en of wordt bijgehouden hoeveel van die verzoeken door rechtbanken worden afgewezen.

In de voor de Rechtspraak beschikbare informatiesystemen is geen informatie beschikbaar over hoe vaak is verzocht tot het bijwonen van een zitting op grond van de huidige artikelen 495b en 497.

De leden van de NSC-fractie hebben enkele vragen over de mogelijkheid van toezicht door een andere instelling of persoon dan de reclassering, zoals neergelegd in artikel 7.2.1, derde lid. Artikel 7.2.1, derde lid creëert de bevoegdheid voor de Minister om, bij wijze van uitzondering, in bepaalde gevallen een specifieke instelling of persoon opdracht te geven tot het houden van toezicht. Van toezicht door specifieke instellingen of personen kan bijvoorbeeld sprake zijn bij de verplichting tot wijziging van een bedrijfsstructuur, bij een (tijdelijk) verbod op het houden van dieren of het voeren van een onderneming, of bij de verplichting tot het volgen van onderwijs door een niet-leerplichtige veroordeelde. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat het CJIB hierover afspraken heeft gemaakt (of hierover nog in gesprek is) met meerdere toezichthoudende organisaties, waaronder de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Uit de wettekst en memorie

van toelichting wordt onvoldoende duidelijk wat met dit toezicht wordt bedoeld. Deze leden vragen de regering of de aangewezen instellingen of personen hier actief mee bezig zijn of is er meer sprake van een signaleringsfunctie ingeval tijdens reguliere werkzaamheden naar voren komt dat iemand zich niet aan de voorwaarden houdt. Is hierbij meegenomen welke consequenties dit heeft voor de capaciteit en bedrijfsprocessen? En is hierbij meegenomen dat bepaalde informatie ten aanzien van subjecten waarop toezicht moet worden gehouden, bij de instelling of persoon bekend moet zijn, hetgeen niet standaard wordt verstrekt?

Vooralsnog zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) en is een gegevensverwerkingsprotocol opgesteld met de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID). Voor wat betreft het CIBG verstrekt het CJIB gegevens zodat het CIBG de beslissingen inzake beroepsverboden en/of beroepsbeperkingen in de gezondheidszorg en de dierengeneeskunde kan registreren. Hier is geen sprake van (pro)actief toezicht. Voor wat betreft het LID verstrekt het CJIB gegevens zodat het LID toezicht kan houden op de naleving van bijzondere voorwaarden of bijkomende straffen die verband houden met dierenwelzijn en de verdachte of veroordeelde ten behoeve daarvan kan begeleiden. Hier is sprake van actief toezicht.

De verwachting is dat het verstrekken van een toezichtopdracht aan een andere instelling of persoon dan de reclassering slechts incidenteel zal plaatsvinden. Het gaat dan om toezicht dat sterk in het verlengde ligt van de reguliere werkzaamheden van de betreffende instelling of persoon. Daarbij is het mogelijk dat op incidentele basis extra controles worden uitgevoerd, maar worden geen consequenties verwacht voor de bedrijfsprocessen van de betreffende organisaties.

Het CJIB verstrekt alleen gegevens aan partijen die toezicht kunnen en mogen houden. De benodigde gegevens worden verstrekt op basis van artikel 51c, tweede lid, onderdeel a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarin ligt een grondslag voor het verstrekken van tenuitvoerleggingsgegevens aan personen en instanties ten behoeve van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Zo verstrekt het CJIB bijvoorbeeld ook de benodigde gegevens aan instanties die een wettelijke handhavingstaak hebben, zoals het CIBG dat het BIG-register voor zorgverleners beheert.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) ten aanzien van de vervangende taakstraf, dat is gedaan naar aanleiding van de motie-Groothuizen c.s. (Kamerstuk 24 587, nr. 779). Uit dat onderzoek blijkt dat driekwart van alle vervangende hechtenissen korter duurt dan zes dagen. Ook blijkt dat de kans op recidive toeneemt wanneer sprake was van een (zeer) kortdurende detentie. Na een taakstraf liggen recidivecijfers aanzienlijk lager. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat veroordeelden tot een geldboete in 2019 en 2020 samen 47.154 dagen vervangende hechtenis uitzaten. Op basis van de destijds geldende dagprijs voor detentie kwamen de maatschappelijke kosten van de vervangende hechtenis uit op circa 14 miljoen euro, terwijl het totaal opgelegde bedrag van boetes dat ongeïnd bleef nog geen 3 miljoen euro betrof. Wanneer steeds een vervangende taakstraf was opgelegd, had dat de maatschappij ongeveer 12 miljoen euro bespaard en had dit de maatschappij werkuren opgeleverd. Deze leden achten het onbegrijpelijk dat de regering, ondanks de overtuigende resultaten van het WODC-onderzoek, niet heeft gekozen om de vervangende taakstraf toe te voegen aan de modaliteiten waarvan de rechter gebruik kan maken bij het

uitblijven van betaling van een geldboete. Kan de regering toelichten waarom zij daar niet voor heeft gekozen?

Het is niet zo dat de regering heeft besloten de vervangende taakstraf niet in te voeren. In de brief van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming van 13 juli 2023 over Straffen op maat (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 811) is de vervangende taakstraf opgenomen als één van de mogelijke maatregelen die nader worden uitgewerkt. Invoering van de vervangende taakstraf zou een wetswijziging vergen die primair het Wetboek van Strafrecht raakt en slechts in mindere mate het Wetboek van Strafvordering. Het zou dus niet logisch zijn om de eventuele invoering van de vervangende taakstraf te regelen via het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Inmiddels is bekend dat de vervangende taakstraf onderdeel is van een burgerinitiatief op basis waarvan de leden Sneller (D66), Six Dijkstra (NSC) en Boswijk (CDA) een initiatiefwetsvoorstel voorbereiden. Wij zien dat initiatiefwetsvoorstel met belangstelling tegemoet.

De leden van de D66-fractie achten het zeer wenselijk dat de regering ervoor heeft gekozen de huidige regeling ten aanzien van een vervangende taakstraf ten aanzien van jeugdigen, zoals omschreven in artikel 7.7.19, te handhaven. Daarin is bepaald dat de rechter kan bevelen tot een vervangende taakstraf ten aanzien van jeugdigen, wanneer een opgelegde geldboete niet kan worden voldaan. Uit onderzoek van het WODC is gebleken dat het bestaan van deze wettelijke mogelijkheid in de praktijk onbekend is, zowel bij kinderrechtshouders, advocaten werkzaam in het jeugdstrafrecht als bij jeugdigen zelf die niet worden bijgestaan. Het WODC concludeert dat de vervangende taakstraf voor minderjarigen een meer standaard toepassing zou kunnen krijgen, bijvoorbeeld door deze meer bekendheid te geven onder professionals. Kan de regering toelichten welke acties zij onderneemt om deze aanbeveling van het WODC op te volgen?

Het aantal opgelegde geldboetes aan jeugdigen is zeer beperkt. Dat wordt ook aangegeven in het WODC-onderzoek. De raad voor de kindbescherming adviseert bij lichtere delicten namelijk meestal een taakstraf in de vorm van een werkstraf of leerstraf. Een geldboete wordt in het jeugdstrafrecht meestal niet gezien als passende sanctie vanuit pedagogisch oogpunt. Indien niet kan worden vastgesteld of de jongere de geldboete zelf kan betalen, zullen de ouders dit veelal doen en dan is er weinig leereffect te verwachten. Ook kunnen jongeren en ouders onevenredig zwaar worden getroffen door een geldboete, zeker in geval van een opeenstapeling van meerdere geldboetes. Het adviesbeleid van de raad voor de kindbescherming sluit aan bij de rechterlijke oriëntatiepunten voor straftoemeting en afspraken van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht. Daarin is opgenomen dat het opleggen van een taakstraf de voorkeur verdient boven een geldboete, tenzij blijkt dat de geldboete kan worden betaald door de jeugdige zelf.

Door het geringe aantal opgelegde geldboetes aan jeugdigen wordt ook weinig gebruik gemaakt van de rechterlijke procedure tot omzetting in een taakstraf. Omzetting is mogelijk op verzoek van de veroordeelde (artikel 7.7.19). De mogelijkheid van het indienen van een dergelijk verzoek zal weer onder de aandacht worden gebracht bij de ketenpartners.

Daarnaast adviseert het WODC dat ook in het geval van een schadevergoedingsmaatregel die niet door een jeugdige kan worden voldaan, omzetting naar een vervangende taakstraf van betekenis kan zijn. Kan de regering toelichten waarom zij er niet voor heeft gekozen om dit

instrument toe te voegen aan de gereedschapskist van de kinderrechter in het voorliggende wetsvoorstel?

Wat de rechter kan doen bij oplegging van een schadevergoedingsmaatregel is geregeld in het Wetboek van Strafrecht, niet in het Wetboek van Strafvordering. Zo kan de rechter bij oplegging een betalingsregeling opnemen in het vonnis. Tijdens de tenuitvoerlegging kan ook het CJIB betaling in termijnen toestaan, of uitstel van betaling verlenen. In tegenstelling tot de geldboete is de schadevergoedingsmaatregel geen straf. De maatregel behelst een verplichting tot betaling aan de Staat van een geldsom ten behoeve van het slachtoffer. Omzetting in een (taak)straf verhoudt zich dus niet goed tot de aard en het doel van de maatregel.

ARTIKEL III (vaststelling Boek 8)

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de omzetting van de terminologie «werkdagen» naar «dagen» een positieve invloed heeft op de rechtszekerheid, nu deze terminologie, met uitzondering van Europese wetgeving, in Nederlandse wetgeving niet wordt gebruikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies over dit wetsvoorstel erop gewezen dat de aanvankelijk in de artikelen 8.8.12 en 8.9.14 gebruikte term «werkdagen» niet voorkomt in de Algemene termijnenwet en dat dit begrip in het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet wordt gedefinieerd. Daardoor zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over de betekenis van dit begrip, hetgeen vanwege de rechtszekerheid onwenselijk is.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad van State is de term «werkdagen» in de genoemde bepalingen gewijzigd in «dagen» en is in die bepalingen zelf toegevoegd dat bij de berekening van de daarin genoemde termijn zaterdagen, zondagen en algemeen erkende feestdagen niet worden meegerekend (zie de artikelen 8.8.12, derde lid, en 8.9.14, derde lid). Hiermee is ondubbelzinnig en in lijn met de terminologie die in de Algemene termijnenwet wordt gehanteerd, in die bepalingen vastgelegd hoe de termijn moet worden bepaald waarbinnen een beslissing moet zijn genomen over de erkenning en uitvoering van een Europese toezichtbeslissing respectievelijk een Europees beschermingsbevel.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat er met dit wetsvoorstel verandert aan de rechtszitting en de beoordeling van ontvankelijkheid.

De voorschriften over het onderzoek op de terechtzitting en de beoordeling van de ontvankelijkheid van de officier van justitie zijn opgenomen in Boek 4, dat is opgenomen in de eerder ingediende eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 2). De bepalingen in Boek 8 brengen geen wijzigingen aan in deze voorschriften.

Hoofdstuk 5

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat het cruciaal is voor het terugdringen van de doorlooptijden in de strafrechtketen bij grensoverschrijdende strafzaken dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van digitale middelen. Naar aanleiding van eerder gestelde vragen bij de Uitvoeringswet Bewijsverkrijgingsverordening werd door de regering gesteld dat ter gelegenheid van de indiening van wetsvoorstellen

tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de regering hierop zou terugkomen (Kamerstuk 36 153, nr. 6). Welke initiatieven worden in het nieuwe Wetboek van Strafvordering gecodificeerd om de digitalisering van de bewijsverkrijging in strafzaken te bevorderen? Op welke wijze wordt gewerkt aan het uitbreiden van de mogelijkheden voor het houden van het horen van getuigen of het verruimen van de mogelijkheden voor het onderzoek ter terechtzitting via videoconferentie? Kan de regering bevestigen dat Boek 8 zo techniekneutraal mogelijk is opgesteld, zodat ook toekomstige digitale ontwikkelingen zo snel mogelijk kunnen worden meegenomen?

De Uitvoeringswet Bewijsverkrijgingsverordening, waarnaar wordt verwezen, geeft uitvoering aan Verordening (EU) 2020/1783 betreffende de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken. Deze verordening strekt er onder meer toe om bewijsverkrijgingsverzoeken en kennisgevingen tussen de gerechten van de verschillende lidstaten elektronisch te laten verlopen (in plaats van per post) via een gecentraliseerd IT-systeem. Het horen van getuigen en deskundigen die zich in andere lidstaten bevinden, gebeurt onder de verordening zoveel mogelijk met hulp van videoconferentie. De verordening heeft betrekking op burgerlijke en handelszaken en is dus niet van toepassing op grensoverschrijdende communicatie tussen strafrechtelijke autoriteiten. Dat neemt niet weg dat EU-instrumenten die zien op strafrechtelijke samenwerking bij bewijsverkrijging – waaronder in het bijzonder Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (ook wel: de Richtlijn EOB) – wel ruimte laten voor elektronische communicatie tussen de bevoegde autoriteiten. Ook in de Nederlandse wetgeving waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Richtlijn EOB – in Hoofdstuk 5 van Boek 8 – wordt deze mogelijkheid opengelaten. Met het zogenoemde «e-Justice pakket» van de EU wordt elektronische communicatie via een centraal IT-systeem ook voor deze richtlijn en een aantal andere strafrechtelijke samenwerkingsinstrumenten het uitgangspunt. Verwezen wordt naar artikel 3 van Verordening (EU) 2023/2844 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking (ook wel: de e-justice verordening) en Richtlijn (EU) 2023/2843 tot wijzigingen van diverse richtlijnen en kaderbesluiten (ook wel: de e-justice richtlijn). De implementatie van deze nieuwe EU-regelgeving wordt op dit moment voorbereid.

Meer algemeen geldt voor de bepalingen in Boek 8 dat zij, ook op het punt van de communicatie tussen de bevoegde autoriteiten, techniekneutraal zijn geformuleerd. Dat betekent dat de bepalingen van Boek 8 in beginsel niet in de weg staan aan digitale communicatie met autoriteiten uit andere staten, mits ook het tussen staten toepasselijke verdrag of EU-instrument dat toelaat.

Voor zover deze leden met hun vraag informeren naar de mogelijkheden tot verkrijging van digitaal bewijs dat aanwezig is in andere (lid)staten, geldt dat het mogelijk is dat (lid)staten elkaar een verzoek doen – in EU-verband: een Europees onderzoeksbevel uitvaardigen – om in de aangezochte (lid)staat aanwezig digitaal bewijs (vast te leggen en) over te dragen. Dergelijke verzoeken kunnen in beginsel worden gedaan of uitgevoerd indien het nationale recht voorziet in een bevoegdheid om het betreffende (digitale) bewijs te verzamelen (zie ook de artikelen 8.2.4 en 8.2.13). Onder het nieuwe wetboek zal het dan veelal gaan om de bevoegdheden die zijn opgenomen in Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8.

In aanvulling hierop voorziet Verordening (EU) 2023/1543 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure (ook wel: de e-evidence verordening) in een verruiming van de grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal dat is opgeslagen bij aanbieders van elektronische communicatiediensten. Omdat sprake is van een verordening hebben deze regels rechtstreekse werking. Zij hoeven dus niet te worden omgezet in nationaal recht. De verordening is van toepassing met ingang van 18 augustus 2026.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over videoconferentie kan het volgende worden opgemerkt. Zowel verschillende verdragen als de Richtlijn EOB bevatten bepalingen over de inzet van videoconferentie voor het grensoverschrijdend verhoren van getuigen die zich in een andere (lid)staat bevinden. Met de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246) zijn de mogelijkheden daartoe verder verruimd, doordat het vereiste is losgelaten dat een verdrag in een grondslag hiervoor moet voorzien (Kamerstukken II 2015/16, 34 493, nr. 3, p. 19–20). Deze «verdragseis» is toen ook losgelaten voor het grensoverschrijdend verhoren per videoconferentie van de deskundige en van de verdachte in het kader van de opsporing en vervolging (Kamerstukken II 2015/16, 34 493, nr. 7). In het nieuwe wetboek keren de bepalingen die hierin voorzien terug in de artikelen 8.2.5 (verzoek door Nederland) en 8.2.15 (verzoek aan Nederland). Voor het verhoor van een getuige, deskundige of verdachte in het kader van de opsporing en vervolging kan dus, ook zonder dat een onderling toepasselijk verdrag (of EU-instrument) daarin (specifiek) voorziet, grensoverschrijdend gebruik worden gemaakt van videoconferentie.

Hiervan moet worden onderscheiden de toepassing van videoconferentie ter grensoverschrijdende berechting van een verdachte die verblijft in een andere staat. Daarvoor bieden de artikelen 8.2.5 en 8.2.15 – net als de huidige artikelen 5.1.3a en 5.1.9 – geen grondslag. Dat betekent niet dat de grensoverschrijdende inzet van videoconferentie ter berechting van een verdachte onder geen beding mogelijk is. Hiervoor is – mede tegen de achtergrond van het aanwezigheidsrecht en de overige uit het recht op een eerlijk proces voortvloeiende vereisten – echter een zorgvuldige, met waarborgen omklede verdragsrechtelijke of EU-rechtelijke regeling nodig.

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

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