

Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering

Inhoudelijke rapportage Eerste Aanvullingswet

18 mei 2026

Penvoerders

S.S. Buisman, M.J. Dubelaar, M.I. Fedorova, M. Khalil, S.M.A. Lestrade, J.M.W. Lindeman, S. Meijer, J.S. Nan, G. Pesselse, T.J. van der Rijst, S. Struijk, M.A.P. Timmerman, N.D. Touw, P.A.M. Verrest

Meelezers

M.I. Fedorova, M.F.H. Hirsch Ballin, J.M.W. Lindeman, S. Meijer, E.A.J. Nab, S. Struijk, D.A.G. van Toor, P.A.M. Verrest

Redactie

M. Khalil & S.S. Buisman



Radboud Universiteit



Universiteit
Utrecht

Erasmus
University
Rotterdam



Projectteam

mr. dr. Sanne Buisman (VU; coördinator)
prof. mr. Marieke Dubelaar (RU)
prof. mr. Masha Fedorova (RU)
prof. mr. Marianne Hirsch Ballin (VU)
mr. dr. Sjarai Lestrade (UU)
prof. mr. Joep Lindeman (UU)
prof. mr. Sonja Meijer (VU)
prof. mr. Joost Nan (EUR)
mr. dr. G. Pesselse (UU)
mr. dr. Tessa van der Rijst (VU)
prof. mr. Sanne Struijk (EUR)
mr. dr. Mikhel Timmerman (UU)
mr. dr. Dave van Toor (UU)
mr. dr. Nicky Touw (VU)
prof. mr. Pieter Verrest (EUR)
Maria Khalil, LL.B. (VU)

Afkortingen

3RO	drie reclasseringsorganisaties
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BOD'en	(platform) bijzondere opsporingsdiensten
CJIB	Centraal Justitieel Incassa Bureau
DD	Delikt en Delinkwent
diss.	dissertatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
E.v.	En verder
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GVM	gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
ISD	Inrichting Stelselmatige Dader
LID	Landelijke Inspectie Dierenwelzijn
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
MvT	memorie van toelichting
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NSv	Nieuw Wetboek van Strafvordering (eerste vaststellingswet)
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
NWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
par.	paragraaf
Pb	Publicatieblad van de Europese Unie
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
RC	rechter-commissaris
RdvK	Raad voor de Kinderbescherming
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
r.o.	rechtsoverweging
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Sv	Wetboek van Strafvordering
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
tbs	terbeschikkingstelling
vgl.	vergelijk
VH	voorlopige hechtenis
VI	voorwaardelijke invrijheidsstelling
VV	voorwaardelijke veroordeling
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
	<i>Penvoerder: S.S. Buisman & P.A.M. Verrest</i>	
1.1	Het wetgevingsproces nieuw Wetboek van Strafvordering.....	7
1.2	De Eerste Aanvullingswet	8
1.3	Leeswijzer.....	10
2	Regeling procesafspraken	11
	<i>Penvoerder: M.J. Dubelaar & J.S. Nan</i>	
	<i>Meelezers: E.A.J. Nab & P.A.M. Verrest</i>	
2.1	Regeling op hoofdlijnen	13
2.2	De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling	14
2.3	Reacties op de voorgestelde regeling	15
2.4	Analyse van de voorgestelde regeling	16
2.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	24
2.6	Opkomende vragen	26
3	Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking.....	28
	<i>Penvoerder: S.S. Buisman & M.I. Fedorova</i>	
	<i>Meelezer: M.F.H. Hirsch Ballin</i>	
3.1	Regeling op hoofdlijnen	28
3.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	29
3.3	Reacties op de voorgestelde regeling	31
3.4	Analyse van de voorgestelde regeling	36
3.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	44
3.6	Opkomende vragen	45
4	Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam	46
	<i>Penvoerder: T.J. van der Rijst & J.S. Nan</i>	
	<i>Meelezer: P.A.M. Verrest</i>	
4.1	Regeling op hoofdlijnen	46
4.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	46
4.3	Reacties op de voorgestelde regeling	46
4.4	Analyse van de voorgestelde regeling	47
4.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	56
4.6	Opkomende vragen	56
5	Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening	58
	<i>Penvoerder: M.J. Dubelaar & S.M.A. Lestrade</i>	
	<i>Meelezers: S. Meijer & J.M.W. Lindeman</i>	
5.1	Regeling op hoofdlijnen	59
5.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	65
5.3	Reacties op de voorgestelde regeling	66
5.4	Analyse van de voorgestelde regeling	68
5.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	79
5.6	Opkomende vragen	80

6	Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop	81
	<i>Penvoerder: S. Meijer, G. Pesselse & S. Struijk</i>	
	<i>Meelezer: J.M.W. Lindeman</i>	
6.1	Regeling op hoofdlijnen	81
6.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	81
6.4	Analyse van de voorgestelde regeling	83
6.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	96
6.6	Opkomende vragen.....	97
7	Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel)	99
	<i>Penvoerder: M.A.P. Timmerman & N.D. Touw</i>	
	<i>Meelezer: S. Struijk</i>	
7.1	Regeling op hoofdlijnen	99
7.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	100
7.3	Reacties op de voorgestelde regeling	104
7.4	Analyse van de voorgestelde regeling	106
7.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	112
7.6	Opkomende vragen	112
8	Aanpassing van de regels met betrekking tot het bewaren van sporendragers ...	113
	<i>Penvoerder: T.J. van der Rijst, M. Khalil & S.S. Buisman</i>	
	<i>Meelezer: D.A.G. van Toor</i>	
8.1	Regeling op hoofdlijnen	113
8.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	113
8.3	Reacties op de voorgestelde regeling	113
8.4	Analyse van de voorgestelde regeling	114
8.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	117
8.6	Opkomende vragen	117
9	Introductie van een heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk.....	119
	<i>Penvoerder: G. Pesselse & M.A.P. Timmerman</i>	
	<i>Meelezer: P.A.M. Verrest</i>	
9.1	Regeling op hoofdlijnen	119
9.2	Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.....	120
9.3	Reacties op de voorgestelde regeling	121
9.4	Analyse van de voorgestelde regeling	121
9.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	129
9.6	Opkomende vragen	129

10 Regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming 130*Penvoerder: J.M.W. Lindeman & N.D. Touw**Meelezer: M.I. Fedorova*

10.1	Regeling op hoofdlijnen	130
10.2	Wijziging ten opzichte van de bestaande regeling.....	131
10.3	Reacties op de voorgestelde regeling	132
10.4	Analyse van de voorgestelde regeling	134
10.5	Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel.....	138
10.6	Opkomende vragen	138

1 Inleiding

Penvoerders: S.S. Buisman & Pieter Verrest

1.1 Het wetgevingsproces nieuw Wetboek van Strafvordering

Op 24 februari 2026 zijn de Eerste Vaststellingswet¹, met daarin de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, en de Tweede Vaststellingswet², met daarin de Boeken 7 en 8, door de Eerste Kamer aangenomen.

In deze rapportage staat het wetvoorstel tot Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering – de **Eerste Aanvullingswet** nieuw Wetboek van Strafvordering – centraal. Met deze Eerste Aanvullingswet worden wijzigingen en aanvullingen aangebracht in de tekst van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals die tot stand is gekomen door de twee vaststellingswetten.³

In het wetgevingstraject voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering is ervoor gekozen om te werken met aanvullingswetten, zodat het mogelijk is om tijdens het lang durende wetgevingstraject voor het nieuwe Wetboek alsmede in de periode tussen de vaststelling en de inwerkingtreding op 1 april 2029, het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan te vullen en te actualiseren. De inhoud van de aanvullingswetten zal bij de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering daarvan deel uit maken.⁴

Na het voorstel voor deze Eerste Aanvullingswet volgt nog een voorstel voor een Tweede Aanvullingswet.⁵ Het concept-voorstel voor die Tweede Aanvullingswet is op 7 mei 2026 in consultatie gegaan, en bevat eveneens een verzameling van onderwerpen die dienen te worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁶ De onderwerpen die in de Tweede Aanvullingswet zijn opgenomen zijn onderwerpen die pas na de opstelling van het voorstel voor de Eerste Aanvullingswet tot stand zijn gekomen – zoals de aanpassing van de regeling van het verschoningsrecht, het in lijn brengen van de regeling van onderzoeksbevoegdheden met de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Prokuratuur en Landeck, de uitvoering van moties (o.a. over de rechten van het slachtoffer) aangenomen tijdens de behandeling van de Eerste Vaststellingswet in de Tweede Kamer, en de verwerking van de resultaten van de pilots op grond van de Innovatiewet Strafvordering.⁷ Een groot voordeel van de bundeling in aanvullingswetten van alle onderwerpen die nog moeten worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, heeft als voordeel dat het overzicht blijft behouden over de wijzigingen en ze eenvoudig in verband kunnen worden gebracht met het geheel van het inmiddels vastgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering

¹ *Stb.* 2026, 56.

² *Stb.* 2026, 57.

³ Daarnaast worden ook enkele wijzigingen in andere wetten doorgevoerd, zoals het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet, zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 2.

⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 8.

⁵ Zie Consultatie Tweede Aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, via www.internetconsultatie.nl/tweede_aanvullingswet/b1 (laatst geraadpleegd 14 mei 2026): “Dit voorstel is de tweede (en laatste) aanvullingswet.”

⁶ De consultatieversie van het voorstel van de wet en de memorie van toelichting zijn te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/tweede_aanvullingswet/b1.

⁷ Consultatieversie, memorie van toelichting tweede aanvullingswet, mei 2026, p. 3-5.

(denk aan onderlinge samenhang van bepalingen, consistente terminologie en eenduidige wetgevingstechniek). Een nadeel is wel dat het om heel verschillende onderwerpen gaat, die ieder een aparte context hebben, en die wisselend zijn qua omvang en belang. De ambitie om deze onderwerpen allemaal voldoende aandacht te geven in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, vraagt het nodige van minister en Kamer.

1.2 De Eerste Aanvullingswet

Het wetsvoorstel voor de Eerste Aanvullingswet bestaat uit een verzameling van verschillende onderwerpen die met elkaar gemeen hebben dat ze een plaats moeten krijgen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het gaat om:

1. onderdelen van het nieuwe Wetboek die niet op tijd gereed waren voor opneming in de Eerste Vaststellingswet – bijvoorbeeld omdat voor het concipiëren van een regeling eerst de resultaten van wetenschappelijk onderzoek moesten worden afgewacht;
2. bepalingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals vastgesteld door de Eerste Vaststellingswet, waarvan inmiddels duidelijk is dat ze moeten worden aangepast of verbeterd; en
3. andere wijzigingen van het strafprocesrecht die parallel aan het traject voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zijn opgekomen en die hun plaats in het nieuwe Wetboek moeten krijgen. Dat geldt voor de voorgestelde regeling van procesafspraken en voor vernieuwingen in de regeling van buitengerechtelijke afdoening.

In de Eerste Aanvullingswet zijn acht relatief grotere onderwerpen opgenomen:⁸

1. *Regeling procesafspraken;*
Deze regeling ziet op de afspraken die de officier van justitie en de verdachte maken over het verloop van de strafprocedure en de wijze van afdoening van een strafzaak. Met dit onderdeel wordt invulling gegeven aan het voornemen om een wettelijke regeling te treffen voor het maken van procesafspraken in strafzaken.⁹ Zie hierover nader hoofdstuk 2.
2. *Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking;*
In dit onderdeel worden een aantal bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering alsnog omgezet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ook wordt hiermee beoogt een deel van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU (HvJ EU) over gegevensbescherming te codificeren. Zie hierover nader hoofdstuk 3.
3. *Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam;*
Dit onderdeel brengt verschillende wijzigingen aan in de in Boek 2, Hoofdstuk 6 opgenomen bepalingen over de bevoegdheden met betrekking tot het lichaam. Zie nader hoofdstuk 4.
4. *Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening;*
Met dit onderdeel worden wijzigingen doorgevoerd in de regeling van de strafbeschikking, de transactie en de ontnemingschikking. Zie nader hoofdstuk 5.

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 2-4.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 742.

5. *Aanpassing deskundigenregeling;*
Dit onderdeel ziet op deskundigenregeling zoals neergelegd in Boek 1, Hoofdstuk 7 en Boek 2, Hoofdstuk 4 en Titel 10.4. Het gaat daarbij onder meer over de bevoegdheid om niet-geregistreerde deskundigen te benoemen en verduidelijking van de typen onderzoek die in de wettelijke regeling *niet* als deskundigenonderzoek wordt aangemerkt. Dit onderdeel wordt in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.
6. *Regeling van strafvordering op zee en in de lucht;*
Dit onderdeel ziet op de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden aan boord van vaartuigen op zee en aan boord van luchtvaartuigen en vervangt de huidige regeling in het Vierde Boek, Titel VIb Strafvordering buiten het gebied van een rechtbank van het huidige Wetboek van Strafvordering (artikel 539a tot en met 539w Sv). Dit onderdeel wordt in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.
7. *Aanpassing regeling van bijzondere voorwaarden en het toezicht daarop; en*
Dit onderdeel ziet op de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Het gaat daarmee om alle (bijzondere) voorwaarden en vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen worden gesteld of van rechtswege gelden in de verschillende fasen van het strafproces. Dit onderdeel wijzigt naast bepalingen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering, ook bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en de Gratiewet. Zie nader hoofdstuk 6.
8. *Aanpassing van het vernietigen van gegevens;*
Dit onderdeel ziet op het omzetten van de strafvorderlijke procedure voor het vernietigen van ontoegankelijk gemaakte gegevens naar een strafrechtelijke maatregel in het Wetboek van Strafrecht. Deze voorgestelde maatregel is vergelijkbaar met de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen. Zie nader hoofdstuk 7.

Daarnaast bevat de Eerste Aanvullingswet vier relatief kleinere onderwerpen:¹⁰

1. *Aanpassing strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in verband met de doorwerking van internationaal recht;*
Met deze wijziging wordt de verhouding tussen de nationale wet en internationale en EU-regelgeving beter tot uitdrukking gebracht, door een verwijzing naar het hoger recht op te nemen. Met de wijziging is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Dit onderdeel wordt in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.
2. *Aanpassing regeling over het bewaren van sporendragers;*
Dit onderdeel ziet op het bewaren van sporendragers, die sporen bevatten van het gepleegde strafbare feit. Met de voorgestelde wijzigingen wordt onder meer gewaarborgd dat ten aanzien van de sporendrager geen handelingen worden verricht die leiden tot beëindiging van het beslag of van de bewaring en dat de sporen drager wordt vernietigd na het verstrijken van de termijn van het beslag. Zie nader hoofdstuk 8.
3. *Regeling van de heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk; en*
Deze regeling introduceert de nieuwe heimelijke bevoegdheid van de officier van justitie voor het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens. Zie nader hoofdstuk 9.

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 5-6.

4. *Regeling van het verstrekking van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming.*

Deze regeling creëert een wettelijke grondslag voor het doen van een verzoek o de verstrekking van niet-strafbare gegevens die zijn opgeslagen in, dan wel aanwezig zijn op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk. Zie nader hoofdstuk 10.

Bij de onderwerpen die in deze rapportage worden besproken is in het bovenstaande overzicht steeds een verwijzing opgenomen naar het desbetreffende hoofdstuk. Bij elk van de in deze rapportage besproken onderwerpen zal kort worden toegelicht om wat voor soort wijziging het gaat.

1.3 Leeswijzer

We zullen in deze rapportage de verschillende onderwerpen zo goed mogelijk proberen toe te lichten – waarbij we de kern van de voorgestelde regelingen bespreken en de wijzigingen die zij brengen ten opzichte van het huidige Wetboek van Strafvordering en de bestaande praktijk. Speciale aandacht is er voor de samenhang met andere delen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Tot slot zijn vragen opgenomen die ter verduidelijking zouden kunnen worden gesteld in de parlementaire behandeling.

Waar in deze rapportage wordt verwezen naar artikelen uit deze vaststellingswetten, zal dat steeds gebeuren met de aanduiding 'NSv' (Nieuw Wetboek van Strafvordering); waar wordt verwezen naar de bepalingen van het huidige Wetboek van Strafvordering zal dat steeds zijn aangeduid met Sv (Wetboek van Strafvordering).

2 Regeling procesafspraken

Penvoerders: M.J. Dubelaar & J.S. Nan

Meelezers: E.A.J. Nab & P.A.M. Verrest

De Eerste Aanvullingswet bevat (voor het eerst) een wettelijke regeling voor het maken van procesafspraken tussen het openbaar ministerie en de verdachte over het verloop van de procedure en de wijze van afdoening van de strafzaak. Het instrument van procesafspraken is in de afgelopen vijf jaar tot ontwikkeling gekomen in de praktijk zonder dat daarvoor een aparte wettelijke basis voorhanden was.¹¹ De Hoge Raad heeft in 2022 geoordeeld dat het maken van procesafspraken onder bepaalde voorwaarden is toegestaan.¹² De Hoge Raad heeft toen alleen een regeling getroffen voor zogeheten afdoeningsvoorstellen.¹³ Dat het instrument pas onlangs tot ontwikkeling is gekomen, heeft ermee te maken dat lange tijd werd gedacht dat het niet zou passen in de Nederlandse stijl van procederen waarin de rechter een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de waarheidsvinding en waakt over de rechten van de verdachte.¹⁴

Kenmerkend voor het instrument is dat het is **gebaseerd op consensualiteit**: het openbaar ministerie en de verdachte (oftewel: 'partijen'¹⁵) bereiken met elkaar overeenstemming over de inzet, het verloop of de uitkomst van het strafgeding dat ten overstaan van de strafrechter wordt gevoerd.¹⁶ Het gaat dus om afspraken over de wijze van berechting.¹⁷ De gedachte achter het maken van procesafspraken is dat beide partijen daar voordeel bij hebben

¹¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 10; HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis, ro. 5.2.2.

¹² HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis. Zie ook vordering van P-G Bleichrodt: PHR 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:256.

¹³ Een afdoeningsvoorstel is, in de woorden van de Hoge Raad: een gezamenlijk voorstel van het openbaar ministerie en de verdediging voor de in de strafzaak uit te spreken bewezenverklaring (met de daarbij behorende kwalificatie) en/of de sanctieoplegging deel uitmaakt, en de betekenis van dergelijke afspraken voor de beslissingen die de rechter in de strafzaak neemt.

¹⁴ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD 2023/41*, p. 542; PHR 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:256, par. 5 en 6; M.J. Dubelaar, 'De 'beweging naar voren' in strafzaken; over de modernisering en procesafspraken', *Expertise en recht 2023-I*, p. 4.

¹⁵ Strikt genomen kan de officier van justitie niet worden aangemerkt als partij omdat hij gerekend wordt tot de magistratuur en geacht wordt rekening te houden met de belangen van de verdachte bij het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Gemakshalve wordt in onderstaande wel aan het openbaar ministerie en de verdachte als partijen gerefereerd.

¹⁶ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD 2023/41*, p. 541; HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis, r.o. 5.1; P.P.J. van der Meij, 'De rafelranden van procesafspraken', *Boom strafblad 2022/3* (4), p. 147-148; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H 2025*, nr. 3, p. 132; L.J.J. Peters, 'Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder vonnissen uit Limburg en Rotterdam', *NTS 2022/21*, afl. 2, p. 59.

¹⁷ Eventuele afspraken over de afdoening van een strafzaak buiten de rechter om - met behulp van een strafbeschikking of transactie - worden in een ander deel van dit rapport besproken. Zie [Hoofdstuk 5](#). Buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking of transactie is alleen mogelijk bij strafbare feiten van een strafbedreiging van zes jaar of minder. Is de strafbedreiging hoger dan moet het openbaar ministerie de zaak wel aan de rechter voorleggen om een sanctie te kunnen opleggen en kan het niet kiezen voor de buitengerechtelijke afdoening.

(wederkerigheid). De verdachte kan in ruil voor zijn medewerking een lagere straf krijgen, doordat het openbaar ministerie minder of minder ernstige feiten ten laste legt en/of de strafeis verlaagt. De winst voor het openbaar ministerie is erin gelegen dat door de medewerking van de zijde van de verdediging zaken effectiever en voortvarender kunnen worden afgehandeld.¹⁸ Procesafspraken kunnen volgens de wetgever zodoende bijdragen aan het verbeteren van de doorlooptijden en het beperken van de werklast en capaciteitsinzet met name in omvangrijke of complexe strafzaken.¹⁹

Het instrument is echter niet onomstreden. Het vormt immers een breuk met het verleden en kan forse impact hebben op wijze van procederen doordat een volledig onderzoek ter terechtzitting (met instemming van partijen) achterwege blijft.²⁰ Het maken van procesafspraken **kan afbreuk doen aan belangrijke uitgangspunten van het strafproces**, zoals de openbaarheid van de berechting²¹; de actieve rol van de rechter²² en de waarheidsvinding.²³ Ook de rechten van slachtoffers kunnen door het gebruik van procesafspraken onder druk komen te staan.²⁴ Zij zijn immers geen partij bij het maken van de procesafspraken. In feite betreft het een fundamenteel andere wijze van berechten en afdoen van strafzaken. Het is daarom noodzakelijk dat dit zorgvuldig wordt geregeld en dat op het niveau van wetgeving keuzes worden gemaakt voor wat betreft de inbedding en inrichting van de procedure.²⁵ In de Memorie van Toelichting worden die keuzes niet telkens geëxpliciteerd en blijft zodoende buiten beeld dat ook andere en uitgebreidere regelingen voorstelbaar zouden zijn. De rapporteurs signaleren in dit verband dat een fundamentele doordenking ontbreekt van de vraag of, zo ja

¹⁸ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 560; P.P.J. van der Meij, 'De rafelranden van procesafspraken', *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 145; L.J.J. Peters, 'Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers', *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 11.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 10.

²⁰ L.J.J. Peters, 'Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder vonnissen uit Limburg en Rotterdam', *NTS* 2022/21, afl. 2, p. 59.

²¹ H. Hübner & N. Lentjes, 'Afspraken zonder regels. Een analyse van het gebruik van procesafspraken in recente jurisprudentie', *DD* 2022/38, afl. 6, p. 11; L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 115; P.P.J. van der Meij, 'De rafelranden van procesafspraken', *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 145; L.J.J. Peters, 'Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers', *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 10.

²² M.J. Dubelaar, 'De 'beweging naar voren' in strafzaken; over de modernisering en procesafspraken', *Expertise en recht* 2023-I, p. 4; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 132.

²³ P.P.J. van der Meij, 'De rafelranden van procesafspraken', *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 145; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 132; Y. van den Brink, S.S. Buisman, M. Hirsch Ballin & B.J. Polman, 'Naar een voortvarender strafrechtspleging? – Drie actuele ontwikkelingen', in: M.J. Dubelaar, M.I. Federova, S.M.A. Lestrade & E.A.J. Nab (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijk opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, par. 8.3.3.

²⁴ P.P.J. van der Meij, 'De rafelranden van procesafspraken', *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 145; J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 553; L.J.J. Peters, 'Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers', *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 10.

²⁵ Er is ook meermaals aangedrongen op het treffen van een regeling. Zie voor een overzicht de *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 11.

en hoe, procesafspraken moeten worden geregeld terwijl de thematiek daar wel alle aanleiding toe geeft.

2.1 Regeling op hoofdlijnen

De regeling is verspreid over verschillende delen van het wetboek (Boeken 1, 3, 4, 5 en 6). De kern is neergelegd in Boek 3 (vervolgning) en Boek 4 (de berechting). In het eerste boek wordt aangegeven wat er onder procesafspraken moet worden verstaan, in het derde boek staat wanneer de officier van justitie en de verdachte kunnen overgaan tot het maken van procesafspraken, het vierde boek bevat een regeling voor het gebruik van procesafspraken in de fase van de berechting en in het vijfde boek staan bepalingen rondom het instellen van hoger beroep en cassatie na het maken van procesafspraken. In het zesde boek zijn voorts nog enkele bepalingen gewijd aan het maken van procesafspraken, waaronder met jeugdigen.

Onder procesafspraken wordt in het nieuwe wetboek verstaan ‘afspraken die worden gemaakt tussen het openbaar ministerie en de verdachte met het oog op de berechting en die overeenstemming inhouden over de inhoud en omvang van de tenlastelegging of een gezamenlijk voorstel inhouden voor de uit te spreken bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging’ (artikel 1.1.19). Er kunnen op basis van dit artikel *afspraken* worden gemaakt over de inhoud en omvang van de tenlastelegging, dus voor welke feiten de verdachte terecht zal moeten staan (en voor welke niet). Dat raakt aan de zwaarte van het verwijt. Tevens kunnen partijen een *voorstel* doen voor wat betreft de bewijsvraag, de manier waarop dat juridisch moet worden geduid en de oplegging van een straf of maatregel. Dat betreft dus niet de aard en omvang van het verwijt, maar de verdere afdoening van de zaak.²⁶ Zo kunnen partijen afspreken dat **de verdediging geen onderzoekswensen** indient en **het openbaar ministerie in ruil daarvoor een lagere straf eist** en partijen dan een voorstel doen aan de rechter.²⁷ Het is een *voorstel*, omdat de rechter niet is gebonden aan de afspraken die partijen maken over de afdoening van de zaak. De strafrechter is namelijk zelf verantwoordelijk voor de inhoud van diens einduitspraak.²⁸ Hij mag van de Hoge Raad overigens wel het initiatief voor procesafspraken nemen (en de wet sluit dit niet uit).²⁹

Niet alle afspraken die OM en verdediging met elkaar maken over de procesvoering vallen onder de regeling van procesafspraken. Onder de regeling vallen bijvoorbeeld niet afspraken over de wijze waarop het proces verder zal worden gevoerd, zoals over welk onderzoek nog moet worden verricht en hoe dat zal plaatsvinden, zonder dat daar iets tegenover staat.³⁰ Kenmerkend voor procesafspraken is dat er als het ware een uitruil plaatsvindt³¹ waarbij beide partijen wat water bij de wijn doen (bijvoorbeeld het afzien van het indienen van onderzoekswensen in ruil voor strafvermindering). Afspraken over het toevoegen van stukken, het horen van getuigen en/of deskundigen (en door wie) en dergelijke vallen buiten het bestek van procesafspraken die hier worden gecodificeerd. Dat behoort met andere woorden tot de ‘gewone’ gang van zaken. Dergelijke verzoeken kunnen bijvoorbeeld op een regiezitting worden gedaan.

²⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

²⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 10.

²⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 73.

²⁹ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, r.o. 5.3.1. Zie ook: *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

³⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 17-18.

³¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 15.

De nieuwe regeling bepaalt dat procesafspraken alleen kunnen worden gemaakt indien **buiten redelijke twijfel** vaststaat dat de feiten op de tenlastelegging door de verdachte zijn begaan (artikel 3.1.1a lid 1). Procesafspraken kunnen worden gemaakt voor en na het indienen van de procesinleiding (artikel 4.1.1. en artikel 4.1.2a) en ook nog nadat het onderzoek ter terechtzitting al is begonnen (artikel 4.2.26) en in hoger beroep (artikel 5.4.7a en 5.4.16). In beginsel komen **alle strafbare feiten** voor het maken van procesafspraken in aanmerking, **met uitzondering van zware geweldsdelicten of ernstige seksuele misdrijven** (artikel 4.2.26b lid 1). Die worden onder de voorgestelde regeling uitdrukkelijk uitgesloten.

De wet noemt voorts nog een aantal voorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens de rechter met de procesafspraken kan instemmen. Zo moet **de vrijwilligheid van de verdachte** zijn gewaarborgd. Dat vergt onder meer dat hij wordt bijgestaan door een advocaat (artikel 4.2.226b lid 1 onder b). Ook is een voorwaarde dat hij de tenlastegelegde feiten en zijn strafbaarheid niet betwist (artikel 4.2.26b lid 1 onder c). Tot slot moet de inhoud en omvang van de tenlastelegging en de voorgestelde sanctieoplegging in evenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak (artikel 4.2.226b lid 1 onder e en f). De **strafreductie** mag in ieder geval niet hoger zijn dan **een derde** ten opzichte van de straf die zonder de afspraken zou zijn opgelegd (artikel 4.3.4 lid 2).

De regeling bevat ook voorzieningen voor het slachtoffer of de benadeelde partij wier belangen door het maken van procesafspraken worden geraakt. Zo moeten zij in de gelegenheid worden gesteld om een standpunt kenbaar te maken over het voornemen tot het maken van procesafspraken (artikel 3.1.1a lid 2). Dat wordt toegevoegd aan de processtukken. Indien procesafspraken zijn gemaakt, dan wordt het slachtoffer of de benadeelde partij in gelegenheid gesteld op zitting een verklaring af te leggen (artikel 4.2.26a lid 3). De rechter toetst ook of door het maken van procesafspraken de uitoefening van de **rechten van het slachtoffer niet onevenredig worden beperkt** (artikel 4.2.26b lid 1 onder d).

In de nieuwe regeling wordt de mogelijkheid van hoger beroep voor zowel het openbaar ministerie als voor de verdachte beperkt indien de rechtbank de procesafspraken heeft toegelaten en conform de daarin gemaakte afspraken heeft beslist (artikel 5.4.1 lid 5). Hoger beroep staat wel open indien blijkt dat niet aan bepaalde aan de procesafspraken verbonden voorwaarden is voldaan.³²

2.2 De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

Er bestaat op dit moment nog geen expliciet wettelijke regeling. Wel heeft de Hoge Raad een aantal uitgangspunten geformuleerd in zijn arrest van 27 september 2022³³ en is er een aanwijzing van het openbaar ministerie die een aantal randvoorwaarden bevat die de officier van justitie in acht moet nemen bij het maken van procesafspraken.³⁴ De nieuwe regeling is in belangrijke mate een codificatie van die jurisprudentie en aanwijzing. Procesafspraken worden ingepast in het bestaande systeem. Zo benadrukt de wetgever dat de rechter zelfstandig verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van de strafzaak.³⁵

De regeling biedt ten opzichte van de bestaande jurisprudentie en aanwijzing echter ook **nieuwe, nadere normering**. Die is onder meer gelegen in een beperking van de hoogte van

³² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 24.

³³ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis. Zie ook vordering van P-G Bleichrodt: PHR 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:256.

³⁴ OM Aanwijzing procesafspraken in strafzaken van 15 augustus 2023 (*Stcrt.* 2023, 22351).

³⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 10.

de strafkorting (tot maximaal een derde)³⁶, het uitsluiten van zware gewelds- en zedendelicten³⁷ en het beperken van het hoger beroep na het honoreren van gemaakte procesafspraken.³⁸ De nieuwe regeling beperkt zich niet tot voorstellen aan de rechter over de afdoening van de zaak, maar normeert ook de afspraken die worden gemaakt over de aard en omvang van de tenlastelegging.³⁹ De nieuwe regeling is zodoende breder dan het kader dat de Hoge Raad heeft opgesteld.

2.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Raad voor de rechtspraak

In reactie op de voorgestelde regeling heeft de Raad voor de rechtspraak laten weten dat het nog **te vroeg** zou zijn **voor wetgeving**. Door nu al een wettelijke regeling te formuleren zou het lastiger worden het instrument de komende jaren optimaal te gebruiken voor noodzakelijke verdere ontwikkeling.⁴⁰ Kortom, de Rechtspraak wil graag de vrijheid om verder met het instrument te experimenteren, alvorens er nadere piketplaatjes worden geslagen. De Raad voor de rechtspraak stelt voor om dit thema af te splitsen en de periode tot 1 april 2029 te benutten voor verdere ontwikkeling van het instrument. De vrees is dat dat de praktijk al teveel zal anticiperen op de nieuwe regeling en dat andere mogelijkheden anders niet beproefd worden. De Raad benadrukt in ieder geval dat ‘de invoering van procesafspraken een wezenlijke ingreep is in de aard van het Nederlandse strafproces, principiële aspecten heeft, consequenties kan hebben voor de verhouding tussen de procesdeelnemers en daarom zorgvuldig moet worden ingepast’.⁴¹

Openbaar Ministerie

Ook het openbaar ministerie heeft in zijn advies aangegeven dat, hoewel het zeker oog heeft voor de waarde van een wettelijke regeling over procesafspraken, gevreesd wordt dat een te vroege codificatie de verdere ontwikkeling ervan belemmert. Aangegeven wordt dat er voorstellen kunnen ‘worden gedaan om problemen op te lossen die zich in de praktijk niet voordoen of die de praktijk na verloop van tijd ook zelf had kunnen oplossen. Wettelijke oplossingen voor niet-bestaande problemen maken de regeling over de procesafspraken complexer en minder efficiënt, en dat geldt mogelijk ook voor wettelijke oplossingen voor knelpunten die de praktijk zelf had kunnen ondervangen. De gekozen wettelijke oplossingen kunnen daarbij zelfs een obstakel vormen voor de gewenste verdere ontwikkeling van de praktijk. Anderzijds kan na verloop van tijd blijken dat er problemen rijzen die niet door de praktijk kunnen worden opgelost.’⁴²

³⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 24.

³⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

³⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 23.

³⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 120.

⁴⁰ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 3.

⁴¹ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 3.

⁴² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 3.

Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

In dezelfde lijn ligt het advies van de NOvA. In overweging wordt gegeven met een voorstel te wachten totdat de praktijk met betrekking tot procesafspraken zich verder heeft ontwikkeld. 'Daarmee kan worden voorkomen dat eenmaal in werking getreden wetten op korte termijn aanpassing behoeven. Met de inhoud van de voorgestelde regeling kan grotendeels worden ingestemd.'⁴³

2.4 Analyse van de voorgestelde regeling

De wetgever kiest ervoor om – in weerwil van de adviezen uit de praktijk om codificatie nog even uit te stellen – het thema nu nader wettelijk te regelen. Daar zijn ook goede argumenten voor, aangezien tot dusver allerhande principiële en praktische vragen onbeantwoord zijn gebleven. Hier ligt gelet op het legaliteitsbeginsel ook duidelijk een taak voor de democratisch gelegitimeerde wetgever. Procesafspraken hangen voorts samen met verschillende onderdelen van het strafproces. Dat vraagt om afstemming met andere onderdelen van het nieuwe wetboek.⁴⁴ De adviserende universiteiten onderschrijven het standpunt van de wetgever dat **nadere normering noodzakelijk** is. De wetgever heeft zich al vrij lang afzijdig gehouden en laat ook onder de nieuwe regeling nog steeds veel vrijheid aan de praktijk om het instrument verder te ontwikkelen, aangezien er weinig inhoudelijke beperkingen worden geformuleerd voor de inzet daarvan. Ook zijn er inmiddels in vele honderden zaken procesafspraken gemaakt, zodat in die zin de verlangde ervaring meegenomen kan worden in het wetgevingstraject.

Zoals hierboven is aangegeven betreft de nieuwe regeling **in de kern een codificatie** van het kader van de Hoge Raad met enkele aanvullingen en beperkingen. Daar is al een heel belangrijke keuze gemaakt. Anders dan de Hoge Raad, die het instrument moest inpassen in de bestaande wettelijke regeling, kan de wetgever ook wezenlijk andere keuzes maken, bijvoorbeeld voor wat betreft de vormgeving van de procedure en de rol van de rechter daarbinnen. Zo had de wetgever bijvoorbeeld een aparte verkorte procedure in het leven kunnen roepen voor zaken die middels procesafspraken worden 'afgedaan', met of zonder (uitgebreide) rechterlijke toetsing.⁴⁵ Nu zouden wij als universiteiten niet opteren voor het buiten spel zetten van de rechter.⁴⁶ Integendeel. Maar wij signaleren wel dat de verschillende opties in de memorie van toelichting niet uiteengezet worden en er principiële vragen buiten beeld of onbeantwoord blijven. Dat speelt bijvoorbeeld ten aanzien van de strafmaat. Bij medewerking van de verdachte en afspraken daaromtrent moeten partijen zich in de door de wetgever voorgestelde regeling tot de rechter wenden met het voorstel een (fors) lagere straf op te leggen. Er zou evenwel ook een meer algemeen systeem denkbaar zijn waarin medewerking van de verdachte standaard wordt meegenomen in strafmatigende zin. Dan zou een verdachte die bij aanvang van de procedure volledig openheid van zaken geeft, evenveel strafkorting krijgen

⁴³ Advies conceptwetsvoorstel 'Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 7 oktober 2024, p. 3.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

⁴⁵ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 565.

⁴⁶ En dat kan overigens ook niet als er vrijheidsstraffen aan de orde zijn.

als een verdachte die dat pas later doet nadat er afspraken zijn gemaakt.⁴⁷ Te denken valt ook aan een verkorte procedure die de rechter kan toepassen bij een bekende verdachte. Kortom, de wetgever heeft hier meer ruimte dan in de memorie van toelichting zichtbaar wordt. In dat verband kennen we nu in ieder geval al de verkorte bewijsmotivering in verband met een bekende verdachte (artikel 359 lid 3, tweede volzin Sv; artikel 4.3.23 lid 2 NSv). Hieronder worden een aantal meer principiële punten van de voorgestelde regeling uitgelicht en nader geanalyseerd. Het betreft het type zaken waarin afspraken kunnen worden gemaakt, het soort afspraken, de rol van de rechter, de implicaties voor waarheidsvinding en het vervolgingsrecht.

2.4.1 Type zaken, doeleinden en schaal

Op dit moment gelden er geen inhoudelijke beperkingen aan het type zaken waarin procesafspraken worden gemaakt. De Hoge Raad heeft althans in dit opzicht geen barrières opgeworpen.⁴⁸ In het voorstel wordt ervoor gekozen om één beperking aan te leggen. Dat betreft, zoals gezegd, de uitsluiting zware geweldsdelicten en ernstige seksuele delicten.⁴⁹ In artikel 4.2.26b lid 1 is namelijk neergelegd dat de rechtbank de procesafspraken alleen kan toelaten, indien 'het strafbare feit niet een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld en dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen'. Dat betekent dat voor alle andere zaken procesafspraken wel mogelijk zijn, zolang aan alle overige processuele eisen is voldaan.

Voorts lijkt uit artikel 4.2.26b lid 1 onder d te volgen dat de gemaakte afspraken in ieder geval moeten bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting. Er mag in dat opzicht geen disbalans ontstaan tussen dat wat de verdediging 'inlevert' en wat zij daarmee 'wint'. De wetgever maakt echter geen keuze voor wat betreft het soort zaken (anders dan voormelde uitgesloten feiten) waarin procesafspraken toelaatbaar zijn. Dat betekent dat procesafspraken niet zijn voorbehouden aan zware, complexe of lang slepende zaken. Onder de nieuwe regeling kunnen procesafspraken ook worden ingezet in bijvoorbeeld politierechterzaken zolang dat maar (voldoende) proceseconomisch voordeel oplevert.⁵⁰

De vraag is evenwel op welke schaal we als samenleving procesafspraken willen inzetten. Moet er aanleiding zijn gelegen in de bijzonderheden van de specifieke zaak (bijvoorbeeld omdat het niet lukt om de zaak op te helderen of voortvarend te laten verlopen zonder medewerking van de verdachte)? Met andere woorden, is het een instrument voor maatwerk of een generiek instrument dat tot (grootschalige) ontlasting van het rechtelijk apparaat moet leiden (en in feite alle zaken waarin daar animo van partijen voor is kan worden ingezet)?⁵¹

⁴⁷ Nu is het zo dat de strafrechter in Nederland veel ruimte heeft om dit soort zaken in de strafmaat te verdisconteren, maar daar gelden geen standaarden voor (en dat zal ook geen reductie van een derde behelzen). Het ontbreken van standaarden heeft tot gevolg dat rechters dat op hun eigen manier doen en verdachte soms meer of minder 'geluk' hebben. Het staat in ieder geval in contrast met de meer concrete norm die bij procesafspraken wordt neergelegd.

⁴⁸ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 545.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

⁵⁰ Wanneer het voldoende is, staat ter beoordeling van de rechter.

⁵¹ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 558.

Een aandachtspunt is nog dat een wijdverbreid gebruik van procesafspraken **strategisch procederen** door de verdediging kan aanwakkeren. In eerste instantie kunnen dan veel onderzoekswensen worden geformuleerd om zo de officier van justitie (en/of de rechtbank) ertoe te bewegen tot een procesafpraak te komen, waarbij die onderzoekswensen vervolgens worden uitgeruild tegen een lagere straf.⁵² Een belangrijke vraag die hiermee verband houdt, is wat nu de grondslag vormt voor die lagere straf of mildere kwalificatie. Oftewel: **waarvoor wordt nu eigenlijk precies 'korting' gegeven?** Voor het nemen van verantwoordelijkheid, het geven van openheid van zaken, of het verlenen van medewerking door als het ware 'niet dwars te gaan liggen'? Het antwoord op die vraag blijft onbeantwoord. Met andere woorden, de grondslag blijft impliciet terwijl deze wel van belang is. Het geven van openheid van zaken lijkt niet centrale punt te zijn, nu dat van de verdachte niet wordt verlangd. Het volstaat als de verdachte de strafbare feiten niet betwist. Verantwoordelijkheid nemen wordt evenmin in memorie van toelichting genoemd. Dan blijft kort gezegd "medewerking door geen tegenwerking" over. De vraag is echter of dat echt een strafreductie van een derde rechtvaardigt, zeker als de verdediging daarvan strategisch gebruik gaat maken.

2.4.2. Type afspraken

De wettelijke regeling maakt in de fase van de berechting grofweg onderscheid tussen twee soorten afspraken: 1) afspraken over de aard en omvang van het strafrechtelijk verwijt zoals neergelegd in de tenlastelegging⁵³ en 2) afspraken over het bewijs, de kwalificatie en de strafmaat.⁵⁴ Omdat die tweede categorie raakt aan het primaat van de rechter worden die afspraken tussen partijen aan de rechter gepresenteerd in de vorm van een *voorstel*. Voor zowel de inhoud en omvang van de tenlastelegging als de voorgestelde sanctieoplegging toetst de rechter of de afspraken wel in evenredige verhouding staan tot de ernst van het verwijt (artikel 4.2.26b lid 1 onder e en f). Voor wat de strafmaat neemt de rechter ook mee of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting en daar geen disbalans ontstaat (artikel 4.2.26b lid 1 onder e en f). De vraag is evenwel wat nu precies de grondslag is voor de toe te kennen strafkorting⁵⁵ en hoe zich dat verhoudt tot andere zaken waarin verdachten in feite medewerking verlenen aan hun eigen veroordeling (bijvoorbeeld door direct te bekennen of openheid van zaken te geven).

Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over de ontnemingsvordering (artikel 4.4.12) die met de strafzaak is verbonden. Die afspraken beperken zich tot de wijze waarop de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt vastgesteld. De afspraken vormen geen zelfstandige grond om de aan de verdachte op te leggen betalingsplicht te verminderen en dus korting toe te kennen (artikel 4.2.26b lid 4). De achterliggende gedachte is dat misdaadgeld altijd moet worden afgepakt.⁵⁶ De vraag is hoe dit standpunt zich verhoudt tot de praktijk waarin over de hoogte van het ontnemen bedrag flink wordt onderhandeld en tot de transactie met een ontnemingscomponent waaraan die beperking niet wordt gesteld.⁵⁷ De vraag is voorts hoe artikel 4.2.26b lid 4 zich verhoudt tot artikel 4.4.24 dat de grondslag vormt voor

⁵² L.J.J. Peters, 'Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers', *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 8.

⁵³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 120.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 16.

⁵⁵ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, 'De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtsposities voor de wetgever', *DD* 2023/41, p. 560.

⁵⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 17.

⁵⁷ Zie hierover in meer detail [Hoofdstuk 5](#).

de zogeheten ontnemingschikking. Deze bepaling vervangt het huidige 511c Sv dat thans de basis vormt voor schikkingen ten aanzien van het te ontnemen wederrechtelijk voordeel.⁵⁸ Zowel artikel 4.4.24 en artikel 511c Sv stellen dat het OM een schikking kan aangaan met de verdachte **'ter gehele of gedeeltelijke ontneming'** van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Die zinsnede brengt tot uitdrukking dat het ook mogelijk is om een slechts deel van het wederrechtelijk voordeel te ontnemen.⁵⁹ Dit heeft tot consequentie dat in de ene context wel kan worden onderhandeld over de hoogte van het te ontnemen bedrag en in de andere niet. De wettelijke regeling sluit ook bepaalde type afspraken uit. Er kunnen geen procesafspraken worden gemaakt over de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens, de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling en de afgifte van een zorgmachtiging of rechterlijke machtiging met toepassing van artikel 2.3 van de Wet forensische zorg (artikel 4.2.26b lid 2). De aard van deze sancties maakt dat kan worden afgevraagd of de verdachte hiermee wel kan instemmen (zoals bij de terbeschikkingstelling). De onttrekking aan het verkeer van voorwerpen wordt niet vrijelijk aan partijen gelaten omdat het om voorwerpen gaat die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang. Datzelfde geldt voor de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens.⁶⁰

2.4.3 Aard en inhoud rechterlijke toetsing

As het type zaak een procesafpraak niet verbiedt en een procesafpraak van meerwaarde kan zijn, gelden nog diverse andere voorwaarden. Zo moet de verdachte, zoals gezegd worden bijgestaan door een raadsman. De verdachte moet vrijwillig en ondubbelzinnig met de gemaakte afspraken instemmen.⁶¹ De verdachte mag de tenlastegelegde feiten, de strafbaarheid van die feiten en zijn strafbaarheid vanwege die feiten niet betwisten.⁶² De uitoefening van de rechten van het slachtoffer mogen niet onevenredig worden beperkt. Het slachtoffer heeft dus bepaaldelijk een belang waarmee voldoende rekening moet worden gehouden.⁶³ De inhoud en omvang van de tenlastelegging mogen niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van de zaak. De voorgestelde sanctieoplegging mag ook niet in een onevenredige verhouding staan tot de ernst van het tenlastegelegde. Ook mag de voorgestelde mate waarin de sanctie wordt verminderd niet in een onevenredige verhouding staan tot de mate waarin de procesafspraken bijdragen aan een doeltreffende en spoedige berechting.⁶⁴ Er mag dus niet met te lichte strafbare feiten worden volstaan of met een te lichte sanctieoplegging, gelet op hetgeen is voorgevallen. Of dat het geval is, staat ter beoordeling van de rechter die de procesafspraken toetst.

⁵⁸ De Hoge Raad wijst deze bepaling ook als grondslag aan als er toezeggingen worden gedaan aan een zogenoemde kroongetuige over de hoogte van het te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel (HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:602, NJ 2019/327, m.nt. Reijntjes, r.o. 3.10). In die context kan het te ontnemen bedrag wel naar beneden worden bijgesteld en dat gebeurt ook.

⁵⁹ W.S. de Zanger, Bijlage 4 Buitengerechtelijke voordeelsontneming, in: M. Oosting, F.G. Bauduin, J.W. van den Berge & M.J. Borgers (red.), *Het rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking*, Steenwijk 2015, p. 357.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 433.

⁶¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 13.

⁶² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 310.

⁶³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 10.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 22-23.

De toetsing die de rechter aanlegt reikt onder de nieuwe regeling verder dan nu de praktijk is. Dat de voorgestelde sanctieoplegging niet in onevenredige verhouding mag staan tot de ernst van het tenlastegelegde is op dit moment ook al onderdeel van de rechterlijke toetsing, maar dat de rechter ook de inhoud en omvang van de tenlastelegging toetst aan de ernst van de zaak is nieuw. Dat raakt immers aan de opportuniteitsafwegingen van het OM.⁶⁵ Onder het kader dat door de Hoge Raad is geschetst is een dergelijke toetsing alleen aan de orde indien de officier van justitie verzoekt om een wijziging van de tenlastelegging ter terechtzitting (er is dan dus in eerder stadium al een zwaarder verwijt gemaakt en de officier van justitie wil dat na het maken van de afspraken 'afschalen').⁶⁶ Rechterlijke toetsing is van belang om ervoor te zorgen dat de verdachte uiteindelijk een eerlijk proces heeft c.q. ondubbelzinnig en vrijwillig afstand doet van hem toekomende verdedigingsrechten in dat verband.⁶⁷ Dit volgt ook uit de rechtspraak van het EHRM⁶⁸, waarnaar de Hoge Raad nadrukkelijk heeft verwezen.⁶⁹

2.4.4 Procedure

Als procesafspraken zijn gemaakt dan brengt de officier van justitie deze direct na de voordracht van de zaak ter sprake, maar zij kunnen ook na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting worden gemaakt (onder overeenkomstige toepassing van artikel 3.1.1a). Als de afspraken zijn gemaakt na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting, dan stelt de officier van justitie de rechtbank daarvan zo spoedig mogelijk in kennis. De rechtbank kan vragen stellen aan de officier van justitie en de verdachte over de gemaakte procesafspraken. Zij moet voorts het slachtoffer wiens belangen door de afspraken worden geraakt in de gelegenheid stellen een verklaring af te leggen (over de uitoefening van diens rechten, de inhoud en omvang van de tenlastelegging en de voorgestelde sanctieoplegging). Het slachtoffer heeft dus ook procedureel een belangrijke rol en moet deze kunnen vervullen. De rechtbank gaat vervolgens tot beraadslaging over en doet uitspraak over de toelaatbaarheid van de procesafspraken. Als de rechtbank de procesafspraken toelaat, wordt het onderzoek van de zaak voortgezet met inachtneming van die procesafspraken (zie artikel 4.2.26a). Aangenomen mag worden dat er vervolgens op de terechtzitting weinig tot geen onderzoek meer zal plaatsvinden en in het bijzonder het requisitoir en pleidooi betrekkelijk kort zullen zijn, waarna de rechtbank uitspraak zal doen conform het voorstel. De verwachting wordt uitgesproken dat het onderzoek naar het bewijs, de kwalificatie en de schuldvraag niet veel tijd in beslag zullen nemen als er een gezamenlijk afdoeningsvoorstel is gedaan. Wel moeten de relevante processtukken in de regel ter sprake worden gebracht, maar dat kan met instemming van de officier van justitie, de verdachte en, indien op de terechtzitting aanwezig, het slachtoffer achterwege blijven (artikel 4.2.31 lid 4).⁷⁰ Het kan dus zijn dat de procesafspraken niet volledig en uitgebreid aan de orde hoeven te komen. Dit maakt dat voor derden niet altijd uit het verhandelde op de terechtzitting duidelijk hoeft te worden wat er nu precies aan bewijs

⁶⁵ Het betreft volgens de wetgever dan ook een terughoudende toets. Zie in meer detail: *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 312.

⁶⁶ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis, r.o. 5.6.3.

⁶⁷ L.J.J. Peters, 'Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder vonnissen uit Limburg en Rotterdam', *NTS 2022/21*, afl. 2, p. 59.

⁶⁸ EHRM 29 april 2014, no. 9043/05 (Natsvlishvili & Togonidze/Georgië), par. 92.

⁶⁹ Zie HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ 2023/31* m.nt. Mevis; vordering van P-G Bleichrodt: PHR 14 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:256.

⁷⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 307.

voorhanden is en tussen partijen overeengekomen is, als iedereen instemt met het ter sprake brengen daarvan.

Voor het geval de rechtbank de procesafspraken *niet* toelaat, is in artikel 4.2.26c een regeling getroffen. Als er aangepaste procesafspraken worden gemaakt, kan officier van justitie deze eenmaal voorleggen aan de rechtbank. Dan treedt de procedure van artikel 4.2.26a weer in werking. Als de rechtbank ook de aangepaste procesafspraken niet toelaat, kan de officier van justitie een vordering tot wijziging van de tenlastelegging indienen. Die wijziging kan inhouden dat een of meer feiten die op grond van de procesafspraken niet waren tenlastegelegd alsnog worden tenlastegelegd. Mochten de procesafspraken worden afgewezen vanwege de (onvoldoende) uitoefening van de rechten van het slachtoffer, de inhoud en omvang van de tenlastelegging of de voorgestelde sanctieoplegging, dan nemen de leden van de rechtbank die over de procesafspraken hebben geoordeeld geen deel aan de verdere berechting. Dat is alleen anders als aangepaste procesafspraken zijn voorgelegd en deze afspraken zijn toegelaten. Dan kan die combinatie de zaak alsnog gewoon afmaken. De nieuwe procedure biedt hierin dus extra waarborgen ten opzichte van de huidige situatie. Het voorkomt dat als procesafspraken zijn afgewezen, de zittingscombinatie die over de zaak moet oordelen wel al van die afspraken heeft kennisgenomen.⁷¹ Dat is van belang omdat pas tot maken van de procesafspraken kan worden overgegaan indien de verdachte de feiten en diens strafbaarheid niet heeft betwist.

2.4.5 Rol van de rechter

Een van de meest heikle punten bij procesafspraken betreft **de rol van de rechter**. De afspraken gaan immers over de wijze waarop de strafzaak wordt berecht. De berechting staat onder de verantwoordelijkheid van de rechter. Het is aan de rechter om tot finale beslissingen te komen ten aanzien van het bewijs, de kwalificatie en de straf.⁷² Als partijen daarover met elkaar afspraken gaan maken dan ontstaat spanning met de rol van de rechter. De Hoge Raad heeft dat ‘opgelost’ door dat type procesafspraken te presenteren als een voorstel. Die benadering wordt nu ook door de wetgever gevolgd. Het woord ‘voorstel’ impliceert dat de rechter dit ook naast zich kan neerleggen. Dat brengt de nieuwe regeling ook tot uitdrukking in onder meer artikel 4.2.26c en 4.3.4 lid 3. Tegelijkertijd wordt het instrument ondergraven als de rechter te vaak de gemaakte afspraken naast zich neerlegt.⁷³ Het is tenslotte niet altijd eenvoudig om tot afspraken te komen. Dat vraagt soms een forse investering van partijen. Men tracht dit **procesrisico** onder meer te verminderen door de rechtbank in een zo vroeg mogelijk stadium een oordeel te laten geven over de toelaatbaarheid van de afspraken en te verplichten de zaak te heropenen als zij tijdens de beraadslaging tot de conclusie komt dat zij een hogere straf wil opleggen dan voorgesteld.⁷⁴ Als na ‘mislukte’ procesafspraken alsnog een

⁷¹ Hiervoor is ook wel aandacht gevraagd, zie L.J.J. Peters, ‘Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder vonnissen uit Limburg en Rotterdam’, *NTS* 2022/21, afl. 2, p. 70.

⁷² P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 146.

⁷³ P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 141.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 19. Ook het feit dat de wettelijke regeling duidelijk aangeeft (in artikel 4.2.26b NSv) welke procesafspraken toelaatbaar zijn en welke niet moet bijdragen aan vermindering van het procesrisico.

reguliere strafzaak dient te volgen, is van capaciteitswinst natuurlijk geen sprake. Integendeel.⁷⁵

Het blijft daarom de vraag hoe diepgravend de rechter de gemaakte afspraken over het bewijs nog moet toetsen als partijen het daarover al eens zijn. De MvT veronderstelt dat procesafspraken gewoonlijk alleen worden gemaakt in zaken waarin het dossier een overdaad aan bewijs bevat.⁷⁶ Procesafspraken zijn onder de nieuwe regeling ook alleen toelaatbaar als naar het oordeel van de officier van justitie buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan (artikel 3.1.1a lid 2) en verdachte het bewijs niet betwist (artikel 4.2.26b). Daarmee ligt de lat hoger dan thans het geval is. Tegelijkertijd is de inschatting van de wetgever dat er altijd een overdaad van bewijs voorhanden zal zijn (anders zou de verdachte niet instemmen), wel erg optimistisch. Het wettelijke bewijsrecht en dan in het bijzonder de bewijsminima en de standaard van ‘buiten redelijke twijfel’ vragen in ieder geval niet om die overdaad.

2.4.6 Implicaties voor de waarheidsvinding

In lijn met het voorgaande kan het instrument van procesafspraken afbreuk doen aan de waarheidsvinding.⁷⁷ Dat kan bijvoorbeeld doordat de verdachte instemt met afspraken terwijl hij het strafbare feit niet heeft gepleegd of doordat het openbaar ministerie minder uitvoerig onderzoek doet waardoor bepaalde feiten niet aan het licht komen. De nieuwe regeling roept wel een aantal extra waarborgen in het leven om te voorkomen dat de waarheidsvinding geweld wordt aangedaan. Zo mag pas tot het maken van procesafspraken worden overgegaan als naar het oordeel van de officier van justitie de feiten waarover afspraken worden gemaakt buiten redelijke twijfel vaststaan.⁷⁸ Ook moet de rechter goed kijken naar de vrijwilligheid van de gemaakte afspraken.⁷⁹ Het probleem lijkt vooral te liggen bij het maken van **afspraken in een vroegtijdig stadium van het proces** waarin het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond. Opsporingscapaciteit is schaars en dat kan reden zijn om bepaalde aspecten niet verder te onderzoeken als de verdachte toch al bereid is om medewerking te verlenen. Voor beide partijen kan dat gunstig zijn: het OM en de politie kunnen hun aandacht weer op andere zaken richten, de verdediging kan bepaalde zaken buiten beeld houden.⁸⁰ Voor de maatschappij en mogelijke slachtoffers is dit echter niet altijd voordelig.⁸¹ Weliswaar toetst de rechter onder

⁷⁵ L.J.J. Peters, ‘Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder vonnissen uit Limburg en Rotterdam’, *NTS* 2022/21, afl. 2, p. 69; P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 149.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 261.

⁷⁷ P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 145; J.H. Crijns, ‘De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug’, *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 132; Y. van den Brink, S.S. Buisman, M. Hirsch Ballin & B.J. Polman, ‘Naar een voortvarender strafrechtspleging? – Drie actuele ontwikkelingen’, in: M.J. Dubelaar, M.I. Federova, S.M.A. Lestrade & E.A.J. Nab (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijk opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, par. 8.3.3.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 261.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 13.

⁸⁰ P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 140; L.J.J. Peters, ‘Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers’, *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 8.

⁸¹ P.P.J. van der Meij, ‘De rafelranden van procesafspraken’, *Boom strafblad* 2022/3 (4), p. 140; L.J.J. Peters, ‘Cymbal en de alternatieve afdoening van ondermijningsdossiers’, *Tijdschrift voor wetenschap en praktijk* 2019, p. 10; J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, ‘De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever’, *DD* 2023/41, p. 553.

de nieuwe regeling of de aard en ernst van het verwijt wel in redelijke verhouding staat tot de feiten, maar dat kan de rechter alleen goed doen als die feiten ook in het dossier zijn opgenomen en hij er zodoende kennis van heeft kunnen nemen.

2.4.7 *Instemming en aanwezigheid verdachte*

De verdachte moet **vrijwillig en ondubbelzinnig met de afspraken instemmen**. Hiertoe moet hij van (gedegen) rechtsbijstand zijn voorzien.⁸² Het is niet de bedoeling dat onder de dreiging van een hogere straf, de verdachte zich gedwongen voelt om maar met procesafspraken in te stemmen. Zeker niet in zaken waarin het twijfelachtig is of er voldoende bewijs is.⁸³ Ten aanzien van verdachte met een licht verstandelijke beperking (LVB) wordt sowieso de vraag gesteld of deze wel met een procesafpraak kunnen instemmen, omdat zij hiervoor te weinig begrip hebben.⁸⁴

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat in alle gevallen waarin door het openbaar ministerie en de verdediging een afdoeningsvoorstel tot stand is gebracht, de rechter moet onderzoeken — en in de uitspraak van dat onderzoek blijk moet geven — of de verdachte in de concrete omstandigheden van het geval vrijwillig, op basis van voldoende en duidelijke informatie en terwijl hij zich bewust was van de rechtsgevolgen, is gekomen tot de ondubbelzinnige beslissing mee te werken aan het afdoeningsvoorstel en de daarmee gepaard gaande afstand van verdedigingsrechten. Belangrijk is dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat het voor het verrichten van dit onderzoek in beginsel vereist is dat de verdachte, voorzien van rechtsbijstand, op de terechtzitting aanwezig is. Als de verdachte niet op de terechtzitting is verschenen, moet de rechter **nader motiveren** op welke wijze hij heeft kunnen vaststellen dat aan de eis van vrijwilligheid is voldaan.⁸⁵ Dit aspect komt in de wettelijke regeling en de toelichting niet terug.

2.4.8 *Het slachtoffer*

Belangrijk is voorts dat de slachtofferrechten niet in het gedrang komen.⁸⁶ Voor het slachtoffer kan het moeilijk te verteren zijn dat de verdachte korting krijgt omdat deze het ‘op een akkoordje gooit’ met het OM. Omdat het **slachtoffer** geen procespartij maar een procesdeelnemer is⁸⁷, heeft hij **geen directe stoel aan de (onderhandelings)tafel**. Het slachtoffer moet wel in de gelegenheid worden gesteld om schriftelijk een standpunt kenbaar te maken over het voornemen tot het maken van procesafspraken en de inhoud van die afspraken (artikel 3.1.1a lid 2). En als procesafspraken zijn gemaakt dan moet de rechtbank hem in de gelegenheid stellen op terechtzitting een verklaring af te leggen (artikel 4.2.26a lid 3). De rechter toetst ook of door het maken van procesafspraken de uitoefening van rechten van het slachtoffer niet onevenredig worden beperkt (artikel 4.2.26b lid 1 onder d). De tenlastegelegde feiten en strafoplegging moeten in redelijke verhouding staan tot de ernst van de zaak en zodoende tot met wat een of meer slachtoffers is overkomen (artikel 4.2.26b lid 1 sub e en f).

⁸² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 13.

⁸³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 261.

⁸⁴ E. van Kluijve & M. Jelacic, ‘Procesafspraken en LVB: wanneer ‘ja’ ook ‘nee’ kan betekenen’, *NJB* 2023/590.

⁸⁵ HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, *NJ* 2023/31 m.nt. Mevis, r.o. 5.4.3.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 13.

⁸⁷ J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, ‘De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever’, *DD* 2023/41, p. 553.

Slachtoffers moeten onder meer in staat worden gesteld hun eventuele spreekrecht te kunnen uitoefenen. De belangen van het slachtoffer raken ook eventuele vorderingen van de benadeelde partij. Afspraken over de vordering van de benadeelde partij kunnen alleen worden gemaakt indien de benadeelde partij hiermee instemt (artikel 4.2.26b lid 3). Als benadeelde partij is het slachtoffer immers wél een procespartij. Dat instemming is vereist, betekent niet dat de benadeelde partij ook ‘partij’ wordt bij de afspraken en aan de onderhandelstafel mag aanschuiven. Dat kan in de praktijk wel zo zijn, uiteraard.

Uit de Aanwijzing Procesafspraken volgt nu al dat in zaken die zich daarvoor lenen, de officier van justitie zich inzet om schadevergoeding onderdeel te laten uitmaken van de procesafspraken en wordt het slachtoffer in de gelegenheid gesteld diens standpunt hierover aan de officier van justitie kenbaar te maken.⁸⁸ Indien dit met het oog op de complexiteit van de civiele vordering dienstig is, kan de officier van justitie de raadsman van het slachtoffer uitnodigen voor een verkennend gesprek (par. 3.2). De officier van justitie stelt daarnaast elk slachtoffer dat heeft verzocht om informatie over het verloop van de strafzaak (en, in geval van gelijktijdige behandeling van zaken, medeverdachten) voorafgaand aan de terechtzitting in kennis van de totstandkoming van een procesafpraak (par. 4.4).

2.4.9 Externe openbaarheid

Een strafgeding heeft ook een (voorbeeld)functie voor de zichtbaarheid van het strafrecht en de bestraffing van onrecht middels een eerlijk proces (binnen een redelijke termijn). Het publiek moet kunnen volgen wat er tijdens een strafproces plaatsvindt en tot welke einduitspraak door de rechter wordt gekomen en waarom.⁸⁹ In dit verband is de vraag in hoeverre moet worden gemotiveerd dat en waarom tot een beslissing van de rechter wordt gekomen overeenkomstig een procesafpraak. In het bestaande motiveringsregime van in het bijzonder artikel 4.3.21 en 4.3.22 NSv moeten beslissingen gemotiveerd worden ‘voor zover dat voor de begrijpelijkheid noodzakelijk is, in die zin dat die beslissingen inzichtelijk en controleerbaar zijn.’ Het is de vraag of voor derden de uitkomst in geval van gemaakte procesafspraken ook steeds voldoende begrijpelijk, inzichtelijk en controleerbaar is.

2.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

2.5.1 Ontwikkeling naar een partijenproces

Procesafspraken hangen samen met de structuur van het strafproces als geheel. Hoe meer er van het instrument gebruik wordt gemaakt, hoe meer het strafproces zich ontwikkelt naar een partijenproces, wat implicaties heeft voor de omvang van het onderzoek ter terechtzitting en de rol van de rechter. Die worden immers beperkt. Weliswaar heeft de rechter een duidelijk toetsende rol en blijft hij verantwoordelijk voor de beantwoording van de vragen uit het rechterlijk beslissingsmodel, maar zijn rol verandert niettemin. Waar een **partijenproces suggereert dat er meer tegenspraak** plaatsvindt, is dat niet zo als er tussen partijen vooraf consensus wordt bereikt. Het Nederlandse procesmodel krijgt meer en meer de vorm van een contradictoir proces, waarbij de rechter er vooral aan te pas komt om te oordelen over hetgeen partijen nog verdeeld houdt. Het zal voor de rechter die een zaak moet beoordelen lastig zijn om aan die consensus voorbij te gaan en nog **volledig onbevangen naar de zaak te kijken**.

⁸⁸ OM Aanwijzing procesafspraken in strafzaken van 15 augustus 2023 (*Stcrt.* 2023, 22351).

⁸⁹ Zie L. van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces* (diss. Utrecht), Utrecht 2008.

Dat er (op onderdelen) geen tegenspraak meer wordt geleverd door de verdediging en bepaalde onderzoekshandelingen achterwege blijven, heeft ook een negatief effect op de informatiepositie van de rechter en diens mogelijkheden om een zaak van verschillende kanten te bezien.

Er is in de literatuur aandacht gevraagd voor de verandering die optreedt bij procesafspraken: 'Bij het maken van procesafspraken verworden waarheidsvinding en de uitoefening van verdedigingsrechten in zekere zin tot relatieve waarden ten opzichte van andere belangen, zoals tijdigheid en consensus. Het bewerkstelligen van de effectiviteit en rechtmatigheid van de procedure verschuift van een op waarheidsvinding en met fundamentele rechten omklede procedure naar een rechterlijke controle op de juiste balans tussen de temporele aspecten van voortvarendheid en de, aan de doelstellingen van het strafprocesrecht gerelateerde, instrumentele aspecten en rechtmatigheidsaspecten van voortvarendheid.'⁹⁰ De rol van de rechter verandert hierdoor ook. Indien procesafspraken tot een **standaardinstrument** gaan verworden, dan wordt het strafrechtelijk landschap en de rol van de rechter daarbinnen wezenlijk anders. De vraag rijst of de wetgever hier voldoende bij heeft stilgestaan en welke afwegingen hierin zijn gemaakt. Een dergelijke standaardafdoening vraagt mogelijk anderszins om meer doordenking en procesrechtelijke inbedding dan thans het geval is.

2.5.2 *Procesafspraken en toezeggingen aan getuigen*

Het instrument van procesafspraken vertoont gelijkenissen met de regeling omtrent kroongetuigen. In die regeling gaat het om het doen van toezeggingen aan getuigen (verdachten en veroordeelden) in ruil voor medewerking om een strafzaak *tegen een andere verdachte* op te helderen. In concreto betekent dat dat een verdachte informatie geeft over de ander en zijn eigen aandeel in het feitencomplex en in ruil daarvoor strafvermindering krijgt. Zowel bij procesafspraken als bij toezeggingen aan getuigen krijgt de verdachte dus iets terug voor zijn medewerking in de vorm van strafvermindering en/of een minder zware kwalificatie. Bij procesafspraken is die medewerking gericht op het bespoedigen van zijn *eigen zaak* terwijl de medewerking in de kroongetuigenregeling gaat om het ophelderen van *een andere zaak*. In beide procedures worden afspraken gemaakt en vindt er als het ware een uitruil plaats, wat effect kan hebben op de kwalificatie van de strafbare feiten en de uiteindelijk op te leggen straf. Bij beide modaliteiten speelt de vraag hoe hoog de gegeven strafkorting eigenlijk mag zijn, welke afspraken kunnen worden gemaakt over de ontneming en hoe intensief de rechter de gemaakte afspraken moet toetsen.

2.5.3 *Buitengerechtelijke afdoening*

Tot slot zijn er ook duidelijke overeenkomsten met de buitengerechtelijke afdoening. Bij procesafspraken wordt de zaak wel voor de rechter gebracht, maar verkort afgedaan. Voor de lichtere strafbare feiten (met een strafbedreiging van 6 jaar of minder) kan de officier van justitie ook kiezen voor buitengerechtelijke afdoening via een transactie of strafbeschikking. In zaken waarin veel op het spel staat, kan ook worden onderhandeld alvorens een transactie wordt aangeboden of tot oplegging van een strafbeschikking wordt overgegaan. Weliswaar is

⁹⁰ Y. van den Brink, S.S. Buisman, M. Hirsch Ballin & B.J. Polman, 'Naar een voortvarender strafrechtspleging? – Drie actuele ontwikkelingen', in: M.J. Dubelaar, M.I. Federova, S.M.A. Lestrade & E.A.J. Nab (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijk opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, par. 8.3.3.

dat de uitzondering op de regel, maar het gebeurt wel (zie het onderdeel over de buitengerechtelijke afdoening). Daarin ligt een parallel met de procesafspraken. Het gaat allebei om afspraken over de procedure die effect kunnen hebben op de wijze waarop de feiten juridisch worden geduid en de sanctie die wordt opgelegd. Bij de buitengerechtelijke afdoening spelen vergelijkbare vragen als bij procesafspraken, bijvoorbeeld of de belangen van het slachtoffer wel voldoende worden gediend en in hoeverre de openbaarheid voldoende is gewaarborgd. En ook hier speelt de vraag naar de rol van de rechter. De rechter wordt bij de buitengerechtelijke afdoening gepasseerd, maar moet in bepaalde gevallen wel afspraken over de hoogte van transacties toetsen.

2.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

Korting

- Op basis waarvan is de straffkorting van maximaal een derde bepaald? En wat is daarvoor de juridische grondslag? Waarom mag de straffkorting bijvoorbeeld maar een derde zijn, terwijl dat bij de kroongetuige op dit moment nog de helft is?
- Hoe verhoudt de korting zich tot de bestaande praktijk van procesafspraken? Welke marges worden daar gehanteerd?
- Hoe verhoudt de korting zich tot de hoogte van de straffen die door de rechter in de praktijk worden opgelegd bij bekende verdachten of door het openbaar ministerie in het kader van een strafbeschikking?
- Kunnen verdachten die van meet af aan openheid van zaken hebben gegeven (en zodoende ook medewerking verlenen aan hun eigen veroordeling) ook aanspraak maken op die korting? En zo nee, zou dat de gelijkheid niet bevorderen?

Type zaken en doeleinden inzet

- Er is niet voor gekozen om procesafspraken te reserveren voor bepaald type strafbare feiten of type zaken (ingewikkeld, slepend etc). Krijgt de praktijk hierdoor niet te veel ruimte? Bestaat niet het risico dat het hele strafrechtelijke landschap geheel gaat veranderen als dit instrument op grote schaal wordt ingezet?
- In het verlengde van voorgaande vraag: is het maken van procesafspraken vooral een instrument voor het leveren van maatwerk dat bij uitzondering wordt ingezet als de bijzonderheden van de zaak daar aanleiding toe geven? Of mag het zich ontwikkelen tot een standaard afdoeningsmodaliteit dat het strafrechtelijk apparaat op grote schaal en dus merkbaar moet ontlasten?
- Waarom lenen zware gewelds- en zedenmisdrijven zich eigenlijk niet voor afdoening via procesafspraken, in het bijzonder als het slachtoffer hiermee instemt?

Procedure en rol van de rechter

- Gekozen is voor een systeem dat in feite aansluit bij het reeds geformuleerde kader van de Hoge Raad. De wetgever had ook een andere keuze kunnen maken. Welke afwegingen zijn daarin leidend geweest? Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een afzonderlijke verkorte procedure in geval partijen tot overeenstemming zijn gekomen?
- Hoe kan de wetgever meer richting geven aan de rol van de rechter bij procesafspraken met het oog op de doelen en belangen die worden nagestreefd met een (volwaardig) strafproces, ook ten opzichte van de rol van de rechter in geval van een regulier strafproces?

Voorgestelde vragen (vervolg):

- Hoe intensief wordt de rechter geacht de gemaakte afspraken en het onderliggende bewijs te toetsen?
- Moet in geval van procesafspraken de aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting niet als regel wettelijk worden voorgeschreven, behoudens uitzonderingen?
- Hoe kan strategisch procederen door de verdediging worden voorkomen, waarbij veel onderzoekswensen worden geformuleerd om zo de officier van justitie te bewegen tot een procesafpraak te komen (en de rechter daarmee in te stemmen), waarbij die onderzoekswensen vervolgens worden uitgeruild?
- Hoe wordt door de wet gewaarborgd dat ook de externe openbaarheid voldoende in acht wordt genomen als tot (toelaatbare) procesafspraken wordt gekomen?

Verhouding tot andere afdoeningsmodaliteiten

- Moeten de eisen aan afspraken over de ontneming van wederrechtelijk voordeel niet gelijk worden gesteld met die eisen die gelden voor ontneming via de buitengerechtelijke afdoening (op grond van een transactie) en via de ontnemingsschikking neergelegd in artikel 4.4.24? En hoe verhoudt artikel 4.2.26b lid 4 zich in dit verband tot het bepaalde in artikel 4.4.24?

3 Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking

Penvoerders: S.S. Buisman & M.I. Fedorova

Meelezer: M.F.H. Hirsch Ballin

3.1 Regeling op hoofdlijnen

De Eerste Aanvullingswet stelt Titel 1.7 Gegevensverwerking (artikelen 2.1.18-2.1.21) van Boek 2 (Het Opsporingsonderzoek) vast, waarin enkele regels met betrekking tot de strafvorderlijke gegevensverwerking zijn opgenomen. Het gaat daarbij ten eerste om regels die zien op het bewaren, en de daaraan verbonden termijnen, vernietigen en het verder verwerken of hergebruiken van gegevens.⁹¹

Artikel 2.1.18 en 2.1.19 bevatten regels over de **bewaring en/of vernietiging van gegevens**. **Artikel 2.1.18** ziet op de bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van een aantal bevoegdheden uit Boek 2, Hoofdstukken 7 en 8.⁹² **Artikel 2.1.19** regelt de vernietiging van gegevens die zijn verkregen tijdens de uitoefening van de bevoegdheid om op afstand toegang te verkrijgen tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk (artikel 2.8.16). **Artikel 2.1.20** bevat regels over de verwerking van gegevens voor een ander doel dan voor het opsporingsonderzoek waartoe de gegevens zijn verkregen (**verstrekking van gegevens of doelfwijkend of hergebruik van gegevens**). Dit vormt een uitzondering op de bewaring en vernietiging van gegevens, zoals opgenomen in artikelen 2.1.18 en 2.1.19. **Artikel 2.1.21** betreft de **delegatiegrondslag**, op basis waarvan nadere regels bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden gesteld ten aanzien van het bewaren en vernietigen van gegevens. Met deze nieuwe titel worden een aantal bepalingen (artikel 125n, 126cc en 126dd) uit het huidige Wetboek van Strafvordering in **een gewijzigde vorm** alsnog in het nieuwe wetboek opgenomen.

Daarnaast regelt de Eerste Aanvullingswet gegevensverwerking ten aanzien van een aantal specifieke opsporingsbevoegdheden. Dat betreft allereerst **artikel 2.6.5 lid 1** dat ziet op **het verwerken van gegevens** die door de uitoefening van bevoegdheden **ten aanzien van het lichaam** zijn verkregen.⁹³ Dit artikel bepaalt dat over de verwerking van de resultaten van onderzoeken met betrekking tot het lichaam bij AMvB nadere regels worden gesteld. Net als in artikel 2.1.21 brengt de term 'worden' tot uitdrukking dat het stellen van nadere regels verplicht is. Deze regels hebben betrekking op alle handelingen aangaande onderzoek aan de kleding, onderzoek van meegevoerde voorwerpen, en onderzoek aan en in het lichaam, zoals geregeld in titels 6.2 tot en met 6.6 (Bevoegdheden met betrekking tot het lichaam) van Boek

⁹¹ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 12.

⁹² Artikelen 2.7.37 tot en met 2.7.40, waarin het doorzoeken van een plaats, vervoermiddel of woning voor het verrichten van onderzoek aan gegevens en het stelselmatig onderzoek van gegevens in een digitale gegevensdrager of geautomatiseerd werk of van gegevens die daaruit zijn overgenomen zijn geregeld; artikelen 2.7.42, 2.7.47, eerste en vierde lid, 2.7.48 en 2.7.49, vierde lid, betreffen bevoegdheden in relatie tot gegevens die zijn opgeslagen op een digitale gegevensdrager of een geautomatiseerd werk dat in gebruik is bij een aanbieder van een communicatiedienst; artikel 2.8.7, derde lid regelt stelselmatige observatie met een technisch hulpmiddel; artikelen 2.8.13 en 2.8.15 waarin het vastleggen van communicatie die plaatsvindt door middel van een aanbieder van een communicatiedienst is geregeld; en artikel 2.8.17 met betrekking tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens.

⁹³ Zie hierover ook [Hoofdstuk 4](#).

2 (art. 2.6.12⁹⁴ uitgezonderd). Hiermee worden de huidige artikelen 55c lid 5, 61a lid 3, 151a lid 8, 195a lid 5 Sv alsnog omgezet in het nieuwe wetboek. Daarnaast kent Hoofdstuk 6 van Boek 2 een aantal specifieke bepalingen over de verwerking van bepaalde gegevens. Zo bepaalt **artikel 2.6.9**, dat ziet op het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter identiteitsvaststelling, in lid 6 dat de afgenomen **vingerafdrukken en gezichtsopnamen om de identiteit van de verdachte vast te stellen verder kunnen worden verwerkt** voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van lijken. Hiermee wordt het huidige artikel 55c lid 4 Sv alsnog overgenomen in het nieuwe Wetboek. **Artikel 2.6.17 lid 8** ziet op de **verwerking van DNA-profielen** voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een lijk. In dit artikel is enkel ‘een lijk’ gewijzigd in een ‘overleden persoon’ ten opzichte van de huidige artikelen 151a lid 8 en 195a lid 5 Sv.

Voorts wordt mogelijk gemaakt in **artikel 6.5.13**, dat ziet op bevoegdheden tot vastlegging en raadpleging van kentekengegevens, dat de **kentekengegevens** van alle passerende voertuigen kunnen worden vastgelegd, met als doel deze te kunnen raadplegen en verder te verwerken ten behoeve van voor de opsporing van of de aanhouding voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Daarmee wordt het huidige artikel 126jj, derde, vijfde en zesde lid overgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Tot slot ziet het nieuwe artikel 2.8.14 lid 3 op **vernietiging van gegevens** die zijn verkregen door de inzet van **scanapparatuur**. Op deze bepaling is artikel 2.1.21 van overeenkomstig toepassing verklaard, zodat regels die per AMvB worden gesteld over het vernietigen van gegevens ook gelden indien de gegevens worden vernietigd op grond van artikel 2.8.14.

Figuur 1 biedt een schematisch overzicht van de omzetting van de strafvorderlijke gegevensverwerkingsregels.

3.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Artikel 2.1.18 voorziet in het regime van het huidige **artikel 126cc** Wetboek van Strafvordering, op basis waarvan gegevens die niet bij de processtukken zijn gevoegd, kunnen worden bewaard en ter beschikking gehouden voor het onderzoek tot twee maanden na de beëindiging van de strafzaak. Deze regeling wordt onder het nieuwe Wetboek **verder uitgebreid** en omvat ook de gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheden inzake doorzoeking ter vastlegging van gegevens (artikelen 2.7.37 t/m 2.7.40 Nsv, voorheen ondergebracht in artikel 125n). Daarnaast wordt ook de bewaartermijn verruimd naar vier maanden met het oog op het geven van meer ruimte voor de opsporingspraktijk in de prioritering van onderzoekswerkzaamheden, het bieden van meer mogelijkheden voor het honoreren en uitvoeren van de onderzoekwensen van de verdediging en een betere aansluiting op de termijn voor het indienen van beklag over het niet-opsporen of niet-vervolgen van strafbare feiten (artikel 3.5.4 Nsv).

⁹⁴ Dit betreft de bevoegdheid tot het opnemen van lichaamsmaten van de verdachte.

- Artikel 2.1.19 bevat het regime van het huidige **artikel 125n** Wetboek van Strafvordering, op basis waarvan gegevens worden vernietigd zodra blijkt dat zij geen betekenis meer hebben voor het opsporingsonderzoek. Deze regeling wordt onder het nieuwe wetboek **in reikwijdte beperkt**, waarbij deze enkel van toepassing is op gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van de bevoegdheid tot toegang op afstand tot een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk (de 'hackbevoegdheid' in artikel 2.8.16).
- Artikel 2.1.20 bevat een aangepaste regeling van het huidige **artikel 126dd** Wetboek van Strafvordering. De nieuwe bepaling maakt een tweedeling in de grondslagen voor de verwerking van gegevens. In beginsel kunnen gegevens worden verstrekt voor andere strafrechtelijke onderzoeken of voor elk ander doel op grond van de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Voor het verstrekken van gegevens die door tussenkomst van telecommunicatiediensten (artikel 2.1.20 lid 2 Nsv) of door de hackbevoegdheid zijn verkregen (artikel 2.1.20 lid 3 Nsv) wordt een strenger verstrekingsregime in lid 2 respectievelijk lid 3 van artikel 2.1.20 opgenomen. In geval van lid 2 mogen de gegevens alleen worden gedeeld indien:
 - a. Het gaat om een onderzoek naar een ernstig misdrijf (waar een gevangenisstraf van vier jaar of meer voor staat); of
 - b. Het nodig is om ernstige bedreigingen voor de openbare veiligheid te voorkomen (artikel 2.1.20 lid 2).

In geval van lid 3 mogen de gegevens alleen worden gedeeld indien:

- a. Het gaat om een onderzoek naar een ernstig misdrijf (waar een gevangenisstraf van vier jaar of meer voor staat); of
- b. Het nodig is voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (artikel 2.1.20 lid 3).

Lid 3 volgt daarmee de reikwijdte van artikel 2.1.19.

De nieuwe bepaling **verruimt de reikwijdte** van de grondslagen voor de verdere verwerking van gegevens ten opzichte van het huidige artikel 126dd Wetboek van Strafvordering. De driedelige indeling van de bepaling is ingegeven door de wens om de rechtspraak van het Hof van Justitie EU te codificeren (zie ook hieronder par. [3.4](#)).

- In artikel 2.6.17 lid 8 is 'een lijk' gewijzigd in 'een overleden persoon'.
- In artikel 2.8.14 zijn 'de processen-verbaal of andere voorwerpen, waaraan een gegeven kan worden ontleend' vervangen door 'gegevens die zijn verkregen'.

Artikel nieuw	Artikel huidig	Toelichting
Artikel 2.1.18	126cc	Bewaring en vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de uitoefening van een aantal bevoegdheden uit Boek 2, dat in de nieuwe bepaling wordt uitgebreid.
Artikel 2.1.19	125n	De vernietiging van gegevens die zijn verkregen tijdens de uitoefening van de bevoegdheid om op afstand toegang te verkrijgen tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk. De nieuwe bepaling is beperkter in reikwijdte en bevat niet langer de gegevens die zijn vastgelegd tijdens een doorzoe-king.
Artikel 2.1.20	126dd	De verwerking van gegevens voor een ander doel dan voor het opsporingsonderzoek waartoe de gegevens zijn verkregen. De nieuwe bepaling kent een andere opbouw en ruimere reikwijdte.
Artikel 2.6.17 lid 8	151a lid 8, 195a lid 5	De verwerking van DNA-gegevens.
Artikel 2.6.5 lid 1	55c lid 5, 61a lid 3, 151a lid 8, 195a lid 5	De verwerking van gegevens die door de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het lichaam zijn verkregen.
Artikel 2.6.9 lid 6	55c lid 4	De verwerking van foto's en vingerafdrukken.
Artikel 2.8.14 lid 3	126nb lid 4	De vernietiging van gegevens die zijn verkregen door de inzet van scanapparatuur.
Artikel 6.5.13	126jj lid 3, laatste volzin, lid 5 en lid 6	De verwerking van kentekengegevens.
n.v.t.	27b	De verwerking van het strafrechtsketennummer. Deze zal via de invoeringswet ongewijzigd in de Wjsg worden opgenomen.
Vervallen	126hh	De vordering en verstrekking van gegevens voor verkennend onderzoek en bij terroristische misdrijven. Deze bepaling is overbodig door de uitbreiding van mogelijkheden in het verkennend onderzoek in de eerste vaststellingswet (artikel 2.9.1 Nsv). Bevoegdheden tot de verstrekking van gegevens in de eerste vaststellingswet zijn door middel van een schakelbepaling ook van toepassing ten aanzien van een terroristisch misdrijf.

Figuur 1: Schematisch overzicht omzetting strafvorderlijke gegevensverwerkingsregels

3.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Afdeling Advisering Raad van State

De Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stelt in haar advies over strafvorderlijke gegevensverwerking voorop dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt welke doelen met de voorgestelde wijzigingen worden gediend. Ook vraagt zij meer aandacht voor de concrete uitvoerbaarheid, implementatie, de structurele uitvoeringsconsequenties en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de digitalisering van het strafproces.⁹⁵ Meer concreet met betrekking tot het voorstel voor de regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking brengt de Afdeling een viertal kritiekpunten naar voren.

Het eerste fundamentele kritiekpunt van de Afdeling is dat een **integrale herziening van de gegevensverwerkingsregels ontbreekt** en daardoor ook een kritische doordenking van het

⁹⁵ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 6-8.

stelsel in het licht van de snelle technologische ontwikkelingen en de noodzaak van nadere normering van datagedreven opsporing. Zonder een dergelijk integraal beeld van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking is het moeilijk om goed te beoordelen of de juiste balans tussen opsporing/vervolgning van strafbare feiten en de bescherming van privacy en persoonsgegevens is bereikt.⁹⁶ Het **huidige wetgevingsproces**, waarbij steeds een gedeelte van de gegevensverwerkingsregels wordt uitgewerkt, zorgt voor een **gefragmenteerd beeld**, waardoor de verhouding tussen de regels in de eerste aanvullingswet, de tweede aanvullingswet en de Wpg en Wjsg in het ongewisse blijft. Het gevolg daarvan is dat **onduidelijkheid** bestaat over bijvoorbeeld de **rol van de rechter-commissaris** die in het vooronderzoek, mede als gevolg van het EU recht, een grotere rol krijgt toebedeeld. Zo is de regering van plan om onder meer bepalingen met betrekking tot onderzoek aan gegevens ('smartphone-onderzoek') naar aanleiding van het Landeck-arrest van het HvJ EU in de tweede aanvullingswet aan te passen.⁹⁷ Welk effect dit heeft op de thans voorgestelde regeling, met name artikel 2.1.20 dat hergebruik van gegevens van bijvoorbeeld een smartphone mogelijk maakt op bevel van de officier van justitie, is onduidelijk.⁹⁸ Bovendien rijzen er vragen over de **uitvoerbaarheid**, onder meer met betrekking tot de inrichting en gebruik van IT-systemen en de belastbaarheid van de rechter-commissaris. De Afdeling adviseert daarom een **integrale door-denking van het systeem**, waarbij kritisch wordt gereflecteerd op de noodzaak voor het verzamelen, gebruiken en vernietigen van grote hoeveelheden data en er aandacht is voor de **samenhang** tussen het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en de Wjsg en de uitvoerbaarheid van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking.⁹⁹

Ten tweede wijst de Afdeling erop dat de evenredigheid van de **bewaartermijn** voor inbeslaggenomen (digitale) gegevens die niet aan de processtukken worden toegevoegd (art. 2.1.18) **onvoldoende gemotiveerd** is. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk gegevens te bewaren totdat de strafzaak of het opsporingsonderzoek is beëindigd. Omdat met de in artikel 2.1.18 opgenomen bevoegdheden grote hoeveelheden privacygevoelige gegevens kunnen worden vergaard – denk aan de volledige inhoud van mobiele telefoons of computers – die bovendien voor een groot deel niet relevant zullen zijn voor de strafzaak, is het bewaren hiervan enkel proportioneel indien dat (strikt) noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn vergaard. Dat met het uitzoeken of de inbeslaggenomen gegevens relevant zijn veel **opsporingscapaciteit** is gemoeid kan slechts voor een **korte termijn** redengevend zijn. Op **lange termijn** is echter vereist dat **selectievere gegevensselectie** plaatsvindt en een **apart bewaarregime** te introduceren voor de zogenaamde **forensische kopie**, zonder dat deze door de opsporingsautoriteiten kan worden gebruikt, zoals ook voorgesteld door de Autoriteit Persoonsgegevens (zie hieronder).¹⁰⁰

⁹⁶ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 16.

⁹⁷ HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (*Bezirkshauptmannschaft Landeck*). In dat arrest heeft het HvJ EU beslist dat 'wanneer de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de persoonsgegevens het risico van een ernstige of zelfs zeer ernstige inmenging in de grondrechten van de betrokkene met zich meebrengt, deze toegang afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan' (r.o. 102).

⁹⁸ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 17. Vergelijkbare vragen spelen bij de voorgestelde regeling over ANPR-gegevens (p. 17-18).

⁹⁹ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 15-18.

¹⁰⁰ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II,, p. 16-18.

Ten derde wijst de Afdeling erop dat de **verdere verwerking** van inbeslaggenomen (digitale) gegevens **inadequaat** is **geregeld**. Artikel 2.1.20 maakt ‘hergebruik’ of ‘verdere verwerking’ van gegevens mogelijk, bijvoorbeeld in een andere strafzaak. Het artikel maakt daarbij **onderscheid** in de **wijze** waarop de gegevens zijn **verzameld**, en niet – zoals Europese jurisprudentie vereist – op basis van de mate van inbreuk op de privacy of gegevensbescherming. De Afdeling adviseert daarom tot aanpassing van het artikel en nader in te gaan op het onderscheid tussen de wijze van verzameling en de mate van ernst van de inbreuk. Tot slot is de formulering dat gegevens ook kunnen worden verwerkt voor **ieder ander doel** op grond van de Wpg of Wjsg volgens de Afdeling **te ruim**. De Afdeling adviseert daarom de regeling zo vorm te geven dat duidelijk is in welke gevallen verdere verwerking is toegestaan, zodat ook wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit.¹⁰¹

Ten vierde maakt de Afdeling een aantal specifieke kanttekeningen bij de **verdere verwerking van biometrische gegevens** (artikel 2.6.9 lid 6). Hoewel het verder verwerken van biometrische gegevens noodzakelijk kan zijn voor de opsporing en vervolging van andere strafbare feiten, is dat alleen mogelijk wanneer de verwerking **strikt** noodzakelijk is, plaatsvindt met inachtneming van passende waarborgen en volgens het Unierecht of het nationale recht is toegestaan. De Afdeling wijst erop dat het **ongedifferentieerd en op algemene wijze verzamelen** van biometrische gegevens voor een ander doel dan het primaire doel van identiteitsvaststelling in ieder geval **onrechtmatig** is. De Afdeling adviseert daarom om de grondslag aan te passen, waarbij de beoordeling van strikte noodzakelijkheid wordt betrokken en waarbij duidelijk is in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden deze bevoegdheid mag worden toegepast. Voorts dienen ook de toepasselijke bewaartermijnen en overige waarborgen met betrekking tot de verdere verwerking van biometrische gegevens in de politiedatabanken nader te worden genormeerd.¹⁰²

Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is van oordeel dat de regels betreffende de verwerking van strafvorderlijke persoonsgegevens **te ruim** zijn geformuleerd, waardoor het beschermingsniveau substantieel is gedaald. De regeling vereist nadere **doordenking van de wets-systematiek**, waarbij verhouding tussen het Wetboek van Strafvordering en de Wpg en Wjsg in onderlinge samenhang moet worden gezien.¹⁰³

Meer specifiek richt het eerste kritiekpunt van de AP zich op het **bewaren en vernietigen van gegevens**. De AP vindt dat niet-relevante gegevens eerder moeten worden vernietigd, ook als ze via andere opsporingsbevoegdheden dan die expliciet in de bepalingen zijn genoemd, zoals het – al dan niet op geautomatiseerde wijze – overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (art. 2.8.8 NSv), of persoonsgegevens die zijn verzameld op basis van een bevel tot verstrekking daarvan (art. 2.7.46 en 2.7.49 NSv) of die op verzoek van de opsporingsambtenaar vrijwillig zijn verstrekt (art. 2.7.54 NSv). Juist doordat met digitale opsporing vaker grote hoeveelheden data worden verzameld, waarin veel onschuldige personen voorkomen, is het van belang dat de beginselen van dataminimalisatie en opslagbeperking worden

¹⁰¹ Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 18-20.

¹⁰² Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 20-22.

¹⁰³ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 20, 26-27.

gewaarborgd. Het argument dat vernietiging capaciteit kost kan volgens de AP de beperking van fundamentele rechten niet rechtvaardigen.¹⁰⁴ Voorts stelt de AP een **afzonderlijke regeling voor, die ziet op de bewaring en vernietiging van de forensische kopie**. Deze zou afgeschermd (in een digitale kluis) moeten worden bewaard gedurende het onderzoek en het verloop van de strafzaak, waarna de kopie moet worden vernietigd.¹⁰⁵

Ten tweede verzet de AP zich tegen de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om verzamelde gegevens in te zetten voor **andere doelen** dan waarvoor zij zijn verzameld. De AP wil dat de inzet van deze bevoegdheid nader wordt beperkt, zodat het voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Zo voldoet de algemene formulering van ‘een doel onder de Wpg of Wjsg’ niet aan de eisen van legaliteit en wijst de AP erop dat in het licht van het doelbindingsbeginsel het verdere gebruik van gegevens niet kan plaatsvinden zonder dat dat voorzienbaar is.¹⁰⁶ Ten aanzien van de verdere verwerking van **biometrische gegevens**, geeft de AP aan dat zulke gegevens alleen mogen worden verwerkt wanneer dat noodzakelijk en proportioneel is, en is gebaseerd op een duidelijke en nauwkeurige wettelijke grondslag. Het probleem is echter dat bij bepaalde verdachten gegevens bijna standaard worden afgenomen en opgeslagen, zonder voldoende individuele afweging. De AP vindt ook dat de regels over gebruik van die databanken voor toekomstige opsporing te vaag zijn en zouden moeten worden genormeerd in een wet in formele zin.¹⁰⁷ Voor **ANPR-kentekengegevens** signaleert de AP een vergelijkbaar probleem. De bepaling (art. 6.5.13) voorziet in een bevoegdheid om op algemene en ongedifferentieerde wijze kentekengegevens te verzamelen en vervolgens verder te verwerken. Die gegevens worden massaal en ongericht verzameld van passerende voertuigen en zeggen daardoor ook veel over ‘onverdachte’ personen.¹⁰⁸ De AP vindt dat raadpleging van deze gegevens vooraf getoetst moet worden door de rechter-commissaris of een andere onafhankelijke autoriteit. Ook waarschuwt zij dat deze gegevens niet via de achterdeur beschikbaar mogen komen voor de “dagelijkse politietoets” als ze eigenlijk voor ernstige opsporing zijn verzameld. De AP mist een duidelijke wettelijke regeling voor onderzoek aan grote gegevensbestanden en voor geautomatiseerde data-analyse. Dat is volgens haar belangrijk omdat zulke analyses nieuwe verbanden, nieuwe verdachten en ook onterechte conclusies kunnen opleveren. Daarom wil de AP duidelijke normering en voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris. Zonder zo’n regeling kan bulkdata volgens de AP te makkelijk en te breed worden benut.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 20-24.

¹⁰⁵ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 22.

¹⁰⁶ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 24-29.

¹⁰⁷ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 29-31.

¹⁰⁸ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 32.

¹⁰⁹ Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 31-33.

Openbaar Ministerie

Ook het Openbaar Ministerie wijst op het **ontbreken van een integrale gegevensverwerkingswet**. Het ziet liever één coherent kader voor strafrechtelijke gegevensverwerking, in plaats van een regeling die is verdeeld over het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en de Wjsg. Omdat deze wetten niet goed op elkaar zijn afgestemd, heeft het OM serieuze **twijfels over de praktische uitvoerbaarheid** van de voorgestelde wettelijke regeling. Volgens het OM moet worden voorkomen dat de naleving van de wettelijke regeling zeer grote uitvoeringsconsequenties zal hebben en moet er voldoende ruimte worden geboden om werkwijzen uit te werken die leiden tot een uitvoeringspraktijk die voor het OM (en de politie) hanteerbaar is.¹¹⁰

Het OM heeft ook vragen bij het bevel tot **verstrekking van gegevens voor een ander onderzoek of een ander doel**. Het begrijpt dat het nieuwe wetboek een explicieter bevel verlangt dan vroeger, maar vindt het niet vanzelfsprekend dat voor elke nieuwe verwerking steeds een apart bevel nodig is. Tegelijkertijd erkent het OM dat bij verstrekkingen aan derden en voor Wpg en Wjsg-doelen een bredere privacy-afweging nodig is dan nu gebruikelijk is. Daarom benadrukt het dat expertise van privacyfunctionarissen en informatieofficieren nodig kan zijn.¹¹¹

Een apart punt van kritiek is de regeling rondom de **hackbevoegdheid**. Het OM vindt dat de wet onvoldoende onderscheid maakt tussen de verschillende doelen waarvoor met hacken gegevens worden verkregen, terwijl die doelen juist heel verschillend zijn in aard en impact op de privacy. Volgens het OM horen daar ook **verschillende bewaartermijnen en verwerkingsregimes** bij, net zoals onder het huidige recht al gedeeltelijk het geval is. Vooral de verwerking van gegevens voor ontoegankelijkmaking, observatie, waarheidsvinding en kenmerk vaststelling zouden duidelijker moeten worden uitgesplitst.¹¹²

Politie

De Politie stelt dat niet zo zeer nadere normering van gegevensverwerking nodig is, maar dat de balans gevonden dient te worden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen wiens gegevens in de betreffende datasets zijn opgenomen enerzijds en de effectiviteit van de opsporing en uitvoeringslasten van het OM en de opsporingsinstanties anderzijds.¹¹³

De Politie verwacht dat de **verdere verwerking** van digitale gegevens voor andere onderzoeken of Wpg-of Wjsg-doelen **veel extra werk** zal opleveren. Zij schat dat dit kan leiden tot tienduizenden aanvragen per jaar en tot een structureel capaciteitsbeslag van enkele tientallen fte. Daarom vindt de politie dat niet voor elke verdere verwerking een individueel bevel

¹¹⁰ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 15.

¹¹¹ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 20-21.

¹¹² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 21-22.

¹¹³ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 5.

nodig moet zijn, maar dat er juist algemene richtlijnen en een getrappt systeem moeten komen.¹¹⁴

Ten aanzien van de **vernietiging van gegevens** merkt de politie op dat de regeling niet goed aansluit op de praktijk van digitale dossiers en forensische kopieën, vooral als er meerdere zaken uit één dataset voortkomen of later nog herziening of beklag mogelijk is. De politie vreest dat gegevens **te vroeg** worden vernietigd, terwijl ze later nog nodig kunnen zijn voor heropening, herziening of controle van de herkomst en context.¹¹⁵

De politie vindt dat de huidige aanpak eigenlijk laat zien dat er nog steeds behoefte is aan een **breder modernisering van de gegevensverwerkingswetgeving**, met name de Wpg en Wjsg. Zij pleit voor een brede verkenning van de betrokken belangen, beperkingen en technische oplossingen, mede met het oog op dataficatie en AI.¹¹⁶

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak wijst er als eerste op dat de bestendige jurisprudentie van het EHRM vereist dat een **onafhankelijke autoriteit** voorafgaand aan gegevensverwerking – en indien nodig tussentijds – dient te beoordelen of de privacy-inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. De toestemming van de officier van justitie zoals thans vereist door het huidige artikel 126dd of het voorgestelde artikel 2.1.20 kan niet als zodanig worden aangemerkt. Volgens de Raad heeft de strafpraktijk behoefte aan een wettelijke regeling die een instantie aanwijst met verantwoordelijkheid voor de onafhankelijke toetsing en niet zozeer het formuleren van een (uitgewerkt) beoordelingskader.¹¹⁷ Voorts wijst de Raad op de in zijn ogen beperkte definitie van ‘bulkgegevens’ en stelt voor de ongerichte wijze van verkrijging van gegevens aan de definitie toe te voegen.¹¹⁸

3.4 Analyse van de voorgestelde regeling

3.4.1 Inleiding

Aanvankelijk was het idee om de regeling inzake de strafvorderlijke gegevensverwerking op te nemen in een afzonderlijke gegevensverwerkingswet, die eveneens de Wpg en de Wjsg zou vervangen. Reeds in de memorie van toelichting van de Eerste Vaststellingswet werd aangegeven van dit voornemen af te zien, omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn.¹¹⁹ De Eerste Vaststellingswet bevatte evenwel geen normerend kader voor de strafvorderlijke gegevensverwerking. In de Eerste Aanvullingswet is er voor gekozen de huidige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering inzake

¹¹⁴ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 4.

¹¹⁵ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 4-5.

¹¹⁶ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 5-6.

¹¹⁷ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 10.

¹¹⁸ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 11.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 70-71. Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 218.*

gegevensverwerking – in een aangepaste vorm – om te zetten naar het nieuwe Wetboek. Daarmee wordt beoogd “hetzelfde niveau van gegevensbescherming” te bieden als onder het huidige Wetboek van Strafvordering.¹²⁰ Daarmee wordt dus expliciet afgezien van een integrale modernisering van het gegevensverwerkingsrecht. Belangrijke reden daartoe zijn een gebrek aan financiële middelen, beperkingen in het implementatievermogen van de strafrechtketen en de (nog onvoltooide) ontwikkelingen op het terrein van het Unierecht.¹²¹

Hierna zullen wij de voorgestelde regeling als eerste in een breder perspectief plaatsten en ingaan op de keuze voor een gefragmenteerde aanpak in plaats van een integrale modernisering van het stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking (par. 3.4.2). Als tweede zullen we enkele aspecten van de voorgestelde regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking wat meer onder de loep nemen (par. 3.4.3).

3.4.2 Principiële keuze: integrale modernisering of een gefragmenteerde aanpak

Zoals hierboven reeds is aangegeven bevat de Eerste Vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering geen bepalingen omtrent de strafvorderlijke gegevensverwerking. In de rapportage over het voorgestelde Boek 2 van de Vaststellingswet hebben wij erop gewezen dat de regeling in de eerste Vaststellingswet zich te veel richt op het normeren van het vergaren van gegevens en te weinig op het verder verwerken ervan door – bijvoorbeeld – het bewaren, combineren of hergebruiken van gegevens.¹²² In een tijd waarin steeds meer en gevoeliger persoonsgegevens (van ook niet-verdachte personen) worden verzameld, is het noodzakelijk om na te denken over de regulering van het verwerken van persoonsgegevens.¹²³ Volgens de memorie van toelichting van de eerste Vaststellingswet was er bewust voor gekozen dit thema pas op een later moment uit te werken, omdat de richting waarin de normering zich zou moeten begeven zich nog niet precies zou laten vaststellen en de reikwijdte en strekking van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU (HvJ EU), nog niet voldoende zou zijn uitgekristalliseerd.¹²⁴ De kwestie is evenwel urgent. Zo dwingen de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ EU steeds meer tot aanpassing van het huidige stelsel van strafvorderlijke gegevensverwerking met het oog op het bereiken van een (betere) balans tussen de bescherming van privacy en persoonsgegevens en data-gedreven opsporing.¹²⁵

In de literatuur en de rechtspraktijk wordt de gedachte breed gedeeld dat de houdbaarheidsdatum van het huidige stelsel van gegevensverwerking in strafvorderlijke context, reeds verlopen is.¹²⁶ Het ontwikkelen van een **integrale visie** wordt als noodzakelijk gezien om de

¹²⁰ Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 25.

¹²¹ Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 172.

¹²² L. Stevens & M.I. Fedorova, *Inhoudelijke rapportage Boek 2: Het opsporingsonderzoek*, Kamerstuk II 36327, p. 9, 45-46, 61-62 en 72-73.

¹²³ L. Stevens & M.I. Fedorova, *Inhoudelijke rapportage Boek 2: Het opsporingsonderzoek*, Kamerstuk II 36327, p. 9-10.

¹²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 66-72.

¹²⁵ Zie eerder L. Stevens & M.I. Fedorova, *Inhoudelijke rapportage Boek 2: Het opsporingsonderzoek*, Kamerstuk II 36327, p. 9-10.

¹²⁶ Zie o.a. M.I. Fedorova, R.M. te Molder, M.J. Dubelaar, S.M.A. Lestrade & T.F. Walree, *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, Nijmegen: Radboud University Press, 2022. M.F.H. Hirsch Ballin, ‘Geautomatiseerde data-analyse in het nieuwe Wetboek van Strafvordering’, *Bsb* 2024/1; B.W. Schermer & M. Galic, ‘Biedt de Wet

balans tussen criminaliteitsbestrijding en rechtsbescherming te herijken, gelet op de technologische ontwikkelingen, dataficering van de samenleving, data-gedreven opsporing en niet in de laatste plaats het Europese recht. Zoals hiervoor bleek, wijst ook vrijwel iedere consultatiepartner (o.a. de Afdeling, de AP, het OM en de Politie) erop dat het ontbreken van een integrale visie leidt tot onduidelijkheid over de onderlinge verhouding tussen de verschillende wetgevingssporen en tussen het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en de Wjsg.¹²⁷

Het wetgevingsproces is echter nog niet op het punt dat integrale modernisering van het gegevensverwerkingsrecht bewerkstelligd kan worden. Zo zal immers het advies van de **Commissie normering bulkdata** (Commissie Koops II) ook de nodige weerslag op het wettelijke stelsel hebben.¹²⁸ Deze Commissie heeft tot taak aanbevelingen te doen voor een andere normering van het verwerken van bulkdata ten behoeve van de politietaak en het verder verwerken van deze gegevens voor andere doeleinden. Daarbij gaat de Commissie in op:

- Een onderbouwde afbakening van de categorieën van persoonsgegevens waar de voorgestelde normering voor moet gelden;
- De invulling van doelbinding en de verenigbaarheidstoets;
- Wie de persoonsgegevens op welke wijze kan bevragen en (geautomatiseerd) analyseren;
- De toestemming voor het verder verwerken van persoonsgegevens door een onafhankelijke autoriteit;
- Bewaartermijnen;
- Notificatie;
- De inbedding in bestaande wetgeving, met name de verhouding tussen de Wpg en de Wjsg en het nieuwe Wetboek van Strafvordering;
- Verbetering van het toezicht op de uitoefening van opsporingsbevoegdheden die (mede) bestaan uit het verwerken van persoonsgegevens, zo nodig ook tijdens het uitoefenen van die bevoegdheden.¹²⁹

politiegegevens een stelsel van ‘end-to-end’ privacywaarborgen?, *TBS&H* 2023; M.F.H. Hirsch Ballin & J.J. Oerlemans, ‘Datagedreven opsporing verzet de bakens in het toezicht op strafvorderlijke optreden’, *DD* 2023/2; M.F.H. Hirsch Ballin, *Responsief strafprocesrecht in een netwerk van rechtsbetrekkingen*, Preadvies voor de vergadering van de Christen Juristen Vereniging op 7 oktober 2022, Zutphen: Paris 2023; B.W. Schermer & B.H.M. Custers, ‘Modernisering strafvordering en de bescherming van persoonsgegevens in het opsporingsonderzoek’, *DD* 2024/45; J. Ouwerkerk & J. Crijns, ‘Onderzoek aan smartphones post-Landeck’, in: M. Dubelaar, M. Fedorova, S. Lestrade & E. Nab, *Redelijke en waarachtig*, Deventer: Wolters Kluwer, 2026, pp. 179-196. Over datagedreven opsporing zie recent L. Stevens, ‘Je gaat het pas zien als je het door hebt: over datagedreven opsporen en oude leerstukken’, in: M. Dubelaar, M. Fedorova, S. Lestrade & E. Nab, *Redelijke en waarachtig*, Deventer: Wolters Kluwer, 2026, pp. 209-220. Zie onder meer ook Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 12-16, Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 18-20 en Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 15.

¹²⁷ Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 12-16, Afdeling Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 18-20 en Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 15, Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 5-6.

¹²⁸ Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 juli 2025 (kenmerk 5446723), houdende instelling van de Commissie normering verwerking bulkdata ten behoeve van de politietaak (Instellingsbesluit Commissie normering bulkdata).

¹²⁹ Artikel 2 lid 2 en 3 van het Instellingsbesluit Commissie normering bulkdata.

De regering lijkt zich door het bovenstaande genoodzaakt te voelen voor een **gefragmenteerde aanpak** te kiezen. Dat de prioriteit nu wordt gelegd bij de “tijdige en verantwoorde invoering van het nieuwe wetboek” is op zichzelf begrijpelijk, maar daarmee wordt geen zicht gegeven op de meer principiële positionering van de regering. Daardoor is het onduidelijk of de regering nu een integrale herziening van de strafvorderlijke gegevensverwerking voorstaat en juist een meer incrementele aanpak noodzakelijk en wenselijk acht.¹³⁰ De memorie van toelichting van de Eerste Aanvullingswet gaat slechts op hoofdlijnen in op hoe de verschillende regelingen van strafvorderlijke gegevensverwerking in het Wetboek van Strafvordering, de Wpg en Wjsg zich tot elkaar verhouden en maakt beperkt inzichtelijk hoe de **nodige samenhang** tussen de regelingen kan worden gewaarborgd.¹³¹ De regering stelt twee aspecten voorop die van belang zijn voor het ‘integraal beeld van de stapsgewijze aanpak van de nadere regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking’: het evenredigheidsbeginsel uit het EU Handvest en de verdere verwerking van gegevens. Het eerste aspect wordt bij gelegenheid van de Tweede Aanvullingswet gecodificeerd en met betrekking tot het tweede worden in de eerste Aanvullingswet ‘enkele belangrijke stappen’ vooruitlopend op een mogelijke herziening van de Wpg en de Wjsg gezet.¹³²

Het is echter de vraag of deze voorgestelde gefragmenteerde aanpak, waarbij de regelgeving over gegevensvergaring, -verwerking en -bescherming over meerdere wetgevingstrajecten wordt verspreid en deels ook wordt doorgeschoven naar toekomstige wetgeving,¹³³ uiteindelijk leidt tot een **wettelijk systeem dat voldoet aan het EU-recht en ook voldoende houvast biedt aan de strafrechtspraktijk**. In dat kader stelt de memorie van toelichting terecht dat het Europees recht op het gebied van gegevensbescherming volop in ontwikkeling is, waardoor een zekere mate van flexibiliteit en ruimte om eventuele latere aanpassingen door te voeren noodzakelijk is.¹³⁴ Echter, door het niet systematisch doordenken van de gevolgen van het EU-recht, zoals bijvoorbeeld het toegenomen belang van de rechter-commissaris en de eis van strikte noodzakelijkheid bij de verwerking van biometrische gegevens, zou de regeling inzake gegevensverwerking evenwel op gespannen voet kunnen komen te staan met het Europese recht.

¹³⁰ Zo wordt in reactie op de vraag van de Afdeling om een integraal beeld van de geschetste stapsgewijze aanpak van de nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking vooropgesteld dat digitalisering van de maatschappij “noopt tot een nadere regeling van de strafvorderlijke gegevensverwerking met de herziening van de Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens” en dat vooruitlopende daarop met de eerste aanvullingswet en de instelling van de Commissie normering bulkdata belangrijke stappen worden gezet. Zie *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 36.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), onderdeel C, p. 216, waarbij in algemene termen wordt uitgelegd hoe de wetgeving zich tot elkaar verhoudt (in de zin dat het kader van Wpg en Wjsg een algemeen kader vormt, terwijl op het Wetboek van Strafvordering de specialiteitsregel van toepassing is), maar niet wordt toegelicht hoe de samenhang tussen deze wetten wordt gewaarborgd.

¹³² *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 36.

¹³³ Een sprekend voorbeeld is dat in de memorie van toelichting van de Eerste aanvullingswet wordt erkend dat het vereiste van strikte noodzakelijkheid bij de verwerking van biometrische gegevens moet worden gecodificeerd, na advisering van de Afdeling en de AP op de consultatieversie. Dit is echter niet hersteld in het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel, maar wordt vooruitgeschoven naar de Tweede Aanvullingswet. Dezelfde doorschuiving vindt plaats met betrekking tot de voorgenomen codificatie van de HvJ EU arresten Prokuratuur (HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18) en Landeck (HvJ EU 4 oktober 2024). Zie *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 32.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 27.

Daarnaast schuilt in de gefragmenteerd aanpak ook het **risico van versnippering**, waardoor de achterliggende ratio alsook de onderlinge samenhang van de verschillende regelingen moeilijke te doorgronden is. De implementatie zal immers steeds gepaard gaan met de nodige tijd en menskracht, waarbij het zeker niet uitgesloten kan worden dat de reeds ingevoerde wetgeving steeds opnieuw zou moeten worden aangepast om de gewenste samenhang te bereiken. Een voorbeeld is de voorgestelde regeling in artikel 2.6.9 lid 6, dat ziet op de verdere verwerking van biometrische gegevens. De Afdeling en de AP hebben er in hun adviezen reeds op gewezen dat de bepaling, die geformuleerd is als een ‘kan-bepaling’, niet voldoet aan de eisen van artikel 10 van Richtlijn 2016/680/EU en de jurisprudentie van het HvJ EU, nu onder meer het vereiste van strikte noodzakelijkheid ontbreekt.¹³⁵ Zo oordeelde het HvJ EU nog recentelijk in de zaak C-371/24 (*Comdribus*) dat de systematische verzameling van biometrische gegevens van verdachten niet verenigbaar is met artikel 10 van Richtlijn 2016/680 indien niet per geval wordt beoordeeld of die verwerking daadwerkelijk strikt noodzakelijk is.¹³⁶ De jurisprudentie van het Hof verplicht weliswaar niet tot een wettelijk dwingend systeem van vastgelegde criteria, doch wel tot een regeling waarin voor elke verwerking van gevoelige persoonsgegevens is voldaan aan de voorwaarde dat er sprake is van ‘strikte noodzakelijkheid’.¹³⁷ Het enkele bestaan van een strafrechtelijk doel of een verdenking volstaat dus niet.¹³⁸ Bovendien moet de verwerkingsautoriteit per geval afdoende motiveren waarom verdere verwerking voldoet aan de eisen van strikte noodzakelijkheid, zodat de juistheid van de beslissing door de rechter kan worden getoetst. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering voornemens is om dit onderwerp bij de Tweede Aanvullingswet te wijzigen,¹³⁹ waarbij de vraag rijst waarom dit niet reeds in het huidige wetsvoorstel is opgenomen, of eerder: waarom het voorstel tot wijziging van artikel 2.6.9 niet bij die latere gelegenheid en op een meer doordachte manier vorm wordt gegeven.

Kortom, met het oog op het bereiken van een adequaat evenwicht tussen de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens enerzijds en de uitvoeringsgevolgen van deze

¹³⁵ Advisering Raad van State, W16.25.00126/II, p. 20-22. Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 29-31.

¹³⁶ Het Hof geeft daarbij vier voorwaarden waaraan moet zijn voldaan (HvJ EU 19 maart 2026, zaak C-371/24, ECLI:EU:C:2026:219):

- (1) De noodzakelijkheid moet bijzonder streng worden beoordeeld in het licht van nauwkeurig en concreet omschreven doeleinden (r.o. 29);
- (2) De verwerking moet voldoen aan het beginsel van minimale gegevensverwerking, waarbij het doel niet kan worden bereikt met andere dan biometrische gegevenscategorieën (evenredigheidsbeginsel) (r.o. 32);
- (3) Het bijzondere belang van het nagestreefde doel moet worden meegewogen, hetgeen kan worden beoordeeld aan de hand van onder andere de aard van dat doel, de vraag of die verwerking een specifiek en concreet doel dient dat verband houdt met de voorkoming van strafbare feiten of enigszins ernstige bedreigingen van de openbare orde, veiligheid, de bestrijding van dergelijke strafbare feiten of de bescherming tegen dergelijke bedreigingen, alsook in het licht van de specifieke omstandigheden waarin die verwerking plaatsvindt (r.o. 34);
- (4) alle relevante factoren, zoals de aard en ernst van het strafbare feit, bijzondere omstandigheden, mogelijk verband met andere procedures, gerechtelijke antecedenten en het persoonlijk profiel van de betrokkenen, moeten in aanmerking worden genomen (r.o. 35).

¹³⁷ HvJ EU 19 maart 2026, zaak C-371/24, ECLI:EU:C:2026:219 (*Comdribus*), r.o. 35.

¹³⁸ HvJ EU 19 maart 2026, zaak C-371/24, ECLI:EU:C:2026:219 (*Comdribus*), r.o. 73.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 175.

waarborgen voor opsporingsonderzoeken anderzijds,¹⁴⁰ lijkt het raadzaam om **een meer integraal beeld op de noodzakelijk te zetten stappen te ontwikkelen**. Daartoe zal het advies van de Commissie Koops II een belangrijke bijdrage leveren.

3.4.3 Enkele andere aspecten van de voorgestelde regeling inzake gegevensverwerking

Doordat is afgezien van een integrale herziening van het gegevensverwerkingsrecht, heeft de regering ervoor gekozen een groot aantal van de huidige bepalingen inzake gegevensverwerking in verruimde vorm terug te plaatsen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De onderbouwing van deze keuzes lijkt sterk op twee gedachten te hinken: (1) er moet ‘iets’ gedaan worden met gegevensverwerking ook in het nieuwe wetboek van strafvordering, terwijl (2) dat ‘iets’ niet te veel obstakels voor de implementatie van het nieuwe wetboek moet opleveren. Het valt daarbij op dat de motivering geen aandacht besteedt aan de ratio van die oude bepalingen. De verruiming van de bepalingen lijkt primair op belangen van de opsporingspraktijk toegespitst te zijn. In het navolgende staan we stil bij twee onderdelen van de nieuwe regeling: (1) de verruiming van bewarings- en vernietigingsregels en (2) de regeling voor het ‘hergebruik’ van gegevens.

(1) Verruiming van bewarings- en vernietigingsregels

Zoals bleek wordt de huidige regeling voor het bewaren en vernietigen van gegevens die zijn verkregen door een beperkt aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden (art. 125n en 126cc) in een verruimde vorm (naar type gegevens en duur van bewaring) naar de nieuwe bepalingen 2.1.18 en 2.1.19 overgeheveld. Het ‘algemene’ regime van artikel 2.1.18 geldt voor het bewaren van inbeslaggenomen (digitale) gegevens die niet als processtukken worden toegevoegd tot vier maanden na het eindigen van de zaak. Met de in artikel 2.1.18 genoemde bevoegdheden kunnen grote hoeveelheden gegevens worden bewaard – bijvoorbeeld uit een smartphone, een computer of van telecomaandbieder – die ook veel informatie kunnen bevatten over het privéleven van personen en die uiteindelijk niet relevant zijn voor de opsporing of een strafzaak. Het ‘speciale’ regime van het huidige artikel 125n, waarbij gegevens sneller worden vernietigd, namelijk zodra zij van geen betekenis zijn voor het opsporingsonderzoek, wordt in het voorgestelde artikel 2.1.19 juist beperkt tot gegevens die zijn verkregen door de hackbevoegdheid (art. 2.8.16).

De keuze om de huidige regeling zodanig aan te passen dat **meer gegevens langer kunnen worden bewaard** en ter beschikking gehouden voor het opsporingsonderzoek wordt nadrukkelijk gemotiveerd als een tegemoetkoming aan een wens uit de opsporingspraktijk.¹⁴¹ Het uitgangspunt onder het EU-gegevensbeschermingsrecht is echter dat de **beginselen van dataminimalisatie en opslagbeperking** dienen te worden gewaarborgd. Die uitgangspunten lijken moeilijk verenigbaar met de voorgestelde wijzigingen die het mogelijk maken meer data te bewaren en minder data te vernietigen dan op grond van het huidige recht. In de memorie van toelichting wordt deze keuze onderbouwd door te wijzen op de grote belasting van de schaarse opsporingscapaciteit met het relatief snel selecteren uit enorme datahoeveelheden van de voor opsporingsonderzoek relevante gegevens. Daarnaast wordt het huidige regime

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 133.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 217.

van artikel 125n en 126cc als moeilijk toepasbaar gezien op de in de opsporingspraktijk gebruikte techniek van het maken van een forensische kopie van het geheel aan verkregen gegevens.¹⁴² Het advies van de AP, dat niet-relevante gegevens eerder vernietigd moeten worden door een uitbreiding van het regime onder artikel 2.1.19 ook naar gegevens vergaard door inzet van andere bevoegdheden,¹⁴³ om de beginselen van dataminimalisatie en opslagbeperking te waarborgen wordt dus niet gevolgd, omdat de voorgestelde waarborgen zouden leiden tot significante uitvoeringsconsequenties en een toename van de incidentele uitvoeringskosten van het nieuwe Wetboek, terwijl het EU-recht daar vooralsnog niet toe zou dwingen.¹⁴⁴ Daarmee wordt echter nog onvoldoende uitgelegd hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de beginselen van dataminimalisatie en opslagbeperking.

(2) De regeling voor het 'hergebruik' van gegevens

Het tweede onderdeel dat aandacht behoeft betreft de voorgestelde regeling voor het 'hergebruik' van gegevens in het nieuwe artikel 2.1.20. Daarin wordt als uitzondering op artikelen 2.1.18 en 2.1.19 voorzien in een driedelige regeling op grond waarvan vergaarde gegevens verder kunnen worden verwerkt ten behoeve van andere doelen dan waarvoor ze zijn vergaard.

Naar huidig recht kan de officier van justitie bepalen dat gegevens verzameld door een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden, verder kunnen worden gebruikt voor (a) ander strafrechtelijk onderzoek of (b) verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (i.d.z.v. art. 10 lid 1 sub a en b Wpg). De nieuwe bepaling introduceert een driedeling: een algemeen regime en een tweetal strenger ingestoken regimes. Het algemeen regime in artikel 2.1.20 lid 1 maakt de officier van justitie bevoegd te bevelen om gegevens verzameld met de in die bepaling genoemde bevoegdheden verder te gebruiken voor (a) een ander opsporingsonderzoek of (b) een ander doel op grond van de Wpg of de Wjsg. Het strengere regime komt aan bod in leden 2 en 3 van artikel 2.1.20. Lid 2 betreft daarbij gegevens verkregen via een aanbieder van een communicatiedienst (art. 2.7.47 lid 1 en 4; 2.7.48; 2.7.49 lid 4 en 2.8.13) die mogen worden 'hergebruikt' voor (a) een ander opsporingsonderzoek naar een ernstig misdrijf (waar een gevangenisstraf van vier jaar of meer voor staat) of (b) ander doel op grond van Wpg of Wjsg voor zover dat doel betrekking heeft op ernstige bedreigingen voor de openbare veiligheid te voorkomen.¹⁴⁵ Deze **beperking tot ernstigere criminaliteit is ingegeven door de wens de bestaande rechtspraak van het HvJ**

¹⁴² *Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 218.*

¹⁴³ De AP adviseerde om ook gegevens overgenomen uit publiek toegankelijke bronnen (art. 2.8.8), gegevens vergaard met het bevel tot verstrekking van gegevens (art. 2.7.46), persoonsgegevens die op verzoek van een opsporingsambtenaar vrijwillig zijn verstrekt (art. 2.7.54) en persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van onderzoek naar strafbare feiten in georganiseerd verband of terroristische misdrijven (art. 2.7.53 en 2.8.22) onder de reikwijdte van art. 2.1.19 te brengen.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2025/2026, 36913, nr. 3 (MvT), p. 32.*

¹⁴⁵ Artikel 2.1.20 lid 3 regelt vervolgens het hergebruik van gegevens verkregen door middel van de hackbevoegdheid ten behoeve van (a) een ander opsporingsonderzoek naar een ernstig misdrijf (waar een gevangenisstraf van vier jaar of meer op staat; of (b) het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (artikel 2.1.20 lid 3). Daarmee beoogt het artikel het huidige artikel 125n lid 3 te volgen en sluit aan bij artikel 2.1.19. Verdere toelichting op de (ratio van de) bepaling ontbreekt volledig.

EU te codificeren.¹⁴⁶ Omdat deze rechtspraak vooralsnog alleen betrekking heeft op verwerking van gegevens die zijn verkregen via een de aanbieder van telecommunicatie, waarvoor het normerend kader van de EU-richtlijn 2002/58 van toepassing is, wordt ook het strengere regime in artikel 2.1.20 lid 2 beperkt tot gegevens verkregen door telecommunicatiedienst-aanbieders. Daarbij wordt in de memorie van toelichting erkend dat het niet uitgesloten is dat toekomstige rechtspraak van het HvJ EU ook andere bevoegdheden dan die in relatie tot telecommunicatiediensten zal beslaan die een ernstige beperking vormen van het recht op privacy en gegevensbescherming. Daardoor kan de voorgestelde regeling mogelijk al in de nabije toekomst op gespannen voet komen te staan met het EU-recht.

Van belang is voorts dat de bepaling vragen oproept in het licht van het EU-rechtelijke **doelbindingsbeginsel**. Dat beginsel schrijft voor dat het doel van gegevensverwerking voldoende specifiek, expliciet en legitiem is, maar ook dat het doel van de verdere verwerking van gegevens bij wet is voorzien, noodzakelijk en verenigbaar en proportioneel is tot het doel van gegevensvergarig.¹⁴⁷ Zoals gezegd kan ook met alle bevoegdheden die thans in artikel 2.1.18 zijn genoemd, een grote hoeveelheid (gevoelige) gegevens worden vergaard. Denk daarbij alleen al aan de inbeslagname van een smartphone, een computer of een harde schijf. Het verkrijgen van toegang daartoe door autoriteiten kan aldus ook hier een **(zeer) ernstige inbreuk op het recht op privacy en gegevensbescherming** vormen. Deze redenering ligt thans ook aan de benadering van het HvJ EU ten grondslag: opslag van en toegang tot verkeers- en locatiegegevens vormt een dermate ernstige inbreuk op de privacy van personen, dat deze opslag en toegang slechts ten behoeve van bestrijding van **ernstige criminaliteit** kan worden gerechtvaardigd.¹⁴⁸ Het **hergebruik van dergelijke gegevens moet dan ook met voldoende waarborgen worden omkleed**.

Voorts merkt de memorie van toelichting op dat de verruiming van de grondslagen voor de verdere verwerking van gegevens met de gewijzigde redactie van artikel 2.1.20 lid 2 ten opzichte van het huidige recht slechts beoogd “de officier van justitie in positie te brengen vanwege zijn gezag over de opsporing”.¹⁴⁹ De betekenis hiervan wordt niet duidelijk, terwijl ook onzeker is wat er precies van de officier van justitie wordt verlangd in dit kader.¹⁵⁰ Welk beoordelingskader wordt de officier van justitie geacht te gebruiken bij de beoordeling van het

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 179.

¹⁴⁷ Artikel 4 Richtlijn 2016/680, zie nader M.I. Fedorova, R.M. te Molder, M.J. Dubelaar, S.M.A. Lestrade & T.F. Walree, *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, Nijmegen: Radboud University Press, 2022, p. 41-43. Zie nader over het doelbindingsbeginsel in relatie tot data-gedreven opsporing o.a. R. te Molder, M. Fedorova, M. Dubelaar & S. Lestrade, ‘The principle of purpose limitation in data-driven policing A guiding light or an empty shell?’, *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(4), pp. 512-533.

¹⁴⁸ Zie HvJ EU 7 september 2023, C-162/22 (A.G.), ECLI:EU:C:2023:631.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 223-224.

¹⁵⁰ De memorie van toelichting merkt hieromtrent op: “Een bevel van de officier van justitie tot verstrekking van gegevens voor een ander opsporingsonderzoek of een ander doel op grond van de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, strekt tot de toestemming aan de verwerkingsverantwoordelijke om de desbetreffende gegevens, binnen de reikwijdte van die toestemming, verder te verwerken overeenkomstig de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De verwerkingsverantwoordelijke blijft verantwoordelijk voor die verdere verwerking en dient bij die verdere verwerking de voorschriften van de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens na te leven. Het bevel van de officier van justitie houdt slechts in dat die verdere verwerking vanuit het perspectief van de strafvordering evenredig is en ontslaat de verwerkingsverantwoordelijke niet van zijn verantwoordelijkheid.” *Kamerstukken II 2025/2026*, 36913, nr. 3 (MvT), p. 224.

hergebruik van gegevens? Te streng en de bepaling wordt onuitvoerbaar; te ruim en de bepaling verwordt tot stempelmachine zonder enige normerende werking.

Het is echter onzeker of de voorgestelde regeling daar ook aan voldoet. De voorgestelde systematiek van artikel 2.1.20 maakt het namelijk mogelijk om bijvoorbeeld inbeslaggenomen bulk aan gevoelige persoonsgegevens die in het kader van onderzoek naar een ernstig strafbaar feit zijn vergaard verder te gebruiken voor minder zwaarwegende doelen zoals de dagelijkse politietaak (voor zover de officier van justitie dit als passend beoordeeld). Met andere woorden, het verdere gebruik van wellicht niet heel privacygevoelige gegevens die via een telecomaandbieder zijn verkregen, is aan strengere eisen gebonden dan het hergebruik van vaak heel gevoelige gegevens die door inbeslagname van een mobiele telefoon zijn vergaard. Dat lijkt op gespannen voet te staan met het reeds in de eerste vaststellingswet neergelegde **rationale dat naarmate een bevoegdheid een ernstigere inbreuk maakt op grondrechten, de corresponderende waarborgen aan gewicht moeten toenemen.**

Tot slot is nog van belang dat de memorie van toelichting vrijwel geen aandacht besteedt aan (de ratio van) het in artikel 2.1.20 lid 3 neergelegde kader voor de verdere verwerking van gegevens die door de toepassing van de hackbevoegdheid zijn verkregen. Dergelijke gegevens mogen alleen verder worden gebruikt ten behoeve van ander opsporingsonderzoek naar een ernstig strafbaar feit (waarop 4 jaar of meer is gesteld) of indien nodig voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde als bedoeld in artikel 10 lid 1 sub a en b Wpg. Door deze laatste beperking tot bepaalde doelen in de Wpg is deze grondslag voor verdere verwerking beperkter dan artikel 2.1.20 lid 2. Dezelfde vragen naar de ratio van deze grondslag in relatie tot het EU recht en de beginnelen van dataminimalisatie en opslagbeperking kunnen ook in dit kader worden gesteld.

3.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

- Titel 1.7 van Boek 2 bevat de algemene regeling inzake gegevensverwerking. Art. 2.1.18 en 2.1.19 zien op de bewaring en/of vernietiging van gegevens die zijn verkregen door middel van een aantal bevoegdheden uit Boek 2. Art. 2.1.20 betreft een uitzondering op deze bepalingen en staat toe dat gegevens die zijn verkregen voor een ander doel dan het opsporingsonderzoek verder mogen worden verwerkt. Daarnaast zijn er ten aanzien van een aantal specifieke bevoegdheden gegevensverwerkingsregels opgenomen in de desbetreffende bepaling. Het gaat daarbij specifiek om de verwerking van gegevens die met de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het lichaam zijn verkregen, verwerken van foto's en vingerafdrukken, DNA-gegevens, en de verwerking van kentekengegevens.
- De regeling van gegevensverwerking ligt in het verlengde van gegevensvergaring. De laatste ziet op verzameling van gegevens, en is reeds via de eerste vaststellingswet genormeerd (Hoofdstukken 7 en 8 van Boek 2). De regeling van gegevensverwerking werkt vervolgens uit onder welke voorwaarden de verzamelde gegevens mogen worden (her)gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verkregen.
- Daarnaast heeft de gegevensverwerkingsregelgeving een direct verband met de Wpg en de Wjsg. Deze wetten bieden de algemene grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opsporingsonderzoek en andere taken. De regeling uit het Wetboek van Strafvordering geeft speciale regels over de verwerking van

persoonsgegevens in het kader van het opsporingsonderzoek. Deze regels krijgen voorrang boven de algemene regels van de Wpg en de Wjsg.

- Tot slot zal er nog een regeling komen inzake de normering van de verdere verwerking van bulkgegevens als basis voor een nieuwe gegevensverwerkingswet of wijziging van de Wpg en Wjsg. Zie ook nader de advisering van de Commissie Koops-II.

3.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Volgens de memorie van toelichting wordt niet overgegaan tot de invoering van een afzonderlijke gegevensverwerkingswet, vanwege een gebrek aan financiële middelen, beperkingen in het implementatievermogen van de strafrechtketen en de ontwikkelingen op het terrein van het Unierecht. Evenwel wordt onderkend dat herziening en modernisering van het huidige wetgevingskader noodzakelijk is. Kunt u toelichten hoe herziening en modernisering van het huidige wetgevingskader op een wijze kan plaatsvinden waarbij eerdergenoemde redenen geen obstakel vormen?
- Kunt u toelichten hoe herziening en modernisering van het huidige kader van strafvorderlijke gegevensverwerking zich verhouden tot de voorgestelde stapsgewijze aanpak, welke redenen aan deze aanpak ten grondslag liggen en welke risico's daaraan zijn verbonden?
- Kunt u toelichten hoe de integrale samenhang wordt gewaarborgd met de gekozen gefragmenteerde aanpak?
- Hoe wordt voorkomen dat reeds vastgestelde regelingen in de verschillende aanvullingssporen steeds in een later wetgevingstraject moeten worden gewijzigd?
- Waarom is niet gewacht tot een moment dat de strafvorderlijke gegevensverwerking als integrale regeling kan worden verwerkt in een aanvullingswet, zodat alle onderdelen voldoende op elkaar inhaken en wordt voorkomen dat wetgeving vastgesteld in eerdere wetgevingssporen moet worden gewijzigd? Immers, de verschillende wetgevingssporen treden allen op hetzelfde moment in werking, waardoor een gefragmenteerde aanpak op dit onderdeel niet noodzakelijk lijkt te zijn.
- Kunt u toelichten welke ratio ten grondslag ligt aan de selectie van bevoegdheden waarvoor bijzondere bewarings- en vernietigingsregels in de voorgestelde artikelen 2.1.18 en 2.1.19 en aan het onderscheid tussen beide bepalingen?
- Zou de reikwijdte van artikel 2.1.19 verder moeten worden uitgebreid mede gelet op het recht op privacy en gegevensbescherming?
- Kunt u toelichten welke betekenis de jurisprudentie van het HvJ EU dat de basis vormt voor de (beperkte) codificatie ervan in artikel 2.1.20 lid 2 heeft voor artikel 2.1.20 lid 1?
- Verdient de gekozen systematiek in artikel 2.1.20 volgens u heroverweging, mede gelet op het EU-recht?
- Kunt u toelichten welke gevolgen de (beperkte) codificatie van de jurisprudentie van het HvJ EU in artikel 2.1.20 lid 2 kan hebben voor de verdere inrichting van het wettelijke kader van strafvorderlijke gegevensverwerking?
- Kunt u toelichten wat precies van de officier van justitie wordt verwacht in het kader van de toepassing van artikel 2.1.20 en welk beoordelingskader de officier van justitie bij die toepassing kan hanteren?
- Kunt u toelichten waarom ervoor wordt gekozen om wettelijke aanpassingen voor te stellen in verband met de verwerking van gevoelige gegevens, terwijl reeds duidelijk is dat deze aanpassingen niet voldoen aan het EU recht?
- Kunt u toelichten wat volgens u de gevolgen zijn van het recente *Comdribus*-arrest voor de wettelijke aanpassingen zoals voorgesteld in de Eerste Aanvullingswet?

4 Aanpassing regeling van bevoegdheden met betrekking tot het lichaam

Penvoerders: T.J. van der Rijst & J.S. Nan

Meelezer: P.A.M. Verrest

4.1 Regeling op hoofdlijnen

De Eerste Aanvullingswet stelt enkele wijzigingen van Boek 2, hoofdstuk 6 van het nieuwe wetboek (NSv) voor. Dit hoofdstuk regelt de bevoegdheden die met betrekking tot (aan of in) het lichaam kunnen worden toegepast en de voorwaarden waaronder zij kunnen worden ingezet.

4.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

De memorie van toelichting onderscheidt drie voornaamste categorieën van wijzigingen. Het eerste type wijziging is voorgesteld om de bepalingen flexibeler te maken teneinde deze meer toekomstgericht te maken – doch niet al te zeer af te doen aan rechtszekerheid.¹⁵¹ In dit kader zijn de **doelbindingen geschrapt** uit veel wetsartikelen. Wel geldt altijd dat uitoefening van de bevoegdheid in het belang van het onderzoek moet zijn (artikel 2.1.2, tweede lid) en dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen (artikel 2.1.3). Ten tweede wordt een regeling geïntroduceerd voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij **bewusteloze** personen (artikel 2.6.4a). Het huidige Wetboek van Strafvordering en Boek 2, Hoofdstuk 6 nieuw Wetboek van Strafvordering bevatten dit nog niet. Het derde type wijziging betreft technische en verduidelijkende wijzigingen.¹⁵² In dit kader zijn sommige wetsartikelen opnieuw geformuleerd en zijn enkele woorden vervangen, zoals het vervangen van ‘celmateriaal’ door het bredere ‘lichaamsmateriaal’. Daarnaast is de regeling omtrent het doen van onderzoek op basis van **toestemming** technisch aangepast (artikel 2.6.3, tweede lid) en is hier een specifieke regeling aan toegevoegd met betrekking tot toestemming voor het uitoefenen van onderzoekshandelingen bij **minderjarigen** (artikel 2.6.3, derde en vierde lid).

4.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Adviezen zijn gegeven door de Raad van State, het openbaar ministerie (OM), de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), het Forensisch Medisch Genootschap (FMG). Voor zover de adviezen reeds zijn verwerkt of naar het oordeel van de universiteiten voldoende gemotiveerd zijn verworpen in de memorie van toelichting, worden deze adviezen hier niet besproken.

Openbaar ministerie

Het openbaar ministerie heeft, net als de politie opgemerkt dat de regeling ten aanzien van het verrichten van lichaamsonderzoek aan de lichamen van **overleden personen** (artikel

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 3.*

¹⁵² *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 3.*

2.6.24) tot moeilijkheden kan leiden omdat deze bevoegdheid alleen is toegestaan bij **inbeslaggenomen** lichamen.¹⁵³ Dat beperkt de misdrijven waar het om kan gaan en daarnaast kan het, om zo snel mogelijk sporen veilig te stellen, nodig zijn om al **voorafgaand aan** het ontstaan van **een redelijke verdenking** sporen veilig te stellen. Volgens de memorie van toelichting kan de rechter-commissaris ook bij een lichter feit op grond van artikel 2.7.68 het beslag laten leggen op een lichaam als het belang van het onderzoek dat dringend vereist.¹⁵⁴ Voor artikel 2.7.68 is echter **wel** altijd een **verdenking** vereist. Dit is dan ook geen volledig antwoord op het door het openbaar ministerie aangestipte punt.

Nederlandse Orde van Advocaten

De NOvA vraagt de wetgever te verduidelijken in de memorie van toelichting waarom artikel 2.6.15, op grond waarvan een verdachte kan worden bevolen om een bepaalde tekst op te schrijven of bepaalde gedragingen te verrichten, geen strijd met het nemo-teneturbeginsel oplevert.¹⁵⁵ De wetgever stelt zich op het standpunt dat al voldoende te hebben gedaan in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet. Desondanks blijft dit vragen oproepen. Hier wordt in de analyse nader op ingegaan (par. 4.4.3).

Daarnaast stelt de NOvA voor om de “restcategorie” van artikel 2.6.15, eerste lid onder e nader te specificeren in een algemene maatregel van bestuur.¹⁵⁶ Dat zou het risico in kunnen perken dat onder deze restcategorie nieuwe mogelijkheden komen te vallen die minder goed passen in het stramien van deze bepaling. Volgens de wetgever is dat niet nodig omdat ‘artikel 2.6.15 een groot aantal, in aard vergelijkbare bevoegdheden, zodat op vrij eenvoudige wijze kan worden bepaald of een nieuwe onderzoekshandeling binnen dat stramien past’.¹⁵⁷ De memorie van toelichting legt hierbij uit dat het moet gaan om onderzoekshandelingen die a) ‘naar haar aard vergelijkbaar zijn met lichaamsonderzoek dat wel van een specifieke wettelijke basis is voorzien’ en b) ‘waarvan de mate van inbreuk op grondrechten die met dat onderzoek wordt gemaakt vergelijkbaar is’. De vraag blijft bestaan of dit voldoende richting biedt.

4.4 Analyse van de voorgestelde regeling

4.4.1 Toestemming – artikel 2.6.3

Uitzonderingsgevallen

Artikel 2.6.3 lid 1 schrijft voor dat het doen van onderzoek alleen met toestemming (en dus met minder waarborgen) kan plaatsvinden als de betrokkene voorafgaand aan het geven van die toestemming is gewezen op het doel van het onderzoek en op de gevolgen van het geven van toestemming. Voor een aantal, in dit artikel genoemde bevoegdheden, is die “cautie” niet nodig.

¹⁵³ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 28.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2025-26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 239.

¹⁵⁵ Nederlandse orde van Advocaten, Advies Eerste Aanvullingswet Sv, 7 oktober 2024, p. 13, openbaar ministerie, Advies Eerste Aanvullingswet Sv, 2 oktober 2024, p. 6.

¹⁵⁶ Nederlandse orde van Advocaten, Advies Eerste Aanvullingswet Sv, 7 oktober 2024, p. 13, openbaar ministerie, Advies Eerste Aanvullingswet Sv, 2 oktober 2024, p. 6.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2025-26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 229.

De vraag die rijst waarom de genoemde bevoegdheden zijn uitgezonderd van de cautie van artikel 2.6.3 lid 1. Het uitoefenen van bevoegdheden op basis van toestemming biedt een burger en een verdachte aanzienlijk **minder rechtsbescherming** en waarborgen tegen willekeur. Wanneer onderzoek wordt uitgevoerd op basis van toestemming, hoeft immers niet te zijn voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor het uitoefenen van de betreffende bevoegdheid. Het is dan ook van groot belang dat die toestemming geïnformeerd gebeurt.

Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de toestemming **vrijwillig** en **ondubbelzinnig** moet zijn gedaan.¹⁵⁸ De wetgever heeft er niet voor gekozen om die eisen over te nemen, hoewel dat op andere punten in het wetboek **wel** is gedaan, zoals in het kader van procesafspraken (artikel 4.2.26b) en het doen van afstand van het recht op rechtsbijstand (artikel 1.4.6, lid 1). Men zou zich kunnen afvragen of kan worden gesproken van vrijwillig en ondubbelzinnig als de betrokkene niet weet wat voor doel de onderzoekshandeling dient en waar de betrokkene precies mee instemt.

Toestemming bij minderjarigen

Lid 3 van artikel 2.6.3 is nieuw en regelt de **toestemming** voor onderzoek als de betrokkene jonger is dan twaalf jaar. Een specifieke regeling voor **minderjarige betrokkenen** was er nog niet. Wel was in artikel 6.1.39 NSv vastgelegd dat bij een minderjarige verdachte toestemming, als bedoeld in artikel 2.6.3, moet worden gegeven door een ouder. Artikel 2.6.3 kan evenwel ook om slachtoffers gaan, ook dan zouden (beide) ouders toestemming moeten geven. Dat legt dit lid nu vast en dat draagt bij aan de consistentie.

Het wetsartikel voorziet in een **uitzondering**: als een ouder niet tijdig kan worden bereikt, of als de ouder wordt vermoed niet te handelen in het belang van het kind, kan het onderzoek worden gedaan zonder toestemming maar op bevel van de officier van justitie, na machtiging van de rechter-commissaris, als het belang van het onderzoek dit dringend vereist. De toets hiervoor zijn de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, met inachtneming van de belangen van het minderjarige slachtoffer, blijkens de memorie van toelichting en de algemene bepaling van artikel 2.1.3.

Volgens de memorie van toelichting kunnen redenen om te vermoeden dat de ouder niet in het belang van het kind handelt bijvoorbeeld aan de orde zijn als de ouder wordt verdacht van een strafbaar feit waar het kind slachtoffer van is, De memorie van toelichting wijst ook op de mogelijkheid 'dat de ouder iemand anders – de verdachte – de hand boven het hoofd houdt en het onderzoek frustreert door geen toestemming voor het onderzoek te geven'.

De uitzondering geldt alleen voor minderjarige **slachtoffers**. Voor *verdachten* onder de twaalf jaar 'geldt als harde regel dat het lichaamsonderzoek niet kan worden verricht als de vereiste toestemming van de ouder niet wordt gegeven'¹⁵⁹. Dat houdt volgens de memorie van toelichting 'verband met het feit dat een (verondersteld) belang bij dit onderzoek bij de verdachte – anders dan bij het slachtoffer – doorgaans niet aanwezig zal zijn. Daarbij is onderzoek aan de kleding, aan en in het lichaam van jeugdige verdachten en van voorwerpen die de jeugdige verdachte met zich meevoert mogelijk **zonder toestemming** van ouders op grond van artikel 6.1.3, lid 1, onderdelen d en e (mits is voldaan aan de toepassingscriteria

¹⁵⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 24 april 2008, nrs. 14659/04 en 16855/04 (Dorozhko en Pozharskiy/Estland); EHRM 31 oktober 2013, nr. 17416/03 (Tarasov tegen Oekraïne).

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2025-26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 201.

daarvoor). Toestemming van de ouder is dus alleen vereist voor het verrichten van anderzorgig lichaamsonderzoek.¹⁶⁰

Het onderzoeken van een minderjarig slachtoffer zonder toestemming van diens ouders is een ingrijpende maatregel. Het slachtoffer is immers geen verdachte en daar komt bij dat dit artikel ook geldt wanneer het slachtoffer **bewusteloos** is (ex artikel 2.6.4 lid 3). Daarom is het belangrijk dat hierbij waarborgen in acht worden genomen. De uitzonderingsmogelijkheid voor minderjarige slachtoffers treedt al in als de ouder niet op tijd kan worden gevonden, blijkens de memorie van toelichting. Dit doet de vraag rijzen of dit voldoende rechtvaardiging biedt om toestemming niet af te wachten, en hoe lang in die gevallen moet worden gewacht. Dit wordt gerechtvaardigd met het **veronderstelde belang van het slachtoffer** bij onderzoek ter opsporing, vervolging en berechting, maar kan, zonder nader onderzoek, van dit belang uit worden gegaan? En staat de inbreuk op de lichamelijke integriteit daartoe in verhouding? Daarnaast geldt de uitzondering dat geen toestemming van de ouder nodig is ook als kan worden vermoed dat de ouder niet in het **belang** van het kind handelt. Dit doet de vraag rijzen wat de **graad van zekerheid** is die nodig is om aan te nemen dat de ouder niet in het belang van het kind handelt en welke onderbouwing daarbij wordt verwacht. Daarmee hangt de kritiek samen die in de literatuur is gegeven op toetsing aan de beginselen **proportionaliteit** en **subsidiariteit** als voorwaarde voor het inzetten van bevoegdheden.¹⁶¹ Die voorwaarden gelden immers en bieden een waarborg die extra van belang is als de ouder terzijde wordt geschoven. De vraag is of dit voldoende waarborg biedt. Zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris zouden aan deze beginselen moeten toetsen, maar de zittingsrechter kan later enkel nog de rechtmatigheid van de toepassing van de bevoegdheid toetsen, waarbij de vraag centraal staat of de rechter-commissaris in redelijkheid tot diens oordeel omtrent de machtiging had kunnen komen en of de officier in overeenstemming met de machtiging en rechtmatig heeft bevolen. Dit is een marginale toets waarbij niet opnieuw aan de beginselen proportionaliteit en subsidiariteit wordt getoetst.

Daarnaast valt op dat er overlap is met artikel 6.1.39 NSv. De memorie van toelichting stelt dat artikel 2.6.3 lid 3 nodig is omdat artikel 6.1.39 NSv alleen over verdachten (in de zin van artikel 6.1.1 NSv, dus twaalfminners) gaat en artikel 2.6.3 ook over slachtoffers kan gaan (daarom wordt telkens het woord 'betrokkene' gebruikt).¹⁶² Aan de andere kant is artikel 6.1.39 NSv ten opzichte van artikel 2.6.3 nodig omdat artikel 6.1.39 NSv ook ziet op andere typen onderzoek dan lichaamsonderzoek. Toch rijst de vraag of deze doublure nodig is. Aangezien de toestemming voor **lichaamsonderzoek** bij minderjarige verdachten van onder de twaalf al is geregeld in artikel 2.6.3, lijkt het dat artikel kan worden verwijderd uit artikel 6.1.39 NSv. Dat artikel geldt immers óók voor verdachten dus daar is al in voorzien. In artikel 2.6.3 lid 3 is overigens voorzien in de situatie dat de betrokkene slachtoffer is van een strafbaar feit en de ouder niet tijdig kan worden bereikt of wordt vermoed niet in het belang van het kind te handelen (bijvoorbeeld omdat een van de ouders wordt verdacht van een strafbaar feit waarvan het kind het slachtoffer is). Dit is in artikel 6.1.39 NSv niet opgenomen.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 201-202.*

¹⁶¹ A.A. Franken, 'Proportionaliteit en subsidiariteit in de opsporing', *DD 2009/8*.

¹⁶² *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 201.*

Toestemming bij jeugdigen tussen de 12 en 18 jaar oud

Lid 4 wordt eveneens nieuw ingevoegd in artikel 2.6.3 en ziet op toestemming bij jeugdigen tussen de 12 en 18 jaar oud. In die gevallen geeft de jeugdige zelf toestemming, maar dit lid waarborgt dat ook de mening wordt gevraagd van de ouders. Dit lid is **facultatief geformuleerd** en ook zo bedoeld volgens de memorie van toelichting.¹⁶³ De memorie van toelichting wijst wederom op de gevallen dat ouders niet kunnen worden bereikt of worden vermoed niet in het belang van het kind te handelen. Andere voorbeelden geeft de memorie van toelichting niet. De formulering van dit lid geeft de functionaris nu veel ruimte en discretionaire bevoegdheid om zelf te bepalen de ouder(s) al dan niet te betrekken. Dat draagt het risico in zich dat dit lid een “wassen neus” wordt. Zou dit lid niet van meer sturing moeten worden voorzien?

Toestemming kan worden gevraagd door een opsporingsambtenaar

In lid 5 van artikel 2.6.3 is toegevoegd dat toestemming ook kan worden gevraagd **op verzoek** van een functionaris die bevoegd is om het bevel tot het betreffende onderzoek te geven, in plaats van alleen **door** die functionaris. Een opsporingsambtenaar kan door deze wijziging nu dus ook zelf toestemming vragen tot het verrichten van onderzoek in het lichaam, maar wel alleen nadat de officier van justitie is geraadpleegd.¹⁶⁴ Dit doet de vraag rijzen hoe dit eerdere, informeel klinkende, contact met de officier zal worden **vastgelegd** en óf dit zal worden vastgelegd. Zo niet, dan is dat later uiteraard niet te controleren en kent dit wetsartikel in wezen ingrijpende bevoegdheden toe aan een opsporingsambtenaar. Zou verslaglegging niet dwingend in het desbetreffende proces-verbaal moeten worden voorgeschreven?

Onderzoek aan lichaamsmateriaal bij toestemming

Het voorgestelde lid 7 van artikel 2.6.3 (voorheen lid 4), schrijft voor dat bij onderzoek **met toestemming** artikel 2.6.5 van overeenkomstige toepassing is. Waar dat eerst voor dat hele artikel gold, geldt dat nu alleen nog voor de eerste twee leden. Daardoor is geschrapt dat bij algemene maatregel van bestuur het lichaamsmateriaal wordt aangewezen waaraan een onderzoek als bedoeld in Titel 6.5 wordt verricht (was artikel 2.6.5, lid 3). Hierdoor kan ook onderzoek met toestemming worden verricht aan lichaamsmateriaal dat **niet** in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is aangewezen. Dit is gebeurd met het oog op mogelijke technologische ontwikkelingen. Met toestemming kan dus meer lichaamsmateriaal worden afgenomen dan bij wet is voorzien.

Dit roept vragen op met het oog op het **legaliteitsbeginsel**. De memorie van toelichting geeft hierbij aan dat als de betrokkene weloverwogen toestemming geeft, dat mogelijk moet zijn.¹⁶⁵ Daarnaast geldt altijd dat moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Volgens de memorie van toelichting zal de AMvB zo moeten worden geconcretiseerd dat de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit niet groter mag zijn dan de inbreuk die wordt gemaakt met de afname van wel aangewezen lichaamsmateriaal. Is dit, met het oog op **rechtszekerheid** en waarborgen tegen **willekeur**, wenselijk? Zou het niet beter zijn om artikel 2.6.5, lid 3, **wel** overeenkomstig van toepassing te verklaren zodat het af te nemen lichaamsmateriaal nader omschreven wordt. Bij toekomstige ontwikkelingen kan

¹⁶³ Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 203-204.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 205.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 205.

de algemene maatregel van bestuur worden aangepast. Dit komt de **voorzienbaarheid** van de gevolgen van de toestemming ten goede, zodat eerder gezegd kan worden dat de betrokkene daadwerkelijk voldoende is ingelicht over het mogelijke latere gebruik van het materiaal en aan die instemming gehouden mag worden.

4.4.2 Lichaamsonderzoek bij bewusteloze personen - artikel 2.6.4a

Lichaamsonderzoek bij bewusteloze slachtoffers zonder toestemming

Afdeling 6.1.3a, bestaande uit artikel 2.6.4a, wordt nieuw ingevoegd. Met deze wijziging wordt een regeling geïntroduceerd voor het verrichten van lichaamsonderzoek bij **bewusteloze** personen. Artikel 2.6.4a lid 1 stelt dat wanneer is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor het uitoefenen van een bevoegdheid tot het doen van het onderzoek zoals bedoeld in hoofdstuk 6 (boek 2), dit **ook** op een bewusteloos persoon kan worden gedaan, mits het belang van het onderzoek dit **dringend vereist**.

Volgens lid 2 kan onderzoek dat **alleen met toestemming** van de betrokkene kan worden verricht, **ook bij een bewusteloos persoon** worden verricht als het **belang van het onderzoek dat dringend vereist**, de betrokkene **slachtoffer** is en er geen concrete aanwijzingen zijn dat het slachtoffer geen vervolging wenst. Ten aanzien van een bewusteloze **verdachte** mag onderzoek waarvoor toestemming nodig is, dus **niet** worden verricht.

Voor ingrijpend onderzoek, zoals onderzoek in het lichaam, bij een bewusteloos slachtoffer is een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Net als bij toestemming bij minderjarige slachtoffers, mag volgens de memorie van toelichting dan in beginsel worden **verondersteld** dat het slachtoffer **belang** heeft bij het verrichten van onderzoek, en de vervolging en bestrafing van de verdachte. Dit belang wordt verondersteld aanwezig te zijn tenzij er sprake is van contra-indicaties. Die kunnen, volgens de memorie van toelichting, blijken uit verklaringen van het slachtoffer zelf toen die nog bij kennis was, of van (een) naaste(n).¹⁶⁶ Als de officier van justitie of rechter-commissaris het vermoeden heeft dat deze naaste niet in het belang van het slachtoffer verklaart, hoeft geen rekening te worden gehouden met diens verklaring. Als de naaste niet op tijd kon worden bereikt, wordt die zo snel mogelijk ná het verrichten van het onderzoek op de hoogte gesteld.

Dit is een zeer **ingrijpende bevoegdheid**. Het toestaan van onderzoek dat alleen met toestemming kan bij een bewusteloos slachtoffer levert, ook met een bevel van de officier van justitie en een machtiging van de rechter-commissaris, een ernstige inbreuk op diens lichamelijke integriteit op – waarvan de ernst afhangt van het type onderzoek dat wordt verricht. Dit doet de vraag rijzen of slachtoffers inderdaad bereid zijn dit op te geven voor het doel van opsporing, vervolging en berechting, zoals de memorie van toelichting stelt, en of dit geen **dubbel slachtofferschap** oplevert. Over het eventueel dwingen tot het verrichten van onderzoek in het lichaam is eerder overwogen dat dit een te vergaande inbreuk op de positie van het slachtoffer zou opleveren.¹⁶⁷ De memorie van toelichting stelt dat dit standpunt nog wordt onderschreven maar dat dit een andere situatie is, waarbij het onduidelijk is of het slachtoffer toestemming zou geven of niet. De vraag is of deze argumentatie overtuigend is en of niet de regel zou moeten gelden: bij twijfel **niet** doen.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 208-209.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26983, nr. 3 (MvT), p. 28; Kamerstukken II 2007/08, 31241, nr. 3, p. 6.

Informatievoorziening van de (voorheen) bewusteloze betrokkene

Het vierde lid van artikel 2.6.4a stelt dat zodra dat mogelijk is, de betrokkene van het onderzoek op de hoogte wordt gesteld als het belang van het onderzoek dat toelaat. De zinsnede ‘zodra (...) het belang van het onderzoek dat toelaat’ roept vragen op. Dit is vrijblijvend geformuleerd en geeft weinig handvatten voor deze informatievoorziening. De vraag rijst of de betrokkene hier niet over geïnformeerd zou moeten worden zodra dit **redelijkerwijs mogelijk** is, zoals in de memorie van toelichting ook wordt opgemerkt (‘in feite: zodra hij weer bij bewustzijn is’),¹⁶⁸ zeker als het een slachtoffer en geen verdachte betreft. Een betrokkene die niet bewusteloos is, zou het immers ook weten als onderzoek op hem wordt uitgevoerd. Volgens de memorie van toelichting heeft artikel 2.6.2, dat voorschrijft dat een groot deel van de lichaamsbevoegdheden alleen kan worden uitgeoefend tegen een verdachte die is opgehouden voor onderzoek of **in verzekering of voorlopige hechtenis** is gesteld, geen betrekking op het bepaalde in artikel 2.6.4a. Soms is vrijheidsbeneming immers **uitgesteld** vanwege de ziekenhuisopname van de verdachte. Er moet dan wel zijn voldaan aan de **voorwaarden om de verdachte aan te mogen houden** (verdenkingscriterium/verdachtebegrip). Dit blijkt niet direct duidelijk (expliciet) uit de wet, zonder lezing van de memorie van toelichting, zou dat niet moeten worden verduidelijkt?

4.4.3 Onderzoek in het lichaam

Op grond van artikel 2.6.8, vierde lid, kan een verdachte op bevel van de officier van justitie in een observatiecel worden geplaatst, als ‘de verdachte zich tegen het onderzoek in het lichaam verzet of dat aanwijzingen bestaan dat hij voorwerpen of sporen van een strafbaar feit in zijn lichaam draagt die niet met behulp van een onderzoek in het lichaam kunnen worden verwijderd of die niet kunnen worden verwijderd zonder negatieve gevolgen voor de veiligheid of de gezondheid van de verdachte of zonder risico op beschadiging van de voorwerpen of sporen’.

In dit artikel is ‘**dat onderzoek uitwijst** dat hij voorwerpen of sporen van een strafbaar feit in zijn lichaam draagt (...)’ vervangen door ‘**aanwijzingen bestaan** dat (...)’. Dit is een aanzienlijk **lagere toets** en biedt daarmee minder rechtsbescherming aan de verdachte. Deze aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld worden afgeleid uit een getuigenverklaring, een verklaring van de verdachte zelf, of de waarneming van een opsporingsambtenaar. Vanwege de grote mate van ingrijpendheid van het middel moeten die aanwijzingen voldoende concreet zijn. Wederom is dit aan de officier van justitie, waarbij niet blijkt van de mogelijkheid tot controle door een rechter(-commissaris).

4.4.4 Overige onderzoeken met betrekking tot het lichaam

Het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter identiteitsvaststelling

Artikel 2.6.9 ziet op het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter vaststelling van de identiteit. Aan lid 5 van dit artikel is toegevoegd dat de verdachte op de hoogte moet worden gesteld als diens vingerafdrukken of gezichtsopnamen op ‘**andere wijze**’ worden genomen als de verdachte zich hiertegen verzet. In vergelijkbare wetsbepalingen (bijvoorbeeld

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 211.

artikel 2.6.13, lid 3) wordt hierbij duidelijk dat het gaat om het gebruik van materiaal dat van een inbeslaggenomen voorwerp is verkregen. Mogelijk wordt dat in deze bepaling niet bedoeld, met het oog op het doel van identiteitsvaststelling. Wat wel wordt bedoeld blijft evenwel onduidelijk. Vingerafdrukken en gezichtsopnamen lijken op grond van deze bepaling **heimelijk** van de verdachte te kunnen worden verkregen, maar dit is niet geëxpliciteerd, zoals bijvoorbeeld in artikel 2.6.12, lid 2.

Lid 6 wordt nieuw toegevoegd en stelt dat de gezichtsopnamen en vingerafdrukken die op grond van dit artikel zijn genomen, waarvan het doel **identificatie** is, **ook** kunnen worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten **en** voor het vaststellen van de identiteit van een **overleden persoon**. Dit verbreedt het doel van dit wetsartikel aanzienlijk zonder aanvullende voorwaarden, wat de bevoegdheid beduidend ingrijpender maakt. Deze gegevens zullen immers worden bewaard in databanken en kunnen veel breder worden gebruikt dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verzameld. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar consultatieadvies uiteengezet dat dit **niet conform EU-recht** is omdat ontbreekt dat moet worden afgewogen of dit ‘strikt noodzakelijk’ is. Hierop is in de memorie van toelichting gereageerd dat dit wetsartikel EU-conform **kan** worden toegepast omdat het lid niet dwingend maar **facultatief** is geformuleerd. Dit doet de vraag rijzen of het wenselijk is dat de bepaling EU-conform **kan** worden uitgelegd, of dat het beter zou zijn als de bepaling al EU-conform **is**. De memorie van toelichting onderbouwt niet waarom de noodzakelijkheidstoets niet is geïncludeerd maar geeft aan dat bij de Tweede Aanvullingswet zal worden onderzocht en, en zo ja, op welke wijze de regeling moet worden aangepast om te voldoen aan het EU-recht.¹⁶⁹

Het nemen van maten en het maken van opnamen van de verdachte.

Afdeling 6.5.3 bestaat uit artikel 2.6.12 t/m 2.6.15 en wordt volledig opnieuw vastgesteld. De naam van de afdeling is gewijzigd (was: het maken van beeldopnamen, het opmeten van lichaamsmaten en het nemen van lichaamsafdrukken, -haar en -materiaal). Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.6.12 biedt nu een specifieke regeling voor het **maken van opnamen** van de verdachte **buiten diens medeweten**. Dit viel ook onder het vorige lid 2 maar niet expliciet en onder minder stringente voorwaarden. Dit was ‘**belang van het onderzoek**’ en wordt nu ‘**zwaarwegende redenen**’. Deze ‘zwaarwegende redenen’ worden in het wetsartikel nu niet verder gedefinieerd. Volgens de memorie van toelichting ‘past het benoemen van dergelijke redenen beter in de memorie van toelichting en is het aan de officier van justitie om te bepalen of zich een zwaarwegende reden voordoet om heimelijk beeld- of geluidsopnamen van de verdachte te vervaardigen.’¹⁷⁰

De memorie van toelichting **formuleert** hierbij evenwel **geen zwaarwegende redenen** als voorbeeld om **heimelijk beeld- en/of geluidsopnamen** te maken. Enkel wordt herhaald wat in het oude artikel stond: het belang van het onderzoek, de verdachte verzet zich of is vermist. Die redenen zijn niet zonder meer ook toepasbaar op het huidige tweede lid: ‘het belang van het onderzoek’, waarnaar wordt verwezen, een andere standaard dan ‘zwaarwegende redenen’, en als de verdachte vermist is kunnen opnames ook niet heimelijk worden gemaakt. Het maken van beeld- en geluidsopnamen van verdachten op vrije voet kan al worden gebaseerd

¹⁶⁹ Zie hierover ook Hoofdstuk 3, par. 3.4.2.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 220-221.*

op de algemene bevoegdheid van artikel 2.1.9.¹⁷¹ Het blijft dan ook onduidelijk wat deze standaard in dit geval precies inhoudt en wanneer de officier kan stellen dat er zwaarwegende redenen zijn.

Onderzoek ten aanzien van fysieke eigenschappen

Op grond van artikel 2.6.15 kan een verdachte worden bevolen om een bepaalde tekst op te schrijven of bepaalde gedragingen te verrichten. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft over dit artikel opgemerkt dat het mogelijk spanning oplevert met het recht van de verdachte om niet mee te hoeven werken aan zijn eigen veroordeling (het nemo-teneturbeginsel), om de verdachte te vragen gedragingen uit te voeren, nu dat volgens hen niet zonder meer materiaal is dat van de wil van de verdachte **onafhankelijk** is. De wetgever stelt zich in de memorie van toelichting van het nieuwe wetboek op het standpunt dat spraakopnames volgens het EHRM *wilsonafhankelijk* materiaal zijn.¹⁷² Vaste rechtspraak van het EHRM is dat het nemo-tenetur-beginsel vooral inhoudt dat een verdachte het recht heeft om te zwijgen als deze dat wil. Het privilege ziet inderdaad niet op ‘the use in criminal proceedings of materials obtained from an accused through methods of coercion when these materials have an existence independent of his or her will.’¹⁷³ Denk aan ‘blood, hair or other physical or objective specimens’.

Hoewel het EHRM zich over handschriften en de manier van lopen van een verdachte nog niet heeft uitgelaten, gaat de memorie van toelichting ervan uit dat ook dat *wilsonafhankelijk* materiaal is. Hierbij wordt verwezen naar de EHRM-uitspraak inzake P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk. Daarin is door het EHRM overwogen dat een ‘voice sample’ soortgelijk is aan het voormelde materiaal. In die zaak waren evenwel **heimelijke** opnamen van de klagers gemaakt en werden zij dus niet gedwongen te spreken ten behoeve van het onderzoek. Het is dus niet gezegd dat ook de **verplichte medewerking** aan deze onderzoekshandelingen door de verdachte inderdaad geen schending van het nemo-teneturbeginsel zal inhouden.

Een vraag die hierbij rijst is wat als de verdachte niet meewerkt. Er zijn auteurs die een benadering van de EHRM-rechtspraak voorstellen die ervan uitgaat dat niet het **bestaan** van het materiaal maar de **verkrijging** ervan onafhankelijk van de wil van de verdachte moet zijn.¹⁷⁴ Hoewel het **bestaan** van een specifiek loopje of een handschrift **niet van de wil** van de verdachte **afhankelijk** is, is het **uitvoeren**, en daarmee **verkrijgen** daarvan dat zeker **wel** – anders dan een vinger- of handpalmafdruck.¹⁷⁵ In ieder geval een deel van het materiaal dat is omschreven in dit artikel kan niet worden verkregen met passief ondergaan en dulden. Hoe wordt met een weigering om mee te werken omgegaan? Een verdachte kan met **proportioneel geweld** wellicht nog wel worden verplicht tot sub c of d, zoals bij vingerontgrendeling¹⁷⁶

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2025-26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 198.

¹⁷² *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 497, met verwijzing naar (EHRM 25 september 2001, par. 80 (P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk).

¹⁷³ EHRM 4 oktober 2022, nr. 58342/15 (De Lege t. Nederland), par. 75.

¹⁷⁴ Commissie-Koops 2018, p. 105.

¹⁷⁵ Zie bijvoorbeeld L. Stevens, *Het nemo-teneturbeginsel in strafzaken: van zwijgrecht tot containerbegrip* (diss. Tilburg), Tilburg 2005, p. 117; S.L.T.J. Ligthart, ‘Nemo tenetur: naar de ontwikkeling van een nationaal theoretisch beginsel’, *Themis* 2023/2, p. 110.

¹⁷⁶ HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202.

maar bij a of b is dat onmogelijk. Door sommige auteurs wordt dergelijke informatie zoals een loop, schrijf- of spraaktest dan ook **wel** onder het nemo-teneturbeginsel geplaatst.¹⁷⁷

Praktisch gezien kan hieromheen worden gewerkt door onderzoek te doen aan de hand van **al bestaand materiaal** dat mag worden vergaard op grond van de algemene bevoegdheid van artikel 2.1.9 NSv. Daar is, net als in het voorgestelde artikel 2.6.12, niet specifiek in voorzien. Dat heeft met het oog op de subsidiariteit zelfs de voorkeur (anders dan in het geval van DNA of vinger-/handpalmafdrukken). Daarnaast voorziet het voorgestelde lid 2 in de mogelijkheid de verdachte iets te laten doen zonder dat de verdachte ervan op de hoogte wordt gesteld dat die is om de waarheid aan het licht te brengen. Toch is voor te stellen dat een verdachte weigert en een opsporingsambtenaar wel graag teweeg wil brengen dat de verdachte meewerkt. Bijvoorbeeld omdat er niet al bestaand materiaal is, of de opsporingsambtenaar om een andere reden medewerking verlangt, en/of omdat de verdachte wel vermoed dat het is om de waarheid aan het licht te brengen. Dit bergt het **risico** in zich dat te veel **dwang** en geweld zal worden gebruikt.

Ook als de verdachte niet onder druk zal worden gezet om het gevraagde materiaal te produceren, rijst de vraag of het niet meewerken een misdrijf ex artikel 184 Sr oplevert en of dit spanning oplevert met artikel 6 EVRM. Over het algemeen ziet het EHRM het bestraffen (zeker als strafbaar feit) van het niet willen verklaren of overleggen van documenten, als schending van het nemo-teneturbeginsel.¹⁷⁸ Slechts het bestraffen van het niet willen geven van eenvoudige, afgebakende informatie, met een kleine boete, door een auto-eigenaar, wordt getolereerd. Artikel 184 Sr constitueert een strafbaar feit en kan zelfs met een gevangenisstraf (van drie maanden) worden bestraft.

DNA-verwantschapsonderzoek

Artikel 2.6.18 regelt het doen van DNA-verwantschapsonderzoek. In lid 5 van artikel 2.6.18 is een persoon 'die wordt vermoed slachtoffer te zijn' vervangen door 'slachtoffer'. Volgens de memorie van toelichting beoogt dit **geen inhoudelijke wijziging**, maar een erkenning van het slachtofferschap, ook als het juridisch (nog) niet is komen vast te staan. De wetgever merkt hierbij op dat er uiteraard wel een verdenking moet zijn voor het uitoefenen van deze bevoegdheid. Deze **vereiste verdenking** staat nu niet in de wetsbepaling. Ten behoeve van de duidelijkheid zou dit goed kunnen zijn.

Daarnaast is toegevoegd dat van een als gevolg van misdrijf geboren kind lichaamsmateriaal kan worden afgenomen voor een verwantschapsonderzoek. De baby wordt dan niet gezien als slachtoffer (diens moeder wel). Met toestemming van de ouder kon dit al op grond van artikel 2.6.3 lid 3 NSv, maar op grond van dit lid kan het ook zonder toestemming. Dat geldt overigens ook voor het afnemen van lichaamsmateriaal van een minderjarig slachtoffer. In beide gevallen doet dit de vraag rijzen of het niet **te ingrijpend** is om het minderjarige slachtoffer of haar kind te **bevelen lichaamsmateriaal af te staan** ten behoeve van de opsporing als het slachtoffer dat zelf niet wil.

¹⁷⁷ Zie bijvoorbeeld S.L.T.J. Ligthart, 'Nemo tenetur: naar de ontwikkeling van een nationaal theoretisch beginsel', *Themis* 2023/2, p. 110.

¹⁷⁸ EHRM 25 februari 1993, nr. 10828/84 (Funke/Frankrijk); EHRM 3 mei 2001, nr. 31827/96 (J.B./Zwitserland).

4.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

- De strafvorderlijke gegevensverwerking krijgt toch een plaats in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (artikel 2.1.18, 2.1.19, 2.1.20, 2.1.21, 2.6.5, 2.6.9, 2.6.17, 2.8.14 en 6.5.13).¹⁷⁹

4.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Volgens de memorie van toelichting heeft artikel 2.6.2, dat voorschrijft dat een groot deel van de lichaamsbevoegdheden alleen kan worden uitgeoefend tegen een verdachte die is opgehouden voor onderzoek of in verzekering of voorlopige hechtenis is gesteld, geen betrekking op het bepaalde in artikel 2.6.4a. Soms is vrijheidsbeneming immers uitgesteld vanwege de ziekenhuisopname van de verdachte. Er moet dan wel zijn voldaan aan de voorwaarden om de verdachte aan te mogen houden (verdenkingscriterium/verdachtebegrip). Dit blijkt niet direct duidelijk uit de wet, zonder lezing van de memorie van toelichting, is het wenselijk dit te verduidelijken?
- De vraag die rijst is waarom de genoemde bevoegdheden zijn uitgezonderd van de cautie van artikel 2.6.3 lid 1.
- Waarom zijn de EHRM-eisen van **vrijwilligheid** en **ondubbelzinnigheid** bij het geven van toestemming niet overgenomen?
- Rechtvaardigt het veronderstelde belang van het minderjarige slachtoffer bij onderzoek het niet afwachten van de toestemming van diens ouder(s)?
- Wat is de vereiste mate van zekerheid om te kunnen concluderen dat de ouder niet in het belang van het kind handelt in artikel 2.6.3 lid 3?
- Zou artikel 2.6.3 lid 4 niet minder facultatief moeten worden vormgegeven?
- Zou **verslaglegging** over het verzoek als bedoeld in artikel 2.6.3 lid 5 dwingend in het desbetreffende proces-verbaal moeten worden voorgeschreven?
- Zou het niet beter zijn om artikel 2.6.5, lid 3, **wel** overeenkomstig van toepassing te verklaren zodat het af te nemen lichaamsmateriaal nader omschreven wordt?
- Bij bewusteloze **slachtoffers** kunnen onderzoekshandelingen die alleen met toestemming kunnen worden verricht, onder voorwaarden, toch worden verricht vanwege het veronderstelde belang dat zij daarbij hebben. Dit doet de vraag rijzen of slachtoffers inderdaad bereid zijn dit op te geven voor het doel van opsporing, vervolging en berechting, zoals de memorie van toelichting stelt, en of dit geen dubbel slachtofferschap oplevert.
- Is het wenselijk artikelen 2.6.6 en 2.6.7 over (handelingen rondom) onderzoek aan kleding en voorwerpen en onderzoek aan het lichaam, van meer waarborgen te voorzien, in geval dit onderzoek bij **derden** betreft?
- Is het wenselijk de **toets** in artikel 2.6.8 voor onderzoek aan het lichaam te **verlagen**, zoals voorgesteld?
- Wat wordt bedoeld met de verkrijging op '**andere wijze**' zoals bedoeld in artikel 2.6.9, lid 5?
- Is het niet beter om in artikel 2.6.9, lid 6 de **noodzakelijkheidstoets**, conform EU-recht en zoals voorgesteld door de Autoriteit Persoonsgegevens, **wel** op te nemen?
- Wat zijn '**zwaarwegende redenen**' om opnamen van verdachten te maken buiten hun medeweten zoals bedoeld in artikel 2.6.12?

¹⁷⁹ Zie daarover nader [Hoofdstuk 3](#).

Voorgestelde vragen (vervolg):

- Kan met betrekking tot artikel 2.6.15 nader worden ingegaan op het uitgangspunt dat ondanks het beginsel dat iemand niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling, toch **verplicht** kan worden een **tekst op te schrijven of uit te spreken** of een bepaalde lichaamshouding aan te nemen of zich op een bepaalde wijze te bewegen?
- Waarom staat de vereiste verdenking niet in artikel 2.6.18, nu een persoon 'die wordt vermoed slachtoffer te zijn' vervangen is door 'slachtoffer'? De huidige formulering kan verwarren en lijkt te vragen dat een misdrijf al in rechte is komen vast te staan.
- Is het wenselijk dat op grond van artikel 2.6.18 zonder toestemming van het slachtoffer lichaamsmateriaal kan worden afgenomen van haar kind ten behoeve van een verwantschaps-onderzoek?

5 Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening

Penvoerders: M.J. Dubelaar & S.M.A. Lestrade

Meelezer: S. Meijer & J.M.W. Lindeman

Dit onderdeel van de Eerste Aanvullingswet gaat over de instrumenten ter buitengerechtelijke afdoening. Het betreft de strafbeschikking, het voorwaardelijk sepot, de transactie en de ontnemingschikking. Dit zijn allemaal afdoeningsmodaliteiten waarmee het OM strafzaken in beginsel kan afhandelen zonder tussenkomst van een rechter.¹⁸⁰ Deze vormen van afdoening moeten dan ook worden onderscheiden van het instrument procesafspraken waaraan hiervoor reeds aandacht is besteed.¹⁸¹ Procesafspraken hebben betrekking op zaken die al onder de rechter zijn of die – gelet op de voorgenomen strafeis of de maximale straf op het delict – door de rechter moeten worden behandeld.¹⁸² Dit instrument is dus niet ‘buitengerechtelijk’.

Het idee achter de regeling van de buitengerechtelijke afdoening is dat lichtere strafzaken ook buiten de rechter om kunnen worden afgedaan. De verdachte die instemt met de buitengerechtelijke afdoeningswijze blijft dan een openbare berechting bespaard. Buitengerechtelijke afdoening is ook sneller en goedkoper dan een volledig opgetuigde procedure voor de rechter.¹⁸³ Echter, buitengerechtelijke afdoening heeft ook nadelen, onder meer gelegen in het gebrek aan openbaarheid¹⁸⁴ en de minder stevige procedurele waarborgen waardoor de rechten en belangen van slachtoffers¹⁸⁵ en verdachten¹⁸⁶ onder druk kunnen komen te staan. De buitengerechtelijke afdoening is dan ook veelvuldig onderwerp van debat, zowel in uw Kamer als onder strafrechtsjuristen.

De buitengerechtelijke afdoening is geregeld in Boek 3, het boek dat gaat over de vervolgingsbeslissing. In onze rapportage bij de eerste vaststellingswet over Boek 3 merkten wij op dat het kabinet aan de bestaande praktijk van de vervolgingsbeslissingen niets wezenlijks beoogt te veranderen.¹⁸⁷ Tegelijkertijd worden er in de Aanvullingswet wel degelijk belangrijke nieuwe elementen geïntroduceerd. De voorgestelde regeling is weliswaar vrij technisch van aard, maar roept toch principiële vragen op over de wijze waarop we in Nederland de buitengerechtelijke afdoening willen inzetten. Wij signaleren dat een aantal van die vragen tot dusver onbeantwoord is gebleven en de verhouding tussen de verschillende instrumenten – en

¹⁸⁰ Althans als het transactiebedrag of de ontnemingschikking niet boven een bepaald bedrag uitkomt.

¹⁸¹ Zie nader [Hoofdstuk 2](#).

¹⁸² Indien de OvJ bijvoorbeeld meent dat een vrijheidsstraf in een concrete zaak de aangewezen sanctie is, dan moet hij de zaak ook bij de rechter aanbrenge om dat doel te kunnen verwezenlijken, en kan hij de zaak niet buitengerechtelijk afdoen aangezien vrijheidsstraffen niet kunnen worden opgelegd door een OvJ.

¹⁸³ D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, WODC 2018, p. 7-8; F. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking?', *NJB* 2017/310, p. 1.

¹⁸⁴ M. Otte, 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak', *Ars Aequi* 2019, p. 182.

¹⁸⁵ *Reactie Slachtoffer Hulp Nederland inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering)*, 11 september 2024, p. 8.

¹⁸⁶ *Beschikt en Gewogen 2014, Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen 2017, Beproefd verzet 2017, Buiten de rechter OM 2022*.

¹⁸⁷ J.M.W. Lindeman & L. van Lent, *Inhoudelijke rapportage Boek 3: Beslissingen over vervolging*, Kamerstuk II 36327.

de voorwaarden die in dat verband gelden – nog nadere doordinking behoeft. De praktijk heeft zich op bepaalde onderdelen ook verder ontwikkeld dan uit de memorie van toelichting naar voren komt. Dat vormt ons inziens aanleiding voor uw Kamer om met extra alertheid naar deze thematiek te kijken en de samenhang tussen de verschillende afdoeningsmodaliteiten uitdrukkelijk te beschouwen.

5.1 Regeling op hoofdlijnen

In 2021 is reeds een conceptwetsvoorstel in consultatie is gegeven tot wijziging van de buitengerechtelijke afdoening in het huidige Sv naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening.¹⁸⁸ Deze regeling is destijds kritisch ontvangen, vanwege de onnodige complexiteit ervan.¹⁸⁹ De regering heeft er uiteindelijk voor gekozen om de in dat conceptwetsvoorstel voorgestelde regeling in het aanvullende spoor in te passen in het wetgevingsproces voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De in de zogenoemde Eerste Vaststellingswet opgenomen regeling voor de strafbeschikking is daarom ongewijzigd ten opzichte van de regeling in het huidige Wetboek van Strafvordering, maar in de memorie van toelichting bij de Eerste Vaststellingswet is al aangekondigd dat er in het aanvullende spoor een nieuw voorstel zou komen.¹⁹⁰ Ook werd in de Eerste Vaststellingswet al ruimte gereserveerd voor een regeling over de transactie, de hoge transactie en de ontnemingsschikking. De Eerste Aanvullingswet bevat nu de relevante voorstellen op dit terrein. De regering heeft daarbij ook de adviezen betrokken die waren gegeven in de consultatieronde met betrekking tot het hiervoor al genoemde conceptwetsvoorstel.

Zoals hierna zal volgen, wordt ten aanzien van de **transactie** voorzien in enkele beperkingen en wordt bij hoge transactiebedragen en hoge ontnemingsschikkingen een **rechterlijke toetsing** ingevoerd. Ook maakt de voorgestelde regeling het mogelijk bij een **strafbeschikking voorwaardelijke straffen** op te leggen (een straf die ten uitvoer wordt gelegd als iemand zich niet aan de voorwaarden houdt) en daartoe wordt tevens voorzien in een **omzettingsprocedure**. Hieronder worden achtereenvolgens de regelingen inzake de strafbeschikking, het voorwaardelijk sepot, de transactie en de ontnemingsschikking op hoofdlijnen uiteengezet.

5.1.1 Strafbeschikking

De artikelen 3.3.1-3.3.6 regelen de **strafbeschikking** waarin de OvJ zelfstandig (buiten de rechter om) een straf kan opleggen, die onherroepelijk wordt indien de verdachte niet in verzet gaat. Net als in het huidige wetboek kan de OvJ kan bij een **overtreding** of een **misdrijf** waarop **niet meer dan zes jaar gevangenisstraf** is gesteld een strafbeschikking uitvaardigen indien **buiten redelijke twijfel** staat dat de verdachte een **strafbaar feit** heeft **begaan**. Met het uitvaardigen van de strafbeschikking is ook sprake van **schuldvaststelling** door de OvJ.

¹⁸⁸ Zie https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

¹⁸⁹ T.M. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen', *DD* 2022/29, p. 1-16.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 804-805.

De officier van justitie (OvJ) kan de volgende straffen en maatregelen opleggen: een taakstraf van maximaal honderdtachtig uur; een geldboete; inbeslaggenomen voorwerpen verbeurd verklaren; onttrekking aan het verkeer; vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens; de verplichting tot betaling aan de Staat van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer en ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen voor maximaal zes maanden (artikel 3.3.1). Hij kan geen vrijheidsbenemende straf opleggen. Dat laatste is voorbehouden aan de rechter. De in de huidige wet bestaande mogelijkheid om bij **strafbeschikking een aanwijzing te geven ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, vervalt** in de voorgestelde regeling.

Als het OM via een strafbeschikking een taakstraf, rijontzegging of bijzondere voorwaarden oplegt, moet hij de verdachte eerst **horen** en bezien of de verdachte bereid is de straf of de voorwaarden te accepteren (artikel 3.3.4 lid 1). Zonder die instemming kan in deze gevallen geen strafbeschikking worden opgelegd. Als het gaat om een geldboete, schadevergoedingsmaatregel of de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen die afzonderlijk of gezamenlijk een waarde beslaan van meer dan 2.000 euro is een extra waarborg ingebouwd en moet de verdachte eerst worden gehoord met **bijstand van een advocaat** (artikel 3.3.4 lid 2). Bij een strafbeschikking met een geldboete, een schadevergoedingsmaatregel of de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen die niet hoger is dan 2.000 euro hoeft de verdachte niet te worden gehoord.

Een **belangrijke nieuwe component** van de voorgestelde regeling is de zogenoemde voorwaardelijke strafbeschikking. De OvJ kan onder de voorgestelde regeling ook een **voorwaardelijke straf** opleggen: een taakstraf, geldboete of rijontzegging hoeft dan niet direct uitgevoerd te worden, zolang iemand zich aan voorwaarden houdt. Daarbij kan de OvJ dan een **proeftijd** vaststellen van maximaal één jaar (artikel 3.3.1a). Ook kan de OvJ blijkens artikel 3.3.1b **bijzondere voorwaarden** stellen, zoals een contactverbod.¹⁹¹ De strafbeschikking moet duidelijk vermelden voor welke gedraging de straf of maatregel wordt uitgereikt en eventuele voorwaarden benoemen. Ook moet worden opgenomen hoe de verdachte verzet kan instellen en wat de gevolgen zijn als hij dat niet doet (artikel 3.3.1d). De introductie van de mogelijkheid om via de strafbeschikking ook voorwaardelijke straffen op te leggen moet bijdragen aan een evenwichtige zaakverdeling tussen OM en rechter. Zonder deze modaliteit zou immers het gevolg zijn 'dat lichtere zaken die een voorwaardelijke straf indiceren voor de rechter komen, terwijl wat zwaardere zaken die een onvoorwaardelijke straf indiceren door de OvJ zelf worden afgedaan'.¹⁹² Deze 'inconsistentie' in de regeling wordt nu verholpen. Daarmee komt de voorgestelde regeling ook tegemoet aan een in de praktijk levende behoefte. Indien de verdachte de voorwaarden van de voorwaardelijke strafbeschikking overtreedt of de tenuitvoerlegging niet volledig heeft kunnen plaatsvinden, dan kan het OM daar consequenties aan verbinden via een zogeheten 'omzettingsprocedure'. Dan kan bijvoorbeeld de oorspronkelijk opgelegde taakstraf worden omgezet naar een geldboete of een gevangenisstraf. Dit laatste kan alleen met medewerking van de rechter. Daarvoor is nu een procedure in het leven geroepen. Deze zogenoemde **omzettingsprocedure** is geregeld in de artikelen

¹⁹¹ Als bijzondere voorwaarde kan ook worden opgelegd: een locatieverbod, meldplicht, alcoholverbod, behandelverplichting of de plicht om schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer te bepalen

¹⁹² *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 42.*

7.2.8a tot en met 7.2.8c en 7.2.10. Er zijn twee mogelijkheden: de OvJ kan de voorwaarden zelf wijzigen of hij schakelt de rechter in. Zelf wijzigen kan de OvJ bijvoorbeeld door de proeftijd te verlengen of een voorwaardelijke straf om te zetten naar een onvoorwaardelijke straf of een onbetaalde geldboete om te zetten naar een taakstraf. Bij dat laatste moet de veroordeelde eerst worden gehoord (artikel 7.2.8a). De OvJ kan ook de rechtbank inschakelen om te vorderen dat deze strafbeschikking wijzigt (artikel 7.2.8c). Dat is aan de orde als de OvJ het ernstige vermoeden heeft dat de algemene voorwaarde van een voorwaardelijke strafbeschikking is geschonden (dus de veroordeelde een nieuw strafbaar feit heeft begaan, zie artikel 7.2.8b) of wanneer de OvJ een vrijheidsbenemende sanctie dan wel vervangende hechtenis wil vorderen (artikel 7.2.8c lid 1). Dan moet daar een rechter aan te pas komen. Artikel 7.2.8c regelt vervolgens de verdere procedure bij de rechtbank. De rechtbank beoordeelt eerst of de oorspronkelijke strafbeschikking op een **toereikende schuldvaststelling** berust. Is dat niet het geval, dan wordt de vordering afgewezen en de strafbeschikking vernietigd. Bij toewijzing legt de rechtbank zelf een passende straf op voor het feit waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd, waarbij ook gevangenisstraf of hechtenis van maximaal drie maanden mogelijk is (artikel 7.2.8c lid 3).

Artikel 7.2.10 regelt de **bezwaarschriftprocedure** voor de veroordeelde die het niet eens is met een wijziging van zijn strafbeschikking door de OvJ. De veroordeelde kan binnen twee weken na bekendmaking van de gewijzigde strafbeschikking een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de bevoegde rechtbank. De rechtbank toetst of de wijziging voldoet aan de wettelijke voorwaarden, en daarna of de opgelegde wijziging een passende bestraffing oplevert. Is niet aan de voorwaarden voldaan, dan wordt het bezwaar gegrond verklaard en de beschikking vernietigd. Is wel aan de voorwaarden voldaan, maar acht de rechtbank de straf niet passend, dan vernietigt zij de beschikking alsnog en legt zij zelf een passende straf op. Acht de rechtbank de straf wél passend, dan wordt het bezwaar ongegrond verklaard. In de bezwaarschriftprocedure staat de **schuldvaststelling** waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust **niet meer ter discussie**; de verdachte heeft tegen die strafbeschikking immers geen verzet ingesteld. Alleen de beslissing van de OvJ tot wijziging van de straf of maatregel staat centraal.

5.1.2 Voorwaardelijk sepot

Artikel 3.4.1 voorziet in de mogelijkheid van een **voorwaardelijk sepot**. De OvJ kan besluiten af te zien van vervolging onder de **algemene voorwaarde** dat iemand geen nieuwe strafbare feiten pleegt. De proeftijd hiervoor mag maximaal één jaar beslaan. Het is onder de voorgestelde regeling niet langer mogelijk om bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld rondom gedrag of compliance aan het sepot te verbinden. Indien het OM dat nastreeft dan moet de strafbeschikking of transactie worden benut, maar dat kan alleen voor strafbare feiten met een strafbedreiging van maximaal zes jaar.

5.1.3 Transactie

Titel 4.2 regelt de **transactie**. Door het aanvaarden van een transactieaanbod kan een verdachte voorkomen dat hij wordt vervolgd en de zaak op een openbare terechtzitting wordt berecht. Daarvoor is dan wel een tegenprestatie vereist, bijvoorbeeld in de vorm van betaling

van een geldbedrag of het verrichten van een taakstraf. De transactie lijkt op de strafbeschikking, maar heeft een andere juridische grondslag. Bij de strafbeschikking gaat het om schuldvaststelling en vervolging, terwijl het bij de transactie gaat om het voorkomen van de vervolging door het vervullen van voorwaarden. Meer dan de strafbeschikking, is de transactie gebaseerd op overeenstemming. Het is met andere woorden, een consensuele afdoeningswijze. Er vindt in het kader van de transactie ook geen formele schuldvaststelling plaats.

Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening stuurde de wetgever er nog op aan dat de transactie – tot dan de belangrijkste wijze van buitengerechtelijke afdoening in strafzaken – in zijn geheel zou worden vervangen door de strafbeschikking. In de loop der jaren is op dat streven teruggekomen en zodoende acht de regering het aangewezen dat ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid van de transactie moet blijven bestaan, zij het als uitzondering op de regel, met beperkt toepassingsbereik. In de memorie van toelichting valt te lezen dat ‘het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactie aanbod’.¹⁹³

Artikel 3.4.4 regelt dat een transactie kan worden aangeboden bij strafbare feiten met een **strafbedreiging van maximaal zes jaar** en artikel 3.4.6 bepaalt welke voorwaarden kunnen worden gesteld. Dat betreft onder meer het betalen van een geldbedrag aan de Staat, het afstaan van inbeslaggenomen voorwerpen en het ondergaan van een taakstraf. Bij de transactie kan voorts als voorwaarde worden gesteld dat het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt afgestaan. We noemen dat hierna een transactie met een ontnemingscomponent.

Het opleggen van de transactie wordt in de nieuwe regeling beperkt tot twee groepen gevallen (artikel 3.4.4. lid 2). De eerste groep betreft strafbare feiten begaan door rechtspersonen of feitelijk leidinggevers (lid 2 onder a). Daarbij valt te denken aan financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit.¹⁹⁴ De tweede groep gevallen betreft als het ware een rest-categorie, waarbij het gaat om bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de aard van de transactie – en die volgens de OvJ aanleiding geven tot een transactieaanbod in plaats van een strafbeschikking (lid 2 onder b). In dat geval mag de boetecomponent van de transactie niet meer dan 20.000 euro bedragen.

De nieuwe regeling introduceert bovendien voor de eerste groep gevallen een rechterlijke toetsing van voorgenomen hoge transacties middels een zogeheten **verlofprocedure**. Deze rechterlijke toets komt in de plaats van de toetsing door een onafhankelijke commissie waarvoor de procedure is neergelegd in Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie.¹⁹⁵ De drempel voor het aanvragen van verlof ligt bij een **bedrag van 200.000 euro** als de voorgenomen transactie uitsluitend een boetecomponent kent en een drempelbedrag van totaal 1.000.000 euro op het moment dat daar bijvoorbeeld ook de schadevergoeding en het bedrag ter ontneming van het wederrechtelijk voordeel is betrokken.¹⁹⁶ Bij deze bedragen boven de drempelwaarden kan de OvJ dus niet zomaar een schikking aanbieden aan een verdachte, hij heeft daarvoor eerst toestemming van het gerechtshof nodig.

¹⁹³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 63.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 42.

¹⁹⁵ OM aanwijzing hoge transacties van 4 september 2020 (*Stcrt.* 2020, 46166).

¹⁹⁶ Ook transactieaanboden aan deelnemers aan strafbare feiten waarvoor reeds aan een ander een hoge transactie is aangeboden, worden onderworpen aan rechterlijke toetsing, ook als dat (tweede) aanbod onder een van beide drempelbedragen blijft.

In deze **procedure** worden zowel de verdachte als de rechtstreeks belanghebbenden (bijv. het slachtoffer) betrokken. De OvJ hoort eerst de verdachte onder bijstand van een raadsman (artikel 3.4.9). Van dat gesprek wordt een verslag gemaakt. Op basis daarvan formuleert de OvJ een voorlopig transactieaanbod en legt dat voor aan de verdachte. Als de verdachte het voorlopige aanbod aanvaardt, dient de OvJ een gemotiveerde vordering in bij het gerechtshof. Ook de rechtstreeks belanghebbende (bijv. het slachtoffer) wordt op de hoogte gesteld (artikel 3.4.10). Het OM moet onder meer de volgende stukken aanleveren aan het hof: het feitenrelaas, de verklaring van de verdachte dat hij het feit niet betwist, het verslag van het horen, en de inhoud van het voorlopige aanbod (artikel 3.4.11). De behandeling door het gerechtshof is níet openbaar. Zowel de verdachte als de rechtstreeks belanghebbende worden gehoord (althans, de rechtstreeks belanghebbende wordt daartoe opgeroepen). Het hof kan de beslissing ook uitstellen om het OM de kans te geven het aanbod aan te passen (artikel 3.4.12–3.4.13). Het hof beslist binnen drie maanden. Het verleent verlof als aan alle wettelijke voorschriften is voldaan, én de OvJ in redelijkheid tot het voorlopige transactieaanbod heeft kunnen komen (artikel 3.4.14). Het kijkt in dit verband onder meer of de OvJ ‘op een evenwichtige wijze gebruikmaakt van het vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel’.¹⁹⁷ Deze beslissing wordt wel uitgesproken op een openbare zitting en openbaar gemaakt (artikel 3.4.14–3.4.15). Als het hof de vordering afwijst mag de OvJ eenmalig opnieuw een vordering indienen, maar alleen met een gewijzigd transactieaanbod voor hetzelfde feit (artikel 3.4.16). Indien deze procedure is gevolgd en de verdachte heeft aan de voorwaarden voldaan, dan staat geen beklag meer open bij het gerechtshof tegen de beslissing om niet te vervolgen (artikel 3.5.3 lid 1).¹⁹⁸

5.1.4 Ontnemingschikking

Naast dat het OM in een transactie als voorwaarde kan stellen dat de verdachte het wederrechtelijk verkregen voordeel geheel of gedeeltelijk moet afstaan, kan het ook een schikking met de verdachte aangaan op grond van artikel 4.4.24 die kan voorkomen dat het OM een strafrechtelijk financieel onderzoek start (of voortzet) en een ontnemingsvordering bij de rechtbank aanhangig maakt. In het huidige Wetboek van Strafvordering is dit geregeld in artikel 511c Sv. De rechterlijke procedure ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft **een accessoir karakter**. Op grond van artikel 36e Sr moet de dader in een afzonderlijke rechterlijke uitspraak eerst zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit (de ‘hoofdzaak’) alvorens in een afzonderlijk te voeren ontnemingsprocedure (de ‘ontnemingszaak’) de rechter een ontnemingsmaatregel kan opleggen.¹⁹⁹ Door een schikking te treffen met het OM kan de verdachte echter een aparte ontnemingsprocedure vermijden. Deze schikking raakt niet aan de vervolgbaarheid van het onderliggende feitencomplex (‘de hoofdzaak’). Dat laat onverlet dat de ontnemingschikking al op een eerder moment dan het afronden van de hoofdzaak kan worden aangegaan. Mocht een veroordeling in de hoofdzaak uiteindelijk

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 65.

¹⁹⁸ Dat is nog wel het geval als het een ‘reguliere’ transactie betreft (zie artikel 3.5.10)

¹⁹⁹ De officier van justitie kan de ontnemingsvordering overigens ook voegen bij de berechting van het desbetreffende feiten (artikel 4.4.12 Sv).

uitblijven dan kunnen de gewezen verdachte of het OM verzoeken om teruggave van het in het kader van de ontnemingsschikking ontnomen vermogen.²⁰⁰

De ontnemingsschikking en de transactie met ontnemingscomponent betreffen dus beide vormen van buitengerechtelijke voordeelsontneming, maar er is een aantal verschillen. Het verschil tussen een transactie met ontnemingscomponent en de ontnemingsschikking is onder meer gelegen in de rechtsgevolgen. Als een transactie wordt aangegaan en de verdachte voldoet aan de voorwaarden dan is de zaak daarmee geheel afgedaan en kan voor de onderliggende strafbare feiten (waarvoor een transactie is aangeboden en waarmee het voordeel is verkregen) niet meer worden vervolgd. Ook kan er geen ontnemingsprocedure meer worden gevoerd. Bij de ontnemingsschikking wordt, als gezegd, alleen geschikt met betrekking tot 'het ontnemingsgeding'. Met enkel een ontnemingsschikking kan een verdachte dus vervolging in de hoofdzaak niet voorkomen. Een verschil zit voorts ook in de toepasbaarheid. Een transactie kan alleen worden aangeboden bij strafbare feiten met een strafbedreiging van maximaal zes jaar, terwijl de ontnemingsschikking in dat opzicht geen beperkingen kent. Die kan dus (ook) worden aangegaan in zaken waarin in de hoofdzaak voor zwaardere strafbare feiten is vervolgd.²⁰¹

Onder de nieuwe regeling worden ontnemingsschikkingen op grond van artikel 4.4.24 aan **rechtelijke toetsing** onderworpen. Rechterlijke toetsing is aan de orde als het drempelbedrag van 200.000 euro, zoals dat ook geldt voor de transactie, wordt overschreden. Ook hier geldt een regeling voor zogeheten deelnemers. Die worden in de rechtelijke toetsing meegenomen als een schikking is gedaan boven het drempelbedrag tegen één van de verdachten, ook al worden met de deelnemers lagere bedragen afgesproken. In artikel 4.4.25 valt terug te lezen dat toetsing nodig is als een schikking wordt overeengekomen met een natuurlijke persoon (bijv. een leidinggevende) in geval van deelneming aan een strafbaar feit waarbij de betrokken rechtspersoon een schikking gelijk aan, of boven de 200.000 euro is aangegaan, ook als de individuele schikking zelf onder het drempelbedrag blijft.

De procedure voor de **hoge ontnemingsschikking sluit aan bij de verlofregeling voor hoge transacties** waarbij de ontneming van het wederrechtelijk voordeel dus als transactievoorwaarde aan de orde kan zijn. Zij krijgt op onderdelen wel een eigen invulling onder meer voor wat betreft de aard van de rechterlijk toetsing (artikel 4.4.26). Door het accessoire karakter van de ontnemingsschikking is een belangrijk verschil dat nog ná aanvang van het onderzoek ter zitting in de hoofdzaak een ontnemingsschikking tot stand kan komen. Een transactieaanbod met ontnemingscomponent kan, naar zijn aard alleen worden gedaan vóór aanvang van het onderzoek ter terechtzitting: het rechtsgevolg van een transactie is immers dat de verdachte in het geheel niet wordt vervolgd. Hiervoor zijn specifieke regels getroffen om samenloop van procedures te voorkomen (artikel 4.4.28).

²⁰⁰ Dit staat nu nog in artikel 6:4:18 lid 2 Sv. Op grond van de Tweede Vaststellingswet (*Stb.* 2026, 57) is deze bepaling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering ongewijzigd opgenomen in artikel 7.5.13.

²⁰¹ De gedachte van de wetgever bij de introductie van de ontneming was wel dat de transactie met ontnemingscomponent zou worden gebruikt voor de lichtere strafbare feiten en de ontnemingsschikking voor de zwaardere. Zie in meer detail: W.S. de Zanger, Bijlage 4 Buitengerechtelijke voordeelsontneming, in: M. Oosting, F.G. Bauduin, J.W. van den Berge & M.J. Borgers (red.), *Het rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingsschikking*, Steenwijk 2015, p. 355 onder verwijzing naar *Kamerstukken* 1989/90, 21 504, nr. 3, p. 51 (MvT) en *Kamerstukken* 1991/92, 21 504, nr. 8, p. 23 (Nota naar aanleiding van het eindverslag).

5.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- Nieuw in dit wetsvoorstel is de, door de praktijk al gedurende langere tijd nadrukkelijk bepleite, mogelijkheid voor de OvJ om een **voorwaardelijke strafbeschikking** op te leggen. Het betreft een aantal sancties die hij nu ook al kan opleggen, maar dan in voorwaardelijke vorm. Voorheen was uitsluitend de rechter bevoegd voorwaardelijke straffen op te leggen. Het gaat om drie straffen: de taakstraf, de geldboete en de rijontzegging. De proeftijd bedraagt maximaal één jaar, en er kunnen algemene én bijzondere voorwaarden worden gesteld (zoals een contact- of locatieverbod). Bovendien is de **omzettingsprocedure** nieuw, deze regelt de gevallen waarin de voorwaarden van een voorwaardelijke strafbeschikking worden geschonden of een onvoorwaardelijke straf niet (volledig) wordt uitgevoerd. De OvJ kan de strafbeschikking zelf wijzigen of omzetting vorderen bij de rechtbank. Dit vervangt de huidige situatie waarin bij onvolledige of geheel mislukte tenuitvoerlegging een integrale rechterlijke beoordeling volgt (artikel 255a Sv). Als de veroordeelde bezwaar maakt bij de rechtbank tegen de wijziging door de OvJ, staat de schuldvaststelling waarop de onherroepelijke strafbeschikking berust niet meer ter discussie. De rechter buigt zich alleen over de wijziging van de straf of maatregel. Ook dat is een verschil met de huidige procedure waarin bij onvoltooide tenuitvoerlegging wordt gedagvaard en de rechter de zaak opnieuw berecht. Verder is als nieuwe mogelijkheid ingevoerd dat **inbeslaggenomen voorwerpen** kunnen worden **verbeurdverklaard** bij strafbeschikking. Dit was eerder niet mogelijk: de OvJ moest daarvoor dagvaarden als de verdachte geen afstand deed van het voorwerp. Ook kan de OvJ nu in de strafbeschikking bepalen dat de verdachte **ontoegankelijk gemaakte gegevens vernietigt**.
- Bij het **voorwaardelijk sepot** kunnen – anders dan voorheen – enkel algemene voorwaarden worden gesteld en geen bijzondere voorwaarden. In geval het wenselijk is bijzondere voorwaarden te stellen, kan de voorwaardelijke strafbeschikking worden benut.
- De **transactie** is nu geregeld in het Wetboek van Strafrecht, maar zal worden overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering. Dan staan alle vormen van buitengerechtelijke afdoening bij elkaar. Met de invoering van de strafbeschikking was de bedoeling dat de strafbeschikking de transactie op termijn geheel zou vervangen. Met het oog daarop was in de Wet OM-afdoening opgenomen dat de transactieregeling zou vervallen. Dit onderdeel van de regeling is nooit in werking getreden.²⁰² Het voornemen om de transactie geheel te laten vervallen is nu heroverwogen. Dat is in lijn met de praktijk waarin de transactie nog steeds wordt toegepast, bijvoorbeeld in financieel-economische zaken. In de nieuwe regeling vindt echter wel een inperking plaats van het instrument. Het is met name bedoeld als afdoeningsmodaliteit voor criminaliteit begaan door rechtspersonen. In deze context wordt ook compliance toezicht als nieuwe transactievoorwaarde geïntroduceerd en de storting van een geldbedrag in een schadefonds (deze voorwaarden zijn overigens ook mogelijk binnen de

²⁰² Wet van 7 juli 2026 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten van 7 juli 2006 (*Stb.* 2006, 330, Artikel II, onderdeel O).

strafbeschikking op grond van artikel 3.3.1b onder m en n).²⁰³ De wijze van afdoening via een transactie heeft als voordeel voor bedrijven en organisaties dat er in rechte geen formele vaststelling van schuld plaatsvindt (wat wel het geval is als de rechtspersoon zou instemmen met een strafbeschikking). Een belangrijke andere wijziging is voorts dat er een **rechtelijke toetsing** zal plaatsvinden **bij hoge transacties** door middel van een verlofprocedure. Deze procedure vervangt de huidige procedure die is neergelegd in de Aanwijzing hoge transacties van het openbaar ministerie waarin een onafhankelijke commissie die toetsing uitvoert.²⁰⁴

- Ook ten aanzien van de **ontneming van het wederrechtelijk voordeel** brengt de nieuwe regeling enkele wijzigingen. Bij de transactie kunnen, net als onder de huidige regeling, voorwaarden worden gesteld die inhouden dat (een deel van) het wederrechtelijk voordeel dient te worden afgestaan. Indien afspraken in het kader van de transactie worden gemaakt over de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel én het bedrag komt uit boven het drempelbedrag van 1.000.000, dan is de ontneming onderworpen aan rechterlijke toetsing. Ook voor de **ontnemingschikking** in het kader van de berechting²⁰⁵ wordt een rechtelijke toetsing met bijbehorende verlofprocedure geïntroduceerd. Een dergelijke toetsing bestaat nog niet. De drempel ligt dan bij 200.000 euro.
- Een opvallende wijziging ten opzichte van de huidige regeling van artikel 257a Sv, is voorts dat in de voorgestelde regeling de mogelijkheid vervalt om bij strafbeschikking een aanwijzing ter **ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel** te geven. Dat onderdeel van de huidige wettelijke regeling was overigens blijkens de *Aanwijzing OM-strafbeschikking*, de beleidsregel van het College van procureurs-generaal waarmee invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen, nog niet geïmplementeerd.²⁰⁶ Een ontnemingschikking kan in de voorgestelde regeling dus niet *binnen* de strafbeschikking worden getroffen.

5.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Openbaar Ministerie (OM)

Het OM is positief over de voorwaardelijke strafbeschikking²⁰⁷ en de omzettingsprocedure²⁰⁸, en ziet deze als een logische en wenselijke ontwikkeling. Wel vindt het OM de bevoegdheden van de rechtbank te ruim. Het OM wil dat de rechtbank bij de omzetting gebonden blijft aan de oorspronkelijke sanctiemodaliteit en -duur en pleit voor een beperktere rechterlijke toets.²⁰⁹ Verder is het OM positief over de introductie van de verbeurdverklaring in de

²⁰³ Of ten gunste van een instelling die zich tot doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen.

²⁰⁴ OM aanwijzing hoge transacties van 4 september 2020 (*Stcrt.* 2020, 46166).

²⁰⁵ Daar wordt de ontneming behandeld in een separate procedure.

²⁰⁶ Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2022, 9133, §2.2.

²⁰⁷ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 30-32.

²⁰⁸ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 35.

²⁰⁹ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 38-42.

strafbeschikking²¹⁰ en kan het zich vinden in de rechterlijke toets bij hoge transacties en ontnemingschikkingen.²¹¹ Het OM is echter niet gelukkig met de keuze om de aanwijzing ter voordeelsontneming te schrappen uit de regeling voor de strafbeschikking. Dat deze optie thans nog niet is geïmplementeerd, heeft technische redenen en er wordt door het OM en zijn ketenpartners juist hard gewerkt om de implementatie te realiseren.²¹² Het OM benadrukt dat de transactie met ontnemingscomponent en de ontnemingschikking geen volwaardige alternatieven zijn voor de strafbeschikking met de ontnemingscomponent en dat in de nieuwe regeling het (ook door de regering beleden) uitgangspunt miskend wordt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking prevaleert boven het doen van een transactieaanbod.²¹³

Raad voor de rechtspraak (Rvdr)

De Rvdr is op meerdere punten kritisch. De rechterlijke toets in de bezwaarschriftprocedure vindt de Rvdr te beperkt, omdat de rechtbank daarin de schuldvaststelling niet mag beoordelen.²¹⁴ Verder maakt de Rvdr bezwaar tegen vergaande bijzondere voorwaarden zonder rechterlijke tussenkomst²¹⁵, en adviseert zij af te zien van verbeurdverklaring via de strafbeschikking of daarvoor rechterlijke toetsing te introduceren.²¹⁶ De Rvdr pleit ook voor duidelijkere motiveringsplichten.²¹⁷ De meeste adviezen van de Rvdr zijn niet overgenomen.²¹⁸ De Rvdr onderschrijft wel het belang van een rechterlijke toets bij hoge transacties²¹⁹ en ontnemingschikkingen.²²⁰

Slachtoffer Hulp Nederland (SHN)

SHN uit zorgen over de positie van slachtoffers bij de (voorwaardelijke) strafbeschikking, met name ten aanzien van het spreekrecht en de schadevergoeding. SHN beschouwt het als een gemiste kans dat het wetsvoorstel geen aanvullende waarborgen bevat voor slachtoffers om bij een spreekwaardig feit het spreekrecht te kunnen uitoefenen of als zij hun vordering tot schadevergoeding willen toelichten indien de zaak wordt afgedaan met een

²¹⁰ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 32.

²¹¹ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 33.

²¹² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 50

²¹³ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 34-35.

²¹⁴ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 16-18.

²¹⁵ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 12-13.

²¹⁶ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 18-19.

²¹⁷ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 15.

²¹⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 64; *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 57-58; *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 59-60.

²¹⁹ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 20-23.

²²⁰ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 23-24.

strafbeschikking.²²¹ Wel is SHN tevreden over de mogelijkheid om in een transactie een bijdrage aan een schadefonds als voorwaarde op te leggen.²²²

Afdeling Advisering Raad van State (RvS)

De Afdeling Advisering van de Raad van State merkt op, net als de Rvdr, dat de bezwaarschriftprocedure niet voorziet in de mogelijkheid voor de rechtbank om de strafbeschikking te vernietigen als de betrokkene naar het oordeel van de rechter niet schuldig is.²²³ De wetgever heeft dit advies echter niet overgenomen.²²⁴

5.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Over de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is veel geschreven.²²⁵ Het OM heeft in de loop der tijd steeds meer bevoegdheden gekregen, waaronder de bevoegdheid om in eenvoudige strafzaken zelf tot bestraffing over te gaan via een strafbeschikking. De strafbeschikking heeft sinds de introductie ervan ook een enorme vlucht genomen. Nu komt daar de mogelijkheid van het opleggen van een voorwaardelijke strafbeschikking bij. Daardoor hoeft in (nog) minder zaken een beroep te worden gedaan op de rechter. In de literatuur is wel de vraag opgeworpen hoever we hierin willen gaan en of er niet beter moet worden gekeken naar de grondslagen van het stelsel en de bevoegdheidsverdeling tussen de rechter en het OM.²²⁶ Een rechtelijke procedure kent immers meer waarborgen dan de buitengerechtelijke afdoening. In diverse rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de

²²¹ Reactie Slachtoffer Hulp Nederland inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 11 september 2024, p. 6.

²²² Reactie Slachtoffer Hulp Nederland inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 11 september 2024, p. 8.

²²³ Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 49-50.

²²⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 53.

²²⁵ Een greep uit de literatuur: D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, WODC 2018; E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Boom Portaal* 2019, nr. 1, p. 48-51; E. Sikkema en W.S. de Zanger, 'Rechterlijke toetsing van hoge transacties en, ontnemingschikkingen', *TBS&H* 2019 nr. 1, p. 48-51; C. van der Meulen, 'De schikkingspraktijk van het OM. Inzichten en trends sinds de nieuwe Aanwijzing hoge transacties', *TBS&H* 2025, nr. 6, p. 267-274; P.A.M. Mevis, 'We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben', *DD* 2024/36, p. 1-22; T.M. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen', *DD* 2022/29, p. 1-16; T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking* (diss. Groningen), Groningen 2025; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 127-136; N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie gezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H* 2025, nr. 2, p. 75-90; L.M. Smithuijsen, 'Tussen asymmetrie en anarchie, De toekomst van de Hoge Strafbeschikking', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 71-77; Y.N. van den Brink, S.S. Buisman, M.F.H. Hirsch Ballin & S. Meijer, 'Betekenisvol en zorgvuldig buitengerechtelijk afdoen bij het streven naar snellere doorlooptijden in het strafrecht', in: J. uit Beijerse, J.S. Nan, L. Postma, S. Struijk, P.A.M. Verrest & C.L. van der Vis (red.), *Glossen en grondslagen. Capita selecta voor Paul Mevis*, Deventer: Wolters Kluwer 2026.

²²⁶ P.A.M. Mevis, 'We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben', *DD* 2024/36, p. 13; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 135.

strafbeschikking zijn kwaliteitsgebreken zoals ondeugdelijke feitomschrijvingen en ontoereikende schuldvaststelling gesignaleerd.²²⁷ Op dit moment loopt er ook nog onderzoek van het WODC en de PG bij Hoge Raad naar de praktijk van de strafbeschikking.

Ons rapporteurs valt op dat de memorie van toelichting geen duidelijke visie bevat op de wijze waarop de bewindslieden willen dat de buitengerechtelijke afdoening zich ontwikkelt. Hoewel wij begrijpen dat de bewindslieden lopend onderzoek wil afwachten, is een dergelijke visie wel van belang voor de beoordeling van de verschillende instrumenten in hun onderlinge samenhang. Wij rapporteurs signaleren in ieder geval dat er discrepanties bestaan tussen de voorwaarden die aan de verschillende afdoeningsmodaliteiten worden gesteld en dat de Memorie van Toelichting niet geheel gelijke tred houdt met de ontwikkelingen in de praktijk waarin bijvoorbeeld de strafbeschikking (wel degelijk) wordt benut als grondslag voor het opleggen van zeer hoge geldboetes en voor het (impliciet) ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Wij gaan hier in par. 5.4.2 en 5.4.3 nader op in.

In het navolgende zullen we enkele risico's en discrepanties adresseren. Daarbij is een aantal gezichtspunten leidend, te weten de coherentie van de regeling, de rechtswaarborgen van verdachten, veroordeelden, slachtoffers en andere belanghebbenden en de transparantie en controle mogelijkheden voor de samenleving.

5.4.1 Poortwachtersfunctie OM

Het OM bepaalt welke strafzaken wel en niet aan de strafrechter worden voorgelegd en op welke wijze zaken buitengerechtelijk worden afgedaan. In dit verband wordt wel gesproken van **de poortwachtersfunctie van het OM**. Kijken we naar het palet aan sanctionerende bevoegdheden dat het OM ter beschikking heeft, dan is dat heel breed. De strafbeschikking is indertijd in het leven geroepen ter vervanging van de transactie en zou gefaseerd worden ingevoerd met het idee dat de transactie op termijn geheel zou worden vervangen.²²⁸ De transactie is evenwel blijven bestaan omdat deze voorzag in een bepaalde behoefte in de praktijk, vooral waar het schikkingen met bedrijven en organisaties betrof (waarover hieronder meer).²²⁹ Tegelijkertijd worden voor sommige andere delicten die door particulieren worden begaan, ook nog transacties aangeboden.²³⁰ De strafbeschikking is vooral bedoeld voor de afdoening van veelvoorkomende en lichtere criminaliteit, maar wordt thans ook benut als grondslag voor het opleggen van omvangrijke vermogenssancties in het kader van buitengerechtelijke afdoening ten aanzien van grote partijen.²³¹ Onder de toekomstige regeling

²²⁷ *Beschikt en Gewogen 2014, Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen 2017, Beproefd verzet 2017, Buiten de rechter OM 2022.*

²²⁸ M. Otte, 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak', *Ars Aequi* 2019, p. 183; *Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1-2*; D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, WODC 2018, p. 5-6.

²²⁹ D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, WODC 2018, p. 261-262; E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Boom Portaal* 2019, nr. 1, p. 32-33.

²³⁰ Zie als recent voorbeeld het besturen van drones rondom Schiphol door particulieren: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/11/04/transactievoorstellen-tot-euro-1350-voor-29-dronevliegers-voor-overtredingen-navo-top>.

²³¹ C. van der Meulen, 'De schikkingspraktijk van het OM. Inzichten en trends sinds de nieuwe Aanwijzing hoge transacties', *TBS&H* 2025, nr. 6, p. 267.

kunnen in het kader van het voorwaardelijk sepot geen bijzondere voorwaarden meer worden gesteld (alleen nog algemene voorwaarden).²³² Het palet aan afdoeningswijzen blijft echter onverminderd groot²³³, zeker nu de OvJ na het uitbrengen van een procesinleiding ook voor verkorte afdoening kan kiezen door het maken van procesafspraken.²³⁴ Aan de ene kant biedt die **grote vrijheid voor het OM om te kiezen tussen afdoeningsmodaliteiten** de mogelijkheid tot maatwerk, aan de andere kant krijgt/behoudt het OM daarmee wel **veel macht** en kunnen bepaalde procedurele waarborgen worden omzeild.²³⁵ In de literatuur is meermaals gewezen op het **risico van forumshopping** waarbij niet meer transparant is wanneer en op welke gronden voor een bepaalde afdoeningsmodaliteit wordt gekozen.²³⁶ Van belang daarbij is dat de afhandeling van strafzaken middels strafbeschikkingen en transacties – anders dan bij strafzaken onder de rechter – niet in het openbaar geschiedt waardoor er minder zicht is op deze praktijk.²³⁷

De vraag is hoe de wetgever aankijkt tegen de wijze waarop het OM invulling geeft aan zijn poortwachtersfunctie en het risico van forumshopping. In de rapportage voor Boek 3 van de Eerste Vaststellingswet wezen wij uw Kamer al op het feit dat de aanvankelijk in 2015 in de zogenoemde countourennota aangekondigde herbezinning op deze poortwachtersfunctie in de uiteindelijke wetsvoorstellen niet is teruggekomen.²³⁸ Vragen van uw Kamer daarover zijn door de bewindslieden beantwoord in de Nota naar aanleiding van de verslagen.²³⁹ Het antwoord kwam er, kort gezegd, op neer dat de institutionele verhoudingen, die onder meer tot uitdrukking worden gebracht in de Wet op de Rechterlijke Organisatie en in artikel 1.3.1 NSv (waaruit volgt dat het College van procureurs-generaal waakt voor behoorlijke opsporing en vervolging, en beleidsregels mag uitvaardigen), en beginselen van een goede procesorde voldoende kaders bieden voor een goede toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Daarmee beoogden de bewindslieden vooral tot uitdrukking te brengen dat voldoende rechtsbescherming wordt geboden aan personen die belang hebben bij de opsporing en vervolging van

²³² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 71.

²³³ C. van der Meulen, 'De schikkingspraktijk van het OM. Inzichten en trends sinds de nieuwe Aanwijzing hoge transacties', *TBS&H 2025*, nr. 6, p. 267.

²³⁴ J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H 2025*, nr. 3, p. 134.

²³⁵ N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie gezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H 2025*, nr. 2, p. 77; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H 2025*, nr. 3, p. 128; T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking* (diss. Groningen), Groningen 2025, p. 265.

²³⁶ E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Boom Portaal 2019*, nr. 1, p. 33; J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H 2025*, nr. 3, p. 134.

²³⁷ M. Otte, 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak', *ArsAequi 2019*, p. 182; N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie gezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H 2025*, nr. 2, p. 77; T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking* (diss. Groningen), Groningen 2025, p. 265.

²³⁸ Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering, Inhoudelijke rapportage Boek 3: Beslissingen over vervolging, p. 9-10 & p. 21.

²³⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 327, nr. 11, p. 288-289.

strafbare feiten. Minder aandacht was er echter voor het feit dat met het strafproces voor de rechter ook andere fundamentele belangen worden gediend, zoals het belang van de externe openbaarheid (*justice must be seen to be done*), die zorgt voor acceptatie van en vertrouwen in de rechtspraak; het belang van de rechtsvormende taak van de rechter; en het streven naar materiële waarheidsvinding als een fundamenteel uitgangspunt van de strafrechtspleging. Er wordt door de regering veel waarde gehecht aan de beleidsregels die het OM hanteert. Juist op dat vlak constateren wij wat haperingen. Het College van procureurs-generaal heeft in 2023 aangekondigd om, in verband met de stagnerende capaciteit bij de rechtspraak, een scherpere koers te willen gaan varen ten aanzien van de keuze om zaken zelf af te doen.²⁴⁰ Belangrijke beleidsregels waarin dat voornemen handen en voeten zou kunnen worden gegeven zijn sinds die tijd echter niet geactualiseerd.²⁴¹ Het OM heeft in 2025 uiteindelijk aangekondigd om binnen de huidige grenzen van de wet meer gebruik te willen maken van de strafbeschikking.²⁴² Dat betekent dat er meer zaken dan voorheen buiten de rechter om zullen worden afgedaan. Duidelijk is dat het OM het voornemen heeft de bestaande wettelijke ruimte intensiever te (blijven) benutten. Dat beleidsvoornemen heeft, ook in de Tweede Kamer, commotie veroorzaakt, niet in de laatste plaats omdat het OM in eerste instantie weinig transparant was geweest over het bestaan van de tijdelijke instructie.²⁴³ Afsproken werd om onderzoeken van het WODC en de PG bij de Hoge Raad af te wachten alvorens verdergaande intensivering van de strafbeschikking door te voeren.²⁴⁴ Die onderzoeken zijn ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet gepubliceerd. Intussen wijzen de statistieken van het WODC/CBS wel uit dat ter zake van misdrijven het percentage van zaken dat met een strafbeschikking wordt afgedaan is gestegen van 18% in 2014 naar 25% in 2024.²⁴⁵ In het kader van het nu voorliggende voorstel ligt het dan ook in de rede de bewindslieden te vragen nauwkeuriger in kaart te brengen welke beleidsvorming zij op dit vlak van het OM wensen te zien en op welke wijze de Kamer daarvan op de hoogte wordt gehouden.

²⁴⁰ Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023-2026, via <https://www.om.nl/documenten/publicaties/om-onderde-len/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026>.

²⁴¹ Wij denken daarbij onder meer aan de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (*Stcrt.* 2019, 14890), de Aanwijzing OM-strafbeschikking, (*Stcrt.* 2022, 9133) en de Aanwijzing voor de opsporing (*Stcrt.* 2013, 35757).

²⁴² Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003), via OM.nl. Zie over de ambitie om de strafbeschikking meer te gebruiken verder: R. Otte, 'Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk', om.nl, 17 februari 2025, p. 2-3; N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie bezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H* 2025, nr. 2, p. 76; *Kamerstukken II* 2024/25, 1723, p. 1-2; *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 40. Zie voor een reflectie op de afdoening met behulp van de strafbeschikking: J.M.W. Lindeman. 'Het 'nieuwe' College van procureurs-generaal', *NJB* 2023, p. 2317-2701.

²⁴³ Zie het debat dat op 8 april 2025 werd gevoerd (*Handelingen II*, 2024/25, nr. 73, item 26) en het rondetafelgesprek over de strafbeschikking van 26 maart 2025. Van dit gesprek lijkt geen verslag te zijn gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer, zie voor de aldaar besproken position papers: via https://www.tweede-kamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A01529.

²⁴⁴ Zie ook *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 71.

²⁴⁵ D.E.G. e.a., *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, WODC 2024, p. 38.

5.4.2 Hoge schikkingen

Bij de afdoening van strafbare feiten gepleegd door bedrijven, waaronder banken, zien we dat het OM de afgelopen jaren met enige regelmaat tot buitengerechtelijke afdoening heeft besloten.²⁴⁶ In de volksmond wordt daarvoor – ongeacht de modaliteit – van ‘schikken’ gesproken. Door vroegtijdig te schikken in plaats van te procederen kan de verdediging voorkomen dat de zaak voor de rechter komt en kan zij invloed uitoefenen op de aard en omvang van het verwijt dat van de zijde van het OM wordt gemaakt. **Schikken is ook sneller dan procederen.** Het heeft echter ook nadelen: de publieke erkenning van de feiten kan als schuld-bekentenis worden gezien en mogelijk volgt er een hogere boete of ontnemingsvordering dan de rechter zou opleggen respectievelijk zou toekennen.²⁴⁷

De casus die naar buiten zijn gebracht laten zien dat de bedragen tot in de honderden miljoenen kunnen oplopen. Zo is in 2018 met de ING geschikt voor een bedrag van 775 miljoen. Aan dergelijke hoge schikkingen gaat dan veelal een intensief traject van onderhandelen vooraf. De grondslag voor zulke schikkingen wordt vaak gevonden in de figuur van de transactie.²⁴⁸ Omdat de onderhandelingen buiten zicht blijven en de (schijn van) klassenjustitie kan ontstaan, is met de Aanwijzing hoge transacties een procedure in het leven geroepen om die hoge schikkingen te laten toetsen door een onafhankelijke toetsingscommissie.²⁴⁹ In de laatste jaren zien we evenwel dat het OM vaker de *strafbeschikking* als grondslag benut om tot eenzelfde resultaat te komen.²⁵⁰ Daarmee lijkt de procedure met toetsing van de schikking door een onafhankelijke commissie te worden omzeild.

Thans wordt in de voorgestelde regeling **een procedure voor rechterlijke toetsing** opgetuigd, maar die geldt alleen voor de schikkingen waarvoor de *transactie* de wettelijke grondslag vormt. Is een rechtspersoon of een natuurlijke persoon bereid akkoord te gaan met een *hoge strafbeschikking*, dan blijft die procedure en bijbehorende toetsing achterwege.²⁵¹ De strafbeschikking heeft in de huidige constellatie als voordeel dat de zaak snel(ler) kan worden

²⁴⁶ C. van der Meulen, 'De schikkingspraktijk van het OM. Inzichten en trends sinds de nieuwe Aanwijzing hoge transacties', *TBS&H* 2025, nr. 6, p. 267.

²⁴⁷ E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Boom Portaal* 2019, nr. 1, p. 37.

²⁴⁸ J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 129.

²⁴⁹ De procedure ziet er in grote lijnen als volgt uit: nadat de OvJ en de verdediging een transactievoorstel zijn overeengekomen, legt de OvJ het voornemen hoge transactie voor aan de hoofdofficier van justitie van het parket en daarna aan het College van Procureurs-Generaal. Die vraagt de Toetsingscommissie om advies. Bij een positief advies beslist het Procureurs-Generaal of een transactievoorstel inderdaad wordt aangeboden. Bij een negatief advies gaat de zaak terug naar de hoofdofficier van justitie om een nieuwe vervolgingsbeslissing te nemen.

²⁵⁰ Bijvoorbeeld: 'Strafbeschikkingen en afstand vermogen voor 85.532.148', bijzonderstrafrecht.nl, 6 januari 2026; 'Geldboete Fleurette Properties Ltd wegens omkoping in Congo', om.nl, 10 maart 2026; 'Verzet tegen boetes van 1.125.000 euro voor milieufraude met verontreinigde zandgrond', om.nl, 10 maart 2026; 'Boete van 14 miljoen euro voor ABN AMRO voor medeplichtigheid aan dividendbelastingontduiking door andere bank', om.nl, 28 mei 2025; 'Geldboete 101 miljoen voor Morgan Stanley wegens dividendbelastingontduiking', om.nl, 27 november 2025; 'Heineken Nederland krijgt boete van 1,5 miljoen euro wegens blikjes zonder statiegeld', om.nl, 19 december 2025; 'Oplichting van tientallen huurders omgeving 's-Hertogenbosch voor ruim 7 ton: OM bestraft huisbaas', om.nl, 24 maart 2026.

²⁵¹ N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie bezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H* 2025, nr. 2, p. 88.

afgedaan dan in een reguliere strafzaak en in relatieve anonimiteit, zonder de onzekerheid die gepaard gaat met externe toetsing zoals die thans voor de hoge transactie geldt. In de praktijk wordt de strafbeschikking ook daadwerkelijk benut als grondslag voor hoge ‘schikkingen’.²⁵² Blijkbaar vormt formele schuldvaststelling niet altijd een hinderpaal om tot een overeenkomst te komen. Dat is ook niet verwonderlijk. Een transactie is immers alleen aan de orde als de bewijsbaarheid van de feiten niet wordt betwist.²⁵³ Dat kan door de buitenwereld ook worden gezien als schuldbekentenis. De vraag is of die formele schuldvaststelling in de afweging van bedrijven dus nu zo’n wezenlijke rol speelt.

Het risico bestaat in ieder geval dat er een nieuwe procedure in het wetboek wordt opgenomen maar dat het OM die links laat liggen, omdat het in het kader van de strafbeschikking sneller en zelfstandiger kan opereren. De regering lijkt hier met de voorgestelde regeling achter de feiten aan te lopen. Dat roept de vraag op of het niet ook verstandig zou zijn om de hoge strafbeschikking aan een rechterlijke toetsing te onderwerpen.²⁵⁴ Dat zou de consistentie van de regeling en de rechtsbescherming ten goede komen. Het is voorts in het belang van de samenleving dat er enige controle is op wat OM en verdachten met elkaar afspreken, ook om de schijn van klassenjustitie en achterkamertjespolitiek te voorkomen.

5.4.3 Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel

In het kader van de strafbeschikking komt de mogelijkheid te vervallen de aanwijzing te geven ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.²⁵⁵ De reden die wordt gegeven is dat het OM de bestaande mogelijkheid nooit heeft geïmplementeerd en een **verdere verbreding van de sancties die in een strafbeschikking** kunnen worden opgelegd met de ontnemingsmaatregel op dit moment **niet opportuun** wordt geacht. Daarbij geven de bewindslieden aan dat het doel van de ontnemingsmaatregel (voorkomen dat misdaad loont) in de voorgestelde regeling ook op andere manieren – en eveneens zonder betrokkenheid van de rechter – kan worden bereikt. Zo kunnen inbeslaggenomen criminele opbrengsten die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring door middel van een strafbeschikking, worden onttrokken aan degene onder wie deze opbrengsten in beslag zijn genomen. Daarnaast kunnen criminele baten die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel binnen de voorgestelde wettelijke grenzen worden betrokken in een transactie. In de artikelsgewijze toelichting wijzen de bewindslieden voorts nog op het feit dat de OvJ ook een

²⁵² J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, nr. 3, p. 131. De vraag is of het nog een ‘schikking’ genoemd kan worden als de strafbeschikking de juridische grondslag vormt. Strikt juridisch kan dat niet vanwege het eenzijdig bestraffende karakter van de strafbeschikking. Het *resultaat* neergelegd in de strafbeschikking kan de facto echter wel degelijk als ‘schikking’ worden aangemerkt. Het consensuele element is erin gelegen dat daar afspraken aan ten grondslag liggen en de verdachte om die reden geen verzet aantekent.

²⁵³ Het openbaar ministerie kan bovendien slechts een transactieaanbod doen als hij oordeelt dat het feit bewijsbaar en de verdachte ook strafbaar is (artikel 3.4.4). De verdachte moet de feiten ‘erkennen’, dat is niet hetzelfde als het ‘bekennen’ van het strafbare feit. *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 223.

²⁵⁴ E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Boom Portaal* 2019, nr. 1, p. 32-33.

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 58 & 269.

ontnemingschikking kan aangaan.²⁵⁶ De wetgever acht het juridisch instrumentarium daarmee toereikend.²⁵⁷

Gezien (a) het belang dat (ook van regeringszijde) sinds jaar en dag wordt gehecht aan het ‘afpakken’ van crimineel vermogen en (b) het uitgangspunt dat de strafbeschikking de ideaaltypische buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit zou moeten zijn, verbaast het dat voordeelsontneming over de band van de strafbeschikking in de nieuwe regeling in het geheel niet meer mogelijk zal zijn, terwijl dat in de huidige regeling (artikel 257a, derde lid, onder c) wel mogelijk is. De beweegredenen van de bewindslieden zijn in dit opzicht niet helemaal helder.²⁵⁸ Ook wordt niet duidelijk wat het impliceert voor de afdoening van feiten die zich qua aard en strafmaximum lenen voor een strafbeschikking, maar waarmee ook wederrechtelijk verkregen voordeel is verkregen dat het OM zou willen ontnemen. Moet de OvJ in dat geval altijd de gang naar de rechter maken zodat die over de schuld kan oordelen? Of kan de OvJ ook een strafbeschikking uitvaardigen en vervolgens een ontnemingschikking als bedoeld in artikel 4.4.24 met de veroordeelde aangaan? Deze vraag naar de mogelijkheid om een **strafbeschikking en ontnemingschikking te combineren**, is wel gesteld door het OM in zijn wetgevingsadvies,²⁵⁹ maar in de memorie van toelichting onbeantwoord gebleven.

Kijkend naar het wettelijk systeem, dan lijkt een *rechterlijke* veroordeling in de hoofdzaak een *condicio sine qua non* voor het toepassen van een ontnemingschikking. Hoewel artikel 78b Sr een onherroepelijke strafbeschikking gelijkstelt met een rechterlijke veroordeling, heeft de Rechtbank Noord-Nederland uitgemaakt dat van een ontnemingszaak (511b Sv) geen sprake kan zijn na een onherroepelijke strafbeschikking, omdat de wet (artikel 36e Sr) spreekt van een afzonderlijke *rechterlijke* beslissing.²⁶⁰ Mutatis mutandis zou dit dan ook gelden voor een schikking op grond van het huidige artikel 511c Sv en het nieuwe artikel 4.4.24. Een dergelijke redenering is ook in lijn met de voorziening neergelegd in artikel 6:4:18 Sv lid 2 Sv en artikel 7.5.13 NSv die het mogelijk maakt voor gewezen verdachten om teruggave te verzoeken van het in het kader van de ontnemingschikking afgestane vermogen, indien een veroordeling is uitgebleven. Dat lijkt te impliceren dat er **zonder rechterlijke veroordeling in de hoofdzaak geen ontnemingschikking** kan zijn.

Tegelijkertijd is ook een andere zienswijze mogelijk. De ontnemingschikking is immers gebaseerd op overeenstemming tussen partijen en heeft zodoende een eigenstandige grondslag

²⁵⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 269.

²⁵⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 58.

²⁵⁸ Enerzijds stellen de bewindslieden dat de keuze is ingegeven door het feit dat het OM de thans bestaande mogelijkheid nooit heeft geïmplementeerd. Anderzijds schrijven zij: ‘De keuze om oplegging van de ontnemingsmaatregel niet bij strafbeschikking mogelijk te maken is toegelicht in paragraaf 6.2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting’, zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 269. In die paragraaf gaan de bewindslieden echter alleen maar in op het bezwaar van het OM dat de mogelijkheid van de aanwijzing ter ontneming is geschrapt, waarbij ten aanzien van de keuze om te schrappen een nadere toelichting ontbreekt. Die toelichting kan ook niet gevonden worden in de opmerking dat ‘verdere verbreding van de sancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd met de ontnemingsmaatregel (...) niet opportuun wordt geacht.’ Strikt genomen heeft het OM nooit gevraagd om die verbreding, maar verzocht de voorgenomen versmalling niet door te voeren.

²⁵⁹ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 34-35. Het OM verwijst naar Rb. Noord-Nederland 23 februari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:624 en ECLI:NL:RBNNE:2017:625.

²⁶⁰ Rb. Noord-Nederland 23 februari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:624 en ECLI:NL:RBNNE:2017:625.

(consensualiteit). Voorts biedt de procedure voor ontnemingschikking onder de nieuwe regeling extra waarborgen in de vorm van rechterlijke toetsing bij bedragen boven de 200.000 euro. Uw Kamer zou de regering kunnen vragen om dit punt op te helderen. In ieder geval ligt het in de rede om te vragen waarom niet tegemoetgekomen wordt aan de nadrukkelijke wens van het OM over de band van de strafbeschikking voordeelsontneming of een combinatie van een strafbeschikking en een ontnemingschikking mogelijk te maken.

Ook ten aanzien van andere voorwaarden is opheldering wenselijk. Vergelijken we de modaliteiten om wederrechtelijk voordeel te ontnemen dan rijzen vragen over de hoogte van de genoemde bedragen als drempel voor rechtelijke toetsing. Voor de hoogte van het bedrag van 200.000 euro voor de ontnemingschikking is aangesloten bij het grensbedrag dat bij een voorgenomen hoge transactie geldt, indien die transactie uitsluitend bestaat in een boetecomponent. Door bij de enkelvoudige geldelijke component van de ontnemingschikking hetzelfde grensbedrag te hanteren, wordt één lijn getrokken, aldus de wetgever.²⁶¹ Op het eerste gezicht lijkt het helder, maar er ontstaat wel **een discrepantie tussen de ontneming over de band van de transactie en de ontnemingschikking** als bedoeld in artikel 4.4.24. Bij de transactie is toetsing aan de orde als de boetecomponent € 200.000 betreft óf de totale financiële componenten € 1.000.000 of hoger (waaronder de voldoening van het bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, maar daarnaast kan het ook gaan om de waarde van voorwerpen of geldbedragen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring en een schadevergoedingscomponent) bedragen. Bij een transactie met een boetecomponent onder de € 200.000 en een ontnemingscomponent van bijvoorbeeld € 700.000 komt men daardoor niet aan de drempel van € 1.000.000 en vindt er geen toetsing plaats, terwijl bij een ontnemingschikking van € 700.000 rechterlijke toetsing wél is verplicht. De vraag is of het niet voor de hand zou liggen dit gelijk te trekken, en dus ook al toetsing mogelijk te maken bij transacties met ofwel een boetecomponent ofwel een combinatie van financiële componenten gezamenlijk boven de € 200.000. Het gat tussen de huidige € 200.000 en € 1.000.000 is wel heel erg groot en niet te verklaren, aangezien het in beide gevallen niet om boetes gaat, maar om het te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel.

Een andere (ogenschijnlijke) discrepantie of inconsistentie springt in het oog als de ontnemingschikking en de transactie met de ontnemingscomponent worden vergeleken met de eisen die gelden voor procesafspraken in de fase van de berechting. In het kader van de procesafspraken kunnen er ook afspraken worden gemaakt over de ontneming. Die afspraken mogen echter *alleen* nog gaan over de **wijze van de vaststelling van de omvang van het wederrechtelijk voordeel** (artikel 4.2.26b), althans dat is het voorstel in de MvT. Er kan met andere woorden in dit verband **geen 'korting'** worden gegeven of bedongen, vanuit de gedachte dat misdaadgeld altijd moet worden afgepakt.²⁶² Hier lijkt een ferme vuist te worden gemaakt. De eis dat de afspraken alleen mogen gaan over de wijze van vaststellen van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel, wordt echter niet genoemd bij de transactie met een ontnemingscomponent, terwijl ook daar in de regel onderhandelingen plaatsvinden over de hoogte van het bedrag van de transactie. Het wordt evenmin genoemd in artikel 4.4.24 waarin de ontnemingschikking is neergelegd. Sterker nog, zowel artikel 4.4.24 als

²⁶¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 362.

²⁶² Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 17 e.v.

artikel 3.4.6 lid 1 onder d bepalen (net als de bestaande artikelen 74 lid 2 onder d Sr en 511c Sv) dat de betaling of overdracht van voorwerpen bij een transactie respectievelijk schikking kan dienen ‘ter gehele of *gedeeltelijke* [cursief rapporteurs] ontneming’ van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat brengt tot uitdrukking ‘dat deze vormen van buitengerechtelijke voordeelsontneming kunnen worden ingezet om niet al het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen; er kan met minder genoeg worden genomen’.²⁶³ Dit gebeurt in de praktijk ook daadwerkelijk.²⁶⁴ Schikken impliceert ook dat beide partijen wat water bij de wijn doen. Het zou in ieder geval voor de hand liggen om de eisen aan afspraken over de ontneming gelijk te trekken ongeacht het moment waarop die worden gemaakt of de juridische grondslag die daarvoor wordt aangewezen.

Voor het afnemen van criminele opbrengsten zijn overigens tevens andere buitengerechtelijke wegen beschikbaar. Ten eerste kan een geldboete ook een zogenoemde ‘**afroomboete**’ zijn. Zeer recent heeft de Hoge Raad nog bevestigd dat geen rechtsregel eraan in de weg staat dat de rechter de hoogte van de geldboete mede bepaalt aan de hand van de omvang van het uit het bewezenverklaarde feit verkregen voordeel.²⁶⁵ In die zin kan ook de OvJ bij het opleggen van een geldboete in het kader van de strafbeschikking impliciet aan voordeelsontneming doen. Inbeslaggenomen criminele opbrengsten zijn daarnaast vatbaar voor verbeurdverklaring en kunnen via de strafbeschikking worden onttrokken aan degene onder wie de opbrengsten in beslag zijn genomen. **Waardevolle voorwerpen kunnen ook verbeurd worden verklaard via een strafbeschikking.**²⁶⁶ De transactie biedt daar ook een grondslag toe. Het OM heeft aangegeven die mogelijkheden ook te willen benutten.²⁶⁷ De Rvdr heeft – wat ons betreft – terecht gewezen op de rechten van verdachten.²⁶⁸ Als er beslag wordt gelegd op bedrijfsgoederen, bijvoorbeeld boten voor de visvangst, dan heeft de verdachte rechtspersoon er belang bij dat de zaak zo snel mogelijk wordt afgedaan. Anders loopt de rechtspersoon inkomsten mis. Een rechtelijke procedure duurt heel lang. Dat kan aanleiding zijn om een strafbeschikking of transactie te accepteren terwijl men het eigenlijk niet eens is met het verwijt dat wordt gemaakt.²⁶⁹ Overigens worden de potentiële inkomsten die dan worden misgelopen, niet eens meegenomen in de berekening, terwijl dit ook om grote bedragen kan gaan. Met andere woorden, de impact van inbeslagname en verbeurdverklaring van goederen moet niet worden onderschat. Aangenomen mag worden dat in het geval van transacties eventuele vermogensbestanddelen die worden verbeurd verklaard ook worden meegenomen in het drempelbedrag van € 1.000.000 en dus wel aan rechterlijke toetsing zijn

²⁶³ W.S. de Zanger, ‘Bijlage 5 Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en toezeggingen aan getuigen’, in: M. Oosting e.a. (red.), *Het rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingsschikking 2015*, p. 357.

²⁶⁴ W.S. de Zanger, ‘Bijlage 5 Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en toezeggingen aan getuigen’, in: M. Oosting e.a. (red.), *Het rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingsschikking 2015*, p. 357 (vtn. 42), onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2004/05*, 28 017 en 26 294, nr. 8 (Brief van de minister van 12 april 2005), p. 5.

²⁶⁵ HR 13 februari 2026, ECLI:NL:HR:2026:179.

²⁶⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 57.

²⁶⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 50.

²⁶⁸ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 18-19.

²⁶⁹ ‘Boten vernietigd, boetes en taakstraffen opgelegd wegens illegale visserij’, [politie.nl](https://www.politie.nl), 22 februari 2026; ‘Openbaar Ministerie sloopt twee kotters uit Arnemuiden om illegale verkoop vis’, [rd.nl](https://www.rd.nl), 23 februari 2026.

onderworpen. Immers, het gaat om de totale geldelijke component van de voorwaarden.²⁷⁰ In het kader van de strafbeschikking kan het OM echter zijn gang gaan, aangezien de nu voorgestelde regeling in het geheel niet voorziet in een regeling omtrent de zogenoemde ‘hoge strafbeschikking’ terwijl de praktijk uitwijst dat deze in de laatste jaren vaker is toegepast dan de hoge transactie: een combinatie van de zogenoemde afroomboete met onttrekking/verbeurdverklaring van inbeslaggenomen vermogensrechten en/of goederen komt in de gegeven voorbeelden meermaals ruim boven het voor de hoge transactie geldende grensbedrag van € 1.000.000 uit. Niet valt in te zien waarom voor dergelijke strafbeschikkingen geen aanvullende rechtsbeschermende waarborgen zouden moeten gelden, vergelijkbaar met de nu voorgestelde regelingen voor de hoge transactie en de hoge ontnemingschikking.

5.4.4 Kwetsbare verdachte en veroordeelden

De MvT benadrukt dat de waarborgen voor verdachten en veroordeelden zijn verbeterd ten opzichte van het huidige systeem. Toch zijn er enkele punten die nadere aandacht verdienen. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat een verdachte die geen verzet instelt, daar bewust en vrijwillig voor kiest.²⁷¹ Bij kwetsbare verdachten is die veronderstelling niet geheel vanzelfsprekend. De huidige verzetstermijn van twee weken is voor kwetsbare personen (bijvoorbeeld mensen met een beperking, laaggeletterdheid of psychische problematiek) kort. Zij kunnen in dit korte tijdsbestek mogelijk niet begrijpen wat een strafbeschikking betekent en welke gevolgen het heeft als zij geen verzet instellen. Er wordt dan ook wel gepleit voor verlenging van die termijn naar zes weken, naar analogie van het bestuurlijk boeterecht.²⁷²

Een ander punt is dat de OvJ vergaande bijzondere voorwaarden kan opleggen — zoals een contact- of locatieverbod — zonder dat de rechter daar vooraf over oordeelt.²⁷³ Van de verdachte wordt verlangd dat hij verklaart bereid te zijn zich aan die voorwaarden te houden. Kwetsbare verdachten overzien mogelijk de reikwijdte en gevolgen van dergelijke voorwaarden niet, wat de vrijwilligheid van die verklaring onder druk kan zetten. Verplichte rechtsbijstand geldt bovendien alleen bij strafbeschikkingen met een geldelijke component van meer dan € 2.000.²⁷⁴ Juist bij lichtere strafbeschikkingen — waar kwetsbare verdachten het meest gebaat zouden zijn bij juridische bijstand — is die bijstand niet verplicht gesteld. Het wetsvoorstel introduceert weliswaar aanvullende waarborgen rondom het doen van afstand van verzet²⁷⁵, maar ook die bieden voor kwetsbare verdachten geen volledige garantie. Afstand kan onbewust of onvrijwillig worden gedaan, terwijl zij eenmaal gedaan niet meer kan worden herroepen. Dat is voor kwetsbare groepen een ingrijpend gegeven.

Tot slot toetst de rechtbank in de bezwaarschriftprocedure de schuldvaststelling niet.²⁷⁶ Voor (kwetsbare) verdachten die geen verzet hebben ingesteld — niet omdat zij schuldig zijn, maar

²⁷⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 279.

²⁷¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 56.

²⁷² N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie bezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *TBS&H 2025*, nr. 2, p. 87

²⁷³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 59-60.

²⁷⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 62.

²⁷⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 334-335.

²⁷⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 47.

omdat zij de procedure niet begrepen — kan dit bijzonder bezwaarlijk uitpakken. We staan hier in de volgende paragraaf nader bij stil.

5.4.5 *Nadere reflectie op de schuldvaststelling*

Indien de OvJ om omzetting van de strafbeschikking vraagt bij de rechter omdat de veroordeelde zich niet heeft gehouden aan de algemene voorwaarden en opnieuw een strafbaar feit heeft gepleegd of omdat de opgelegde straf niet ten uitvoer kon worden gelegd en de OvJ nu een vrijheidsstraf wenst, dan moet de rechter in de omzettingsprocedure toetsen of de initiële schuldvaststelling juist was.²⁷⁷ Dus of de verdachte inderdaad het strafbare feit waarvoor indertijd een strafbeschikking is opgelegd, heeft begaan. Alleen als de rechter zelf tot een vaststelling van schuld komt, kan ook een vrijheidsstraf worden opgelegd of vervangende hechtenis worden bevolen.²⁷⁸ Een dergelijke toetsing blijft achterwege indien de OvJ zelf de voorwaarden wijzigt en de veroordeelde daartegen bezwaar maakt bij de rechtbank.²⁷⁹ Dan mag de rechter niet naar de schuldvaststelling kijken, vanuit de gedachte dat de veroordeelde zelf verzet had moeten aantekenen tegen de initiële strafbeschikking als hij het er niet mee eens was.²⁸⁰ De wetgever wil voorkomen dat de veroordeelde via de bezwaarschriftenprocedure alsnog de strafbeschikking zelf ter discussie kan stellen en dit een route wordt om aan de tweewekentermijn te ontsnappen. Ook zou voorkomen moeten worden dat een veroordeelde die aanvankelijk niets doet een ‘voordeel’ heeft ten opzichte van een veroordeelde die wel in verzet gaat. Omdat vrijheidsbeneming bij de bezwaarschriftprocedure niet aan de orde is, is er geen verplichting om de rechter in dit opzicht een toetsende rol te geven. De vraag is of een rechterlijke toets niet toch wenselijk is. Zowel de Rvdr als de Afdeling advisering van de Raad van State hebben hier met klem op aangedrongen²⁸¹, maar hun advies is niet overgenomen.²⁸² Dat betekent dat de rechter die een strafbeschikking onder ogen krijgt die niet op juiste gronden berust, de strafbeschikking niet kan vernietigen. De vraag is of het verstandig is om de rol van de rechter in dezen te beperken. Kan de rechter wel worden gevraagd zijn ogen te sluiten voor aperte onjuistheden? De toeslagenaffaire indachtig: wordt dan van de rechter burgerlijke ongehoorzaamheid verwacht? Is er geen aanleiding om op zijn minst een hardheidsclausule in te voeren zoals de Rvdr voorstelt?

5.4.6 *Positie slachtoffers*

Ook de rol van het slachtoffer is bij de buitengerechtelijke afdoening een punt van aandacht. In artikel 3.4.7 wordt voor de transactie de verplichting opgenomen om rechtstreeks

²⁷⁷ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 54.*

²⁷⁸ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 54 (toelichting over de relatie met artikel 5 EVRM).*

²⁷⁹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 47.*

²⁸⁰ Omdat vrijheidsbeneming bij de bezwaarschriftprocedure niet aan de orde is, is er geen verplichting om de rechter een toetsende rol te geven.

²⁸¹ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 16-18; Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 49-50.

²⁸² *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 54.*

belanghebbende (indien bekend) in te lichten over de transactie voor zover het misdrijven betreft.²⁸³ Het slachtoffer heeft op grond van artikel 3.5.1 voorts de mogelijkheid om zich als rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof beklagen over de vervolging door middel van een strafbeschikking. In zijn algemeenheid vloeit uit het beginsel in artikel 1.1.4 de verplichting voort dat strafvordering plaatsvindt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer. Tegelijkertijd is bij de strafbeschikking niet specifiek een verplichting tot het horen van het slachtoffer opgenomen.²⁸⁴ De vraag rijst of dat niet wenselijk zou zijn.

5.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De buitengerechtelijke afdoening hangt duidelijk samen met de regeling rondom procesafspraken, daar waar partijen om de tafel gaan zitten om tot afspraken te komen. Dat zal bij de reguliere afdoening van een relatief eenvoudige strafzaak via een strafbeschikking of transactie niet snel het geval zijn, maar wel als er meer op het spel staat. Indien de transactie wordt gebruikt om tot een schikking te komen, dan is de parallel met procesafspraken duidelijk te zien. In beide gevallen gaat het om een op consensualiteit gestoelde vorm van afdoening van de strafzaak²⁸⁵ waarbij vergelijkbare vragen spelen, zoals: hoe wordt de vrijwilligheid gewaarborgd, welke afspraken zijn geoorloofd, wat en hoe diepgravend toetst de rechter? Zie hierover meer in het advies inzake het onderdeel over de procesafspraken.²⁸⁶ De strafbeschikking berust weliswaar formeel juridisch niet op consensualiteit, maar van echte eenzijdige strafoplegging is geen sprake meer zodra aan de strafbeschikking afspraken ten grondslag liggen over de wijze van afdoening en de hoogte van de strafbeschikking. Dat zal het geval zijn als de strafbeschikking wordt benut om bijvoorbeeld tot een (zeer) hoge boete te komen. Daar is de strafbeschikking weliswaar niet voor bedoeld, maar daarvoor wordt deze wel benut, zo blijkt uit voorgaande. Het is in ieder geval van belang om de **onderlinge verhouding van de verschillende afdoeningsmodaliteiten** goed te bezien en te reflecteren op wat de ontwikkelingen betekenen voor de **rol en positie van de strafrechter**. Door de combinatie van instrumenten **dreigt de positie** van de strafrechter immers steeds **marginaler te worden** in de zin dat minder vaak een beroep op hem of haar wordt gedaan. De rechter wordt dan wel weer betrokken bij het toetsen van hoge transacties, maar dat is niet een instrument dat naar (op de huidige praktijk gebaseerde) verwachting veelvuldig zal worden benut.²⁸⁷ Ook de rol van de rechter verandert. Als het OM immers wel voor de gang naar de rechter kiest, kan het weer gebruikmaken van procesafspraken. De gemaakte afspraken moeten dan wel ter beoordeling worden voorgelegd aan de rechter, maar diens rol is in dat geval een andere dan bij een procedure waarin hij de volledige verantwoordelijkheid heeft over het proces van waarheidsvinding en de verdediging verweer voert. Ook de rol van de rechter bij de beoordeling van de hoge transactie heeft een meer toetsend karakter.

²⁸³ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 282.*

²⁸⁴ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 58.*

²⁸⁵ J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H 2025, nr. 3, p. 132.*

²⁸⁶ *Hoofdstuk 2.*

²⁸⁷ De MvT spreekt van gemiddeld tien hoge transacties en vier hoge ontnemingsschikkingen: *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 144.*

5.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

Coherentie regeling

- Is het noodzakelijk om de figuur van de transactie te behouden? Welk belang is daar precies mee gediend?
- Het instrument van de transactie richt zich vooral op (hoge) transacties met betrekking tot strafbare feiten in de sfeer van de rechtspersoon, maar er wordt ook een restcategorie gecreëerd. Waarom is die restcategorie nodig? Als de transactie wordt behouden, is het dan niet zuiverder deze te beperken tot criminaliteit in relatie tot rechtspersonen?
- Voor welke gevallen kan onder de nieuwe regeling het voorwaardelijk sepot worden benut?
- Kunnen de bewindslieden nader onderbouwen waarom zij het “niet opportuun” achten om de thans bestaande wettelijke mogelijkheid om middels een strafbeschikking de ontnemingsmaatregel op te leggen nog langer te laten bestaan?
- In hoeverre zien de bewindslieden mogelijkheden om na een onherroepelijk geworden strafbeschikking een ontnemingschikking aan te gaan op grond van artikel 4.4.24?

Transparantie en controle mogelijkheden

- Het OM heeft een belangrijke poortwachtersfunctie. Kan de regering nauwkeuriger in kaart brengen welke beleidsvorming zij op dit vlak van het OM wensen te zien en op welke wijze de Kamer daarvan op de hoogte wordt gehouden?
- Hoe kan worden voorkomen dat de verlofprocedure bij de hoge transactie een dode letter wordt, omdat het OM de transactie als grondslag voor hoge schikkingen links laat liggen?
- Ligt het niet voor de hand om ook een vorm van rechterlijke toetsing bij de strafbeschikking in te bouwen indien men tot een hoge schikking komt?
- Is het niet wenselijk om toch een hardheidsclausule toe te voegen in het bezwaarschriftprocedure zodat de rechter de strafbeschikking bij kennelijke misslagen kan vernietigen?
- Dient niet ook te worden voorzien in rechterlijke toetsing bij een transactievoorstel dat met een totaal bedrag van meer dan 200.000 euro is gemoeid? Waarom wordt er in dit kader onderscheid gemaakt tussen een boetecomponent en andere financiële componenten?

Waarborgen verdachten en veroordeelden

- Is voldoende voorzien in rechtsbescherming en waarborgen voor de verdachten en wordt de toegang tot de rechter niet te ver ingeperkt door de korte verzetstermijn bij de (voorwaardelijke) strafbeschikking?
- Wordt voldoende tegengegaan dat verdachten niet worden gedwongen te schikken in bewijs-technisch zwakke zaken?
- De huidige regeling maakt het mogelijk een strafbeschikking op te leggen aan de verdachte tot een bedrag van 2.000 euro zonder de verdachte te horen, en zonder rechtsbijstand voor de verdachte. De idee daarachter is dat dit slechts ‘lichte sancties’ betreffen; hoe zwaarder de sanctie, hoe meer waarborgen worden ingebouwd. Wordt voldoende rekening gehouden met het feit dat er een groep verdachten is bij wie dit niet als ‘lichte straf’ wordt ervaren en is het in dit licht niet aangewezen ook in deze gevallen steeds verdachten te horen?
- Zou niet standaard moeten worden voorzien in rechtsbijstand voor verdachten?

Positie slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden

- Zou moeten worden voorzien in een hoorplicht of anderszins een modaliteit waarmee een slachtoffer kan tegenhouden dat een zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan opdat hij/zij ten overstaan van de rechter gebruik kan maken van zijn/haar spreekrecht?

6 Aanpassing regeling van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop

Penvoerders: S. Meijer, G. Pesselse & S. Struijk

Meelezer: J.M.W. Lindeman

6.1 Regeling op hoofdlijnen

In de strafrechtspleging zijn de strafrechter of het openbaar ministerie (OM) bevoegd om **voorwaarden** te stellen aan de handel en wandel van de verdachte of veroordeelde. Zowel die voorwaarden²⁸⁸ als de juridische titels op grond waarvan die, in verschillende fasen van het strafproces, kunnen worden gesteld, variëren. Denk aan een uitreisverbod bij schorsing van de voorlopige hechtenis (VH), een contactverbod bij een voorwaardelijke gevangenisstraf, of de verplichting zich onder behandeling te stellen in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Voor een zinvolle en effectieve inzet van dergelijke voorwaarden dient vervolgens op de naleving daarvan **toezicht** te worden gehouden en in bepaalde gevallen is daarbij ook begeleiding aangewezen.

De Eerste Aanvullingswet regelt **welke voorwaarden** in het kader van welke juridische modaliteiten kunnen worden bevolen. Nieuw daarbij is het onderscheid tussen de **algemene voorwaarde** dat iemand zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, **bijzondere voorwaarden** gericht op gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking en enkele **voorwaarden van rechtswege**. Verder wordt consequent geregeld **welke strafrechtelijke actoren** aan welke instanties of personen opdracht kunnen geven **tot het houden van toezicht**.

6.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

De huidige straf- en sanctiewetgeving bevat reeds regelingen van voorwaarden en het toezicht daarop, zij het in verschillende kaders en met uiteenlopende formuleringen. Mede op aandringen vanuit de praktijk²⁸⁹ wordt met de voorgestelde regeling in de Eerste aanvullingswet beoogd meer eenheid aan te brengen in deze regelingen. Daarbij wordt niet beoogd om ingrijpende veranderingen aan te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het stellen van (bijzondere) voorwaarden. Naast enkele technische aanpassingen gaat het met name om een codificatie op basis van de wetsgeschiedenis, rechtspraak en bestaande praktijk.²⁹⁰ Ten eerste gaat het hierbij om het **uniformeren** van de gehanteerde terminologie en het in **dezelfde volgorde** opnemen van de mogelijk te stellen **bijzondere voorwaarden** op het niveau van de wet. Ten tweede wordt **een coherente en complete regeling voorgesteld voor het geven van de opdracht tot toezicht** door de rechter of officier van justitie op de naleving van de bijzondere voorwaarden, zoals verstrekt aan de (jeugd)reclassering of – bij uitzondering – aan een andere instelling of persoon. Afhankelijk van de inhoud van de voorwaarden, zal sprake zijn van “reactief toezicht” (geen toezichtopdracht vereist) of “actief toezicht” (op basis van een toezichtopdracht). De van rechtswege geldende voorwaarden worden gekoppeld aan de

²⁸⁸ Strafrechtelijke voorwaarden worden hier breed opgevat als de voorwaarden of voorschriften die kunnen worden gesteld, of van rechtswege gelden, in de verschillende fasen van het strafproces en daarna.

²⁸⁹ Onder meer door de drie reclasseringsorganisaties (3RO), zie Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 36 636, nr. 5.

²⁹⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 96, 145.

toezichtopdracht en uniform op één plek in boek 7 van het Wetboek van Strafvordering vastgelegd.

Bij enkele modaliteiten waarop de voorgestelde regeling ziet, gaat het strikt genomen niet om ‘voorwaarden’ waarbij na overtreding ervan executie van een strafrestant of omzetting kan volgen, maar om eisen aan het gedrag van een verdachte of veroordeelde die via een juridische modaliteit rechtstreeks worden gesteld, bijvoorbeeld de OM-gedragsaanwijzing uit artikel 6.5.1. Vanwege de overeenkomst in formulering van de ‘voorwaarden’, zijn ook deze modaliteiten in de voorgestelde regeling betrokken.²⁹¹ In deze bijdrage wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen voorwaardelijke modaliteiten (bijv. de VI of voorwaardelijke gevangenisstraf) en modaliteiten in het kader waarvan voorwaarden kunnen worden gesteld (bijv. de schorsing van de VH onder voorwaarden of de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 38v Sr).

De voorgestelde regeling in de Eerste Aanvullingswet wijzigt het nieuwe Wetboek van Strafvordering en enkele artikelen uit het Wetboek van Strafrecht en de Gratiwet. Aandacht verdient dat ook op basis van penitentiaire wetgeving via diverse modaliteiten gedragsvoorwaarden kunnen worden gesteld. Te denken valt aan het re-integratieverlof, het proefverlof en het penitentiaal programma. Deze regelingen voor gedragsvoorwaarden uit het **penitentiaal recht** worden in de voorgestelde regeling echter bewust (nog) **niet aangepast**. De voorgestelde regeling is beperkt tot voorwaarden die vallen onder het bereik van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, in het bijzonder de artikelen 7.2.1 en 7.7.5.²⁹² Gelet op die afbakening is het waarschijnlijk een omissie dat de vrijheidsbeperkende maatregel uit de Wet dieren hier niet in is betrokken.²⁹³

6.3 Reacties op de voorgestelde regeling

De regeling van (bijzondere) voorwaarden is betrokken in de adviezen van de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het OM en de Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) en Slachtofferhulp Nederland (SHN). Over het algemeen wordt **steun uitgesproken** voor de harmonisering en verduidelijking van de regeling, **behalve door de drie reclasseringsorganisaties**. De 3RO beschouwt de wijzigingen als een papieren exercitie. Daarnaast adresseert het wetsvoorstel volgens de 3RO de werkelijke problemen in de huidige praktijk onvoldoende. De reclasseringsorganisaties waarschuwen bovendien voor vermindering van de effectiviteit van het reclasseringstoezicht door het wetsvoorstel. De argumenten die hiervoor worden aangedragen, worden besproken in het kader van onderstaande analyse. Ook voor het overige lenen de reacties op de voorgestelde regeling zich voor bespreking in het kader van onderstaande analyse. Die analyse wordt

²⁹¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 94.

²⁹² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 93-94; in dit verband bepaalt de Eerste aanvullingswet ook dat de regeling van de strafonderbreking, thans nog opgenomen in de Tweede vaststellingswet, wordt overgeheveld naar het penitentiaal recht, zie daarover *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 422-423.

²⁹³ Wij nemen althans aan dat de opsomming van beslissingen uit artikel 7.2.1 ook bijzondere wetgeving omvat. In artikel 8.11a Wet dieren wordt in het kader van het locatieverbod nog gesproken van ‘ophouden’ in plaats van het in de Eerste aanvullingswet gebruikte ‘bevinden’. Zie nader M.J.M. Bruijnse & G. Pesselse, ‘Het houdverbod uit de Wet dieren en de vrijheidsbeperkende maatregel in het strafrecht. Een analyse in het licht van het recht op eigendom en de wetssystematiek’, *Sancties 2026/15*.

conform de voorgestelde regeling onderverdeeld in allereerst de voorwaarden en vervolgens het toezicht op de naleving daarvan.

6.4 Analyse van de voorgestelde regeling

6.4.1 Voorwaarden

Algemene voorwaarde

Bij de meerderheid van de modaliteiten waarop de voorgestelde regeling ziet, is de algemene voorwaarde aan de orde. Deze voorwaarde houdt in dat de verdachte of veroordeelde zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Het plegen van een strafbaar feit is uiteraard niet alleen op zichzelf al verboden, maar geeft op die manier ook grond voor beëindiging van de voorwaardelijke modaliteit, dan wel een modaliteit in het kader waarvan voorwaarden kunnen worden gesteld. Tegen de achtergrond van het harmoniseringsdoel is opmerkelijk dat de formulering van de algemene voorwaarde tussen modaliteiten enigszins uiteenloopt. Soms ‘geldt’ de algemene voorwaarde, soms ‘geschiedt’ een modaliteit onder de algemene voorwaarde, of ‘vindt’ een modaliteit ‘plaats’ onder de algemene voorwaarde. Deze tekstverschillen zijn naar wij aannemen zonder betekenis, maar fraai en zuiver is het niet. In alle gevallen kenmerkt de algemene voorwaarde zich erdoor dat zij van rechtswege geldt en dus niet met zoveel woorden gesteld hoeft te worden – al gebeurt dit doorgaans wel.

De algemene voorwaarde geldt thans al bij de voorwaardelijke veroordeling (VV), de VI, de voorwaardelijke ISD-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregelen voor jeugdigen, en op grond van de Eerste vaststellingswet ook bij schorsing van de VH. De voorgestelde regeling breidt de toepasselijkheid ervan uit tot het voorwaardelijk sepot, de TBS met voorwaarden, de gratie en de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde voorwaardelijke strafbeschikking. Bij de bijkomende straf van ontzetting van rechten, de transactie, de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast, de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) en de vrijheidsbeperkende maatregel geldt de algemene voorwaarde niet, nu bij deze modaliteiten er geen sprake is van een sanctierestant dat kan worden tenuitvoergelegd bij schending van de algemene voorwaarde.²⁹⁴ Nu het toepassingsbereik van de algemene voorwaarde met de voorgestelde regeling wordt uitgebreid, rijst nadrukkelijk de vraag hoe wordt beoordeeld of de algemene voorwaarde is overtreden. De tekst van de wet (“zich schuldig maakt”) suggereert een hoge bewijsmaatstaf en wellicht ook betrokkenheid van een rechter. Dat laatste is bij diverse modaliteiten in feite ook het geval (VV, ISD, tbs, PIJ). In andere gevallen wordt of is reeds geregeld dat het OM de maatstaf hanteert van een ‘ernstig vermoeden’ dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd (VI, schorsing VH, sepot en gratie). Dat daarbij niet eerst een veroordeling voor het nieuwe feit hoeft te worden afgewacht spreekt voor zich.²⁹⁵ Welke nadere betekenis deze maatstaf heeft, wordt echter niet toegelicht. Volstaat een ‘redelijke verdenking, of geldt een hogere bewijsmaatstaf, vergelijkbaar met ‘ernstige bezwaren’ in het kader van de VH?²⁹⁶

²⁹⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 95.

²⁹⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 275.

²⁹⁶ De verwijzing in *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913 (MvT), nr. 3, p. p. 275 naar HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3639, geeft hierover op zichzelf nog geen duidelijkheid.

Bijzondere voorwaarden: opsomming en systeem

Zoals opgemerkt geeft het huidige strafrecht op diverse plaatsen een opsomming van mogelijke bijzondere voorwaarden. Soms behelst dit ook de open categorie ‘andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende’: de zogeheten gedragsvoorwaarde. De huidige regeling is uiteenlopend en gelaagd.²⁹⁷ In de toelichting wordt om die reden de voorkeur ervoor uitgesproken de bijzondere voorwaarden expliciet, in dezelfde volgorde en met dezelfde terminologie te verankeren in de wet in formele zin, in lijn met de eerdere gewijzigde regelingen van de VV en de VI.²⁹⁸ Dit bevordert de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de verdachte, veroordeelde en andere betrokkenen, alsook de effectiviteit van het toezicht op de naleving.²⁹⁹ Gelet hierop is het opmerkelijk dat de opsomming van expliciet gemaakte bijzondere voorwaarden per modaliteit in meer of mindere mate varieert. Op de vraag waarom welke voorwaarden bij welke modaliteit (niet) expliciet zijn gemaakt, volgen in de toelichting alleen specifieke antwoorden. Een rol hierbij speelt:

- Hoe diep een voorwaarde ingrijpt op grondrechten: om deze reden zijn de verhuisplicht en/of het vestigingsverbod niet bij alle in aanmerking komende modaliteiten expliciet gemaakt;³⁰⁰
- De fase waarin het strafproces verkeert: om die reden zijn bij schorsing van de VH minder voorwaarden geëxpliciteerd dan bij de VV;³⁰¹
- Het karakter en de aard van de verschillende modaliteiten: om deze reden is bijvoorbeeld bij de TBS met voorwaarden een verplichting tot het innemen van medicatie opgenomen.³⁰² Anderzijds zijn voorwaarden met een herstellende of financiële component juist niet expliciet hierbij genoemd;³⁰³
- De voorwaarden die het huidige recht ten aanzien van een modaliteit reeds noemt: deze reden speelt in elk geval bij de gratie een rol.³⁰⁴

Op dit verschil tussen de opsommingen en de vooral specifieke toelichting daarop, hebben onder meer ook het OM en de Raad van State gewezen.³⁰⁵ In reactie hierop wordt in de memorie van toelichting bij de voorgestelde regeling wel per modaliteit ingegaan op gemaakte keuzes, maar een algemene reflectie op de vormgeving van de opsomming van bijzondere voorwaarden lijkt nog te ontbreken. Zoals de Raad van State opmerkt, zou daarbij ook het punitieve karakter van bepaalde, in de opsomming vermelde voorwaarden (zoals het vestigingsverbod) aandacht kunnen krijgen, onzes inziens mede in relatie tot de modaliteit in het kader waarvan de voorwaarden worden gesteld. Daarnaast zou aandacht dienen uit te gaan naar de verhouding tot de relevante grond- en mensenrechten en het uitgangspunt dat, hoewel bepaalde voorwaarden al bestaande praktijk zijn, dit de wetgever niet ontslaat van de

²⁹⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 95-96.

²⁹⁸ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 319, nrs. 3 en 7.

²⁹⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 96.

³⁰⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 97, 98, 100.

³⁰¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 98.

³⁰² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 99.

³⁰³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 99; zie over de ISD-maatregel, p. 99, over de schorsing van de voorlopige hechtenis, p. 100; over de VI en GVM, p. 101.

³⁰⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 101-102.

³⁰⁵ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 60; Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 59-60.

gehoudenheid om een zelfstandige afweging te maken van de vraag of codificatie van die praktijk aangewezen is.³⁰⁶

Bijzondere voorwaarden: volgorde en nummering

De volgorde van voorwaarden wordt kennelijk primair bepaald door een thematische clustering: (i) vrijheidsbeperkende voorwaarden, (ii) voorwaarden omtrent zorg, wonen en dagbesteding, en (iii) voorwaarden met een herstellende of financiële component. Binnen deze thema's is gekozen voor een volgorde waarbij voorwaarden die in alle/een meerderheid van de bepalingen zijn opgenomen als eerste worden genoemd, en minder vaak opgenomen bijzondere voorwaarden daarna worden genoemd.³⁰⁷ Dit stelsel heeft tot gevolg dat de nummering van voorwaarden per modaliteit uiteenloopt, nu afhankelijk van een modaliteit verschillende bijzondere voorwaarden (niet) zijn geëxpliciteerd. De beperking van het recht om Nederland te verlaten heeft afhankelijk van de modaliteit bijvoorbeeld het nummer e., f., of g. Door het OM is gewezen op het nadeel hiervan en heeft een alternatief ordeningssysteem bepleit waarbij de thematische clustering wordt losgelaten.³⁰⁸

Bijzondere voorwaarden: nieuwe voorwaarden

De voorgestelde regeling introduceert twee nieuwe bijzondere voorwaarden, althans maakt deze expliciet. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- De verplichting zich in te spannen voor het vinden en behouden van dagbesteding. Deze voorwaarde wordt thans al toegepast via de band van de open gedragsvoorwaarde en lijkt in de rechtspraak als voldoende duidelijk en bepaald te worden beschouwd.³⁰⁹
- De verplichting tot naleving van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht gericht op compliance-beleid. Deze voorwaarde hangt samen met de voorgestelde regeling van de (hoge) transactie en wordt nu ook toegevoegd aan de regeling van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde voorwaardelijke strafbeschikking en de VV. De voorwaarde is alleen relevant voor rechtspersonen en ontbreekt daarom bij de andere modaliteiten.³¹⁰

Voornamelijk de 3RO hebben bepleit dat ook andere in de praktijk veelvoorkomende voorwaarden expliciet in de wettelijke opsomming worden opgenomen. Het gaat dan onder meer om een verbod op andere huisvesting, de inspanningsverplichting tot het verkrijgen en behouden van woonruimte, en het aflossen van schulden.³¹¹ De Raad van State wijst op het ontbreken van een specifieke voorwaarde tot meewerken aan controles van digitale

³⁰⁶ Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 62.

³⁰⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 102.

³⁰⁸ Advies OM Eerste Aanvullingswet, p. 59.

³⁰⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 97. Zoals tevens naar voren komt in een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in artikel 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht (*Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024).

³¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 98.

³¹¹ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 14-15; Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 60-61.

gegevensdragers.³¹² Expliciete opname van deze laatste voorwaarde krijgt als zodanig in de voorgestelde regeling geen plek, maar geschiedt via een afzonderlijk wetgevingstraject dat vervolgens een plek dient te krijgen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.³¹³ Op welke termijn is evenwel onduidelijk.

Bijzondere voorwaarden: uitbreiding toepassingsbereik

Het wetsvoorstel voegt bovendien bij diverse modaliteiten bijzondere voorwaarden toe die op dit moment slechts wettelijk zijn geëxpliciteerd in het kader van de VI en de GVM. Het gaat om de bijzondere voorwaarden van de verhuisplicht, het vestigingsverbod, het uitreisverbod en het verbod om bepaald vrijwilligerswerk te verrichten. Het wetsvoorstel breidt het bereik van (enkele van) deze voorwaarden uit naar (i) modaliteiten waarbij niet zonder meer sprake is van voorafgaande onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming, zoals de tbs met voorwaarden en de voorwaardelijk opgelegde (jeugd)straf of maatregel en (ii) een modaliteit met een sterk eigen karakter, te weten de gratie die onder voorwaarden kan worden verleend. Vooral ten aanzien van de ‘zware’ voorwaarden van de verhuisplicht en het vestigingsverbod, kan de vraag worden gesteld of de uitbreiding van het toepassingsbereik gerechtvaardigd is. Mevis wijst er wat de gratie betreft bijvoorbeeld op dat ervoor moet worden gewaakt dat op deze manier een voorwaardelijke gratie tot een zwaarder regime voor de veroordeelde leidt dan ingeval langs andere weg tot invrijheidstelling wordt overgegaan.³¹⁴ De toelichting refereert hier inmiddels terloops aan door erop te wijzen dat “de inhoud van de voorwaarden wordt begrensd door de corresponderende sancties”. De voorwaarden in het kader van de gratie kennen een “afgeleid karakter” en mogen niet ingrijpender zijn dan (het resterend strafdeel van) de opgelegde sanctie.³¹⁵ De vraag rijst of deze uitgangspunten in de praktijk ook zodanig tot uitdrukking komen.

Bijzondere voorwaarden: inhoudelijke wijziging?

Met de voorgestelde regeling worden enkele voorwaarden ook inhoudelijk gewijzigd of uitgebreid ten opzichte van het huidige recht. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Contactverbod: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering ook inhouden een verbod zich binnen een bepaalde afstand van bepaalde personen te bevinden. De 3RO hebben vragen gesteld bij de uitvoerbaarheid van het toezicht hierop en hebben een alternatieve formulering gesuggereerd.³¹⁶ Dit alternatief om te spreken over “het zich in het zicht begeven” heeft de minister te onbepaald geacht en onzes inziens terecht niet opgevolgd.
- Uitreisverbod: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering in artikel 2.5.33 (schorsing VH) ook inhouden de verplichting om het paspoort of ander reisdocument in te leveren. Voor uitleg wordt verwezen naar de toelichting op de Eerste

³¹² Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 62-63; onder verwijzing naar Drouen e.a., *Controle van digitale gegevensdragers*, Hooghiemstra & Partners, Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen, 2024.

³¹³ Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 63.

³¹⁴ P.A.M. Mevis, ‘We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijke sanctierecht hebben’, *DD* 2024/36.

³¹⁵ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 102, 439.

³¹⁶ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 15.

vaststellingwet, maar die is weinig specifiek.³¹⁷ Onduidelijk is bij welke instantie de verdachte deze documenten moet inleveren, hoe deze bewaard worden en hoe het toezicht daarop plaatsvindt.³¹⁸ Onder meer wordt niet toegelicht hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot de ogenschijnlijk strikte regeling van inhouding van het paspoort uit de Paspoortwet of de mogelijkheid tot invordering van het rijbewijs. Mede afhankelijk van de duur van een uitreisverbod, kan ook spanning met internationaal of EU-recht ontstaan.³¹⁹

- Middelenverbod: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering ook inhouden een meewerkverplichting aan een speekseltest en ademonderzoek – naast de al bestaande verplichting ten aanzien van bloed- en urineonderzoek. Volgens de toelichting vormt dit geen inhoudelijke uitbreiding, maar een verduidelijking van reeds gebruikte mogelijkheden. Om die reden is, anders dan het OM adviseerde,³²⁰ ervan afgezien de testmethoden techniekonafhankelijk te formuleren en in een AMvB nader te regelen.³²¹
- Opname in een (zorg)instelling: de huidige voorwaarde van ‘opname in een zorginstelling’, wordt volgens de voorgestelde formulering gewijzigd in ‘opname in een instelling’. In het verlengde hiervan wordt niet langer gesproken over “een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling”, maar over “een verplichting zich onder behandeling te stellen van een zorgaanbieder”.³²²
- Verblijf in een instelling: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering ook inhouden verblijf in een instelling voor beschermd wonen – naast de reeds bestaande opties van begeleid wonen en maatschappelijke opvang. Het verschil tussen deze verblijfsvormen wordt in de toelichting wel uitgelegd, maar de uitbreiding van de bijzondere voorwaarde op zichzelf niet.³²³

Bijzondere voorwaarden: uiteenlopende formuleringen

Het doel van redactionele harmonisering van de bijzondere voorwaarden is als gezegd niet geheel consequent doorgevoerd. Bij enkele bijzondere voorwaarden bestaan bijvoorbeeld nog altijd tekstvarianten tussen verschillende modaliteiten. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Uitreisverbod: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering in artikel 2.5.33 (schorsing VH) ook inhouden de verplichting om het paspoort of rijbewijs in te leveren. Die toevoeging is bij andere modaliteiten niet opgenomen (en roept ook inhoudelijke vragen op, zie hierboven).
- Onbetaalde arbeid en betaling geldbedrag aan de Staat: deze voorwaarden zijn opgenomen bij de transactie (artikel 3.4.6) en de gratie, maar telkens met uiteenlopende formulering.

³¹⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 442.

³¹⁸ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 16.

³¹⁹ Zie bijv. HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, *NJ* 2008, 33, m.nt. Reijntjes.

³²⁰ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 65-66.

³²¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 195; evenmin is ervoor gekozen om van een verbod over te stappen op de verplichting het gebruik te beheersen, zoals 3RO voorstelde, zie Advies 3RO Eerste Aanvullingswet p. 14.

³²² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 195.

³²³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 195-196.

- Schadevergoeding: deze voorwaarde kan volgens de voorgestelde formulering in artikel 7.3.9 (VI) gepaard gaan met een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen.

Deze verschillen in formulering worden in de toelichting niet expliciet geadresseerd en de vraag is dan ook of zij bewust zijn aangebracht. Als dat laatste het geval is, mag worden verwacht dat de toelichting uitlegt waarom in deze specifieke gevallen van het harmoniseringsdoel wordt afgeweken.

Bijzondere voorwaarden: regulering van de gedragsvoorwaarde

Volgens huidige wetgeving kan bij toepassing van de VV (voor jeugdigen), de VI, de GVM en de strafbeschikking de zogeheten gedragsvoorwaarde worden benut (door de toelichting aangeduid als ‘open categorie’). In de praktijk wordt deze voorwaarde ook benut bij schorsing van de VH. Op basis van de gedragsvoorwaarde is het mogelijk om, naast de specifiek opgesomde bijzondere voorwaarden, ook andere voorwaarden het gedrag van de verdachte of veroordeelde betreffende te stellen. Dit geeft aan de officier van justitie en de rechter de nodige armslag om – soms creatief – maatwerk te leveren bij toepassing van een voorwaardelijke modaliteit. De voorgestelde regeling past het wettelijke toepassingsbereik van de gedragsvoorwaarde aan. Deze wordt afgeschaft bij de (voorwaardelijke) stafbeschikking en het sepot, en geïntroduceerd dan wel expliciet gemaakt bij de VH, de TBS met voorwaarden, de voorwaardelijke ISD en de gratie.

Een belangrijk nadeel van de gedragsvoorwaarde is en blijft dat de wettekst de inzet ervan nauwelijks begrenst. Het enige wettelijke vereiste is dat de gedragsvoorwaarde betrekking heeft op het gedrag van de verdachte of veroordeelde. Deze op zichzelf nog vage voorwaarde is in de rechtspraak verfijnd tot een doel-vereiste: toegelaten zijn voorwaarden die strekken tot het voorkomen van strafbaar gedrag of voorwaarden waartoe de veroordeelde naar aanleiding van het bewezenverklaarde feit uit het oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden is, bijvoorbeeld jegens slachtoffers.³²⁴ Hierbij sluit aan dat de wet bij schorsing van de VH eveneens een doel-vereiste stelt, namelijk dat de gedragsvoorwaarde verband moet houden met de gronden waarvoor de VH is bevolen (o.a. recidive- of vluchtgevaar).

De voorgestelde regeling is niet aangegrepen om deze en nadere eisen aan de gedragsvoorwaarde uit de praktijk en rechtspraak te codificeren of uit te werken. Uit de rechtspraak zijn verder nog af te leiden een:

- bepaaldheidsgebod: de invulling van de gedragsvoorwaarde moet voldoende duidelijk maken welke gedraging moet worden verricht of nagelaten, zowel met het oog op de bereidverklaring en naleving door de betrokkene als het daarop te houden toezicht;

³²⁴ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 103; in de klassieke formulering gaat het erom dat de invulling van de gedragsvoorwaarde strekt ter bevordering van het goede levensgedrag van de verdachte of veroordeelde of een gedraging betreft waartoe hij of zij uit oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht. Zie hierover ook F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde*, dissertatie, Deventer: Gouda Quint 1996 en meer recent J. Bijlsma, S. Franken P. van Kampen, ‘Altijd een komma, nooit een punt? Reclassering, toezicht en resocialisatie’, in: NJV preadviezen, *De repressieve samenleving: vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 191-274; Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024.*

- specialiteitsgebod: de invulling van de gedragsvoorwaarde mag niet gedrag omvatten dat in feite neerkomt op een open verplichting mee te werken aan door andere instanties uit te oefenen veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen;
- toerekenbaarheidsvoorwaarde: het voldoen aan de invulling van de gedragsvoorwaarde dient onder alle omstandigheden afhankelijk te zijn van het gedrag van de verdachte of veroordeelde;
- exclusiviteitsvoorwaarde: de invulling van de gedragsvoorwaarde mag niet overeenkomen met, of in elk geval niet nadelig afwijken van (strafrechtelijke) sancties of maatregelen die de wetgever elders heeft geregeld en met waarborgen heeft omkleed (bijv. onbetaalde arbeid (taakstraf) of het verrichten van betaald werk van een bepaalde aard (beroepsverbod));
- subsidiariteit- en proportionaliteitsvereiste: de invulling van de gedragsvoorwaarde moet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee nagestreefde doel;
- (vanzelfsprekend) verbod op formulering van een voorwaarde in strijd met (internationale) grondrechten of algemene rechtsbeginselen.

De toelichting wijst met wisselende volledigheid en precisie op deze uitgangspunten.³²⁵ Enerzijds valt dat te begrijpen, nu de rechtspraak over deze uitgangspunten casuïstisch is en zich op verschillende manieren laat ordenen of samenvatten. Anderzijds had met het oog op de doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,³²⁶ meer kunnen worden verwacht. Eén van die doelstellingen houdt immers in dat het wetboek het toepasselijke recht weerspiegelt. De vraag rijst waarom de voorgestelde regeling niet wordt aangegrepen om de uitgebreide jurisprudentiële regulering van de open gedragsvoorwaarde van een vergelijkbare codificatie te voorzien.

Bijzondere voorwaarden: verhouding gedragsvoorwaarde en expliciete voorwaarden

In reactie op vragen van de 3RO en de Raad van State, gaat de toelichting nader in op de verhouding tussen de open gedragsvoorwaarde en de specifiek opgesomde bijzondere voorwaarden. Hiervoor is duidelijk gemaakt dat bepaalde bijzondere voorwaarden bij bepaalde modaliteiten bewust niet in de opsomming zijn geëxpliciteerd (zie hierboven *Bijzondere voorwaarden: opsomming en systeem*). Wanneer dat het geval is, brengt dat tot uitdrukking dat de betreffende niet opgenomen bijzondere voorwaarde “niet voor de hand liggend” wordt geacht. Echter wordt niet uitgesloten dat een dergelijke bijzondere voorwaarde alsnog wordt gesteld via de band van de gedragsvoorwaarde.³²⁷ De toelichting laat het aan “de rechter” om in voorkomende gevallen een door de wetgever niet gestelde bijzondere voorwaarde toch te bevelen.³²⁸ De functie van het opsommen in de wet van bepaalde bijzondere voorwaarden in de wettelijke opsommingen, lijkt in deze gevallen dus niet *begrenzing* van de opleggingsmogelijkheid te zijn.³²⁹ Dat roept – nogmaals – de vraag op waarom welke voorwaarden bij welke

³²⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 103-104; vgl. J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom 2019.

³²⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3, p. 21-26 (MvT).

³²⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 103, onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2009/10*, 32319, nr. 3, p. 14.

³²⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 103.

³²⁹ Dat is het uiteraard wel wanneer de open gedragsvoorwaarde niet het sluitstuk van de opsomming vormt, zoals bij de voorwaardelijke strafbeschikking, de transactie, de OM-gedragsaanwijzing en de vrijheidsbepalende maatregel.

modaliteit (niet) expliciet zijn gemaakt. Als de functie daarvan bevordering van de *kenbaarheid* van die voorwaarden is, ligt het voor de hand om in elke opsomming zo veel mogelijk in de praktijk gebruikte bijzondere voorwaarden op te nemen, ook als dat gebruik bij een modaliteit zeldzaam of minder gewenst is.

Voorwaarden van rechtswege

Het huidige recht bepaalt veelal dat wanneer bijzondere voorwaarden worden gesteld, daaraan van rechtswege twee nadere voorwaarden zijn verbonden: (i) medewerking verlenen aan reclasseringstoezicht (incl. huisbezoeken en melding) en (ii) medewerking verlenen aan het vaststellen van de identiteit. Deze voorwaarden richten zich strikt genomen niet op maatschappelijk gewenst gedrag van de betrokkene, maar vormen veeleer randvoorwaarden voor succesvol actief toezicht. Dit laatste komt in de huidige regeling onvoldoende tot uitdrukking, nu de medewerkingsvoorwaarden thans ook worden verbonden aan situaties waarin reactief toezicht volstaat. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 7.2.1, vierde lid op uniforme wijze in de wet neer te leggen dat alleen indien een opdracht tot toezicht is gegeven, daaraan van rechtswege voor de verdachte of veroordeelde voornoemde voorwaarden zijn verbonden. De van rechtswege geldende voorwaarden zijn dus niet langer gekoppeld aan de bijzondere voorwaarden, maar aan de toezichtopdracht.³³⁰ Het wetsvoorstel regelt voorts dat telkens wanneer een opdracht tot toezicht wordt gegeven, de betrokkene wordt gewezen op de daarbij van rechtswege toepasselijke voorwaarden als bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid. Wordt die vermelding verzuimd, dan doet dat aan de toepasselijkheid van de voorwaarden niet af, nu deze rechtswege gelden.³³¹

Verwarring over de term ‘voorwaarden van rechtswege’ zou kunnen ontstaan in het kader van de schorsing van de VH. Volgens artikel 2.5.33, eerste lid zijn daaraan namelijk van rechtswege de voorwaarden verbonden dat de verdachte zich niet zal onttrekken aan de tenuitvoerlegging van het bevel tot VH, noch aan die van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Deze twee voorwaarden zijn echter niet afhankelijk van het feit of er toezicht plaatsvindt; in feite zijn het algemene voorwaarden bij elke schorsing. Geldt ook voor deze voorwaarden dat zij inderdaad van rechtswege gelden en bij voorkeur moeten worden ‘vermeld’, of dienen deze voorwaarden ‘gesteld’ te worden om van kracht te zijn?

6.4.2 Toezicht en begeleiding

Het toezicht op de niet-naleving van voorwaarden is wellicht niet het meest in het oog springende punt van de moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering. Wezenlijk is het echter wel. De **tenuitvoerlegging** vormt het **sluitstuk van het strafproces** en als door de rechter of officier van justitie opgelegde **voorwaarden niet worden nageleefd**, dan doet dat **afbreuk aan de rechterlijke uitspraak c.q. strafbeschikking** en uiteindelijk aan de **geloofwaardigheid en effectiviteit van het straf(proces)recht**. In het onderstaande bespreken wij enkele kritiekpunten die overigens ook van fundamentele aard zijn en onder meer zien op de rechtstatelijke verhouding tussen de strafopleggende en strafuitvoerende autoriteiten in het voorliggende voorstel. Daarnaast willen wij op deze plek in meer algemene zin belichten wat onzes inziens niet is geregeld in voorliggende regeling. Deze voorgestelde regeling is namelijk niet aangegrepen om een **wettelijke regeling betreffende het toezicht** in te voeren, een

³³⁰ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 104-105.*

³³¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 104-105.*

onderwerp waar in de praktijk grote behoefte aan bestaat. Wij achten het een gemis dat een voorgestelde regeling op dit punt ontbreekt, juist omdat dit onderwerp vraagt om een debat in uw kamer over de vraag hoe en op welk niveau dit toezichtskader moet worden geregeld en door wie wanneer toezicht kan worden uitgeoefend.

De belangrijkste wijziging betreft artikel 7.2.1 NSv. Deze bepaling lijkt sterk op het huidige artikel 6:3:14 Sv. Daarin wordt geregeld wie belast is met het toezicht op de naleving van voorwaarden en wie toezicht kan uitvoeren, wie daartoe de opdracht kan geven en aan welke voorwaarden de onder toezicht gestelde moet voldoen. In artikel 6:3:14 lid 1 Sv staat dat het OM is ‘belast’ met het toezicht. Deze frase keert niet terug in de tekst van artikel 7.2.1 lid 1 NSv. In de memorie van toelichting staat wel dat de **officier van justitie ‘verantwoordelijk’** is voor het **toezicht** op de **naleving** van vrijheidsbepenkende straffen, maatregelen, aanwijzingen en voorwaarden. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het geldend recht beoogd. Het blijft aan de officier van justitie om een vervolgbeslissing te nemen wanneer de verdachte of veroordeelde niet heeft voldaan aan voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen.

Soorten toezicht

Het stellen van voorwaarden aan het gedrag van een verdachte of veroordeelde, is alleen zinvol en geloofwaardig indien op de **naleving** daarvan ook **toezicht** wordt gehouden. In de memorie van toelichting wordt een onderscheid gemaakt tussen **reactief toezicht** op algemene of bijzondere voorwaarden en **actief toezicht** op bijzondere voorwaarden door de (jeugd)reclassering of andere instellingen of personen als bedoeld in artikel 7.2.1. Voor reactief toezicht is geen **toezichtopdracht** vereist, voor actief toezicht wel. Nu aan een toezichtsoopdracht automatisch de van rechtswege geldende voorwaarden zijn gekoppeld, wordt daarop vanzelfsprekend ook toezicht gehouden. De voorgestelde regeling neemt in dit kader afscheid van de klassieke **terminologie**: het verlenen van ‘hulp en steun’, verandert in het houden en geven van ‘**toezicht en begeleiding**’.³³²

Van reactief toezicht is sprake indien politie, justitie of andere instanties in het kader van hun reguliere werkzaamheden een schending van een bijzondere voorwaarde constateren, of een dergelijke schending via informatievoorziening door een rechtstreeks belanghebbende kan blijken.³³³ Denk bijvoorbeeld aan constatering van overtreding van de algemene voorwaarde doordat een slachtoffer aangifte doet of politieambtenaren hierop bij een verkeerscontrole stuiten. Voor dit reactieve toezicht is derhalve geen toezichtsoopdracht nodig. Kenmerkend is immers dat de naleving van een voorwaarde bij reactief toezicht niet specifiek en actief wordt gecontroleerd. Bij het houden van actief toezicht gebeurt dit wel.³³⁴

Aandacht in dit verband verdient de opmerkingen van de politie en de KMar dat om een schending van bepaalde bijzondere voorwaarden te kunnen constateren, vereist is dat zij in bepaalde situaties **op de hoogte worden gebracht** van de **gestelde bijzondere voorwaarden** en dat deze in een specifieke situatie **helder, duidelijk en eenduidig** zijn.

³³² Een voorstel voor alternatieve formulering doet J.M. ten Voorde, ‘Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden’, *Platform Modernisering Strafvordering 2025*, nr. 1, p. 5.

³³³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 106.

³³⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 106.

Verlenen toezichtopdracht: rechtstatelijke verhoudingen

De voorgestelde regeling regelt in artikel 7.2.1, tweede lid, op uniforme wijze dat als de **rechter of officier van justitie** het stellen van bijzondere voorwaarden wenselijk acht, deze vervolgens een **toezichtopdracht** kan geven aan de (jeugd)reclassering of – bij wijze van uitzondering – aan een andere instelling of persoon. De bepaling maakt duidelijk dat **het geven van een toezichtopdracht bij het stellen van bijzondere voorwaarden geen automatisme** behoort te zijn.³³⁵ Of een toezichtopdracht wordt gegeven vergt namelijk een proportionaliteitsafweging en is alleen aan de orde als actief toezicht (in het licht van de strafdoelen) nodig en praktisch uitvoerbaar is. Op principiële en praktische gronden is dan ook niet meegegaan in het advies van de 3RO om de bevoegdheid tot het geven van de toezichtopdracht aan de **minister** toe te delen.³³⁶ Volgens de toelichting wordt de toezichtopdracht in geval van actief toezicht in het vonnis of de beslissing opgenomen. In de tenuitvoerleggingsfase verstrekt de minister – feitelijk **het CJIB** – deze toezichtopdracht aan de **toezichthoudende instantie**. Tegelijkertijd sluit de wet niet uitsluit dat een toezichtopdracht wordt gegeven, terwijl daar geen goede reden voor is, zoals het OM terecht opmerkt.³³⁷

In lijn met artikel 6:3:14 Sv blijft in artikel 7.2.1, tweede lid, de mogelijkheid bestaan voor de **minister** om een **ambtshalve toezichtopdracht** te geven indien de aard van een gestelde bijzondere voorwaarde, gedragsaanwijzing of de bijkomende straf, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a-c, daartoe aanleiding geeft en reclasseringstoezicht ‘niet aangewezen is’ (artikel 7.2.1 tweede en derde lid jo. artikel 3:3a Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021). De tekst van het voorgestelde derde lid van artikel 7.2.1 leest op dit punt onduidelijk en kan ook zo worden geïnterpreteerd dat als reclasseringstoezicht niet is aangewezen (lees: niet op zijn plaats is), dat de minister dan ambtshalve een opdracht daartoe kan geven (hetgeen niet logisch zou zijn). Beter zou zijn om te spreken van ‘indien geen opdracht tot reclasseringstoezicht door de rechter of officier van justitie is gegeven’.

Het tweede lid roept ook vragen op over de **verhouding** tussen de **rechter en officier van justitie** enerzijds en de **minister** anderzijds in de situatie dat de minister ambtshalve een opdracht geeft tot reclasseringstoezicht of een andere reclasseringsinstelling daartoe de opdracht geeft. De officier van justitie heeft die mogelijkheid niet meer in het geval de rechter heeft verzuimd reclasseringstoezicht te bevelen. Dat lijkt in lijn met de poortwachtersfunctie die de het OM als gevolg van de Wet uitvoering strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) heeft gekregen: de minister draagt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging en de officier van justitie komt pas in actie wanneer vervolgstappen moeten worden gezet omdat voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen niet worden opgevolgd. Tegelijkertijd behoudt de **minister de bevoegdheid om (alsnog) een opdracht tot het houden van (actief) toezicht te geven** voor de gevallen waarin voor de rechter of de officier van justitie het geven van een toezichtopdracht wel tot de mogelijkheden behoorde, maar daarvan (kennelijk) is afgezien. Met Mevis menen wij dat dat merkwaardig is gezien de betrokkenheid van de minister bij

³³⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 105-106, 114 en 269.

³³⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 114-115; zie hierover ook J.M. ten Voorde, ‘Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden’, *Platform Modernisering Strafvordering 2025*, nr. 1, p. 5.

³³⁷ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 61.

(uitsluitend) de fase van de tenuitvoerlegging.³³⁸ Bij gevallen waarin uitsluitend de minister beslist – de gratie onder voorwaarden (artikel 15 Gratiiewet) en bij de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 7.7.11) is dat logisch –, maar niet in situaties waarin de rechter of officier van justitie primair beslist. De vraag rijst of de minister daarmee onder omstandigheden op ontoelaatbare wijze niet een uitdrukkelijke beslissing van met name de rechter negeert of ten nadele van de veroordeelde ‘corrigeert’, met een uitkomst die de oplegger ervan als zodanig niet heeft gewild.³³⁹ Het is dan ook de vraag of het – gelet op de verhouding tussen de strafopleggende en strafuitvoerende autoriteiten – niet meer voor de hand ligt om de rechter (of officier van justitie) te verzoeken om een herstelbeslissing.

Verlenen toezichtopdracht: andere instelling of persoon

De rechter of officier van justitie kan bij het geven van een toezichtopdracht in algemene zin verwijzen naar “een **reclasseringsinstelling of een andere instelling of persoon** als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid”, maar kan zich ook uitlaten over een **specifieke toezichthoudende instantie**. Uit de tekst van artikel 7.2.1 en de memorie van toelichting wordt duidelijk dat het geven van een toezichtopdracht aan andere instellingen of personen een **uitzondering** vormt en dat het uitgangspunt is dat het toezicht wordt uitgeoefend door de reclassering.³⁴⁰ Niettemin rijst de vraag aan welke “andere instellingen of personen” een toezichtopdracht kan worden verstrekt. De 3RO ziet in deze mogelijkheid geen toegevoegde waarde, omdat de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van **andere instellingen** die toezicht kunnen houden, te weten de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NWA) en de Landelijke Inspectie Dierenwelzijn (LID), ook zonder toezichtopdracht al toezicht kunnen houden. Het enkel informeren van deze instanties door het CJIB volstaat.³⁴¹ De 3RO heeft bovendien de zorg uitgesproken dat geen vertrouwen bestaat dat toezicht door andere instellingen of personen de uitzondering vormt, als niet in wet- en regelgeving wordt geborgd **wie wanneer toezicht kan uitvoeren**. Ook het CJIB geeft aan dat **nadere inkadering in wet- of regelgeving** nodig is.³⁴² In de memorie van toelichting worden de standpunten van het CJIB en 3RO in zoverre onderschreven, dat wordt overwogen dat artikel 7.2.4 een grondslag vormt voor het stellen van nadere regels op dit punt. Niettemin zou het wenselijk zijn dat de toelichting zich uitlaat over de vraag welke instellingen of personen wel of juist geen toezicht mogen uitoefenen bij welke voorwaarden. Daarbij verdient ook aandacht in hoeverre aan deze instellingen of personen reeds een wettelijke bevoegdheid tot het houden van toezicht moet zijn toegekend.³⁴³ De toelichting geeft enkel voorbeelden van andere instellingen aan wie de toezichtopdracht kan worden verstrekt, maar noemt geen voorbeelden van **personen** die toezicht kunnen houden. Dat bergt het gevaar van willekeur in zich, gelet op de potentiële diversiteit aan toezichthouders en de constatering van de 3RO dat rechters soms creatieve voorwaarden

³³⁸ P.A.M. Mevis, ‘We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijke sanctierecht hebben’, *DD* 2024/36.

³³⁹ P.A.M. Mevis, ‘We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijke sanctierecht hebben’, *DD* 2024/36.

³⁴⁰ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3, p. 108-109 (MvT).

³⁴¹ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 6 en *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 108.

³⁴² Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 7-8; Advies CJIB reactie op Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 19 september 2024, p. 4.

³⁴³ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 7.

stellen zonder dat duidelijk is hoe toezicht daarop kan worden uitgeoefend.³⁴⁴ Dit geldt te meer nu met de mogelijkheid toezicht op te dragen aan andere instellingen of personen geen “volume-effect” is beoogd, zodat waarschijnlijk enkel op langere termijn een vaste praktijk zal kunnen ontstaan.³⁴⁵ Een mogelijke vraag is dan ook welke “andere personen en instellingen” toezicht kunnen uitoefenen en welke grenzen zijn gebonden aan het verstrekken van een toezichtsoverdracht aan en het uitoefenen van het toezicht door deze andere instellingen en personen.

Wettelijk kader voor de uitvoering van toezicht

Zowel in de literatuur als in de consultatieadviezen van de 3RO en het OM is steun te vinden voor (het ontwikkelen van) **een wettelijk kader voor de uitvoering van reclasseringstoezicht**.³⁴⁶ Dit komt voort uit de wens van de reclassering om in het kader van het houden van toezicht de veroordeelde te kunnen wijzen op standaardregels in het kader van dat toezicht die voor de betrokkene dan ook voldoende voorzienbaar zijn. Het gaat dan – in de woorden van de 3RO – om een **wettelijke grondslag** op basis waarvan reclasseringswerkers kunnen vaststellen dat de verdachte of veroordeelde onvoldoende meewerkt aan reclasseringstoezicht, en naar welke grondslag de reclassering kan verwijzen ter rechtvaardiging van haar toezichtactiviteiten.³⁴⁷ Momenteel bestaat slechts een regeling van enkele **basale gedragsregels** die gelden in het kader van het toezicht in beleid van de 3RO, zoals het melden van ziekte waardoor de veroordeelde tijdelijk zijn afspraken niet kan nakomen. Verderstrekkende regels, bijvoorbeeld dat de veroordeelde een open houding tijdens gesprekken moet hebben of dat de veroordeelde basaal inzicht moet bieden in de leef-, woon- en werksituatie, kunnen niet door de reclassering worden gesteld, omdat deze regels geen wettelijke basis hebben. Sommige regels hebben inmiddels een **jurisprudentiële basis**. Zo noemt Vegter het aansprekende voorbeeld van het toezicht in de zaak van Volkert van der G. waarin in de rechtspraak werd bepaald dat de medewerking aan reclasseringstoezicht mede omvat ten minste basaal inzicht geven in de leef-, woon- en werksituatie.³⁴⁸ Meer recent is veel discussie over de vraag wat het reclasseringstoezicht bij de controle op elektronische gegevensdragers omvat en hoe- ver de verplichtingen voor de veroordeelde gaan om zodoende (online) controle te kunnen uitoefenen op veroordeelden wegens het bezit van kinderpornografische afbeeldingen.³⁴⁹ In de beleidsreactie op voornoemd rapport van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad is aangegeven dat samen met het openbaar ministerie en de reclassering zal worden onderzocht hoe een toezichtkader verder moet worden vormgegeven.³⁵⁰ De voorgestelde regeling is echter niet aangegrepen op dit op het niveau van de wet in formele zin ook te doen. De memorie

³⁴⁴ Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 7-8.

³⁴⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913 (MvT), nr. 3, p. 109.

³⁴⁶ P.C. Vegter, ‘Normering van reclasseringstoezicht’, *Sancties 2022/89* en specifiek ten aanzien van het toezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling het rapport van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, *Bijzondere voorwaarden bij v.i.*, p. 175 en 188; zie ook Advies 3RO op de Tweede Vaststellingswet, 25 september 2024, p. 8 en Advies 3RO consultatie op de Eerste Aanvullingswet, 25 september 2024, p. 11-12; Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 62-63.

³⁴⁷ Advies 3RO op de Eerste vaststellingswet, p. 12.

³⁴⁸ P.C. Vegter, ‘Normering van reclasseringstoezicht’, *Sancties 2022/89*.

³⁴⁹ Zie o.a. HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:338, HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807; HR 29 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1763.

³⁵⁰ *Kamerstukken II 2023/24*, 29 279, nr. 867.

van toelichting lijkt er verder vanuit te gaan dat een regeling in lagere wetgeving is aangewezen nu erop wordt gewezen dat artikel 7.2.4 een grondslag geeft om nadere regels te stellen over Boek 7, Titel 2.1 (Toezicht).³⁵¹

Wij onderschrijven het belang van het creëren van een wettelijk toezichtkader voor de reclasering. Uit de toelichting wordt evenwel niet duidelijk waarom een algemeen toezichtskader niet op het niveau van de wet geregeld zou kunnen (of moeten) worden. Uit de **wet** en de **rechtspraak** vloeien immers al **enige algemene begrenzingen** voort die zich onzes inziens goed lenen voor een regeling in een wet in formele zin.³⁵² Van belang is dat bij de verdere ontwikkeling van het toezichtkader voorts de vereisten voor effectief en eerlijk reclasseringstoezicht in acht worden genomen: de inhoud van het reclasseringstoezicht moet duidelijk en kenbaar zijn; het toezicht moet noodzakelijk zijn (proportionaliteit en subsidiariteit) en het toezicht mag geen ernstige inbreuk vormen op grondrechten of fundamentele rechtsbeginselen.³⁵³ De vraag rijst dan ook of de minister bereid is een wettelijke grondslag te creëren voor een (nader te ontwikkelen) toezichtkader. Gelet op het voorgaande punt zou het daarbij ook de vraag zijn of en in hoeverre zo'n kader ook van toepassing is op toezicht uitgeoefend door "andere personen en instellingen".

Aandacht in dit verband verdient ook dat het toezicht op de sanctietoepassing door politie evenmin wettelijk is geregeld.³⁵⁴ Mede gelet op de (toegenomen) gespecialiseerde bijstand bij onderzoek van digitale gegevensdragers van personen die wegens het bezit van kinderpornografisch materiaal zijn veroordeeld, zou niet misstaan dat deze toezichtstaak wel van een wettelijke grondslag wordt voorzien. Dat is een vorm van zeer intensief toezicht, die gelet op het legaliteitsbeginsel de algemene taak tot rechtshandhaving als bedoeld in artikelen 3 Politiewet en 141 Sv te buiten gaat.

Niet-naleving voorwaarden of niet-medewerking toezicht

Het OM heeft zowel in haar consultatieadvies over de Tweede Vaststellingswet als haar consultatieadvies over de voorgestelde regeling een opmerking gemaakt over de **samenwerking tussen de reclasering en het OM** in geval van de **niet-naleving** of het **niet-meewerken aan de (algemene en bijzondere) voorwaarden** als bedoeld in artikel 7.2.1, zesde lid.³⁵⁵ Ingevolge deze bepaling dient de reclasseringsinstelling de officier van justitie en de minister in te lichten over het gehouden toezicht. In de memorie van toelichting bij deze bepaling staat dat primair de officier van justitie zou moeten worden geïnformeerd over het niet-naleven van vrijheidsbeperkingen, over het niet-meewerken aan toezicht of als de veiligheid dat anderszins vereist.³⁵⁶ Het OM beperkt zijn eigen taak evenwel tot de beslissing of overtreding van voorwaarden moet leiden tot een vordering bij de rechter. Het OM stelt zich dan ook op het standpunt dat het pas dan informatie nodig heeft van de reclasering. Het heeft geen belang bij informatie van de reclasseringsinstantie zolang er geen mogelijkheid bestaat om hieraan consequenties te verbinden. Het OM wijst in dat verband op **gemaakte afspraken** tussen het

³⁵¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3, p. 111 (MvT).*

³⁵² *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3, p. 111-112 (MvT).*

³⁵³ P.C. Vegter, 'Normering van reclasseringstoezicht', *Sancties 2022/89*.

³⁵⁴ Zie P.C. Vegter, 'Normering van reclasseringstoezicht', *Sancties 2022/89*.

³⁵⁵ Advies OM Tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 14 augustus 2023, p. 14-15 en Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 61-62.

³⁵⁶ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3, p. 109-110 (MvT).*

OM en het CJIB waarbij **informatie over het niet-naleven of niet-meewerken** aan een voorwaarde in eerste instantie **alleen wordt gedeeld met het CJIB** dat de coördinatie van tenuitvoerleggingsbeslissingen tot taak heeft. Het CJIB maakt vervolgens de inschatting of de zaak moet worden **voorgelegd aan de officier van justitie**. In die afspraken staat in welke gevallen zaken niet naar het OM hoeven te worden gestuurd en bij welke gevallen van spoed de politie bij uitzondering wel rechtstreeks contact opneemt met de officier van justitie. Een mogelijke vraag zou dan ook kunnen zijn wat de **taak van het CJIB** in deze zou moeten zijn; is het CJIB enkel een **informatieknooppunt** of kan het ook een **eigenstandige afweging** maken of ingrijpen is vereist en zo ja, hoe dient deze discretionaire ruimte te worden ingevuld. Is hier inderdaad sprake van verlating van de in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen beoogde werkwijze zoals het OM stelt?³⁵⁷

Het OM vraagt verder aandacht voor een verduidelijking van de **rol van de reclassering** bij de **constatering van een (mogelijk) nieuw strafbaar feit** en daarmee de **naleving van de algemene voorwaarde** in de context van het toezicht op de gestelde bijzondere voorwaarden.³⁵⁸ Indien de reclassering toezicht houdt op de naleving van één of meer bijzondere voorwaarden, zou volgens het OM uit artikel 7.2.1, zesde lid, kunnen worden afgeleid dat als de reclassering daarbij een nieuw strafbaar feit vaststelt (zoals de vaststelling dat de digitale gegevensdrager van de veroordeelde wegens bezit van kinderporno opnieuw kinderporno bevat), deze overtreding van de algemene voorwaarde enkel dient te worden gemeld bij het **CJIB** en de **officier van justitie**. Het OM ziet hierin het risico dat de opsporing van bepaalde (zeer) ernstige nieuwe strafbare feiten in het gedrang kan komen als met het inschakelen van de **politie** moet worden gewacht totdat het CJIB en/of de officier van justitie de melding hebben kunnen verwerken (bv. dat de veroordeelde (digitale) sporen wegmaakt. Een mogelijke vraag zou kunnen zijn welke rol de reclassering heeft bij constatering van overtreding van de algemene voorwaarde door het opnieuw plegen van strafbare feiten en of de reclassering in die situaties rechtstreeks bij de politie melding zou moeten doen van overtreding van de algemene voorwaarde.

6.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De hiervoor besproken wijzigingen van de (bijzondere) voorwaarden en het toezicht daarop staan grotendeels op zichzelf. Samenhang is er uiteraard met onderdelen van de Eerste en Tweede vaststellingswet en reeds geldend recht. In twee opzichten is er ook een verband andere onderdelen van het wetsvoorstel.

Samenhang bestaat met het onderdeel 'Aanpassing regeling van de buitengerechtelijke afdoening'³⁵⁹, voor zover dat de **voorwaarden betreft bij de (voorwaardelijke) strafbeschikking, de transactie en het sepot**. In het bijzonder is van belang dat de voorgestelde regeling de mogelijkheid van het stellen van bijzondere voorwaarden bij een beleidssepot afschaft en de modaliteit van de voorwaardelijke strafbeschikking introduceert (overigens deels als opvolger van de 'aanwijzingen' die thans al bij strafbeschikking kunnen worden bevolen).

³⁵⁷ Advies OM Tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 14 augustus 2023, p. 14.

³⁵⁸ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 63-64.

³⁵⁹ Zie daarover nader [Hoofdstuk 5](#).

Samenhang bestaat tevens met het onderdeel ‘Regeling van strafvorderlijke gegevensverwerking’³⁶⁰, voor zover het **gegevensuitwisseling** betreft **met de reclassering of andere specifiek aangewezen toezichthouders**.³⁶¹

6.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

Voorwaarden

- Klopt het dat de vrijheidsbeperkende maatregel uit de Wet dieren per abuis niet is betrokken bij deze wijziging?
- Welke bewijsmaatstaf geldt in het kader van een overtreding van de algemene voorwaarde? Volstaat een ‘redelijke verdenking, of geldt een hogere bewijsmaatstaf, vergelijkbaar met ‘ernstige bezwaren’ in het kader van de VH?¹
- Waarom is de voorgestelde regeling niet aangegrepen om de uitgebreide jurisprudentiële regulering van de open gedragsvoorwaarde van een vergelijkbare codificatie te voorzien?
- Erkent de minister dat er nog andere in de praktijk veelvoorkomende voorwaarden zijn, naast de twee die met de voorgestelde regeling worden geïntroduceerd, althans expliciet worden gemaakt, en zo ja, waarom is ervoor gekozen deze niet expliciet in de wettelijke opsomming te betrekken?
- Is het doel van redactionele harmonisering van de bijzondere voorwaarden bewust niet geheel consequent doorgevoerd – bij enkele bijzondere voorwaarden bestaan bijvoorbeeld nog altijd tekstvarianten tussen verschillende modaliteiten – en zo ja, waarom is in deze specifieke gevallen van het harmoniseringsdoel afgeweken?
- Kan de minister meer toelichting verstrekken over hoe de voorwaarde van een uitreisverbod met meer bepaald de verplichting om het paspoort of ander reisdocument in te leveren (voorgestelde formulering in artikel 2.5.33, schorsing VH), zich verhoudt tot de ogenschijnlijk strikte regeling van inhouding van het paspoort uit de Paspoortwet of de mogelijkheid tot invordering van het rijbewijs, alsook tot het internationaal of EU-recht?

Toezicht

- Komt de minister op grond van artikel 7.2.1, tweede lid, tweede volzin, nieuw Sv de bevoegdheid toe om een beslissing van de strafpleggende rechter of officier van justitie te doorkruisen door alsnog reclasseringstoezicht op te leggen of ligt het – gelet op de verhouding tussen de strafpleggende en strafuitvoerende autoriteiten – niet meer voor de hand ligt om de rechter (of officier van justitie) te verzoeken om een herstelbeslissing?
- Welke “andere personen en instellingen” kunnen toezicht uitoefenen en welke grenzen zijn gebonden aan het verstrekken van een toezichtsoopdracht aan en het uitoefenen van het toezicht door deze andere instellingen en personen?

³⁶⁰ Zie daarover nader [Hoofdstuk 3](#).

³⁶¹ Zie ook reactie Advies CJB reactie op Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 19 september 2024.

Voorgestelde vragen (vervolg):

- Is de minister bereid een wettelijke grondslag te creëren voor een (nader te ontwikkelen) toezichtkader voor toezicht uit te oefenen door de reclassering? En in hoeverre is zo'n kader ook van toepassing op toezicht uitgeoefend door "andere personen en instellingen"? Beoogt artikel 7.2.1, zesde lid, een afwijking van de in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen beoogde werkwijze doordat het CJIB direct melding moet doen aan de officier van justitie? Wat is de taak van het CJIB in deze; is het CJIB enkel een informatieknoppunt of dient het een eigenstandige afweging maken of ingrijpen is vereist en zo ja, hoe dient deze discretionaire ruimte te worden ingevuld?
- Welke rol heeft de reclassering, gelet op artikel 7.2.1, zesde lid, bij constatering van overtreding van de algemene voorwaarde door het opnieuw plegen van strafbare feiten en dient de reclassering in die situaties rechtstreeks bij de politie melding te doen van overtreding van de algemene voorwaarde?

7 Aanpassing regeling van het vernietigen van gegevens (vormgeving als strafrechtelijke maatregel)

Penvoerders: M.A.P. Timmerman & N.D. Touw
Meelezer: S. Struijk

7.1 Regeling op hoofdlijnen

Op grond van Titel 7.3 van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering kunnen gegevens worden onderzocht die zijn opgeslagen in – of overgenomen uit – een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk (artikel 2.7.37 e.v.). Zo maakt artikel 2.7.39 het bijvoorbeeld mogelijk om gegevens te onderzoeken na inbeslagneming van het apparaat (bijv. smartphone) waarop die gegevens zich bevinden. De artikelen 2.7.56, 2.7.57 en 2.8.16 lid 1 onderdeel e bieden vervolgens een wettelijke basis om gegevens ontoegankelijk te maken die zijn aangetroffen tijdens digitaal onderzoek.³⁶² De ontoegankelijkmaking van gegevens is een voorlopige strafvorderlijke maatregel.³⁶³ Deze maatregel moet worden gevolgd door een definitieve beslissing; dan wel tot vernietiging van de ontoegankelijk gemaakte gegevens, dan wel tot het ongedaan maken van de ontoegankelijkmaking.³⁶⁴ Door de beslissing tot vernietiging worden de betreffende gegevens definitief ontoegankelijk.³⁶⁵

Op dit moment is definitieve vernietiging van voorlopig ontoegankelijk gemaakte gegevens al mogelijk. Die mogelijkheid wordt geheel geregeld in het Wetboek van Strafvordering – zowel in het huidige wetboek,³⁶⁶ als in het nieuwe wetboek op basis van de aangenomen eerste vaststellingswet.³⁶⁷ De hier voorliggende **eerste aanvullingswet wijzigt vooral de vormgeving van de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens**. Die vernietiging wordt namelijk een **strafrechtelijke maatregel**, op te nemen in het **Wetboek van Strafrecht (Sr)**.³⁶⁸

De voorgestelde regeling beoogt de vernietiging van gegevens vorm te geven **conform de regeling voor onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen**. Deze strafrechtelijke maatregel (artikel 36b e.v. Sr) maakt het mogelijk om inbeslaggenomen voorwerpen – stoffelijke (roerende) zaken – definitief af te pakken als het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. Gelet op de vermogenswaarde die ook gegevens tegenwoordig kunnen hebben, ligt het niet meer voor de hand om op basis van het niet-stoffelijke karakter van gegevens de regeling van vernietiging significant anders vorm te geven dan de regeling van onttrekking aan het verkeer van stoffelijke voorwerpen, aldus de toelichting.³⁶⁹ Bovendien heeft vernietiging net als onttrekking primair beveiliging, dan wel herstel van de rechtmatige toestand, als doel en niet bestraffing, zodat **vormgeving** als strafrechtelijke maatregel **passend** is.³⁷⁰ Een beoogd en wenselijk geacht gevolg van deze nieuwe

³⁶² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 433.

³⁶³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 116.

³⁶⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 137.

³⁶⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 116.

³⁶⁶ Zie het huidige artikel 354 en 552fa Sv.

³⁶⁷ Zie artikel 4.3.18 en 6.4.13 NSv, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 170 en 240.

³⁶⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117.

³⁶⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117.

³⁷⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117.

vormgeving is dat **procedureregels** over onttrekking aan het verkeer en vernietiging van gegevens kunnen worden **samen gevoegd en vereenvoudigd**.³⁷¹ Hiermee wil de voorgestelde regeling bijdragen aan de algemene doelstelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering om te “voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weer spiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger”.³⁷²

Om aansluiting bij de regeling van onttrekking aan het verkeer te realiseren, wordt voorgesteld in gewijzigde bepalingen van het Wetboek van Strafrecht te regelen onder welke **voorwaarden** kan worden beslist tot **vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens** (het voorgestelde artikel 36b lid 1 Sr) en in welke gevallen (het voorgestelde artikel 36d Sr). De procedurele voorschriften rondom vernietiging van gegevens – zoals de openstaande beroepsmogelijkheden – blijven geregeld in het Wetboek van Strafvordering.³⁷³ De Eerste Aanvullingswet stelt wel enkele overige wijzigingen in de strafprocesrechtelijke regels voor (zie nader daarover onderdeel 7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling). Zo maakt het wetsvoorstel – in onder meer een gewijzigd artikel 3.3.1 – mogelijk om de **vernietiging** van gegevens niet enkel bij **rechterlijke beslissing** op te leggen, maar ook bij **strafbeschikking** uitgevaardigd door de officier van justitie. Verder bevat het voorstel een nieuw artikel 6.4.5a waarin wordt geregeld dat een **derde** zich kan **beklagen** over een beslissing tot vernietiging.

7.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De **regeling** van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens zal worden opgenomen in Titel II A (Maatregelen) van het Eerste Boek van het **Wetboek van Strafrecht**. Aan het opschrift van de Eerste afdeling van deze titel wordt ‘vernietiging van gegevens’ toegevoegd. Dit opschrift zal gaan luiden: “Eerste afdeling. Onttrekking aan het verkeer, vernietiging van gegevens, ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding”.³⁷⁴
- Het huidige artikel 36b Sr geeft aan op welke wijze onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen kan worden opgelegd. Dit kan, kort gezegd, bij een rechterlijke eindspraak in de strafzaak, bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking of bij een strafbeschikking die de officier van justitie oplegt (artikel 36b lid 1 onder 1 tot 5 Sr).³⁷⁵
- Artikel 36b lid 1 Sr zal de wijze van oplegging van de maatregel van vernietiging op gelijke wijze gaan regelen als de oplegging van onttrekking aan het verkeer. In het voorliggende wetsvoorstel wordt daarom **artikel 36b Sr** zo gewijzigd dat onder **dezelfde voorwaarden**

³⁷¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117, 399.*

³⁷² *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 118.*

³⁷³ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117.*

³⁷⁴ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel IX, onderdeel C, p. 52.*

³⁷⁵ Het huidige artikel 36b lid 1 Sr luidt: “Onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen kan worden opgelegd: 1°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld; 2°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij overeenkomstig artikel 9a wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd; 3°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij, niettegenstaande vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning, wordt vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan; 4°. bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking op vordering van het openbaar ministerie; 5°. bij een strafbeschikking.”

kan worden beslist tot de **onttrekking aan het verkeer** van inbeslaggenomen voorwerpen en de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens.³⁷⁶ De beslissing tot vernietiging kan daardoor ook worden genomen door de rechter bij einduitspraak in de strafzaak of bij afzonderlijke beschikking, of door de officier van justitie als onderdeel van een strafbeschikking.

- Op basis van het **huidige Wetboek van Strafvordering (artikel 354 en 552fa Sv)** is vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens onder voorwaarden ook al mogelijk. Dat kan nu enkel als de zittingsrechter komt tot een inhoudelijke rechterlijke beslissing in de strafzaak (einduitspraak) of bij afzonderlijke rechterlijke beschikking. De officier van justitie is daartoe nu niet bevoegd. Voor vernietiging bij rechterlijke beslissing is thans vereist dat sprake is van gegevens i) met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan, en ii) waarvan vernietiging noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.
- Op basis van aangenomen bepalingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (**artikel 4.3.18 en 6.4.13 NSv**) is eveneens slechts vernietiging mogelijk bij rechterlijke beslissing (einduitspraak in de strafzaak of bij afzonderlijke rechterlijke beschikking). Voorts is vernietiging mogelijk wanneer is voldaan aan de voormelde voorwaarden i) en ii), maar wordt ook een andere mogelijkheid toegevoegd ten opzichte van het huidige wetboek. Bij die nieuwe mogelijkheid kan ontoegankelijkmaking plaatsvinden wanneer is voldaan aan de voormelde voorwaarde ii) en in plaats van voorwaarde i) – strafbaar feit begaan met betrekking tot of behulp van gegevens – als de rechter vaststelt dat sprake is van gegevens waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of het algemeen belang.³⁷⁷ In de Eerste Aanvullingswet wordt dus voorgesteld de artikelen 4.3.18 en 6.4.13 van het nieuwe wetboek voor hun inwerkingtreding te **wijzigen**,³⁷⁸ omdat (een deel van) de

³⁷⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel IX, onderdeel D, p. 52. Het voorgestelde artikel 36b lid 1 Sr luidt:

“De maatregelen, bedoeld in de artikelen 36c en 36d, kunnen worden opgelegd:

1°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld;

2°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij overeenkomstig artikel 9a wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd;

3°. bij de rechterlijke uitspraak waarbij, niettegenstaande vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning, wordt vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan;

4°. bij een afzonderlijke rechterlijke beschikking op vordering van het openbaar ministerie;

5°. bij een strafbeschikking.”

Het voorgestelde artikel 36c Sr betreft – net als het huidige artikel – de vatbaarheid van voorwerpen voor onttrekking aan het verkeer. Het voorgestelde artikel 36d Sr luidt:

“Ontoegankelijk gemaakte gegevens kunnen worden vernietigd indien het gegevens betreft: a. met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan; of b. die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang, voor zover de vernietiging noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.”

³⁷⁷ Zie voor een toelichting op deze toevoeging aan het huidige Wetboek van Strafvordering in de bij de eerste vaststellingswet aangenomen artikelen 4.3.18 en 6.3.14, *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3 (MvT), p. 1046 en 1370-1371.

³⁷⁸ De bij de eerste vaststellingswet voorgestelde artikelen 4.3.18 lid 2 en 6.4.13, komen te vervallen, *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel IV, onderdeel L, p. 27 en Artikel VI, onderdeel X, p. 42.

inhoud daarvan wordt verplaatst naar de artikelen 36b en 36d van het Wetboek van Strafrecht.³⁷⁹ Inhoudelijke **wijziging** van de **materiële voorwaarden** voor vernietiging van gegevens in de artikelen 4.3.18 en 6.4.13 Sv is **niet beoogd**, aldus de toelichting.³⁸⁰ Vereist blijft dus dat sprake is van gegevens i) met betrekking tot welke of met behulp waarvan een strafbaar feit is begaan of waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of het algemeen belang, en ii) waarvan vernietiging noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

- Op **twee andere onderdelen wijzigt het voorstel** de huidige en vastgestelde nieuwe regeling van vernietiging van gegevens **wel inhoudelijk**. Ten eerste is anders dan in artikel 354 Sv (in verbinding met 353 lid 1 Sv) in het huidige wetboek, en artikel 4.3.18 NSv (in verbinding met artikel 4.3.17 lid 1 NSv) in het nieuwe wetboek, dat nu expliciet wordt bepaald dat wanneer de maatregel wordt opgelegd bij een **rechterlijke beslissing** in de strafzaak die strekt tot **vrijspraak** of **ontslag van alle rechtsvervolging**, daarvoor de voorwaarde geldt dat er wel wordt **vastgesteld** dat er een **strafbaar feit** is begaan.³⁸¹ Volgens de toelichting betreft het een “summier verschil” dat het gevolg is van het gebruik van de formulering van het huidige artikel 36b lid 1 onder 3 Sr, waarin voor onttrekking aan het verkeer bij niet-veroordelende rechterlijke einduitspraak uitdrukkelijk de vaststelling dat een strafbaar feit is begaan wordt vereist.³⁸² Volgens de bewindslieden beperkt het vereiste van ‘vaststelling dat een strafbaar feit is begaan’ de opleggingsmogelijkheden tot onttrekking en vernietiging niet ten opzichte van die in de huidige en nieuwe strafvorderlijke regeling (artikel 353-354 Sv en 4.3.17-4.3.18 NSv).
- Nieuw is ten tweede dat de **vernietiging van gegevens** als maatregel **ook bij strafbeschikking** kan worden opgelegd.³⁸³ Dit betekent dat niet alleen de rechter, maar ook de officier van justitie, kan bepalen dat vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens moet plaatsvinden. In die zin wordt artikel 3.3.1 lid 2 van het nieuwe wetboek gewijzigd.³⁸⁴ Ook hier is sprake van een gelijkschakeling met de beslissing tot onttrekking aan het verkeer, die nu al bij strafbeschikking kan worden opgelegd.³⁸⁵
- Door de gelijkschakeling van beslissingen tot vernietiging van gegevens en die tot onttrekking aan het verkeer wordt de expliciete procedureregeling van artikel 6.4.13 overbodig. De procedure die op basis van artikel 6.4.12 de onttrekking bij afzonderlijke rechterlijke

³⁷⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel IX, onderdeel D en F, p. 52-53. De huidige artikelen 36c en 36d Sr, die bepalen wanneer voorwerpen vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer, zullen worden samengevoegd in één bepaling met twee leden: artikel 36c Sr lid 1 en 2 Sr, zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel IX, onderdeel E, p. 53 en nader daarover *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 347.

³⁸⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 117, 128, 432-433.

³⁸¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 432.

³⁸² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 432.

³⁸³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 264, 432.

³⁸⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel III, onderdeel C, p. 17.

³⁸⁵ Zie het huidige artikel 36b lid 1 onder 5 Sr en artikel 3.3.1 lid 2 onder c van de eerste vaststellingswet, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 135.

beschikking regelt, is door de voorgestelde wijziging van artikel 36b Sr van toepassing op de beslissing tot vernietiging van gegevens bij afzonderlijke rechterlijke beschikking.³⁸⁶

Artikel 6.4.13 wordt daarom **geschrapt** en de bepalingen 6.4.14 en 6.4.15 over rechtsmiddelen worden vernummerd tot 6.4.13 en 6.4.14.

- In nauwe samenhang met de wijzigingen in de regeling voor de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens wordt ook een aantal wijzigingen in de artikelen 2.7.56 en 2.8.16 voorgesteld waarin de gronden zijn opgenomen voor de voorlopige ontoegankelijkmaking van gegevens.³⁸⁷ Deze wijzigingen zijn van redactionele en wetssystematische aard.³⁸⁸
- Er komt verder **een nieuw artikel 6.4.5a met een beklagregeling** waarin een derde, niet zijnde de verdachte of veroordeelde, als belanghebbende kan klagen over de opgelegde maatregel tot vernietiging van gegevens.³⁸⁹ Een vergelijkbare regeling geldt bij onttrekking aan het verkeer, waar een derde-belanghebbende kan klagen over de onttrekking van een voorwerp dat aan hem toekomt.³⁹⁰ De derde-belanghebbende moet een rechtens te respecteren belang hebben bij zijn klaagschrift dat is gericht tegen de vernietiging van gegevens.³⁹¹ Daarvan is sprake als de vernietiging de belangen van de klager ernstig zou schaden, in die zin dat zij daardoor onevenredig worden getroffen.³⁹² Als voorbeelden van een derde-belanghebbende die (met succes) over de vernietiging kan klagen, noemt de toelichting onder meer de gebruiker van een *library* die als *open source* beschikbaar is en legitieme toepassingen heeft, maar ook veelvuldig wordt gebruikt voor de bouw van *malware*, en de onschuldige medebewerker van een gedeeld werkdocument waarmee een strafbaar feit is begaan.³⁹³ In lid 2 van artikel 6.4.5a wordt de beklagregeling van artikel 6.4.3 lid 2 en 3 – die ziet op onder meer de onttrekking aan het verkeer – van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat in het geval de maatregel tot vernietiging wordt opgelegd bij afzonderlijke rechterlijke beslissing, de belanghebbende daarover kan klagen “tenzij hij bij de behandeling van de desbetreffende vordering is gehoord, althans daartoe is opgeroepen, of tegen de beslissing beroep in cassatie heeft ingesteld.” De klacht moet verder worden ingediend binnen drie maanden nadat de beslissing tot vernietiging uitvoerbaar is geworden en bij “het gerecht dat de beslissing in hoogst feitelijke

³⁸⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 399.

³⁸⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel II, onderdelen UU en YY, p. 15-16.

³⁸⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 246.

³⁸⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel VI, onderdeel U, p. 42.

³⁹⁰ Op basis van artikel 6.4.3 lid 1 van de eerste vaststellingswet, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 238.

³⁹¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 397.

³⁹² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 397-398.

³⁹³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 398.

aanleg heeft genomen.” Gegrondverklaring van het klaagschrift heeft tot gevolg dat de maatregel tot vernietiging door de beklagrechtter wordt herroepen.³⁹⁴

- De beklagregeling van artikel 6.4.5a wordt opgenomen ter aanvulling van het beklag dat voor alle belanghebbenden, dus ook de verdachte, openstaat tegen de voorlopige bevoegdheidsuitoefening die uiteindelijk kan leiden tot vernietiging van gegevens (dus tegen de voorlopige ontoegankelijkmaking van gegevens).³⁹⁵ Over de beslissing tot ontoegankelijkmaking of het uitblijven van een bevel tot opheffing daarvan kan ingevolge het gewijzigde artikel 6.4.5 door **elke belanghebbende** worden **geklaagd**.³⁹⁶ Ook hiermee is gelijkachakeling met de maatregel van onttrekking aan het verkeer beoogd, aangezien de belanghebbende zich ook over de voorlopige maatregel van inbeslagneming van voorwerpen kan beklagen en over het uitblijven van een bevel tot teruggave.³⁹⁷

7.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Reacties op de voorgestelde regeling zijn verkregen van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het openbaar ministerie (OM), de politie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).³⁹⁸ De **reacties** zijn relatief **beknopt** en in **geen** daarvan worden **onoverkomelijke problemen** met de voorgestelde wijzigingen gesignaleerd. Deze reacties zullen, waar mogelijk, worden betrokken bij de analyse van de voorgestelde regeling in [7.4](#) Analyse van de voorgestelde regeling. Hier bespreken we enkel kort het advies van de Raad van State en de reactie van de Raad voor de rechtspraak.

Afdeling Advisering Raad van State

De Raad van State geeft aan dat er een **afstemming** tussen de **voorwaarden** voor de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens en de voorwaarden voor onttrekking aan het verkeer lijkt te ontbreken.³⁹⁹ De mogelijkheid tot het vernietigen van gegevens is ruimer geformuleerd nu dit mogelijk is bij gegevens “die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang” en “voor zover dit noodzakelijk is ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.” Ten aanzien van voorwerpen waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of het algemeen belang mag de onttrekking alleen plaatsvinden wanneer deze “kunnen dienen tot het begaan of de voorbereiding van

³⁹⁴ Dat volgt uit het gewijzigde artikel 6.4.9 lid 1 dat gaat luiden “Acht de raadkamer het klaagschrift gegrond of deels gegrond, dan neemt zij de daarmee overeenkomende beslissing en – indien van toepassing – herroepst zij de verbeurdverklaring, de onttrekking aan het verkeer of de vernietiging van gegevens dan wel verklaart zij de voorwaarden onderscheidenlijk de schikking vervallen.”, zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel VI, onderdeel V, p. 42.

³⁹⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 397.

³⁹⁶ Artikel 6.4.5 lid 1 onder b zal op basis van het voorliggende wetsvoorstel gaan luiden: “Belanghebbenden kunnen zich beklagen over: (...) b. het ontoegankelijk maken van gegevens of het uitblijven van een bevel tot opheffing van de ontoegankelijkmaking;”.

³⁹⁷ Zie artikel 6.4.1 lid 1 van de eerste vaststellingswet, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 237.

³⁹⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 137.

³⁹⁹ Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, onderdeel F, punt 4, p. 69.

soortgelijke feiten, dan wel tot de belemmering van de opsporing daarvan.” Dat lijkt een beperktere mogelijkheid tot onttrekking van voorwerpen te bieden dan tot vernietiging van gegevens. Gelet op de beoogde gelijkschakeling van de maatregelen van vernietiging en onttrekking, adviseert de Raad van State **de uiteenlopende voorwaarden aan te passen**, dan wel nader toe te lichten. Naar aanleiding van dit advies is in de memorie van toelichting opgenomen dat de voorwaarden voor toepassing van beide maatregelen enigszins verschillen in verband met de aard van de digitale gegevens die worden vernietigd enerzijds, en omdat is beoogd met de gronden voor vernietiging aan te sluiten bij de gronden voor ontoegankelijkmaking van gegevens anderzijds.⁴⁰⁰ Door de voorwaarde ‘ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten’ te beperken tot ‘ter voorkoming van *soortgelijke* feiten’ zouden de ontoegankelijkmaking en vernietiging van gegevens “hun doel voorbij schieten”, gezien onder meer de gevoelige aard van gegevens. Ook is hier van belang dat digitale gegevens gemakkelijker dan voorwerpen kunnen worden verspreid in het illegale circuit en voor een variëteit aan strafbare feiten kunnen worden gebruikt. De toevoeging van de grond ‘ter *belemmering van de opsporing* van een strafbaar feit’ heeft geen meerwaarde, want digitale gegevens lijken de opsporing niet snel te kunnen belemmeren, aldus de bewindslieden.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak werpt meerdere vragen op over de voorgestelde regeling. Drie daarvan worden hier besproken. Allereerst vraagt de Raad naar de **praktische meerwaarde** van de voorgestelde regeling van vernietiging van gegevens. Als de gegevens zich bevinden op een gegevensdrager kunnen deze immers in beslag worden genomen en – vervolgens – worden onttrokken aan het verkeer. In dat geval lijkt toevoeging van een regeling van vernietiging van gegevens niet zonder meer nodig. Als het gegevens betreft die zich niet op een gegevensdrager bevinden maar in de cloudopslag van communicatieaanbieders, is het volgens de Raad al staande praktijk dat die gegevens vrijwillig worden vernietigd.⁴⁰¹ Het is de vraag of de voorgestelde vernietigingsmaatregel nodig is teneinde die vrijwillige praktijk van een dwangvariant te voorzien. In reactie hierop geven de bewindslieden aan dat er voor een eindbeslissing over de voorlopig ontoegankelijk gemaakte gegevens een wettelijke grondslag moet zijn en dat deze ook in het huidige recht al bestaat zodat de voorgestelde wijzigingen vooral juridisch-technisch van aard zijn.⁴⁰² Ten tweede stelt de Raad dat een **definitie** van de in het nieuwe artikel 36d Sr opgenomen term “**vernietigd**” **ontbreekt**.⁴⁰³ Dit is met name problematisch, omdat het vernietigen van gegevens die zich enkel op een fysieke opslaglocatie bevinden (bijv. een gegevensdrager) feitelijk anders plaatsvindt dan gegevens die zich in een cloudopslag bevinden. Bij cloudopslag lijkt vernietigen meer op een definitieve ontoegankelijkmaking, dan op vernietiging in de klassieke zin. In reactie hierop stellen de bewindslieden dat vernietiging betekent dat de voorlopige maatregel tot ontoegankelijkmaking definitief wordt voortgezet. Dat kan plaatsvinden door het wissen van de voorlopige versleutelde

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 433-434.

⁴⁰¹ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 28.

⁴⁰² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 137.

⁴⁰³ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 28-29.

gegevens van een fysieke opslaglocatie, maar ook doordat de aangebrachte versleuteling van de gegevens behouden blijft.⁴⁰⁴ Ten derde is het voor de Raad **onduidelijk** in hoeverre de verdachte gebruik kan maken van de **beklagregeling** zoals opgenomen in 6.4.5 nu daarin niet de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens is opgenomen.⁴⁰⁵ In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de verdachte zich op grond van het deels te wijzigen artikel 6.4.5 kan beklagen over de voorlopige ontoegankelijkmaking van gegevens of het uitblijven van een bevel tot opheffing daarvan.⁴⁰⁶ Wanneer de definitieve ontoegankelijkmaking via de maatregel van vernietiging is opgelegd bij vonnis of arrest dan kan de verdachte gebruik maken van de gewone rechtsmiddelen hoger beroep en cassatie tegen de einduitspraak. Het beroep kan mede tegen de oplegging van de maatregel worden gericht. Indien de maatregel van vernietiging is opgelegd bij afzonderlijke rechterlijke beslissing, kunnen de officier van justitie en de belanghebbende (zowel een derde als een (gewezen) verdachte) daartegen cassatie instellen.⁴⁰⁷ Ingeval de vernietiging door de officier van justitie is opgelegd bij strafbeschikking, kan de verdachte daartegen verzet instellen.⁴⁰⁸

7.4 Analyse van de voorgestelde regeling

7.4.1 Afstemming tussen de voorwaarden voor vernietiging van gegevens en de voorwaarden voor onttrekking aan het verkeer

Hoewel aansluiting bij de regeling voor onttrekking aan het verkeer is beoogd, moet worden opgemerkt dat daar ook van wordt afgeweken bij de materiële voorwaarden voor vernietiging van gegevens. Die voorwaarden zijn, zoals hierboven is geschetst, bewust wat ruimer vormgegeven, mede in verband met de aansluiting bij de voorwaarden voor ontoegankelijkmaking van gegevens. Nu valt de **wens** om in de regeling van ontoegankelijkmaking en vernietiging van gegevens gelijke **materiële voorwaarden** te hanteren **goed te begrijpen**. De voorlopige ontoegankelijkmaking loopt immers vooruit op de definitieve maatregel van vernietiging. Tegelijkertijd betekent de wenselijke koppeling van deze twee regelingen niet dat de materiële voorwaarden voor vernietiging die van de reeds ontworpen regeling van de ontoegankelijkmaking moeten volgen. De regeling van de **ontoegankelijkmaking** zou immers nog kunnen worden **aangepast**, bijvoorbeeld om te faciliteren dat de materiële voorwaarden voor vernietiging anders kunnen worden vormgegeven. Door die wijziging zou de koppeling tussen de regeling van de ontoegankelijkmaking en de vernietiging kunnen worden behouden en tegelijkertijd heroverweging van vernietigingsvoorwaarden mogelijk maken. In die heroverweging kan bijvoorbeeld worden onderzocht of de materiële voorwaarden voor vernietiging toch **meer in overeenstemming** met die voor de maatregel tot onttrekking aan het verkeer vorm

⁴⁰⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 137-138.

⁴⁰⁵ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 30.

⁴⁰⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 396-397.

⁴⁰⁷ Op basis van artikel 6.4.12 in verbinding met het tot artikel 6.5.14 vernummerde artikel 6.4.15 uit de eerste vaststellingswet, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 241. Vgl. *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 128.

⁴⁰⁸ Op basis van artikel 5.3.1 e.v. uit de eerste vaststellingswet, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 188 e.v.

kunnen worden gegeven. Dan zou het toepassingsbereik van zowel de voorlopige maatregel van ontoegankelijkmaking als van de definitieve maatregel van vernietiging weliswaar worden beperkt tot gevallen waarin die gegevens in het onderzoek naar de verdachte zijn aangehouden voor ‘zover die gegevens kunnen dienen tot het begaan of de voorbereiding van soortgelijke feiten’. Hoewel te volgen is dat de bewindslieden die beperking onwenselijk vinden vanwege de veelal gevoelige aard van gegevens, de gemakkelijke verspreidbaarheid daarvan en de verschillende soorten strafbare feiten waarvoor ze kunnen worden gebruikt, is een nadere onderbouwing van de afwijking van de maatregel van onttrekking aan het verkeer gewenst. Ook voor verschillende inbeslaggenomen stoffelijke voorwerpen geldt immers dat zij gemakkelijk kunnen worden verspreid en voor verschillende strafbare feiten kunnen worden gebruikt, en voor sommigen ook dat zij gevoelige gegevens bevatten. Waarom vernietiging van gegevens ruimer mogelijk wordt gemaakt dan onttrekking aan het verkeer van voorwerpen is daarmee nog niet sluitend beargumenteerd.

De nadere onderbouwing van de afwijking van de materiële voorwaarden voor onttrekking is in het bijzonder gewenst omdat met de ontoegankelijkmaking en vernietiging van gegevens die aan de verdachte of andere belanghebbenden toebehoren uiteraard fundamentele rechten worden beperkt, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht op het brief- en telecommunicatiegeheim, maar wellicht ook het recht op eigendom.⁴⁰⁹ Gelet hierop is aan te bevelen nader in te gaan op hoe de ruimere mogelijkheden tot vernietiging van gegevens ten opzichte van de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen zich verhouden tot de **eisen** die voortvloeien uit dergelijke **(Europese) fundamentele rechten**. Als van de ruimere mogelijkheden tot vernietiging van gegevens op dit punt geen moeilijkheden zijn te verwachten, zou ook kunnen worden overwogen de **materiële voorwaarden** voor **onttrekking aan het verkeer conform de vernietigingsmaatregel** vorm te geven. Ook op die manier zou de gelijkschakeling van beide maatregelen dan in hogere mate kunnen worden bereikt. Na een dergelijke wetswijziging zouden ook inbeslaggenomen voorwerpen kunnen worden onttrokken waarvan slechts kan worden vastgesteld dat zij tot het begaan van een strafbaar feit kunnen dienen.

Een ander aspect dat raakt aan de vormgeving van de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in het voorgestelde artikel 36b en 36d Sr, is de door de Raad voor de rechtspraak opgeworpen vraag naar de betekenis van de term vernietiging. Volgens de bewindslieden betekent vernietiging dat de voorlopige ontoegankelijkmaking van gegevens definitief wordt gemaakt.⁴¹⁰ Als het de definitieve ontoegankelijkmaking van gegevens betreft, rijst echter de vraag waarom die wettelijke omschrijving niet is gebruikt. Is niet **duidelijker** om in plaats van ‘vernietiging’ van ontoegankelijk gemaakte gegevens te gebruiken ‘het **definitief ontoegankelijk** maken van gegevens’ of de ‘definitieve **ontoegankelijkmaking** van gegevens’? Door het gebruik van laatstbedoelde terminologie is wellicht ook een nauwere aansluiting bij de definitie van ‘ontoegankelijkmaking van gegevens’ in artikel 2.1.1 NSv mogelijk.⁴¹¹

⁴⁰⁹ In die zin ook *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 128.

⁴¹⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 110-111.

⁴¹¹ Die definitie luidt: “*ontoegankelijkmaking van gegevens*: het treffen van voorlopige maatregelen ter voorkoming van de verdere kennisneming, gebruikmaking of verspreiding van die gegevens of het verwijderen van gegevens uit een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, met behoud van die gegevens

7.4.2 De keuze tussen vernietiging van gegevens en de onttrekking aan het verkeer bij inbeslagname van gegevensdragers en geautomatiseerde werken

De ontoegankelijkmaking van gegevens als voorlopige maatregel geldt, zoals ook uiteengezet in de toelichting op het nieuwe wetboek, “zowel voor situaties tijdens een betreding of doorzoeking, als na inbeslagneming van de digitale gegevensdrager of het geautomatiseerde werk”.⁴¹² Op basis van het huidige Wetboek van Strafvordering is het niet mogelijk om gegevens ontoegankelijk te maken wanneer deze zich op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk bevinden. Onttrekking aan het verkeer is dan de aangewezen maatregel. Aangezien door de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen gegevensdragers of geautomatiseerde werken ook de daarop opgeslagen ‘legale content’ verloren kan gaan, kan die maatregel onder omstandigheden een disproportionele beperking van het eigendomsrecht opleveren. Doordat het nieuwe wetboek de mogelijkheid biedt om ook gegevens ontoegankelijk te maken die zich bevinden op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk, is teruggave van de legale content mogelijk.⁴¹³ Teruggave moet in dit soort gevallen echter geen automatisme zijn, zo stellen de bewindslieden, aangezien het risico bestaat dat de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk nog steeds illegale gegevens bevat. Dit is de reden dat de mogelijkheid wordt geboden om de inbeslaggenomen gegevensdrager of het geautomatiseerde werk te onttrekken aan het verkeer en enkel een kopie van de legale gegevens die zich daarop bevinden te verstrekken aan de beslagene.⁴¹⁴ Wanneer er **illegale gegevens** zijn aangetroffen op een gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, zijn er dus **twee opties**: 1) de ontoegankelijkmaking en vervolgens vernietiging van de illegale gegevens en de teruggave van het inbeslaggenomen voorwerp, of 2) de onttrekking aan het verkeer van het inbeslaggenomen voorwerp en de eventuele teruggave van (een kopie van) de niet-strafbare gegevens die zich daarop bevonden.

Het openbaar ministerie stelt tegen deze achtergrond dat de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als **maatregel** en de introductie van het verzoek tot verstrekking van niet-strafbare gegevens nauw met elkaar zijn verbonden en bespreekt deze gezamenlijk in het consultatieadvies. Ten eerste omdat gegevens die mogen worden vernietigd ‘strafbare gegevens’ betreffen die volgens het openbaar ministerie kunnen worden onderscheiden van ‘niet strafbare gegevens’.⁴¹⁵ Ten tweede aangezien de regeling met betrekking tot de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens ook ziet op inbeslaggenomen gegevensdragers, waarop zowel strafbare als niet-strafbare gegevens kunnen staan.⁴¹⁶ Het is de vraag hoe de

ten behoeve van de strafvordering;”, zie Wet van 25 februari 2026 tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), *Stb.* 2026/56, p. 45.

⁴¹² *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3 (MvT), p. 621.

⁴¹³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3 (MvT), p. 621-622.

⁴¹⁴ Zie voor de teruggave van niet-strafbare gegevens de artikelen 4.3.17 en 6.4.4 en het onderdeel van deze rapportage daarover.

⁴¹⁵ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 68.

⁴¹⁶ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 69.

bewindslieden de door het openbaar ministerie gesignaleerde **onderlinge samenhang** tussen de regeling van vernietiging van strafbare gegevens en teruggave van niet-strafbare gegevens zien. Dat zou nader kunnen worden toegelicht. In die nadere toelichting zou ook het volgende kunnen worden betrokken. Door enkel bepaalde strafbare gegevens definitief ontoegankelijk te maken, zal de inbreuk op de rechten van de belanghebbende beperkter kunnen zijn, dan wanneer een fysieke gegevensdrager met alle zich daarop bevindende gegevens (legale en illegale content) geheel wordt onttrokken aan het verkeer. In zoverre lijkt door vernietiging van bepaalde gegevens met een legitiem doel eerder sprake te kunnen zijn van een evenredige beperking van de rechten van een belanghebbende dan bij het onttrekken van alle gegevens die op een inbeslaggenomen voorwerp zijn opgeslagen.⁴¹⁷ Het is evenwel de vraag of de bewindslieden de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens ook beschouwen als een **in beginsel meer evenredige beperking** van rechten van de belanghebbende dan de maatregel tot onttrekking van een met gegevens gevuld apparaat.

Wanneer dit het geval is, volgt nog de vraag hoe de **evenredigheid** moet worden **gewogen** bij de keuze tussen de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens en de onttrekking aan het verkeer. Zoals hiervoor aangegeven, is het geen automatisme dat tot teruggave over wordt gegaan wanneer er strafbare gegevens op een gegevensdrager of geautomatiseerd werk staan. Het vraagt veel om een terug te geven gegevensdrager of geautomatiseerd werk volledig te schonen en dit draagt het risico in zich dat er toch illegale content achterblijft.⁴¹⁸ Tot de teruggave van niet-strafbare gegevens na een daartoe strekkend verzoek wordt niet snel overgegaan, ook omdat de belangen van de beslagene bij teruggave niet alleen worden afgewogen tegen de belangen van het opsporingsonderzoek, maar ook tegen de werklast die de teruggave meebrengt voor het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten.⁴¹⁹ Speelt deze belangafweging volgens de bewindslieden eventueel ook een rol bij de keuze voor de ontoegankelijkmaking van gegevens in plaats van de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk?

7.4.3 Rechtsbescherming bij oplegging van de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens

(1) Oplegging bij een strafbeschikking

De voorgestelde regeling maakt, als aangegeven, nadrukkelijk mogelijk dat de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens kan worden opgelegd bij een strafbeschikking. De politie juicht deze uitbreiding toe, al wijst zij erop dat het vernietigen van gegevens beperkt nodig zal zijn in zaken die met een strafbeschikking worden afgedaan.⁴²⁰ De Nederlandse orde van advocaten is kritisch en acht de procedure tot oplegging van de maatregel in het kader van de strafbeschikking voor de justitiabele niet altijd even helder. Dat het openbaar

⁴¹⁷ In die zin begrijpen wij ook het advies van de politie, zie Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 15.

⁴¹⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3 (MvT), p. 1364.

⁴¹⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 5-6, 139-140, 391-396. Zie voor een nadere uitleg over deze belangenafweging het onderdeel van deze rapportage over de teruggave van niet-strafbare gegevens.

⁴²⁰ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 15.

ministerie de verstrekkende bevoegdheid wordt toegekend om deze maatregel zelfstandig op te leggen, maakt rechtsbijstand in voorkomende gevallen noodzakelijk c.q. verplicht. De verdachte zou door een **raadsman** moeten worden voorgelicht over de mogelijkheid verzet tegen de beschikking met vernietigingsmaatregel in te stellen.⁴²¹ De Raad voor de rechtspraak vraagt zich af of rechterlijke toetsing van de beslissing tot definitieve ontoegankelijkmaking van gegevens niet aangewezen is ingeval er vragen rijzen over de rechtmatigheid van die beslissing.⁴²² Daarbij wijst de Raad erop dat rechterlijke tussenkomst soms al is vereist als de officier van justitie gegevens *voorlopig* ontoegankelijk wil maken op basis van artikel 2.7.56, 2.7.57 en 2.8.16 lid 1 onderdeel e, terwijl de officier van justitie in bepaalde gevallen vervolgens de *definitieve* ontoegankelijkmaking van de gegevens zelfstandig kan bewerkstelligen door uitvaardiging van een strafbeschikking. Die verhouding lijkt een wetssystematische ongerijmdheid. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in de praktijk strafbeschikkingen worden opgelegd in relatief eenvoudige zaken. In dergelijke zaken valt niet te verwachten dat zich gevallen voordoen waarin de officier van justitie voor het voorlopig ontoegankelijk maken van gegevens een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft.⁴²³ Ook als voor de ontoegankelijkmaking wel een machtiging is vereist, verwachten de bewindslieden dat de aard van de aangetroffen gegevens niet ter discussie staat als de officier van justitie vervolgens ervoor kiest de vernietiging van de gegevens als maatregel bij strafbeschikking op te leggen. Aangezien het hier gaat om aannames en inschattingen, is onzeker of het in de praktijk zo zal gaan als hier wordt voorgesteld. Als het als een **wetssystematische ongerijmdheid** – en ook anderszins als onwenselijk – wordt beschouwd dat de *voorlopige ontoegankelijkmaking* van gegevens in bepaalde gevallen niet zonder rechterlijke tussenkomst kan worden bewerkstelligd, terwijl de *definitieve ontoegankelijkmaking* dat via de weg van de strafbeschikking wel kan, zou dat in de wettekst kunnen worden uitgesloten. Zo is, onzes inziens, een toevoeging aan het voorgestelde 3.3.1 lid 2 onder e denkbaar die inhoudt dat vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij strafbeschikking enkel mogelijk is als de ontoegankelijkmaking van die gegevens mogelijk was op bevel van de officier van justitie, zonder machtiging van de rechter-commissaris.⁴²⁴ In de toelichting wordt overigens terecht benadrukt dat rechtsbescherming tegen de door de officier van justitie bij strafbeschikking is verzekerd voor zowel de verdachte – via de mogelijkheid van verzet tegen de strafbeschikking – als voor de derde-belanghebbende – via de voorgestelde beklagmogelijkheid van artikel 6.5.4a.⁴²⁵

(2) Derde belanghebbenden

De voorgestelde beklagregeling in artikel 6.4.5a beoogt derde-belanghebbenden te beschermen. Zij kunnen bij de raadkamer van de rechtbank klagen over de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als dat hun belangen ernstig zou schaden. Dat sprake moet zijn

⁴²¹ Advies NOvA over het conceptwetsvoorstel eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 7 oktober 2024, p. 10-11.

⁴²² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 29.

⁴²³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 265-266.

⁴²⁴ Het voorgestelde artikel 3.3.1 lid 2 onder e luidt thans: “De volgende straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd: (...) e. vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens;”; *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), Artikel III, onderdeel C, p. 17.

⁴²⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 266.

van **ernstige schade aan belangen van de belanghebbende**, is als **ontvankelijkheidsvoorwaarde** geformuleerd. Enkel als daarvan sprake is, kan worden geklaagd. Hoe ‘ernstige schade aan belangen’ materieel moet worden beoordeeld, blijkt echter niet uit de wettekst. In de toelichting wordt ernstige schade aan belangen nader ingevuld met de toevoeging dat daarvan sprake is als belangen van derden “onevenredig zouden worden geschaad” en dat de rechter moet beoordelen of de belangen van de klager “ernstig zouden worden geschaad door de opgelegde maatregel, in die zin dat hij of zij daardoor onevenredig wordt getroffen”.⁴²⁶ Voor **gegrondverklaring van het beklag** lijkt dus vereist dat de rechter oordeelt dat het belang van de klager bij niet-vernietiging van de gegevens aanzienlijk zwaarder weegt dan het belang bij vernietiging daarvan, zodat klager onevenredig wordt getroffen als tot vernietiging wordt overgegaan. Als de rechter inderdaad dient te beoordelen of de belangen van de klager disproportioneel worden getroffen ten opzichte van het belang dat de vernietiging dient, verdient het aanbeveling om dat in de wettekst, of uitdrukkelijker in de parlementaire geschiedenis, vast te leggen.

(3) Vrijwillige vernietiging van gegevens door telecomproviders

In de toelichting bij het nieuwe wetboek wordt op verschillende plaatsen aangegeven dat de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens enkel op basis van een rechterlijke beslissing kan plaatsvinden.⁴²⁷ Hiermee wordt, aldus de toelichting, de noodzakelijke rechtsbescherming geboden aan de verdachte en derde-belanghebbenden. Er wordt aangegeven dat in steeds meer situaties de gevolgen van ontoegankelijkmaking van gegevens voor derden groter zullen zijn dan fysiek beslag op voorwerpen. Dat door de voorgestelde regeling vernietiging ook mogelijk wordt zonder rechterlijke tussenkomst, namelijk via de door de officier van justitie uitgevaardigde strafbeschikking, is hiervoor al opgemerkt. Die mogelijkheid verhoudt zich moeizaam tot de voormelde uitlatingen in de memorie van toelichting op het nieuwe wetboek. Naast de oplegging van de vernietigingsmaatregel bij strafbeschikking, lijkt in de praktijk nog een andere werkwijze te zijn ontstaan waarbij gegevens worden vernietigd zonder rechterlijke tussenkomst. Zoals eerder aangehaald, geeft de Raad voor de rechtspraak namelijk aan dat het **staande praktijk** is dat voorlopig ontoegankelijk gemaakte gegevens door een telecomprovider **vrijwillig** worden **vernietigd**.⁴²⁸ Hierbij wordt verwezen naar de Gedragscode Take Down Notice die vrijwillig is opgesteld.⁴²⁹ Het is de vraag hoe deze vrijwillige vernietiging zich verhoudt tot de mogelijkheden die voor de verdachte en derde-belanghebbenden openstaan om op te komen tegen de vernietigingsmaatregel. Hoe wordt verzekerd dat de vrijwillige vernietigingsmogelijkheden waarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt de in de regel gewenste rechterlijke betrokkenheid bij de vernietiging niet beperken? En hoe verhoudt deze praktijk zich tot de rechtsbescherming die wordt geboden wanneer de vernietiging door de rechter of officier van justitie als maatregel wordt opgelegd?

⁴²⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 398.

⁴²⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3 (MvT), p. 623 en 1370.

⁴²⁸ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 28

⁴²⁹ <https://www.nlconnect.org/nieuws/gedragscode-notice-and-takedown-ntd> (laatst bezocht 4 mei 2026), alhoewel de link naar de gedragscode daar niet werkt, is deze wel via deze link te raadplegen: https://ecp.nl/wp-content/uploads/2018/12/ECP_01054-Gedragscode-notice-and-takedown-pdf-2.pdf.

7.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De voorgestelde wijzigingen zien primair op artikel 4.3.18, 6.4.13 NSv en 36b en 36d Sr. Echter, deze wijzigingen hebben zoals aangegeven ook effect op de **bepalingen omtrent de strafbeschikking** (artikel 3.3.1 NSv) en de **beklagregeling** (artikel 6.4.9 lid 1 Nsv). Verder zijn, zoals ook besproken, de **gronden voor de ontoegankelijkmaking** in de artikelen 2.7.56 en 2.8.16 NSv iets gewijzigd. Als laatste kan nog worden gewezen op de samenhang met de regeling over de **teruggave van niet-strafrechtelijke gegevens** (artikel 4.2.17 lid 5 en 6.4.4 NSv). Ook die samenhang is reeds besproken in de analyse.

7.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Kunnen de bewindslieden, gelet op de mogelijke beperkingen van fundamentele rechten die met de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens gepaard gaan, nader toelichten hoe de ruimere mogelijkheden tot vernietiging van gegevens ten opzichte van de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen zich verhouden tot de eisen die voortvloeien uit (Europese) fundamentele rechten?
- Is in het kader van de systematisering en vereenvoudiging van de wettelijke regelingen overwogen om de voorwaarden voor de onttrekking aan het verkeer te verruimen conform de voorgestelde voorwaarden van de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens?
- Kunnen de bewindslieden toelichten waarom de term “vernietiging” is gebruikt, terwijl deze niet zonder meer lijkt aan te sluiten bij de praktijk, noch bij de terminologie die andere regelingen hanteren waarmee de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens samenhangt? Is in dit kader overwogen om de term “vernietiging” te herzien om deze in lijn te brengen met de definitie van de ontoegankelijkmaking van gegevens in artikel 2.1.1? Of is als alternatief overwogen om de maatregel tot vernietiging van gegevens vorm te geven als subcategorie van de maatregel van de onttrekking aan het verkeer? Waarom zijn deze alternatieven al dan niet wenselijk?
- Kunnen de bewindslieden nader toelichten welke factoren een rol spelen bij de keuze voor het opleggen van een maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens en de onttrekking aan het verkeer van gegevensdragers of geautomatiseerde werken waarop zich strafbare gegevens bevinden? Beschouwen de bewindslieden de maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als een in beginsel meer evenredige beperking van rechten van de belanghebbende dan de maatregel tot onttrekking van gegevensdrager of werk waarop gegevens zijn opgeslagen? Speelt hierbij de belangenafweging die wordt gemaakt in het kader van de teruggave van niet-strafbare gegevens nog een rol?
- Zou een toevoeging aan het voorgestelde 3.3.1 lid 2 onder e aangewezen zijn, die inhoudt dat de oplegging van een maatregel tot vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens bij een strafbeschikking enkel mogelijk is als de ontoegankelijkmaking van die gegevens op bevel van de officier van justitie kon geschieden, zonder machtiging van de rechter-commissaris?
- Kunnen de bewindslieden toelichten of de rechter bij een klachtprocedure over de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens dient te beoordelen of de belangen van de klager disproportioneel worden getroffen ten opzichte van het belang dat de vernietiging dient?
- Hoe verhoudt de vrijwillige vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens door telecomproviders zich tot de doorgaans gewenste rechterlijke betrokkenheid bij oplegging van de vernietigingsmaatregel en de rechtsbescherming die de verdachte en derde-belanghebbenden bij oplegging door de rechter of officier van justitie worden geboden?

8 Aanpassing van de regels met betrekking tot het bewaren van sporendragers

*Penvoerders: T.J. van der Rijst, M. Khalil & S.S. Buisman
Meelezer: D.A.G. van Toor*

8.1 Regeling op hoofdlijnen

De Eerste aanvullingswet introduceert enkele wijzigingen in de regeling voor het bewaren van in beslag genomen sporendragers (c.q. voorwerpen die sporen van het strafbare feit dragen). Deze regels zijn neergelegd in het centrale artikel 2.7.24, en de daarnaar verwijzende artikelen 2.7.31 en 2.7.32. Door voorgestelde wijziging richt zich op het **tweede lid van artikel 2.7.24**. Dit artikellid maakt het mogelijk om het **beslag op de sporendragers voort te zetten**, zodat deze sporendragers beschikbaar blijven voor later strafrechtelijk (forensisch) onderzoek, zoals voor ‘cold cases’ en herziening ten voordele van de verdachte.

8.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

- De **formulering van artikel 2.7.24 lid 2** wordt **aangepast**. Met de bewoordingen ‘het beslag (...) blijft gehandhaafd’ wordt verduidelijkt dat het strafvorderlijk **beslag** op de al inbeslaggenomen sporendrager wordt **voortgezet**. Dit is geen inhoudelijke wijziging, maar een technische verduidelijking dat justitie deze voorwerpen moet blijven bewaren.
- Daarnaast wordt **verduidelijkt** wat er in die gevallen niet mag gebeuren. Als het beslag op de sporendrager voortduurt, dan kan dat **beslag ook niet op een andere wijze worden beëindigd**. Dit wordt centraal geregeld in artikel 2.7.24, zodat duidelijk is dat de voorschriften die betrekking hebben op het beëindigen van het beslag of van de bewaring niet van toepassing zijn. Artikelen 7.1.31 lid 7 en 2.7.32 lid 3 komen daarmee te vervallen.
- Tot slot wordt **expliciet** in de wet **vastgelegd** dat het **voorwerp na afloop** van de bewaartermijn wordt **vernietigd**. De reden hiervoor is dat deze voorwerpen doorgaans weinig (rest)waarde hebben, terwijl het na lange tijd lastig en belastend kan zijn om te achterhalen aan wie zij moeten teruggegeven. In dergelijke gevallen kan aanspraak worden gemaakt op schadevergoeding door rechtmatig overheidsoptreden; daarvoor hoeft niet te worden gewacht tot het einde van de bewaartermijn.

8.3 Reacties op de voorgestelde regeling

Platform bijzondere opsporingsdiensten (BOD)

De BOD'en wijzen erop dat het bewaren van bewijsmateriaal (zoals sporen en voorwerpen met sporen) heel zorgvuldig moet gebeuren. Dat is in het bijzonder van belang in gevallen waarin de mogelijkheid van contra-expertise dan we onderzoek latere nieuwe technieken mogelijk moet zijn (denk bijvoorbeeld aan *cold cases*, of herzieningszaken ten voordele van de verdachte). In dat kader is vooral van belang hoe en voor welke periode dit materiaal wordt bewaard. De nog op te stellen AMvB is in dit kader dan ook van groot belang.⁴³⁰

⁴³⁰ Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 3.

Openbaar ministerie

Het openbaar ministerie plaats verschillende kanttekeningen de voorgestelde wijzigingen. Het OM heeft serieuze twijfel over de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van het voorstel, hetgeen pas goed kan worden beoordeeld in onderlinge samenhang met de nog op te stellen AMvB. Het stelt daarnaast op drie thema's kritische kanttekeningen bij de regeling: de reikwijdte van de regeling, de definitie van sporendrager en het toepasselijke bewaarregime.⁴³¹ Allereerst merkt het OM op dat op basis van de wettekst het onduidelijk is of de regeling alleen geldt voor sporendragers in 'strafzaken betreffende ernstige misdrijven' of voor elk voorwerp dat sporen draagt. Volgens het OM zou het wenselijk zijn om deze reikwijdte, in zowel de wet als de Memorie van Toelichting, te verduidelijken, vanwege het fundamentele karakter daarvan. Ten tweede uit het OM kritiek op het ontbreken van een definitie van de term 'sporendrager'. Het is volgens het OM onduidelijk wat daar precies onder valt. Vanwege deze onduidelijkheid kan de toepasbaarheid van de regeling, mede in verband met de mogelijke (omvangrijke) lastenverzwaring ervan, moeilijk worden ingeschat.⁴³² Tot slot uit het OM zijn zorgen over het aparte beslagregime dat hiermee wordt geïntroduceerd. Er bestaat straks een regulier beslagregime, waarbij ruimte is voor het maken van belangenafwegingen, en een streng 'sporendragers'-regime zonder die ruimte terwijl dat niet in alle gevallen goed verdeelbaar is en het onderscheid niet altijd duidelijk is.⁴³³

8.4 Analyse van de voorgestelde regeling

8.4.1 Technische aanpassingen

De wijziging van de bepaling inzake sporendragers is slechts een technische. Ten opzichte van de eerste vaststellingswet is in de aanpassingswet de formulering van het wetsartikel aangepast, hetgeen de leesbaarheid ten goede komt. Ook het vervallen van artikel 2.7.31, lid 7 en artikel 2.7.32, lid 3, die tezamen zijn vervat in de laatste zin van het voorgestelde artikel 2.7.24, is positief te waarderen.

Desondanks blijven opgeworpen **inhoudelijke vragen** bestaan. De regeling inzake het bewaren van sporendragers is een vrij praktische regeling, waardoor vooral de input van de uitvoeringsorganisaties, zoals het OM en de BOD'en van belang zijn voor de ontwikkeling van een werkbare regeling. Het valt op dat veel van de adviezen van deze organisaties niet worden geadresseerd of zijn overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, terwijl de toelichting bij de Eerste aanvullingswet op deze adviezen slechts beperkt ingaat.⁴³⁴

8.4.2 Twee beslagregimes

Een fundamentele, inhoudelijke vraag die rijst is of het bestaan van de voorgestelde specifieke regeling voor het bewaren en uiteindelijk vernietigen van sporendragers wenselijk is. Als het voorgestelde beslagsysteem van kracht blijft, zouden er **twee verschillende beslagregimes** gelden: het strenge regime van artikel 2.7.24, ten aanzien van sporendragers, al dan niet

⁴³¹ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 73-74.

⁴³² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 74-77.

⁴³³ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 78-79.

⁴³⁴ *Kamerstukken II 2025-26, 36 913, nr. 3, p. 300-304 (pdf versie).*

alleen bij ernstige misdrijven, en de overige artikelen in afdeling 7.2.4, die zien op voorwerpen, waarbij meer ruimte is voor een belangenafweging. Bij toepassing van artikel 2.7.24 kunnen sporendragers na het beëindigen van het beslag alleen worden vernietigd en niet worden teruggegeven, waardoor discussie zal komen te bestaan over de vraag of een inbeslaggenomen voorwerp een sporendrager betreft (als het nog niet is vernietigd). Bovendien zorgt dit onderscheid ervoor dat eigenaren van inbeslaggenomen voorwerpen een verschillende rechtspositie hebben met betrekking tot hun voorwerp, gebaseerd op een ogenschijnlijk vrij arbitrair onderscheid – gegeven de geconstateerde moeilijkheden omtrent het definiëren van ‘sporendragers’. Daar komt bij dat gegeven de onduidelijkheid over de reikwijdte van het regime het strenge sporendragersregime in potentie voor een zeer grote hoeveelheid materiaal geldt. Het OM vraagt zich dan ook af of ‘het automatisch en categorisch voor langere tijd bewaren en daarna vernietigen van (bepaalde) “sporendragers” zonder mogelijkheid om een andere beslagbeslissing te nemen, leidt tot de meest wenselijke uitkomsten in het licht van de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en van de uitvoerbaarheid van de regeling.’⁴³⁵

8.4.3 Nadere invulling in AMvB

Wanneer het huidige “sporendragerregime” in stand blijft, blijven vragen bestaan over de nadere invulling van de gevallen en termijnen met betrekking tot het bewaren van sporendragers die, volgens artikel 2.7.24, in een AMvB nader moeten worden beschreven. Het bewaren van sporendragers vraagt om **maatwerk**⁴³⁶ en juist daarom is het nadere invullen daarvan in een AMvB navolgbaar. Bovendien maakt dit de wet **toekomstbestendig** omdat de AMvB zal kunnen worden uitgebreid en aangepast als dat nodig blijkt, bijvoorbeeld bij de komst van nieuwe technieken. Toch blijft nu veel **onduidelijkheid** bestaan, waardoor ten eerste de regeling lastig kan worden geëvalueerd en ten tweede de vraag rijst of de wet en de Memorie van Toelichting voldoende sturing bieden voor de toekomstige AMvB.

Artikel 2.7.24 stelt dat gevallen waarin sporendragers bewaard moeten blijven en de bijbehorende bewaartermijnen bij AMvB moeten worden vastgesteld. De memorie van toelichting bij de aanpassingswet geeft **enige handvatten** voor de invulling van de tot stand te komen AMvB. Hierbij moet met de volgende factoren rekening worden gehouden:

- a. de ernst van het feit. De memorie van toelichting geeft aan dat het om ‘**ernstiger misdrijven**’ zal moeten gaan. Welke misdrijven hieronder vallen worden niet nader gespecificeerd;
- b. het (‘zwaarwegende algemeen’) belang dat is gediend met de opsporing en vervolging daarvan;
- c. het eigendomsrecht van degene aan wie het voorwerp toebehoort, en daarmee de last die op de eigenaar van het voorwerp wordt gelegd door de inname. Hierbij speelt de waarde van de sporendrager(s) een rol;
- d. de uitvoerbaarheid;
- e. budgettaire gevolgen.

⁴³⁵ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 79.

⁴³⁶ Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 3.

De memorie van toelichting geeft aan dat er een **‘redelijke verhouding’** moet bestaan tussen het zwaarwegende algemeen belang van opsporing en vervolging van zware misdrijven enerzijds en het eigendomsrecht anderzijds.⁴³⁷ Daarnaast moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid en de budgettaire gevolgen. Om die reden zal, volgens de memorie van toelichting dan ook **terughoudendheid** moeten worden betracht bij de invulling van de gevallen waarin sporendragers worden bewaard en de duur van de bewaring.

Deze nadruk op **terughoudendheid** is opvallend. Hoewel dit gezien de omvang en daarmee gepaard gaande kosten begrijpelijk is, doet dit de vraag rijzen of met een dergelijke nadruk op terughoudendheid niet te weinig voorwerpen zullen worden bewaard. Dat kan later tot problemen leiden als nader onderzoek aan deze sporendragers onvoorzien maar toch gewenst blijkt te zijn. Het zorgvuldig bewaren van sporendragers is immers van groot belang voor de mogelijkheid tot contra-expertise of anderszins aanvullend onderzoek later in een strafzaak, en voor de opsporing van ‘cold cases’ of herziening ten voordele van de verachte.⁴³⁸ Vanwege het belang van het zorgvuldig bewaren van sporendragers, rijst dan ook de vraag of de wet niet **meer handvatten** zou moeten bieden voor de op te stellen AMvB. Zoals de BOD’ en stellen, is de nog op te stellen AMvB immers van groot belang en daar geeft de huidige wet weinig handvatten voor en veel vrijheid aan. Voorop staat dan ook dat de nog op te stellen AMvB noodzakelijk is voor een volledige analyse van artikel 2.7.24.⁴³⁹

In het kader van de nadere invulling van deze regeling rijzen ten eerste vragen over het **bereik van de regeling**: wat moet precies onder ‘gevallen’ worden verstaan? Moet de Memorie van Toelichting zo worden begrepen dat het beslag alleen dient te worden gehandhaafd in het geval van ernstige strafbare feiten? En zo ja, welke feiten kwalificeren dan als zodanig? Zoals het OM stelt kan herziening ten voordele immers na elke veroordeling, ongeacht de ernst van het feit.⁴⁴⁰ Hoe verhoudt dat zich tot deze regeling? Deze vragen zijn in de Memorie van Toelichting nog niet beantwoord.

Een tweede, daarmee samenhangende, categorie vragen die het OM opwerpt betreft de **definitie van ‘sporendrager’**. Forensische sporen zijn in een groot deel van de gevallen **niet zichtbaar**, waardoor de vraag rijst of ook voorwerpen waarvan nog niet is vastgesteld dat zij sporen dragen, maar waarvan wordt vermoed dat ze sporen van strafbare feiten zouden kunnen dragen, en/of voorwerpen waarop tijdens het onderzoek geen sporen zijn aangetroffen terwijl dat wel had mogen worden verwacht, moeten worden bewaard. Ook is het begrip ‘sporendrager’ gecompliceerd, doordat tijdens het opsporingsonderzoek lange tijd onduidelijk kan zijn of een ‘spoor’ **verband** heeft met een strafbaar feit. Voorts impliceert de term dat er een **onderscheid** kan worden gemaakt tussen een in beslag genomen voorwerp en een spoor op dit voorwerp, terwijl in de praktijk dat onderscheid niet altijd goed te maken is. Daarnaast rijst volgens het OM de vraag welke status in beslag genomen voorwerpen hebben

⁴³⁷ Overigens kan aan wie het voorwerp toebehoort om schadevergoeding vragen. Omdat de sporendragers zullen worden vernietigd na afloop van de bewaartermijn, hoeft dat niet te worden afgewacht. Zie *Kamerstukken II 2025/2026*, 36 913, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 302.

⁴³⁸ Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 3.

⁴³⁹ Zie ook Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 73.

⁴⁴⁰ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 73-74.

waarop in eerste instantie sporen waren aangetroffen, maar waarvan de sporen als gevolg van het uitgevoerde onderzoek zijn **vernietigd**. En tot slot rijst de vraag hoe ‘sporendragers’ zich verhouden tot analoge gegevensdragers, **digitale gegevensdragers** en geautomatiseerde werken.

Met betrekking tot dit laatste punt, stelt het OM voor onderscheid te maken tussen het bewaren van gegevensdragers en **geautomatiseerde werken** als sporen-, of gegevensdrager, en dragers van fysieke sporen zoals vingerafdrukken en huidresten. Volgens het OM is dit onderscheid nodig vanwege de verschillende aard hiervan. Zo kunnen de gegevens op een gegevensdrager worden gekopieerd, waarna het beslag wellicht geen belang meer heeft. Bovendien zijn op geautomatiseerde werken verschillende wettelijke regelingen van toepassing die niet op analoge gegevensdragers van toepassing zijn (zoals artikel 2.1.18 en 2.1.20⁴⁴¹).

Een derde mogelijkheid tot specificatie betreft de **bewaartermijnen**. Aan de hand van welke factoren moeten deze bewaartermijnen worden vastgesteld? En is de gewenste bewaartermijn niet dermate specifiek dat het wellicht lastig is om hier algemene regels voor op te stellen. Zo werpt het OM de vraag op of sporendragers eerder mogen worden vernietigd na afloop van de termijn, als zij al geen bijdrage meer kunnen leveren aan de waarheidsvinding, bijvoorbeeld ten gevolge van destructief onderzoek (waarbij de sporen door het onderzoek zelf worden vernietigd). Dat zou, gegeven de uitvoerbaarheid van de beslagregeling, wenselijk zijn – maar kan voor problemen zorgen als de (oorspronkelijke) eigenaar van het voorwerp de beslissing dat het gaat om een ‘sporendrager’ nog wil aanvechten teneinde vernietiging te voorkomen.

8.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

- In Afdeling 7.2.4 is de regeling opgenomen inzake de teruggave en bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen. Dit is het reguliere regime inzake inbeslaggenomen voorwerpen. Deze regeling is dus niet van toepassing op het bewaren van sporendragers.
- In Afdeling 2.1.7 is de regeling inzake de gegevensverwerking opgenomen. Het gaat daarbij om regels die zien op het bewaren en de daaraan verbonden termijnen, vernietigen en het verder verwerken of hergebruiken van gegevens.⁴⁴² Indien de regeling van artikel 2.7.24 lid 2 ook van toepassing is op in beslag genomen documenten, telefoons en computers en/of de (digitale) gegevens op deze gegevensdragers dan is onduidelijk welk regime van toepassing is.

8.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Kunt u nader toelichten wat onder artikel 2.7.24 onder een ‘sporendrager’ wordt verstaan?
- Hoe verhoudt het regime van artikel 2.7.24 zich tot het regulier beslagregime van Afdeling 7.2.4? Kan er overlap tussen deze regimes bestaan? Zo ja, hoe dient dan te worden bepaald welk regime wordt toegepast?
- Hoe verhoudt het regime van artikel 2.7.24 zich tot het regime van de gegevensverwerking? Zo ja, hoe dient dan te worden bepaald welk regime wordt toegepast?

⁴⁴¹ Zie daarover nader [Hoofdstuk 3](#).

⁴⁴² Zie daarover nader [Hoofdstuk 3](#).

Voorgestelde vragen (vervolg):

- Indien meerdere regimes van toepassing zijn, hoe kunnen de rechten van betrokkenen, waaronder verdachte, slachtoffers en derden, worden gewaarborgd?
- De Memorie van Toelichting lijkt ervanuit te gaan dat sporendragers na verloop van tijd geen tot weinig restwaarde zullen hebben en daarom steeds na het beëindigen van het beslag worden vernietigd. Het openbaar ministerie bespreekt in zijn advies echter een aantal voorbeelden van sporendragers die na verloop van tijd zowel hun financiële als emotionele waarde zullen blijven behouden, zoals sieraden van de overleden persoon. Deelt u de mening dat in die gevallen vernietiging van de sporendragers niet in de reden zou liggen? En zo ja, is dat reden om toch af te zien van een afzonderlijk bewaarregime?
- Wat moet precies onder 'gevallen' worden verstaan? Moet de memorie van toelichting zo worden begrepen dat het beslag alleen dient te worden gehandhaafd in het geval van ernstige strafbare feiten? En zo ja, welke feiten kwalificeren dan als zodanig? Zoals het OM stelt kan herziening ten voordele immers na elke veroordeling, ongeacht de ernst van het feit. Hoe verhoudt dat zich tot deze regeling?
- Aan de hand van welke factoren moeten de bewaartermijnen voor sporendragers worden vastgesteld?
- Is het mogelijk om in de wet meer handvatten neer te leggen voor een later op te stellen AMvB, zoals de reikwijdte van de regeling, de definitie van een 'sporendrager', een specificatie van de bewaartermijnen, en het onderscheid tussen fysieke sporendragers en digitale gegevensdragers?

9 Introductie van een heimelijke bevoegdheid tot het inloggen met rechtmatig verkregen gegevens op een elders aanwezig geautomatiseerd werk

Penvoerders: G. Pesselse & M.A.P. Timmerman

Meelezer: P.A.M. Verrest

9.1 Regeling op hoofdlijnen

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering⁴⁴³ bevat verschillende **opsporingsbevoegdheden** voor onderzoek van gegevens in, of afkomstig uit, een digitale-gegevensdrager⁴⁴⁴ of geautomatiseerd werk.⁴⁴⁵ Dat onderzoek kan openlijk plaatsvinden, maar ook zonder dat betrokkenen daarvan op de hoogte zijn; in het geheim dus. Geheim digitaal onderzoek vindt bijvoorbeeld plaats door te hacken: het heimelijk binnendringen van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk dat bij de verdachte in gebruik is (artikel 2.8.16).⁴⁴⁶ In het nieuwe wetboek is al geanticipeerd op de toevoeging, in **artikel 2.8.17**, van een bevoegdheid tot het heimelijk inloggen met rechtmatig verkregen gegevens (bijv. gebruikersnaam en wachtwoord) op één of meer accounts van de verdachte of andere betrokkenen (hierna: **inlogbevoegdheid**).⁴⁴⁷ Dit kan bijvoorbeeld gebeuren nadat bij een doorzoeking gebruikersnamen en wachtwoorden in een notitieboekje worden aangetroffen, of dergelijke gegevens door een telefoontap worden onthuld. Wanneer deze gegevens worden gebruikt om in te loggen, is van hacken geen sprake.

In het wetsvoorstel voor de Eerste Aanvullingswet wordt de heimelijke inlogbevoegdheid inhoudelijk vormgegeven. Het voorgestelde artikel 2.8.17 maakt expliciet mogelijk dat een opsporingsambtenaar **heimelijk toegang verkrijgt** tot een **elders aanwezige** digitale-gegevensdrager of tot een elders aanwezig geautomatiseerd werk, **op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen**.⁴⁴⁸ Het doel van deze bevoegdheid is **het overnemen van gegevens** die zijn opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk, als uitgangspunt zonder dat de betrokkene dit door heeft. Hierdoor wordt op een **technisch relatief eenvoudige manier** op afstand toegang verkregen tot elders opgeslagen gegevens en kunnen die heimelijk worden overgenomen en, uiteindelijk, onderzocht. Op die manier kunnen opsporingsinstanties gebruikmaken van de mogelijkheden die burgers hebben om via verschillende apparaten (bijv. smartphone, computer, tablet) op afstand toegang te krijgen tot gegevens die zijn te raadplegen via hun accounts (bijv. Instagram, Whatsapp, e-mailaccounts, Google Drive).

⁴⁴³ *Stb.* 2026, 56.

⁴⁴⁴ 'Digitale-gegevensdrager' wordt in artikel 2.1.1 gedefinieerd als "een gegevensdrager, niet zijnde een geautomatiseerd werk, bestemd of mede bestemd voor de opslag van gegevens die geschikt zijn voor overdracht, interpretatie of verwerking door geautomatiseerde werken".

⁴⁴⁵ 'Geautomatiseerd werk' wordt in artikel 2.1.1 gedefinieerd als "een apparaat of groep van onderling verbonden of samenhangende apparaten, waarvan er één of meer op basis van een programma automatisch digitale gegevens verwerken".

⁴⁴⁶ Zie daarover L. Stevens & M.I. Fedorova e.a., Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering. Inhoudelijke rapportage Boek 2: Het opsporingsonderzoek, 11 september 2023, p. 74-75.

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 717.

⁴⁴⁸ Vooralsnog is het technisch enkel mogelijk om op afstand in te loggen op een geautomatiseerd werk en (nog) niet op een digitale-gegevensdrager. De bevoegdheid om op afstand in een digitale-gegevensdrager in te loggen is in de wet dus met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen opgenomen, zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 249-250.

De inlogbevoegdheid is aan verschillende wettelijke voorwaarden gebonden, mede met het oog op de inbreuk die daarmee kan worden gemaakt op het **recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer** van de betrokkene.⁴⁴⁹ Hiervoor is al genoemd dat de opsporingsambtenaar zich enkel toegang mag verschaffen op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen (**methode-vereiste**), met behulp van (inlog)gegevens die de opsporingsambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening heeft verkregen (**middel-vereiste**), en uitsluitend met het oog op het overnemen van gegevens die op de elders aanwezige digitale gegevensdrager of het geautomatiseerd werk zijn opgeslagen (**doel-vereiste**). Verder is een opsporingsambtenaar enkel gerechtigd tot inloggen op basis van een **bevel van de officier van justitie** na een daartoe verleende **machtiging van de rechter-commissaris**. Inzet van de inlogbevoegdheid is voorts enkel toegestaan (i) in geval van **verdenking van een misdrijf** waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf **van vier jaar of meer** is gesteld, (ii) dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven **een ernstige inbreuk op de rechtsorde** oplevert, en (iii) **indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist**. De vereisten (i) en (ii) waarborgen dat de inlogbevoegdheid enkel wordt ingezet bij verdenking van voldoende zware criminaliteit, zodat de inzet **proportioneel** is. Vereiste (iii) beoogt een **subsidiare inzet van de bevoegdheid** te verzekeren, zodat niet naar deze bevoegdheid wordt gegrepen als andere, minder verre gaande, opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet.

9.2 Wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling

Het huidige Wetboek van Strafvordering bevat geen expliciete inlogbevoegdheid. In de rechtspraak wordt een inlogbevoegdheid wel gebaseerd op **overeenkomstige toepassing van artikel 126ng lid 2 (in verbinding met artikel 177 en 181) Sv**.⁴⁵⁰ Die bepaling bevat een bevoegdheid om bij een aanbieder van communicatiediensten zogeheten inhoudsgegevens te vorderen, waaronder bijvoorbeeld de tekst van online berichtenverkeer (zoals e-mails) of beeldmateriaal in een Cloud-omgeving. Die bepaling geeft dus niet een uitdrukkelijke bevoegdheid tot het verkrijgen van toegang tot (alle) informatie in één of meer accounts van de betrokkene, maar enkel tot bepaalde inhoudelijke informatie die zich daarin bevindt en dan wel slechts via een vordering gericht tot een aanbieder van een communicatiediensten. In de rechtspraak is niettemin aanvaard dat de bevoegdheid tot het vorderen van inhoudsgegevens bij een communicatieaanbieder wordt gebruikt als grondslag voor het inloggen in accounts van de verdachte of het overleden slachtoffer door opsporingsdiensten.⁴⁵¹ Door aan artikel 126ng lid 2 (in verbinding met artikel 177 en 181) Sv zo'n ruime werking toe te kennen, wordt bereikt dat opsporingsdiensten zelf direct heimelijk toegang tot inhoudsgegevens krijgen die beschikbaar zijn op de accounts van een betrokkene. Daardoor kan het vereiste van (verplichte) medewerking van een communicatieaanbieder, of anderen met toegang tot die de inhoudsgegevens, worden gepasseerd. Voor zover in de huidige praktijk een **inlogbevoegdheid** wordt aangenomen, wordt die **opsporingshandeling** op basis van daarop niet toegesnelde bevoegdheden uitgevoerd, aldus de memorie van toelichting.⁴⁵²

⁴⁴⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 131.

⁴⁵⁰ Zie nader hierover onderdeel 9.4.1 hierna.

⁴⁵¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 203-204.

⁴⁵² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 95, 203-207.

9.3 Reacties op de voorgestelde regeling

De voorgestelde inlogbevoegdheid is betrokken in de adviezen van de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten over de eerste aanvullingswet. Over het algemeen wordt **steun uitgesproken** voor de introductie van deze, in de praktijk reeds gebruikte, opsporingshandeling – óók omdat daardoor afscheid kan worden genomen van de “noodoplossing” van ruime interpretatie van artikel 126ng lid 2 Sv (vorderen inhoudsgegevens bij communicatieaanbieder).⁴⁵³ Met de introductie van een uitdrukkelijke inlogbevoegdheid in artikel 2.8.17 wordt duidelijker dat deze opsporingshandeling kan worden verricht en onder welke voorwaarden een daarmee gepaard gaande beperking van het recht op privacy toelaatbaar is.

Verscheidene instanties stellen evenwel de vraag naar de **verhouding** tussen de inlogbevoegdheid en andere digitale opsporingsbevoegdheden, in het bijzonder de bevoegdheid tot **netwerkzoeking** (artikel 2.7.40).⁴⁵⁴ Deze kwestie wordt pas later van een antwoord voorzien: in het aankomende wetsvoorstel voor de **Tweede Aanvullingswet** wordt de bevoegdheid tot netwerkzoeking opnieuw bekeken. Dit is mede het geval omdat een aangepaste bevoegdheid tot netwerkzoeking via de Innovatiewet Strafvordering al in artikel 557 van het huidige Wetboek van Strafvordering is opgenomen en daarmee in de praktijk ervaring is (en wordt) opgedaan. De in 2024 gepubliceerde evaluatie van artikel 557 Sv wordt betrokken bij de vraag of de netwerkzoeking van artikel 2.7.40 anders moet worden vormgegeven, mede gelet op de verhouding tot – onder meer – de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17.⁴⁵⁵

De overige reacties – ook die van de Autoriteit Persoonsgegevens en de afdeling advisering van de Raad van State – betreffen specifieke onderdelen van de voorgestelde inlogbevoegdheid. Deze reacties komen, waar nodig, in de onderstaande analyse aan bod.

9.4 Analyse van de voorgestelde regeling

9.4.1 *Verhouding bestaande recht*

Zoals aangegeven, bevat artikel 2.8.17 een bevoegdheid die op dit moment nog niet in de wet is opgenomen, maar in de praktijk al wel wordt toegepast. Volgens de memorie van toelichting **codificeert** het voorgestelde artikel 2.8.17 de “**vaste rechtspraak**” waarin deze “**huidige praktijk**” is goedgekeurd.⁴⁵⁶ Met deze voorstelling van zaken schuurt enigszins dat het gebruik van artikel 126ng lid 2 Sv als inlogbevoegdheid in werkelijkheid in slechts vier beslissingen van

⁴⁵³ Aldus Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 30-31.

⁴⁵⁴ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 81; Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, onder 4; Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 31; Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 17-18.

⁴⁵⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 139. Daar wordt verwezen naar: B. de Wilde e.a., Evaluatie Innovatiewet Strafvordering. Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie, september 2024.

⁴⁵⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 145, vgl. p. 131 en 253-255.

feitenrechters is toegelaten,⁴⁵⁷ terwijl ook enkel voorbeelden bestaan van afwijzende beslissingen.⁴⁵⁸ Door de voorgestelde inlogbevoegdheid als codificatie te presenteren, blijft bovendien onderbelicht dat in de gevallen die de wetgever voor ogen heeft het vorderen van inhoudsgegevens niet zonder meer effectief zal zijn, vanwege de versleuteling die telecommunicatiediensten in toenemende mate aanbieden. Een vordering van inhoudsgegevens aan deze aanbieders kan op voorhand zinloos zijn, omdat deze aanbieders wegens de toegepaste versleutelingstechniek zelf niet eens in staat zijn de gevorderde gegevens te raadplegen. In dit soort gevallen kan met de voorgestelde nieuwe inlogbevoegdheid dus **meer** worden **bereikt** dan wat ten aanzien van versleutelde inhoudsgegevens doorgaans kan worden bereikt via de bevoegdheid tot vorderen van gegevens in artikel 126ng lid 2 Sv.

9.4.2 Verhouding gerelateerde bevoegdheden

Dat artikel 2.8.17 een nuttige toevoeging is aan het instrumentarium van digitale opsporingsbevoegdheden, lijkt duidelijk (zie *Figuur 2: Overzicht enkele digitale opsporingsbevoegdheden incl. inlogbevoegdheid*).

	Openlijk	Heimelijk
Historische gegevens	2.7.38 (onderzoek) 2.7.40 (netwerkzoeking)	2.8.8 (<i>open source intelligence</i>) 2.8.17 (inlogbevoegdheid) 2.8.16 (hacken)
Stromende/toekomstige gegevens	2.7.39 (onderzoek na inbeslagname) 2.7.40 (netwerkzoeking)	2.8.16 (hacken)

Figuur 2: Overzicht enkele digitale opsporingsbevoegdheden incl. inlogbevoegdheid

Ten opzichte van de openlijke bevoegdheden heeft de **heimelijke inlogbevoegdheid** toegevoegde waarde, omdat de digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken (hierna ook: apparaten) waarvan de verdachte gebruikmaakt niet altijd ter beschikking van het opsporingsonderzoek staan of openlijk onderzoek daaraan nog niet gewenst is. Voor onderzoek naar de historische of stromende gegevens die zijn of worden opgeslagen op dergelijke apparaten (bijv. smartphone, computer, tablet, harde schijf), zal dat apparaat veelal in beslag worden genomen (artikel 2.7.38 en 2.7.39). Aangezien het onderzoek van gegevens plaatsvindt op of via het apparaat waarover de politie fysiek beschikt, zal de gebruiker daarvan meestal op de hoogte zijn. Dergelijk onderzoek gebeurt tenminste niet opzettelijk in het geheim.⁴⁵⁹ Ook het onderzoek van gegevens via een netwerkzoeking (artikel 2.7.40) is kenbaar. Op basis van die bevoegdheid kunnen – net als bij de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17 – ook gegevens worden onderzocht die in een elders aanwezig apparaat zijn opgeslagen. Te denken valt aan Cloud-opslagdiensten. Deze elders opgeslagen gegevens zijn toegankelijk via bijvoorbeeld een inbeslaggenomen smartphone. Na inbeslagneming van de smartphone kan het onderzoek dan plaatsvinden aan zowel de in de telefoon opgeslagen gegevens als aan de gegevens

⁴⁵⁷ Wij troffen in de gepubliceerde rechtspraak zelf geen andere toewijzende beslissingen aan dan waarnaar de memorie van toelichting reeds verwijst (p. 253-255), waarbij opmerking verdient dat Rb. Den Haag 14 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6770 een situatie betreft die niet zou vallen onder de reikwijdte van het voorstelde artikel 2.8.17, maar van artikel 2.7.40 (netwerkzoeking).

⁴⁵⁸ Rb. Rotterdam 1 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8017; Rb. Rotterdam 1 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10895; Rb. Den Haag 30 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8421.

⁴⁵⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 249.

die via die telefoon toegankelijk zijn maar zich elders bevinden, in de Cloud in dit voorbeeld. Aangezien toegang tot de elders aanwezige gegevens plaatsvindt tijdens een betreding of doorzoeking of na inbeslagneming, gebeurt de netwerkzoeking in beginsel ook openlijk.⁴⁶⁰ Hoewel het verschil tussen de netwerkzoeking enerzijds en de voorgestelde inlogbevoegdheid anderzijds hiermee op zichzelf duidelijk is (openlijk versus heimelijk), betreffen beide bevoegdheden elders opgeslagen gegevens. Zoals opgemerkt (zie par. 9.3), rijst vanwege die overeenkomst de vraag of de vormgeving in twee verschillende bevoegdheden is gerechtvaardigd. De omstandigheid dat de ene bevoegdheid openlijk en de ander heimelijk wordt ingezet, zou een argument kunnen zijn om de bevoegdheden gescheiden te houden. Deze kwestie komt zoals opgemerkt in de Tweede Aanvullingswet nog aan bod.

Ten opzichte van de andere heimelijke bevoegdheden vult de inlogbevoegdheid als het ware de ruimte op tussen de hackbevoegdheid (artikel 2.8.16, thans o.a. artikel 126nba Sv) en de nieuwe bevoegdheid tot stelselmatige overname van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (artikel 2.8.8, ook wel *open source intelligence* of OSINT genoemd). Hacken gaat verder dan inloggen, omdat bij hacken gebruik wordt gemaakt van technieken of methoden om de beveiliging van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk op een afgeschermd wijze te doorbreken. Inloggen is daarentegen alleen mogelijk op dezelfde wijze als waarop de normale gebruiker dat pleegt te doen en daarmee op technisch relatief eenvoudige wijze. De methode waarmee de opsporingsambtenaren toegang verkrijgen tot de gegevens is bij inloggen evident, namelijk via het invoeren van de inloggegevens (bijv. gebruikersnaam en wachtwoord) die rechtmatig zijn verkregen (bijv. het notitieboekje met inloginformatie dat is aangetroffen tijdens een doorzoeking).⁴⁶¹ Het als gebruiker inloggen, brengt ook nauwelijks technische risico's mee voor het apparaat waarop de gegevens zijn opgeslagen, is de verwachting. Bij hacken vereist het binnendringen soms technisch complexe handelingen, bijvoorbeeld omdat een beveiliging heimelijk moet worden doorbroken. Dit brengt meer risico's mee voor het apparaat waarin wordt binnengedrongen. Bij hacken wordt de wijze van binnendringen uitdrukkelijk niet geopenbaard, zodat de opsporingsmogelijkheden op dit terrein worden afgeschermd.⁴⁶² Om deze redenen is de hackbevoegdheid van artikel 2.8.16 strenger gereguleerd dan de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17.⁴⁶³

Heimelijk inloggen op afstand gaat op zijn beurt weer verder dan *open source intelligence* (OSINT), omdat bij die laatste bevoegdheid enkel publiek toegankelijke bronnen mogen worden geraadpleegd. De OSINT-bevoegdheid van artikel 2.8.8 geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om gegevens te raadplegen op de publieke Instagram-account van een verdachte, maar niet om daarop ook in te loggen en afgeschermd *direct messages* te bekijken. Waar de toelichting wél ingaat op de verhouding tussen de inlog- en hackbevoegdheid,⁴⁶⁴ wordt bij de **verhouding** tussen de **inlog- en OSINT-bevoegdheid** niet stilgestaan. Over de verhouding tussen beide bevoegdheden kunnen wel vragen rijzen. Zo is van een publiek toegankelijke bron die met de OSINT-bevoegdheid kan worden onderzocht niet sprake als inloggegevens van bijvoorbeeld een e-mailaccount tijdens een opsporingsonderzoek zijn verkregen.⁴⁶⁵ Dan zal onderzoek moeten plaatsvinden met gebruik van de inlogbevoegdheid. Maar welke

⁴⁶⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 252-253.

⁴⁶¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 250.

⁴⁶² Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 249.

⁴⁶³ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 255.

⁴⁶⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 249-250, 255-256.

⁴⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 680-681.

bevoegdheid moet worden gebruikt als de inloggegevens van een regulier e-mailaccount zeer wijd verspreid zijn en eenvoudig voor eenieder zijn te raadplegen, bijvoorbeeld na een datalek? Mag het gecompromitteerde e-mailaccount dan op enig moment als publiek toegankelijke bron worden beschouwd, bijvoorbeeld als de gebruiker van de account zijn inloggegevens (bewust) niet wijzigt? Wij vermoeden van niet, aangezien er een vorm van toegangscontrole blijft bestaan, ook al is deze in de praktijk niet effectief meer. Om de gegevens via het e-mailaccount in te zien lijkt daarom nog steeds de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17 te moeten worden gebruikt. Dat wordt echter anders als de gegevens die via het e-mailaccount zijn te raadplegen op een openbaar toegankelijke website zijn gepubliceerd. Dan zijn deze gegevens voor de politie toegankelijk zonder drempel of toegangscontrole.⁴⁶⁶ Het heeft meerwaarde de precieze verhouding van de OSINT-bevoegdheid met de inlogbevoegdheid nader te beschouwen.

9.4.3 Toegang verschaffen

Methode-vereiste

Inloggen wordt in de wettelijke bepaling geformuleerd als ‘toegang verschaffen op dezelfde wijze als de gebruiker dit pleegt te doen, tot een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of tot een elders aanwezig geautomatiseerd werk’. De keuze om niet de termen ‘inloggen’ op een ‘account’ als zodanig te gebruiken, maakt de bepaling meer techniekneutraal en valt daarom toe te juichen. Toegang verschaffen zal doorgaans plaatsvinden door het invoeren van de correcte combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord. Maar de inlogbevoegdheid mag ook worden ingezet bij **uitgebreidere/complexere accountbeveiliging** (twee-factor-authenticatie, beveiligingsvragen) of voor toepassing van diverse vormen van **accountherstel** (aanvragen nieuw wachtwoord).⁴⁶⁷ Van hacken is hierbij geen sprake, nu de reguliere accountgebruiker deze inlog- of herstelfuncties immers ook kan benutten. Ook het aanvragen van een duplicaat SIM-kaart lijkt de toelichting aanvaardbaar te vinden.⁴⁶⁸ Dit roept de vraag op in hoeverre ten behoeve van inloggen misleidend en/of persoonlijk contact met derden is toegelaten. In sommige gevallen is voor accountherstel bijvoorbeeld contact met een helpdesk vereist, waarbij soms ook beveiligingsvragen moeten worden beantwoord (over geboortedatum etc.). Valt dergelijk contact met derden nog onder de inlogbevoegdheid, of is hier veeleer sprake van het doorbreken van beveiliging en moet hiervoor de hackbevoegdheid worden gebruikt? Meer in het algemeen is de vraag of belangrijker is dat toegang wordt gekregen op een technisch gezien **eenvoudige wijze** of daadwerkelijk op een **manier zoals de gebruiker** dat gewoonlijk doet. Is dat laatste het geval, dan zal een uitzonderlijkere manier van toegang verkrijgen – zoals via accountherstel, contact met de helpdesk, en/of via de procedure voor een vergeten wachtwoord – minder snel kwalificeren als inloggen zoals de gebruiker dat pleegt te doen. Dat de gebruiker op die manier in bepaalde gevallen *kan* inloggen, maakt immers niet dat sprake is van inloggen zoals de gebruiker dat gewoonlijk doet. Als evenwel het technisch relatief eenvoudige karakter van toegang verschaffen de doorslag geeft, dan lijken ook de uitzonderlijkere/complexere manieren van inloggen eerder onder de inlogbevoegdheid dan onder de hackbevoegdheid te scharen.

⁴⁶⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3 (MvT), p. 681-682.

⁴⁶⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 251.

⁴⁶⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 251-252.

Middel-vereiste

Inloggen wordt enkel toegelaten met gebruik van gegevens die de opsporingsambtenaar in de **rechtmatige uitoefening** van zijn⁴⁶⁹ bediening zijn verkregen. Gedacht wordt aan situaties waarin bij een doorzoeking van een plaats een vel papier met gebruikersnaam en wachtwoord wordt aangetroffen, of dergelijke gegevens via een telefoontap, of andere rechtmatig verrichte opsporingshandelingen, bekend worden bij de opsporingsdiensten.⁴⁷⁰ Uiteraard hoeft de betrokkene er niet van op de hoogte te zijn dat de opsporingsambtenaren deze handelingen hebben verricht, noch dat zij daarbij inloggegevens hebben bemachtigd. Voorwaarde is als gezegd wel dat de eerdere opsporingshandelingen rechtmatig zijn verricht. Deze voorwaarde dient ook uitdrukkelijk te worden getoetst door de rechter-commissaris voorafgaande aan het verlenen van de machtiging tot uitoefening van de inlogbevoegdheid.⁴⁷¹ Vanuit rechtsstatelijk oogpunt valt het vereiste van rechtmatigheid toe te juichen, maar het lijkt **minder goed te passen** in de systematiek van het huidige en nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het handelen in de rechtmatige uitoefening van de bediening wordt voor de toepassing van andere opsporingsbevoegdheden niet als uitdrukkelijke voorwaarde gesteld.⁴⁷² Voor zover opsporingsinformatie niet legaal is verkregen, kan hiermee onder bepaalde voorwaarden rekening worden gehouden op basis van de regeling van processuele sancties uit artikel 4.3.12-16 NSv (thans artikel 359a Sv). De zittingsrechter is op basis hiervan reeds bevoegd om aan de niet-rechtmatige inzet van opsporingsbevoegdheden gevolgen te verbinden, zoals bewijsuitsluiting of strafvermindering voor de verdachte. Waarom bij de vormgeving van de inlogbevoegdheid significant lijkt te zijn afgeweken van deze wettelijke systematiek, verdient nadere toelichting.

Doel-vereiste

Heimelijk toegang verkrijgen tot een account door in te loggen is uitsluitend toegelaten met als doel het ‘overnemen’ van opgeslagen gegevens, gedefinieerd als het kopiëren van gegevens uit een externe bron.⁴⁷³ Wij gaan ervan uit dat dit doelvereiste zich er niet tegen verzet dat binnen een account, bijvoorbeeld een e-mailaccount, wordt doorgeklikt binnen een bepaalde mappenstructuur of de zoekfunctie van de account wordt gebruikt. Toegang tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk omvat als het ware tevens ‘doorgang’ binnen dat apparaat, uiteraard onder de voorwaarde dat die doorgang het directe gevolg is van de toegang. De toelichting bevestigt deze aanname: nadat hij zich toegang tot het geautomatiseerd werk heeft verschaft, kan de opsporingsambtenaar **in dat geautomatiseerd werk onderzoek doen** met het oog op het overnemen van daarop opgeslagen gegevens.⁴⁷⁴ Het

⁴⁶⁹ Gebruik van het woord ‘zijn’ betekent niet dat alleen de opsporingsambtenaar die de inloggegevens heeft verkregen daarmee vervolgens mag inloggen, dat kan uiteraard ook een andere opsporingsambtenaar zijn, aldus *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT)*, p. 256.

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT)*, p. 250.

⁴⁷¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT)*, p. 256-257. De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert tot dergelijke toetsing, omdat opsporingsambtenaren ruime mogelijkheden hebben tot gegevensverzameling, ook met betrekking tot (nog) niet verdachte personen, en misbruik van bevoegdheid tot het verkrijgen van inloggegevens zou moeten worden uitgesloten, zie Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 37.

⁴⁷² Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, onder 4.

⁴⁷³ Zie de definitie in artikel 2.1.1 NSv.

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT)*, p. 258.

verdient overweging om dit in de wettekst tot uitdrukking te brengen, ook omdat ‘onderzoek van gegevens’ in onder meer de artikelen 2.7.38 en 2.7.40 centraal staat. In de wet zouden de woorden ‘met het oog op het overnemen van gegevens die daarop zijn opgeslagen’ kunnen worden vervangen door ‘teneinde onderzoek te verrichten met het oog op het overnemen van gegevens die daarop zijn opgeslagen’ (vgl. artikel 2.8.17, tweede lid). Als er ten behoeve van dat onderzoek opnieuw (met andere gegevens) moet worden ingelogd, kan overigens de vraag rijzen of daarvoor een nieuwe machtiging van de rechter-commissaris is vereist, bijvoorbeeld wanneer het een extra beveiligd gedeelte van een account betreft. Als voor het verkrijgen van doorgang moet worden binnengedrongen in het apparaat, is uiteraard de inzet van de hackbevoegdheid van artikel 2.8.16 vereist. Binnendringen gaat immers verder dan toegang verschaffen als bedoeld in artikel 2.8.17.

In reactie op de adviezen van onder meer de politie en de Raad van State wijst de toelichting er uitdrukkelijk op dat het overboeken van cryptovaluta uit een *wallet* naar een *wallet* van het openbaar ministerie buiten het bestek van deze bevoegdheid valt, nu dit als inbeslagname en niet als overnemen moet worden beschouwd.⁴⁷⁵ De vraag rijst of het **doel-vereiste** van de inlogbevoegdheid zich verzet tegen elke aanvulling, manipulatie of vernietiging van de inhoud, vormgeving of instellingen van gegevens op een account. Het zou bijvoorbeeld nuttig kunnen zijn dat opsporingsambtenaren die zich via inloggen toegang tot de gegevens van een gebruiker hebben verschaft, dat inloggen ook verdoezelen, zodat de gebruiker dit niet (met-een) opmerkt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door notificaties van inlogpogingen op niet-bekende apparaten aan de gebruiker direct te verwijderen of deze te blokkeren. Een dergelijke handeling is weliswaar instrumenteel, maar gaat duidelijk dan het enkel overnemen van gegevens. De toelichting bevat aanwijzingen dat dergelijk verdoezelen niet toelaatbaar is. Daarin wordt immers benadrukt dat na het inloggen voor opsporingsambtenaren geen andere handelingen mogelijk zijn dan die handelingen waartoe de beheerder van het systeem goedkeuring heeft gegeven aan de rechthebbende die de account waarop wordt ingelogd normaal gesproken gebruikt.⁴⁷⁶ Technisch gezien, is door het inloggen geen sprake van een van storing in het systeem die afdoet aan de integriteit en betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens, aldus de toelichting.⁴⁷⁷ Zouden bepaalde automatisch verzonden systeemberichten met inloginformatie worden verhinderd of verwijderd, dan lijkt wel verdergaand in het systeem te worden ingegrepen.

Aan de toegang tot een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk ter overname van gegevens is geen termijn gesteld. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel en het feit dat de bevoegdheid klaarblijkelijk enkel reeds opgeslagen – en niet ook toekomstige gegevens – betreft,⁴⁷⁸ zal de toegang zo lang mogen duren als nodig is voor (onderzoek ter) overname van de aanwezige gegevens. De toelichting benadrukt bovendien dat enkel “eenmalige toegang” is toegelaten.⁴⁷⁹ Tegen die achtergrond moet ook de vraag van het openbaar ministerie worden begrepen, of de term ‘overnemen’ toelaat dat een “werkkopie” van de (gehele) account

⁴⁷⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 255; Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 17; Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 12 november 2025, p. 72.

⁴⁷⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 257.

⁴⁷⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 257.

⁴⁷⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 256.

⁴⁷⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 138, 250, 255.

wordt gemaakt. Volgens de toelichting verzet de nieuwe bepaling zich hier niet tegen.⁴⁸⁰ In het midden blijft echter op welke wijze een **werkkopie** kan worden gemaakt, alsmede **wie**, op welke **wijze**, met welk **doel** en welke **frequentie** die kopie kan worden **geraadpleegd**. Als bij het maken van een dergelijke kopie gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen en/of geautomatiseerde wijzen van overnemen van gegevens, ligt het voor de hand om dit nader te normeren in lagere regelgeving, evenals bij de OSINT-bevoegdheid is gebeurd. Dat kan eenvoudig door artikel 2.8.8 lid 3 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Ook het raadplegen van een werkkopie verdient nadere reflectie. Meer in het algemeen geldt dat het doel van het overnemen van gegevens zal zijn om aan die gegevens ná de overname nader onderzoek te verrichten met een strafvorderlijk doel. Dat strafvorderlijke doel zou het aan het licht brengen van de waarheid kunnen zijn, maar ook het bepalen van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel.⁴⁸¹

9.4.4 Overige toepassingsvoorwaarden

(1) Stikt toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van de inlogbevoegdheid is strikt. Vereist is een verdenking van een zwaar misdrijf, een ernstige inbreuk op de rechtsorde en een onderzoeksbelang dat inzet van de bevoegdheid dringend vereist. Deze vereisten beogen de proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van de inlogbevoegdheid te waarborgen. Die strikte afbakening van de inlogbevoegdheid is enerzijds begrijpelijk, want nadrukkelijk ontleend aan artikel 126ng lid 2 Sv, waarop het inloggen in de praktijk thans wordt gebaseerd.⁴⁸² Anderzijds staat de normering van de inlogbevoegdheid daarmee wel op gelijke hoogte als de normering van de hackbevoegdheid – zij het dat bij die hackbevoegdheid ook nog een rol is weggelegd voor het College van procureurs-generaal en de Centrale Toetsingscommissie (CTC). Ook is de inlogbevoegdheid (aanzienlijk) **strikt en genormeerd** dan andere digitale opsporingsbevoegdheden. Voor openlijk onderzoek in de zin van de artikelen 2.7.38-2.7.40 gelden zelfs in het geheel geen specifieke gevals- of grondvereisten.⁴⁸³ De heimelijke OSINT-bevoegdheid is reeds inzetbaar bij een verdenking van enig misdrijf. Dit verschil lijkt te rechtvaardigen vanwege de directe inbreuk op de privacy die de inlogbevoegdheid kan maken en de mogelijk beperkte controleerbaarheid daarvan. Dat de toegang tot en het onderzoek aan deze gegevens heimelijk plaatsvindt, maakt dat (omvang van) de inbreuk op de privacy mogelijk ook lastig is vast te stellen.

(2) Uitvoering, bevel en machtiging

Elke opsporingsambtenaar is bevoegd de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17 uit te voeren. In de praktijk zullen evenwel digitale rechercheurs deze bevoegdheid uitoefenen, zoals die van het Team Digitale Opsporing die elke eenheid van de politie heeft.⁴⁸⁴ Dit is een verschil met de hackbevoegdheid van artikel 2.8.16, die enkel uitgevoerd mag worden door een daartoe aangewezen ambtenaar. In de praktijk gaat het dan om leden van het *Digital Intrusion*

⁴⁸⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 258.

⁴⁸¹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 255.

⁴⁸² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 254.

⁴⁸³ Daarop is overigens kritiek geuit, zie onder meer Advies Autoriteit Persoonsgegevens Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 3 maart 2025, p. 15.

⁴⁸⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 256.

Team (DIGIT). Deze beperking is opgenomen omdat hacken, in tegenstelling tot inloggen op basis van artikel 2.8.17, een technisch complexe aangelegenheid is, met risico's voor de digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk.⁴⁸⁵ De opsporingsambtenaar die de inlogbevoegdheid inzet, dient zijn handelingen goed te loggen, zowel de handelingen die bedoeld zijn om in te loggen als die nodig zijn voor het overnemen van de gegevens. Dat vloeit voort uit de verbaliseringsplicht (artikel 2.1.10 e.v.). Dit draagt bij aan de controleerbaarheid van de rechtmatigheid van de opsporingsbevoegdheid en de betrouwbaarheid van het daarmee verzamelde bewijs.⁴⁸⁶

De opsporingsambtenaar oefent de inlogbevoegdheid uit na een **bevel van de officier van justitie** daartoe. Dat bevel kan pas (rechtmatig) worden gegeven als de **rechter-commissaris** een **schriftelijke machtiging** heeft verleend. In die machtiging toetst de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, of is voldaan aan de wettelijke criteria voor toepassing ervan. De rechter-commissaris kijkt dus of sprake is van een verdenking van een voldoende ernstig strafbaar feit en of er een dringend onderzoeksbelang is om heimelijk in te loggen. Bovendien toetst de rechter-commissaris uitdrukkelijk of de opsporingsambtenaar op een rechtmatige wijze de relevante inloggegevens heeft verkregen.⁴⁸⁷ De rechter-commissaris kan in zijn machtiging voorwaarden stellen aan de inzet van de inlogbevoegdheid, bijvoorbeeld een beperking van het aantal dagen dat in de account teruggekeken mag worden.⁴⁸⁸ Om te verzekeren dat de inbreuk op de privacy van de betrokkene in redelijke verhouding staat tot het strafvorderlijke doel dat met de inlogbevoegdheid wordt nagestreefd, kan de rechter-commissaris bijvoorbeeld beperkingen stellen aan het soort en/of aantal gegevens dat kan worden overgenomen.⁴⁸⁹

(3) Inzet niet alleen tegen verdachte

Inzet van de inlogbevoegdheid is gelet op de tekst van de wet ook mogelijk tegen digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken die niet bij de verdachte in gebruik zijn, oftewel ten aanzien van accounts waarvan de verdachte niet de enige of hoofdgebruiker/recht-hebbende is. Deze mogelijkheid is kenmerkend voor dwangmiddelen gericht tegen goederen/gegevens en past in zoverre goed in het systeem van de wet. In de memorie van toelichting wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijkheid dat door het gebruik van de inlogbevoegdheid **gegevens** worden overgenomen en onderzocht die **aan een ander dan de verdachte toebehoren**. In dat geval zal het recht op privacy van die ander worden beperkt vanwege een opsporingsonderzoek naar de verdachte. Het ligt voor de hand dat de rechter-commissaris dat in zijn toetsing van bijvoorbeeld de proportionaliteit van de inzet van de inlogbevoegdheid betreft. Zo is voorstelbaar dat het heimelijk inloggen op accounts van

⁴⁸⁵ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 249.*

⁴⁸⁶ Als bij uitoefening van de inlogbevoegdheid het redelijk vermoeden ontstaat dat gegevens worden aangehouden die onder het verschoningsrecht vallen, dan moet dat worden vermeld in het proces-verbaal en mag van die gegevens door de opsporingsambtenaar in beginsel geen kennis worden genomen, zie *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 259.*

⁴⁸⁷ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 257.*

⁴⁸⁸ Vgl. Rb. Den Haag 14 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6770 (18 dagen); Rb. Den Haag 15 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4288 (11 dagen).

⁴⁸⁹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 257; Rb. Den Haag 15 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4288 (alleen voor zover informatief over voorbedachte raad en/of betrokkenheid van een derde).*

een (potentieel) slachtoffer van criminaliteit onder andere voorwaarden wordt toegestaan dan onderzoek aan accounts die aan de verdachte zelf worden toegeschreven.⁴⁹⁰

9.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

Naast invoering van de inlogbevoegdheid beoogt de Eerste Aanvullingswet tevens artikel 7.1.15 van het nieuwe wetboek te wijzigen. Het gevolg hiervan is dat de inlogbevoegdheid van artikel 2.8.17 tevens mag worden ingezet – samen met talrijke andere bevoegdheden – ter vaststelling van een verblijfplaats van een aan te houden persoon met het oog op tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.⁴⁹¹

9.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Heeft de minister afgewogen dat in de huidige rechtspraktijk heimelijk inloggen niet altijd wordt toegestaan op basis van overeenkomstige toepassing van artikel 126ng lid 2 Sv, en dat met de voorgestelde inlogbevoegdheid onder omstandigheden meer kan worden bereikt dan op basis van reguliere toepassing van deze bevoegdheid tot het vorderen van gegevens doorgaans mogelijk is?
- Kan de minister toelichten wat de beoogde verhouding is tussen de voorgestelde inlogbevoegdheid en de bevoegdheid tot onderzoek van publiek toegankelijke gegevens (artikel 2.8.8), in het bijzonder in gevallen waarin inloggegevens in meer of mindere mate publiek beschikbaar zijn, bijvoorbeeld na een datalek?
- Kan de minister nader toelichten of, en zo ja in hoeverre, bij toepassing van de voorgestelde inlogbevoegdheid misleidend en/of persoonlijk contact met derden is toegelaten, gelet op het vereiste dat de opsporingsambtenaar zich toegang verschaft zoals de gebruiker dat pleegt te doen?
- Kan de minister nader toelichten of het vereiste dat de opsporingsambtenaar zich toegang verschaft zoals de gebruiker dat pleegt te doen inhoudt dat alleen toegang mag worden verkregen op technisch eenvoudige wijze of ook op technisch complexere wijze, mits de gebruiker die complexere inlogmethode zelf kan gebruiken?
- Kan de minister nader toelichten waarom met het vereiste dat inloggegevens in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening moeten zijn verkregen wordt afgeweken van de , bestaande wettelijke systematiek en hoe het vereiste zich verhoudt tot de regeling van processuele sancties uit artikel 4.3.12-16?
- Achte de minister het gewenst dat in de tekst van artikel 2.8.17 wordt verduidelijkt dat met het oog op overname van gegevens onderzoek van de account mag worden verricht (vgl. artikel 2.8.16 lid 2)?
- Achte de minister het gewenst dat in de tekst van artikel 2.8.17 het maken van een ‘werkkopie’ van een account nader wordt genormeerd, voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen en/of geautomatiseerde wijzen van overnemen van gegevens (vgl. artikel 2.8.8 lid 3)?

⁴⁹⁰ Vgl. Rb. Den Haag 15 maart 2022, RBDHA:2022:4288, waarin het draaide om inloggen op een account van het overleden slachtoffer, en de rechter-commissaris benadrukte dat de nabestaanden toestemming hadden gegeven.

⁴⁹¹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 403.*

10 Regels over het verstrekken van niet-strafbare gegevens na inbeslagneming

Penvoerders: J.M.W. Lindeman & N.D. Touw

Meelezer: M.I. Fedorova

10.1 Regeling op hoofdlijnen

Op basis van Titel 7.2 van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals aangenomen op basis van de Eerste Vaststellingswet, kunnen voorwerpen in beslag worden genomen. Specifiek zijn voorwerpen vatbaar voor inbeslagneming 'die kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen', 'die kunnen dienen om wederrechtelijk verkregen voordeel te bepalen', 'die verbeurd kunnen worden verklaard' of 'die aan het verkeer kunnen worden onttrokken'.⁴⁹² Bij dergelijke voorwerpen kan het ook gaan om gegevensdragers of geautomatiseerde werken (denk aan USB-sticks, smartphones of computers).

De rechter dient (wanneer dit nog niet eerder is gebeurd) bij de einduitspraak in de strafzaak te bepalen of inbeslaggenomen voorwerpen moeten worden teruggegeven, verbeurdverklaard of onttrokken aan het verkeer.⁴⁹³ Wanneer een gegevensdrager of geautomatiseerde werk verbeurd wordt verklaard of wordt onttrokken aan het verkeer dan biedt het in de Eerste Aanvullingswet nieuw voorgestelde **vijfde lid van artikel 4.3.17** aan de verdachte de mogelijkheid om te verzoeken tot **teruggave van niet-strafbare gegevens** die zich op de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk bevinden.⁴⁹⁴ De reden voor het opnemen van deze bepaling is dat een verdachte een groot belang kan hebben om weer te beschikken over niet-strafbare gegevens die in de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk zijn opgeslagen.⁴⁹⁵ Hiermee draagt de regeling ook bij aan de bescherming van het recht op de eerbiediging van het privéleven aldus de toelichting.⁴⁹⁶

Naast de verdachte kunnen ook andere beslageneen of derde-belanghebbenden een groot belang hebben bij de teruggave van niet-strafbare gegevens. Ook aan hen wordt derhalve in de voorgestelde regeling een wettelijke basis geboden om te verzoeken tot teruggave van niet-strafbare gegevens.⁴⁹⁷ De verdachte, andere beslageneen en derde-belanghebbenden, hoeven niet tot de einduitspraak te wachten om een dergelijk verzoek te doen. Wanneer een voorwerp in beslag is genomen, dan kan ook al eerder een klaagschrift op grond van artikel 6.4.1 worden ingediend ten aanzien van die inbeslaggenomen voorwerpen. Specifiek met betrekking tot gegevensdragers en geautomatiseerde werken kan een dergelijk beklag zich op grond van artikel 6.4.4 ook uitstrekken tot daarin opgeslagen gegevens of tot na de inbeslagneming overgenomen gegevens. Het in de Eerste Aanvullingswet nieuw voorgestelde tweede lid van **artikel 6.4.4**, biedt de mogelijkheid aan belanghebbenden om bij **klaagschrift** ook te verzoeken om de **teruggave van niet-strafbare gegevens** die zich op de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk bevinden.⁴⁹⁸

⁴⁹² Zie artikel 2.7.4 lid 1 NSv.

⁴⁹³ Zie artikelen 4.3.17 en 4.3.4 Nsv.

⁴⁹⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), artikel IV, onderdeel K.

⁴⁹⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 5.

⁴⁹⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 129.

⁴⁹⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 5.

⁴⁹⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 2 (wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet), artikel VI, onderdeel S.

10.2 Wijziging ten opzichte van de bestaande regeling

De voorgestelde regeling is ten opzichte van het huidige Wetboek van Strafvordering nieuw. Ze bevat voorts wijzigingen ten opzichte van de Eerste Vaststellingswet. Voor een goed begrip zetten we kort uiteen (i) wat het thans geldende recht is, waarbij wij mede ingaan op jurisprudentie; (ii) wat de in de Eerste Vaststellingswet vastgestelde regeling is en (iii) wat de voorgestelde regeling daaraan toevoegt.

Het **huidige wetboek** voorziet **niet** in een regeling die strekt tot het **teruggeven van gegevens** of bestanden op een inbeslaggenomen gegevensdrager of geautomatiseerd werk. De huidige wet ziet, voorzover hier relevant, namelijk enkel op inbeslaggenomen voorwerpen (ergo: de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk) en niet op de zich daarop bevindende bestanden/gegevens.⁴⁹⁹ Reeds in 2018 en 2019 heeft het Gerechtshof Den Haag in dit verband uitgemaakt dat de inbeslagneming van gegevens en gegevensdragers onder het bereik valt van artikel 8 EVRM (het recht op bescherming van het privé-leven) en artikel 1 Eerste Protocol EVRM (het recht op eigendom).⁵⁰⁰ Hieruit vloeit volgens het Hof voort dat de **rechter** wel degelijk de **ruimte** moet hebben om in het kader van beslag of een (geanticiperde) onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk een **belangenafweging** te maken ‘tussen de strafvorderlijke en maatschappelijke belangen bij onttrekking enerzijds en de persoonlijke belangen van de verdachte bij behoud c.q. verkrijging van de betreffende gegevens anderzijds.’⁵⁰¹ Die belangenafweging kan als uitkomst hebben dat de belanghebbende aanspraak heeft op (kopieën van) niet-strafbare bestanden/gegevens.

Het hof oordeelt daarom nadrukkelijk dat de rechter op grond van die belangenafweging kan bepalen dat **specifieke bestanden** die zich op een inbeslaggenomen gegevensdrager bevinden **aan de verdachte** zullen worden **verstrekt**.⁵⁰² Pas in december 2025 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen waarin hij zich nadrukkelijk instemmend uitspreekt over deze door het Haagse hof uitgezette lijn.⁵⁰³

De jurisprudentie van het Haagse hof (en soortgelijke uitspraken van andere feitenrechtters) is in verschillende publicaties aangegrepen om op te roepen tot wetgevingsactiviteit, en aanpassingen van de ontwerp teksten voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering, mede nu het toepassen en de interpretatie van de voornoemde belangenafweging niet uniform gebeurt.⁵⁰⁴ In de Eerste Vaststellingswet is hieraan in beperkte mate gehoor gegeven, door in **artikel 6.4.4** te bepalen dat de belanghebbende die zich wil beklagen over beslag van een gegevensdrager

⁴⁹⁹ De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 4 december 2018 (ECLI:NL:HR:2018:2244, NJ2019/10) bepaald dat op grond van artikel 36b lid 1 Sr alleen voorwerpen aan het verkeer kunnen worden onttrokken en dat gegevens die zich daar op bevinden niet als voorwerpen kunnen worden beschouwd. Volgens AG Van Kempen volgt daaruit dat bij een maatregel tot onttrekking aan het verkeer van gegevensdragers, een dergelijke beslissing ook ziet op de gegevens die daarop zijn opgeslagen. Conclusie AG, 24 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:700, para. 7.8.

⁵⁰⁰ Gerechtshof Den Haag, 3 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1074, NJFS 2018/151, para. 3.1.

⁵⁰¹ Gerechtshof Den Haag, 3 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1074, NJFS 2018/151, para. 3.2.

⁵⁰² Gerechtshof Den Haag, 3 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1074, NJFS 2018/151; Gerechtshof Den Haag 27 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:391. Zie over deze jurisprudentie ook D.A.G. van Toor & D. van Os, ‘Partiële of geschoonde teruggave van gegevensdragers. Naar een gemoderniseerde beslagregeling voor elektronische gegevensdragers’, *TBS&H* 2020, afl. 5, p. 260-269.

⁵⁰³ HR 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716, *NJB* 2025/2823.

⁵⁰⁴ Zie voor een overzicht D.A.G. Van Toor & D. Van Os, ‘Partiële of geschoonde teruggave van gegevensdragers’, *TBS&H* 2020(6).

of een geautomatiseerd werk in het klaagschrift moet aangeven of het beklag zich mede uitstrekt over de in die gegevensdrager of dat geautomatiseerde werk opgeslagen gegevens. In de memorie van toelichting bij de Eerste Vaststellingswet wordt uitgelegd dat op die manier de beklagrechter in zijn oordeel kan meenemen dat klagers er belang bij hebben dat aan hen bepaalde gegevens kunnen worden teruggegeven.⁵⁰⁵

Ten opzichte van hetgeen in de Eerste Vaststellingswet is geregeld, bevat de voorgestelde regeling in de Eerste Aanvullingswet aanvullend de volgende vernieuwingen.

- Artikel 4.3.17 NSv ziet op de situatie dat de verdachte er, in het kader van de einduitspraak van de strafrechter, belang bij kan hebben dat een bijkomende beslissing wordt genomen over de op grond van artikel 2.7.4 lid 1 NSv inbeslaggenomen voorwerpen. In de einduitspraak kan als maatregel de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer worden opgelegd, of er kan worden bevolen tot teruggave van het voorwerp. Het **vijfde lid** van artikel 4.3.17 NSv wordt in de voorgestelde regeling **opnieuw geformuleerd**.⁵⁰⁶ In dit lid wordt opgenomen dat wanneer de rechtbank van oordeel is dat de teruggave van een gegevensdrager of geautomatiseerd werk achterwege moet blijven, de rechtbank op verzoek van de verdachte kan bevelen dat gegevens die daarop zijn opgeslagen teruggegeven worden aan de verdachte.
- Op grond van Afdeling 4.1.1 van boek 6 NSv kunnen belanghebbenden (dat zijn dus ook personen die zelf niet verdachte zijn in de strafzaak) beklag indienen met betrekking tot inbeslaggenomen voorwerpen. Het beklag kan zien op de inbeslagneming zelf, het uitblijven van een bevel tot teruggave van het inbeslaggenomen voorwerp of het uitblijven van inbewaringgeving.⁵⁰⁷ Ook kan worden geklaagd over het opleggen van een maatregel tot verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer bij strafbeschikking, vonnis of arrest, of afzonderlijke rechterlijke uitspraak.⁵⁰⁸ Op grond van artikel 6.4.4 moet de belanghebbende, wanneer het gaat om een geautomatiseerd werk of een gegevensdrager, in het klaagschrift aangegeven of het beklag zich mede uitstrekt tot de daarin opgeslagen gegevens of de na inbeslagneming overgenomen gegevens. De voorgestelde regeling biedt in **een nieuw tweede lid van artikel 6.4.4** een wettelijke grondslag op basis waarvan belanghebbenden in het klaagschrift kunnen verzoeken tot verstrekking van gegevens die opgeslagen zijn in, of aanwezig zijn op, de inbeslaggenomen gegevensdrager of het geautomatiseerde werk.⁵⁰⁹

10.3 Reacties op de voorgestelde regeling

De bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het openbaar ministerie (OM), de politie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) hebben (onder anderen) adviezen gegeven naar aanleiding van de consultatieversie van de voorgestelde

⁵⁰⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT Eerste Vaststellingswet)*, p. 1363.

⁵⁰⁶ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 2 (Wetsvoorstel Eerste Aanvullingswet)*, artikel IV, onderdeel K.

⁵⁰⁷ Artikel 6.4.1 lid 1 NSv.

⁵⁰⁸ Artikel 6.4.3 en zie ook artikel 6.4.2 NSv.

⁵⁰⁹ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT)*, p. 392.

regeling.⁵¹⁰ In de adviezen wordt voornamelijk ingegaan op **1)** de **werklast** die de teruggave van niet-strafbare gegevens met zich mee zal brengen, en om die in te perken in het verlengde daarvan **2)** de **toets** die aangelegd moet worden om tot een oordeel over de teruggave van de niet-strafbare gegevens te komen en wat er in dat kader van de inhoud en onderbouwing van het verzoek verwacht mag worden. Hierbij lijkt tussen deze verschillende adviezen een consensus te bestaan dat het in de voorgestelde regeling gaat om een codificatie van een bestaande rechtspraak in lijn met de in het vorige onderdeel besproken jurisprudentie maar dat er enige discussie is over de precieze interpretatie daarvan.⁵¹¹

Het OM benadrukt in dat kader het belang van scherpe voorwaarden aan de onderbouwing van verzoeken tot teruggave van niet-strafbare gegevens ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de regeling.⁵¹² Ook de politie geeft aan dat de hoge eisen die op dit moment in de voorgestelde regeling gesteld worden aan een verzoek tot teruggave van niet-strafbare gegevens, vooral met betrekking tot de aanduiding van de gevraagde gegevens en de aanduiding van de persoonlijke belangen bij de teruggave, wenselijk is zodat een goede inschatting van de werklust kan worden gemaakt. De politie geeft aan dat naar inschatting tussen de 100 tot 200 verzoeken tot teruggave van gegevens binnenkomen, soms direct bij de politie en soms bij de officier van justitie. Het zou volgens de politie goed zijn om de regeling na inwerkingtreding te evalueren om te zien of er juist meer of minder verzoeken of klaagschriften binnenkomen.⁵¹³ De bijzondere opsporingsdiensten verwachten op hun beurt naar alle waarschijnlijkheid geen werklusteffect te zullen ondervinden nu verzoeken op dit moment al in onderling overleg worden opgelost en omdat het überhaupt maar in beperkte mate voorkomt dat gegevensdragers niet worden teruggegeven, of dat gegevens niet worden verstrekt.⁵¹⁴

Ten aanzien van de precieze eisen die aan het verzoek tot teruggave van niet-strafbare gegevens moeten worden gesteld, verschillen de adviezen. Zoals gezegd, benadrukken de politie en het openbaar ministerie dat hoge eisen moeten worden gesteld. Dit betekent volgens het openbaar ministerie, in lijn met de hiervoor behandelde jurisprudentie, dat belanghebbenden: 1) de bestandnamen en bestandlocaties van niet-strafbare gegevens moeten noemen, 2) moeten onderbouwen welke zwaarwegende belangen zijn gemoeid met de teruggave en 3) in dienen te gaan op de subsidiariteit van het verzoek.⁵¹⁵ De rechter dient bij de beoordeling van het verzoek volgens het openbaar ministerie vervolgens rekening te houden met de uitvoerbaarheid en het tijdsbeslag van het verzoek. Daarnaast dient de toewijzing van een

⁵¹⁰ *Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 139-140.*

⁵¹¹ Nederlandse orde van Advocaten, Advies Eerste Aanvullingswet Sv, 7 oktober 2024, p. 13, Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 71; Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 18. Zie ook de Raad voor de rechtspraak die zich afvraagt wat de wettelijke basis is voor de hoge eisen die worden gesteld. Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 33.

⁵¹² Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 70-71.

⁵¹³ Advies Politie consultatieadvies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, p. 18.

⁵¹⁴ Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Advies conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 16 september 2024, nr. 3, onderdeel 5.

⁵¹⁵ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 71-72.

verzoek volgens het openbaar ministerie ook nauwkeurig aan te geven welke gegevens moeten worden verstrekt. De rechter kan volgens het openbaar ministerie daarin ook meewegen dat de klager zelf het risico op vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevens heeft aanvaard.⁵¹⁶ De raad voor de rechtspraak vraagt zich echter af of er niet te hoge eisen aan het verzoek worden gesteld. Belanghebbenden weten niet altijd precies waar de bestanden staan, hoeveel het er zijn en wat de namen van die bestanden zijn. Ook ligt het volgens de raad voor de rechtspraak op de weg van het openbaar ministerie om uitleg te geven over de afweging tussen het persoonlijk belang van de klager en het onderzoeksbelang.⁵¹⁷

10.4 Analyse van de voorgestelde regeling

Het is duidelijk dat het hete hangijzer in de regeling vooral ligt bij (i) de uitvoerbaarheid ervan en dat de sleutel op dat vlak vooral wordt gezocht bij de (ii) mate van assertiviteit en eigen verantwoordelijkheid van de verdachte/belanghebbende. Aan de ene kant wordt in de literatuur het standpunt ingenomen dat de strafvorderlijke autoriteiten uit eigen initiatief de niet-strafbare gegevens aan verdachten en belanghebbenden moeten teruggeven.⁵¹⁸ Aan de andere kant wordt er in de hiervoor aangehaalde jurisprudentie ook een verantwoordelijkheid bij de verdachte en/of andere belanghebbende gelegd om aan te duiden om welke bestanden het gaat en de belangenafweging die met teruggave gemoeid is. Ook in de adviezen ten aanzien van de voorgestelde regeling lopen de posities over de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten ten opzichte van de verdachte/belanghebbende zoals gezegd niet geheel gelijk. In sommige gevallen lijkt zelfs de zorgplicht te worden geformuleerd die erop neerkomt dat personen er op voorhand voor moeten waken dat strafbare en niet-strafbare gegevens niet vermengd moeten raken en/of minst genomen in staat moeten zijn om in detail bestandsnamen en -locaties te kunnen opgeven. In de memorie van toelichting worden deze uiteenlopende posities erkend en lijkt er een middenweg te worden gezocht.⁵¹⁹ In het licht hiervan wordt in het navolgende ingegaan op: 1) de belangenafweging die bij de beoordeling van het verzoek moet worden gemaakt, en 2) de rechterlijke toetsing en beslissing.

10.4.1 De belangenafweging bij de beoordeling van het verzoek tot teruggave

In de memorie van toelichting wordt erkend dat zich voor opsporingsdiensten praktische problemen voor kunnen doen bij het teruggeven van een deels geschoonde gegevensdrager en dat daarbij zich ook het risico kan voordoen dat er toch nog strafbare gegevens op staan.⁵²⁰ Tegelijk wordt erkend dat een beslagene er een groot belang bij kan hebben om bepaalde gegevens terug te krijgen.⁵²¹ De verschillende belangen dienen tegen elkaar afgewogen te

⁵¹⁶ Advies Openbaar Ministerie inzake eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, 2 oktober 2024, p. 71-72

⁵¹⁷ Advies Raad voor de Rechtspraak inzake Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering), 17 oktober 2024, p. 33.

⁵¹⁸ D.A.G. Van Toor & D. Van Os, 'Partiële of geschoonde teruggave van gegevensdragers', *TBS&H* 2020(6).

⁵¹⁹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 139-140.

⁵²⁰ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), 392.

⁵²¹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 3 (MvT), 392.

worden. De bewindslieden wijzen voor het toetsingskader dat daarvoor gebruikt kan worden naar de hiervoor aangehaalde uitspraken van het Gerechtshof Den Haag.⁵²² De bewindslieden nemen als uitgangspunt dat gegevensdragers waarop strafbare gegevens zijn aangetroffen aan het verkeer worden onttrokken.⁵²³ Bij een voldoende gemotiveerd verzoek tot teruggave van niet-strafbare gegevens moet er een afweging worden gemaakt tussen het strafvorderlijk en maatschappelijk belang bij de onttrekking aan het verkeer van de gegevensdrager en de persoonlijke belangen van de beslagene.⁵²⁴ Hierbij dienen ook de proportionaliteit en subsidiariteit te worden afgewogen.⁵²⁵

De memorie van toelichting spitst zich vooral toe op de beklagprocedure ten aanzien van beslag. In het klaagschrift moet ten eerste duidelijk en nauwkeurig worden omschreven om welke gegevensbestanden het gaat. Het gaat om het aantal bestanden, de bestandsnaam en de bestandslocatie op de gegevensdrager. Dit zijn volgens de toelichting echter geen cumulatieve vereisten, hetgeen lijkt te suggereren dat, anders dan voorgesteld door het openbaar ministerie, niet altijd alle bestanden met bestandsnaam moeten worden aangeduid. Er wordt van de verzoeker verwacht om kenbaar te maken om welke gegevens het gaat en waar die zijn opgeslagen. Het moet daarbij gaan om een voldoende mate van bepaaldheid. Verzoeken om 'de persoonlijke documenten' of 'alle administratie' zijn onvoldoende specifiek. Een verzoek om de bruiloftsfoto's die zijn opgeslagen op een inbeslaggenomen USB-stick kan daarentegen voldoende zijn.⁵²⁶ Daarnaast moet volgens de memorie van toelichting ook worden onderbouwd waarom het belang van strafvordering zich niet verzet tegen de verstrekking van de gegevens en waarom het persoonlijk belang prevaleert.⁵²⁷ Er kan volgens de toelichting bijvoorbeeld worden aangegeven dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de gegevens zien op de verdenking.⁵²⁸ De rechter maakt daarin uiteindelijk een afweging over de proportionaliteit en subsidiariteit zodat de uitvoerbaarheid en het tijdsbeslag meegewogen moeten worden.⁵²⁹ Hierbij kan worden meegenomen of de verdachte zelf het risico heeft genomen dat de strafbare en niet-strafbare gegevens zodanig met elkaar zijn vermengd dat zij alleen op onevenredige arbeidsintensieve wijze van elkaar kunnen worden gescheiden.⁵³⁰

De uitleg van dit toetsingskader is in het licht van de uitspraken van het Gerechtshof Den Haag goed te volgen. Tegelijk valt op dat de bewindslieden in de memorie van toelichting niet ingaan op het d.d. 2 december 2025 gewezen arrest van de Hoge Raad en de aan dat arrest voorafgaande, uitvoerig gedocumenteerde, conclusie van A-G Van Kempen.⁵³¹ In dit arrest oordeelt de Hoge Raad, in het kader van een cassatieklacht over de onttrekking aan het verkeer van een smartphone en een laptop, voor het eerst expliciet over de (hiervoor al genoemde) door het Haagse hof in 2018 uitgezette lijn. Zoals hiervoor al aangegeven, lijkt de Hoge Raad de benadering van het hof goed te kunnen volgen. Hoewel ten tijde van de

⁵²² *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), 393.

⁵²³ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), 393 en 394.

⁵²⁴ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), 393 en 394.

⁵²⁵ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), 393.

⁵²⁶ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 395.

⁵²⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 394 en 395.

⁵²⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 396.

⁵²⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 394 en 396.

⁵³⁰ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 394-395.

⁵³¹ HR 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716.

behandeling van deze zaak door de Hoge Raad de consultatieversie van de Eerste Aanvullingswet al was gepubliceerd, gaan zowel de AG in zijn conclusie als de Hoge Raad in zijn arrest echter voorbij aan de in die consultatieversie voorgestelde, nu voorliggende, regeling met betrekking tot het teruggeven van niet-strafbare gegevens. De omstandigheden die de rechter volgens de Hoge Raad in de belangenafweging dient te betrekken, komen echter goeddeels overeen met de in de memorie van toelichting genoemde overwegingen.⁵³² Desalniettemin hebben wij naar aanleiding van het arrest toch twee vragen.

Ten eerste geeft de Hoge Raad aan dat ook moet worden meegewogen of de belangen van derden zich verzetten tegen de verstrekking van de gegevens.⁵³³ In de memorie van toelichting wordt hierbij niet zo nadrukkelijk stilgestaan. De praktijk zou onzes inziens geholpen zijn met een beschouwing ten aanzien van de aard van deze belangen en de mate waarin zij in de belangenafweging moeten worden betrokken.

Een tweede punt heeft betrekking op de wijze waarop de rechter het ‘gegevensbeheer’ van de verdachte of belanghebbende mag betrekken in de belangenafweging. Van Kempen oordeelde in zijn conclusie vóór het arrest dat de lijn die door het Haagse Gerechtshof in 2018 was uitgezet goed strookte met de relevante EHRM-jurisprudentie.⁵³⁴ Zijn enige bezwaar tegen die lijn was dat daarin ook als beoordelingsfactor t.a.v. de belangenafweging wordt genoemd ‘of de verdachte – kort gezegd – door de wijze van opslag zelf het risico heeft aanvaard van vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevensbestanden’.⁵³⁵ Van Kempen meent dat hier sprake is van een problematische benadering, aangezien de doelstelling van bevoegdheden als inbeslagneming en onttrekking aan het verkeer niet is om een verdachte op bepaald gedrag af te rekenen. Die bevoegdheden dienen ter facilitering van de opsporing en ter beveiliging van de samenleving tegen gevaarlijke voorwerpen. Het EHRM stipuleert dat die belangen van de samenleving tegen die van de verdachte/veroordeelde moeten worden afgewogen. Die belangenafweging kan, zo begrijpen wij Van Kempen, niet enkel achterwege worden gelaten op grond van een normatief oordeel over de wijze waarop iemand zijn bestanden heeft beheerd. De Hoge Raad oordeelt desalniettemin dat de eigen verantwoordelijkheid van de verdachte voor de vermenging van bestanden als omstandigheid mag worden meegewogen bij te maken belangenafweging.⁵³⁶ Ook in de memorie van toelichting komt deze beoordelingsfactor terug. Dit brengt ons op de vraag of de bewindslieden kennis hebben genomen van de conclusie van A-G Van Kempen en in hoeverre zij menen dat in de belangenafweging de omstandigheid mag worden betrokken dat de verdachte, de belanghebbende of de veroordeelde zelf het risico heeft genomen dat strafbare en niet-strafbare gegevens door elkaar op de gegevensdrager terecht zijn gekomen? Deze vraag is primair relevant wanneer anderen dan de verdachte belang hebben bij het verkrijgen van (een kopie van) de gegevens. Maar ook als de verdachte zelf de belanghebbende is, is het de vraag of en in hoeverre de belangenafweging beheerst mag worden door een normatief oordeel over diens gegevensbeheer.

⁵³² HR 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716, r.o. 3.5.4 en 3.5.5.

⁵³³ HR 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716, r.o. 3.5.5.

⁵³⁴ Conclusie AG, 24 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:700, 7.23 en 7.32

⁵³⁵ Conclusie AG, 24 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:700, 7.31.

⁵³⁶ HR 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716, r.o. 3.5.5.

10.4.2 De omvang van de rechterlijke toetsing in de beklagprocedure respectievelijk de einduitspraak

In de memorie van toelichting wordt het voornoemde toetsingskader uitgelegd bij artikel 6.4.4.⁵³⁷ Dit artikel ziet op beklagprocedure. De bewindslieden geven (terecht) aan dat het onderzoek in raadkamer bij de beklagprocedure een summier karakter heeft en dat er dus het een en ander van de klager mag worden verlangd in de toelichting op het klaagschrift.⁵³⁸ De toelichting bij artikel 4.3.17 (over het verzoek tot teruggave wanneer in de einduitspraak van de strafzaak besloten wordt tot onttrekking aan het verkeer of verbeurdverklaring van de gegevensdrager of het geautomatiseerde werk) gaat eigenlijk nauwelijks in op de vraag welke eisen er aan dat verzoek moeten worden gesteld.⁵³⁹ Er wordt enkel verwezen naar de toelichting bij artikel 6.4.4. Gezien het summiere karakter van die beklagprocedure vragen wij ons af of die vereisten echt hetzelfde zijn. De beoordeling in de einduitspraak heeft immers géén summier karakter en de rechter zal nu een volledige belangenafweging moeten maken (zie het hierboven genoemde arrest van de Hoge Raad). Onttrekking aan het verkeer zal in de regel leiden tot vernietiging en de gegevens zullen dan nooit meer teruggehaald kunnen worden. Het ligt in de reden te veronderstellen dat de afweging in de einduitspraak in de kern op dezelfde belangen ziet, maar de *weging* van de verschillende belangen zal echter een andere kunnen zijn wanneer het perspectief verschuift van een *summier* karakter naar een *volledig* karakter. Een en ander kan consequenties hebben voor de eisen die aan het verzoekschrift worden gesteld en/of aan de wijze waarop de rechter beoordeelt. De memorie van toelichting is daar niet duidelijk over.

In aansluiting op de vraag naar het eventuele verschil tussen het summiere of volledige karakter van de toetsing, kan ook nog een vraag worden gesteld over hoe actief/lijdelijk de rechter dient te zijn bij de beoordeling van het verzoek. In dit kader wijzen we erop dat de Hoge Raad in het voormelde arrest aangeeft dat een verzoek tot teruggave ‘zo tijdig, concreet en onderbouwd moet zijn, dat dit het openbaar ministerie in staat stelt voorafgaand aan of op de terechtzitting een standpunt in te nemen en de rechter in de gelegenheid stelt daarover een beslissing te nemen op basis van alle relevante omstandigheden.’ Tegelijk wordt ook aangegeven dat ‘[d]e rechter (...) zich zo nodig tevoren [kan] laten voorlichten over de mogelijkheden aan het verzoek te voldoen en over de daartoe benodigde inspanningen, zodat de afdoening van de strafzaak hierdoor geen onnodige vertraging oploopt.’⁵⁴⁰ In de memorie van toelichting blijft echter in het midden hoe actief/lijdelijk de beklagrechter geacht wordt te zijn en in welke mate deze bijvoorbeeld nog de plicht zou hebben om nadere informatie te vragen van de klager. Dezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot dergelijke verzoeken en rechterlijke beslissingen in de hoofdzaak. Toelichting is wenselijk mede in het licht van de door de raad voor de rechtspraak gestelde vraag of de rechter van een verdachte/belanghebbende ook op deze meer generieke wijze kan vergen dat hij beargumenteert hoe het belang

⁵³⁷ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p 391-396.

⁵³⁸ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 394.

⁵³⁹ *Kamerstukken II 2025/26*, 36 913, nr. 3 (MvT), p. 322.

⁵⁴⁰ Hoge Raad 2 december 2025, ECLI:NL:HR:2025:1716, r.o. 3.5.6.

van de opsporing zich verhoudt tot het eigen belang.⁵⁴¹ Wij kunnen ons voorstellen dat dit temeer klemmt wanneer de verdachte in de strafzaak geen rechtsbijstand heeft.

Toelichting op de vereiste houding van de rechter is ook van belang in het licht van de te nemen beslissing door de rechter. Het openbaar ministerie geeft aan dat moet worden voorkomen dat zijn organisatie, de politie en/of de bijzondere opsporingsdiensten geconfronteerd worden met generieke rechterlijke beslissingen tot teruggave van strafbare gegevens.⁵⁴² Een duidelijke handreiking voor de rechter ten aanzien van diens houding kan bijdragen aan het voorkomen van deze ‘generieke uitspraken’.

10.5 Samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel

De voorgestelde regeling over de teruggave van niet-strafbare gegevens hangt nauw samenhangt met de voorgestelde regeling over de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens. Zie daarover [Hoofdstuk 7](#).

10.6 Opkomende vragen

Voorgestelde vragen:

- Waarom gaat de memorie van toelichting wel uitgebreid in op de eisen die aan een klaagschrift ex. 6.4.4 worden gesteld, maar ontbreekt die toelichting als het gaat om de eisen die aan een verzoek ex. 4.3.17 NSv moeten worden gesteld? Impliceert dat dat de belangenafweging die gemaakt moet worden en de omstandigheden die daarbij van belang zijn dezelfde zijn, of zou er wel een verschil in weging van de omstandigheden kunnen zijn?
- De voorgaande vraag is met name van belang nu in de toelichting bij artikel 6.4.4. wordt benadrukt dat aan het klaagschrift hoge eisen moeten worden gesteld i.v.m. het summiere karakter van de beklagprocedure. Impliceert die opmerking dat de eisen die aan een verzoek ex. 4.3.17 NSv worden gesteld minder hoog zijn?
- In hoeverre moeten belangen van derden worden meegewogen bij de beoordeling van een verzoek tot teruggave?
- In hoeverre moet de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van de verdachte/belanghebbende apart meegewogen worden wanneer er sprake is van vermenging van strafbare en niet-strafbare gegevens op een gegevensdrager of geautomatiseerd werk? Is het voldoende als die vermenging wordt meegewogen bij de beoordeling van de werklust bij de toewijzing van een verzoek, of is nalatigheid of slordigheid van de verdachte (of de belanghebbende of veroordeelde) een op zichzelf staande factor?
- Op welke wijze moeten klagers/verdachten zich een beeld vormen van het opsporingsbelang van een lopend opsporingsonderzoek? In hoeverre kunnen zij ertoe in staat worden geacht dat zij beargumenteren dat het opsporingsbelang moet wijken voor hun eigen belang?
- Welke mate van detail wordt, in het belang van de uitvoerbaarheid van de beslissing, van de rechter verwacht bij het nemen van een beslissing? En in hoeverre moet de (beklag)rechter zich in dat verband actief opstellen?

⁵⁴¹ Raad voor de rechtspraak, *Advies Eerste Aanvullingswet Sv*, 17 oktober 2024, p. 33.

⁵⁴² Openbaar ministerie, *Advies Eerste Aanvullingswet Sv*, 2 oktober 2024, p. 71-72.