



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de demissionair minister van Justitie en Veiligheid
De heer D.M. van Weel
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 16 juni 2025
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk
Onderwerp Advies concept initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen

Geachte heer van Weel,

Op 6 mei 2025 ontving de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) het verzoek te adviseren over het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen, dat door Tweede Kamerleden Joost Sneller (D66), Derk Boswijk (CDA) en Jesse Six Dijkstra (NSC) is ingediend.

Het voorstel betreft de wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf en enkele wijzigingen in de regeling van de taakstraf. Deze wijzigingen hebben betrekking op een verruiming van de mogelijkheden om een taakstraf te kunnen opleggen en ten uitvoer te leggen, door een verhoging van het maximumaantal uren taakstraf, een 'flexibel' deel van de taakstraf en een verruiming van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht. Het voorstel betreft zowel volwassenen als jeugdigen.

In dit advies wordt kort de aanleiding voor de totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel geschetst (paragraaf 1 en 2), waarna de RSJ ingaat op elektronische detentie (paragraaf 3) en de taakstraf (paragraaf 4) voor volwassenen. Gezien de bijzondere positie en het specifieke karakter van het jeugdstrafrecht, zal de RSJ in een aparte paragraaf aandacht besteden aan de voorstellen voor elektronische detentie en de taakstraf voor jeugdigen (paragraaf 5). Het advies wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen (paragraaf 6).

Naast dit advies brengt de RSJ ook een gevraagd beleidsadvies uit over de toepassing van elektronisch toezicht en elektronische detentie bij jeugdigen. In dat advies gaat de RSJ na of er mogelijkheden zijn om elektronisch toezicht bij jeugdigen vaker toe te passen en zo ja, welke mogelijkheden dat zijn en in welke fase van het strafproces. Daarnaast verkent de RSJ in dat beleidsadvies in hoeverre elektronische detentie een aanvulling kan zijn op de beschikbare afdoeningen voor jeugdige justitiabelen. De inhoud van het gevraagde beleidsadvies raakt aan de inhoud van het advies dat nu voor u ligt.

1. Aanleiding

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt beschreven dat het sanctiestelsel de laatste jaren weer volop aandacht krijgt. Zo wordt ingezet op de aanpak van (ondermijnende) criminaliteit en is er vanuit de samenleving een roep om zwaardere straffen. Ook wordt ingezet op de veiligheid van burgers, onder meer door ontwikkeling van beleid om recidive verder terug te dringen. Daarnaast wordt in de MvT beschreven dat circa 50 procent van alle gedetineerden korter dan één maand vastzit, circa 70 procent korter dan drie maanden en circa 80 procent korter dan zes maanden; slechts 10 procent zit langer dan één jaar in detentie. Het niet (voldoende) kunnen werken aan re-integratie tijdens een korte detentie, terwijl gedetineerden tijdens die periode wel hun werk of woning kunnen verliezen, draagt niet bij aan het voorkomen en verminderen van recidive. Uit onderzoek blijkt dat circa 50 procent van alle gedetineerden binnen twee jaar recidiveert.¹

Verschillende organisaties, waaronder de RSJ, pleiten al langer voor alternatieven voor de korte detentie en roepen op tot 'slimmer' straffen, dat wil zeggen: het opleggen van sancties die effectief bijdragen aan de resocialisatie van de dader, aan het verminderen van recidive, aan vergelding en waarmee recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffers en de maatschappij. Zo adviseerde de RSJ in 2021 in het advies 'Korte detenties nader bekeken', elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf te overwegen en de toepassing van taakstraffen uit te breiden. Ook Reclassering Nederland heeft in 2022 middels een brief opgeroepen om 'slimmer' te straffen.

In 2022 is de motie-Sneller aangenomen, waarin de toenmalige regering werd verzocht om onder het motto van 'slimmer straffen' alternatieven voor kortdurende detentie uit te werken, mede in het licht van de aangekondigde plannen voor de oplossing van de financiële problemen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).² De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft vervolgens een verkenning van het sanctiestelsel uitgevoerd met als titel 'Straffen op maat'. Naar aanleiding van deze verkenning zijn diverse verbetermaatregelen geïnventariseerd, waaronder het uitbreiden van het maximumaantal taakstraffen, een flexibel in te zetten deel van de taakstraf en een betekenisvol ingevulde elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf.³ Het

¹ MvT bij het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen.

² *Kamerstukken II 2021/22, 24587, nr. 24587 (herdruk).*

³ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 811 (Straffen op maat).* Wetenschappelijk onderzoek heeft hier ook aan bijgedragen, zie: S. Boschman, S. Verweij & G. Weijters, *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*, Den Haag: WODC 2023.

onderhavige wetsvoorstel sluit aan op deze ontwikkeling.⁴ Daarbij kunnen de voorgestelde nieuwe en verruimde strafmodaliteiten er ook aan bijdragen dat minder korte detenties worden opgelegd.⁵ Dit kan mogelijk bijdragen aan de vermindering van de druk op de capaciteit van DJI.⁶

2. Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

De inhoud van het initiatiefwetsvoorstel betreft een uitbreiding van het sanctiearsenaal in zowel het algemene strafrecht als het jeugdstrafrecht. De voorgestelde nieuwe en verruimde strafmodaliteiten hebben tot doel meer maatwerk mogelijk te maken bij het bepalen van de best passende straf en de tenuitvoerlegging daarvan in een individueel geval. Daarnaast biedt het een alternatief voor de korte gevangenisstraf en jeugddetentie. Het gaat om de volgende twee wijzigingen:

1. Invoering van elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf in zowel het volwassen- als het jeugdstrafrecht.
Een elektronische detentie duurt ten minste één dag en ten hoogste één jaar. Bij een elektronische detentie is het uitgangspunt dat een veroordeelde gedurende een bepaald aantal dagen, weken of maanden verblijft op een daartoe aangewezen locatie, en dat die locatie (buiten de mogelijkheid om te luchten) gedurende één uur per dag mag worden verlaten. Gelet op dit uitgangspunt wordt elektronische detentie als vrijheidsstraf aangemerkt. De rechter heeft de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan een elektronische detentie te verbinden.⁷ Op basis daarvan kan de justitiabele bijvoorbeeld worden toegestaan om op bepaalde tijdstippen op een andere locatie te verblijven, zoals op werk of op school. Ook kan hij worden verplicht tot deelname aan een bepaalde gedragsinterventie die resocialisatie en/of herstel tot doel heeft. Wanneer bijzondere voorwaarden worden gesteld, betreft het een 'aangeklede' elektronische detentie.⁸
2. Verruiming van de mogelijkheden om een taakstraf te kunnen opleggen en ten uitvoer te leggen, door een verhoging van het maximumaantal uren taakstraf, een flexibel deel van de taakstraf en een verruiming van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht.
Het wettelijk maximumaantal uren taakstraf is op dit moment 240 uur. Voorgesteld wordt dit maximum te verhogen naar 360 uur. Hetzelfde geldt voor taakstraffen in het jeugdstrafrecht, ten aanzien waarvan wordt voorgesteld het maximum van een taakstraf te verhogen van 200 naar 300 uur. Bij een combinatie van een werkstraf met een leerstraf, gaat het maximum voor jeugdigen van 240 uur naar 360 uur. In het verlengde hiervan wordt een verruiming voorgesteld van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden

⁴ MvT bij het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen.

⁵ MvT bij het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen.

⁶ RSJ Advies *Regeling tot wijziging Rvti in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: RSJ 2024.

⁷ Artikel 22 Sr (nieuw).

⁸ MvT bij het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen.



verricht. Voorgesteld wordt om de termijnen, voor zowel jeugdigen als volwassenen, met een derde te verlengen.

Ten aanzien van volwassenen wordt daarnaast voorgesteld de verhoging van het maximumaantal uren taakstraf te combineren met de invoering van een 'flexibel' in te zetten deel (ten hoogste een vijfde) van de taakstraf. Dit flexibele deel is bedoeld voor interventies gericht op zorg of re-integratie activiteiten.

3. Elektronische detentie voor volwassenen

3.1 Algemene overwegingen

De RSJ ziet elektronische detentie als een betekenisvol alternatief voor korte detentie.⁹ Elektronische detentie kan als sanctie beter tegemoetkomen aan de verschillende strafdoelen en zorgt tegelijkertijd voor minder (detentie)schade. Het stemt de RSJ positief dat er nu een initiatiefwetsvoorstel ligt met elektronische detentie als hoofdstraf voor volwassenen. Wel heeft de RSJ een aantal kanttekeningen bij de manier waarop elektronische detentie in het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen.

Elektronische detentie als hoofdstraf

Er zijn verschillende modaliteiten waarbinnen elektronische detentie vorm kan krijgen. In onderhavig initiatiefwetsvoorstel wordt elektronische detentie geregeld als hoofdstraf in art. 9 van het Wetboek van Strafrecht. De RSJ vindt het positief dat het arsenaal van de rechter wordt uitgebreid met een 'vrijheidsbenemende' sanctie die wat zwaarte betreft geplaatst kan worden tussen gevangenisstraf of hechtenis en een taakstraf. Alhoewel een degelijke onderbouwing in het initiatiefwetsvoorstel ontbreekt, kan de RSJ zich voorstellen dat deze voorgestelde sanctie meer mogelijkheden biedt voor de rechter om maatwerk toe te passen.¹⁰ Een korte detentie in een penitentiaire inrichting (PI) komt onvoldoende tegemoet aan de verschillende strafdoelen en kan leiden tot detentieschade, zonder dat gewerkt kan worden aan herstel en een goede terugkeer in de samenleving. Een elektronische detentie kan in dat kader een betekenisvol alternatief vormen.¹¹ Wat de RSJ betreft geldt daarbij als voorwaarde dat elektronische detentie niet 'kaal' wordt opgelegd, dat wil zeggen zonder programma of vorm van begeleiding.¹²

Een risico van elektronische detentie als hoofdstraf kan zijn dat de sanctie niet alleen wordt gebruikt als alternatief voor de gevangenisstraf, maar ook wordt toegepast op justitiabelen die anders een lichtere sanctie zoals een taakstraf of een voorwaardelijke sanctie opgelegd zouden krijgen. In de MvT wordt terecht gesteld dat *net-widening* niet kan worden uitgesloten. Mensen die anders een alternatieve, minder invasieve maatregel

⁹ RSJ Advies *Korte detenties*, Den Haag: RSJ 2021.

¹⁰ S. Boschman, S. Verweij & G. Weijters, *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*, Den Haag: WODC 2023.

¹¹ RSJ Advies *Korte detenties*, Den Haag: RSJ 2021 en S. Boschman, S. Verweij & G. Weijters, *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*, Den Haag: WODC 2023.

¹² Dit sluit aan bij art. 8 van Recommendation CM/Rec (2014)4 'Electronic monitoring may be used as a stand-alone measure in order to ensure supervision and reduce crime over the specific period of its execution. In order to seek longer term desistance from crime it should be combined with other professional interventions and supportive measures aimed at the social reintegration of offenders.'



opgelegd zouden hebben gekregen, komen dan onder een hogere mate van controle (van de staat).¹³ Dit kan spanning opleveren met de subsidiariteit van bestrafing. Op basis van dit beginsel moet altijd gezocht worden naar de lichtst mogelijke sanctie. Volgens de toelichting zal het effect van het initiatiefwetsvoorstel op het aandeel gevangenisstraffen en jeugddetenties onder meer in kaart worden gebracht door middel van de invoeringstoets. De uitkomst van deze toets is de RSJ op dit moment nog niet bekend.

Verhouding met elektronisch toezicht

Elektronisch toezicht kan op dit moment worden ingezet bij een voorwaardelijke straf, een voorwaardelijk strafdeel of bij de schorsing van de voorlopige hechtenis om bijzondere voorwaarden te controleren, zoals een locatie ge- of verbod. De justitiabele heeft bij een locatiegebod een dagschema en mag alleen op bepaalde tijden zijn of haar huis verlaten. Ook kan het zo zijn dat de justitiabele op bepaalde tijden op een bepaalde plaats moet zijn, zoals school, werk of een zorginstelling. Een locatiegebod is op deze manier een *middel* om recidive te voorkomen en moet bijdragen aan gedragsverandering. Dit is wezenlijk anders dan elektronische detentie, waarbij de vrijheidsbeneming in de vorm van thuis zitten geen middel maar een doel op zichzelf is. In dit initiatiefwetsvoorstel vormt de vrijheidsbeneming en dus het verplicht thuis verblijven, het doel van elektronische detentie. Het gebod om op een locatie te verblijven heeft volgens de MvT bij elektronische detentie een vergeldend karakter, terwijl dit bij de voorwaardelijke straf een middel is om gewenst gedrag af te dwingen.

Elektronische detentie als executiemodel

Alhoewel het niet is opgenomen in voorliggend initiatiefwetsvoorstel, kan elektronische detentie ook als executiemodel worden ingevoerd. De RSJ is er echter geen voorstander van dat korte detenties zonder tussenkomst van de rechter volledig kunnen worden omgezet, zoals in sommige landen wel het geval is.¹⁴ Wel ziet de RSJ mogelijkheden om elektronische detentie toe te passen in de executiefase in het kader van detentiefasering. Elektronische detentie wordt in dat geval toegepast als sluitstuk, tijdens het laatste gedeelte van de straf. Dit is overigens nu ook mogelijk in het kader van het penitentiair programma, waarbij de laatste fase van de detentie, al dan niet met een enkelband, in de vrije maatschappij ten uitvoer wordt gelegd.¹⁵

In het geval van elektronische detentie als executiemodel in de eindfase van de vrijheidsstraf heeft de gedetineerde al een (groot) deel van zijn straf uitgezeten waardoor beter te beoordelen is of, en zo ja onder welke voorwaarden hij geschikt is voor elektronische detentie.¹⁶ Het PI-personeel heeft immers zicht op de persoon van de gedetineerde en mogelijke veiligheidsrisico's.

¹³ M.H. Nagtegaal, *Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf, een quickscan naar Europese ervaringen*, Den Haag: WODC 2013.

¹⁴ Het behoort tot het wezen van het rechterlijk oordeel om de verbinding te leggen tussen de ernst van het delict en de op te leggen straf, de omstandigheden waaronder het delict is begaan en de persoon en persoonlijke omstandigheden van de dader. Zie: RSJ *Advies Elektronische detentie*, Den Haag: RSJ 2013 en RSJ *Advies Korte detenties*, Den Haag: RSJ 2021.

¹⁵ De mogelijkheden voor het penitentiair programma zijn sinds de invoering van de Wet straffen en beschermen beperkter geworden waardoor het beperkt wordt toegepast.

¹⁶ RSJ *Advies Elektronische detentie*, Den Haag: RSJ 2013.



Dit systeem is flexibeler in vergelijking met de situatie dat de rechter dit aan de voorkant moet beoordelen, zoals het geval is bij een elektronische detentie als hoofdstraf. Bovendien kan een justitiabele bij overtreding van de voorwaarden direct worden ingesloten, zonder dat er eerst een zitting hoeft plaats te vinden.

Tenuitvoerlegging voorlopige hechtenis op andere locatie met enkelband

Op dit moment is er in het volwassenstrafrecht geen alternatief voor de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis op een andere locatie dan het huis van bewaring (HvB).¹⁷

Wel kan elektronisch toezicht op dit moment worden ingezet bij de schorsing van de voorlopige hechtenis om bijzondere voorwaarden te controleren. De voorwaarden hebben in dat geval niet vrijheidsbeneming als doel, maar zijn gericht op gedragsverandering en het voorkomen van recidive.

Met voorlopige hechtenis in de vorm van elektronische detentie valt mogelijk veel winst te behalen, bijvoorbeeld als het gaat om het voorkomen van recidive en van detentieschade. Daarnaast kan het ook verlichting geven ten aanzien van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen. Een groot deel van de cellen wordt namelijk bezet door mensen die in voorlopige hechtenis verblijven.¹⁸ Een ander voordeel is dat een justitiabele niet eerst hoeft te worden geschorst om in aanmerking te komen voor elektronische detentie, en evenmin dat de schorsing moet worden opgeheven in het geval van een overtreding van de voorwaarden. Schending van de voorwaarden betekent in dit geval in beginsel direct insluiting in een HvB. Ten opzichte van schorsing (van de voorlopige hechtenis), zal de mogelijkheid van elektronische detentie als vorm van voorlopige hechtenis wel een grotere druk op de zittingscapaciteit met zich brengen, aangezien de termijnen van voorlopige hechtenis zeer strikt zijn.¹⁹ Een ander nadeel is dat ook hier het risico bestaat dat een zwaardere middel wordt ingezet dan nodig.

3.2 Specifieke opmerkingen ten aanzien van elektronische detentie

Verhouding ten opzichte van gevangenisstraf

Een dag gevangenisstraf staat volgens dit initiatiefwetsvoorstel voor anderhalf tot twee dagen elektronische detentie. Dit varieert afhankelijk van de mate van vrijheidsbeperking. Wanneer de justitiabele de hele dag thuis moet zitten (en één uur per dag naar buiten mag) is dit anderhalve dag. Wanneer er ook bijzondere voorwaarden aan de elektronische detentie zijn verbonden en de justitiabele het huis regelmatig mag verlaten, staat elke dag gevangenisstraf voor twee dagen elektronische detentie. De vervangende hechtenis van elektronische detentie belooft volgens art. 22a lid 3 Sr (nieuw) in het initiatiefwetsvoorstel ten minste één dag en ten hoogste acht maanden. Elektronische detentie van twaalf maanden in de zwaarste variant zou omgerekend uitkomen op maximaal acht maanden vervangende hechtenis.

Elektronische detentie wordt, zoals ook blijkt uit de MvT, gezien als een nieuwe zelfstandige hoofdstraf. De rechter moet de vrijheid hebben om binnen deze nieuwe

¹⁷ Voor jeugdigen is dit wel het geval, op grond van art. 4:89 lid 3 Sv bestaat de mogelijkheid 'elke daartoe geschikte plaats aan te wijzen'.

¹⁸ RSJ *Advies Korte detenties*, Den Haag: RSJ 2021.

¹⁹ Art. 63 Sv e.v.

modaliteit te bezien wat logisch en verstandig is, met het oog op de op te leggen zwaarte en duur van een elektronische detentie. Het is van de persoon en de persoonlijke omstandigheden afhankelijk hoe een elektronische detentie wordt ervaren. Een pakket met bijzondere voorwaarden kan voor sommige justitiabelen zwaarder voelen dan een elektronische detentie waarbij iemand alleen thuis hoeft te blijven, en andersom. De RSJ is dan ook van mening dat de zwaarte van elektronische detentie niet moet worden afgezet tegen de gevangenisstraf, zoals nu het geval is in de MvT: de MvT vergelijkt drie dagen elektronische detentie met maximaal twee dagen gevangenisstraf. De RSJ onderkent dat de beschreven omrekening duidelijk maakt dat elektronische detentie qua zwaarte valt tussen een gevangenisstraf en een taakstraf, en de verhouding met de gevangenisstraf aangeeft, maar adviseert dit als normering verder los te laten.

De hierboven genoemde zwaarte wordt ook gebruikt voor de berekening van de duur van de vervangende hechtenis. Hierdoor zal de straf bij omzetting altijd korter duren. De waarde van vervangende hechtenis moet echter juist zwaarder zijn om als 'stok achter de deur' te kunnen dienen. De RSJ heeft daarom vraagtekens bij de maximum verhouding van vervangende hechtenis ten opzichte van elektronische detentie, zoals opgenomen in art. 22a lid 3 Sr (nieuw). De RSJ acht het van belang de rechter de vrijheid te geven om te beoordelen wat de duur van de vervangende hechtenis moet zijn. Een maximum van een dag gevangenisstraf per dag elektronische detentie vindt de RSJ een passender uitgangspunt.

Invulling dagprogramma

Volgens de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is het uitgangspunt van elektronische detentie dat een justitiabele gedurende een bepaald aantal dagen, weken of maanden verblijft op een daartoe aangewezen locatie, en dat die locatie (buiten de mogelijkheid om te luchten) slechts één uur per dag mag worden verlaten. De rechter heeft de mogelijkheid een elektronische detentie meer 'aan te kleden' met behulp van een beperkt aantal bijzondere voorwaarden. Op basis daarvan kan de justitiabele bijvoorbeeld naar werk, of naar school gaan. Ook kan hij worden verplicht mee te werken aan een gedragsinterventie gericht op resocialisatie en/of herstel. Het voorgestelde uitgangspunt betreft: geen dagprogramma, tenzij.

In de MvT wordt toegelicht dat bij elektronische detentie het vergeldend karakter op de voorgrond staat. Indien gelet op het gepleegde delict, de persoon van de verdachte of de belangen van slachtoffers meer voorwaarden nodig worden geacht om bepaald gedrag af te dwingen, vormt dit een contra-indicatie. De RSJ is echter van mening dat bijzondere voorwaarden bij elektronische detentie juist mogelijkheden bieden om rekening te houden met de belangen van slachtoffers. Daarnaast kan dit ook van meerwaarde zijn met het oog op herstel van schade en gedragsverandering.

In eerdere adviezen stelde de RSJ daarom als belangrijke voorwaarde voor elektronische detentie dat deze niet 'kaal' wordt toegepast.²⁰ Volgens de RSJ moet een elektronische

²⁰ RSJ *Advies Korte detenties*, Den Haag: RSJ 2021 en bekeken en RSJ *Advies Elektronische detentie*, Den Haag: RSJ 2013.



detentie in elk geval in combinatie met resocialisatie-activiteiten en (gedrags)interventies, gericht op scholing, werk, inkomen (en schulden) worden toegepast. Daarbij moet ook aandacht zijn voor (het herstellen van) familiebanden en sociale contacten.²¹ De RSJ merkt daarbij op dat in een PI ook een dagprogramma wordt aangeboden, waarbij de justitiabele in de gelegenheid wordt gesteld aan zijn resocialisatie te werken. Bovendien acht de RSJ de kans aanwezig dat een 'kale' elektronische detentie, waarbij een justitiabele (naast de mogelijkheid om te luchten) slechts één uur per dag naar buiten kan, negatieve effecten met zich brengt, zoals demotivatie en spanningen of escalaties in de thuissituatie. Naarmate een 'kale' elektronische detentie langer duurt, neemt het risico op onwenselijke neveneffecten alleen maar toe.

De RSJ is van mening dat elektronische detentie standaard gecombineerd moet worden met een dagprogramma, waarbij een justitiabele, onder begeleiding van de reclassering, wordt gestimuleerd zijn leven op de rit te krijgen en te werken aan zijn resocialisatie.²² Volgens de RSJ kan hierbij zo veel mogelijk worden aangesloten bij de werkwijze van het penitentiair programma.²³ De RSJ adviseert dan ook het uitgangspunt om te draaien naar: dagprogramma, tenzij.

Verbod op alcohol- en drugsgebruik

In het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen dat het gebruik van verdovende middelen of alcohol niet is toegestaan. Uit de toelichting blijkt dat hiervoor is gekozen om elektronische detentie niet af te laten wijken van andere vrijheidsstraffen.²⁴ De RSJ kan zich voorstellen dat een verbod vanwege mogelijke beeldvorming gewenst is. Bovendien is het onwenselijk dat het middelengebruik vanwege het langdurig thuiszitten begint of toeneemt. De situatie thuis laat zich echter niet goed vergelijken met de situatie in een PI. De RSJ mist daardoor in de MvT een onderbouwing waaruit voldoende blijkt dat een verbod op middelengebruik in alle gevallen gerechtvaardigd is. In de PI is het gebruik van middelen verboden vanwege de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.²⁵ Ook bij verlop, een voorwaardelijke invrijheidstelling of andere strafmodaliteiten kan een verbod op middelengebruik gelden wanneer het gebruik een risico op recidive of andere risico's met zich meebrengt. Het verbod dient daarmee een bepaald doel en is afgestemd op de justitiabele en diens gedrag. Wanneer het verbod op middelengebruik tijdens elektronische detentie standaard geldt, kan dat spanning opleveren met het beginsel van minimale beperkingen. De straf die de rechter heeft opgelegd betreft immers vrijheidsbeneming in de vorm van thuisdetentie. Het is onlogisch daar automatisch een extra beperking – een verbod op alcohol- en drugs – aan te verbinden. Bovendien heeft de RSJ praktische bezwaren tegen een algeheel verbod; een verbod zal immers ook gehandhaafd moeten worden. In alle gevallen van elektronische detentie zullen er controles moeten plaatsvinden, wat de nodige druk zal

²¹ RSJ *Advies Elektronische detentie*, Den Haag: RSJ 2013.

²² 'Luchten' kan in dat geval dan een programmaonderdeel zijn in plaats van ongelimiteerd toegestaan zoals nu in de MvT beschreven.

²³ Het penitentiair programma omvat per week ten minste 26 uur (meer mag, minder niet); Beleidskader Kortdurend Penitentiair Programma van het gevangeniswezen.

²⁴ MvT bij het initiatiefwetsvoorstel.

²⁵ Art. 30 Pbw.



geven op de uitvoering. Wanneer dit verbod niet goed wordt gecontroleerd, zal de kans op overtreden toenemen omdat de pakkans dan klein is.

De RSJ is daarom van mening dat een verbod alleen moet worden ingezet in de vorm van een bijzondere voorwaarde wanneer een justitiabele bijvoorbeeld kampt met verslavingsproblematiek, of wanneer het delict onder invloed van verdovende middelen of alcohol is gepleegd.²⁶

Rol van de reclassering

De locatie van de elektronische detentie zal doorgaans de woning van de justitiabele betreffen. Verschillende factoren, zoals de grootte van de eigen woonruimte en het aantal personen waarmee de persoon in kwestie diens woonruimte moet delen, zijn mogelijk van invloed op hoe de sanctie in de praktijk kan worden uitgevoerd en door de justitiabele wordt ervaren. Deze elementen zal de rechter ook meenemen in de afweging om al dan niet een elektronische detentie op te leggen. Niet iedereen zal in aanmerking komen voor elektronische detentie. De kans bestaat dat vooral kwetsbare groepen, zoals vreemdelingen of dak- en thuislozen niet in aanmerking komen voor elektronische detentie vanwege het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats.²⁷ Dat geldt ook voor ouders waarbij de thuissituatie niet passend wordt geacht. In de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel wordt uitgewerkt dat een elektronische detentie op een alternatieve locatie, zoals een maatschappelijke opvanglocatie, wel mogelijk is. Dit vindt de RSJ positief. Uit de MvT blijkt dat aan de oplegging van een elektronische detentie steeds een advies van de reclassering vooraf moet gaan. In het reclasseringsadvies moet volgens de MvT in ieder geval de geschiktheid van de verdachte, de geschiktheid van de locatie en de noodzaak van bijzondere voorwaarden aan bod komen. Daarbij kan ook het belang van het slachtoffer worden betrokken. De RSJ is positief over het standaard opvragen van een reclasseringsadvies, maar wijst op de consequenties die dit met zich brengt voor de werklast en de capaciteit van de reclassering. Het is van belang hier aandacht aan te besteden in de uitwerking van het voorstel.

Ten aanzien van de tenuitvoerlegging van elektronische detentie, beschrijft de MvT dat DJI primair verantwoordelijk is; dat wil zeggen; het toezicht op het locatiegebod en het verbod om alcohol en drugs te consumeren. De MvT laat in het midden hoe het toezicht op de naleving van deze 'kale' elektronische detentie concreet wordt vormgegeven. Hoewel DJI verantwoordelijk blijft voor de executie van de opgelegde vrijheidsbeneming, ligt het volgens de RSJ voor de hand dat de reclassering hierin een rol krijgt. De RSJ merkt echter op dat het doel van een 'kale' elektronische detentie vrijheidsbeneming betreft, terwijl de werkzaamheden van de reclassering tot doel hebben bij te dragen aan gedragsverandering en recidivebeperking. In het geval de reclassering wordt geacht toezicht te houden op een 'kale' elektronische detentie, vraagt de RSJ zich af hoe dit zich verhoudt tot de taak en de missie en de capaciteit van de reclassering.

²⁶ In het geval hier geen sprake van is, maar een alcohol- en drugsverbod op een later moment toch nodig blijkt, kan de rechter deze voorwaarde, op grond van art. 6:6:19 Sv, alsnog stellen.

²⁷ Zie ook RSJ *Advies Elektronische detentie*, Den Haag: RSJ 2013.



Binnentreden van de woning zonder toestemming

Artikel 6:2:14c Sv (nieuw) regelt dat ambtenaren of functionarissen die zijn belast met de tenuitvoerlegging van een elektronische detentie bevoegd zijn de locatie van de elektronische detentie zonder toestemming van de justitiabele te betreden. Uit de MvT blijkt dat dit is bedoeld voor ambtenaren en functionarissen van DJI en dat hierbij een machtiging van de (hulp) officier van justitie nodig is. Dit artikel heeft volgens de RSJ geen toegevoegde waarde. Net zoals ook voor reclasseringswerkers het geval is, zal het niet meewerken aan een huisbezoek op zichzelf een schending van de voorwaarden opleveren wat kan resulteren in vervangende hechtenis. Dat zal in dezelfde mate ook gelden voor ambtenaren en functionarissen van DJI. Een bepaling waarin is opgenomen dat DJI de locatie kan betreden zonder toestemming van de veroordeelde vindt de RSJ onnodig.

4. Wijzigingen taakstraf voor volwassenen

Langetermijnvisie nodig

De RSJ maakt zich zorgen over het feit dat er parallelle ontwikkelingen zijn, die elkaar tegenwerken en daardoor mogelijk niet effectief zijn. Een voorbeeld betreft het huidige taakstrafverbod (art. 22b Sr) in relatie tot voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Het in 2012 ingevoerde taakstrafverbod heeft het sanctiearsenaal van de rechter ernstig ingeperkt, wat ten koste gaat van de effectiviteit. Op dit moment ligt er bovendien een voorstel om dit taakstrafverbod verder uit te breiden, waardoor de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen nog verder worden beperkt.²⁸ Bovendien leidt het taakstrafverbod tot meer korte detenties, terwijl er een groot capaciteitsprobleem is.

Tegelijkertijd zijn de nieuwe en verruimde strafmodaliteiten, zoals voorgesteld in dit initiatiefwetsvoorstel, juist bedoeld om het sanctiearsenaal van de rechter uit te breiden en straffen op maat te kunnen bieden, mede als alternatief voor de korte gevangenisstraf.

Aan de ene kant wordt dus wetgeving gecreëerd om het arsenaal te beperken en aan de andere kant wordt geprobeerd met nieuwe wetgeving het arsenaal verder uit te breiden. Deze conflicterende ontwikkelingen acht de RSJ zeer ongewenst. Het is belangrijk dat er bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving uitgegaan wordt van een langetermijnvisie en dat de verschillende ontwikkelingen goed op elkaar aansluiten.

Verhoging aantal uren taakstraf

Voorgesteld wordt het huidige maximaantal uur taakstraf - voor volwassenen is dit 240 uur – met 50 procent te verhogen. Dit betekent dat het maximaantal uur wordt verhoogd naar 360 uur. Een vijfde deel hiervan kan flexibel worden ingezet.²⁹ In de toelichting wordt beschreven dat deze verhoging onder andere tot doel heeft het gebruik van de taakstraf te stimuleren ten opzichte van de (korte) vrijheidsstraf. Een feitelijke onderbouwing ontbreekt echter. Dit leidt tot vragen over de noodzaak van deze verhoging

²⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36693, nr. 2 (Voorstel van wet van de leden Eerdmans en Yesilgöz-Zegerius).

²⁹ Dit flexibele deel is bedoeld voor de inzet van – op de persoon toegesneden – interventies.

en de behoefte daaraan in de praktijk.³⁰ Daarbij merkt de RSJ op dat het verhogen van het maximumaantal uren mogelijk ook risico's met zich brengt. Zo kan een langere taakstraf ertoe leiden dat de straf voor de justitiabele onoverzichtelijk wordt en eindeloos lijkt, zeker wanneer de taakstraf in combinatie met werk, onderwijs, andere dagbesteding en/of gezinsleven moet worden uitgevoerd. Demotivatatie bij de justitiabele en een grotere kans op mislukking – waarna mogelijk alsnog vervangende hechtenis volgt – kunnen hiervan de uitkomst zijn. Het doel van de verhoging, afname van het aantal korte gevangenisstraffen, wordt dan mogelijk niet bereikt. Hoewel de rechter bij het opleggen van een bepaalde duur van de taakstraf wel rekening zal houden met factoren als werk, onderwijs en/of gezinsleven, adviseert de RSJ de noodzaak van een verhoging van het maximumaantal uren taakstraf voor volwassenen te onderbouwen en daarbij ook bovengenoemde vragen en risico's te betrekken.

Doelen flexibel deel taakstraf beperkt

In het initiatiefwetsvoorstel wordt de verhoging van het maximumaantal uren taakstraf gecombineerd met de invoering van een flexibel in te zetten deel van de taakstraf voor interventies. Deze interventies moeten zich richten op zorg (bijvoorbeeld verslavingszorg) of re-integratie activiteiten, zoals het aanvragen van een identiteitsbewijs of begeleiding bij het zoeken naar een baan. Maximaal twintig procent van het aantal uren kan worden besteed aan andere activiteiten dan het verrichten van onbetaalde arbeid.

De RSJ vindt het positief dat een gedeelte van de taakstraf flexibel ingezet kan worden voor begeleiding van de justitiabele. Begeleiding kan de justitiabele helpen om de taakstraf succesvol af te ronden. Bovendien kan het een goed aanknopingspunt zijn om ook eventuele andere problemen aan te pakken.

De interventies kunnen volgens de MvT gericht zijn op zorg en op re-integratie. Meer op herstel gerichte interventies vallen hier volgens de MvT buiten. De RSJ ziet dit als een gemiste kans en acht het van belang dat naast zorg en re-integratie, de interventies ook gericht zouden moeten kunnen zijn op herstel. Het herstellen van de aangerichte schade en de verstoorde verhoudingen vormt een belangrijk onderdeel van resocialisatie.

5. Overwegingen ten aanzien van jeugdigen

Gezien de bijzondere positie en het specifieke karakter van het jeugdstrafrecht gaat de RSJ in dit hoofdstuk apart in op de voorstellen voor jeugdigen.

5.1 Elektronische detentie

Zoals genoemd, ziet de RSJ elektronische detentie als een betekenisvol alternatief voor de (korte) detentie bij volwassenen. Ten aanzien van jeugdigen komt de RSJ echter tot een andere conclusie: de RSJ is geen voorstander van de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf voor jeugdigen. Dit heeft verschillende redenen. In de eerste plaats zijn de uitgangspunten en de praktijk van het jeugdstrafrecht, met zijn pedagogische doelstelling, anders. Binnen het jeugdstrafrecht staat de ontwikkeling van de jeugdige centraal. Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK)

³⁰ Bovendien is het mogelijk om op grond van art. 57 Sr meerdere feiten te voegen en één taakstraf op te leggen, waarvan in dat geval het maximum van 240 uur mag worden overschreven. Bij een enkele verdenking blijft het maximum van 240 uur staan.



stelt dat de insluiting van een jeugdige als een ultimatum remedium geldt en alleen voor een zo kort mogelijke duur mag worden toegepast.³¹

Bij elektronische detentie als hoofdstraf vormt het locatiegebod een doel op zich, terwijl dit op grond van de pedagogische uitgangspunten altijd een middel moet zijn om een bepaald doel na streven, zoals structuur en gedragsverandering. Op inhoudelijke gronden is het binnen het jeugdstrafrecht daarom moeilijk om te onderbouwen dat elektronische detentie verkozen moet worden boven alternatieven zoals een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden of een gedragsbeïnvloedende maatregel.³²

Wanneer een jeugdige in Nederland wél wordt ingesloten, betreft het een dusdanig ernstig feit of is er sprake van dusdanig ernstige problematiek, dat er geen alternatief mogelijk is. Het is daarnaast de vraag in hoeverre elektronische detentie echt van toegevoegde waarde is, nu bijvoorbeeld de vorm van nachtdetentie in een JJI of plaatsing in een Kleinschalige voorziening justitiële jeugd (KVJJ) als alternatief voor de JJI ook mogelijk is. Op basis hiervan veronderstelt de RSJ dat er binnen het jeugdstrafrecht geen geschikte doelgroep zal zijn waarvoor elektronische detentie een uitkomst zal bieden. De RSJ concludeert zodoende dat de meerwaarde van elektronische detentie voor jeugdigen ontbreekt.

Daarnaast bestaat het risico dat elektronische detentie in de praktijk zal worden toegepast in plaats van minder ingrijpende sancties, zoals een taakstraf of een voorwaardelijke sanctie.³³ Dit zal in algemene zin leiden tot een verzwaring van het stelsel. Bovendien laat het huidige voorstel de mogelijkheid open om een 'kale' elektronische detentie op te leggen bij jeugdigen. De RSJ acht dit – gelet op het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht – zeer onwenselijk. Volgens de RSJ is een zinvol dagprogramma, waarbij een jeugdige wordt gestimuleerd om te groeien en zich te ontwikkelen, een belangrijke voorwaarde. Het is belangrijk dit aspect te betrekken bij een eventuele verdere uitwerking van het voorstel.

5.2 Taakstraf

Ten aanzien van de taakstraf voor jeugdigen wordt voorgesteld het maximum te verhogen van 200 naar 300 uur. Bij een combinatie van een taakstraf met een leerstraf wordt het maximum verhoogd van 240 uur naar 360 uur. Een onderbouwing met betrekking tot deze verhoging voor jeugdigen ontbreekt. De RSJ is van mening dat een verhoging van het maximaantal uren niet nodig is, onder meer omdat er bij de RSJ geen signalen bekend zijn dat de praktijk hier behoefte aan heeft. Daarbij merkt de RSJ op dat de invoering van deze optie ook tot een verzwaring van het stelsel leidt, waarbij opnieuw het risico van *net-widening* bestaat. Daarnaast ziet de RSJ nog enkele andere risico's. Zo kan een langere taakstraf door een jeugdige als zwaar, onoverzichtelijk en eindeloos worden ervaren. Dit risico wordt nog vergroot wanneer de jeugdige naast de taakstraf schoolverplichtingen en/of een (bij)baan, stage of bepaalde sportactiviteiten heeft. Dit leidt mogelijk tot demotivatie en een grotere kans op mislukking. Daarnaast zullen langere taakstraffen ook meer vragen van de capaciteit van de Raad voor de

³¹ Art. 37b IVRK.

³² Art. 77w Sr.

³³ MVT bij het initiatiefwetsvoorstel.



Kinderbescherming, die de tenuitvoerlegging van de taakstraffen coördineert, met de reële mogelijkheid van langere doorlooptijden. In het licht van het pedagogische uitgangspunt van een snelle reactie op strafbaar gedrag, is een verhoging van het aantal uren dus ook niet wenselijk. Gelet op het voorgaande ziet de RSJ geen aanleiding en noodzaak voor het verhogen van het maximumaantal uren taakstraf voor jeugdigen.

Taakstrafverbod

Ook ten aanzien van jeugdigen vraagt de RSJ aandacht voor het taakstrafverbod, zoals neergelegd in art. 77ma Sr. Dit verbod beperkt het sanctiearsenaal van de rechter en kan maatwerk in de weg staan.³⁴ Bovendien geldt ook hier dat sprake is van conflicterende ontwikkelingen, waarbij enerzijds het sanctiearsenaal van de rechter wordt ingeperkt (art. 77 ma Sr) en anderzijds wordt uitgebreid (door de voorgestelde nieuwe en verruimde strafmodaliteiten). Zoals genoemd, vindt de RSJ dit een ongewenste ontwikkeling.

6. Conclusies en aanbevelingen

Hoewel de RSJ enkele kanttekeningen heeft bij de manier waarop elektronische detentie in het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen, is de RSJ in het algemeen positief over de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf voor volwassenen. Bovendien ziet de RSJ nog alternatieve mogelijkheden om elektronische detentie in te zetten, zoals elektronische detentie als executiemodel in het kader van detentiefasering en het gebruik van de enkelband bij voorlopige hechtenis. De RSJ heeft geen bezwaar tegen de voorgestelde taakstrafverhoging voor volwassenen, maar heeft wel vragen over de noodzaak van deze verhoging en de behoefte daaraan in de praktijk.

Daar waar het jeugdigen betreft, komt de RSJ tot een andere conclusie. Zo is de RSJ geen voorstander van de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf en heeft de RSJ bezwaren tegen de verhoging van het maximumaantal uren taakstraf. De RSJ is van mening dat de noodzaak en de meerwaarde van zowel een elektronische detentie als een 'langere' taakstraf voor jeugdigen ontbreekt. Bovendien ziet de RSJ risico's wanneer deze voorstellen voor jeugdigen worden doorgevoerd.

Tot slot merkt de RSJ op dat er sprake is van conflicterende ontwikkelingen, waarbij het sanctiearsenaal van de rechter enerzijds is ingeperkt (taakstrafverbod, art. 22b Sr en art. 77ma Sr) en anderzijds wordt uitgebreid (door de voorgestelde nieuwe en verruimde strafmodaliteiten). De RSJ vindt dit ongewenst. Het is belangrijk dat bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving uitgegaan wordt van een langetermijnvisie waarbij de verschillende ontwikkelingen goed op elkaar aansluiten.

³⁴ Overigens blijkt uit jurisprudentie dat artikel 77ma Sr al meerdere keren terzijde is geschoven vanwege strijd met het IVRK. Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:GHARL:2024:3627 en ECLI:NL:GHSHE:2022:2036.



De RSJ komt tot een aantal aanbevelingen, die zijn onderverdeeld in drie onderdelen: elektronische detentie, taakstraf en jeugd.

Elektronische detentie

1. Overweeg alternatieve mogelijkheden voor de inzet van de elektronische enkelband, zoals elektronische detentie als executiemodel in het kader van detentiefasering of het gebruik van de enkelband bij voorlopige hechtenis.
2. Laat de omrekenfactor los en geef de rechter de vrijheid de duur van de vervangende hechtenis te bepalen. De RSJ vindt een maximum van een dag vervangende hechtenis per dag elektronische detentie passender. Pas art. 22a lid 3 Sr (nieuw) hierop aan.
3. Neem in het initiatiefwetsvoorstel op dat elektronische detentie wordt toegepast met een vastgesteld dagprogramma van een minimumaantal uren, tenzij anders bepaald.
4. Zie af van het standaard laten gelden van een alcohol- en drugsverbod bij een elektronische detentie.
5. Bezie de capaciteit van de reclassering in verband met de taakverzwaring en verduidelijk de rolverdeling tussen de DJI en de reclassering als toezichthouder in het geval van een 'kale' elektronische detentie.
6. Schrap artikel 6:2:14c Sv (nieuw) waarin wordt geregeld dat ambtenaren en functionarissen die zijn belast met de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie bevoegd zijn de locatie zonder toestemming van de veroordeelde te betreden.

Taakstraf

7. Onderbouw de noodzaak van een verhoging van het maximumaantal uren taakstraf voor volwassenen.
8. Herzie het huidige taakstrafverbod en de beperking in artikel 22b Sr.
9. Breid de doelen waarvoor het flexibele deel van de taakstraf kan worden ingezet uit. Maak het mogelijk het flexibele deel ook in te zetten voor interventies gericht op herstel.

Jeugd

10. Zie af van de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf voor jeugdigen.
11. Zie af van een verhoging van het maximumaantal uren taakstraf voor jeugdigen.
12. Herzie het huidige taakstrafverbod en de beperking in artikel 77ma Sr.



De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten indien hier behoefte aan bestaat.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de RSJ,

Algemeen voorzitter

